

Sicherheitspolitik und Menschenrechte auf kommunaler Ebene

Empfehlungen basierend auf Ergebnissen der Round Tables vom 30. 06. und 1. 12. 2016

Juni 2017, Menschenrechtsbüro der Stadt Wien

AutorInnen: Karin König (MA 17) und Fiona Steinert (Boltzmann Institut für Menschenrechte)

Hintergrund

Auf Grundlage des Brainstormings beim Round Table „Sicherheit und Sicherheitsempfinden im öffentlichen Raum“ am 30. 6. 2016 wurden auf Basis eines Inputs von Arno Pilgram vom Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS) folgende Themen und Anliegen nach Zuständigkeiten für die Weiterbearbeitung geclustert:

1. Empirische Befunde zu Sicherheitslage und Sicherheitsempfinden (MD-OS, Fonds Soziales Wien, MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung, MA 17 Integration und Diversität, MA 13 Bildung und außerschulische Jugendbetreuung, MA 57 Frauenförderung und Koordinierung von Frauenangelegenheiten) zur Versachlichung und gesellschaftlichen Kontextualisierung der Debatte, Transparenz und Zugänglichkeit der Daten und Erhebungen
2. Wahrung menschenrechtlicher Standards bei repressiven Maßnahmen im öffentlichen Raum (LPD Wien: Regionales Dialogforum (RDF) mit der Zivilgesellschaft, Transfer des Projekts „Polizei.Macht.Menschen.Rechte“, Beteiligung an einer Arbeitsgruppe zum Thema Verhinderung von unzulässigem Profiling nach ethnischen und sozialen Kriterien)
3. Städtische soziale Arbeit zur Stärkung der Sicherheit und des Sicherheitsgefühls im öffentlichen Raum (bestehende Plattform/en „Soziale Arbeit im Öffentlichen Raum“)
4. Stadtplanerische Maßnahmen für Sicherheit im öffentlichen Raum (MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung, MA 19 Architektur und Stadtgestaltung, MD-BD/ Stelle für alltags- und gendergerechtes Bauen)
5. Menschenrechtsbasierte Kommunikationsmaßnahmen zu Sicherheit und Sicherheitsempfinden im öffentlichen Raum

Thema Nr. 5, das auf den Themen 1 – 4 aufbaut, wurde als prioritär für die Weiterbearbeitung im Rahmen des Prozesses im Menschenrechtsbüro identifiziert. Folgenden Fragen sollte in einem 2. Round Table nachgegangen werden:

- Welches Sicherheitsverständnis soll der Debatte und Politik zugrunde gelegt werden?
- Wer kommuniziert zu Sicherheit im Öffentlichen Raum und wie?
- Welche sozialen Gruppen stehen dabei im Mittelpunkt und werden häufig Gegenstand von diskriminierenden Zuschreibungen?
- Welche Sprache wird dabei verwendet?

Anfang Dezember 2016 veranstaltete das MR-Büro einen 2. Round Table mit dem Schwerpunkt „menschenrechtsbasierte Kommunikationsmaßnahmen zu Sicherheit im öffentlichen Raum“.

Das Thema „Geschlechterperspektiven auf das Thema Sicherheit“ wurde in einer gesonderten Sitzung behandelt¹.

¹ TeilnehmerInnen: Eva Kail (MD-BD), Ursula Bauer (MD-OS LI + GM), Marion Gebhart, Andrea Mautz (MA 57), Fiona Steinert (BIM), Karin König (MA 17), Sabrina Halkic (Büro GGR Frauen, Bildung, Integration, Jugend und Personal, Udo Häberlin (MA 18), Shams Asadi (Menschenrechtsbüro).

