

Sicherheitspartnerschaft
im Städtebau
in Niedersachsen
Impulse für Lebensqualität



JAHRESTAGUNG 2015

10 Jahre Sicherheitspartnerschaft
im Städtebau in Niedersachsen

Integration und Zuwanderung

| www.sicherheit-staedtebau.de |

Herausgeber:

Landespräventionsrat Niedersachsen
- Niedersächsisches Justizministerium -

Am Waterlooplatz 5a
30169 Hannover

Bearbeitet von: Susanne Wolter, Anke Schröder, Nora Noëlle Römling

Designvorlage: www.tabasco-media.com

JAHRESTAGUNG

2015

10 Jahre Sicherheitspartnerschaft
im Städtebau in Niedersachsen

Integration und Zuwanderung

Dokumentation der
Jubiläumsveranstaltung am 06. Juli 2015
in der Investitions- und Förderbank
Niedersachsen (NBank)

VERANSTALTUNG

Einladung

Tagesordnung

Pressemitteilung des Niedersächsischen Justizministeriums zur Veranstaltung

GRÜßWORTE

Michael Kiesewetter	1
<i>Vorstandsvorsitzender der NBank</i>	
Antje Niewisch-Lennartz	2
<i>Niedersächsische Justizministerin</i>	
Heiner Pott	6
<i>Verbandsdirektor, Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen</i>	
Uwe Kolmey	8
<i>Präsident des Landeskriminalamts Niedersachsen</i>	

BEITRÄGE

Prof. Dr. Herbert Schubert	12
<i>Hochschullehrer und Institutsdirektor, Fachhochschule Köln</i>	
Erlebnisse und Ergebnisse – Ein Rückblick auf das erste Jahrzehnt der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen	
Dr. habil. Stefan Luft	49
<i>Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen</i>	
Integration von Zuwanderern und städtischer Strukturwandel	
Ulrich Mädge	59
<i>Oberbürgermeister der Hansestadt Lüneburg</i>	
Das Lüneburger Modell	

DISKUSSION

Dr. Anke Schröder	66
Kurzfassung der abschließenden Diskussion zu Integration und Zuwanderung	
Quellenverweise	70



EINLADUNG

JAHRESTAGUNG 2015 10 Jahre Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen

Tagungszeit Montag, 06. Juli 2015
von 9.00 Uhr (Begrüßungskaffee)
bis ca. 13.00 Uhr

Tagungsort Investitions- und Förderbank
Niedersachsen – NBank
Günther-Wagner-Allee 12-16
30177 Hannover
Großer Sitzungssaal



Programm

9:15 Uhr: Begrüßung und Eröffnung

Michael Kiesewetter, Vorstandsvorsitzender der Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank

Grußwort der Ministerin

Antje Niewisch-Lennartz, Niedersächsische Justizministerin

„10 Jahre Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“

Zur Bedeutung der Sicherheitspartnerschaft in Niedersachsen:
Heiner Pott, Verbandsdirektor des vdw Niedersachsen / Bremen
Uwe Kolmey, Präsident des Landeskriminalamts Niedersachsen

„Erlebnisse und Ergebnisse –
Ein Rückblick auf das erste Jahrzehnt der SIPA“
Prof. Dr. Herbert Schubert, Fachhochschule Köln

11:00 Uhr: Kaffeepause / Fototermin

Fachvorträge:

„Integration von Zuwanderern und städtischer
Strukturwandel“

Prof. Dr. Stefan Luft, Universität Bremen

Einwanderung aus kommunaler Perspektive

Ulrich Mädge, Oberbürgermeister der Hansestadt Lüneburg
(angefragt)

Mittagsimbiss und informelles Get-Together

Anmeldung

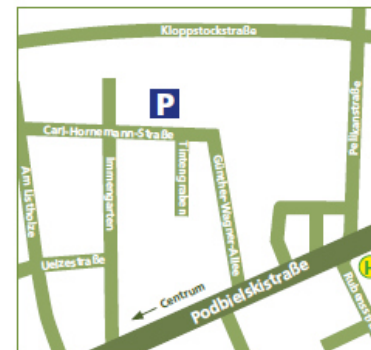
Bitte melden Sie sich bis zum **01.07.2015** per **E-mail** an.
Die Anzahl der Plätze ist begrenzt, daher gilt die Reihenfolge der Anmeldung.

Anmeldung per E-mail an

maritta.harling@mj.niedersachsen.de

Bei Fragen zum Programm wenden Sie sich bitte an
Frau Harling, Tel. 0511 120 5239.

Weitere Informationen zur Sicherheitspartnerschaft
im Städtebau in Niedersachsen finden Sie unter
www.sicherheit-staedtebau.de

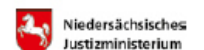


Anfahrt

Investitions- und Förderbank
Niedersachsen – NBank
Günther-Wagner-Allee 12-16
30177 Hannover

Anreise

Mit der Stadtbahn erreichen Sie uns an der Haltestelle Pelikanstraße
mit den Linien 3, 7 und 9 (teilweise). Vom Hauptbahnhof bis zur NBank
benötigen Sie inklusive Fußstrecke ca. 12 Min. (Fahrzeit U-Bahn: ca. 6 Min.)





JAHRESTAGUNG 2015

10 Jahre Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen

Programm

Montag, 06. Juli 2015

9.00 – 13.00 Uhr

Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank
Günther-Wagner-Allee 12-16, 30177 Hannover

9:15 Uhr: Begrüßung und Eröffnung

Michael Kiesewetter, Vorstandsvorsitzender der Investitions- und Förderbank
Niedersachsen – NBank

Grußwort der Ministerin

Antje Niewisch-Lennartz, Niedersächsische Justizministerin

„10 Jahre Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“

Zur Bedeutung der Sicherheitspartnerschaft in Niedersachsen:

Heiner Pott, Verbandsdirektor des vdw Niedersachsen / Bremen

Uwe Kolmey, Präsident des Landeskriminalamts Niedersachsen

„Erlebnisse und Ergebnisse – Ein Rückblick auf das erste Jahrzehnt der SIPA“

Prof. Dr. Herbert Schubert, Fachhochschule Köln

11:00 Uhr: Kaffeepause / Fototermin

Fachvorträge:

„Integration von Zuwanderern und städtischer Strukturwandel“

Prof. Dr. Stefan Luft, Universität Bremen

„Einwanderung aus kommunaler Perspektive“

Ulrich Mädge, Oberbürgermeister der Hansestadt Lüneburg

13:00 Uhr: Mittagsimbiss und informelles Get-Together



Sicherheit im Wohnumfeld stärken

Justizministerin bei Jubiläumsveranstaltung „10 Jahre Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“

Das Projekt „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ (SiPa) feiert in diesem Jahr sein 10-jähriges Bestehen. Anlässlich der Jahrestagung kamen heute in der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) Partner der SiPa, Mitglieder der kommunalen Spitzenverbände und Gäste aus Politik und Wirtschaft zusammen, um die erfolgreiche Zusammenarbeit zu reflektieren.

„Wieviel Nachbarschaft verträgt und toleriert der Mensch in dicht bewohnten städtischen Wohnquartieren? Und wie weit reicht die nachbarschaftliche Solidarität, wenn die neuen Nachbarn Flüchtlinge sind?“ fragte die Niedersächsische Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz zu Beginn ihrer Begrüßungsrede. Bei der Bewältigung der großen Aufgabe, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren, komme der kommunalen Ebene eine wichtige Rolle zu. Neben der vielbeschworenen Willkommenskultur sei auch das persönliche Wohnumfeld maßgeblich, denn es solle Menschen unterstützen, sich in der neuen Umgebung einzuleben und Verlust sowie Fluchterfahrungen zu verarbeiten.

Zur Bewertung von Wohnanlagen und Wohngebieten hat die SiPa ein Qualitätssiegel für Sicheres Wohnen entwickelt. Um dieses Qualitätssiegel zu erhalten, müssen verschiedene Kriterien erfüllt werden, die nachweislich sicheres Wohnen ermöglichen - angefangen bei ausreichender Beleuchtung über Sauberkeit bis hin zur Belebung des Gebietes. Bereits bei der Neuplanung und Neugestaltung von öffentlichen Anlagen und Wohngebieten sollte der Sicherheitsaspekt berücksichtigt werden, z.B. durch offene, helle und gut einsehbare Bauweise. Die Kombination der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Versorgung und Freizeit sorgt für Belebung der Räume. Aber auch bestehende Strukturen können im Sinne der SiPa sicher gestaltet werden, z.B. durch Förderung der Nachbarschaft. Gerade in den Städten weisen Wohngebiete durch Zuwanderungen und hohe regionale Mobilität eine große Vielfalt verschiedener Bevölkerungsgruppen auf. Hier sind das Sozialmanagement der Wohnungsunternehmen und die sozialen Dienstleistungen der Kommunen so auszurichten, dass aus dem oft verunsichernden Nebeneinander fremder Menschen vertrauensvolle Nachbarschaften werden können.

Nr. 81/15 / Marco Hartrich		
Pressestelle Am Waterlooplatz 1, 30169 Hannover	Tel.: (0511) 120-5162 Fax: (0511) 120-5181	www.mj.niedersachsen.de E-Mail: pressestelle@mj.niedersachsen.de

Die Bedeutung der SiPa wurde von Heiner Pott, Verbandsdirektor des Verbandes der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. (vdw) sowie von Uwe Kolmey, Präsident des Landeskriminalamtes Niedersachsen, in ihren Statements unterstrichen.

Prof. Dr. Stefan Luft von der Universität Bremen und Ulrich Mädge, Oberbürgermeister der Hansestadt Lüneburg und Präsident des Niedersächsischen Städtetages, beleuchteten in ihren Fachvorträgen inhaltliche und kommunale Aspekte des Themas.

Hintergrund:

Seit dem 01.01.2015 liegt die Federführung für die SiPa beim Landespräventionsrat Niedersachsen im Niedersächsischen Justizministerium. Zuvor war sie im Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung angesiedelt. Die SiPa ist ein Zusammenschluss von 20 Partnern aus dem staatlichen und nichtstaatlichen Bereich. Ziel ist es, Sicherheit im Wohnumfeld sowie im öffentlichen Raum zu schaffen und zu stärken. So soll Kriminalität gemindert und das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger nachhaltig verbessert werden.

Mehr zur SiPa, zu ihren Partnern, ihren weiteren Zielsetzungen und dem Qualitätssiegel erfahren Sie unter www.sicherheit-staedtebau.de.

Nr. 81/15 / Marco Hartrich		
Pressestelle Am Waterlooplatz 1, 30169 Hannover	Tel.: (0511) 120-5162 Fax: (0511) 120-5181	www.mj.niedersachsen.de E-Mail: pressestelle@mj.niedersachsen.de

Michael Kiesewetter

Vorstandsvorsitzender der NBank

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie sehr herzlich in der NBank zur Jahrestagung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau.

In der Arbeit der NBank nimmt die Unterstützung von Netzwerken in Niedersachsen einen großen Raum ein. Wir sind von dem Netzwerk der Sicherheitspartnerschaft überzeugt und unterstützen Sie gerne, nicht zuletzt, indem wir unsere Räume zur Verfügung stellen.

Die Sicherheitspartnerschaft oder, um die bei allen gebräuchliche Abkürzung SIPA zu nutzen, besteht seit nunmehr zehn Jahren.

Wenn wir schon bei Geburtstagen sind, dürfen die fünf Jahre Qualitätssiegel „Sicheres Wohnen“ nicht vergessen werden. In dieser Zeit konnten 25 beispielhafte Wohnobjekte ausgezeichnet werden. Die NBank ist Geschäftsstelle für das Qualitätssiegel für sicheres Wohnen. Deshalb arbeiten wir in erster Linie daran, die Zahl der Qualitätssiegel zu erhöhen, um die öffentliche Aufmerksamkeit für die Sicherheit in den Wohnquartieren zu steigern.

Nach allen Umfragen bewegen die Themen äußere und innere Sicherheit die Menschen kontinuierlich. Übersetzt heißt dies, jeder Einzelne ist sehr sensibel, wenn es um sein persönliches Sicherheitsempfinden und Sicherheitsbedürfnis geht.

Ich bin mir sicher, dies ist tief im Menschen verwurzelt. Auf die Spitze getrieben könnte man sagen: „Wären Umfragen schon zu Lebzeiten der Neandertaler so beliebt gewesen wie heute, die



Umfrageergebnisse zum Thema „Sicherheit“ wären vermutlich ähnlich ausgefallen“.

Zwar muten im Zeitvergleich die zehn Jahre Sicherheitspartnerschaft als wenig an. Aber wir haben in dieser Zeit viel erreicht. Neben der Entwicklung der Kriterien zum sicheren Wohnen wurden die Produkte „Niedersächsisches Qualitätssiegel für sicheres Wohnen“ und die Arbeitshilfe „Sicherheit für wohnbezogene Infrastrukturen in der Kommune“ von dem interdisziplinären Gremium erarbeitet.

Das Thema „Sicherheit“ steht unter vielen Facetten kontinuierlich auf der Agenda. Dafür ist die Sicherheitspartnerschaft nicht zuletzt die Triebfeder und übrigens stilbildend für andere Bundesländer.

Ich bin überzeugt davon, dass wir mit unserer Arbeit die Attraktivität Niedersachsens steigern: Denn das Thema Sicherheit ist entscheidender Standortfaktor. Ein hohes Sicherheitsgefühl und ein guter Platz in der Kriminalstatistik haben sehr positive Auswirkungen auf die Fachkräfteverfügbarkeit und die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes.

Umso wichtiger ist es, dass die erfolgreiche Arbeit unter Federführung des Landespräventionsrates in Ihrem Ministerium weiter fortgeführt wird. Dafür darf ich mich im Namen aller Mitglieder der Sicherheitspartnerschaft sehr herzlich bedanken. Ich freue mich nun auf Ihre Ausführungen.

Uns allen wünsche ich eine erfolgreiche Jubiläumstagung.

Antje Niewisch-Lennartz

Niedersächsische Justizministerin

Sehr geehrte Damen und Herren,
ich freue mich sehr, Sie bei der diesjährigen Jahrestagung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in der NBank begrüßen zu dürfen. Die heutige Veranstaltung steht unter einem besonderen Vorzeichen. Zum einen feiern Sie Ihr zehnjähriges Bestehen, wozu ich Ihnen zunächst ganz herzlich gratulieren möchte. Zum anderen hat es zum Jahreswechsel eine organisatorische Veränderung gegeben, die erklärt, warum Sie heute von mir und nicht von Frau Ministerin Rundt begrüßt werden. Seit dem 01.01.2015 liegt die Federführung für die Sicherheitspartnerschaft, kurz SIPA, beim Landespräventionsrat Niedersachsen im Niedersächsischen Justizministerium.

Der Landespräventionsrat - kurz LPR genannt - wurde bereits vor 20 Jahren per Kabinettsbeschluss gegründet und war von Anfang an als Beratungsorgan der Landesregierung sowie der Kommunen konzipiert. Diesen Auftrag nimmt der LPR sehr ernst. Er berät insbesondere Kommunen zu kriminalpräventiven Fragen regelmäßig und kompetent „vor Ort“. Das wird sehr geschätzt! Durch den gleichzeitig engen Kontakt zu den einschlägigen Landesministerinnen und -ministern ist gewährleistet, dass die Anliegen und Fragen der Kommunen zum Thema Prävention Gehör finden. Das macht den LPR zu einer einzigartigen Plattform und Drehscheibe für Vernetzung, Information und Wissen. Mit seiner konsequenten Ausrichtung auf die gesamtgesellschaftliche und insbesondere auf die



kommunale Prävention ist der LPR eine gute Adresse für die SIPA. Als Mitglied der ersten Stunde hat er gemeinsam mit dem Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen sowie dem Landeskriminalamt Niedersachsen die Entstehung der SIPA vor 10 Jahren ganz wesentlich mit vorangebracht. Dass es dann aber zur Gründung kam und die SIPA all die Jahre gut versorgt war, ist ganz wesentlich ein Verdienst des Niedersächsischen Sozialministeriums. Das möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich würdigen und meiner Kollegin Rundt sowie ihren Vorgängerinnen für die langjährige Koordination und Unterstützung der SIPA sehr herzlich danken.

Sehr herzlich danke ich natürlich auch den Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedsorganisationen, die ja das Wesen und das Herz der SIPA ausmachen. Sie halten der Idee seit 10 Jahren die Treue und schenken uns Ihre Zeit und Ihre eigenen Ideen - teilweise sogar ehrenamtlich. Ich kann Ihnen zusichern, dass wir die gute und bewährte Arbeit der Sicherheitspartnerschaft unter neuer Flagge ganz in Ihrem Sinne fortführen und weiterentwickeln werden. Dabei wird die SIPA auch künftig von Herrn Professor Schubert von der Fachhochschule Köln beraten. Dass Wissenschaft und Praxis in der SIPA keinen Gegensatz darstellen, sondern eine sehr produktive Verbindung eingehen, verdanken wir vor allem Ihrem Engagement, lieber Herr Professor

Schubert. Auf die künftige Entwicklung der SIPA bin ich sehr gespannt und unterstütze Sie alle gerne dabei, Ihr wichtiges Anliegen zu transportieren.

Der Schutz der Bürgerinnen und Bürger in unseren Städten und Gemeinden vor Gewalt und Kriminalität ist eine originäre Aufgabe der staatlichen Gewalt. In erster Linie obliegt diese Aufgabe Polizei und Justiz. Dieses Paradigma war bis in die späten 1980er Jahre unangefochten. Mit Beginn der 1990er Jahre setzte ein Umdenken ein, das dazu führte, dass die Kriminal- und Gewaltprävention auch von den Kommunen wahrgenommen werden. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zum einen haben Bürgerinnen und Bürger noch nie nach primärer gesetzlicher Zuständigkeit gefragt, sondern richten sich mit ihren Forderungen, Sorgen und Nöten an die staatlichen Vertreter, die sie unmittelbar vor Ort erreichen. Das sind in erster Linie kommunale Behörden, Ratsmitglieder und Bürgermeister. Zum anderen sind Kommunen aufgrund der umfassenden Daseinsvorsorge, die sie leisten, sehr gut in der Lage, präventiv auf Entwicklungen vor Ort zu reagieren. Unter Aufwendung erheblicher Mittel kümmern sich die Kommunen um Kinder, Jugendliche und Familien. Sie fördern Vereine und Initiativen im Sport und der Kultur. Die deutschen Kommunen geben jährlich im Bereich der Jugendhilfe und Jugendarbeit mehrere Milliarden Euro aus und betreiben auch damit aktive Prävention gegen Kriminalität, Gewalttätigkeit und Extremismus. Und natürlich werden kriminalpräventive Aspekte auch bereits schon bei der Stadtplanung und -gestaltung berücksichtigt.

Seit den 1990er Jahren sind allein in Niedersachsen 200, bundesweit um die 2000 kommunale Präventionsgremien entstanden. Dabei handelt es sich um institutionalisierte Vernetzungen einschlägiger Akteure aus den Bereichen Polizei, Justiz, Jugendhilfe, Schule, Kita, Ordnung sowie aus örtlichen Vereinen.

Darüber hinaus sind förmliche Sicherheitspartnerschaften zwischen Kommune und Polizei entstanden, die vor allem im Themenkomplex Sicherheit - Bauen - Wohnen fruchtbar gemacht werden konnten.

Die oben genannten Beispiele kommunaler Präventionsaktivitäten verdeutlichen, dass eine Fokussierung des Themas Prävention auf die Bekämpfung von Straftaten viel zu kurz greift. Prävention bedeutet viel mehr Lebensqualität, Sicherheit und das Vertrauen, im Wohnumfeld aber auch im öffentlichen Raum geschützt zu sein. Es geht also um das vielzitierte Sicherheitsgefühl der Menschen, was nicht nur durch Rechtsgüterverletzungen beeinträchtigt wird, sondern auch durch Kleinkriminalität und nicht geahndete Rechtsbrüche und Ordnungstörungen. Im weiteren Sinne gehören zum Gesamtpaket des Unsicherheitsgefühls auch soziale Sorgen, wie z. B. die Furcht vor Arbeitslosigkeit, die Einsamkeit älterer Menschen oder die Anonymität in Großwohnsiedlungen.

Was kann aus präventiver Sicht getan werden, um die Sorge und das faktische Risiko, Opfer einer Straftat im Wohnumfeld zu werden, zu mindern?

Eine Antwort liefert hier die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau mit dem Niedersächsischen Qualitätssiegel für Sicheres Wohnen. Das Qualitätssiegel ist von der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen entwickelt worden, um Wohnanlagen und Wohngebiete auszuzeichnen, die über nachweisliche Qualitäten in verschiedenen Schutzdimensionen verfügen und dadurch sicheres Wohnen ermöglichen.

Die Schutzdimensionen umfassen zum einen die gute städtebauliche Form und architektonische Gestaltung sowie technische Sicherungsqualitäten. Das allein reicht jedoch nicht aus, um das begehrte Siegel zu erhalten. Die Wohnungsunternehmen müssen nachweisen, dass sie sich um den sozialen

Schutz in der Nachbarschaft und unter der Bewohnerschaft kümmern und ihr eigenes Engagement sowie das anderer Institutionen in der Siedlung und im öffentlichen Raum ausgeprägt ist.

Anders gesagt: es geht um Nachbarschaft und ein gutes Miteinander. Gute Nachbarn kümmern sich umeinander und schauen nach dem Rechten, wenn beispielsweise der andere im Urlaub ist. Das verbessert nicht nur das eigene Sicherheitsgefühl, sondern verhindert unter Umständen Straftaten, die sonst unbemerkt begangen worden wären. Es ist leicht nachzuvollziehen, warum intakte Nachbarschaften für die Prävention ein Glücksfall sind.

Eine Emnid-Umfrage aus dem Jahr 2013 zeigt, dass die große Mehrheit der Menschen in Deutschland viel Toleranz und Geduld in ein gutes Verhältnis zu den Nachbarn investiert. Doch wieviel Nachbarschaft verträgt und toleriert der Mensch in dicht bewohnten städtischen Wohnquartieren? Und wie weit reicht die nachbarschaftliche Solidarität, wenn die neuen Nachbarn Flüchtlinge sind?

Bei der Bewältigung der großen Aufgabe, Flüchtlinge aufzunehmen und zu integrieren, kommt der kommunalen Ebene und ganz unmittelbar dem jeweiligen Quartier eine entscheidende Rolle zu. Das betrifft das Ankommen, das erste Sichzurechtfinden in neuer Umgebung wie auch den frühzeitigen Zugang zu örtlichen Infrastrukturen. Eine gelebte Willkommenskultur erfordert eine gute Vorbereitung, eine Empfangnahme am Tag des Eintreffens und eine Information der Flüchtlinge über alles, was binnen kurzer Zeit erledigt werden muss. Allen Beteiligten ist klar, dass die direkten Lebensumstände in der neuen Welt wesentlich die weitere Zukunftsperspektive der Flüchtlinge bestimmen. Neben der vielbeschworenen Willkommenskultur kommt dem Wohnumfeld eine besondere Bedeutung zu, denn es soll Menschen unterstützen, sich in der neuen Umgebung einzuleben und Verlust

sowie Fluchterfahrungen zu verarbeiten. Die Anforderungen an gute Unterkünfte können wie folgt umrissen werden: Gute räumliche Lage, d. h. einfacher Zugang zu Beratungsangeboten, zu Einkaufsmöglichkeiten, medizinischer Versorgung und Schulen. Eine Unterkunft soll so beschaffen sein, dass Retraumatisierung, Angst, oder Ausgrenzung vermieden werden. Privatwohnungen erfüllen diese Anforderungen besser als Gemeinschaftsunterkünfte, die immer nur temporäre Lösung sein sollten. Mir ist bewusst, dass die hohen Anforderungen an eine menschenwürdige und sichere Unterkunft aus ganz unterschiedlichen und keineswegs nur finanziellen Gründen nicht überall umgesetzt werden können. Die Kommunen schultern derzeit eine große Last und stehen gerade bei der Frage der Unterbringung nicht selten aufgebracht den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber. Darüber hinaus sind Konflikte der Bewohnerinnen und Bewohner in Sammelunterkünften unvermeidbar. Das beeinträchtigt das Sicherheitsgefühl und Misstrauen der Nachbarn zusätzlich und mindert die Akzeptanz. Jedem ängstlichen Bürger jedoch latenten Rassismus zu unterstellen, erscheint mir genauso kontraproduktiv wie der Versuch, die Dinge „qua Verwaltung“ zu entscheiden und Bürgerinteressen - vor allen Dingen Informationsinteressen! - zu ignorieren.

Wichtig ist in dieser Situation, dass es allen beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gelingt, nicht mit dem Finger auf den jeweils anderen zu zeigen, sondern gemeinsam die Verantwortung für die Versorgung, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen zu übernehmen. Das Ziel muss es sein, die Lebensqualität im Quartier für alle Teile der Bevölkerung zu gewährleisten.

Ich freue mich, dass Herr Dr. Stefan Luft von der Universität Bremen und Herr Oberbürgermeister Ulrich Mäde als Oberbürgermeister der Hansestadt Lüneburg und Präsident des Niedersächsischen

Städtetages das Thema in ihren späteren Fachvorträgen genauer beleuchtet werden. Hier soll noch einmal deutlich gemacht werden, mit welchen Herausforderungen sich Städte und Gemeinden konfrontiert sehen und welche möglichen Lösungsansätze sich bieten.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen heute konstruktive Gespräche und gute Ergebnisse. Möge die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau auch in den kommenden zehn Jahren so produktiv bleiben und sich relevanten gesellschaftlichen Themen annehmen. Ich nehme das Engagement der SIPA-Mitglieder mit großer Freude wahr und sehe, welche Früchte Ihre Arbeit trägt. Dazu gehört ganz explizit auch die großartige und tatkräftige Unterstützung des Kollegiums vom Landeskriminalamt Niedersachsen im Vorfeld dieser Veranstaltung. Für Ihr Engagement und Ihr Herzblut danke ich Ihnen allen abschließend nochmals ganz herzlich. Bei der Umsetzung Ihrer Ziele werde ich Sie gerne unterstützen.

Heiner Pott

Verbandsdirektor

Verband der

Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in

Niedersachsen und Bremen

„Als Vertreter der Wohnungswirtschaft freue ich mich, dass wir heute auf zehn Jahre Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen zurückblicken können. Dies ist nicht selbstverständlich. Mit Blick auf die anderen Länder gibt es kaum etwas Vergleichbares. Niedersachsen ist Vorreiter in diesem Bereich. Wir dürfen mit Recht stolz sein auf die Sicherheitspartnerschaft und natürlich auch auf das Qualitätssiegel „Sicheres Wohnen“, das sich in den vergangenen Jahren etabliert hat.

Als Wohnungswirtschaft und Landespräventionsrat in Niedersachsen 1998 erstmals über sicheres Wohnen diskutiert haben, war der Ausgangspunkt dafür die Empirica-Studie „Überforderte Nachbarschaften“ im Auftrag des GdW. Personen, die abends rund um eine Parkbank „lungerten“, Graffiti an den Garagenwänden, Verwahrlosungstendenzen in Treppenhäusern und Tiefgaragen - das waren die harmlosen Anzeichen dafür, dass es in einigen Gebieten schief lief.

Die Segregation von arm und reich innerhalb der Städte hatte neue Formen angenommen. Ganze Stadtteile waren plötzlich stigmatisiert. Bei genauer Betrachtung war aber das schlechte Image nicht immer mit der Realität in Einklang zu bringen.

Mit den „überforderten Nachbarschaften“ nahmen die Diskussionen in Niedersachsen ihren Anfang. Seitdem sind Kriminalprävention und Wohnungswirtschaft eng verbunden. Beide Seiten haben in den vergangenen Jahren sehr viel voneinander



gelernt. Das Verständnis von Sicherheit ist ein anderes geworden. An die Stelle eines eng geführten Sicherheitsbegriffes, der sich vornehmlich orientiert an den baulichen oder städtebaulichen Gegebenheiten, ist auch dank der Arbeit der Sicherheitspartnerschaft eine ganzheitliche Betrachtung getreten. Vor dem Hintergrund schrumpfender Einwohnerzahlen mit ihren bedrohlichen Begleiterscheinungen, wie Schließung von Geschäften, Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen sowie der schleichenden Verwahrlosung des öffentlichen Raumes, gewinnt der Sicherheitsaspekt für die Zukunft unserer Städte dramatisch an Bedeutung. Deshalb muss die Aufmerksamkeit stärker als bisher auf die sicherheitstaugliche Gestaltung öffentlicher Räume gelenkt werden. Dabei gilt es zu beachten, dass es zwar auch um baulich präventive Gestaltung der Quartiere geht, aber noch viel mehr um die Stärkung der Beziehungen innerhalb der Bevölkerung. Es geht darum, den gesamten Sozialraum in den Quartieren in den Blick zu nehmen. Neben planerischen und baulichen Unterstützungsmaßnahmen liegt der Schlüssel zur positiven Entwicklung vor

allen Dingen in dem netzwerkartigen Zusammenwirken von lokalen Akteuren und dem Bündeln unterschiedlicher Maßnahmen. Es geht um die systematische Zusammenarbeit der maßgeblichen Akteure und um ein koordiniertes Vorgehen. Es geht um das Quartiersmanagement, das dauerhaft und ganzheitlich alle Lebensbereiche in den Quartieren betrachtet, die Menschen aus ihrer Anonymität herausholt, soziale Teilhabe unterstützt und gewährleistet, neue Nachbarschaften initiiert, Integration fördert durch Begegnung und Räume und die Bewohnerinnen und Bewohner darin unterstützt, sich mit ihrem Wohnumfeld zu identifizieren. Dieser Gedanke der Netzwerkarbeit gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Der Sicherheitspartnerschaft wird vor diesem Hintergrund eine zentrale Aufgabe zuteil. Unser Dank gilt heute allen Akteuren, die mit unserem Verband gemeinsam die Sicherheitspartnerschaft tragen; insbesondere natürlich der Niedersächsischen Landesregierung, dem Landespräventionsrat und dem Landeskriminalamt, ohne die vieles nicht möglich wäre.“

Uwe Kolmey

Präsident

Landeskriminalamt Niedersachsen

Sehr geehrte Damen und Herren,
vielen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, einige Worte anlässlich der Jahrestagung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen sagen zu dürfen. Nun ist dies auch nicht irgendeine Jahrestagung, sondern eine Jubiläumsveranstaltung. Vor 10 Jahren, am 29.06.2005, haben wir Gründungsmitglieder eine Vereinbarung unterschrieben, in der die Ziele für gemeinsames Handeln definiert wurden.

