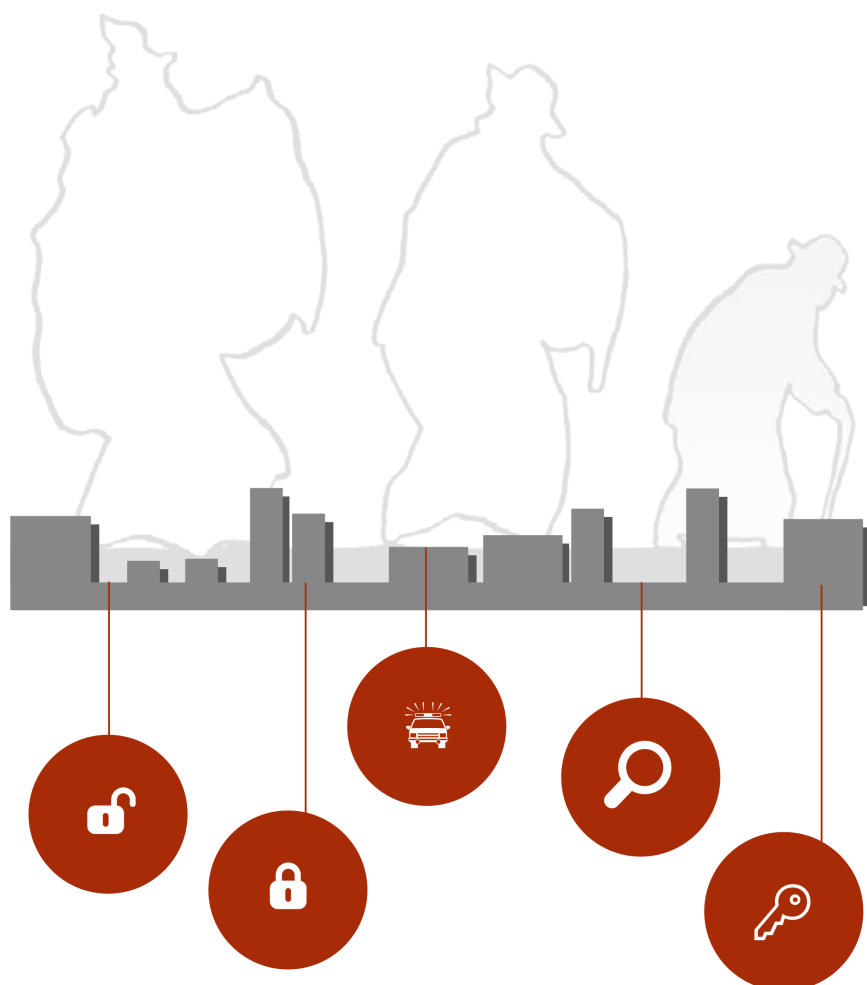


Technische Universität Kaiserslautern  
Fachbereich Raum- und Umweltplanung

Diskussionspapiere zur Stadtplanung  
Herausgeber: Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach, Lehrstuhl Stadtplanung

**Heft 3**  
**Urbane Sicherheit im demographischen Wandel**

Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach  
Kaiserslautern, 2013



## **Vorwort**

Demographische Änderungsprozesse, die aus der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung resultieren, haben Auswirkungen auf die infrastrukturelle Grundversorgung. Zu nennen sind nicht nur soziale und technische Einrichtungen. Es sind auch Folgen für die Sicherheit der Bevölkerung in Städten und Dörfern – hier als urbane Sicherheit bezeichnet – näher zu betrachten. Im Rahmen des Beitrages werden Zusammenhänge von Siedlungsstruktur und Sicherheit angesprochen.

## **Urbane Sicherheit als Aufgabe der Stadtplanung**

Nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 ist bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung zu berücksichtigen. Dieser seit 1960 in der ersten Fassung des BBauG, dem Vorgänger des BauGB, enthaltene Belang hat überwiegend als Verdeutlichung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse Bedeutung erlangt (vgl. Ernst et al. 2013, BauGB § 1 Abs. 6 RN 119). Gleichwohl ist anerkannt, dass die Sicherheitsanforderungen für die Wohn- und Arbeitsbevölkerung in der Bauleitplanung beispielsweise auch eine unfallanfällige Straßenführung, z.B. bei unübersichtlichen Kurven oder höhengleichen Bahnübergängen, zu berücksichtigen hat. Neben diesen Gesichtspunkten bringen die Polizeistellen in den Beteiligungsverfahren der Bauleitplanung regelmäßig Anforderungen zur Verbesserung der Sicherheit vor Kriminalität im öffentlichen Raum durch verbesserte Beleuchtung, Beseitigung unübersicht-

