

Entschieden für Frieden

---



forumZFD

# Eine neue Städte-Agenda, auch für Köln?

---

Die UN und sichere Kommunen  
Dokumentation zum Fachgespräch

# Einleitung

---

Ob U-Bahn-Treter oder Gewalt an Schulen, politischer Terror oder Übergriffe auf Frauen – die Diskussionen um Gewalt in den Städten nehmen zu. Auch in Köln wird seit der eskalierenden „Hogesa“-Demonstration, dem Attentat auf die damalige Kandidatin für das Amt der Oberbürgermeisterin, Henriette Reker, und den sexuellen Übergriffen auf Frauen in der Silvesternacht 2015/2016 darüber diskutiert, wie sicher und inklusiv die Domstadt ist.

In Köln, aber auch in anderen Kommunen, wird diese Diskussion oft auf einer rein sicherheitspolitischen Ebene geführt. So reagierte man auf die Silvesterereignisse von 2015/2016 mit einer starken Polizeipräsenz im Folgejahr. Der Landtagswahlkampf 2017 war in Nordrhein-Westfalen geprägt von der Forderung nach mehr Polizisten und mehr Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen. Die Prävention von Konflikten und die Inklusion sich ausgegrenzt fühlender Bevölkerungsgruppen blieben im Diskurs hingegen oftmals auf der Strecke. Dabei ist es längst Konsens, dass soziale Teilhabe und Instrumente der Konfliktprävention und -transformation wichtige Bestandteile eines ganzheitlichen Ansatzes für eine sichere und inklusive Kommune sind.

Ein solcher Ansatz schwebt auch den Vereinten Nationen vor: So beinhaltet Ziel 11 der „2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung“ die Idee von sicheren und inklusiven Städten für alle. Auf dem dritten Weltsiedlungsgipfel im Oktober 2016 in Quito, Ecuador, wiederum wurden die Gedanken zu Ziel 11 weitergeführt und in der „New Urban Agenda“ zusammengefasst.

Dies wirft die spannende Frage auf, inwieweit internationale Dokumente wie die New Urban Agenda und die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen mit der „Realpolitik“ in der Stadt und der Kommune, ja in einzelnen Stadtteilen und „Veedeln“ wie in Köln zusammenhängen: Inwieweit stimmen die Lebenswirklichkeit und die Gestaltungsspielräume von Lokalpolitikerinnen, Lokalpolitikern und anderen Menschen aus dem Quartier mit den hehren Zielen und Vorstellungen eines internationalen Staatenbundes überein?

Vor diesem Hintergrund fand am 10. Mai 2017 im Studienhaus der Kölner Volkshochschule ein Fachgespräch statt, dessen Dokumentation hiermit vorliegt. Die Dokumentation fasst die Vorträge der folgenden Referenten und der sich anschließenden Diskussion zusammen:

- **Dr. Achim Wennmann** vom Genfer Graduate Institute ist Experte in den Fachgebieten Peacebuilding, Konfliktlösungen sowie wirtschaftliche Aspekte bei gewalttätigen Konflikten. Daneben ist Wennmann Hauptkoordinator der Genfer Peacebuilding Plattform.
- **Andreas Wolter** ist 3. Bürgermeister von Köln. Er nahm als Vertreter der Stadt Köln für den Deutschen Städtetag an der Habitat-III-Konferenz in Quito teil und berichtete vom Mehrwert der Konferenz für Köln, auch unter der Fragestellung, wie sicher und inklusiv Köln selbst ist. Des Weiteren schilderte Wolter die Rolle von Kommunen bei internationalen Verhandlungsprozessen.
- **Ulrich Bergmann** ist Fachreferent für Kinder, Jugend, Familie, Bildung beim Paritätischen Wohlfahrtsverband NRW. Bergmann stellte das Projekt „Lebenswerte Veedel“ vor und illustrierte, wie wichtig Sozialraumkoordination für ein inklusives und sicheres Köln ist.

## Impressum

Forum Ziviler Friedensdienst e. V.  
Am Kölner Brett 8  
50825 Köln  
Telefon 0221 – 91 27 32-0  
E-Mail kontakt@forumZFD.de  
www.forumZFD.de

Redaktion: Christoph Bongard (V.i.S.d.P.), Richard Klasen,  
Marianne Albrecht  
Grafik/Satz: Sonja Kleffner Communication Design  
gedruckte Auflage: 100 Stück  
Juli 2017

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des



und darüber hinaus aus Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes durch Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst.