Für uns als Polizei war es von Anfang an ein Selbstverständnis und eine Verpflichtung, die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen zu unterstützen. Mit den 11 Punkten der Erklärung verfolgt sie Strategien, die auch wir als Polizei für die polizeiliche Kriminalprävention verfolgen.

Das Landeskriminalamt Niedersachsen hat unter anderem als Zentralstelle für eben diese polizeiliche Kriminalprävention die Aufgabe, die örtlichen Dienststellen in die Lage zu versetzen, fachlich fundierte und wirksame Maßnahmen der Kriminalitätsverhütung durchzuführen. Dabei hat das Wissen um die Entstehungsbedingungen von Kriminalität in den letzten Jahren erheblich zugenommen und stellt Anforderungen, die Inhalte und Abläufe polizeilicher Arbeit an dieses Wissen anzupassen.

Wir alle wissen, dass zahlreiche Faktoren für das Kriminalitätsgeschehen verantwortlich sind. Und wir wissen auch, dass eine wirksame Kriminalitätsverhütung ortsbezogen, fachübergreifend und gesamtgesellschaftlich



ansetzen muss. Konkret bedeutet es, dass die Kommunen und natürlich auch wir als Polizei wissen müssen, wann und wo welche Störungen und Straftaten gehäuft auftreten und wie hoch die Betroffenheit der Bewohnerinnen und Bewohner sowie deren Opferwahrscheinlichkeit ist. Nur dann können Präventionskonzepte frühzeitig und gezielt ansetzen. Neben der Erkenntnisgewinnung aus der täglichen Arbeit heraus schöpfen wir unser Wissen dabei aus mehreren Ansätzen:

- Im Zusammenhang mit der Durchführung von Regionalanalysen oder Projekten zur kommunalen Sicherheit führt die Polizei auch Bürgerbefragungen durch.
- Mit regelmäßigen repräsentativen Dunkelfeldstudien im 2-Jahres-Rhythmus gewinnen wir seit 2013 durch die Befragung von jeweils 40.000 Menschen über 16 Jahren in Niedersachsen Erkenntnisse, wie sie in dieser Form bislang bundesweit einmalig sind. Wir befragen Menschen zu ihren Erfahrungen mit der Opferwerdung, aber auch zu ihrem raumbezogenen Sicherheitsgefühl in der Wohnung, im Haus, in der Nachbarschaft und im öffentlichen Raum. Zurzeit sind wir in der Auswertung von über 20.000 Antworten aus der Befragung in diesem Frühjahr.

Diese Ergebnisse und die Erkenntnisse aus der Polizeilichen Kriminalstatistik über Straftaten, Ordnungsstörungen, soziale Problempunkte, sich abzeichnende Angsträume und andere sicherheits-

relevante Aspekte werden systematisch zusammengeführt. Dann jedoch muss der entscheidende Schritt folgen: die Suche nach konkreten Lösungen und deren Umsetzung. Und hier spielt die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau eine enorm wichtige Rolle. Sie vernetzt die kriminalpräventive Sicherheitsarbeit und macht sie so für alle Beteiligten und natürlich auch für die Bürgerinnen und Bürger greifbar.

Wenn wir uns die Sicherheitslage für Niedersachsen vor dem Hintergrund der Polizeilichen Kriminalstatistik für das Jahr 2014 ansehen, so wird deutlich, Niedersachsen ist eines der sichersten Bundesländer. Wir haben im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern eine vergleichsweise geringe Kriminalitätsbelastung. Dennoch bleibt festzustellen, dass jedes Jahr viele Menschen in Niedersachsen Opfer einer Straftat werden. Und für den Wohnungseinbruch gilt leider, dass der Trend der letzten Jahre noch nicht umgekehrt werden konnte, über 14.000 solcher Taten haben wir 2014 registriert. Ein besonderes Phänomen stellt dabei der sogenannte Tageswohnungseinbruch dar. Zwischen 06:00 Uhr und 21:00 Uhr passieren die meisten Taten und die Auswirkungen eines Wohnungseinbruchs sind für viele Betroffene traumatisch. Nicht selten werden als Folge eines Einbruchs und der verloren gegangenen Sicherheit Wohnung oder gar der Wohnort gewechselt.

Diese Zahlen sind weiterhin viel zu hoch. Für einen wirksamen Schutz ist zwar in erster Linie jeder selbst verantwortlich, aber er darf auch nicht allein gelassen werden. Kommunen, Wohnungswirtschaft, Architektur und Planung, gesellschaftliche Vertretungen und Polizei müssen gemeinsam an einem Strang ziehen. Wir wissen durch unsere Dunkelfeldbefragung, dass rund 2/3 der Taten auch deshalb scheitern, weil sich die Bewohner

um den geeigneten Schutz ihrer Wohnung gekümmert haben. Aber es steht auch fest, dass das Umfeld, also eine intakte und aufmerksame Nachbarschaft, eine große Rolle spielt, um Täter abzuschrecken.

Bei den Inhalten der Erklärung zur Gründung der Sicherheitspartnerschaft ging es damals wie heute nicht allein darum, die tatsächliche Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden, zu verringern, sondern es ging immer auch darum, die gefühlte Sicherheit zu stärken. Dazu zählen Unordnungen im öffentlichen Bereich, wie z.B. herumliegender Müll, verschmierte Hauswände, dunkle Tiefgaragen oder unübersichtliche Hauseingänge. All das können Faktoren sein, die die Gemeinden und Städte unattraktiv machen. Sie erzeugen Unsicherheit und Unbehagen und halten die Menschen davon ab, diese Räume aufzusuchen.

Die Frage also, ob es zwischen der Art der Bebauung, der Gestaltung von Freiflächen, der Architektur, der Wohnungsbelegung, der sozialen Verkehrsinfrastruktur einerseits - und den Erscheinungen von sozialer Unordnung, Unsicherheitsgefühl und Kriminalität andererseits einen Zusammenhang gibt, ist in Deutschland und den europäischen Nachbarländern beantwortet worden – es gibt diesen Zusammenhang!

Wir wissen, dass die bauliche Umgebung und die Wohnverhältnisse stabilisierenden oder destabilisierenden Einfluss auf das Sozialverhalten der Menschen haben können – fühlen sich Menschen in ihrer Umgebung wohl und geborgen, so sind sie auch bereit, für ihre Umgebung Verantwortung zu übernehmen, sich mit dieser zu identifizieren und nicht nur selbst keine schädigende Verhaltensweisen zu zeigen, sondern auch darauf zu achten, dass andere sich dementsprechend verhalten.

Aber auch auf die Tatgelegenheiten, die sich einem zur kriminellen Handlung bereiten Täter bieten, hat die gebaute Umwelt erheblichen Einfluss. Zum Beispiel ist die Gestaltung von Eingängen und Treppenhäusern, die Wegeführung und Beleuchtung, die Positionierung der Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel für die Tatgelegenheitsstruktur ein wichtiger städtebaulicher Aspekt. Und zwar nicht nur für die tatsächliche Wahrscheinlichkeit Opfer von kriminellen Handlungen zu werden, sondern auch für die Angst und das Sicherheitsgefühl.

In Auswertungen von Bürgerbefragungen und Regionalanalysen ist deutlich geworden, wie wesentlich gerade das Sicherheitsempfinden für das Lebensgefühl der Menschen ist. Weitgehend unabhängig von Größe und Struktur der Kommunen kann man feststellen, dass Angst erzeugende Wirkung durch bauliche und räumliche Faktoren auf sehr konkrete Maßnahmen zurückzuführen ist. Als solche Angsträume werden immer wieder benannt:

- verwahrloste Grünanlagen und öffentliche Plätze
- unübersichtliche öffentliche Orte mit Versteckmöglichkeiten für potentielle Täter
- verödete, wenig belebte Gebiete
- Dunkelzonen
- fehlende Blickbeziehungen zwischen den Nutzern z.B. von Wegen und Plätzen.

Für die Polizei Niedersachsen haben diese Erkenntnisse dazu geführt, dass selbstverständlich dieses Wissen um die Sicherheitslage in einem Stadtgebiet und ihre Erkenntnisse von den Entstehungsbedingungen von Kriminalität und den Möglichkeiten ihrer Verhinderung in den Prozess städtebaulicher Planung eingebracht werden kann. Für die Planer, Erbauer, Eigentümer und Nutzer der Gebäude und Freiflächen soll es einen Gewinn

für die objektive und subjektive Sicherheit bringen.

Aber Sicherheit im öffentlichen Raum zu gewährleisten ist nicht allein Aufgabe der Polizei oder der Ordnungsbehörden – es ist eine gesellschaftliche Aufgabe und liegt daher in gemeinschaftlicher Verantwortung. Dies heißt: Wir brauchen strategische Allianzen für lebendige Städte. Wir brauchen Partnerschaften zwischen Verantwortlichen in der Wohnungswirtschaft und den Kommunen, Politikern, Planern, Wissenschaftlern und der Polizei. Die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen ist solch eine starke Partnerschaft; in ihr werden Kompetenzen gebündelt. Was daraus entstanden ist, möchte ich nur kurz anhand zweier Beispiele darstellen:

Sie hat durch ihre interdisziplinäre Zusammensetzung ein einzigartiges Verfahren zur Bewertung von Wohnungsbeständen erschaffen. Das Niedersächsische Qualitätssiegel für sicheres Wohnen! Es ist von der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau entwickelt worden, um Wohnanlagen und Wohngebiete auszuzeichnen, die über nachweislich sicherheitsrelevante Qualitäten verfügen und dadurch sicheres Wohnen ermöglichen. Für die Vergabe des Qualitätssiegels für sicheres Wohnen werden neben technischen objektiven Sicherheitsvorkehrungen auch Aspekte einbezogen, die die subjektive, gefühlte Sicherheitslage betreffen. Dabei handelt es sich zum Beispiel um die Förderung von funktionierenden Nachbarschaften oder die Gestaltung von Innen- und Außenanlagen. Für die Infrastrukturen des öffentlichen Lebens wurde zudem durch die Sicherheitspartnerschaft eine Arbeitshilfe „Sicherheit für wohnbezogene Infrastrukturen in der Kommune“ erstellt. Wir wissen alle, dass es öffentliche Plätze und Orte gibt, die besonders verletzlich für Belastungen und Störungen sind. Ich denke da an

- Bahnhöfe
- Fußgängerzonen
- Schulen
- Parks
- Spielplätze und Sportanlagen oder auch
- Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs.

Die Sicherheitspartnerschaft hat hierzu eine Arbeitshilfe erarbeitet, mit der ganz konkret Sicherheitsprobleme überprüft werden können. Es handelt sich dabei um ein Instrument, mit dem sich die Situation an kritischen Orten einer Gemeinde oder eines Stadtteils analysieren lässt und mit dem auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse Lösungsperspektiven erarbeitet werden können. Allein die Darstellung dieser beiden aus der Sicherheitspartnerschaft entstandenen Produkte macht deutlich, welchen Mehrwert sie für Niedersachsen und das Wohl der Bürgerinnen und Bürger darstellt.

Die Zentralstelle Prävention in meinem Hause ist in vielen landes- und bundesweiten Netzwerken der Länderpolizeien auch zum Thema Kriminalprävention im Städtebau eingebunden. Von dort wird dieses Bündnis in Niedersachsen hoch geschätzt und als einzigartig bezeichnet. Lassen Sie es mich deutlich sagen: Man beneidet uns darum!

Die Sicherheitspartnerschaft hat Meilensteine in der Sicherheitsarchitektur in Niedersachsen gesetzt. Lassen Sie uns weiterhin daran arbeiten, dieses Bündnis zu stärken.

Die Sicherheitspartnerschaft ist nicht nur mit der Erarbeitung theoretischer Konzepte befasst, sondern sie ist auch „vor Ort“, wenn sie handfeste Hinweise zur Sicherheit in Wohnungsbeständen oder in den Kommunen Hinweise und Tipps für sicherheitsrelevante Gestaltungsmöglichkeiten gibt.

An dieser Stelle richtet sich mein Dank an den Landespräventionsrat Niedersachsen, der zum

einen als Bindeglied zu den kommunalen Verantwortungsträgern dient, zum anderen aber auch seit Beginn dieses Jahres die Verantwortung für die Koordination der Sicherheitspartnerschaft übernommen hat. Mit viel Geschick und einem guten „Händchen“ ist es Ihnen bereits jetzt gelungen, die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau zu stabilisieren und die Mitglieder unter dem Dach des Landespräventionsrates zu vereinen. Wie die vergangenen Monate gezeigt haben, sind die Mitglieder noch ein Stückchen enger zusammengerückt. An dieser Stelle muss auch betont werden, dass viele Akteure der Sicherheitspartnerschaft ihre Mitarbeit im Nebenamt machen. Meinen Dank hierfür.

Ich kann Ihnen versichern, dass sich die Aktivitäten der Sicherheitspartnerschaft rechnen und sich auszahlen.

Auf der Habenseite stehen:

- weniger Straftaten und weniger Furcht
- mehr Lebensqualität
- mehr Vertrauen

Vor diesem Hintergrund hat die Sicherheitspartnerschaft eine über die bloße Feststellung auf gemeinsame Grundaussagen und die Bekundung der Absicht einer guten Zusammenarbeit hinausgehende Bedeutung – sie bildet die Grundlage für eine in Niedersachsen praktizierte Zusammenarbeit, die zugleich Bestätigung und Ermutigung erfährt.

Ich darf mich bei allen Beteiligten bedanken, Ihnen zu diesem 10-jährigen Erfolgsmodell gratulieren und Sie ermutigen, den eingeschlagenen Weg gemeinsam weiterzugehen.

Prof. Dr. Herbert Schubert
Hochschullehrer und Institutsdirektor
Fachhochschule Köln

Erlebnisse und Ergebnisse – Ein Rückblick auf das erste Jahrzehnt der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen

Ende Juni 2015 jährte sich die Konstituierung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen – umgangssprachlich häufig mit dem Akronym SIPA titulierte – zum zehnten Mal. Der Autor von der Forschungsagentur „Sozial • Raum • Management“ hatte das Netzwerk und seine Aktivitäten über den gesamten Zeitraum als wissenschaftlicher Impulsgeber und Prozessbegleiter quasi „gecoacht“. Aus dem Anlass des Jubiläums schaut er in den Rückspiegel, um den Prozess nachzuzeichnen und in einer Schlussbemerkung persönlich zu bewerten. Der Rückblick fällt differenziert aus, damit die Interaktionen der SIPA als interdisziplinäre Figuration und die daraus resultierenden Ergebnisse sowie Entwicklungsschritte hinreichend veranschaulicht werden können.

Zur Vorgeschichte der Sicherheitspartnerschaft

Neues Kontrollparadigma

Am Ende des 20. Jahrhunderts gewann eine neue Theorie der Kontrolle Kontur, in der Kriminalität nicht mehr als Problem der Benachteiligung, sondern als ein Phänomen der fehlenden Selbstkon-



trolle (Nutzende) und situativen Kontrolle (Umwelt) betrachtet wird. Der New Yorker Kriminologe David Garland hatte auf den Wandel des Kontrollparadigmas aufmerksam gemacht, wonach Kriminalität im Übergang in die Spätmoderne zunehmend als normales gesellschaftliches Phänomen betrachtet wird: „Eine Gruppe der Kontrolltheorien – man könnte sie als Kriminologie des Alltags bezeichnen –, die Theorien wie Rational Choice, Routine Activity, Verbrechen als Gelegenheit und situative Verbrechenprävention umfasst, entwickelte sich ... rasch zu einer wichtigen Ressource für die politisch Verantwortlichen. Die Arbeitshypothese dieser Theorien lautet, dass Kriminalität ein Ereignis ... ist, das keiner speziellen Motivation oder Disposition, keiner Pathologie oder Abnormalität bedarf und das den Routineabläufen des heutigen Sozial- und Wirtschaftslebens eingeschrieben ist“ (Garland 2008: 63)¹. Nach dieser Auffassung resultiert Kriminalität aus dem Mangel an Kontrollen – daher richtet das neue Kontrollparadigma die Aufmerksamkeit weniger auf die Menschen und mehr auf die Verankerung von Kontrollen in den Routinen der Interaktion und in der Gestaltung von Umwelten. Einen großen Bedeutungssprung machte dabei der Präventionsbegriff – die Wohlfahrt benachteiligter sozialer

¹ Quellennachweis ab Seite 70.

Gruppen trat demgegenüber in den Hintergrund. In den Blickpunkt gerieten auch neue Infrastrukturen in Gestalt von präventionsorientierten Partnerschaften und Netzwerken, um die Verbrechensprävention zu stärken und die kommunale Sicherheit zu erhöhen.

In der Folge werden die Grenzen des Feldes der Verbrechenskontrolle nicht mehr allein von den Institutionen der staatlichen Strafjustiz markiert, sondern auf Akteursfelder und Institutionen der Zivilgesellschaft ausgedehnt. Im neu entstandenen Präventionssektor richtet sich das Interesse darauf, „wie sich verschiedene Situationen umgestalten lassen, damit sich weniger Gelegenheiten für Verbrechen ergeben, wie sich interagierende Systeme (öffentlicher Nahverkehr, Schulen, Geschäfte, Freizeiteinrichtungen, Wohnungsbau usw.) so aufeinander beziehen lassen, dass es weniger Sicherheitslücken oder Kriminalitätsbrennpunkte gibt“ (ebd.: 326). Vor diesem Hintergrund setzte auch im Land Niedersachsen eine profilierte Präventionsorientierung ein, die im Jahr 1995 zur Gründung des Landespräventionsrates Niedersachsen (LPR) und zur Verankerung der Präventionsstrategie in Verbänden, Institutionen, Ministerien, nachgeordneten Behörden sowie wissenschaftlichen Einrichtungen führte. In den Folgejahren ist daraus ein landesweites Geflecht kommunaler Präventionsgremien und örtlicher Präventionsarbeit entstanden.

Wurzeln der städtebaulichen Kriminalprävention in Niedersachsen

Eine Facette der neuen Präventionsorientierung lenkte die Aufmerksamkeit auf den Stadtraum und das Wohnquartier. In Deutschland hatte das Thema „Sicherheit in der Stadt“ im Laufe der 1990er Jahre durch die gewachsene Mobilität und heterogene Struktur der Zuwanderung nach Öffnung

der osteuropäischen Grenzen bereits vermehrt Beachtung gefunden (vgl. Flade et al. 1997). Nach dem Fall des sogenannten Eisernen Vorhangs zu Beginn der 1990er Jahre hatten sich in westeuropäischen Staaten nicht nur die Migrationsströme aus den osteuropäischen Ländern erhöht – auch einige Kriminalitätsziffern waren in die Höhe geschwollen. Die hohe Durchmischung der Städte mit „Fremden“ gab den Impuls, das Thema Sicherheit ganz oben auf die Agenda zu setzen. Den Höhepunkt erreichte die Fokussierung auf die Sicherheitsthematik nach dem Terroranschlag in New York am 11. September 2001.

Mit der Präventionsorientierung erhielt die Kriminalitätsfurcht einen ebenso hohen Stellenwert wie die objektive Kriminalitätsbelastung. Trotz der Variabilität der Furchtquote blieb ein Merkmal konstant: Signifikant mehr Frauen als Männer fühlen sich – beispielsweise nach Dunkelheitseinbruch – im Außenraum unsicher. Diese Unsicherheiten von Frauen im öffentlichen Raum konnten empirisch nicht erklärt werden; denn die Kriminalstatistik zeigt, dass Frauen eher im privaten Raum gefährdet sind (Gewalterfahrungen). Es besteht ein paradoxer Zusammenhang: Frauen unterliegen im öffentlichen Raum einem weit geringeren Risiko, Opfer eines Gewaltdelikts zu werden, als Männer, aber sie projizieren ihre Kriminalitätsangst vor allem auf den öffentlichen Raum (vgl. Ruhne 2007).

Die Thematik einer geschlechtsdifferenzierten Sicherheitswahrnehmung griffen in den 1980er und 1990er Jahren vor allem die Gleichstellungsbeauftragten in den Städten und Gemeinden auf. Sie betonten die Notwendigkeit, sogenannte Angsträume im Wohnumfeld zu identifizieren, und kritisierten die unzureichende Berücksichtigung von Frauenbelangen im Alltag der kommunalen Stadtplanung. In diesem Kontext wurden in einem

Ressortforschungsprojekt des Bundesministeriums für Raumforschung, Bauwesen und Städtebau Planungskriterien und Umsetzungsstrategien für eine „Frauengerechte Stadtplanung“ erarbeitet (vgl. Baumgart/von Seggern 1994). Besondere Beachtung fand auch der Planungsleitfaden für mehr Sicherheit im öffentlichen Raum, den das Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen ausarbeiten ließ (vgl. Preis/Pohlmann-Rohr 1995). Als Ergebnis der Diskussion über „Angsträume“ wurden beispielsweise Maßnahmen wie das Frauennacht-taxi, Frauenparkplätze und die Umgestaltung von öffentlichen Plätzen nach Kriterien der frauengerechten Stadtplanung implementiert, um die Sicherheit und vor allem das Sicherheitsgefühl von Frauen im öffentlichen Raum zu erhöhen. Im feministischen Diskurs wurden solche Maßnahmen der Symptombekämpfung allerdings kritisch eingeschätzt, weil Unsicherheit auf ein Problem von Frauen reduziert wird, statt sie als ein Phänomen des Geschlechterverhältnisses wahrzunehmen: Erst Jahre später setzte sich die Erkenntnis durch, (Un-) Sicherheit als „Machtproblematik“ aufzufassen, „die durch ein dynamisches, wechselseitiges Konstruktions- und Konstitutionsgefüge zwischen ‚Raum‘ und ‚Geschlecht‘ bestimmt ist und die umgekehrt ... auf die Kategorien Raum und Geschlecht zurückwirkt“ (vgl. Ruhne 2007: 173). Der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw) beschäftigte sich mit der Sicherheitsthematik erstmals im Jahr 1998 im Rahmen der Tagung „Kriminalprävention und Sicherheit in Wohnanlagen“ in Bremen. In den Beiträgen vom Bremer Innensenator Borttscheller und vom niedersächsischen Innenminister Bartling wurde die neue Präventionsorientierung explizit aufgegriffen. Die Perspektiven von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten auf

Angsträume im Wohnumfeld wurden ebenso einbezogen, um Frauenbelange in der Bewirtschaftung von Wohnungsbeständen angemessen berücksichtigen zu können.

Präventionsprojekt „Sichere Städte und Gemeinden in Niedersachsen“

Die Bauabteilung war in dieser Zeit Teil des niedersächsischen Innenministeriums: Dr. Carola Schumann und Monika Brinkmann vom Referat „Frauenrelevante Aspekte in der Stadtentwicklung“ informierten in einem Schreiben vom 03.12.2001 sowohl die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens als auch den Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw), dass das Präventionsprojekt „Sichere Städte und Gemeinden in Niedersachsen“ geplant sei. Als Ziel des Projekts wurde formuliert, gelungene Praxisbeispiele in Niedersachsen zu erheben, wie durch städtebauliche Planung, durch baulich-technische Maßnahmen im Bestand und durch unterstützende Ansätze Nachbarschaften gestärkt, soziale Konflikte verringert werden können und Kriminalität vorgebeugt werden kann. Die Erhebung wurde von der Forschungsagentur Sozial • Raum • Management durchgeführt; die Verbände unterstützten die Sammlung aktiv und meldeten zahlreiche gute Beispiele, Projekte und Maßnahmen der Kriminalprävention im Städtebau und im Wohnungswesen.

Vorgeschichte



Abbildung 1: Vorgeschichte bis zum Jahr 2002

Die Ergebnisse der Erhebung veröffentlichte die Bauabteilung des Niedersächsischen Innenministeriums in der Handreichung „Sicheres Wohnquartier – Gute Nachbarschaft“, um die gesammelten Beispiele, Ansatzpunkte und Möglichkeiten der Kriminalprävention im Städtebau und in der Wohnungsbewirtschaftung im Land bekannt zu machen und zu verbreiten. Die Handreichung wurde im Rahmen einer Fachtagung vorgestellt, die das Niedersächsische Innenministerium und der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw) gemeinsam am 14. November 2002 im Schloss Celle veranstalteten, um unter den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, deren Aktivitäten die Kriminalprävention in den Stadtquartieren und Kommunen befördern können, einen Diskurs anzuregen. Es wurde als Auftakt zu einer interdisziplinären Auseinandersetzung mit Fragen der städtebaulichen Kriminalprävention deklariert – eingeladen waren Unternehmen und Genossenschaften der Wohnungswirtschaft, der Mieterbund, die Architektenkammer, Berufsverbände der Architektur, des Städtebaus und der Landschaftsarchitektur, Verkehrsunternehmen, Fakultäten für Architektur und Landschaft der Hochschulen und Universitäten, Akademien des Bereichs Städtebau und Planung, zivilgesellschaftliche Initiativen der Präventionsar-

beit vor Ort, die verschiedenen Fachämter der Städte, Gemeinden und Landkreise, deren Entscheidungen Einfluss auf die Sicherheitssituation vor Ort haben, sowie die verschiedenen Institutionen der Polizei.

In der Handreichung wurde Bezug auf den sogenannten CPTED-Ansatz der zweiten Generation (Crime Prevention Through Environmental Design) genommen. Es wurden nicht allein bauliche Gestaltungsmerkmale in den Mittelpunkt gestellt, sondern auch die Bedeutung der sozialkulturellen Kohäsion in der Bewohnerschaft und der Organisationskultur von Unternehmen der Wohnungswirtschaft für die Konstruktion von Sicherheit dargestellt. Als Grundverständnis wurde vermittelt, dass Stadtplanung, Wohnungswirtschaft und Polizei interdisziplinär kooperieren und weitere Fachgruppen sowie zivilgesellschaftliche Vereinigungen einbeziehen sollten. Dieses Verständnis verknüpft Kriterien der baulich-präventiven Gestaltung des Quartiers mit Strategien einer Förderung der Stadtteilkultur, einer Stärkung des nachbarschaftlichen Zusammenhalts und eines Netzwerkaufbaus zwischen den verschiedenen Professionellen- und Bewohnergruppen.

Anschluss an den deutschen und europäischen Fachdiskurs

Die Handreichung „Sicheres Wohnquartier – Gute Nachbarschaft“, in der die im Rahmen des Präventionsprojekts „Sichere Städte und Gemeinden in Niedersachsen“ gesammelten Praxisbeispiele dokumentiert worden sind, fand sowohl innerhalb des Landes Niedersachsen als auch bei einschlägigen Institutionen anderer Bundesländer positiven Widerhall. Das Landeskriminalamt Niedersachsen hatte den begonnenen Prozess zum Anlass genommen, in den Städten Göttingen, Hannover und Lingen (Ems) anhand exemplarischer Quar-

tiere ein eigenständiges Projekt „Kriminalprävention im Städtebau“ durchzuführen, um die Beratungskompetenzen polizeilicher Präventionsarbeit weiter zu entwickeln.

Am 28. und 29. April 2003 fand in Hannover der 8. Deutsche Präventionstag statt. In der Eröffnungsrede hatte der Niedersächsische Ministerpräsident explizit herausgestellt, dass die städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Kriminalprävention in Niedersachsen nachhaltig weiterentwickelt werden soll. In einem der Foren wurden auch die vielfältigen Beispiele und in der Handreichung herausgearbeiteten Grundpositionen zur Kriminalprävention im Städtebau in einem überregionalen Kreis von Fachleuten diskutiert. Vor diesem Hintergrund beschäftigte sich das Referat „Frauenrelevante Aspekte in der Stadtentwicklung“ der Bauabteilung, die inzwischen vom Innenministerium zurück in das Niedersächsische Sozialministerium verlegt worden war, weiter mit dem Thema der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Kriminalprävention.

Am 11. Februar 2004 veranstaltete das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit – wieder gemeinsam mit dem Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw) – in Hannover das Werkstattgespräch „Sicherheit planen und gestalten“. Im Fokus stand die „Realisierung der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Kriminalprävention durch Leitbilder und Verfahren“. Damit wurde einerseits die Notwendigkeit thematisiert, der städtebaulichen Kriminalprävention ein Leitbild zu Grunde zu legen. Andererseits richtete sich das Interesse auf die Umsetzungsfrage, wie Kriterien der Kriminalprävention im Wohnquartier realisiert, d.h. wie sie in der Wohnungsbewirtschaftung und in der Stadtentwicklung berücksichtigt werden können. Während die Teilnehmenden der ersten

Fachtagung im Jahr 2002 fast ausschließlich aus Niedersachsen stammten, stieß das Werkstattgespräch im Jahr 2004 auch bei Fachleuten aus anderen Bundesländern und sogar benachbarten europäischen Staaten auf großes Interesse. Die niedersächsische Auseinandersetzung mit der Thematik fand damit Anschluss an den deutschen und europäischen Diskurs über die städtebauliche Kriminalprävention.