licher Wegeführungen, Planung begrenzter überschaubarer Bereiche mit ansprechenden Gestaltungselementen, Verbesserung oder Herstellung von Barrierefreiheit und anderen mehr ein. Hinzu kommen mögliche Konflikte aus unterschiedlichen religiösen, ethnischen und sozialen Prägungen von Bevölkerungsgruppen, die sich z.B. in Wohn- und Kerngebieten als Risiken für die individuelle Sicherheit niederschlagen können. Es ist wahrscheinlich, dass diese praktisch bisher eher nachrangige Bedeutung der Anforderungen an die Sicherheit der Bevölkerung in der Bauleitplanung und damit der Stadtplanung zunehmen wird.

## **Demographischer Wandel und Folgen für die urbane Sicherheit**

Der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung in Deutschland und in den einzelnen Bundesländern werden sich zukünftig, wenn auch in unterschiedlicher Dynamik und Intensität, fortsetzen (vgl. unter anderem Statistisches Bundesamt 2009, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2012). Die demographischen Änderungsprozesse werden im regionalen Bezug aufgrund von Binnen- und Außenwanderungen jedoch nicht homogen verlaufen. Vielmehr sind zeitlich und räumlich parallel ablaufende Schrumpfungs-, Wachstums-, Alterungs- und Verjüngungsvorgänge in unterschiedlichen Raumkategorien (Gemeinden im ländlichen Raum, städtische Ränder, städtische Kerne) mit unterschiedlicher Intensität zu erwarten (vgl. BBSR 2012, S. 158).

Im Zuge dieser sind Folgen für die urbane Sicherheit wahrscheinlich. Sicher-



heit kann grundsätzlich in objektive und subjektive Komponenten unterteilt werden. Während die objektive Sicherheit statistisch messbar und darstellbar ist (beispielsweise durch die polizeiliche Kriminalstatistik für Deutschland und die einzelnen Bundesländer), bezieht sich die subjektive Sicherheit auf die individuelle, gefühlte Sicherheit in bestimmten Situationen und an bestimmten Orten (vgl. Schewe 2006: 322). Unter Raumentwicklungsaspekten ist zukünftig bei der objektiv messbaren Kriminalität denkbar, dass die Gesamtzahl polizeilich registrierter Straftaten zurückgeht, bezogen auf Teilräume des Landes sich einzelne Delikte aber qualitativ und quantitativ verändern. So können beispielsweise Jugend-, Diebstahls- und Aggressions-/ Gewaltdelikte zurückgehen, Vermögens-, Fälschungs- und Betrugsdelikte (vgl. Spiess 2009, Laubenthal 2005) in denselben Teilräumen dagegen zunehmen, wenn sich im Kontext urbaner Entwicklungen entsprechende Tatgelegenheitsstrukturen neu formieren.

Nicht unerwähnt bleiben dürfen die steigenden Schuldenlasten und sinkenden Steuereinnahmen und der damit auch hier eingeschränkte finanzielle Handlungsspielraum der öffentlichen Haushalte. Strukturereformen sind auch im Sicherheitsbereich unausweichlich, vor allem dann, wenn in demographischen „Verliererräumen“ wie bei sozialen, kulturellen und technischen Gemeinschaftseinrichtungen (vgl. unter anderem BBSR 2012: 36ff) die Infrastruktur in der Fläche an neue Bedingungen anzupassen ist. Zu nennen ist unter anderem eine Vergrößerung der Einzugsbereiche der Polizeidienststellen mit Folgen für die Eintreffzeiten bei Einsätzen.