Ausgangslage und Herausforderungen

- Die Sicherheitslage im öffentlichen Raum in Wien ist empirisch belegt eine gute. Wien hat kein Sicherheitsproblem und war noch nie so sicher wie heute.² Das Narrativ „Wien – Sichere Stadt“ kann daher aus gutem Grund weiter erzählt bzw. neu etabliert werden.
- Dennoch ist das medial und politisch vermittelte Bild, dass sich viele Menschen bzw. Bevölkerungsgruppen zunehmend unsicher fühlen: Aussage der Polizei „Die Menschen glauben uns nicht, dass Wien sicher ist“,³ und z.B. sog. „Sicherheitsmonitoring 2016“ im Rahmen des KIRAS Programms, Teilergebnis „Die subjektiv empfundene Unsicherheit stieg 2016 sprunghaft an.“⁴
- Befragungen zeigen, dass sich (Un-)Sicherheitsempfinden und tatsächliche Bedrohungen der Sicherheit oftmals paradox zueinander verhalten. Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass Gruppen, die sich besonders unsicher fühlen, zu denen gehören, die real am wenigsten Unsicherheit erfahren, d.h. das Sicherheitsempfinden ist nicht kausal mit der Betroffenheit von Kriminalität verbunden.⁵
- Das Sicherheitsempfinden wird von zahlreichen Faktoren geprägt. Die Ängste sind überwiegend zukunfts- und wirtschaftsbezogen und hängen eng mit der Lebenssituation und -zufriedenheit sowie Wohnzufriedenheit zusammen. Das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen und Politik scheint zu sinken.⁶
- Die Furcht vor Kriminalität wird insbesondere von der medialen Berichterstattung stark beeinflusst (vor allem Boulevard und Gratiszeitungen).⁷ Eine starke Rolle kommt auch den sozialen Medien, Facebook u. a. zu. Falschmeldungen, falsche Gerüchte, stark verzerrte Darstellungen werden in die Welt gesetzt und weit verbreitet.
- Diese Berichterstattung spielt Bevölkerungsgruppen gegeneinander aus und stigmatisiert gesellschaftlich marginalisierte Gruppen, insbesondere eingewanderte und geflüchtete Menschen. MigrantInnen werden in der Debatte zu Sündenböcken für angsterregende gesellschaftliche Entwicklungen, deren Ursachen anderswo zu suchen und finden sind.
- Diese Stimmung findet auch Ausdruck in einer starken Zunahme rassistischer und rechtsextremer Straftaten. MigrantInnen werden zunehmend Opfer von rassistischer Ausgrenzung, Übergriffen und Beschimpfungen. Dies belegt auch der jährliche Rassismusreport von ZARA Verein für Antirassismus- und Zivilcourage Arbeit, dessen Beratungsarbeit seit vielen Jahren von der Stadt Wien/MA 17 gefördert wird. Anzeigen und Verurteilungen derartiger Straftaten stiegen in den Jahren 2015 und 2016 gegenüber den Vorjahren stark an.⁸ Hierbei handelt es sich um ein weiteres Paradoxon: Die vermeintlich Schuldigen sind oft diejenigen, deren Sicherheit objektiv gesehen besonders gefährdet ist.

² Studie des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS) im Auftrag der MA 17 Integration und Diversität, 2016, <http://www.irks.at/forschung/sicherheitsforschung/delinquenz-ausl%C3%A4ndischer-staatsangeh%C3%B6riger-wien.html>

³ Round Tables Sicherheit und Menschenrechte, 1 und 2, im MR-Büro.

⁴ Präsentation Dr. Raml Reinhard, KIRAS Fachtagung, 18. 10. 2016, <http://www.ifes.at/aktuelles/subjektive-unsicherheit-steigt>

⁵ Sicherheitsempfinden in Wien. Sonderauswertung der Sozialwissenschaftlichen Grundlagenstudie II für Wien, IRKS im Auftrag der MA 18, Dezember 2014

⁶ Leben und Lebensqualität in Wien, sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung – Befragungen der Stadt Wien in 5-jährlichen Abständen, zuletzt 2013 ...

⁷ Prof. Dr. Joachim Häfele, Präsentation bei Wiener Wohnbauforschungstag „Kriminalität und Sicherheitsempfinden im Wohngebiet“, 6. 12. 2016, Dr. Raml Reinhard, IFES, KIRAS Fachtagung, 16. 10. 2016

⁸ Verfassungsschutzbericht 2015, BMI; Rechtsextremismusbericht 2016, Grüner Klub im Parlament, Anzeige- und Verurteilungszahlen, S. 13 - 21

Kommunale Sicherheitspolitik ist ein Handlungsfeld, das über polizeiliche Maßnahmen weit hinausgeht. Das kommunale Verständnis von Sicherheit muss zuallererst die Dimension sozialer Sicherheit, Bildungs-, Erwerbs-, Einkommens- und Wohnsicherheit einschließen. Hier liegen die umfassendsten Handlungskompetenzen und -spielräume der Stadt.