Intensiv wurden „Verfahren zur sicheren Gestaltung der Stadt“ diskutiert: Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus verschiedenen Handlungsfeldern machten sich damit vertraut, wie Prüfverfahren aussehen, mit denen die Erfüllung von Prinzipien einer sicheren Wohnumwelt in Planungs-, Erneuerungs- und Bauvorhaben erreicht werden kann. Betrachtet wurden der damalige Entwurfsstand der Europäischen Richtlinie ENV 14383 (später zurückgestuft zum „Technical Report“ CEN/TR 14383 Prevention of crime – Urban planning and building design), Checklisten zur Überprüfung von Sicherheitsbelangen in der Bauleitplanung und das Lingener Modell einer „Verträglichkeitsprüfung“ in der Stadtplanung zur Schaffung sicherer Wohngebiete.

Bei der Betrachtung der verschiedenen Verfahren und bei der Erörterung von Leitbildern der städtebaulichen Kriminalprävention zeigte sich eine deutliche Skepsis gegenüber technokratischen Lösungen, die quasi „von oben herab“ verordnet werden. Als erfolgversprechender wurden Ansätze eingestuft, bei denen die einschlägigen Institutionen, Fachverbände, Professionsvertretungen und zivilgesellschaftlichen Gruppen sowohl bei der Entwicklung eines Leitbildes und von Kriterien als auch bei der Umsetzung von Verfahren der Überprüfung quasi „von unten“ (aber auch „von oben“ unterstützt) zusammenarbeiten. Im Austausch unter den verschiedenen Akteuren wurde daher

immer wieder betont: Das anspruchsvolle Ziel, die Sicherheit in Stadtquartieren zu fördern, lasse sich eher im Rahmen interdisziplinärer Netzwerke erreichen, die sowohl auf lokaler als auch auf multi-professioneller Kooperation beruhen, als im Rahmen formaler Regelungen, die sich auf einen Funktionsbereich (Ressort) beschränken.



Abbildung 2: Vorgeschichte der Jahre 2003 und 2004

Entwicklung der Idee einer „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“

Das Werkstattgespräch „Sicherheit planen und gestalten“ hatte bundesweit starke Beachtung gefunden. Aus Ostdeutschland kam sogar die Anfrage, große Teile des Programms noch einmal im Landkreis Oberspreewald-Lausitz wiederholen zu dürfen, um den Ansatz der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Kriminalprävention auch unter den Stakeholdern in Brandenburg erörtern zu können. Zu dieser Wiederholung kam es in der Fachtagung „Sicher leben in Stadt und Land ... Städtebau und Kriminalprävention im Einklang?“, die am 08./09. September 2004 in Senftenberg (Niederlausitz) stattfand; Veranstalter waren der Präventionsrat Brandenburg, der Präventionsrat Senftenberg und die Friedrich Ebert Stiftung. Mehr als drei Viertel der Referentinnen und Referenten waren mit dem Programm der

niedersächsischen Veranstaltung vom Februar 2004 identisch.

Eine Ausnahme bildete Andreas Stenger vom Ministerium des Innern des Landes Baden-Württemberg, der zum Thema „Kooperationen der Polizei in der planerischen Praxis“ referierte. Das Landeskriminalamt Baden-Württemberg hatte im Januar 2004 die Publikation „Städtebauliche Kriminalprävention“ veröffentlicht und das Thema „Kommunale Kriminalprävention“ war ein Schwerpunkt des 9. Deutschen Präventionstages am 17./18. Mai 2004 in Stuttgart gewesen. Besondere Beachtung fand der Hinweis von Andreas Stenger auf eine gemeinsame Erklärung, die das Innenministerium und Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg mit den Kommunalen Landesverbänden, der Architektenkammer Baden-Württemberg, der Fakultät für Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart und der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V. zur verstärkten Berücksichtigung sicherheitsfördernder Aspekte in Städtebau und Gemeindeentwicklung nach dem Präventionstag formuliert und einen Monat nach der Tagung in Senftenberg am 29. Oktober 2004 unterzeichnet hatte. Die Öffentlichkeit erfuhr davon in einer Pressemitteilung des baden-württembergischen Innenministeriums im Februar 2005, und die Zeitschrift „Gemeindetag BW“ berichtete über die verstärkte Berücksichtigung sicherheitsfördernder Aspekte in Städtebau in einem Schwerpunktheft „Städtebau und Gemeindeentwicklung“ (Ausgabe 04/2005).

Noch vor Ort in Senftenberg (Niederlausitz) erörterten die niedersächsischen Teilnehmerinnen und Teilnehmer am 09. September 2004 die baden-württembergische Initiative in einem intensiven Gespräch. In der Nachbereitung setzte sich die Sichtweise durch, dass das Feld für die Initiative

einer Partnerschaft – wegen des Prozesses seit 2002 und der bestehenden Kooperationsachsen – auch in Niedersachsen gut vorbereitet sei. Betont wurde das hervorragende Potenzial des niedersächsischen Ansatzes: Durch den aktiven Einbezug der Wohnungswirtschaft war die Akteursfiguration bereits zu der damaligen sehr breit aufgestellt. Es herrschte die Einschätzung, die bestehende Achse „Bauministerium – Wohnungswirtschaft – Kommunen – Polizei“ verspreche eine Kooperation, die über eine schriftliche Erklärung hinaus praxiswirksam werden könne.

Institutionalisierung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen

Vorbereitung eines Leitbildes

Die Vorbereitung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen begann im Dezember 2004 mit einem strategischen Diskurs im Sozialministerium. Der Prozess wurde in vier Phasen gegliedert: (1) Im Zeitraum von Dezember 2004 bis Ende Januar 2005 wurde zu ausgewählten institutionellen Schlüsselakteuren mündlich Kontakt aufgenommen. (2) Im Februar 2005 wurde die Grundskizze eines Leitbildes der städtebaulichen sowie wohnungswirtschaftlichen Kriminalprävention formuliert und die Schlüsselpersonen wurden zu einem ersten Austausch darüber eingeladen. (3) Anschließend wurden die ausgetauschten Grundpositionen zu einem Entwurf der „Vereinbarung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ verdichtet und in einem zweiten Arbeitstreffen im April 2005 erörtert. (4) In der letzten Phase erfolgte der Feinschliff des Wortlauts der Vereinbarung im Rahmen einer postalischen Abstimmung unter den beteiligten Akteuren in den Monaten April und Mai 2005. Der Prozess

endete mit dem Meilenstein der feierlichen Unterzeichnung im Juni 2005.

Das Einladungsschreiben zur Starterkonferenz „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ am 22. Februar 2005 wurde unter dem Betreff „Gemeinsame Erklärung zur Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ versandt. Darin wurde an die Veranstaltungen der Bauabteilung des Ministeriums in den Jahren 2002 und 2004 angeknüpft, die mit dem Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V. (vdw) zum Thema „Sicherheit durch Siedlungsgestaltung“ durchgeführt und von den Kommunalen Spitzenverbänden, Wohnungsunternehmen in Niedersachsen, Präventionsräten, Gleichstellungsbeauftragten, sozialen Einrichtungen, der niedersächsischen Polizei und anderen Verbänden unterstützt worden waren. Die angeschriebenen Institutionen, Verbände und Organisationen wurden eingeladen, an der Fortsetzung dieses Prozess mitzuwirken und mit Akteuren des Städtebaus, der Wohnungswirtschaft und der Kriminalprävention eine gemeinsame Erklärung zur Sicherheit im Städtebau in Niedersachsen zu beschließen. Diese Erklärung wurde als Grundlage für eine verbesserte Kooperation unter den beteiligten Behörden, Institutionen und Organisationen in Niedersachsen ausgewiesen. Denn – so hieß es im Anschreiben – die Berücksichtigung von sicherheitsfördernden Aspekten in der Stadtentwicklung, der Stadtplanung und bei immobilienwirtschaftlichen Investitionen stelle einen wichtigen Beitrag für die Entwicklung der Lebensqualität in den Städten und Gemeinden Niedersachsens dar. Die fachlichen Impulse für die interdisziplinäre Positionierung und für die Erarbeitung der Leitlinien der zu gründenden Sicherheitspartnerschaft setzte die Forschungsagentur „Sozial • Raum • Management“ als wissenschaftliche Begleitung.



Abbildung 3: Gründungsphase im Jahr 2005

Konstituierung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen

Am 29. Juni 2005 wurde die „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ aus der Taufe gehoben. Unter der Federführung des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit unterzeichneten Repräsentantinnen und Repräsentanten der Wohnungswirtschaft, von Berufsverbänden der Architektur und des Städtebaus, der Planungs- und Raumwissenschaften, der Zivilgesellschaft und der Polizei in einer gemeinsamen Erklärung Prinzipien und Ziele, die bei der Planung und Entwicklung städtebaulicher sowie wohnungswirtschaftlicher Vorhaben unter Sicherheitsgesichtspunkten verstärkt zu beachten sind. Von den zum Austausch über eine gemeinsame Erklärung eingeladenen Institutionen waren lediglich die Kommunalen Spitzenverbände nicht dabei – sie unterzeichneten die Vereinbarung erst ein paar Jahre später. Im Vordergrund der gemeinsamen Erklärung stand das Ziel, die Sicherheit im Wohnumfeld und im öffentlichen Raum durch Zusammenarbeit zu erhöhen und damit langfristig zur Verbesserung der Lebensqualität aller Bürgerinnen und Bürger beizutragen. Es handelte sich um eine Selbstverpflichtung der beteiligten Akteure der Wohnungswirtschaft, der Verbände und Institutionen der Planungsprofessi-

onen sowie der Polizei. An dem Festakt nahmen teil:

Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration – Bauabteilung als federführende und koordinierende Institution,

- unterstützt von der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen, die später zur Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) weiter entwickelt wurde.

Aus der Wohnungswirtschaft gehörten zu den Unterzeichnenden:

- vdw Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V.,
- BFW Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Niedersachsen/Bremen e.V.,
- Haus & Grund Niedersachsen e.V..

Architektur und Städtebau wurden vertreten durch:

- Architektenkammer Niedersachsen,
- SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.,
- BDLA – Bund Deutscher Landschaftsarchitekten, LG Niedersachsen Bremen,

Die Planungs- und Raumwissenschaften wurden repräsentiert von:

- Leibniz Universität Hannover, Fakultät für Architektur und Landschaft,
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung,
- DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, LG Niedersachsen/Bremen.

Darüber hinaus war der Landespräventionsrat Niedersachsen involviert, und die niedersächsische Polizei wurde vertreten durch das Landeskriminalamt.

Die gemeinsame Erklärung der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ lenkte die Aufmerksamkeit – unter dem Gesichtspunkt der Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden – auf die Sicherheit fördernde Gestaltung öffentlicher Räume und auf die Beseitigung sogenannter Angsträume. Die dreizehn Mitglieder der Sicherheitspartnerschaft erklärten, dazu beitragen zu wollen, dass durch gestalterische Maßnahmen negative Entwicklungen in Stadtgebieten aufgehalten, nachbarschaftliche Begegnungen und informelle soziale Kontrolle erleichtert sowie mögliche Gelegenheitsstrukturen zur Tatbegehung reduziert werden. Die Aneignung des Wohngebäudes und des Wohnumfeldes seitens der Bewohnerschaft sei zu erleichtern und die lokale Identifikation zu fördern, da dies die wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung gemeinschaftlicher und persönlicher Verantwortungsübernahme darstelle.

Die Akteure der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ erklärten in der Vereinbarung (im Sinne eines Leitbildes), dass zur Verbesserung der Sicherheit durch die Planung und Entwicklung sowohl im Bestand als auch beim Neubau elf Prinzipien zu beachten sind:

1. Übersichtliche Führung der Verkehrswege und direkte Zuordnung der Gebäude mit Fenstern und Türen zu den öffentlichen Räumen
2. Nutzungsmischung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Versorgung und Freizeit sowie Mischung von Wohnformen und Eigentumsverhältnissen
3. Benutzungssicherheit auf den Wegeverbindungen innerhalb und zwischen den Quartieren
4. Förderung der Nachbarschaft durch das Sozialmanagement der Wohnungsunternehmen

und die sozialen Dienstleistungen der Kommunen

5. Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Planungen
6. Kooperation und Informationsaustausch zwischen Investoren der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, kommunalen Planungsbehörden, freien Architektinnen und Architekten, Planerinnen und Planern (der Stadtplanung, Freiraumplanung und Sozialplanung) und der Polizei
7. Erprobung neuer Verfahren zur Schaffung einer sicheren Wohnumwelt durch Stadtplanung, Wohnungswirtschaft und Polizei
8. Pflege eines Netzwerks zum Austausch von Erfahrungswissen unter den Multiplikatoren der beteiligten Verbände und Institutionen
9. Öffentlichkeitsarbeit für das Thema der städtebaulichen Sicherheit und Prävention
10. Forschung und Evaluation zur Wirksamkeit einer „präventiven Siedlungsgestaltung“
11. Thematische Angebote in der Fort- und Ausbildung von Stadtplanung, Architektur, Freiraumplanung, Verkehrsplanung und Wohnungswirtschaft

Als zentrale Leitlinien wurden erstens die Pflege eines Netzwerks zum Austausch von Erfahrungswissen zwischen Investoren der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, kommunalen Planungsbehörden, freien Architektinnen und Architekten, Planerinnen und Planern (der Stadtplanung, Freiraumplanung und Sozialplanung) und der Polizei sowie zweitens die Kooperation bei der Erprobung neuer Verfahren zur Schaffung einer sicheren Wohnumwelt verfolgt. Deshalb arbeiteten in der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau von Beginn an alle Institutionen und Verbände der Stadtplanung und Stadtentwicklung zusammen, die einen Beitrag zu leisten vermögen,

dass ländliche Gemeinden und Stadtgebiete in Niedersachsen sicherer werden können. Es herrschte die Vision vor, neue Wege aufzuzeigen, wie die verantwortlichen Akteure der kommunalen Stadtplanung, der Architektur, der Polizei, der Bauwirtschaft und der Wohnungsunternehmen bei städtebaulichen Planungen und Gemeindeentwicklungen frühzeitig zu einem vernetzten Handeln gebracht werden können.

Unterzeichnung des Leitbildes durch Staatssekretär Hoofe und 12 Gründungsorganisationen



Abbildung 4: Gründung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen und Flyer mit dem Leitbild sowie mit einer Liste der beteiligten Akteure

Weiterentwicklung der Sicherheitspartnerschaft in den ersten Jahren

Die Referatsleiterin Dr. Carola Schumann hatte diesen Prozess angeschoben, wechselte zur Mitte des Jahres aber in den Ruhestand. In der Nachfolge übernahm Ulrike Fritsche als neue Leiterin des umbenannten Referats „Stadtentwicklung, Wohnungsmarkt und Querschnittsthemen“ im Sozialministerium die weitere Koordination der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen. Dieser Übergang fiel zeitlich so zusammen, dass beide nicht an der Unterzeichnung des Leitbildes und Konstituierung der SIPA anwesend sein konnten.

Der Prozess des Austausches zwischen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, kommunalen

Planungsbehörden, freien Architektinnen und Architekten, Planerinnen und Planern (der Stadtplanung sowie Freiraumplanung) und der Polizei wurde kontinuierlich fortgesetzt. Am 12.07.2006 wurde unter dem Titel „Das erste Jahr – Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ ein Arbeitstreffen zur Erörterung strategischer Entwicklungslinien in die nahe Zukunft anberaumt. Im Mittelpunkt standen die Ziele, die Arbeitsweise und die Aufgaben der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ in den Jahren von 2006 bis 2010. Folgende Aspekte wurden thematisiert:

- Erweiterung der SIPA um neue Mitglieder
- Vorbereitung einer Fachtagung im Herbst 2006 für den Austausch von Erfahrungswissen und den Anschluss an den internationalen Diskurs

Erfahrungsberichte aus der Praxis von Mitgliedern der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau“ – aus der Wohnungswirtschaft durch den vdw Niedersachsen Bremen, aus der Fakultät für Architektur und Landschaft der Universität Hannover, aus der Fortbildungsarbeit der Architektenkammer sowie des LKA Niedersachsen und schließlich Ergebnisse aus dem Modellprojekt „Kriminalprävention im Städtebau“ des LKA in den Städten Göttingen, Hannover und Lingen.

Startphase



Abbildung 5: Zentrale Aktivitäten im Jahr 2006

Die Außenwirkung der niedersächsischen Aktivitäten war inzwischen deutlich erkennbar: Im August 2006 legte beispielsweise das LKA Schleswig-Holstein die Publikation „Sachstandsbericht Kriminalprävention im Städtebau: Soziale und sichere Stadt – Sozialraum-Management“ vor. Die Inhalte orientierten sich einerseits an den niedersächsischen Handreichungen der Jahre 2002 sowie 2004 und andererseits am Leitbild der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen.

Die Fachtagung „Sichere Stadt als interdisziplinäre Aufgabe – deutsche und europäische Perspektiven“ fand am 13. und 14. Dezember 2006 in Lingen (Ems) statt. Es war der erste große Meilenstein der SIPA, weil der Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Verbänden, die im Themenfeld der wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Kriminalprävention einen relevanten Beitrag leisten können, auf einen Vergleich der Praxis in den Niederlande und in Niedersachsen ausgedehnt wurde. Die Tagung war – mit Unterstützung durch die Forschungsagentur „Sozial • Raum • Management“ – in enger Zusammenarbeit zwischen dem Landespräventionsrat Niedersachsen und dem Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vorbereitet worden.

Fortsetzung des Fachdiskurses in der Startphase



Abbildung 6: Niedersächsische Bausteine für den Anschluss der Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Kriminalprävention an den deutschen und europäischen Diskurs

Nach einem einführenden Fachvortrag von Dr. Günter Stummvoll vom Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie in Wien wurden viele Vorträge als Tandems von niedersächsischen und niederländischen Referentinnen und Referenten präsentiert. Sie thematisierten beispielsweise Kooperationsmodelle und Bewertungsinstrumente für sicheres Wohnen, aber auch die Rolle der sozialen Planung und des Sozialmanagements neben der räumlichen Planung. Das Landeskriminalamt Niedersachsen stellte die Schlussfolgerungen aus dem niedersächsischen Modellprojekt „Kriminalprävention im Städtebau“ vor. Im abschließenden Ausblick zog Ulrike Fritsche vom Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit das Resümee, die Städte und Gemeinden ließen sich nur in der interdisziplinären Zusammenarbeit sicherer machen. Die Publikation des Tagungsergebnisses bildete den dritten niedersächsischen Baustein zur städtebaulichen Kriminalprävention, mit dem der Anschluss an den deutschen und europäischen Diskurs dokumentiert wurde.

Startphase



Abbildung 7: Start mit dem neuen Format der „Jahrestagung“ im Jahr 2007

Für die weitere Arbeit der SIPA wurde das neue Format der „Jahrestagung“ konzipiert. Neben der Einladung internationaler oder nationaler Key Note Speaker zu pointierten Themen der Wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Kriminalprävention wurde in diesem Format ein besonderes Gewicht auf den Austausch des Erfahrungswissens zwischen den Mitgliedern der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen gelegt.

Die erste Jahrestagung fand am 16.10.2007 in den Sitzungsräumen der OSTLAND-Wohnungsgenossenschaft eG im Gilde Carré in Hannover Linden statt. Dr. Caroline Davey und Andrew B. Wootton vom Design Against Crime Solution Centre der University of Salford in Großbritannien stellten die Planung und Gestaltung von Wohngebieten nach dem Ansatz „Design Against Crime“ vor. Dieses Gestaltungskonzept hatte die Universität von Salford in Zusammenarbeit mit für Architekturfragen verantwortlichen lokalen Verbindungsbeamten der britischen Polizei erarbeitet. Darüber hinaus präsentierten sie das Modell und den Leitfaden des „Crime Lifecycle“ (Kriminalitätszyklus), der Professionellen der Stadtplanung und Stadtgestaltung hilft, Ideen zum

Umgang mit spezifischen Kriminalitätsfaktoren zu generieren.

Vergrößerung der Sicherheitspartnerschaft im Rahmen der ersten Jahrestagung 2007



Abbildung 8: Der erweiterte Mitgliederkreis im Jahr 2007

Ein weiterer Höhepunkt der ersten Jahrestagung war die Aufnahme von vier neuen Mitgliedern in die SIPA und ihre persönliche Vorstellung in einer Talkrunde:

- Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Soziale Brennpunkte Niedersachsen e.V., die Aspekte der sozialen Kriminalprävention in benachteiligten Wohnquartieren einbringen kann;
- Deutscher Mieterbund (Landesverband Niedersachsen-Bremen), der nicht nur Rechtsberatung leistet, sondern die Interessen der Mieter und Mieterinnen vertritt (darunter das Interesse einer sicheren Wohnung und eines sicheren Wohnumfeldes);
- Verband Wohneigentum Niedersachsen e.V., der sich für die Förderung der Gemeinschaft von Wohnungseigentümern und funktionierende Nachbarschaften einsetzt; und
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV (Landesgruppe Niedersachsen / Bremen), der einen wichtigen Bereich öffentlicher Infrastruktur mit sicherheitsrelevanter Bedeutung vertritt.

Zum Abschluss der ersten Jahrestagung führte eine Exkursion durch das Wohnquartier Gilde Carré, das ein Teilprojekt des Modellprojekts „Kriminalprävention im Städtebau“ war, das vom Landeskriminalamt Niedersachsen in den Jahren 2003 bis 2006 durchgeführt worden war. Beim Rundgang wurde das Augenmerk auf Aspekte der städtebaulichen Kriminalprävention gelenkt. Im intensiven Austausch unter den Mitgliedern der SIPA entwickelte sich ein gegenseitiges Verständnis für die verschiedenen professionellen Sichtweisen.

In der begleitenden Presseerklärung vom 16.10.2007 formulierte die Staatssekretärin Dr. Christine Hawighorst vom Niedersächsischen Sozialministerium: „In Fragen der Sicherheit ziehen Stadtplaner, Verbände und Behörden in Niedersachsen an einem Strang“. Besonders hervorgehoben wurde die Erweiterung der Sicherheitspartnerschaft von 13 auf 17 landesweit tätige Verbände und Institutionen als Mitglieder.

Entwicklung eines Verfahrens zur Bewertung des sicheren Wohnens

Im Juli 2008 kristallisierte sich in einem Gespräch zwischen der Bauabteilung des Sozialministeriums und dem Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw) die Idee eines Gütesiegels für sicheres Wohnen heraus, mit dem die Leitlinien der wohnungswirtschaftlichen Kriminalprävention bei den Wohnungsunternehmen in den niedersächsischen Städten und Landkreisen vor Ort Eingang in die Praxis finden können. Das Gütesiegel sollte das Leitbild der SIPA widerspiegeln und sich von vorhandenen Siegeln abgrenzen, die als nicht hinreichend (z.B. Gütesiegel „Sicheres Wohnen in Hessen“ des Hessischen Innenministeriums mit dem VdW Südwest) oder als zu eng angelegt (z.B. „Präventionsplakette“ der

Kreispolizeibehörde Gütersloh für einbruchshemmende Sicherheitstechnik) oder als zu komplex (z.B. Qualitätszertifikat „Lebensqualität in Siedlungen“ der TreuHandStelle für Bergmannswohnstätten im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbezirk GmbH und des TÜV Rheinland; „Deutsches Zertifikat für nachhaltiges Bauen“ der Deutschen Gesellschaft für nachhaltiges Bauen e.V.) eingeschätzt wurden.

Für das Projektmanagement der Entwicklung mussten mehrere Arbeitspakete definiert und realisiert werden – wie zum Beispiel:

- Inhaltliche Ausdifferenzierung des Konzepts und der Kriterien (Checkliste)
- Einrichtung einer Geschäftsstelle und Bewerbungsverfahren
- Verfahren der Bewertung
- Design der Plakette und des Zertifikats
- Vergabe der Siegel im Rahmen von Jahrestagungen
- Kostenplanung

Erste Produktentwicklung



Abbildung 9: Produktentwicklung in den Jahren 2008 und 2009

Der Start zur Entwicklung des Siegels erfolgte während der zweiten Jahrestagung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen am 03.09.2008 im Stadtteilzentrum KroKuS am Kronsberg in Hannover. Ein Referat mit internatio-

naler Perspektive auf die städtebauliche Kriminalprävention in den skandinavischen Nachbarländern hielt der Architekt und freiberufliche Quartiermanager Wulf Dau-Schmidt aus Kiel.

Im Mittelpunkt des Informations- und Erfahrungsaustausches der SIPA stand die Vorstellung und die Diskussion des Konzeptentwurfs für die Entwicklung des Gütesiegels mit dem Arbeitstitel „Wohnen in Niedersachsen – aber sicher!“ Der Vorschlag fand große Zustimmung unter den Mitgliedern der SIPA.

Bemerkenswert war die breite Beteiligung von SIPA-Mitgliedern unter dem Tagesordnungspunkt „Berichte über aktuelle Programme und Projekte“: Die Architektenkammer Niedersachsen stellte das Konzept der Ausstellung „Geplante Sicherheit – besser mit Architekten“ im Laveshaus in Hannover vor. Sie war am 5. Mai 2008 mit einer Podiumsdiskussion über „Sicherheit im Städtebau“ eröffnet worden. Die Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL gab einen Rückblick auf die SRL-Jahrestagung 2007, die thematisch auf „Sicherheit – Herausforderung für die Stadt der Zukunft“ fokussiert war. Aus der Leibniz Universität Hannover wurde über die Gründung des „Forumgender archland“ zur Bündelung und Verbreitung der „Gender-Kompetenz“ in den planenden, entwerfenden und bauenden Disziplinen berichtet. Anlässlich des Jubiläums „10 Jahre Kronsberg“ wurde anschließend eine Exkursion unter dem Aspekt Sicherheit durch Architektur und Städtebau durch den Stadtteil Kronsberg angeboten. Einen Monat später begann die inhaltliche Entwicklung des Siegels: Die Schutzdimensionen und Kriterien für die Prüfliste wurden unter Anleitung der Forschungsagentur „Sozial • Raum • Management“ in neun Workshops zwischen dem 20.10.2008 und dem 21.08.2009 auf der Grundlage

von Moderations- und Kreativitätsmethoden erarbeitet. Zur inhaltlichen Strukturierung des geplanten Siegels wurden drei Schutzdimensionen abgeleitet:

1. Technisch-gestalterische Perspektive: Schutz durch städtebauliche, architektonische Gestaltung und technische Ausstattung
2. Institutionelle Verantwortungsperspektive: Schutz durch das Management der Verantwortungsträger (wie z.B. Eigentümer und Institutionen)
3. Perspektive der verantwortlich gelebten Nutzung: Schutz durch Nutzungsverantwortung



Abbildung 10: Impressionen von Ergebnissen im Laufe der Entwicklung des Niedersächsischen Qualitätssiegels für sicheres Wohnen

Die Kriterien bezogen sich auf folgende Prüfbereiche:

- räumliche Anordnung,
- sicherheitsorientierte Gestaltung,
- Sicherheit fördernde Wegeführung,
- Beleuchtung und technische Standards,
- Sauberkeit und Instandhaltung,
- sichere Park- und Abstellmöglichkeiten,
- Verantwortung und Nachbarschaft,
- Beteiligung und Aktivierung von Mieterinnen und Mietern,
- Kooperationen.

Es wurde Wert darauf gelegt, unter diesen Perspektiven sowohl Bewohnergruppen (als an der Prävention Mitwirkende) als auch technische sowie bauliche Maßnahmen an den Gebäuden und im Wohnumfeld als auch die für das Management verantwortlichen Eigentümer und Institutionen in die Betrachtung einzubeziehen.

Pretest des Qualitätssiegels im VASATI-Quartier der Gartenheim



Abbildung 11: Pretest im VASATI-Quartier der Wohnungsgenossenschaft Gartenheim eG am 25.05.2009

Während der neun Workshops im Zeitraum von Herbst 2008 bis Sommer 2009 nahm das Siegel als gemeinsames Produkt der verschiedenen an der SIPA beteiligten Disziplinen Gestalt an. Es erhielt abschließend die offizielle Bezeichnung „Niedersächsisches Qualitätssiegel für sicheres Wohnen“ und die Funktion, Wohnobjekte in Städten und Gemeinden, die den Kriterien in den drei Schutzdimensionen der städtebaulichen Kriminalprävention entsprechen und deshalb eine hohe Lebensqualität sowie ein aktives soziales Umfeld aufweisen, mit einem Zertifikat auszuzeichnen. Als zentrale Zielgruppen des Qualitätssiegels wurden Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und Eigentümergemeinschaften definiert. Nach den Workshops der Entwicklungsphase lag eine differenzierte Checkliste mit Kriterien vor, die als Audit-Instrument für die Bewertung von

Wohnanlagen eingesetzt werden konnte. Es folgten im Jahr 2009 Pretests an sieben ausgewählten Standorten und Beständen, um die Eignung des Instrumentariums für die vorgesehenen Audits zu überprüfen.