Die möglichen Entwicklungen der objektiven Kriminalität haben Einfluss

auf die individuelle Furcht und damit auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. So betrifft beispielsweise die Kriminalitätsfurcht wegen der vor Ort höheren Wahrnehmung (vgl. Frevel 2012) eher Bewohner des städtischen und weniger des ländlichen Raums sowie Bevölkerungsgruppen, die eine erhöhte Vulnerabilität aufweisen (beispielsweise Frauen und Ältere; vgl. Ziegler et. al 2011: 11). Oftmals ist aber durch Vermeidungsstrategien eine höhere Betroffenheit durch Kriminalität tatsächlich nicht gegeben (Kriminalitätsfurchtparadoxon). Es ist naheliegend, dass dieses Phänomen in Zukunft unter dem Eindruck einer geringer werdenden Bevölkerungs- und Siedlungsdichte auch in strukturschwachen ländlichen Räumen auftreten wird und die verbliebene Bevölkerung (beispielsweise Ältere, sozial Schwächere) eine verstärkte Kriminalitätsfurcht entwickelt, obwohl diese Räume im Sinne der Kriminalitätsbelastung nicht notwendigerweise besonders gefährdet sind. Bestimmte Gebiete im ländlichen Raum könnten somit von der Bevölkerung zunehmend als unsicherer oder verstärkt als Angsträume (beispielsweise schlecht ausgeleuchtete Unterführungen, Wartebereiche des öffentlichen Personennahverkehrs, wenig gepflegte Grünflächen, usw.) empfunden werden. Das kann bis zur Meidung öffentlicher Flächen führen. Aus der verringerten Passantenfrequenz folgen Gelegenheiten für abweichendes und auch kriminelles Verhalten. Zumal soziale Kontrolle geringer wird, wenn die räumliche Entfernung zwischen personenbezogenen Interaktionen zunimmt (vgl. Klimke 2008: 172). Weiterhin ist zu vermuten, dass Gebiete mit individuell hoher Betroffenheit in Folge des demographischen Wandels dann zusätzlich von Entmischungs- und Entleerungstendenzen merklich belastet werden, wenn eine



schlechtere Infrastrukturausstattung hinsichtlich der Gewährleistung urbaner Sicherheit mit einer tatsächlich höheren Kriminalitätsbelastung zusammenfällt.

### Szenario – mögliche Entwicklung der Sicherheit in verschiedenen Raumkategorien

Aus den vorangehend beschriebenen grundsätzlichen Entwicklungen soll ein Szenario für verschiedene räumliche Teilbereiche des Landes (Gemeinden im ländlichen Raum, städtische Ränder, städtische Kerne) skizziert werden, anhand dessen denkbare Auswirkungen auf die zukünftige urbane Sicherheit als Folge demographischer Verschiebungen (Schrumpfung, Wachstum, Alterung und Verjüngung) konkretisiert werden.

#### Raum A

Peripher liegende, vor allem strukturschwache ländliche Räume (A), vorwiegend solche, die weder über einen