Ziel von städtischer Sicherheitspolitik müssen menschenrechtskonforme Maßnahmen zur (Wieder-)Annäherung von objektiv belegter (sozialer) Sicherheitslage und Sicherheitsempfinden sowie vor allem eine Versachlichung der öffentlichen Debatte sein. Sozialen /sozialarbeiterischen Maßnahmen soll Priorität gegenüber repressiven Maßnahmen eingeräumt werden.

Verantwortliche AkteurInnen für Sicherheit im öffentlichen Raum sind dabei neben Polizei, Verwaltung, Politik und Medien alle BewohnerInnen, die den ÖR nutzen. (Siehe Grafik zum 1. Round Table, attached). Sicherheit ist so gesehen als sozialer Prozess zu begreifen, der permanent gestaltet werden muss.

Die Menschenrechtsperspektive auf das Thema Sicherheit in der Stadt führt zu einer Verschiebung der Problemwahrnehmung und ermöglicht einen Ansatz und Maßnahmen, die

- auf die Stärkung *aller* StadtbewohnerInnen als NutzerInnen des öffentlichen Raums ausgerichtet sind und die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden *aller* Bevölkerungsgruppen ungeachtet ihrer sozio-kulturellen Herkunft in den Blick nehmen⁹
- die Erhöhung der Selbstwirksamkeit, des Vertrauens der Menschen in die Zukunft zum Ziel haben;
- die zahlreichen und umfassenden Maßnahmen der sozialen Arbeit im öffentlichen Raum in den Vordergrund stellen und stärker kommunizieren;
- positive Impulse geben anstatt defensive Diskurse zu führen.
- sich hetzerischen und diskriminierenden Tendenzen der politischen und medialen Debatte entgegen stellen und diesen entgegen wirken.

⁹ Vgl. Mission Statement „Soziale Arbeit im öffentlichen Raum“, Stadt Wien/Ressorts Soziales, Jugend, Stadtplanung, Wohnen, Integration/Frauen, 2013

Empfehlungen

Sicherheit im öffentlichen Raum (öR) – Begriff und Grundlagen

- Umfassende wissenschaftliche Grundlagen zum Thema sind in der Stadt Wien vorhanden und werden seit vielen Jahren bearbeitet und beforscht (siehe z. B. Liste der MA 18 Studien im Anhang). Diese müssen besser bekannt gemacht und transportiert, die Erkenntnisse daraus besser vernetzt werden.
- Es soll ein umfassender und positiv besetzter Sicherheitsbegriff verwendet und auf den bestehenden Studien und Erkenntnissen aufgebaut werden; dies soll auch Basis für den geplanten Wiener Bericht zu Sicherheit vor Kriminalität in der Stadt Wien (Auftraggeber FSW) sein.

Ziele kommunalpolitischer Maßnahmen für Sicherheit im öR

- Es gibt ein „normales“ Maß an Unsicherheit in einer Großstadt, die mit den Vorteilen einer Großstadt einhergehen (Anonymität, Dichte, Vielfalt ...).
- Die Stadtbevölkerung muss lernen und dabei unterstützt werden, mit dieser Unsicherheit umzugehen (urbane Kompetenz).
- Realistische und messbare Ziele und Indikatoren von kommunaler Sicherheitspolitik sind zu definieren.
- Es muss verstärkt auf die eigentlichen Ursachen der Ängste eingegangen und diesen entgegen gewirkt werden (soziale Lage, Medienberichterstattung).
- Neben der Entwicklung von Kriminalitätsbelastungsraten müssen messbare Faktoren und Indikatoren aus dem Bereich der sozialen Sicherheit und Lebenszufriedenheit mitberücksichtigt werden (z. B. Leben und Lebensqualität in Wien – Befragungen).