Zur dritten Jahrestagung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen, die am 19.10.2009 in der ÜSTRA-Remise in Hannover stattfand, wurde Armando Jongejan (Executive Master in Information Management der Politie Noord – Holland-Noord) als Referent eingeladen. Sein Bericht über „Erfahrungen mit dem ‚Keurmerk Veilig Wonen‘ (Siegel Sicheres Wohnen) in den Niederlanden“ war unmittelbar anschlussfähig an die Erfahrungen, die SIPA-Mitglieder bei den Pretests des niedersächsischen Siegels gemacht hatten.

Bei der Gelegenheit wurde der Deutsche Kinderschutzbund (LV Niedersachsen) als 18. Mitglied in die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen – nach Unterzeichnung der gemeinsamen Vereinbarung der SIPA – aufgenommen. Im Berichtsteil der SIPA-Mitglieder erläuterte das Landeskriminalamt Niedersachsen das aus EU-Mitteln geförderte Vorhaben „Planning urban Security (PluS)“. Der Landespräventionsrat Niedersachsen gab einen Überblick über das Projekt SPIN (Sozialräumliche Prävention in Netzwerken), in dem das Programm Communities That Care (CTC) in Niedersachsen umgesetzt werden soll. Und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) gab in Zusammenarbeit mit der üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG einen Einblick in gefühlte und gemessene (Un-)sicherheit im Bereich von Wendeschleifen der Stadtbahn in Hannover. Zum Abschluss führte eine Exkursion an der Stadtbahnstrecke C-Nord in der Nordstadt von Hannover entlang. Besondere Beachtung fanden

die Gestaltung und die städtebauliche Einbindung der Haltestellen.



Abbildung 12: Wort- und Bildmarke des Qualitätssiegels

Im Vordergrund der Jahrestagung 2009 stand aber das niedersächsische Qualitätssiegel für sicheres Wohnen. Die Ergebnisse des mehrmonatigen Entwicklungsprozesses und die Erkenntnisse aus den Pretests wurden im Einzelnen vorgestellt. Dazu gehörte auch ein Corporate Design für das Qualitätssiegel. Damit war die Entwicklungsphase abgeschlossen und der Blick richtete sich nach vorn auf die Implementierung.

Implementierung des Niedersächsischen Qualitätssiegels für sicheres Wohnen

Nach der erfolgreichen Konzipierung, der Entwicklung und den Tests des Bewertungsverfahrens und seiner Kommunikationsform beschloss das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, das „Niedersächsische Qualitätssiegel für sicheres Wohnen“ im Jahr 2010 zu implementieren. Auch die Umsetzung wurde – wie schon die Entwicklungsphase – wissenschaftlich begleitet. Wegen einer Regierungsumbildung verzögerte sich allerdings die Einführung des Siegels. Denn seit dem 27.04.2010 trug das Sozialministerium die Bezeichnung „Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration“. Die Komplexität des Ministeriums nahm zu, weil die neue Abteilung „I“ wie Integration aus dem Niedersächsischen Innenministerium in das Sozialministerium trans-

feriert werden musste. In der Neuauslotung der Schwerpunkte des Ministeriums wurden die bereits anberaumte Pressekonferenz mit der Bekanntgabe des „Niedersächsischen Qualitätssiegels für sicheres Wohnen“ und der Start des landesweiten Ausschreibungsverfahrens verschoben. Die SIPA war aber im Hintergrund weiter aktiv, um die Umsetzung des „Niedersächsischen Qualitätssiegels für sicheres Wohnen“ erfolgreich gestalten zu können. Die Vorbereitungsschritte im Hintergrund (wie z.B. Gestaltung der Kommunikationsmittel, die Qualifizierung von Auditorinnen und Auditoren sowie die Vorauswahl potenzieller Bewerbungen) liefen weiter; lediglich die Vorgänge im Vordergrund (wie die Pressekonferenz und der offizielle Start des Qualitätssiegels) verzögerten sich zeitlich. Folgende Meilensteine können besonders hervorgehoben werden:

- Einrichtung der Geschäftsstelle: Die Geschäftsstelle wurde als „Pilotprojekt“ bei der NBank institutionalisiert.
- Antragsunterlagen: Es wurden Informationsmaterialien über das „Niedersächsische Qualitätssiegel für sicheres Wohnen“ und über die Möglichkeiten der Teilnahme ausgearbeitet.
- Qualifizierung von Auditorinnen und Auditoren: Es fand ein Schulungsprogramm mit drei Modulteilern in der Niedersächsischen Polizeiakademie am 07. Juni 2010 sowie am 31. Mai 2010 und in der Niedersächsischen Architektenkammer im Laveshaus in Hannover am 21. Juni 2010 statt. Neben Angehörigen der Polizei nahmen sowohl freie Architektinnen und Architekten als auch Fachkräfte der kommunalen Stadtplanung teil. In den Modulen werden sowohl polizeiliche als auch planerische Perspektiven mit dem Ziel gemischt, die

Denkweisen der beiden Professionen über sicheres Wohnen zu vermitteln.

- Flyer, Internetauftritt, Bewerbungsunterlagen: Eine Design-Agentur hatte das Gestaltungskonzept der Instrumente und Informationsmittel des „Niedersächsischen Qualitätssiegels für sicheres Wohnen“ in Abstimmung mit dem Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration und der SIPA erarbeitet.

Der Start des Qualitätssiegels erfolgte mit einer Presseerklärung des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration am 05.08.2010. Der Tenor lautete: Ab sofort könnten sich Wohnungsunternehmen, private Hauseigentümer und Eigentümergemeinschaften in Niedersachsen um das Qualitätssiegel für sicheres Wohnen für ihre Wohnobjekte und -anlagen bewerben. In der Bekanntmachung wurde betont, dass bei der Vergabe des Qualitätssiegels neben den technischen, objektiven Sicherheitsvorkehrungen auch Aspekte der gefühlten Sicherheitslage berücksichtigt werden, die beispielsweise auf Grund funktionierender Nachbarschaften, wegen der Gestaltung oder in Folge der Pflege von Innen- und Außenanlagen positiv ausfällt. Zugleich wurde die neue Internetadresse bekannt gegeben: www.sicherheit-staedtebau.de; von diesen Webseiten können seit 2010 Informationen der SIPA und die Bewerbungsunterlagen zum Niedersächsischen Qualitätssiegel für sicheres Wohnen heruntergeladen werden.

Implementierung des Qualitätssiegels für sicheres Wohnen



Abbildung 13: Die Implementierungsschritte 2010

Ein Beleg für die im Laufe des Prozesses entstandene soziale und interprofessionelle Kohäsion war ein informelles Treffen von SIPA-Mitgliedern am Tag der Publizierung des Qualitätssiegels. Am Nachmittag trafen sich einige im Kommunalen Kino im Künstlerhaus Hannover, um gemeinsam den Dokumentarfilm „Auf der sicheren Seite“ über Gated Communities anzuschauen. Der Film beleuchtete die Frage von Sicherheit in Wohngebieten auf eine andere Art, als es die Sicherheitspartnerschaft für erstrebenswert hält, wie sich im anschließenden Austausch in einem informellen Rahmen zeigte.

Für die Funktion der Geschäftsstelle, die das Verfahren des Niedersächsischen Qualitätssiegels organisiert, wurde die NBank gewonnen. Das Verfahren umfasst fünf Schritte: Bewerbung, Vorprüfung, Audit, Entscheidung und Vergabe. Die Bewertung der Objekte wird durch Audit-Tandems vorgenommen. Ein speziell geschultes Team beurteilt die Bewerbungen; es besteht in der Regel aus je einer Fachkraft aus dem polizei- und baufachlichen Bereich. Je nach erreichter Punktzahl gibt es das Siegel in unterschiedlichen Qualitätsstufen, die von guter über hohe bis hin zu ausgezeichnete Qualität reichen. Die Entscheidung über die

Vergabe eines Siegels trifft eine Jury, der die Mitglieder der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen angehören. Bei der Bewertung von Bewerbungen werden neben technischen, objektiven Vorkehrungen des sicheren Wohnens auch Aspekte einbezogen, die die subjektive, gefühlte Sicherheitslage betreffen. Dabei handelt es sich zum Beispiel um die Förderung von funktionierenden Nachbarschaften, die Gestaltung und Sauberkeit von Innen- und Außenanlagen sowie die Einbindung und Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen und Nahverkehrsmitteln. Das niedersächsische Qualitätssiegel war der sichtbare Ausdruck dafür, dass die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau die fachliche Expertise von Architektur, Stadtplanung, Wohnungswirtschaft, Sozialplanung und Polizei interdisziplinär wirkungsvoll integriert hatte. Das Siegel folgt den CPTED-Kriterien und schließt an das britische Label „Secured By Design“ sowie das niederländische Label „Veilig Wonen“ an. Es weist aber über deren Konzentration auf die Einbruchsprävention hinaus und stellt die gesamte Sicherheitswahrnehmung sowie die sozialräumliche Integration im Wohnumfeld als relevanten Bewertungsfaktor in den Mittelpunkt. Damit sollte erreicht werden, dass sich der zugrundeliegende Qualitätsstandard des sicheren Wohnens flächendeckend in den wohnungswirtschaftlichen Strategien der Bestandentwicklung genauso verbreitet wie in den Leitlinien der kommunalen Stadt- und Sozialplanung. Die Initiative der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau repräsentierte innerhalb kurzer Zeit für viele einschlägige Fachleute einen Referenzrahmen für die städtebauliche Kriminalprävention in Deutschland. In den ersten Jurysitzungen der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen im Herbst 2010 und im Winter 2010/2011 wurde die

Vergabe von Qualitätssiegel und Preisauszeichnungen an neun Wohnungsgesellschaften, Wohnungsgenossenschaften und Eigentümergemeinschaften beschlossen. Ein weiterer großer Meilenstein wurde am 22. Februar 2011 erreicht: Zu Beginn der vierten Jahrestagung der SIPA wurde das Qualitätssiegel erstmals im Festsaal des Alten Rathauses Hannover verliehen. Das Treffen war zugleich eine Jubiläumsveranstaltung, weil die Sicherheitspartnerschaft auf fünf Jahre zurückschauen konnte. Einen weiteren Höhepunkt stellte die Aufnahme des Niedersächsischen Städtetages und des Niedersächsischen Landkreistages als neue SIPA-Mitglieder dar. Damit war der Kreis der Sicherheitspartnerschaft auf 20 Mitglieder angewachsen.

Erstes Jubiläum 5 Jahre SIPA

2011

22.2. 2011 Vierte Jahrestagung „5 Jahre SIPA“ im Alten Rathaus Hannover
 Zwei Neue Mitglieder:
 ● Nds Städtetag
 ● Nds Landkreistag
 Internationaler Input:
 D. Becc, Tilburg/NL
 Fachinput: K.Siemonsen,
 THS Wohnen zu Zertifikat
 „Lebensqualität i Siedlung“
**Verleihung der ersten
 Qualitätssiegel (insges. 9)**



Abbildung 14: Der auf 20 Mitglieder erweiterte Kreis im Jahr 2011

Den Festvortrag „Die sichere Nachbarschaft von Morgen. Zukunftsvisionen über Lebensqualität aus europäischer Perspektive“ hielt Dolf Becc aus den Niederlanden. In einem weiteren Gastvortrag stellte Kerstin Siemonsen das Zertifikat „Lebensqualität in Siedlungen“ der THS Wohnen GmbH aus Gelsenkirchen vor. Außerdem gab es zahlreiche Berichte aus dem Kreis der Sicherheitspartnerschaft.

Mit der Überreichung der Niedersächsischen Qualitätssiegel für sicheres Wohnen während der vierten Jahrestagung wurde der erste Umsetzungszyklus des Produkts abgeschlossen. In einem „Reflektions-Workshop“ wurden mit den beteiligten Mitgliedern der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ anschließend die gemachten Erfahrungen evaluiert. Die Qualität des Verfahrens der formalen und fachlichen Vorprüfung durch die Geschäftsstelle und des anschließenden Audits, bei dem das Objekt von einem fachlich kompetenten Zweier-Team mit einer Bau fachkraft und einer polizeilichen Präventionsfachkraft vor Ort besichtigt und bewertet wird, erhielt positive Bewertungen.

Auch die Passung der entwickelten Instrumente (Fragebogen und Auditbogen) wurde bestätigt: Sie hatten sich im Prüfeinsatz vor Ort bewährt und waren leicht zu handhaben.

Mit dem Verfahren des Audits wurde das Ziel der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ erreicht, diejenigen Faktoren zuverlässig zu bewerten und anzuerkennen, die sicheres Wohnen ausmachen und prägen. Das heißt: Die Faktorenbereiche gelungene städtebauliche sowie architektonische Entwürfe, technische Sicherungsqualitäten und gelebte soziale Schutzkomponente in der Nachbarschaft ließen sich gut abbilden.

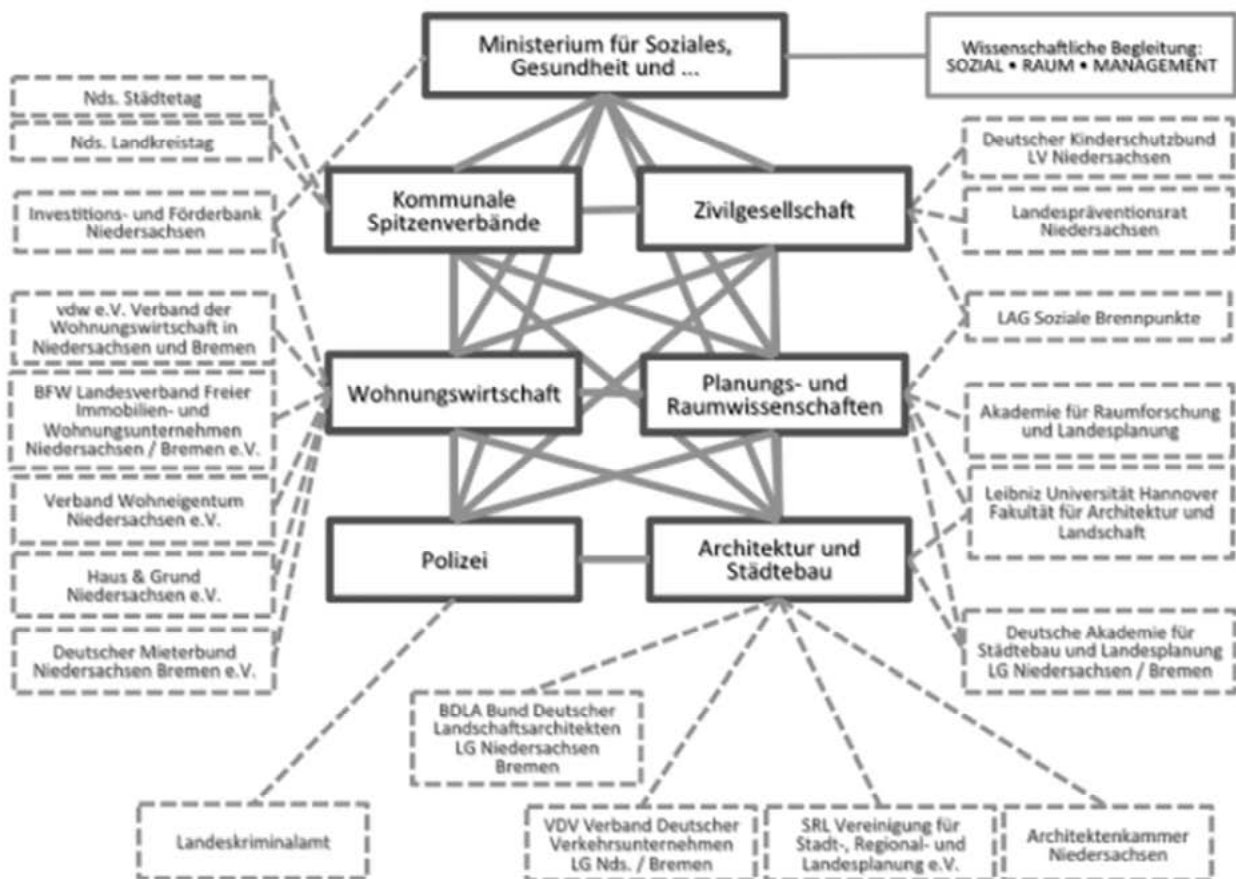


Abbildung 15: Das Netzwerk von 20 Mitgliedern der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen von 2011 bis 2014

Allerdings zeichnete sich in den Diskussionen auch ab, dass der Aufwand des Eingangsmanagements, der Vorprüfung, der Audits und der Zertifizierung durch eine Jury relativ hoch ausfällt. Vor diesem Hintergrund wurde das Siegel vor allem als Multiplikationsinstrument angesehen, um die Qualitätsmerkmale der wohnbezogenen Kriminalprävention in der niedersächsischen Wohnungswirtschaft zu verankern. Die SIPA gelang zu der Erkenntnis, dass es nicht darauf ankomme, die Siegel in hoher Quantität zu verleihen – was unweigerlich Logistikprobleme auslösen würde –, sondern Organisationen der Wohnungswirtschaft den zu Grunde liegenden qualitativen Bewertungsrahmen nahe zu bringen. Analog zu Preisen und Auszeichnungen werden die verliehenen Siegel als im Funktionssystem gut sichtbare „Spitze des Eisberges“ wahrgenommen, an denen sich Wohnungsunternehmen bei der Bestandsentwicklung und beim Neubau orientieren können.



Abbildung 16: Das Qualitätssiegel als Instrument zur Multiplikation des Leitbildes der städtebaulichen Kriminalprävention

Parallel zu diesem Prozess war das Bundesinnenministerium auf die SIPA aufmerksam geworden und hatte das Sozialministerium im Juli 2010 postalisch eingeladen, sich mit den Aktivitäten der

niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau für die Best Practices Conference des Europäischen Netzwerks für Kriminalprävention zu bewerben. Die SIPA und das Niedersächsische Qualitätssiegel für sicheres Wohnen wurden im Ergebnis als deutsches Projekt nominiert. Während der Konferenz am 1. und 2. Dezember 2010 in Brüssel, die unter dem Thema „A Secure Home in a Safe Community through Prevention, Community Policing and Restoration“ organisiert wurde, präsentierte Ulrike Fritsche vom Sozialministerium den niedersächsischen Ansatz. Auch wenn es nicht für den Erhalt des Europäischen Präventionspreises (European Crime Prevention Award) reichte, implizierte die Teilnahme als deutsche Nominierung doch eine große Anerkennung der Aktivitäten in den ersten fünf SIPA-Jahren.

Unterstützung lokaler und regionaler Sicherheitspartnerschaften in den Regionen des Landes Niedersachsen

Nachdem das „Niedersächsische Qualitätssiegel für sicheres Wohnen“ erfolgreich implementiert worden war, kristallisierte sich in den Evaluationsgesprächen auch heraus, die Sicherheitspartnerschaft und die Qualitätskriterien des Siegels in einem nächsten Schritt regional tiefer gegliedert im Land Niedersachsen zu verankern. Deshalb nahm sich die SIPA für das Jahr 2011 den Transfer der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau“ in die Regionen Niedersachsens vor. Als Ziel wurde formuliert, die interdisziplinäre und interprofessionelle Kooperation zwischen den verschiedenen Fachgruppen und Fachverbänden der Sicherheitspartnerschaft auch in die großen Städte und in die Regionen Niedersachsens hinein zu verbreiten, damit die Standards der städtebaulichen Kriminalprävention landesweit Eingang in die Planungs-, Bau- und Bewirtschaftungspraxis finden können. In

diesem Zusammenhang wurde aus dem Kreis der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ auch angeregt, entsprechende Instrumente und Beratungen in den verschiedenen Regionen Niedersachsens anzubieten. Es wurde der Bedarf abgeleitet, das Qualitätssiegel in allen Teilen des Landes Niedersachsen bekannt zu machen und dazu das bestehende Landesnetzwerk der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ regional zu erweitern.

Die Referatsleiterin Ulrike Fritsche war an diesen Diskussionen noch beteiligt, wechselte zur Jahresmitte aber in eine andere Abteilung des Sozialministeriums. Die weitere Koordination der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen übernahm in der Nachfolge Gabriele Lasius als neue Leiterin des mit dem Etikett „Wohnungsrecht, Wohngeld, Koordinierungs- und Querschnittsaufgaben“ versehenen Referats.



Abbildung 17: Aktivitäten im Jahr 2011

Bevor die positiven Erfahrungen mit dem „Niedersächsischen Qualitätssiegel für sicheres Wohnen“ an kommunale und regionale Präventionsgremien im Land, die sich mit Fragen der städtebaulichen Kriminalprävention vor Ort beschäftigen, weitergegeben werden konnten, war in einem ersten Schritt die Situation der städtebaulichen Kriminalprävention in den niedersächsischen Städten und

Landkreisen zu erkunden. Die Erkundung wurde nicht flächendeckend im Land Niedersachsen durchgeführt, sondern auf Standorte konzentriert, wo bereits Ansätze der städtebaulichen Kriminalprävention praktiziert werden. Das erfolgte im Rahmen einer schriftlichen Befragung in den Monaten Mai bis Juli 2011. Es wurden insgesamt 43 Präventionsräte und Sicherheitspartnerschaften ermittelt; anschließend erhielten alle einen Fragebogen, mit dem die Inhalte und Themenschwerpunkte der Präventionsarbeit vor Ort erhoben wurden.

Die Ergebnisse waren ziemlich überraschend: Die Sicherheitsprobleme, die im Jahr 2011 vor Ort erörtert wurden, betrafen weniger den Themenbereich „sicheres Wohnen“. Im Vordergrund standen vor allem soziale Aspekte und Konflikte der Raumnutzung sowie Fragen der sicheren Gestaltung des öffentlichen Raumes, von besonderen Orten und Infrastruktureinrichtungen. Verunreinigung und Vandalismus nahmen unter den Antworten einen hohen Rang ein, oft in Verbindung mit Problemen im Bahnhofsbereich und auf öffentlichen Stadtplätzen. Alkoholkonsum, Gewalt unter jungen Menschen und Auffälligkeiten in den sozialen Brennpunkten der Stadt waren weitere Themen, die vor Ort die Agenda der Aufmerksamkeit prägten. Insofern war zu konstatieren, dass die Sicherheitsprobleme vor Ort deutlich über den Kriterienkatalog des „sicheren Wohnens“ hinausreichten und vor allem den öffentlichen Raum, wohnbezogene Infrastrukturen und das sichere Wohnviertel betrafen. Die Mitglieder der SIPA erörterten, wie diese thematische Perspektive angemessen auf der Landesebene aufgegriffen werden könne und welche unterstützenden Rückmeldungen an die Kooperationskreise vor Ort gegeben werden können. Es wurde angeregt, mit der Polizei und Stadtplanung und kommunalen

Präventionsgremien in den Regionen des Landes ins persönliche Gespräch zu kommen, um den Informations- und Unterstützungsbedarf zu Fragen der städtebaulichen Kriminalprävention durch die SIPA aufzuklären und Beispiele guter Praxis kennen zu lernen.

Damit dieser Austausch multidisziplinär stattfinden kann, wurden neben interessierten Präventionsräten, kriminalpräventiven Fachkräften der Polizei und Stadtplaner/innen auch Fachkräfte der Verbände der Wohnungswirtschaft (BFW, vdw, VWE), der niedersächsischen Architektenkammer, der LAG Soziale Brennpunkte und der Berufsverbände von Planer/innen (SRL, bdla) zu einer Arbeitstagung eingeladen. Sie wurde am 8. November 2011 in Delmenhorst unter der Überschrift „Kommunale Sicherheitspartnerschaften im Städtebau in Niedersachsen – Praxiserfahrungen und Entwicklungsperspektiven“ durchgeführt. Das Programm orientierte sich am Bedarf vor Ort, indem Gelegenheit zur Vorstellung kommunaler Praxisbeispiele und zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch gegeben wurde.

Architektenschaft, Wohnungswirtschaft und Polizei auf der Landesebene dargelegt. Aus den Regionen wurden Praxisbeispiele eingebracht: Die Befragung von Bürgerinnen und Bürgern zu lokalen „Unsicherheitsräumen“ in der Stadt Norden, die Erfahrungen mit der städtebaulichen Kriminalprävention bei der Erneuerung der Großwohnsiedlung Wolfsburg Westhagen und Strategien zur Erhöhung der Sicherheit am Delmenhorster Bahnhof. Es schloss sich ein intensiver fachlicher Austausch zwischen den SIPA-Mitgliedern und lokal engagierten Akteuren an, um Fragen der städtebaulichen Kriminalprävention in Kommunen zu erörtern und im gemeinsamen Diskurs neue Entwicklungsperspektiven zu erschließen.

Arbeitshilfe für sichere öffentliche Räume und wohnbezogene Infrastrukturen

Im Dezember 2011 wurden die Konsequenzen erörtert, die sich aus der Fachtagung und aus den Workshops in Delmenhorst für die nächsten Aufgaben der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ im Jahr 2012 ergaben. Die Aufgaben für das Jahr 2012 wurden in einem Aktivitätsbaum gegliedert.



Abbildung 18: Neue Perspektiven aus dem Anschluss an die regionalen Strukturen und Bedarfe

Von repräsentativen SIPA-Mitgliedern wurde die Bedeutung der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau für die Stadtplanung,

Aktivitätenbaum 2012

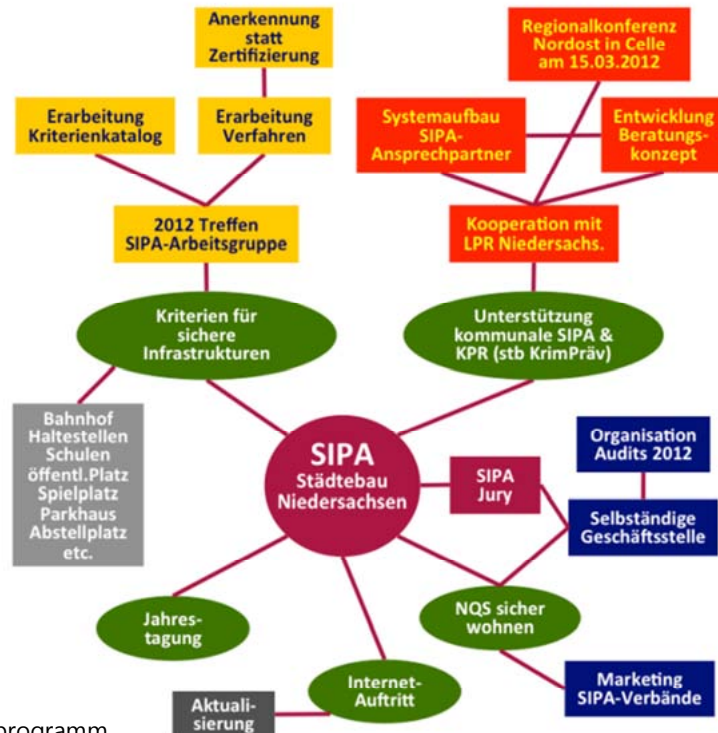


Abbildung 19: Arbeitsprogramm der SIPA für das Jahr 2012

In Folge der Ableitung von weiteren Aufgaben aus den Ergebnissen der Umfrage und der Arbeitstagung in Delmenhorst im Jahr 2011 war das Portfolio der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen inzwischen komplexer geworden. Denn es waren sowohl die bisherigen Kernaktivitäten fortzuführen und zugleich neue Aufgaben zu bewältigen. Die Fortführung bisheriger Aktivitäten betraf:

- die weitere Etablierung des „Niedersächsischen Qualitätssiegels für sicheres Wohnen“;
- die Öffentlichkeitskommunikation der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“ – zum Beispiel im Rahmen der SIPA-Jahrestagung 2012 und des 17. Deutschen Präventionstages;

- die Pflege und Aktualisierung von Instrumenten wie der SIPA-Internetauftritt und die Arbeitshilfe zum Siegel.

Daneben war eine neue Aufgaben der Produktentwicklung zur Unterstützung der kommunalen Bedarfe getreten:

- die Unterstützung bestehender kommunaler Sicherheitspartnerschaften und Kriminalpräventionsräte in örtlichen Projekten der städtebaulichen Kriminalprävention durch Ansprechpartner/innen aus den Verbänden, Institutionen und Organisationen der „Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen“;
- die Erarbeitung von Kriterien für sichere öffentliche Räume und wohnbezogene Infrastrukturen, um Checklisten für die Situations-

analyse an sensiblen kommunalen Orten und Einrichtungen als neues Produkt zu entwickeln, das vor Ort angewandt werden kann.



Abbildung 20: Die fünfte Jahrestagung als Meilenstein für die Eröffnung einer städtebaulichen neben der Wohnperspektive

Es war offensichtlich geworden, dass die Sicherheitsprobleme, die vor Ort in den Städten und Gemeinden erörtert werden, weniger den Themenbereich „sicheres Wohnen“ betrafen (der eher die Perspektiven der Wohnungswirtschaft abbildet). Auf kommunaler Ebene standen Fragen der sicheren Gestaltung von Infrastruktureinrichtungen und ihren Schnittstellen zum öffentlichen Raum im Vordergrund. Das Delmenhorster Beispiel der kriminalpräventiven Umgestaltung des Bahnhofs und seines Umfeldes hatte anschaulich gemacht, welche Anpassungsaufgaben auf solche Einrichtungen zukommen können.

Im Rahmen der fünften Jahrestagung im Februar 2012 wurde die Bearbeitung dieser zweiten Perspektive beschlossen. Dafür wurden vier Dialogworkshops im Zeitraum von Mai bis Oktober 2012 anberaumt, in denen die SIPA einen Kriterienkatalog (in Form einer Checkliste) entwickelte, der Hinweise zu einer Sicherheit und Lebensqualität steigernden Gestaltung des öffentlichen Raumes und des Übergangs zu wohnbezogenen Infrastrukturen in der Kommune gibt. Der Prozess

der Entwicklung des Kriterienkatalogs erfolgte wieder unter der wissenschaftlichen Begleitung und Moderation der Forschungsagentur „Sozial • Raum • Management“.