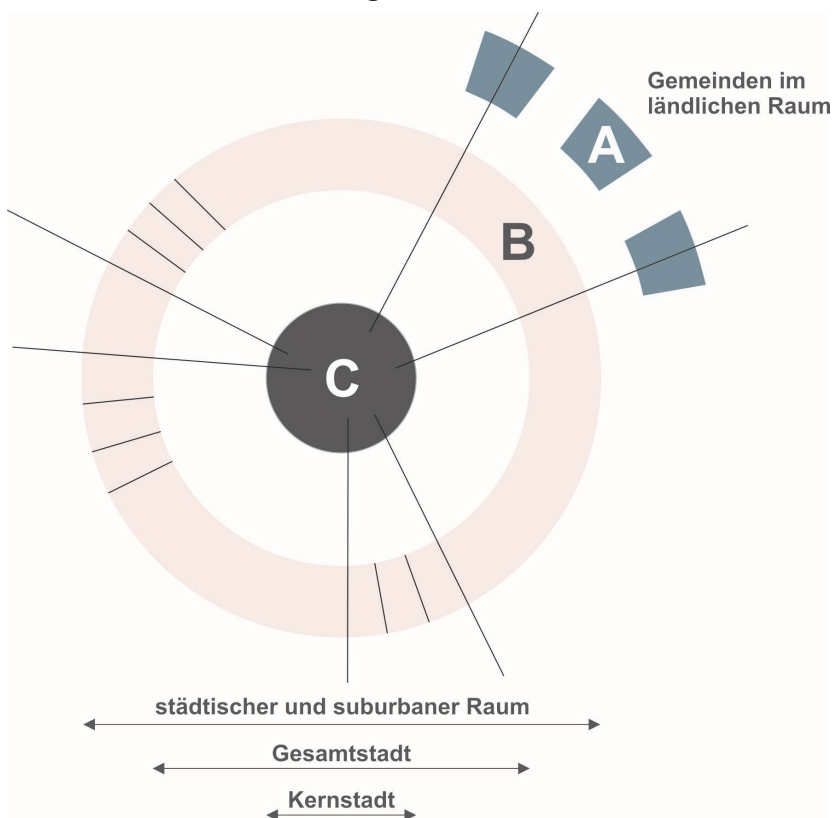
räumlichen noch einen funktionalen Anschluss an einen städtischen Kern verfügen, sind in besonderem Maße von Überalterung und Schrumpfung der Bevölkerung betroffen. Vor allem die junge Bevölkerung zieht es dauerhaft in die Kernstädte, da dort ein besseres Arbeitsplatzangebot besteht, die Ausbildung im Regelfall dort ohnehin stattgefunden hat, die Entfernungen zu zentralen Einrichtungen der Daseinsvorsorge wesentlich kürzer sind und das Angebot an Leistungen der Daseinsvorsorge insgesamt größer ist. Die schrittweise und heterogene Entleerung des strukturschwachen ländlichen Raumes hinterlässt hierbei stark fragmentierte Siedlungsgebiete, die in Teilbereichen noch bewohnt sind, in denen die infrastrukturellen Einrichtungen aufgrund zurückgehender Auslastung – gemessen an derzeitigen Maßstäben – zunehmend dysfunktional und unwirtschaftlich werden. In der Folge gelten bisherige technische und soziale Standards sowie Erreichbarkeiten und Einsatzzeiten von Polizei, Feuerwehr und Rettungskräften nicht ohne weiteres fort. Verschiedene sicherheitsbezogene Versorgungsleistungen können nicht mehr voll umfänglich oder nur unter zusätzlichen finanziellen, personellen sowie organisatorischen Aufwendungen erbracht werden. Daraus folgt in der Bevölkerung ein Gefühl der Unsicherheit sowie ein Vertrauensverlust gegenüber Behörden und Organisationen der Sicherheit. Durch verbesserte Tatgelegenheitsstrukturen steigt die tatsächliche Kriminalitätsentwicklung in diesen Räumen. Damit werden die Lebensqualität der verbliebenen Bevölkerung sowie wichtige Standortfaktoren und damit die dauerhafte Besiedlungsfähigkeit massiv eingeschränkt.

#### Raum B

Die Gebiete im suburbanen Umfeld grö-

Abb.1:  
Räumliche Verortung des Szenarios

[Eigene Darstellung, 2013.]





ßerer Städte (B), insbesondere die Siedlungen der 1960er und 1970er Jahren in den alten Bundesländern, werden vom fortschreitenden demographischen Wandel besonders betroffen sein. Ein Teil der dort ansässigen Bewohner zieht in die Kernstädte zurück (vgl. Difu 2005, BMVBS 2010). Neben der besseren infrastrukturellen Versorgung ist dies unter anderem auf den Pflegeaufwand der flächenbezogen großen Grundstücke im suburbanen Raum zurückzuführen. Damit ist eine Fragmentierung bestehender Siedlungs- und Nutzungsstrukturen zu erwarten, die auf die Erzeugung und Bewahrung urbaner Sicherheit einwirkt. Leerstehende Gebäude wechseln mit Straßenzügen ab, die noch vollständig bewohnt werden. Neue Grundstückskäufer oder Mieter werden durch das bestehende Wohnraumangebot kaum noch angesprochen. Aufgrund der Perforierung und Distanzvergrößerung bestehender Nachbarschaften in den suburbanen Ein- und Zweifamilienhausgebieten kommt es zu einer weiteren Erosion sozialer Nahfeldkontrolle. Dadurch entsteht in der Bevölkerung (unter anderem Ältere, Alleinstehende) der Eindruck, dass in einer Notfallsituation die bisherige nachbarschaftliche Hilfe nicht mehr geleistet werden kann. Die subjektive Sicherheit des Einzelnen geht zurück. Dies wirkt sich auf die Wohn- und Lebensqualität des Quartiers und weitete sich auf die gesamte Siedlung aus.