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein das forumZFD verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

# 1

## Inklusive und sichere Städte im Spannungsfeld von New Urban Agenda und 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung

### 1.1 Global denken, lokal handeln: warum es starke Kommunen braucht

Sowohl die New Urban Agenda als auch die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung sind in den Augen von Dr. Achim Wennmann Ergebnisse eines umfangreichen Evaluationsprozesses der Vereinten Nationen. Sie, und das gelte vor allem für die 2030-Agenda, könnten als Vermächtnis des damaligen UN-Generalsekretärs Ban Ki Moon angesehen werden und stellten einen neuen normativen Entwicklungsrahmen für die Vereinten Nationen dar. Jedoch sei vor allem die New Urban Agenda geprägt von diplomatischen Floskeln, welche die Aussagen des Dokuments sehr schwammig erscheinen ließen. Dies mache es für Städte schwierig, sich auf dieses Dokument zu berufen: Aufgrund des unkonkreten Charakters des Dokuments könne kaum Druck auf die Regierungen ausgeübt werden. Darunter leide vor allem das Ansehen der New Urban Agenda stark.

Auch die Umsetzung sei schwierig, da innerhalb der UN verschiedene Organisationseinheiten für die Implementierung der einzelnen angesprochenen Themenfelder wie Klimaschutz, Städtebau oder eben Sicherheit zuständig seien. Dies ermöglicht diesen Akteuren den Zugang zu finanziellen Ressourcen, was in Zeiten von finanziellen Kürzungen und Verteilungskämpfen innerhalb der Vereinten Nationen sehr attraktiv sei.

Da die Verwirklichung beider UN-Agenden primär auf lokaler Ebene ablaufe, komme den Städten und Kommunen eine besondere Rolle zu. Denn die Realisierung könne nur im Zusammenspiel mit den betroffenen Menschen vor Ort erfolgen. Städte und Kommunen könnten dies nutzen, um den eigenen Spielraum zu vergrößern. Hier könnten Strategien durchgesetzt werden, die nicht mit dem Vorgehen der Zentralregierung übereinstimmen müssten. Beispielsweise würden sich in Kalifornien viele Städte entgegen dem Handeln der Trump-Administration für Nachhaltigkeit einsetzen. Der Erfolg solcher Projekte hänge dabei auch von der Stärke und dem Engagement der Zivilgesellschaft ab.

### 1.2 Inklusive und sichere Städte: was New Urban Agenda und 2030-Agenda leisten können (und was nicht)

Bei der Entstehung der New Urban Agenda konnte in Bezug auf die Frage inklusiver und sicherer Städte und Kommunen die

fehlende Vernetzung zwischen Friedensakteuren und Akteuren des klassischen Sicherheitssektors wie der Polizei beobachtet werden. Ein Ergebnis des Austausches zwischen diesen beiden Gruppen sei, dass urbane, menschliche Sicherheit erheblich von der Städteplanung abhängt. Es sei auch festgestellt worden, dass Personen des klassischen Sicherheitssektors und des Peacebuildings vollkommen andere Vorgehensweisen bei der Herstellung menschlicher, urbaner Sicherheit hätten.

Gewalt schaffe im Allgemeinen immer ein Gefühl der Unsicherheit. Politik und Polizei setzten bei der Bekämpfung dieser Gewalt oftmals noch auf ein klassisches Sicherheitsverständnis. Dabei werde die Gefahrenquelle von der Bevölkerung abgegrenzt. Dieses Vorgehen könne bei Demonstrationen beobachtet werden, wo ein hohes Polizeiaufgebot bereitgestellt werde, um eventuelle Gewalttaten von Demonstranten zu verhindern. Damit steige aber die Wahrnehmung von Unsicherheit in der Öffentlichkeit, auch wenn von den Demonstranten vielleicht gar keine Gefahr ausgehe. Als Beispiel wurden von vielen Teilnehmenden des Fachgesprächs die Demonstrationen gegen den AfD-Parteitag Ende April 2017 genannt, die weitgehend friedlich verliefen, aber schon im Vorfeld von der Polizei problematisiert wurden.

Kritisch zu bewerten ist laut Wennmann eine Militarisierung der Polizei, wie sie aktuell oft in Lateinamerika zu beobachten sei. Dieses Vorgehen löse keine Probleme, sondern polarisiere die Gesellschaft. Dadurch könne es zur Ausgrenzung der Gefahrengruppen aus der Gesellschaft kommen. Diese Entwicklung habe in El Salvador beispielsweise dazu geführt, dass ein Großteil der Bevölkerung lange der Ansicht gewesen sei, das Gangproblem könne nur durch die Ermordung aller Gangmitglieder gelöst werden. Angesichts einer solchen Stimmung könne kaum noch mit friedensbildenden Maßnahmen gearbeitet werden, die „Angstfalle“ sei dann zugeschnappt.