Abbildung 21: Weitere Aktivitäten der SIPA im Jahr 2012

Als internationale Referentin konnte Prof. Arch. Clara Cardia, Direktorin des LABQUS/ Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, Politecnico di Milano, gewonnen werden, anlässlich der fünften Jahrestagung im Frühjahr 2012 zum Thema „Urbane Kriminalprävention in Europa aus dem Blickwinkel von Architektur und Städtebau“ zu sprechen. Die Niedersächsische Ministerin für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration vergab zu Beginn der Jahrestagung weitere Qualitätssiegel für sicheres Wohnen an niedersächsische Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften. Unter der Rubrik „Informationen und Erfahrungsberichte aus der Sicherheitspartnerschaft“ berichtete der Landespräventionsrat zur Situation der Kommunalen Präventionsräte in Niedersachsen und gab einen Ausblick auf geplante Regionalkonferenzen im Jahr 2012.

Auf Grund der Erfahrungen im Austausch mit kommunalen und regionalen Präventionsgremien hatten die Mitglieder der SIPA die Notwendigkeit erkannt, die aktiven Netzwerke der kommunalen Präventionsräte vor Ort zu nutzen, statt neue zusätzliche Gremien zu schaffen. Die Kopplung an die bestehenden kommunalen Präventionsräte wurde nach den Ergebnissen der Workshops in Delmenhorst favorisiert. Daher beteiligt sich die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen aktiv an den Regionalkonferenzen des Landespräventionsrates Niedersachsen. Die Akteure der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau auf der Landesebene stellten sich als Ansprechpartner und Verbindungspersonen für interessierte lokale

Akteure zur Verfügung, damit die Qualitäten der städtebaulichen Kriminalprävention in die Arbeitsweisen der kommunalen Präventionsräte eingebettet werden können.

Am Ende des Jahres 2012 hatte die niedersächsische Sicherheitspartnerschaft im Städtebau einen Kriterienkatalog erarbeitet, mit dem sich die Kernaufgabe der städtebaulichen Sicherheitsvorsorge in den öffentlichen Räumen der Kommunen untersuchen und gestalten lässt. Die Kriterien waren darauf ausgerichtet zu zeigen, wie solche Orte erstens durch die städtebaulich-architektonische Gestaltung sowie die technische Ausstattung, zweitens durch das Management der Flächen sowie Einrichtungen und drittens durch die



Abbildung 22: Teilergebnisse des 2012 erarbeiteten Orientierungsrahmens für den öffentlichen Raum in Städten und Gemeinden

Verantwortungsübernahme der Nutzerinnen sowie Nutzer belastbarer und sicherer gemacht werden können. In den Fokus waren die öffentlichen Räume und die Infrastrukturen des öffentlichen Lebens, der Bildung und des Verkehrs als wichtige „Lebensadern“ der Kommune gerückt worden. Als Grundlagen des Gemeinwesens, die Wohnfunktionen der Stadtteile und Quartiere ergänzen, werden sie im Allgemeinen stark frequentiert und stellen heterogen in Anspruch genommene öffentliche Räume dar. Dadurch sind sie „verletzlich“ (vulnerabel) und bedürfen besonderer Schutzvorkehrungen.

In das komplexe Aufgabenprogramm der SIPA hinein erklangen nach einem Politikwechsel im Land aus dem – in Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung umbenannten – Sozialministerium erste kritische Töne: Die Bewertungslage um das Niedersächsische Qualitätssiegel für sicheres Wohnen wurde pessimistisch eingeschätzt und die Zielrichtungen der Arbeitshilfe „Sichere öffentliche Räume und wohnbezogene Infrastrukturen in der Kommune“ wurden in Frage gestellt. Nach so vielen Jahren der personellen und materiellen Unterstützung der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau durch das Sozialministerium kündigte sich ein „Wind of Change“ an.

Die Mitglieder der Sicherheitspartnerschaft ließen sich davon vorerst nicht beirren und konzentrierten sich weiter auf die vielfältigen Aufgaben. Es wurde beschlossen, den Entwurf der Arbeitshilfe „Sichere öffentliche Räume und wohnbezogene Infrastrukturen in der Kommune“ in der Anwendung zu testen und auf seine Praxistauglichkeit zu überprüfen. Die Anwendungsfälle, die für den Test in Frage kommen, wurden in der ersten Arbeitssitzung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen am 05. Februar 2013 erörtert und

festgelegt. Im Blickpunkt standen Orte wie zum Beispiel Bahnhof, Fußgängerzone, Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs, Schule, öffentlicher Platz, Spielplatz, Sportanlage, Zugang zu Parks oder auch Abstellplatz für Fahrräder und Kraftfahrzeuge im Wohnumfeld.

Die Überprüfung der Checkliste folgte zwei Leitfragen: Erfassen die Kriterien die Situation wohnbezogener Infrastrukturen vor Ort in der Praxisanwendung gut? Können die lokalen Akteure mit dem Instrument erfolgreich arbeiten und mit der Bewertungslogik gut umgehen?



Abbildung 23: Zentrale Aufgabenschritte im Jahr 2013

Die Tests der Checkliste „Sicherheit für öffentliche Räume und wohnbezogene Infrastrukturen in der Kommune“ erfolgte in den Monaten Mai bis Juni 2013. Der Velvetplatz in Hannover Linden wurde als sensibler Ort ausgewählt, an dem ein Entwicklungs- bzw. Handlungsbedarf besteht. Darüber hinaus fanden Überprüfungen in der Grünen Mitte Hainholz (Hannover), nach Umbaumaßnahmen im Rahmen des Programms Soziale Stadt, und in der umgestalteten Porschestraße in Wolfsburg statt. Bei allen drei Tests waren lokale Schlüsselpersonen von örtlichen Kriminalpräventionsräten und kommunalen Behörden beteiligt, um im Auswertungsgespräch nach der Testanwendung eine

Einschätzung zu erhalten, ob die Arbeitshilfe für die örtliche Planungspraxis und Präventionsarbeit nützlich sein kann.

Für die Anwendung der Checkliste wurde als Vorgehensweise eine interdisziplinär gebildete Arbeitsgruppe im kommunalen Kontext vorgeschlagen. Nach einer einzeldisziplinären Situationsanalyse und Lagebewertung soll die Ausgangssituation mit den Fragen der Arbeitshilfe im interdisziplinären Team – im Rahmen von Ortsbegehungen und von Befragungen der verantwortlichen Organisationen und Unternehmen – gemeinsam bewertet werden. Die örtliche Situation soll einerseits aus den verschiedenen fachlichen Perspektiven, andererseits aber auch „mit den Augen“ der Nutzenden (wie zum Beispiel Kinder, ältere Menschen, Mitarbeiter/innen) betrachtet werden. Zum Abschluss sollen die festgestellten Handlungsbedarfe – auf der Grundlage von Empfehlungen – so zusammengefasst werden, dass sie bei weiteren Handlungsschritten der Kommune berücksichtigt werden können.

Impressionen Anwendungstest in der Grünen Mitte Hainholz



Abbildung 24: Impressionen vom Anwendungstest in Hainholz (2013)

Impressionen Anwendungstest in Wolfsburg



Abbildung 25: Impressionen vom Anwendungstest in Wolfsburg (2013)

Im Programm der sechsten Jahrestagung am 19.08.2013 standen die Testergebnisse der Checkliste für öffentliche Räume und wohnbezogene Infrastrukturen auf der Tagesordnung. Die Leitfrage „Was leistet die neue Arbeitshilfe der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft?“ konnte positiv beantwortet werden. Leider wurden aber auch die Missklänge aus dem Ministerium explizit. Die Niedersächsische Sozialministerin Cornelia Rundt bemängelte in ihrem Grußwort die geringe Zahl jährlich vergebener Qualitätssiegel. Es kündigte sich ein Missverständnis an: Während das Ministerium einen quantitativen Mengeneffekt erwartete, verfolgte die SIPA in der Vergabe von Qualitätssiegeln vor allem auch die qualitative Multiplikation des Leitbilds der wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Kriminalprävention.

Ansonsten stand die Jahrestagung im Zeichen des neuen Forschungsvorhabens „TRANSIT – Transdisziplinäre Sicherheitsstrategien für Polizei, Wohnungsunternehmen und Kommunen“, das vom Landeskriminalamt Niedersachsen als weiterer Spin-off aus der Arbeit des SIPA-Netzwerks abgeleitet worden war. Vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU), dem Forschungspartner des LKA, trug Dr. Holger Floeting zum Thema „Sichere

Städte: Handlungsansätze ausgewählter kommunaler Akteure – Ergebnisse von zwei Kommunalbefragungen in Deutschland“ vor.

Am 20.09.2013 wurde die Arbeitshilfe „Sicherheit für öffentliche Räume und wohnbezogene Infrastrukturen in der Kommune“ im Facharbeitskreis der Niedersächsischen Stadtbaurätinnen und Stadtbauräte und am 14.11.2013 während des Treffens der Baudezernenten und Bauamtsleiter der Niedersächsischen Landkreise vorgestellt. Aus den drei niedersächsischen Städten Garbsen, Hildesheim und Langenhagen wurde in der Folge das Interesse signalisiert, an einer begleiteten Anwendung und Evaluation der Arbeitshilfe mitzuwirken. In der Sitzung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen am 02.12.2013 wurde vereinbart, die Anwendung der Arbeitshilfe „Sicherheit für wohnbezogene Infrastrukturen in der Kommune“ im Jahr 2014 in den drei Städten Garbsen, Hildesheim und Langenhagen fachlich unterstützend zu begleiten und dabei die Praxistauglichkeit des Instruments zu evaluieren.



Abbildung 26: Impressionen von einem Evaluationstermin in Hildesheim

Die SIPA setzte einen Arbeitskreis „Evaluation“ ein, der die wissenschaftliche Arbeit der Forschungsagentur „Sozial • Raum • Management“ während

der drei Fallstudien der Evaluation im Jahr 2014 konstruktiv begleitete:

- Die erste Fallstudie der Evaluation erfolgte am Beispiel des Wallplatzes (Ecke Wallstraße) in der Stadt Hildesheim, auf dem besondere Nutzergruppen (vor allem Wohnungslose und Alkoholabhängige) Konflikte induzierten.
- Beim zweiten Fall stand die Großwohnsiedlung „Auf der Horst“ in der Stadt Garbsen, bei dem es um Erkenntnisse für die Übertragung auf „Soziale Stadt“-Gebiete ging.
- In der Stadt Langenhagen wurde eine dritte Anwendung der Arbeitshilfe evaluiert, in der die vorausschauende Problemvermeidung (Primärprävention) – d.h. während der Bauleitplanung – im Vordergrund stand.

Beteiligt wurden auch Institutionen mit Standorten im Umfeld der ausgewählten städtischen Räume und die Schlüsselakteure der lokalen Sicherheitspartnerschaften zwischen der kommunalen Stadtplanung sowie der örtlichen Polizei.

Der Evaluationszeitraum umfasste die Monate von März bis November 2014. Die Prozessgestaltung wurde in den Auswertungsgesprächen als Weg bewertet, um die lokalen Sicherheitspartnerschaften zwischen Polizei und Stadtplanung zu beleben. Zwischen den beteiligten Institutionen und Professionen vor Ort in den drei Städten konnte im Verfahrensverlauf das notwendige Vertrauen aufgebaut werden. Das dreidimensionale Handlungsmodell wurde als nützlicher Orientierungsrahmen bestätigt. Es half bei der Identifizierung kritischer Punkte im Stadtraum. Die Akteure vor Ort hielten das Instrument für geeignet, in die Regelstrukturen von Planungsprozessen aufgenommen zu werden. Die Ergebnisse der Evaluation verdeutlichten, dass die vorgeschlagene Einrichtung eines fachübergreifenden lokalen Arbeitskreises die notwendige Strukturqualität sichert, das

konzipierte Verfahrensmodell die Prozessqualität fördert und das Instrument selbst geeignet ist, eine hohe Ergebnisqualität zu erfüllen.



Abbildung 27: Abschluss des zweiten SIPA-Instruments im Jahr 2014

Während der siebten Jahrestagung am 01. Oktober 2014 stellte Stadtbaurat Kersten Schröder-Doms aus der Stadt Stade in einleitenden Worten die Bedeutung des Zusammenhangs von Städtebau und Sicherheit heraus. Unter Bezugnahme auf die eigenen Anwendungserfahrungen beschrieben die Stadtbauräte der Stadt Hildesheim, der Stadt Garbsen und der Stadt Langenhagen die Leistungsfähigkeit der neuen Arbeitshilfe „Sicherheit für öffentliche Räume und wohnbezogene Infrastrukturen in der Kommune“ vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen örtlichen Situation. Vom Sozialministerium wurde der Nachweis der hohen Praxis-tauglichkeit der Checkliste im Rahmen der drei Fallstudien der Evaluation nicht besonders gewürdigt. Aus dem „Wind of Change“ war inzwischen ein „Storm of Change“ erwachsen. Das Ministerium kündigte eine drastische Kürzung der jährlichen Haushaltsmittel an und war von der wohnungs- und städtebaupolitischen Bedeutung der von der SIPA entwickelten Instrumente nicht überzeugt.

Insofern überwog im Jahr 2014 die Krisenstimmung, weil der Fortbestand der SIPA nicht gesichert schien und die Anerkennung aus dem politischen Raum weggebrochen war. Bereits während des Arbeitsgruppentreffens der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau am 04. März 2014 wurde mitgeteilt, dass das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung im Rahmen der Haushaltskürzungen ab 2015 die Unterstützung der SIPA deutlich verringern werde.

Um das von der Bauabteilung des Sozialministeriums nicht wahrgenommene signifikante Profil kenntlich zu machen, vergewisserten sich die Mitglieder der SIPA in einem gemeinsamen Klärungsprozess ihres Selbstverständnisses. Im ehrenamtlichen Zusammenwirken der Institutionen, Organisationen und Verbände aus Architektur und Städtebau, Planung und Wohnungswirtschaft, Mieter- und Bewohnerorganisationen sowie Prävention und Kommunen mit dem Landeskriminalamt und mit der Bauabteilung des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung – so ein Ergebnis – werde ein großer Nutzen für das Land Niedersachsen erzeugt.

Umbruch 2014/2015

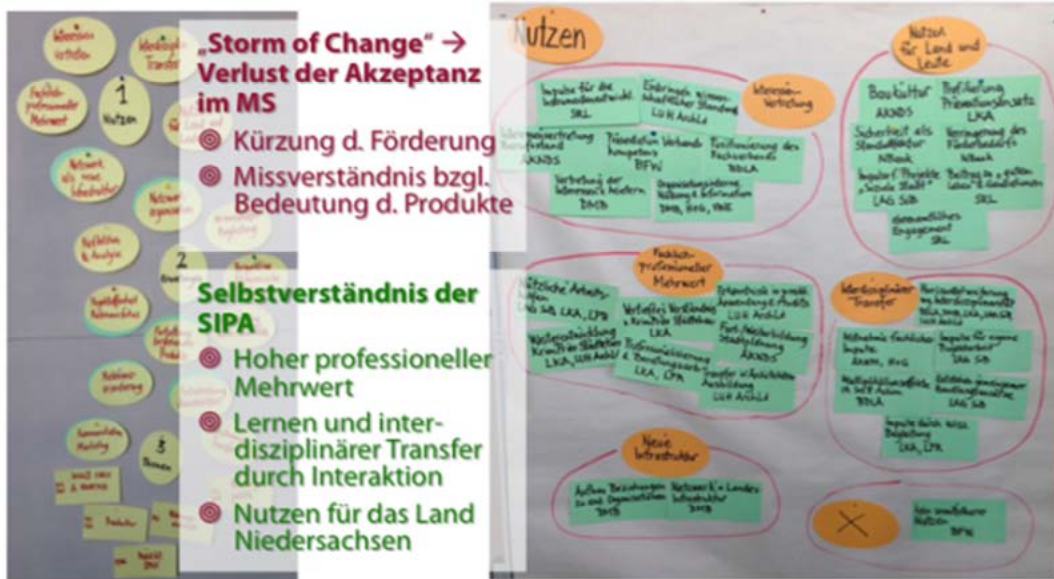


Abbildung 28: Selbstvergewisserung in der Umbruchsituation 2014/2015

Der „Nutzen für Land und Leute“ wurde vor allem darin gesehen, dass die SIPA zur Stärkung des Präventionsansatzes im Land Niedersachsen beiträgt, in der Verknüpfung von Qualitätsfragen des Wohnens und des Städtebaus unter dem Aspekt der Sicherheit einen Beitrag zur Baukultur leistet, die Sicherheit als Standortfaktor deutlich mache und durch die Entwicklung und Verbreitung von Standards des sicheren Wohnens sowie der sicheren Siedlung perspektivisch den Förderbedarf im Wohnungs- und Städtebau verringern könne. Außerdem wurde noch ein „fachlich-professioneller Mehrwert“ aus der Weiterentwicklung des Konzepts der Kriminalprävention im Städtebau und der Professionalisierung der Beratungsansätze für die Wohnungswirtschaft und für die Kommunen diagnostiziert. Besondere Beachtung verdiene auch der „interdisziplinäre Transfer“ zwischen den verschiedenen Professionen.

Die Mitglieder der SIPA knüpften an den weiteren Prozess die Erwartung, ein Ort des interdisziplinären Erfahrungs- und Informationsaustausches der verschiedenen organisierten Interessen der Wohnungswirtschaft, der Architektur und des Städtebaus bleiben zu können. Auch die Fortführung der wissenschaftlichen Begleitung wurde als notwendig erachtet, weil die Forschungsagentur „Sozial • Raum • Management“ im Verlauf des zurück liegenden Prozesses die Qualitätssicherung der SIPA-Produkte sichergestellt hatte.

Die weiterhin kritische Bewertung der SIPA durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung erforderte für die Zeit ab dem Jahr 2015 eine institutionelle Neuaufstellung. Alle Mitglieder – von den Verbänden der Wohnungswirtschaft und der Mieterschaft (vdw, BFW, Haus & Grund, VWE, DMB) über die Architektenkammer Niedersachsen, die kommunalen Spitzenverbände, die Universität und die Pla-

nungsverbände (SRL, BDLA, DASL, ARL, VDV) bis hin zu zivilgesellschaftlich verankerten Organisationen (LAG Soziale Brennpunkte, DKSB) – nahmen das Angebot des Niedersächsischen Landespräventionsrates an, die Koordination der SIPA zukünftig unter der Schirmherrschaft des Niedersächsischen Justizministeriums zu übernehmen.

Strategische Neuaufstellung der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau

Am Jahresende 2014 legte das Sozialministerium nach fast zehn Jahren die Schirmherrschaft nieder; die neue Schirmherrin ist seit dem 01.01.2015 die Niedersächsische Justizministerin und die Koordination übernahm Susanne Wolter vom Landespräventionsrat. Wegen des drastisch gekürzten Budgets musste sich die Sicherheitspartnerschaft strategisch neu aufstellen. Am 16.03.2015 wurde der Strategieworkshop „SIPA 2.0 – Perspektiven der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau“ durchgeführt, um die Perspektiven der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau nach dem Wechsel der Koordinationsverantwortung zum Landespräventionsrat Niedersachsen zu erörtern und neue Impulse für die weitere Arbeit der Sicherheitspartnerschaft zu setzen. Das Ziel des methodisch gestützten Austausches war es, erstens eine Standortbestimmung vorzunehmen, zweitens strategisch mittelfristig vorzuschauen und drittens daraus operative Aufgaben für die Arbeit der SIPA im Jahr 2015 abzuleiten. Es wurde beschlossen, in der Form kleiner Arbeitscluster für den Fortbestand der Sicherheitspartnerschaft zu sorgen und die vorhandenen Instrumente sowie die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit weiter zu entwickeln.

Aufbruch in eine neue Ära



Abbildung 29: Neuanfang im Jahr 2015

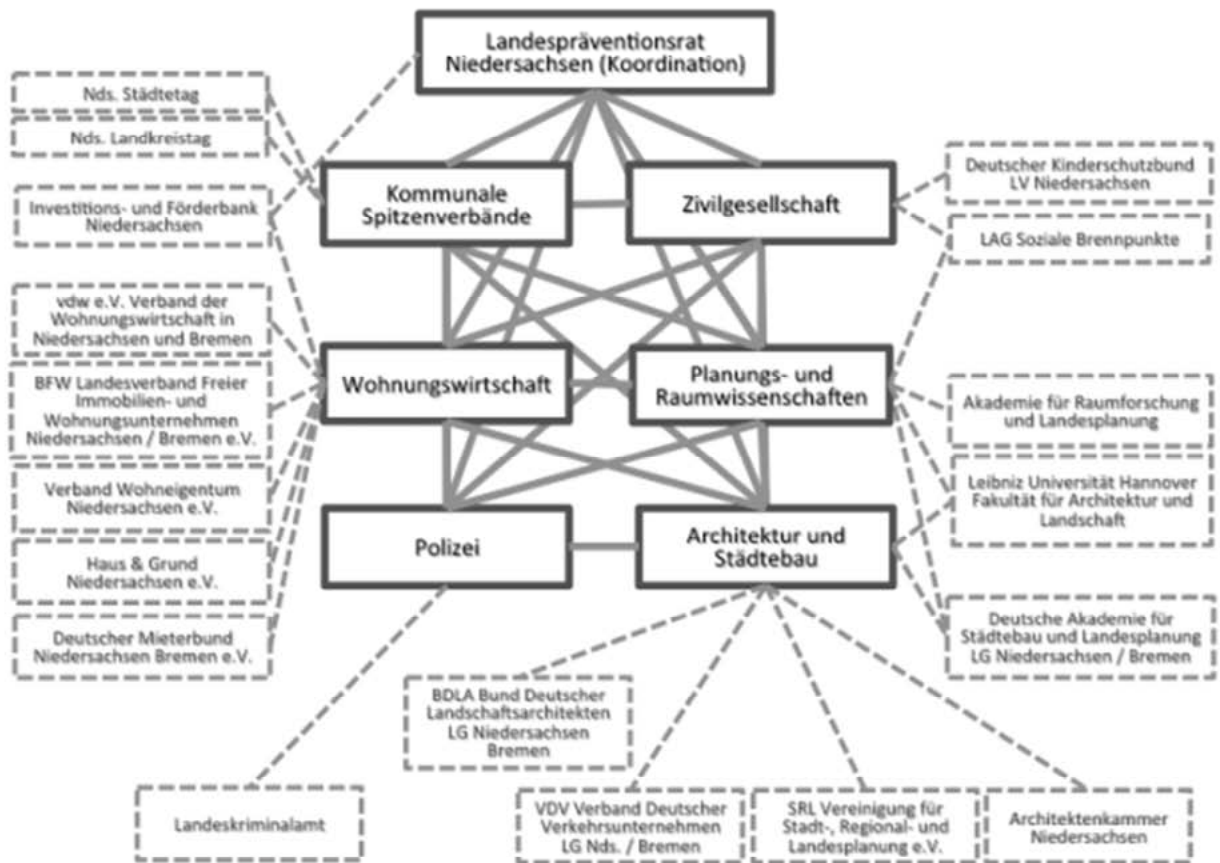


Abbildung 30: Netzwerkstruktur der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau ab 2015

Impressionen vom Strategie-Workshop SIPA 2.0



Abbildung 31: Fortsetzung der Zusammenarbeit

Bewertung des Entwicklungsprozesses der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau im Laufe des vergangenen Jahrzehnts

Prozess der integrierten Kompetenzentwicklung

Insgesamt kann die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen auf einen erfolgreichen Entwicklungsprozess zurückblicken. Im Vorfeld der Jahre 2002 bis 2004 fand eine inhaltliche Positionierung statt, über die verschiedene Disziplinen und Professionen sowie Verbände und Institutionen zu Fragen der städtebaulichen Kriminalprävention angesprochen und ins Gespräch gebracht wurden. Die Ergebnisse dieser Positionsbestimmungen und Interaktionen mit regionalen Stakeholdern in Niedersachsen wurden in Broschüren zur Informationsvermittlung publiziert. Nach der Gründung der SIPA im Jahr 2005 wurde ein verbindender Handlungsansatz gefunden und in Instrumenten für die Planungspraxis konkretisiert. Die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau bildete sich als ein Netzwerk heraus, das ein hohes Maß an interpersoneller Interaktion und Involvement in gebaute Umwelten auszeichnete. Nach der Formulierung des gemeinsamen Leitbildes fanden die verschiedenen beteiligten Disziplinen und Professionen eine gemeinsame Sprache und entwickelten zuerst das Niedersächsische Qualitätssiegel für sicheres Wohnen (nebst dazu gehöriger Arbeitshilfe „Sicheres Wohnen“) als transdisziplinäres anwendungsorientiertes Instrument der wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Kriminalprävention.

In einem weiteren signifikanten Entwicklungsschritt gelang ab etwa 2011 der Anschluss an örtliche und regionale Präventionsnetzwerke in den Städten und Regionen des Landes Nieder-

sachsen. Auf dieser Grundlage wurde als zweites Instrument die Arbeitshilfe „Sicherheit für öffentliche Räume und wohnbezogene Infrastrukturen in der Kommune“ erarbeitet. Die Instrumente wurden auf die Bedarfe vor Ort in den Kommunen und Wohnungsunternehmen zugeschnitten; sie sind anschlussfähig an die kommunale Stadtplanung und an die Bewirtschaftung lokaler Infrastrukturen und Wohnungsbestände.

Ergebnisbausteine des Prozesses von 2005 bis 2015

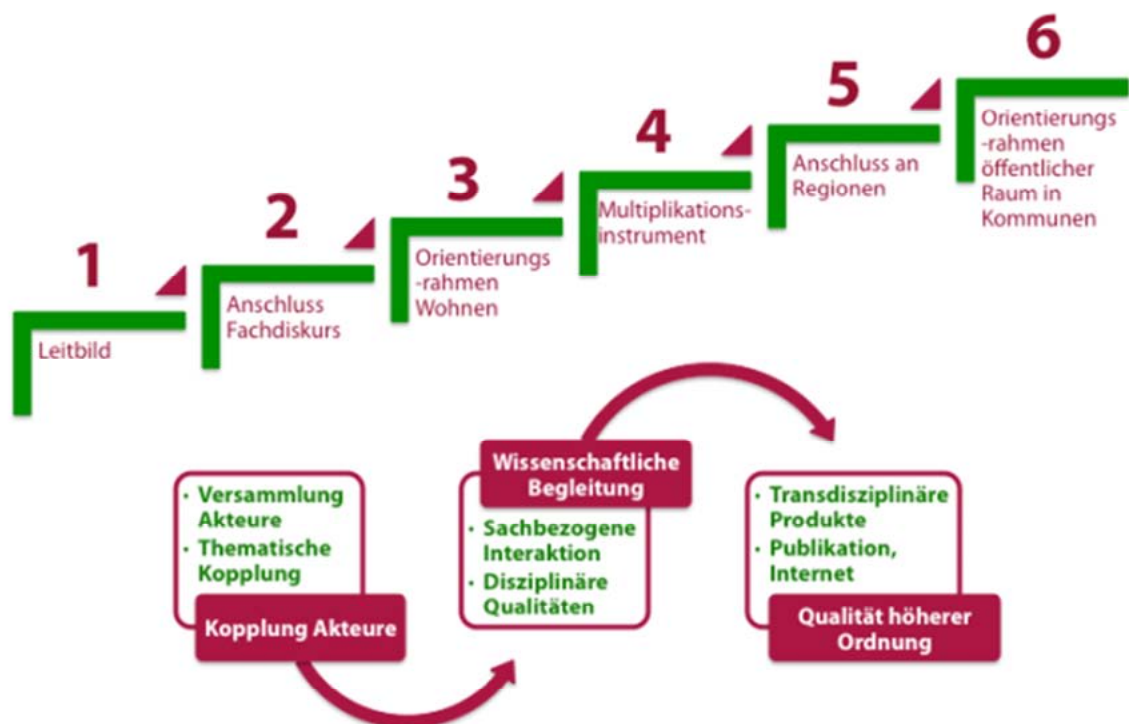


Abbildung 32: Prozessverlauf der kontinuierlichen integrierten Kompetenzentwicklung

Beim näheren Hinsehen wird der Prozessverlauf als kontinuierliche integrierte Kompetenzentwicklung erkennbar. Auf der ersten Stufe wurden die verschiedenen disziplinären Perspektiven der beteiligten Verbände, Institutionen und Organisationen anschlussfähig gemacht, indem – thematisch auf die Kriminalprävention fokussiert – ein gemeinsames Leitbild gefunden wurde. Von dieser Grundlage aus wurde in einem zweiten Schritt Anschluss an den nationalen und internationalen Fachdiskurs der städtebaulichen Kriminalprävention gefunden. Damit war die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen eingebunden in das europäische und nationale Geflecht von einschlägigen Fachleuten, die sich mit der Thematik beschäftigen. Danach folgte auf der dritten Stufe die Hinwendung zu Fragen der Umsetzung: Dafür wurde in der Zusammenführung

der beteiligten Kompetenzen ein Orientierungsrahmen für das „Sichere Wohnen“ aufgestellt, der auf der vierten Stufe zu dem in der wohnungswirtschaftlichen Praxis anwendbaren Bewertungs- und Multiplikationsinstrument des „Niedersächsischen Qualitätssiegels für sicheres Wohnen“ weiterentwickelt wurde. Auf der fünften Stufe gelang der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau, die bis dahin eher als strategisches Netzwerk auf der Landesebene von Niedersachsen tätig war, der Anschluss an die in der städtebaulichen Kriminalprävention engagierten Akteure in den niedersächsischen Regionen – d.h. in den großen Städten und Landkreisen. Das war ein wichtiger Schritt, um die Sicherheitspartnerschaft zu einem landesweiten Netzwerk auszubauen. Im sechsten Schritt wurden ein Orientierungsrahmen und eine Checkliste erarbeitet, mit denen die Sicherheit in öffent-

lichen Räumen und im Randbereich wohnbezogener Infrastrukturen in der Kommune geprüft und mit planerischen Maßnahmen gestärkt werden kann.