### **Raum C**

Die Nachfrage nach altersgerechtem Wohnraum nimmt in städtischen Kernen (C) zu. Darüber hinaus verlegt die aus dem ländlichen (A) und dem suburbanen Raum (B) zuwandernde Bevölkerung (unter anderem junge Arbeitssuchende, junge, finanzstarke Alte: ca. 55- bis 75-Jährige) ihren Wohnsitz in die Kerne oder in kernnahe Wohngebiete,

da das Angebot an Gütern und Dienstleistungen sowie an kulturellen und sozialen Leistungen hoch, gut ausgebaut und in relativ kurzer Zeit zu erreichen ist. In einer solchen Reurbanisierung finden Veränderungen des sozialen Gefüges mit einem ausgeprägten Nebeneinander verschiedener Alters- und Milieugruppen statt. Bei objektiv höheren Sicherheitsrisiken sowie sozialen Konflikten führt dies zu einer (kurzfristigen) überproportionalen Erhöhung des subjektiven Unsicherheitsgefühls des Einzelnen. Dies wird jedoch aufgrund der objektivierbaren infrastrukturellen Vorteile des städtischen Raumes toleriert.

Insgesamt zeichnen sich siedlungs- und nutzungsstrukturell, soziodemographisch sowie infrastrukturell bedingte Unterschiede von Siedlungen im städtischen und ländlichen Raum ab, die Konsequenzen für die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung fordern. Dabei stellt sich hier vor allem die Frage, welchen Beitrag die Stadtplanung leisten kann.

### **Wann sind Siedlungs- und Infrastrukturen sicher?**

Mit Blick auf sichere urbane Räume wird hier zur Diskussion gestellt, ob ein Zusammenhang zur Widerstandsfähigkeit von Gebieten besteht, und der aktuellen Diskussion resilienter Siedlungs- und Infrastrukturen eine praktische Bedeutung verleihen könnte. Dies erscheint deshalb überlegenswert, da sich Resilienz zum einen auf die Möglichkeit eines Systems bezieht, nach einer Beeinflussung wieder in den Ausgangszustand zurückzukehren und zum anderen in präventionsorientierter Sichtweise der Grad an akzeptabler Beeinflussung verstanden wird, der systemseitig nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung oder gar einem Verlust der ihr zuge-



dachten Funktionen führt (vgl. Siegler 2012: 56). Damit ist ein Zusammenhang zu vorsorgebezogenen Aspekten der Stadtplanung hergestellt, welcher die Verwundbarkeit bestimmter Strukturen oder Teile als Basis für den Umbau und die Erneuerung von Siedlungsbereichen einschließen könnte. Das Risiko einer dauerhaften Beeinträchtigung könnte so vermindert werden. Dies bedürfte dann für Siedlungs- und Infrastrukturen einer gefahrenbezogen präventiv wirkenden Planung durch die angepasste Gestaltung des Raumes (beispielsweise Durchmischung, Zonierung des öffentlichen Raumes) und durch die Ordnung der nutzungs-, soziokulturellen und baulichen Zusammenhänge. Dazu gehört auch die Berücksichtigung von individuellen Erfahrungen und Wissen der Bevölkerung (beispielsweise hinsichtlich der Verortung urbaner Angsträume), um gleichzeitig die subjektive Sicherheit zu verbessern. Solche Ansätze würden wohl überwiegend dort hohe Wirkungen erzeugen, wo aufgrund bislang unvollständiger oder fehlender Informationen Unsicherheiten entstanden sind, die negativen Einfluss auf Sicherheitsstrukturen entfalten (vgl. Siegler 2012: 57). Hier ist allerdings noch längst keine Antwort auf die Frage gegeben, welche Verbesserungen die Stadtplanung tatsächlich erzeugen kann.

Unter dem Eindruck der Implementierung von Sicherheitsanforderungen bei der Stadtentwicklung ist darüber hinaus zu betrachten, inwieweit die darauf orientierten Anforderungen und Erwartungen der Bevölkerung durch eine Ordnung und Gestaltung von Räumen befördert oder eingeschränkt werden können. Hier sind bauliche und soziale Dichte, gesellschaftliche Heterogenität sowie die Mischung von Nutzungen zu nennen. Hohe bauliche und soziale Dichte sind Merkmale von Städten und

haben zugleich eine sicherheitsrelevante Dimension. Soziale Dichte, auch im Kontext baulicher Dichte, kann bei ethnischer, kultureller oder religiöser Vielfalt über soziale Kontrollmechanismen auf der einen Seite zu erhöhter Sicherheit, auf der anderen Seite aber auch zu Kontroversen und Spannungen und dadurch zu Sicherheitsrisiken führen. Auch die Nutzungsmischung hat sicherheitsrelevante Dimensionen sowohl hinsichtlich einer Erhöhung als auch einer Verringerung von Sicherheit. Sie ergeben sich unter anderem aus baustrukturell und zeitlich unterschiedlichen Raumnutzungsansprüchen.