Peacebuilder hingegen hätten ein anderes Verständnis von der Herstellung von Sicherheit. („Wir kennen unsere Kriminellen“). Es könnten

innerhalb dieser Verhandlungen Regeln aufgestellt werden. So würde etwa festgehalten, dass bei Auseinandersetzungen zwischen Gangs kein öffentliches Eigentum

und keine Zivilisten zu Schaden kommen dürfen. Auch Waffenstillstandsverhandlungen zwischen einzelnen Gangs könnten durch die Arbeit von Peacebuildern entstehen und somit könnte die Sicherheit innerhalb von Städten erheblich gesteigert werden. Hierfür gebe es in El Salvador auch positive Beispiele.

»Peacebuilder würden den direkten Kontakt zu den Akteuren suchen, um durch präventive Arbeit ein Ausbrechen der Gewalt zu verhindern. Dazu sind direkte Verhandlungen unumgänglich.«

### 1.3 Ownership in Bevölkerung und Politik wichtig!

Städteplanung muss laut Wennmann partizipativ gestaltet werden. Immer noch entscheide die Stadtadministration oftmals, ohne einen Konsens mit der Bevölkerung zu suchen. Viele Entscheidungen seien dabei von wirtschaftlichen Interessen geprägt und dominiert. Das berge Konfliktpotenzial, etwa wenn reiche Immobilienfirmen Boden aufkaufen würden,

auf dem Armenviertel entstanden seien. Die Personen, die bisher in diesem Viertel gelebt hätten, würden vertrieben oder zwangsweise umgesiedelt. Dies führe zu Unruhen in der Stadt. Ein solches Vorgehen berühre grundlegende Menschenrechte, die viel zu oft für wirtschaftliche Interessen geopfert würden. Die armen Bevölkerungsteile würden als Gefahr gesehen und stigmatisiert. Dies sei ein prägnantes Beispiel dafür, welche Gefahr auch hinter einem Schlagwort wie „urbane Sicherheit“ stecken könne, weshalb einem Missbrauch des Begriffs vorgebeugt werden müsse.

Sicherheitspolitische Projekte seien oft an Leuchtturmprojekte geknüpft, mit denen sich einzelne, oft frisch gewählte Politiker profilieren wollten. Das gefährde die Nachhaltigkeit und damit auch die Wirksamkeit solcher Projekte: Ein politischer Machtwechsel könne zur Beendigung einer erfolgreichen Initiative führen. Schließlich wolle die neue Regierung nicht die Maßnahmen der Vorgänger weiterführen, sondern eigene Vorzeigeprojekte starten. Um dies zu verhindern, müsse Frieden als ein Thema betrachtet werden, das alle Parteien und Personen betreffe. In Kolumbien sei dies auf sehr beeindruckende Art geschehen. Wennmann zufolge war dort die Situation in einigen Städten derart bedrohlich, dass sich Gewalt als überparteiliches Thema durchsetzen konnte. Dadurch sei es möglich gewesen, viele Projekte dauerhaft und erfolgreich durchzuführen.

## 2 Köln in Quito

Auch Köln war in Quito auf der Habitat-III-Konferenz vertreten: Als Vertreter des Deutschen Städtetags war der 3. Bürgermeister Andreas Wolter Teil einer deutschen kommunalpolitischen Delegation, die neben ihm aus Dr. Eva Lohse (Oberbürgermeisterin von Ludwigshafen und Präsidentin des Deutschen Städtetags) und dem Oberbürgermeister von Mannheim, Dr. Peter Kurz, bestand. Andreas Wolter wurde bewusst als Vertreter der Stadt Köln eingeladen, da sich die Gastgeber in Quito für den Umgang der Stadt Köln mit dem Thema urbane Gewalt nach den Silvesterereignissen 2015/2016 interessierten.

Andreas Wolter freute sich über seinen in Quito gewonnenen Eindruck, wonach sich in internationalen Prozessen die Einsicht durchsetzen würde, dass Städte und Kommunen stärker in UN-Prozesse eingebunden werden müssten. Dies sei bisher nicht immer der Fall gewesen, obwohl Städte in Bereichen wie Migration oder Klimaschutz eine wichtige Rolle spielen würden. Jedoch würden vielen Städten und Kommunen die finanziellen Mittel fehlen, um an internationalen Konferenzen teilzunehmen. Zudem hätten die Zentralregierungen die Befürchtung, dass Städte und Kommunen andere Ziele verfolgen könnten.