Diese Prozessabfolge wurde möglich durch die Kopplung der Akteure aus verschiedenen Handlungsfeldern der Wohnungswirtschaft und des Städtebaus. Ihre Versammlung und ihr gegenseitiger thematischer Anschluss bildeten die Grundlage der Erfolgsgeschichte. Einen weiteren Erfolgsfaktor repräsentiert die wissenschaftliche Begleitung durch die Forschungsagentur „Sozial • Raum • Management“. Wie ein Trainer eine Sportmannschaft kontinuierlich coacht, organisierte die wissenschaftliche Begleitung die sachbezogene Interaktion in der Sicherheitspartnerschaft und kümmerte sich um die Identifizierung der disziplinären Qualitäten. In deren Zusammenführung wurde eine Qualität höherer Ordnung erzielt, indem die jeweiligen Kompetenzen kontinuierlich zu transdisziplinären Produkten integriert wurden.



Abbildung 33: Schließung des Horizonts von Städtebau, Wohnen und Prävention

Vor diesem Hintergrund wird der bisherige Nutzen der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau von fast allen Beteiligten hoch eingeschätzt. Neben dem Nutzen für das Land Niedersachsen werden die fachlich-professionelle

Weiterentwicklung der städtebaulichen Kriminalprävention und die Rückkopplungsschleifen in die beteiligten Verbände und Organisationen hervorgehoben. Dabei gelang es, den Präventionsansatz zu profilieren und sowohl die Standards des sicheren Wohnens als auch der sicheren Siedlung weiter zu entwickeln. Es gelang, im Laufe der vergangenen Jahre den Horizont von Städtebau, Wohnen und Prävention zu schließen.

Beitrag zur New Public Governance in Niedersachsen

Die Aktivitäten der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen lassen sich in den aktuellen Governance-Diskurs einordnen, nach dem sich die Formen des Regierens im Laufe der vergangenen Jahrzehnte vom vorherrschenden Typ der traditionellen hierarchischen Öffentlichen Verwaltung über die ökonomische Modernisierung nach dem Neuen Steuerungsmodell (New Public Management) seit den 1990er Jahren zum aktuell verfolgten Modell der New Public Governance verschoben haben (vgl. Osborne 2006). Während das traditionelle Modell der Öffentlichen Verwaltung vor allem die rechtlichen Grundlagen betonte und administrative Richtlinien fokussierte, wurden mit dem Neuen Steuerungsmodell im Laufe der 1990er Jahre betriebswirtschaftliche Instrumente und Techniken des Managements aus dem privatwirtschaftlichen Sektor übertragen. Die Governancelogik setzt demgegenüber auf den Ausbau von lokalen Arenen der Partizipation, um den dialogischen Austausch der öffentlichen und privaten Akteure in direkten Formen des Engagements über die reine Wahldemokratie hinaus zu fördern. Mit dem Governance-Ansatz soll Legitimität im Rahmen der Mobilisierung von zivilgesellschaftlichen und interessenorganisierten Ressourcen, Energien und Ideen im Land, in den Regionen

und in den Kommunen erzielt werden. Die zentrale staatliche Agentur – in diesem Fall die Bauabteilung des Niedersächsischen Sozialministeriums – bezieht die organisierten Interessen privater Akteure gezielt mit ein. So betrachtet repräsentiert die Sicherheitspartnerschaft ein neues Steuerungsinstrument, um die Stakeholder der Wohnungswirtschaft, der Stadtplanung und der Kriminalprävention bei der Förderung des sicheren Wohnens und sicherer Quartiere mit in die Verantwortung zu nehmen. Unter der Koordination des zuständigen Ministeriums wurden von den beteiligten Stakeholdern Wege und Verfahren zur Stärkung der Sicherheit in Städten und Gemeinden partizipativ mitgestaltet. Insofern war die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau, solange sie vom Niedersächsischen Sozialministerium unterstützt wurde, ein Governanceinstrument der Wohnungs- und Städtebaupolitik des Landes Niedersachsen. Das entsprach dem Leitbild des Neokorporatismus, die organisierten Interessen des sicheren Wohnens und der sicheren Städte sowie Gemeinden in die Landespolitik einzubinden und an der Formulierung und Ausführung von einschlägigen politischen Entscheidungen teilhaben zu lassen. Die Sicherheitspartnerschaft war lange ein gutes Beispiel neokorporativer Governance, weil das Niedersächsische Sozialministerium vor zehn Jahren angefangen hatte, die organisierten und zivilgesellschaftlichen Interessen in den Feldern der Wohnungswirtschaft, der Stadtplanung und der kommunalen Prävention in eine Netzwerkkooperation zu bringen und diesen Kreis in die politische Verantwortung für Fragen der Sicherheit im Wohn- und Siedlungskontext einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund lässt sich die Wirkungskette der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen folgendermaßen skizzieren:



Abbildung 34: Wirkungskette der SIPA

Nach dem Bedeutungsgewinn der Prävention als neues Kontrollparadigma wurden die Stakeholder des Wohnens, des Städtebaus und der Prävention in Niedersachsen vom zuständigen Ministerium (Bauabteilung im Niedersächsischen Sozial- und früher Innenministerium) in einen Kooperationszusammenhang gebracht. Die verschiedenen Disziplinen und Professionen sowie deren räumliche Sachbezüge wurden zu einem „Akteur-Netzwerk“ (vgl. Latour 2007) verknüpft, das im Sinn der New Public Governance neokorporatistisch in Fragen der Städtebaupolitik des Landes involviert wurde. Durch diese Bündelung von komplementären Kompetenzen unterschiedlicher Disziplinen und durch die enge Bindung an die Kontexte des Wohnens und des öffentlichen Raumes gelang es, transdisziplinäre Produkte und Handlungsempfehlungen zu entwickeln, die – hinsichtlich der wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Kriminalprävention – unmittelbar Auswirkungen auf Bestände von Wohnungsunternehmen und auf öffentliche Räume von Kommunen haben. In dem Prozess wurde nicht ein neues Wissen im wissenschaftlichen Sinne generiert, sondern – aus dem impliziten Erfahrungswissen der beteiligten unterschiedlichen Disziplinen und Professionen – ein innovatives handlungsbezogenes, „robustes“ Wis-

sen für die Akteure in der Wohnungswirtschaft und in den Kommunen synthetisiert.

Im Jahr 2014 kündigte das Niedersächsische Sozialministerium an, die immaterielle und materielle Unterstützung der niedersächsischen Sicherheitspartnerschaft im Städtebau nach knapp 10 Jahren drastisch zu reduzieren. Seit dem Jahr 2005 hatten der Sicherheitspartnerschaft jährlich Projektmittel zur Verfügung gestanden, mit denen eine kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung, die Öffentlichkeitsarbeit und die Entwicklung sowie Evaluation fachlicher Instrumente finanziert werden konnte. Ab dem Jahr 2015 sprangen die Niedersächsische Justizministerin als Schirmherrin und der Landespräventionsrat Niedersachsen als Koordinationsstelle ein, um einer Auflösung des Netzwerks der SIPA vorzubeugen. Die Streichung der Projektmittel ließ sich allerdings nicht kompensieren, auch wenn sich einzelne Mitglieder der SIPA verpflichtet hatten, mehr Verantwortung zu übernehmen. Die Existenz der SIPA wurde dadurch zwar vorerst gesichert, aber die Verbindung zum zuständigen Ressort der Landespolitik ist zerrissen. Aus der Sicht des Autors liegt die Allegorie einer „Amputation“ nahe, weil die Sicherheitspartnerschaft nun nicht mehr die Möglichkeit hat, mit ihren Produkten und Konzepten Beiträge für die Wohnungs- und Städtebaupolitik des Landes Niedersachsen zu liefern.

Bewertung der SIPA als Akteur-Netzwerk



Abbildung 35: Unterbrechung der Verbindung zum zuständigen Ressort der Landespolitik

Dr. habil. Stefan Luft

Privatdozent am Institut für
Politikwissenschaft der Universität
Bremen

Integration von Zuwanderern und städtischer Strukturwandel

Der Schwerpunkt dieses Beitrags liegt auf der Entstehung und den Auswirkungen ethnisch-sozialer Segregation. Vorangestellt werden einige wenige Anmerkungen zum Begriff des Migrationshintergrundes. Schließen werde ich mit einem Blick auf die Strukturprobleme zahlreicher Städte und die Perspektiven.

Personen „mit Migrationshintergrund“ und deren Integrationsbedarf

In den Großstädten ab 500.000 Einwohnern in Deutschland haben rund ein Drittel der Bewohner einen „Migrationshintergrund“. Etwa 55 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund befinden sich im unteren Einkommensdrittel (gegenüber 26 % bei Personen ohne Migrationshintergrund). Mehr als doppelt so viele – 30 Prozent - sind von Einkommensarmut betroffen als Menschen ohne Migrationshintergrund (13 Prozent)ⁱ.

Bei einer Analyse des Zusammenhangs von Migration und Armut ist zu berücksichtigen:

Bei der Definition der Bevölkerungsgruppe „mit Migrationshintergrund“ besteht das Problem, dass eine möglichst weite Auslegung (um nach Möglichkeit alle in Frage kommenden Gruppen zu erfassen) mit einer zunehmenden Heterogenität der Gesamtgruppe einhergeht. Da die verschiedenen Zuwande-



rergruppen und Generationen aber unterschiedliche Integrationsniveaus und -erfordernisse aufweisen, ist die integrationspolitische Aussagekraft einer weit gefassten Gruppendifinition eingeschränkt.

Die Definition des „Migrationshintergrundes“ erweckt den Eindruck, Migranten seien per se eine benachteiligte Gruppe. Zwar gibt es bei Migranten spezifische – mit der Wanderung in Zusammenhang stehende – Probleme: Das mitgebrachte Humankapital wird durch die Wanderung unter Umständen entwertet – das gilt für die Sprache und für die Einbindung in soziale Netzwerke. Zudem fehlen Ressourcen, die spezifisch für das Aufnahmeland sind: dort anerkannte Abschlüsse, Informationen über Bildungswege, Investitionen in (vor-) schulische Bildung und kulturelles Wissen. Hinzu kommen (unterschiedlich ausgeprägte) soziale Distanzen, kulturelle Präferenzen (Konservierung einer Herkunftsidentität oder Distanzierung von ihr) sowie Aspekte der Wanderungsgeschichte, die eine erfolgreiche Integration einzelner Gruppen besonders erschweren können.

Ob und wie diese Herausforderung bewältigt wird, hängt allerdings zentral davon ab, welche Kompetenzen und welchen Bildungsgrad die Zuwanderer mitbringen. Viele Migrantengruppen haben damit keine Probleme und erreichen teilweise eine

bessere Platzierung in den Funktionssystemen (wie Bildungssystem und Arbeitsmarkt) als der Durchschnitt der nicht-zugewanderten Deutschen.

Insgesamt ist nicht entscheidend, dass jemand zuwandert, sondern wer zuwandert (Bildungsstand, Wanderungsgeschichte etc.). Es muss also hinsichtlich Herkunft und Generation möglichst genau differenziert werden.

Ethnisch-soziale Segregation: Entstehung und Auswirkungen

Bei der Entstehung ethnisch-sozialer Konzentrationen und sozialräumlicher Polarisierung wirken mehrere Ursachen zusammenⁱⁱ:

1. Die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer war an den Interessen der Industrie orientiert – sowohl hinsichtlich der Anzahl der Angeworbenen als auch hinsichtlich der regionalen Verteilung: Die Konzentration in den Ballungszentren lag also in der Natur dieser Form der Zuwanderung.
 2. Grundsätzlich sind die Zugänge zum Wohnungsmarkt ungleich strukturiert. Filtermechanismen führen dazu, dass Arme und Reiche sich in unterschiedlichen Stadtteilen niederlassen. „Reiche“ haben dabei die größten Auswahlmöglichkeiten, „Arme“ bleiben auf Sozialwohnungen und auf Stadtteile verwiesen, die preiswerten Wohnraum aufweisen.
 3. Neben dem Interesse der „Gastarbeiter“ an möglichst niedrigen Kosten (geringe Einkommen und Sparwille) steht das Rückzugsverhalten der Alteinwohner (gefördert durch den Sozialen Wohnungsbau, der den Wegzug erleichterte). Die Exit-Option kann dabei auch nur von jenen wahrgenommen werden, die es sich leisten können.
- Hinzu treten 4. Aspekte der Wanderungsgeschichte: So kamen ausländische Arbeitnehmer aus der Türkei als letzte große Gruppe nach Westdeutschland und waren somit auf den Wohnungsbestand verwiesen, der von den zuerst Angekommen noch

nicht genutzt worden war.

5. Unterschiedlich ausgeprägte soziale Distanzen („ethnische Grenzziehung“). Sie können von beiden Seiten ausgehen:

Von Vermietern, die an „Gastarbeiter“ nicht vermieten (Diskriminierung), wodurch diese Zugriff nur auf einen kleinen Sektor des Wohnungsmarktes hatten (schlechte Bausubstanz, Altbauwohnungen mit schlechter Ausstattung).

Von den Zuwanderern, die das Zusammenleben mit Landsleuten vorziehen – eine Form von Kettenwanderung. Allerdings: Der Prozess der Zusammenballung der „Gastarbeiter“ und ihrer Angehörigen in einzelnen Stadtgebieten kann – zumindest in seinen Entstehungszeiten – nicht als Ausdruck freiwilliger und bewusster Abschottung angesehen werden. Ein großer Teil der Betroffenen legte keineswegs in erster Linie Wert auf die Nachbarschaft von Landsleuten, sondern auf gute oder verbesserte Wohnbedingungen. Das zeigten Befragungen immer wieder.

6. Eine gewisse Gruppengröße ist sowohl in sozialer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht Voraussetzung für ethnische Segmentation, für die Bildung ethnischer Kolonien. Sie schafft Gelegenheitsstrukturen für die Entstehung und Verfestigung ethnischer Kolonien.

Alleine aufgrund der großen Anzahl der zugezogenen Landsleute übersteigt der Anpassungsdruck innerhalb der ethnischen Kolonie die Anziehungskraft der sie umgebenden Mehrheitsgesellschaft. Für immer wieder neu aus den Herkunftsländern hinzukommende Zuwanderer haben diese Viertel eine erhebliche Anziehungskraft entwickelt, denn nur hier finden sie eine ethnisch und kulturell ausgerichtete Infrastruktur, die die Umstellungs- und Eingewöhnungsprobleme minimiert.

Die Beschränkung der Netzwerke auf ethnisch-soziale Gruppen ist für die strukturelle Integration

von erheblichem Nachteil. Die Einbindung von Eltern und Schülern in interethnische soziale und informelle Netzwerke ist für die Suche nach einer Lehrstelle oder einem Arbeitsplatz von Bedeutung. Unterdurchschnittliche Teilhabe an solchen Netzwerken wirkt sich negativ auf die Chancen der Kinder aus. Umgekehrt erhöht die Einbindung von Jugendlichen in freiwilligen Organisationen vor Ort die Chance, einen Ausbildungsplatz zu finden. Insbesondere kleine und mittelständische Betriebe nutzen Netzwerke, um Stellen zu besetzen.

In ethnischen Kolonien, die eine weitgehende institutionelle Vollständigkeit erreicht haben, kommt es zu einer „Mobilitätsfalle“. Für Zuwanderer erscheint eine Arbeitsaufnahme im ethnischen Kontext in vielfacher Hinsicht näher liegend, Erfolg versprechender und mit geringerem Aufwand verbunden als ein Engagement in der Aufnahmegesellschaft. Die Entscheidung für eine berufliche Orientierung hin zur Aufnahmegesellschaft oder hin zur eigenen Minderheitengruppe wird einerseits durch die größere Anstrengung bestimmt, die für eine Karriere in der Aufnahmegesellschaft notwendig ist, und andererseits durch die geringere Wahrscheinlichkeit, dort tatsächlich zu einem Erfolg zu kommen. Auch wenn die Aufnahmegesellschaft die attraktiveren Jobs bietet, entscheiden sich junge Angehörige eher für eine Berufstätigkeit in der ethnischen Ökonomie. Auch dies trägt im Ergebnis zu einer Verfestigung ethnisch-sozialer Schichtungen bei.

Je größer die Gruppe, je ausgebauter die ethnische Kolonien, je ausgeprägter die Kettenwanderung (wie beim Familiennachzug) und je stärker die Ablehnung durch die Aufnahmegesellschaft (Diskriminierung) sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich ethnisch-soziale Ballungen auf Dauer verfestigen. Nur wenn die „ethnischen Grenzziehungen“ mittel- und langfristig ihre Bedeutung verlieren, ist über den Zeitablauf Integration zu erwarten.

7. Die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände hat die Handlungsmöglichkeiten der Kommunalpolitik stark reduziert, zu einer sozialen Mischung der Wohnbevölkerung beizutragen. Die wachsende Gruppe einkommensschwacher Haushalte hat das Angebot von bezahlbarem Wohnraum besonders in Großstädten zusätzlich stark reduziert. Wohnungsunternehmen mit kommunaler Beteiligung sind hier die zentralen Akteure.

Ungleichverteilung sozialer Gruppen

Die Sozialgeschichte zeigt, dass soziale und ethnische Gruppen nie gleichmäßig über das Gebiet der Städte verteilt waren. Die Verstädterung im 19. und 20. Jahrhundert war untrennbar verbunden mit sozialen Disparitäten und sozialräumlichen Spaltungen. Das Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit ermöglichte eine Sozialpolitik, die das Integrationspotenzial der Städte nachhaltig stärkte. Damit bildeten die Jahre 1950 bis 1975 eine Ausnahmeerscheinung. Bis Ende der 1970er Jahre konzentrierte sich die Segregation auf soziale (arm/reich) und demographische (alt/jung, kinderlos/kinderreich) Aspekte. In den 1980er Jahren kam eine ethnische Komponente hinzu. Inzwischen korreliert sie mit den beiden anderen Faktoren so stark, dass die ethnische Konzentration in Stadtvierteln heute meist gleichbedeutend ist mit Armut und Kinderreichtum. Für Nordrhein-Westfalen wurde in einer „Sozialraum-analyse“ festgestellt, dass „die weitaus meisten der inzwischen zahlreicheren ‚Ausländer‘ [...] heute in den Stadtteilen [leben], in denen auch die meisten armen ‚Inländer‘ leben, und dort leben heute (zumindest in den Städten) auch die meisten Familien und Kinder.“ⁱⁱⁱ Das hat sich im zurückliegenden Jahrzehnt verfestigt, was sich vor allem in steigenden Sozialhilfedichten in den einschlägigen Vierteln ausdrückt. Armutssegregation prägt immer mehr Stadtteile: Je niedriger die Einkommen und je nied-

riger das Bildungsniveau sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit (vor allem für Migranten), in ethnisch segregierten Gebieten zu leben. Angesichts zunehmender Disparitäten sprechen die Autoren des „Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin 2007“ von einer „gespaltenen Kindheit“: „Immer mehr Kinder [leben] in Umgebungen mit immer größeren Problemen gegenüber Kindern in Umgebungen mit immer weniger Problemen“.^{iv}

Die ethnische Segregation in Deutschland ist allerdings geringer ausgeprägt als z. B. in den USA. Sie ging in den letzten rund 40 Jahren sogar zurück. Das „Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung“ (BBR) wies 2008 hinsichtlich der stark ausgeprägten Segregation der türkischstämmigen Bevölkerung allerdings darauf hin, „dass die Intensität ethnischer residentieller Segregation deutscher Städte in vielen Fällen die nordamerikanischen Segregationsindikatoren der Zuwandererstädte erreicht und die residentielle Segregation somit ein alltägliches Erscheinungsbild deutscher Städte ist“.^v Das BBR kommt zu dem Ergebnis, dass in rund 1.500 Stadtteilen von 500 Kommunen der Zuwandereranteil sehr hoch und zugleich die Kaufkraft sehr gering ist. Dort wohnen 7,7 Prozent aller Einwohner, 25 Prozent aller Migranten und 31 Prozent der türkischstämmigen Zuwanderer sowie überdurchschnittlich viele Kindern und Jugendliche.

Dies wirft die Frage nach den Auswirkungen ethnischer und sozialer Segregation auf. In der Debatte um die sozialräumliche Polarisierung in den Städten sind die Effekte residentieller Segregation umstritten. In den vergangenen Jahren ist dafür plädiert worden, zwischen „freiwilliger“ und „erzwungener“ Segregation zu unterscheiden und die positiven Aspekte im Sinne einer „Binnenintegration“ in den Mittelpunkt zu stellen. Segregation sei ohnehin nicht abzuwenden und trage dazu bei, Konflikte zu vermeiden.

Doch: Was heißt hier „Freiwilligkeit“? Die Wahlfreiheit des Wohnortes war zu Beginn der Niederlassungsprozesse in den westdeutschen Städten Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre aus mehreren Gründen eingeschränkt: das deutlich niedrigere durchschnittliche Einkommen der Gastarbeiter, ihr Interesse an billigem Wohnraum und räumlicher Nähe zu den Landsleuten, mangelhafte Sprachkenntnisse, unzureichende Kenntnis der eigenen Rechte, das Interesse von Vermietern und Spekulanten sowie bewusste Benachteiligung bei der Bereitschaft, Wohnungen an Gastarbeiter zu vermieten. Zu Recht wird also immer wieder darauf verwiesen, dass Zuwanderer mittels Mechanismen des Wohnungsmarktes und Diskriminierung in sozial schwache Viertel gedrängt wurden. So wenig wie die Segregation in der Entstehungsphase der ethnischen Kolonien in erster Linie aus freiem Willen erfolgte, so wenig handelt es sich gegenwärtig um einen Ausdruck der freien Entscheidung der Zuwanderer und ihrer Nachkommen: Entweder werden sie in die ethnischen Kolonien hineingeboren, mit geringen Chancen, sie in Richtung Mehrheitsgesellschaft zu verlassen, oder sie werden aus den Herkunftsländern nachgeholt. Die „Freiwilligkeit“ ist ein denkbar ungeeignetes Kriterium, um zwischen positiven oder mindestens hinnehmbaren Folgen ethnisch-sozialer Konzentrationen und solchen Konsequenzen (einschließlich unintendierter Folgen), die im Sinne von Chancengleichheit und gleichwertigen Lebensbedingungen vermieden werden müssen, zu unterscheiden.

Das zentrale Problem ist die Überlappung von ethnischer und sozialer Segregation, die zu Armutsvierteln mit starken ethnischen Komponenten geführt hat. Sie sind u.a. das Ergebnis sozial selektiver Ab- und Zuwanderungen: Seit mehr als 30 Jahren nimmt in einer Mehrzahl der Städte die sozialräumliche Polarisierung und die soziale „Entmischung“

der Wohnbevölkerung zu. Soziale und ethnische Segregation stehen in einem engen Zusammenhang. Eine wesentliche Ursache muss in den Stadt-Umland-Wanderungen („Suburbanisierung“) gesehen werden. Vor allem Familien der Mittelschicht verließen die Städte. Entscheidend ist, dass es sich um einen Jahrzehnte andauernden, sozial selektiven Wanderungsprozess handelt, der die städtischen Entmischungsprozesse beförderte. Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich die Suburbanisierung verlangsamt, viele Städte in Westdeutschland erholen sich seit Ende der 1990er Jahre wieder. Das ändert allerdings mittelfristig wenig am bestehenden Wohlstandsgefälle zwischen Kernstadt und Umland. Hinzu tritt innerstädtische Mobilität: Aufsteiger – zugewanderte und nicht-zugewanderte – verließen und verlassen jene Quartiere, in denen Armut und Zuwanderung verstärkt dominieren. Dadurch wird die dort zurückbleibende Bevölkerung zunehmend homogen.

Ethnisch-soziale Unterschichtenkonzentrationen in den Städten haben in vielfacher Hinsicht negative Einflüsse – vor allem auf Kinder und Jugendliche. Strohmeier und Kersting haben es wie folgt zusammengefasst: „Der größere Teil der nachwachsenden Generation wächst in den großen Städten unter Lebensbedingungen auf, die die alltägliche Erfahrung der Normalität von Armut, Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung und Apathie, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, gescheiterten Familien, möglicherweise auch Gewalt und Vernachlässigung beinhalten. *Kinder in den Armutsstadtteilen erfahren eine abweichende gesellschaftliche Normalität.* [...] Die Mehrheit der Kinder in den großen Städten wird künftig unter solchen Voraussetzungen aufwachsen. Sie werden, wenn es gut geht, vielleicht Fähigkeiten erwerben, die ihnen das Überleben in dieser abweichenden Normalität ermöglichen, sie haben jedoch kaum eine Chance, die Nützlichkeit

jener Kompetenzen, die das ‚Humanvermögen‘ ausmachen, Solidarität, Empathie, Vertrauensfähigkeit und Vertrauenswürdigkeit, zu erfahren ... In der Verfügung über dieses ‚kulturelle‘ Kapital und in der Verfügung über das ‚soziale Kapital‘ bei Bedarf hilfreicher sozialer Beziehungen – und weniger im Mehrbesitz an ökonomischem Kapital – liegt der entscheidende Startvorteil von Kindern aus bürgerlichen Mittelschichten“.^{vi}

In einer 2015 veröffentlichten Untersuchung zum Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern heißt es: „Arme Kinder sind bei der Einschulung häufiger auffällig in ihrer Visuomotorik und der Körperkoordination, sie können sich schlechter konzentrieren, sprechen schlechter Deutsch und können schlechter zählen als Kinder, die keine Leistungen nach dem SGB II beziehen. Neben der individuellen Armutslage eines Kindes beeinträchtigt auch die Armutskonzentration im Quartier und vor allem in der Kita die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern.“^{vii} Diesen Kindern und Jugendlichen den Erwerb von Eintrittskarten in die Institutionen zu ermöglichen, in denen über Erfolg und Aufstieg oder Misserfolg und Abstieg entschieden wird, stellt eine der größten politischen Herausforderungen dar.

Ethnische Kolonien sind dort, wo es sich um ethnisch-soziale Unterschichtenkonzentrationen handelt, in vielen Fällen zu Mobilitätsfallen und Sackgassen geworden, die eine Integrationsbarriere bilden.

Die Verbindung von sozialer und räumlicher Ungleichheit kommt nicht nur in der zunehmenden Verbreitung von Armutsvierteln, sondern auch in der Bildung von „Reichenvierteln“, zum Ausdruck. Sie schließen sich nicht selten von der städtischen Umgebung ab („gated communities“). Diese Art von Segregation wird, darauf wird immer wieder hingewiesen, in der öffentlichen Debatte nicht problema-

tisiert. Der Grund hierfür liegt darin, dass die sozial schwachen Stadtteile, denen auch die allermeisten ethnischen Kolonien zuzurechnen sind, benachteiligende Wirkungen für ihre Bewohner haben. Zahlreiche Mechanismen wirken dort zusammen.

Auch statushohe und qualifizierte Migranten, die meist über transnationale Unternehmen zeitlich begrenzt in deutsche Städte kommen, konzentrieren sich in einzelnen Vierteln. Allerdings unterscheidet sich ihre Verteilung über die Stadtgebiete von jener der ehemaligen „Gastarbeiter“ und deren Nachkommen: Sie konzentrieren sich auf Mittel- und Oberschichtwohngebiete. Auch ihre Wohnortwahl orientiert sich am sozialen Status, ihre Finanzkraft gibt ihnen den Zugriff auf nahezu alle Sektoren des Wohnungsmarktes (lediglich mit Ausnahme der Sozialwohnungen). Die Verteilung orientiert sich u. a. an bereits vorhandenen Gruppen (die sich wiederum an ethnisch-kulturellen Einrichtungen wie eigenen Schulen oder religiösen Einrichtungen orientieren), an Wohnungsvermittlungen durch die Arbeitgeber und von ihnen beauftragte Makler. Innerhalb der Gruppe statushoher Migranten weisen vor allem Japaner hohe Wohnkonzentrationen auf. Die Segregation dieser Gruppen wird nicht als Problem oder als potentielle »Belastung« wahrgenommen, sie sind weitgehend akzeptiert.

Parallelgesellschaften?

In jüngerer Zeit ist immer wieder die Rede davon gewesen, in deutschen Großstädten hätten sich ethnisch strukturierte »Parallelgesellschaften« herausgebildet. Gegen den Gebrauch dieses Begriffs ist heftig polemisiert worden.