Insgesamt sind mehr Fragen offen als beantwortet. Urbane Sicherheit ist aufgrund fortschreitender demographischer und sozialer Verschiebungen sowie einer weiterhin steigenden Zahl an nationalen und internationalen Wanderungsbewegungen eine neue Herausforderung in der Stadt, der sich Planungswissenschaft und Planungspraxis stellen sollte.

### **Ausblick**

Widerstandsfähige Siedlungs- und Infrastrukturen könnten für die urbane Sicherheit eine besondere Bedeutung erlangen. Es geht um ein Sicherheitsniveau, das nicht nur organisatorisch-technisch umsetzbar und finanzierbar, sondern darüber hinaus auch durch vorsorgende Stadtplanung stabil ist. Dazu bedarf es einer intensiven fachlichen und politischen Auseinandersetzung zum anzustrebenden Sicherheitsniveau, in der auch individuelle Sicherheitsansprüche verschiedener Alters- und Milieugruppen in unterschiedlichen Raumkategorien ihren Platz haben sollten.



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2010): Reurbanisierung der Innenstadt. BMVBS-Online-Publikation Nr. 19/ 2010. Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2005): Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? Difu-Beiträge zur Stadtforschung Nr. 41. Berlin.

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch 108. Ergänzungslieferung 2013, § 1 Abs. 6 RN 119; aufrufbar unter: [http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/ErZiBiKoBauGB\\_108/BauGB/cont/ErZiBiKoBauGB.BauGB.p1.gIG.gIII.g11.htm](http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/ErZiBiKoBauGB_108/BauGB/cont/ErZiBiKoBauGB.BauGB.p1.gIG.gIII.g11.htm). Stand: 11. November 2013.

Frevel, Bernhard (2012): Die Kriminalitätslage – im Spiegel der Polizeilichen Kriminalstatistik. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2012): Dossier Innere Sicherheit. Bonn. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/135312/die-kriminalitaetslage-im-spiegel-der-polizeilichen-kriminalstatistik?p=2>. Stand: 10. Juli 2012.

Klimke, Daniela (2008): Wach- & Schließgesellschaft Deutschland. Sicherheitsmentalitäten in der Spätmoderne. Wiesbaden.

Laubenthal, Klaus (2005): Phänomenologie der Alterskriminalität. In: forum kriminalprävention. Zeitschrift der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention. Ausgabe 3/ 2005. Bonn, S. 5 – 7.

Schewe, Christoph S. (2006): Subjektives Sicherheitsgefühl. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit. Wiesbaden, 322 – 325.

Siegler, Arne (2012): Räumliche Vorsorge bei technischen Risiken in der Stadtplanung. Dissertation am Lehrstuhl Stadtplanung, Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach, TU Kaiserslautern. Kaiserslautern.

Spiess, Gerhard (2009): Demografischer Wandel und altersspezifische Kriminalität. Projektion der Entwicklung bis 2050. In: Naderi, Robert (Hrsg.): Auswirkungen demographischer Entwicklungen auf Sicherheitsfragen. Vorträge aus dem gleichnamigen Workshop vom 19./ 20. November 2007 im Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft. Heft 128. Wiesbaden, S. 35 – 56.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009 in Berlin. Wiesbaden.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2012): Rheinland-Pfalz 2060. Dritte regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2010). Statistische Analysen Nr. 25, 2012. Bad Ems.



Steinebach, Gerhard; Uhlig, Cordula (2012): Sicherheit im demographischen Wandel. In: Landesschwerpunkt Region und Stadt der TU Kaiserslautern (Hrsg.): Räume im Wandel – Empirie und Politik. Wiesbaden.

Steinebach, Gerhard; Uhlig, Cordula (2012): Sicherheit im demographischen Wandel. In: Schrenk, Manfred; Popovich, Vasily V.; Zeile, Peter (Hrsg.): REAL CORP 2012 Proceedings/ Tagungsband. Wien, 749 – 757.

Ziegler, Diana; Kudlacek, Dominic; Fischer, Thomas A. (2011): Zur Wahrnehmung und Definition von Sicherheit durch die Bevölkerung. Erkenntnisse und Konsequenzen aus der kriminologisch-sozialwissenschaftlichen Forschung. Forschungsforum Öffentliche Sicherheit. Schriftenreihe Sicherheit Nr. 5. Berlin.