Trotz dieser Schwierigkeiten müsse der internationale Austausch zwischen Städten und Kommunen untereinander, aber

auch mit anderen politischen Ebenen weiter ausgebaut werden. Potenziale gebe es im Bereich der Migration und Flüchtlingshilfe. Ein Beispiel sei der Austausch zwischen Köln und Tunis im Bereich der Bürgerbeteiligung an politischen Prozessen. Ein weiteres Beispiel sei die Ausbildung tunesischer Polizisten in Köln.

Bei internationalen Projekten habe sich die Kooperation zwischen der Stadt und Nichtregierungsorganisationen als sehr erfolgreich erwiesen: Der Stadt mangle es häufig an Personal, Sach- und Finanzmitteln und ihr sei es nicht gestattet, im Ausland Investitionen zu tätigen. Nichtregierungsorganisationen hätten keine derartigen Beschränkungen. Ganz konkret könnten Städte laut Wolter beim fairen Konsum aktiv werden. In diesem Bereich hätten die Städte und Kommunen Handlungsspielräume.

*»Nicht immer seien die Probleme in Kommunen des globalen Nordens und Südens vergleichbar, und doch könnten ganz konkrete Projekte bei einem solchen Nord-Süd-Austausch entstehen.«*

## 3 Aus der Praxis: „Lebenswerte Veedel“ – Bürger- und Sozialraum- orientierung in Köln

Soziale Inklusion ist eine wichtige Basis menschlicher Sicherheit. In diesem Bereich hat die Stadt Köln mit dem Konzept „Lebenswerte Veedel“ seit über zehn Jahren ein erfolgreiches Beispiel vorzuweisen.

Ulrich Bergmann vom Paritätischen Wohlfahrtsverband NRW stellte das Konzept vor und startete mit der Feststellung, dass bei schrumpfenden Haushalten oft zuerst bei sozialen Ansätzen gekürzt werde, auch wenn diese erfolgreich seien. Eine solche Konstellation habe auch den Anstoß zum Konzept „Das soziale Köln der Zukunft“ der LIGA (Arbeitsgemeinschaft der Kölner Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege) gegeben: Infolge eines Ratsbeschlusses zur Sozialraumorientierung sei dann die unbefristete Einstellung von Personal für das Konzept der „Lebenswerten Veedel“ ermöglicht worden.

Köln sei im Rahmen des Konzepts „Lebenswerte Veedel“ in elf Sozialräume aufgeteilt worden. Diese Gebiete seien nicht mit den Stadtteilen deckungsgleich. Die Räume würden durch Sozialindexfaktoren festgelegt und umfassen jeweils 20.000 bis 30.000 Einwohner. Um Stigmatisierungen zu vermeiden, seien „bürgerliche“ Stadtteile mit Stadtteilen, die von Armut und der so genannten „New Underclass“ geprägt sind, zusammengefasst worden. Der Begriff „New Underclass“ beschreibe Menschen, die seit mehreren Generationen keine Teilhabe mehr

gehabt haben und die ihren Lebensunterhalt durch Bezüge vom Amt sichern müssten. Dies sei zum einen eine große Belastung für den Haushalt einer Kommune und führe zum anderen zu einer Abhängigkeit und Perspektivlosigkeit ganzer Generationen. Des Weiteren fände man in den Sozialräumen eine relativ junge Bevölkerung mit hohem Migrationsanteil. Daher sei für die Arbeit in diesen Räumen eine hohe interkulturelle Sensibilität erforderlich, auch um Extremisierungsprozesse zu verhindern.

Für den Erfolg der „Lebenswerten Veedel“ sei des Weiteren eine hohe Effizienz notwendig: Die vorhandenen, geringen

Mittel müssten bestmöglich verwendet werden. Dabei sei aber klar: Frühe Investitionen könnten spätere, viel höhere Kosten verhindern. Gegenüber der Administration einer

»Wer in die Bildung der Kinder investiert, ermögliche diesen eine größere Chance auf einen Arbeitsplatz. Je früher in Bildung investiert werde, umso höher sei der ‚Social Return‘.«

Kommune müssen solche Projekte laut Bergmann als sozialpolitische Steuerungsprozesse vermittelt werden. Dabei sei es hilfreich, wenn das zuständige Personal in der Administration einen Bezug zu den Sozialräumen habe und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Finanzierung erkennen könne. „Lebenswerte Veedel“ vernetze die lokalen Strukturen mit der Stadtadministration. So könnten die Bedarfe vor Ort direkt an die Stadt kommuniziert werden.