Der Politikwissenschaftler Thomas Meyer hat die „Auffassung [vertreten], dass sich hierzulande in einer Reihe ethnisch-verdichteter Wohngebiete kollektive Wohnformen entwickeln, die die begrifflichen Merkmale der Parallelgesellschaft weitgehend

erfüllen.“^{viii}

2002 hat er dazu einen Kriterienkatalog vorgeschlagen, der erfüllt sein müsse, wenn man von einer Parallelgesellschaft sprechen wolle. Soziale Kollektive müssten demnach unter anderem folgende Merkmale haben:

- „1. sozial homogen oder heterogen;
2. ethnokulturell bzw. kulturell-religiös homogen;
3. nahezu vollständige lebensweltliche und zivilgesellschaftliche [Segregation] sowie weitgehende Möglichkeiten der ökonomischen Segregation;
4. nahezu komplette Verdoppelung der mehrheitsgesellschaftlichen Institutionen;
5. formal freiwillige Form der Segregation.“

Gehen wir von diesem Kriterienkatalog aus, so gibt es keine Parallelgesellschaften in Deutschland. Es gibt ein einheitliches Zivil- und Strafrecht, es gibt weder an ethnischen noch an kulturellen Linien entlang orientierte Parteien oder Gewerkschaften. Allerdings ist festzuhalten, dass innerhalb ethnischer Kolonien (insbesondere in den „ethnisch abgeschotteten Subkulturen“ libanesisch-kurdischer Clanstrukturen) der Druck erheblich ist, eigene Normen durchzusetzen, deren Nichtbefolgung abzustrafen, insgesamt Konflikte „unter sich“ auszumachen und die deutsche Justiz außen vor zu halten. Hier kann von sich entwickelnden parallelgesellschaftlichen Strukturen gesprochen werden.

Es geht hier nicht um ausgeprägte Verbundenheit mit der Herkunftskultur, kollektive Pflege von Brauchtum, sondern um die politischen und sozialen Auswirkungen dieser Strukturen, die vor allem dann auftreten, wenn ethnische Konzentration mit dauerhafter sozialer Randständigkeit einhergeht. Es gibt (wie bereits dargestellt) eine Vielzahl von Gründen, warum Zuwanderergruppen ethnische Kolonien bilden. Ebenso gibt es eine Vielzahl von Mechanismen, die dazu führen, dass sich in einem Zeitraum die Verhältnisse so verfestigen, dass man

von parallelen Strukturen sprechen kann. Dazu gehören wirtschaftliche und soziale Mechanismen ebenso wie kulturelle und religiöse. Es bedeutet auch nicht, dass jedes Stadtviertel, das von Zuwanderern dominiert wird, gerechtfertigterweise als „Parallelgesellschaft“ bezeichnet werden könnte oder dass jeder einzelne, der in einem Viertel lebt, das als ethnische Kolonie mit parallelgesellschaftlichen Strukturen bezeichnet werden kann, abgeschottet und nur bezogen auf die eigene Gemeinschaft lebt. Die Ausbildung parallelgesellschaftlicher Strukturen ist auch nicht zwingend an abgegrenzte Wohngebiete gebunden.

Deswegen ist auch die Feststellung, dass mit besseren Bildungsabschlüssen und besserer beruflicher Stellung auch die Kontakte zur einheimischen Bevölkerung steigen, alles andere als überraschend. Gleiches gilt für die Häufigkeit der Kontakte mit Deutschen.

Gewaltbelastung

Eine überdurchschnittlich hohe Gewaltbelastung in einzelnen Gruppen junger, männlicher Migranten hat zahlreiche Ursachen. Dazu gehört, dass sich überdurchschnittlich viele Jugendliche mit Zuwanderungshintergrund sozial und wirtschaftlich nicht erfolgreich in der Aufnahmegesellschaft platzieren können. Durch die Perspektivlosigkeit entstehen Frustration, Neid und Aggression. Insbesondere in ethnisch-sozialen Ballungsgebieten verstärken sich gewaltlegitimierende Männlichkeitsnormen. Sie haben zu tun mit der Herkunftskultur und der Subkultur, in der die Jugendlichen aufwachsen und aufgrund mangelnder Integration und der „Mobilitätsfalle“ auch verbleiben. Schließlich die Tatsache, dass diese Gruppen häufig Diskriminierungserfahrungen machen müssen.

In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass es keine unterschiedlichen Auffälligkeiten mehr gibt,

wenn man Gruppen unterschiedlicher Herkunft, aber gleicher sozioökonomischer Positionierung, gleicher Bildungsbeteiligung und übereinstimmenden Wertvorstellungen vergleicht. Diese Aussage ist sehr beliebt, auch damit sollen Probleme wegdiskutiert werden. Für die Politik sind solche – sozialwissenschaftlich korrekten - Aussagen allerdings Nullaussagen. Wir haben über die Anwerbepolitik seit den 1950er Jahren sozial selektive Wanderungsprozesse ausgelöst.

Weder „Migration“ als solche noch eine angebliche „nationale“ Kultur einzelner Herkunftsstaaten können als Erklärungsmomente gelten. Entscheidend ist immer, wer zuwandert und welche Elemente der Herkunftskultur konserviert, im Konflikt zwischen den Generationen oder mit der Aufnahmegesellschaft modifiziert und rezipiert werden.

Was kann getan werden? Viele jugendliche Migranten wachsen in den Armutsvierteln der Städte auf, in denen sie nur geringe Chancen haben, die Kompetenzen zu erwerben, die für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt vonnöten sind. Die Rede von hoher Gewaltbelastung junger Männer der zweiten und dritten Zuwanderergeneration wurde lange als Ausdruck „rassistischer Vorurteile“ denunziert oder einfach zum „Gerücht“ erklärt. Bis heute behaupten Angehörige der Reflexionselite, es handle sich bei den Gewalttaten um „Einzelfälle“ – was ihrem Erlebnishorizont entspricht: sie preisen zwar die multikulturelle Gesellschaft, scheuen aber die Nachbarschaft oder gar die gemeinsame Schule mit den Angehörigen der zugewanderten Unterschichten. In der sozialen Wirklichkeit besteht für viele zugewanderte Jugendliche in den ethnischen Kolonien nicht das Problem darin, dass sie ihre „kulturelle Identität“ nicht ausreichend entwickeln könnten, sondern dass sie sich nicht in Bildungssystem und Arbeitsmarkt der Aufnahmegesellschaft integrieren (können) und außen vor (oder zumin-

dest in der ethnischen Ökonomie hängen) bleiben – eine dauerhafte Perspektivlosigkeit ist das zentrale Problem. Wer sich erfolgreich in eine moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft integrieren will, muss erhebliche Anpassungsleistungen erbringen: Dazu gehören unverzichtbar das Erlernen der Sprache des Aufnahmelandes, die Akzeptanz der Rechtskultur des Aufnahmelandes, des staatlichen Gewaltmonopols, der Rechtsnormen, auch wenn sie den Ehrvorstellungen der Herkunftsregion möglicherweise widersprechen.

Eine gute Sozial- und Wirtschaftspolitik ist somit auch eine gute Präventionspolitik. Drei Aspekte seien genannt:

- Zu einer wirksamen Prävention gehört eine ausreichend ausgestattete Justiz, die dafür sorgt, dass die Verfahren den Taten auf dem Fuße folgen. Hierzu gehört auch eine Vernetzung von Schul-, Jugend- und Sozialämtern sowie der Polizei auf kommunaler Ebene.

- Gewaltlegitimierende Männlichkeitsnormen sowie innerfamiliäre Gewalt müssen verstärkt in den Schulen und mit den Eltern thematisiert werden.
- Wir benötigen eine Bildungspolitik, die der schulischen Segregation entgegenwirkt. Auch hier muss eine stärkere ethnisch-soziale Mischung das Ziel sein.

Rechtstreue bedeutet, das Gewaltmonopol des Staates anzuerkennen und „Konflikte in den Bahnen des Rechts“ auszutragen. Das bedeutet eine Absage an jede Form der Selbstjustiz. Sie darf es im modernen Rechtsstaat nicht geben. Das gilt auch dann, wenn eine Handlung nach religiösem Verständnis als Verbrechen betrachtet wird (wie die ‚Satanischen Verse‘ von Salman Rushdie oder der Film ‚Submission‘ von van Gogh). „Stellt die Befolgung des Rechts eine zentrale Voraussetzung des Funktionierens liberaler Gesellschaften dar und handelt es sich

bei ihr um die oberste Verhaltenserwartung, die die Gesellschaft an den Einzelnen stellt, folgt hieraus bereits das Ziel aller Integrationsanstrengungen: Es muss darin bestehen, den Einzelnen in die Lage zu versetzen, sich jederzeit rechtskonform zu verhalten und das auch zu wollen.“^{ix} In jeder Kultur gibt es (sich im Laufe der Zeit verändernde) Rechtsnormen, die von den Bewohnern verinnerlicht wurden. Daher können zugewanderte Personen in Konflikt geraten mit Rechtsnormen im Aufnahmeland. Das gilt beispielsweise im kurdischen Bereich für die Einbindung in Stammes- und Verwandtschaftsbeziehungen, die Verpflichtung zu absolutem Gehorsam und weiter bestehenden Feudalstrukturen. Daraus resultieren Rechtsstrukturen und Rechtsvorstellungen, die mit den gegenwärtigen in westeuropäischen Ländern wenig gemein haben. Das gilt sowohl für die Schlichtungsinstanzen als auch für das Familien- und Eherecht, die Blutrache, die Sippenhaft und die Ehrvorstellungen. Diese Formen und Normen der Konfliktaustragung finden sich (abgeschwächt und in Mischformen) bis heute auch in den ethnischen Kolonien in deutschen Großstädten wieder. Hier entstehen tief greifende Probleme, denn ohne die Bereitschaft, die Rechtsordnung zu akzeptieren, wird dem Rechtsstaat die Grundlage entzogen. Hier muss von Zuwanderern zwingend ein erhebliches Maß an Anpassungsbereitschaft erwartet werden.

Polarisierung zwischen Städten

Neben der sozial-räumlichen Polarisierung *in* den Städten kommt es zur Polarisierung *zwischen* Städten und Regionen: Bundesweit werden zunehmende Disparitäten festgestellt. Auf der einen Seite finden wir struktur- und einnahmestarke Großstädte mit niedrigen Arbeitslosen- und Transferleistungsquoten vor. Sie stehen im internationalen Wettbewerb, ihr Wohnungsmarkt ist angespannt.

Auf der anderen Seite stehen strukturschwache

Großstädte, deren Lage gekennzeichnet ist durch zunehmende Kluft zwischen Einnahmen und Ausgaben, Zwang zur Verschuldung, starker Unterbeschäftigung, Infrastrukturverfall, „wegrutschenden“ Stadtteilen und ausgeschöpften Konsolidierungspotentialen.

Immer größere Teile der Bürgerschaft in diesen Städten befinden sich im „Teufelskreis von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Deprivation“.^x Die Bertelsmann-Stiftung analysierte 2013 zur Lage in Niedersachsen: „Bedrohlich sind vor allem die großen und wachsenden Unterschiede in Wirtschaftskraft, Demographie und Haushaltsslage zwischen den Regionen.“^{xi} Diese Städte können sich nicht aus eigener Kraft aus ihrer Lage befreien.

In seiner Dresdner Erklärung formulierte der Deutsche Städtetag im Juni dieses Jahres: „Die finanzschwächeren Kommunen leiden unter einer sich selbst verstärkenden Spirale von schlechter Wirtschaftslage, schwieriger Sozialstruktur, hohen Sozialausgaben und niedrigen Einnahmen sowie abnehmender Standortattraktivität und schlechter werdender Infrastruktur.“

Städte und Ballungszentren sind mit den Folgen der Zuwanderung aus den Anwerbestaaten der sechziger und siebziger Jahre ebenso konfrontiert wie mit den Folgen des großen Aufkommens an Asylbewerbern in den 1980er und 90er Jahren sowie den aktuellen Flüchtlingsbewegungen. Die Folgen einer vorwiegend an den Interessen der Großindustrie ausgerichteten Arbeitszuwanderung der 1960er Jahre sind angesichts des wirtschaftlichen Strukturwandels und einer Erosion hunderttausender Arbeitsplätze (insbesondere in altindustriellen Räumen), eine hohe Arbeitslosigkeit und entsprechende überdurchschnittliche Sozialhilfelasten bei gleichzeitigen Einnahmeverlusten vor allem beim Steueraufkommen.

Der Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft

konnte die weggefallenen Arbeitsplätze im industriellen Sektor nicht kompensieren. Auch deshalb nicht, weil die neuen Arbeitsplätze Qualifikationen erfordern, über die die Zuwanderer häufig nicht verfügen.

Kommunen haben kein institutionalisiertes Mitwirkungsrecht auf Bundesebene, ihr Gewicht im Mehrebenensystem ist schwach. Staatsrechtlich sind sie Teil der Exekutive der Länder. In dieser Position sind sie von den Entscheidungen anderer Akteure abhängig. Das gilt vor allem bei Verstößen gegen das Konnexitätsprinzip. Dabei nehmen sie den Hauptteil der Verwaltungsaufgaben wahr. Zwei Drittel der staatlichen Investitionen werden von Kommunen getätigt, 75 bis 90 Prozent der ausführenden Bundesgesetze werden in den Kommunen implementiert, mehr als zwei Drittel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sind bei den kommunalen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes beschäftigt. Zudem sieht das Grundgesetz (Art. 28) nicht nur das Demokratiegebot für die Gemeinden vor, sondern postuliert mit dem Örtlichkeits- und Universalitätsprinzip eine „Allzuständigkeit“, die nach dem Eigenverantwortlichkeitsprinzip ausgefüllt werden soll.

Um der sozialen Polarisierung und interethnischen Konflikten entgegenzuwirken, sind erhebliche finanzielle Anstrengungen unumgänglich. Bund, Länder und Kommunen benötigen dafür eine solide finanzielle Basis. Strukturschwache Regionen und Kommunen müssen dazu gezielt gefördert werden.

Herausforderungen

Die Bewältigung des Zugangs von Flüchtlingen aus Bürgerkriegs- und/oder Armutregionen stellt die Kommunen, die Länder und den Bund noch einmal vor besondere Herausforderungen. Für 2015 werden 500.000 Flüchtlinge prognostiziert. Die Unterbringung (über die Erstaufnahmeeinrichtungen

hinaus), die gesundheitliche und psychosoziale Versorgung verursachen erhebliche Kosten. Der Bund hat dazu eine Milliarde Euro für zwei Jahre zugesagt. Wieviel davon bei den Kommunen letztendlich ankommt, ist Sache der Länder. Die Integration von Flüchtlingen, die in vielerlei Hinsicht in schwierigen, von Gewalt gekennzeichneten Verhältnissen aufgewachsen sind, in Bildung und Arbeitsmarkt stellt jedenfalls eine Herausforderung dar, wie sie Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und den Jahren des Wiederaufbaus nicht mehr kannte. Hinzu kommt, dass die importierten Konflikte aus den Herkunftsländern die Bundesrepublik Deutschland mit Sicherheit noch viele Jahre beschäftigen werden. Alles spricht dafür, dass der Wanderungsdruck auf Europa auch in den kommenden Jahrzehnten bestehen bleiben wird. Die Destabilisierung weiter Teile des Nahen und Mittleren Ostens durch Stellvertreterkriege, die Destabilisierung der Ukraine und die Okkupation der Krim durch Russland, die wirtschaftliche Misere in den Westbalkanstaaten sowie den EU-Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien werden mittelfristig für hohe Zuwanderzahlen sorgen. Nur ein außerordentlicher Kraftakt aller gesellschaftlichen Gruppen und der Politik wird in der Lage sein, die erforderlichen Leistungen zu erbringen. Städte, Länder und der Bund stehen vor einer Generationenaufgabe: trotz Wohnraummangels bezahlbaren Wohnraum zu schaffen; die Entstehung von Arbeitsplätzen zu fördern, die nicht auf dem Schwarzmarkt oder im Niedriglohnsektor angesiedelt sind; die Schulen in die Lage zu versetzen, Kindern und Jugendlichen gutes Rüstzeug für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt zu vermitteln und vor allem das Erlernen der deutschen Sprache wirkungsvoll zu unterstützen.

In Zeiten der grundgesetzlich vorgeschriebenen „Schuldenbremse“ und der daraus resultierenden

Ausgabenrestriktionen werden sich dabei vor allem struktur- und einnahmeschwache Länder und Kommunen besonders schwer tun.

ⁱ Krings-Heckemeier, Marie-Therese/ Heckenroth, Meike/ Heyn, Timo: Zuwanderung – Armut – Wohnen. Anforderungen aus kommunaler und wohnungswirtschaftlicher Sicht, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Zuwanderung, Armut, Verantwortung. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/2104, S. 578.

ⁱⁱ Ausführlicher und mit weiteren Nachweisen: Luft, Stefan: Staat und Migration. Zur Steuerbarkeit von Zuwanderung und Integration. Frankfurt am Main 2009, S. S. 99 ff.

ⁱⁱⁱ ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS): Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten“. Dortmund 2006, S. 38.

^{iv} Häußermann, Hartmut/Gornig, Martin/Kapphan, Andreas (2007): Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2007, Fortschreibung für den Zeitraum 2005 – 2006, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Berlin, S. 78.

^v BBR: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008): Migration/Integration und Stadtteilpolitik, ExWoSt-Informationen, 34/1, S. 7.

^{vi} Strohmeier, Klaus Peter/Kersting, Volker (2003): Segregierte Armut in der Stadtgesellschaft. Problemstrukturen und Handlungskonzepte im Stadtteil, in: Informationen zur Raumentwicklung Jg. 3/4, 231–246, S. 238 f.

^{vii} Groos, Thomas/ Jehles, Nora: Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern, Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 215, S. 7.

^{viii} Meyer, Thomas, Identitätspolitik. Vom Missbrauch kultureller Unterschiede, Frankfurt/Main 2002, S. 212

^{ix} Kötter, Matthias: Integration durch Recht, in: Luft, Stefan / Schimany, Peter (Hrsg.): Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven, Bielefeld; S. 138 f.

^x Anton, Stefan/ Diemert, Dörte: Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt. Gemeindefinanzbericht (Langfassung), in: Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2013, Berlin 2013, S. 26.

^{xi} Finanzlage der Kommunen in Niedersachsen bleibt problematisch. Kommunaler Finanzreport der Bertelsmann Stiftung: Kassenkredite steigen regional /Unterschiede wachsen. Gütersloh 2013, http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_38655_38661_2.pdf.

Ulrich Mädge

Oberbürgermeister der
Hansestadt Lüneburg

Das Lüneburger Modell

Im ‚Zeitgeschehen‘ der Zeit schrieb Friederike Schröter am 18. März 2014:

„Viele vergleichbare Fälle spitzen sich zu, Gegner sammeln Unterschriften, die NPD marschiert auf und immer öfter fliegen auch Steine oder Brandsätze. Die Zahl der Angriffe auf Asylbewerberheime in Deutschland hat sich von 2012 auf 2013 verdoppelt. In Lüneburg aber geschah das Gegenteil. Studenten, Senioren, Sozialarbeiter und viele andere Freiwillige vernetzten sich und warben um Unterstützung für die Flüchtlinge. Stadt und Aktivisten konnten den Gegnern ihre Sorgen nehmen. Bis heute gab es keine Übergriffe auf Asylbewerber, im Gegenteil, die Stimmung in der Stadt ist ihnen gegenüber bemerkenswert freundlich geworden.“

Was für März 2014 galt, ist bis heute so geblieben: Der aktuelle Verfassungsschutzbericht weist eine Verdreifachung von rechtsextremistischen Straftaten gegen Asylbewerberunterkünfte in der Bundesrepublik innerhalb des letzten Jahres aus. Wir wollen es nicht beschreiben, aber in Lüneburg ist es bis jetzt dankenswerter Weise ruhig geblieben. Es gab bislang noch immer keinen einzigen Anschlag auf Flüchtlinge in Lüneburg oder auf eine unserer Unterkünfte.

Meine Damen und Herren, als Oberbürgermeister der Hansestadt Lüneburg bin ich gebeten worden, über die Situation der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und der sozialen Betreuung zu berichten und zwar aus Sicht der Kommunen. Ich



bin auch Präsident des Niedersächsischen Städtetages und erfahre in Gesprächen, die ich führe, wie woanders Flüchtlingspolitik gemacht wird.

Ich möchte mich hier jedoch weitestgehend auf *eine* Kommune, nämlich Lüneburg, konzentrieren. Erstens, weil ich mich nun mal in Lüneburg am besten auskenne und zweitens, weil wir es in Lüneburg vielleicht ein bisschen anders machen als anderswo. Deswegen steht mein Vortrag unter der Überschrift „Das Lüneburger Modell“.

Meinen Vortrag möchte ich gliedern in mehrere Abschnitte:

1. Bestandsaufnahme
2. Transparenz
3. Akzeptanz und Integration
4. Sicherheit
5. Politische Forderungen

Erster Teil – Bestandsaufnahme:

Von Januar bis Mai 2015 – für Juni sind noch keine Zahlen statistisch erfasst – wurden 141.905 Erst- und Folgeanträge vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entgegen genommen. Im Vergleichszeitraum des Vorjahres waren es 62.602 Anträge. Hier hat also innerhalb eines Jahres mehr als eine Verdoppelung stattgefunden. Die Bundesländer haben entsprechende Aufnahmequoten. Und nach dem Niedersächsischen Aufnahmegesetz sind dann alle kreisfreien Städte und Landkreise ver-

pflichtet, die zugewiesenen Flüchtlinge unterzubringen. Der Landkreis Lüneburg hat hierfür alle seine Gemeinden mit Heranziehungssatzung in die Pflicht genommen. Dem müssen wir Rechnung tragen und entsprechende Zahlen von Unterkünften stellen.

Lüneburg hat zum heutigen Stichtag 74.094 Einwohner. Wir haben in den Gemeinschaftsunterkünften tagesaktuell schwankend 340 Flüchtlinge untergebracht plus 75 Flüchtlinge in Wohnungen. Den dramatischen Anstieg bei den Flüchtlingszahlen bundesweit habe ich Ihnen genannt. Wir bereiten uns deshalb auf die Aufnahme weiterer Flüchtlinge vor. Bis zum 30. September 2015 müssen wir 306 Menschen unterbringen. Davon haben bereits 95 bei uns eine Unterkunft sicher. Bleiben noch 211, die wir unterbringen müssen. Das sind mehr als 15 pro Woche. Ab Oktober bis Jahresende kommen weitere Flüchtlinge hinzu. Deren Anzahl ist aber noch nicht belastbar.

Unsere Gemeinschaftsunterkünfte sind dezentral bei uns angelegt. Gemeinschaftsunterkünfte deshalb, weil der Wohnungsmarkt bei stetig wachsender Bevölkerung in Lüneburg und nur geringen Möglichkeiten der räumlichen Ausdehnung der Hansestadt sehr eng ist. Was das Dezentrale betrifft, hier profitieren wir aus den Erfahrungen der 90er Jahre. Es hat sich als vorteilhaft erwiesen in punkto

- Unterbringung
- Sozialarbeit
- Bildungsangebote und
- Arbeitsplatzangebote

Doch dazu mehr nach dieser Bestandsaufnahme. In der Regel umfassen unsere Unterkünfte jeweils 100 Plätze. Wer sich in Lüneburg ein bisschen auskennt: Die Unterkünfte befinden sich am Meisterweg in Lüne, also im Nordosten Lüneburgs, in der ehemaligen Schlieffen Kaserne. Die ist in Neu Hagen, auch im Nordosten Lüneburgs. Dort haben wir zwei Unterkünfte à 100 Flüchtlinge. Zunächst war

hier nur eine Unterkunft für 100 Flüchtlinge in einem Kasernengebäude geplant, und ein weiteres Gebäude war hier übergangsweise als Unterkunft angedacht. Aber nun gehört auch sie fest in unseren Bestand.

Im Ochtmisser Kirchsteig im Stadtteil Kreideberg, also im Westen Lüneburgs, befindet sich eine weitere Unterkunft. Hier haben wir mit der Lüwobau, unserer städtischen Lüneburger Wohnungsbaugesellschaft, in Containern erstmals eine besonders familienfreundliche Unterbringung räumlich organisiert. Nämlich nicht mit Doppelzimmern, einer Gemeinschaftsküche und einem Gemeinschaftsbad, sondern als Zweizimmerwohnungen mit jeweils eigener Küche und jeweils eigenem Bad.

Jetzt haben wir gerade unsere neue Unterkunft in Rettmer eröffnet. Das ist dann im Südwesten Lüneburgs. Wieder haben wir hier eine Containerbauweise und wieder von der Lüwobau errichtet. Und auch hier haben wir wieder einen Abschnitt mit besonders familienfreundlicher Bauweise wie am Ochtmisser Kirchsteig.

Später kommt noch am Vrestorfer Weg im Norden Lüneburgs eine kleinere Unterkunft hinzu für 58 Flüchtlinge.

In der Papenburg im Stadtteil Ochtmissen im Nordwesten bauen wir das ehemalige Hotel Landwehr um. Dieser Standort ist für die Aufnahme von 30 Personen vorgesehen. Ebenfalls für 30 Personen ausgerichtet werden sollen die ehemaligen Räume der Beratungsstelle und Wohneinrichtung MaDonna in der Innenstadt.

Die sehr große Mehrheit der uns zugewiesenen Flüchtlinge kommt aus Syrien. Und zwar knapp die Hälfte. Dann folgen mit großem Abstand Flüchtlinge aus Afghanistan und dann wieder mit großem Abstand alle anderen.

Die meisten sind junge Männer. Bekommen sie einen Aufenthalts-Titel, versuchen sie den Nachzug

ihrer Familien zu organisieren. Im Anschluss dann befinden sie sich auf der Suche nach einer eigenen Wohnung.

Personell ausgestattet ist unser ‚Team Asyl‘ mit einer Teamleitung, vier Mitarbeitern in der Verwaltung und je zwei Sozialarbeitern in den Unterkünften. Bei unseren beiden kleinen Unterkünften, Hotel Landwehr und ehemalige Räume der Beratungsstelle MaDonna haben wir je eine halbe Sozialarbeiterstelle.

Dazu haben wir dann in jeder Unterkunft noch einen Wachdienst. Wir haben gute Erfahrung damit gemacht, weil damit immer jemand vor Ort ist.

Außerdem ist auf diese Weise eine kontinuierliche Übergabe an die Sozialarbeiter gewährleistet.

Soweit zunächst zur Bestandsaufnahme, sozusagen zu unserer Hardware. Aber was ist es nun, das unser Lüneburger Modell inhaltlich ausmacht? Wie schaffen wir Akzeptanz und Integration? Ich komme hier zum zweiten Abschnitt, der Transparenz.

Zweiter Teil – Transparenz:

Überall dort, wo eine Unterkunft eröffnet wird, lade ich sechs Monate vorher zu Bürgerversammlungen ein und erkläre den Leuten ganz genau, was in ihrer Umgebung passiert, was auf sie zukommt. Können nicht alle Fragen an einem Abend beantwortet werden, gibt es auch ein zweite, eine dritte oder eine vierte Veranstaltung vor Ort. Ich erkläre die Asylpolitik in Lüneburg also zur Chefsache und verdeutliche damit, dass nicht irgendwelche für die Bevölkerung anonyme Verwaltungsbeamte und -angestellte sich in Lüneburg um Asylpolitik kümmern, sondern dass Asylpolitik eine Herzensangelegenheit der Stadt ist. Außerdem wird deutlich: Die Spitze der Verwaltung drückt sich nicht vor dem Thema, sondern beantwortet bereitwillig alle Fragen und will helfen. Zugleich können auf diese Weise vielleicht mehr Unterstützer gefunden werden, wenn

Asylpolitik mit einem Kopf – in dem Fall meinem – verbunden ist, als wenn sie ein abstrakter Verwaltungsakt bleibt.

Außerdem veranstalten wir bei jeder neuen Unterkunft einen Tag der offenen Tür und ein Willkommens-Kaffeetrinken, bevor sie bezogen wird. Würden wir beides nicht machen, wäre den Nachbarn nicht klar, was passiert da eigentlich? So aber senken wir die Hemmschwelle, auch später einmal der Unterkunft einen Besuch abzustatten für zum Beispiel ehrenamtliche Hilfe.

Am letzten Juni-Wochenende fand zum Beispiel der Tag der offenen Tür in unserer neuen Unterkunft in Rettmer statt. Rund 500 Menschen kamen, um sich alles anzusehen. Und sie haben auch Skepsis geäußert. Aber genau das ist gut, um sich mit den Befürchtungen auseinander setzen zu können, um auch die Chance zu haben, die Situation zu erklären. Machen wir keinen Tag der offenen Tür, bekommen wir auch keine Rückmeldung und keine Befürchtung mit. So aber können wir sie reflektieren und auch auf unserer Seite ganz pragmatisch was ändern. Wir können auf Befürchtungen eingehen oder Ängste ausräumen. Deswegen ist es wichtig, ganz dicht an den Menschen dran zu sein!

Dritter Teil – Akzeptanz und Integration:

Akzeptanz und Integration. Das sind die Kernpunkte des Lüneburger Modells. Integration beginnt zunächst mal technisch-baulich. Wissen Sie, weil Flächen knapp sind, versuchen andere Kommunen – auch Großstädte – auf einer Fläche möglichst viele Flüchtlinge unterzubringen. Das aber ist nicht unbedingt sozialverträglich. Wir haben gute Erfahrungen damit gemacht, dass wir nicht eine einzige oder wenige große Sammelunterkünfte haben, sondern viele mittelgroße und kleine dezentral auf unser Stadtgebiet verteilt. Das ist ein Mittel, um lokal, sozusagen portionsweise für Akzeptanz zu

sorgen. Und damit sorgen wir insgesamt im ganzen Stadtgebiet für Akzeptanz.