Beitrag kommunaler Politik zu Sicherheit im öR und positivem Sicherheitsempfinden aller Bevölkerungsgruppen

- Von einem umfassenden und positiven Sicherheitsverständnis ausgehen, das auf soziale Sicherheit und Zufriedenheit fokussiert → stärkste Gestaltungsmöglichkeiten und Maßnahmen der Stadt
- Wiener Stadtverwaltung und Politik als gesellschaftliche SicherheitsakteurInnen deutlicher sichtbar machen
- Vielfältige bestehende Maßnahmen (Soziale Arbeit im öR, Stadtplanung ...) stärker vernetzen und kommunizieren
- Vertrauen *aller* BewohnerInnen in die Sicherheitsstrukturen der Stadt (Stadtverwaltung, Polizei ...) erreichen u.a. durch Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung und partizipative Ansätze

Menschenrechte in und durch städtische/n Kommunikationsmaßnahmen zum Thema Sicherheit wahren und schützen

Reframing des Sicherheitsdiskurses, Deutungsmacht zurückgewinnen durch:

- Entwicklung einer gesamtstädtischen Kommunikationsstrategie – dezentrale Umsetzung – inkl. Bezirke – begleitet vom PID / PR-Agentur
- Narrativ „Wien – Sichere Stadt“ – offensiv und abgestimmt kommunizieren – Koordination und Kampagne auf gesamtstädtischer Ebene, die Menschenrechts-/ Vielfalts - BotschafterInnen als dezentrales Element einsetzt

- Abstimmung der Medien- und ÖA seitens Stadt (BGM, MD-OS) und LPD Wien nach Vorbild aus kleinräumiger good-practice (z.B. Koordination der Medienarbeit durch Sucht- und Drogenkoordination zur Lage am Praterstern); Ziel: Versachlichung von Themen
- Politische Vorgaben zur Sicherstellung menschenrechtskonformer Standards für die Berichterstattung (Beispiel Ehrenkodex des Presserats)
- No funding of hate – keine Finanzierung/finanzielle Förderung von Hetze/Hass¹⁰
- Inseratenpolitik der Stadt Wien ⇒ Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung als Voraussetzung für Inserate; Inseratenpolitik der Stadt menschenrechtskonform gestalten, neu aufsetzen
- Stärkung des Ansatzes eines „konstruktiven Journalismus“¹¹ in der Zusammenarbeit zwischen Stadtpolitik, -verwaltung und Medien, u.a. Versachlichung und soziale Kontextualisierung der Sicherheits- und Kriminalitätsberichterstattung, keine Zuschreibung von Kriminalität entlang ethnisch-nationaler Zugehörigkeiten
- Auf der Kompetenz der StadtbewohnerInnen aufbauen und diese stärken – Handlungsspielräume eröffnen, eine sichere Stadt ist belebt und selbst- bzw. mitgestaltet¹²

Weiterführung und Verankerung der menschenrechtsbezogenen Reflexion zu Sicherheit im öffentlichen Raum

- Etablierung einer Schnittstelle innerhalb der Stadtverwaltung, die ressortübergreifenden Austausch und Abstimmung der empfohlenen Maßnahmen und Kommunikation auf Basis der genannten Grundsätze und Ziele sicherstellt.
- Politischer Auftrag an das Menschenrechtsbüro zur Begleitung dieser Schnittstelle in Hinblick auf menschenrechtskonforme Standards
- Weiterführung des Austausches zum Thema unter Beteiligung von Polizei, Wissenschaft und Menschenrechts NGOS, Medien

¹⁰ efus-Seminar „Prävention von vorurteilsbedingter Gewalt auf lokaler Ebene, 2./3. März 2017, EU Haus Wien.
<https://efus.eu/de/topics/risks-forms-of-crime/hate-crime/news-just-safer-cities-for-all/efus/12165/>

¹¹ siehe <https://www.fjum-wien.at/wp/kurse/konstruktiver-journalismus/>

¹² siehe „Planen aber sicher – Physische und soziale Verunsicherungsphänomene – wie kann die Stadtplanung ihnen begegnen“, MA 18, 2012

Anhänge zur Dokumentation der zwei Round Tables

RT vom 30. 06. 2016

- Input Dr. Arno Pilgram, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie
- Zusammenfassung des Brainstormings ‚geclustert‘ nach Themen und Vorschlägen für Maßnahmen (Grafik)
- Sicherheitsstudien der MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung
- Mission Statement „Soziale Arbeit im öffentlichen Raum“ , Stadt Wien, Jänner 2013
- TeilnehmerInnenliste

RT vom 1. 12. 2016

- Protokoll vom 1. 12. 2016
- TeilnehmerInnenliste