Effizienz würde durch die Einhaltung verschiedener Schritte gewährleistet. Im ersten Schritt würden die vorhandenen Ressourcen in den jeweiligen Sozialräumen geprüft. Dies umfasse etwa die Infrastruktur (Jugendzentren, Kitas usw.) und die Organisationen, die in einem Sozialraum bereits aktiv seien (städtische Beratungsangebote usw.). Dann würde nach den Bedarfen in diesem Raum gefragt. Dabei würden die Bürgerinnen und Bürger in den Prozess eingebunden. Dies sei aufgrund der oben beschriebenen fehlenden Teilhabe oft problematisch. Die Sozialraumkoordinatoren müssten daher vor Ort werben: Die Personen müssten direkt angesprochen werden und es müsse ihnen vermittelt werden, dass durch ihr Engagement auch ihre Probleme gelöst werden könnten.

Im zweiten Schritt würden Sozialraumkoordinatoren eingesetzt. Zentral sei dabei die Förderung von Hilfsangeboten vor Ort (weg von einer Komm- zu einer Geh-Struktur der Hilfsangebote). Auch die Kooperation mit wichtigen Partnern aus den Sozialräumen würde angestrebt: Dies könnten Religions- oder Sportvereine, die Polizei oder Beratungszentren sein. Zudem würden die Angebote von Einrichtungen wie Kitas oder Schulen wo möglich ausgebaut, sodass sie zu Sozialraumimmobilien für alle Menschen würden.

Durch die Vernetzung von Organisationen mit den Bürgerinnen und Bürgern entstünden Begegnungsräume. Bürgerinnen und Bürger bekämen die Chance, sich im Rahmen von Sozialraum- und Stadtteilkonferenzen wieder aktiv einzubringen. Durch das eigene Handeln könnten die Menschen in den Sozialräumen aktiv etwas verändern und würden so gestärkt. Ein konkretes Ergebnis des Projektes sei die Einrichtung

verschiedener Familienzentren. Mit einer Broschüre und einem Stadtplan würden die Koordinatoren auf alle Angebote des Sozialraums aufmerksam machen.

Ein weiterer positiver Effekt des Engagements im Sozialraum sei die steigende Identifikation mit dem eigenen Viertel. Die Menschen seien wieder stolz auf ihr Veedel und würden zu der positiven Entwicklung beitragen wollen.

## 4

### Resümee

Am Ende der Diskussion waren sich alle Beteiligten darüber einig, dass internationale Dokumente nicht dazu führen dürften, als Selbstzweck neue Projekte ins Leben zu rufen. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass die Finanzierung alter und erfolgreicher Projekte eingestellt werde. Die bereits vorhandenen Projekte sollten stattdessen eher im Rahmen der internationalen Richtlinien weiterentwickelt werden.

Wünschenswert sei generell eine finanzielle Unterstützung von Städten und Kommunen, damit diese an internationalen Konferenzen und Austauschplattformen wie dem Habitat-III-Prozess teilnehmen könnten.

Frappierend fanden einige Teilnehmende die Gemeinsamkeiten der Erkenntnisse des Austauschs in Quito zwischen Peacebuilderinnen und Peacebuildern auf der einen Seite und klassischen Akteuren der Sicherheitspolitik auf der anderen Seite mit den Erkenntnissen der Friedensforschung und hier dem Konzept der „Friedenslogik“. Laut ihr muss Sicherheit über den Aufbau kooperativer und problemlösungsorientierter Beziehungen erreicht werden.

»Während laut Sicherheitslogik die Gefahrenquelle notfalls mit Gewalt von der Bevölkerung abgegrenzt werden muss, kann Sicherheit in der Friedenslogik nicht durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder durch Machtüberlegenheit erzielt werden.«

Konsens unter allen Beteiligten war, dass die Arbeit an einem inklusiven und sicheren Köln als Bestandteil der Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung und der New Urban Agenda gerade erst begonnen habe und fortgesetzt werden müsse. Das forumZFD wird daher in Köln weiter zum Thema inklusive und sichere Städte arbeiten und die Ergebnisse des Fachgesprächs in seiner Arbeit und in Folgeveranstaltungen aufgreifen.



**forumZFD**

## **Entschieden für Frieden**

---

Forum Ziviler Friedensdienst e. V.  
(forumZFD)  
Am Kölner Brett 8  
50825 Köln

Telefon 0221 – 91 27 32-0  
Fax 0221 – 91 27 32-99  
E-Mail [kontakt@forumZFD.de](mailto:kontakt@forumZFD.de)  
[www.forumZFD.de](http://www.forumZFD.de)

Spendenkonto:  
Bank für Sozialwirtschaft  
IBAN DE37 3702 0500 0008 2401 01  
BIC BFSWDE33XXX