Hier gilt es auch mit Fingerspitzengefühl vorzugehen: Rund um den Vrestorfer Weg etwa gibt es überhaupt nur 130 bis 140 Anwohner. Würden wir hier eine Unterkunft mit 100 Plätzen errichten, stünde die in einem schwerverdaulichen Missverhältnis. Wir haben uns also entschlossen, hier zum 15. September zunächst mit nur 58 Unterkunftsplätzen zu starten.

Am Vrestorfer Weg werden wir wie am Ochtmissier Kirchsteig und in Rettmer ein Viertel der Anlage mit Familienappartements haben. Familien sind förderlich dafür, dass die Bevölkerung helfen will und dass Integration gelingt.

Dies beides, meine Damen und Herren, klingt so strategisch, so kalkuliert und damit vielleicht auch etwas verkopft und kalt. Ich will Ihnen deswegen darlegen, was wir um alles Bauliche herum noch tun, damit deutlich wird, dass Akzeptanz in der Bevölkerung und Integration der Flüchtlinge auch wirklich eine Herzensangelegenheit der Hansestadt Lüneburg ist, denn sonst würde es auch nicht funktionieren:

Wir haben in Lüneburg die Willkommensinitiative.

Die ist von der Bevölkerung, von Vereinen und sich privat Engagierenden breit getragen, und auch wir als Stadt machen da mit. Was wir nämlich nicht wollen, ist, dass wir hier das Feld irgendwelchen Aktivisten oder vermeintlichen Gut-Menschen überlassen oder es zulassen, dass eine Anti-Stimmung aufkommt im Sinne von „Wir Flüchtlingsfreunde gegen die böse Stadt, die am liebsten alle Flüchtlinge abschieben lassen würde“.

Die Willkommensinitiative umfasst mehrere Projekte:

„Begleitung und Beratung“ – hier geht es um die ersten Schritte

- Wo ist das Einwohnermeldeamt?

- Wo bekomme ich eine günstige Telefonkarte?
- Wo finde ich einen Arzt?

„Sprachenbrücke oder Gruppe DaZ“ – das ist das Projekt ‚Deutsch als Zweitsprache‘. Hier werden Sprachkurse und Lernpartnerschaften organisiert. Mit der ‚Gruppe Fahrrad‘ werden Fahrräder aufgetrieben und repariert. Ziel ist es hier, dass jeder in Lüneburg lebende Flüchtling einen Zugang zu einem möglichst eigenen Fahrrad haben soll.

Darüber hinaus gibt es teilweise auch unabhängig von der Willkommensinitiative Kooperationen mit Kleingartenvereinen, dem Kunstverein oder Sportvereinen. Über ‚Sport für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene‘ bekommen diejenigen, die mitmachen dann auch erste Sportkleidung.

Außerdem organisieren wir im Lüneburger Modell 1-Euro-Jobs und den Zugang zu Bildung, vor allem natürlich, was den Spracherwerb betrifft. Es gibt auch eine Hausaufgabenhilfe.

Wir stellen also Teilhabe sicher und versuchen dafür zu sorgen, dass keine Langeweile aufkommt. Die würde nicht nur unseren Flüchtlingen nicht gut tun. Auch für die Außenwirkung ist wichtig: Die Flüchtlinge in Lüneburg „lungern nicht in ihren Unterkünften rum und sind nicht faul“.

All diese Arbeit mit den Flüchtlingen wird ehrenamtlich getragen. Lüneburgs Ehrenamtliche sind sehr rühmig, wenn ich das so sagen darf und sehr eifrig und motiviert. Vor allem wollen sie sich für Flüchtlings*familien* oder im Bereich Flüchtlingskinder und Spracherwerb engagieren. Die Ehrenamtlichen sollen aber nicht verheizt werden und sich auch nicht selbst so ausbeuten, dass sie nachher ausgebrannt sind. Andersherum wäre es aber auch schlecht, wenn Menschen sich ehrenamtlich engagieren wollen, aber aus verschiedenen Gründen nicht dazu kommen oder nicht wissen, wie und wo. Deswegen hat der Sozial- und Gesundheitsausschuss Lüneburgs vor einer Woche, am 29. Juni,

beschlossen, dass für die Einrichtung einer neuen halben Stelle Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Die zukünftige Mitarbeiterin oder der zukünftige Mitarbeiter soll sich um die Koordinierung und Vernetzung des Ehrenamtes insbesondere zur Verbesserungen von Bildungszugängen für Flüchtlingskinder an Lüneburger Schulen kümmern. An diese Stelle können sich auch unsere Ehrenamtlichen wenden, wenn sie Fahr- oder Materialkosten erstattet haben wollen oder wenn es um Volkshochschulkurse für Ehrenamtliche geht oder um die Kooperation mit Freiwilligen-Organisationen. Das Ganze ist als Projekt auf zwei Jahre befristet.

Weiter stellen wir bei jeder Veranstaltung für Bürger, die helfen wollen, vor:

- Was gibt es für Sprachpatenschaften?
- Was gibt es generell für Patenschaften (z.B. auch mit Kleingartenvereinen)?
- Wo kann ich Sachspenden loswerden? Als Tipp geben wir hier immer mit aus: Einfach in die Unterkünfte kommen und fragen: Was wird gebraucht?

Vor allem aber erstellen wir von allen Flüchtlingen, die wahrscheinlich bleiben werden, ein Kompetenzprofil für Arbeitsgelegenheiten. Hier fragen wir zunächst das Interesse an gemeinnütziger Arbeit ab. Als nächstes dann sonstige Interessen, Mobilität, Qualifikationen und sonstige Berufe, Sprachkenntnisse, Führerscheine, handwerkliche Fähigkeiten oder Fähigkeiten in Dienstleistungsberufen. Über das Bewerberprofil haben die Flüchtlinge dann Zugriff auf rund 30 Einsatzstellen bei der AGL; das ist unsere Abwasser, Grün & Lüneburger Service GmbH; bei Sportvereinen oder etwa bei der Museumsstiftung. Das alles sind in der Regel gärtnerische oder handwerkliche Tätigkeiten und zugleich freiwillige und zusätzliche Tätigkeiten, die die Anforderungen von 1-Euro-Jobs erfüllen. Andere Städte kopieren Lüneburg hier schon.

Vierter Teil - Sicherheit:

Meine Damen und Herren, ich komme zum vierten Abschnitt, der Sicherheit und der ist ziemlich kurz: Ich habe es in der Einleitung gesagt, glücklicher Weise hatten wir in Lüneburg noch nicht einen einzigen Anschlag auf Flüchtlinge oder eine unserer Unterkünfte. Wir führen das zum Großteil auf unser Lüneburger Modell zurück. Nämlich nicht nur, dass Flüchtlingen geholfen werden muss, wird in Lüneburg akzeptiert. Sondern auch die einzelnen Flüchtlinge als Menschen werden akzeptiert und integriert. Etwas, das wir aus anderen Kommunen kennen, nämlich „ich bin dafür, dass Flüchtlingen geholfen wird – nur nicht vor meiner eigenen Haustür“ gibt es in Lüneburg nicht.

Meine Damen und Herren, nicht immer höhere Zäune um Gemeinschaftsunterkünfte schützen Flüchtlinge und die Unterkünfte vor Anschlägen, sondern bildlich möglichst niedrige bis gar keine Zäune! Mit der Organisation von Akzeptanz und Integration der Flüchtlinge haben wir in Lüneburg ein Klima geschaffen, das präventiv vor Gewalttätigkeiten schützt. Denn Angriffe auf Flüchtlinge sind nicht nur Einzeltaten einiger weniger Verwirrter. Sie finden nur dort statt – das ist meine These – wo solche Aktionen auch mindestens von einem Teil der Bevölkerung getragen werden. Und dies würden sie in Lüneburg nicht.

Fünfter Teil - Politische Forderungen:

Ich komme damit zum letzten Abschnitt – den politischen Forderungen, die sich aus der Praxis und den Ergebnissen der Anwendung unseres Lüneburger Modells ergeben:

1. Wir brauchen eine vom Bund und vom Land bereitgestellte auskömmliche Finanzierung für unsere Flüchtlingspolitik. Ich schließe mich hier ausdrücklich dem Deutschen Städte- und Gemeindebund an, der eine vollständige Übernahme der den

Kommunen entstehenden Kosten für Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge durch Bund und Länder erwartet.

Eine auskömmliche Finanzierung ist dabei abhängig von der Anzahl der unterzubringenden Flüchtlinge in den Kommunen. Daher berechnen wir sie pro Flüchtling und sagen: Wir brauchen pro Flüchtling 10.000 Euro plus Gesundheitskosten von 2.000 Euro, also 12.000 Euro pro Flüchtling!

2. Wir brauchen Flächen, auf denen mit Qualität gebaut werden kann. Wenn wir Akzeptanz in der Bevölkerung erzielen wollen, dürfen nicht einfach immer nur massenweise Container aufgestellt werden! Aber auch nicht nur Schlichtbauten, wie sie das Wohnungsbauprogramm des Landes vorsieht.

3. Wir brauchen ausgebildete Flüchtlinge, und wir müssen sie *schnell* integrieren. Es macht keinen Sinn, Flüchtlinge ein Jahr auf ihr Verfahren warten zu lassen und sie nicht zu beschäftigen. Stattdessen müssen wir die Zeit nutzen, um festzustellen, welche Qualifikationen sie haben. Wir müssen die Zeit nutzen, um sie in der deutschen Sprache zu schulen. Denn Ziel muss es sein, sie in die Gesellschaft zu integrieren und in den Arbeitsmarkt. Denn wir haben ja in Deutschland nach wie vor einen Fachkräftemangel!

Die Anerkennungsverfahren dauern deutlich zu lange. Geduldet werden Flüchtlinge ja nur für das erste Ausbildungsjahr. Es muss ihnen aber Sicherheit gegeben werden für alle drei Jahre einer Ausbildung.

Ich begrüße, dass das Ergebnispapier zur Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder vom 18. Juni 2015 eine weitere Beschleunigung der Asylverfahren vorsieht. Insbesondere begrüße ich das Ziel, eine Beendigung des Aufenthalts abgelehnter Asylbewerber aus den Erstaufnahmeeinrichtungen heraus innerhalb von drei Monaten nach der Registrierung.

Wir brauchen eine konsequente und möglichst schnelle Abschiebung all derjenigen, die bei uns ganz eindeutig keine Chance auf einen Aufenthaltstitel haben – etwa die Balkan-Flüchtlinge. Und dann müssen wir möglichst schnell – drei, vier Wochen, nachdem Flüchtlinge bei uns sind – ihre Qualifikationen abprüfen können, um mit der Wirtschaft zu versuchen, ihnen einen Ausbildungsplatz oder einen Arbeitsplatz zu vermitteln.

Was überhaupt nicht geht: Zurzeit kann man als Flüchtling in Deutschland nach drei Monaten nur arbeiten, wenn in ganz Deutschland oder in der EU niemand zur Verfügung steht für diesen einen Arbeitsplatz. Das muss weg!

Wir müssen vor allem die jungen Leute in die Ausbildung kriegen. Das muss spätestens im dritten Monat möglich sein, aber dann für die Dauer von drei Jahren, wenn sie dann anerkannt werden.

Wir brauchen eine zügige, kompetente Bearbeitung von Anträgen auf Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse, so wie sie das Ergebnispapier zur Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder vorsieht. Dies ist nur mit einer personell und finanziell adäquaten Ausstattung der für die Anerkennung zuständigen und der von den Ländern finanzierten Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen zu leisten.

Wir brauchen weiter Ehrenamtliche, um den Flüchtlingen die deutsche Sprache beizubringen. Wir brauchen aber auch die Maßnahmen der Jobcenter. Diese müssen aber bereits im zweiten und dritten Monat ansetzen und nicht erst am Ende des Verfahrens! Und qualifizierte Sprachkurse dürfen auch nicht nur ein Jahr dauern. Sie müssen länger gehen! Insbesondere unterstütze ich hier die Forderung der Länder, die berufsbezogene Sprachförderung (ESF-BAMF-Sprachkurse) für Asylsuchende und Geduldete zu öffnen und auskömmlich und durchgängig zu finanzieren.

Bei den Kindern muss mit dem ersten Tag in den Schulen mit der Sprachbildung begonnen werden. Hier benötigen wir besondere Lehrer mit qualifizierter Ausbildung!

Über all dies müssen wir jetzt dringend reden aus der Erfahrung der 90er Jahre, in denen wir das nicht gemacht haben. Sonst kriegen wir den Zündstoff für die nächsten Jahre. Die zuständigen Bundesämter müssen also bereits am Anfang und nicht erst nach Abschluss eines Asylverfahrens Integrationsmaßnahmen einleiten!

Dr. Anke Schröder

Landeskriminalamt Niedersachsen

Kurzfassung der abschließenden Diskussion zu Integration und Zuwanderung

Die vorgetragenen Referate und die abschließende Diskussionsrunde machen deutlich, dass es auch zukünftig Herausforderungen geben wird, die eine Kooperation zwischen den Akteurinnen und Akteuren der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen erforderlich macht. Neben schnell zu entwickelnden Konzepten sind Präventionsansätze gefragt, die es den Handelnden ermöglichen, einen gemeinsamen und integrativen Weg zu beschreiten. Erich Marks, Geschäftsführer des LPR und Moderator der Sitzung, greift diesen Aspekt in seiner eröffnenden Diskussionseinführung auf. Er weist darauf hin, dass aus „jedem einzelnen Teilaspekt [...], ob das nun analytisch war oder sich auf Empfehlungen bezog, deutlich wurde, wie wichtig es war, dass wir dieses Thema dieses Mal in den Mittelpunkt gestellt haben.“ Der erste Diskussionsbeitrag erfolgt von Walter Elsner, Vorsitzender des Präventionsrates Liebenau im Landkreis Nienburg. Er führt einleitend aus, dass sich die Situation im ländlichen Raum aus seiner Sicht anders darstellt als in den Städten. Die Integration ist einfacher, da im ländlichen Raum keine Ballungen im Raum erfolgen. Ein Vorteil ist, dass es nur eine Grundschule gibt, zu der alle gehen müssen. Auch die Vernetzungsmöglichkeiten in den Sportvereinen sind einfacher. Er schließt mit der Frage ab, ob sein Eindruck richtig ist, dass die aktuellen Probleme im ländlichen Raum einfacher zu lösen sind als in Ballungszentren. Stefan Luft führt daraufhin die Argumente auf, dass sich die Situa-

tion durch die „Verteilung der Asyl- und Flüchtlingschutzsuchenden in den nächsten Jahren unter Umständen auch in dem einen oder anderem Landkreis verändern“ werden. Aus seiner Sicht können die Probleme nur in Kooperation zwischen den Städten und den Landkreisen gelöst werden. Der Geschäftsführer des Präventionsrates Uelzen, Peter Wegner, regt an, auf Bundes- oder Landesebene Informationsmaterialien in den gängigen Sprachen zur Verfügung zu stellen, um die Kommunen zu entlasten.

Anke Schröder vom Landeskriminalamt Niedersachsen greift den Vortrag von Stefan Luft auf und bittet ihn um eine Einschätzung, ob er Ansätze kennen würde, die es ermöglichen, den „Teufelskreis“ eines medial stigmatisierten Stadtteils zu einem stigmatisierenden Stadtteil für die Bewohnerinnen und Bewohner zu durchbrechen.



Luft weist auf die im Vortrag erwähnten „ethnischen Kolonien“ hin, die sich automatisch an Orten bilden, in denen sich Menschen in der Fremde fühlten. Historisch betrachtet sind diese Tendenzen überall und in allen Kulturkreisen wiederzufinden. „Wenn ich mich in einer völlig fremden Umgebung befinde, dann werde ich zunächst mal eine ethnische Kolonie aufsuchen, um mich da zu orientieren“.



Seiner Aussagen nach handelt es sich um die wesentliche Frage, ob es sich um ein „... durchlässiges System [handele] - kommt man da raus, oder ist es eine Sackgasse – bleibt man darin gefangen?“ Ansatzpunkte zur Verbesserung der Situation sind schon im Kindergarten und Schulalter zu legen. Wesentlich sei die Sensibilisierung der Erzieherinnen und Erzieher, der Jugendämter und der Lehrerinnen und Lehrer, um auf erste Verwahrlosungstendenzen von Kindern aufmerksam zu werden, um diesen mit geeigneten Maßnahmen frühzeitig entgegenwirken zu können. Einer der wesentlichen Ansätze liegt laut Luft darin, Schulen in benachteiligten Stadtteilen besonders gut auszustatten, „...dass irgendwann auch Eltern aus anderen Stadtteilen überlegen: da könnten wir eigentlich auch unser Kind hinschicken, weil die da so ein tolles Angebot haben“. In der Schule sieht Luft den schnellsten, preisgünstigsten und effektivsten Ansatz für Veränderungen. Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt sind seiner Meinung nach nicht so erfolgsversprechend, da das Wohnungsangebot in den Stadtteilen eine sehr große Rolle spielt. Bestenfalls könne ein lokal verankertes Wohnungsunternehmen mit einem gut durchdachten Belegungskonzept für eine ausgewogene Durchmischung der Gebiete sorgen, problematisch sind die „private equity Gesellschaften“, die sich nicht um die Entwicklung der Stadtteile kümmern würden.

Herbert Schubert greift den Aspekt der Organisation der Flüchtlingsunterbringung auf. Beispielsweise würde der Betrieb der Flüchtlingseinrichtung in einem Ausschreibungsprozess an den günstigsten Bieter vergeben werden, sodass dort ganz verschiedene Akteure aufeinandertreffen, die nicht miteinander kommunizieren und kooperieren. Er spricht von einer „völligen Fragmentierung“ mit unterschiedlichen Zuständigkeiten, wo nichts zusammenfließt. Schubert richtet zwei Fragen an Mädge: Erstens, ob eine Neuorganisation notwendig ist, um die fragmentierte Zuständigkeit zusammenzuführen. Zweitens, ob die Entwicklung eines Prozessmoduls sinnvoll ist, die nach Kenntnissen und Zukunftsaussichten der ankommenden Familien im Sinne von „was kannst du, was willst du,...?“ fragen und sich somit individuell anpassen könnten?

Auf den ersten Hinweis weist Mädge als Bürgermeister der Hansestadt Lüneburg auf die Organisation in seiner Kommune hin. In Lüneburg sind die Themen gebündelt und zusammengeführt im Sozialdezernat und in enger Abstimmung mit der Lüneburger Wohnungsbaugesellschaft (LüWoBau). Auch der Wachdienst der Ersteinrichtungen ist in diese Struktur eingebunden „Bei mir ist das im Sozialdezernat organisiert, die Sozialdezernentin ist verantwortlich und die macht alles – bis auf die Mietverträge, die werden eben von Juristen noch einmal betreut und dann mit unserer eigenen Tochter [Anm. Lüneburger Wohnungsbaugesellschaft].

Auf die Frage zur Entwicklung eines Prozessmoduls gibt Mädge an, dass es aus seiner Sicht sinnvoll ist, rechtzeitig ein Profil der Zuwanderer zu erfassen, um diese schnellstmöglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Eine finanzielle Unterstützung des Bundes und der Länder müssen angepasst werden, damit die vielfältigen Anforderungen erfüllt und innovative Maßnahmen getroffen werden können.

KURZFASSUNG DER DISKUSSION

Mädge regt an, eine Neuauflage des Berufs- oder Lehrstellenberaters einzufügen, der zu Zeiten der übermäßigen Anwärter auf Ausbildungsplätze dafür eingesetzt wurde, die Anwärter und die Firmen zu beraten und die Bedarfe aufeinander abzustimmen. Diese Form der Unterstützung könne auch bei den Flüchtlingen hilfreich sein.

Karin Kellner, KSW Architekten, greift Mädge Aussage auf und betont, dass Lüneburg konsequent auf Containerdörfer setze, die Bewohnerinnen und Bewohner in der Regel aber schnell wieder ausziehen wollen. Sie fragt, wie lange die Bewohnerinnen und Bewohner in den Containerdörfern in Lüneburg wohnen bleiben, und wie Lüneburg es schafft, sie in den Wohnungsmarkt zu integrieren.

Mädge stellt den Konflikt zwischen dem Anspruch der gerechten Verteilung und Unterbringung mit dem Wohnungsangebot in Lüneburg dar: „Wir versuchen, dass diejenigen, die anerkannt/geduldet werden, [...] nach einem halben Jahr spätestens ausziehen“ können. Er führt aus, dass Lüneburg die Probleme des Drucks auf den Wohnungsmarkt nicht alleine lösen kann. Die gesamte Region muss bei der Frage der Belegung und Unterbringung eingebunden sein. In Lüneburg sind Leerstände erst rund 20 km außerhalb der Stadtgrenze zu finden. Die Entfernungen stehen jedoch dem Grundsatz der nahräumlichen Versorgung und auch dem Wunsch der Flüchtlinge nach stadtnaher Unterbringung entgegen.

Anke Schröder richtet eine letzte Frage an Ulrich Mädge. Sie greift den Umgang mit renditeorientierten Wohnungsunternehmen auf, die in jeder Kommune ein großes Problem darstellen, weil sie in der Regel nicht zugänglich sind für Verbesserungen, Veränderungen, Sanierungen und kommunale Vorschläge. Sie fragt nach kommunalen Ideen, wie diese Probleme in Zukunft anzugehen sind?



Mädge verweist hier auf den Grundsatz „Eigentum verpflichtet“. Er regt an, eine Regelung einzuführen, die es den Kommunen ermöglicht, einen vernachlässigten Wohnungsbestand zum Buchwert zurück zu erwerben, wenn sich der Eigentümer nicht kümmert. Es gibt zwar Regelungen im Baugesetzbuch, diese sind jedoch zu gering, um etwas bewegen zu können. Die oftmals aufgerufenen Preise sind von den Kommunen nicht zu leisten. Mädge weist auf den Sanierungssatz über das Instrument Soziale Stadt hin. Über diesen sind die Eigentümerinnen und Eigentümer aufgefordert, sich um ihre Bestände zu kümmern. Die Kommune schafft Integrationsansätze über die Schulen und ihre eigenen Bestände... „und dann haben wir plötzlich einen Baukörper, der verwahrlost und wir kriegen die Probleme wieder von hinten oder vorne.“ Letztendlich muss die Kommune die Probleme bewältigen und wenn ein Stadtteil mehrfach negativ in der Presse auftaucht, würde eine Mischung gar nicht mehr funktionieren... „Aber da brauchen wir eine Enteignungsvorschrift.“

Erich Marks bedankt sich bei allen Beteiligten der Jahrestagung und stellt abschließend die Bedeutung der Kommunen hervor, da dort die Prävention, die

Integration aber auch die Kriminalität stattfindet. „Wir alle sind hoffentlich gut beraten, da wo wir können, die Stärke der Kommunen noch einmal zu stärken. [...] Nur wenn es den Kommunen wirklich gut geht, geht es dem ganzen Land gut. Das [...] bleibt auch für die Sicherheitspartnerschaft von Bedeutung. Nicht ohne Grund haben wir ja eine Sicherheitspartnerschaft zwischen [Partnern aus der] Sicherheit, Kriminalprävention und Städtebau und dem Wohnungsbau unter einem Dach.“



Ausblick

Die Jahrestagung der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen stand ganz im Zeichen der Stärkung der Partnerschaft selbst und des Auditverfahrens zum „Niedersächsischen Qualitätssiegel für sicheres Wohnen“ unter neuer Federführung des Landespräventionsrates Niedersachsen (LPR) im Niedersächsischen Justizministerium. Mit der stärkeren Ausrichtung des LPR auf die Beratung der Kommunen zu kriminalpräventiven Fragen sollen sich zukünftig neben dem Kriterienkatalog für sicheres Wohnen weitere Instrumente etablieren, die den Kommunen als Arbeitshilfe für die Planung und Bewertung öffentlicher Räume unter Sicherheitsaspekten dienen können.

Ein erster Aufschlag in diese Richtung ist getan. Noch unter dem Titel „Sicherheit für wohnbezogene Infrastruktur in den Kommunen“ hat die SIPA die

Arbeitshilfe an drei niedersächsischen Städten evaluiert. Der Prozess wurde vom Forschungsschwerpunkt „Sozial • Raum • Management“ wissenschaftlich begleitet. Der Evaluationsbericht wurde von Herrn Prof. Schubert erstellt und ist auf der Homepage der SIPA einsehbar. Mit neuem Namen steht diese Arbeitshilfe für sicher öffentliche Räume als Download in einer Kurz- und einer Langfassung zur Verfügung. Sie ist als Hilfestellung für Lösungansätze bestehender Probleme im öffentlichen Raum gedacht und kann im Selbsttest angewendet werden. Natürlich stehen die SIPA-Mitglieder für die Anwendung beratend zur Verfügung. Nicht zuletzt dient sie dazu, neue Herausforderungen im sozial-räumlichen und baulichen Kontext zu verstehen und zu analysieren.

Aus dem Beitrag von Prof. Dr. Schubert:

Alexander, C./Ishikawa, S./Silverstein, M./Jacobson, M./King, I. F./ Angel, S. (1995): Eine Muster-Sprache – Städte, Gebäude, Konstruktion, Wien.

Atlas, R. I./Hayes, J. G./Sorensen, S. L. (2008): Understanding CPTED and Situational Crime Prevention. In: Atlas, R. I. (Hrsg.): 21st Century Security and CPTED: Designing for Critical Infrastructure, Protection and Crime Prevention. Boca Raton/FL, S. 59-90.

Baumgart, S. / von Seggern, H. (1994): Frauengerechte Stadtplanung. Ein Beitrag zur „gender sensitive“-Planung der Stadt. Schriftenreihe Forschung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 498, Bonn.

BMVBS/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Gewalt und Kriminalprävention in der Sozialen Stadt. BMVBS-Online-Publikation Nr. 17/2013, URL http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON172013.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff am: 11.04.2015].

Brassard, A. (2003): Integrating the Planning Process and Second-Generation CPTED, in: The CPTED-Journal, H. 1 (2003), S. 46–53.

Clarke, R. V. (1998): The Theory of Crime Prevention Through Environmental Design. URL http://www.edoca.net/Resources/Articles/Clarke_the_theory_of_crime_prevention_through_environmental_design.pdf [Zugriff am: 22.01.2005].

Clarke, R. / Eck, J. (2003): Become a Problem-Solving Crime Analyst. In 55 Small Steps, London (deutsche Übersetzung hrsg. v. Landespräventionsrat Niedersachsen: Der Weg zur Problemlösung

durch Kriminalitätsanalyse. In 55 kleinen Schritten, Hannover 2007).

Crowe, Timothy D. (1991): Crime Prevention Through Environmental Design. 3. Auflage, Waltham/MA, 2013.

Flade, A., et al. (1997): Die sichere Stadt. 2. Auflage, Darmstadt.

Frevel, B. /Schulze, V. (2012): Kooperative Sicherheitspolitik – Safety und Security Governance in Zeiten sich wandelnder Sicherheitskultur, in: Daase, C./Offermann, P. /Rauer, V. (Hrsg.): Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr, Frankfurt/Main, S. 205–228.

Garland, D. (2008): Kultur der Kontrolle: Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart. Frankfurt/New York.

Hanschitz, R.-C./Schmidt, E./Schwarz, G. (2009): Transdisziplinarität in Forschung und Praxis. Chancen und Risiken partizipativer Prozesse, Wiesbaden.

Jäger, D./Kaiser, A./Schubert, H./Veil, K./Spieckermann, H. (2010): Wirkungen sozialräumlicher Kriminalprävention. Erfolgsfaktoren von „New Governance“ in Stadtteilen mit Erneuerungsbedarf. Zwei deutsche Fallbeispiele, Band 2, Köln.

Jacobs, J. (1961): Tod und Leben großer amerikanischer Städte. 3. Auflage, Braunschweig, Wiesbaden, 1993.

Jeffery, C. R. (1971): Crime Prevention through Environmental Design. Beverly Hills: Sage.

Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza (2007): Planning Urban Design and Management for Crime Prevention. Handbook. AGIS-Action SAFEPOLIS 2006-2007, Politecnico di Milano, URL

- <http://costtu1203.eu/wpcontent/uploads/2014/10/Handbook-English.pdf> [Zugriff am: 03.05.2015].
- Latour, B. (2007): Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie. Frankfurt a.M..
- Lukas, T. (2010): Kriminalprävention in Großsiedlungen. Wirkungen baulicher und sozialer Maßnahmen am Beispiel der randstädtischen Neubaugebiete Marzahn Nord und Gropiusstadt, Berlin.
- Maslow, A. (1954): Motivation and Personality, New York.
- Newman, O. (1972): Defensible Space, New York.
- Osborne, S. P. (2006): The New Public Governance? In: Public Management Review 8, 377-387, <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/the-New-Public-Governance.pdf> [Zugriff am: 27.03.2014].
- Preis, U. / Pohlmann-Rohr, B. (1995): Für eine Stadt ohne Angsträume. Planungsleitfaden für mehr Sicherheit im öffentlichen Raum. Dortmund.
- Ruhne, R. (2011): Raum Macht Geschlecht – Zur Soziologie eines Wirkungsgefüges am Beispiel von (Un)Sicherheiten im öffentlichen Raum, Wiesbaden.
- Sampson, R. J. (2012): Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect, Chicago.
- Sarkissian, W./Dunstan, G. (2003): Stories in a Park – Second-Generation CPTED in Practice. Reducing Crime and Stigma through Community Storytelling, in: The CPTED-Journal, H. 1 (2003), S. 34–45.
- Saville, G./Cleveland, G. (2008): 2nd Generation CPTED: Rise and Fall of Opportunity Theory. In: Atlas, R. I. (Hrsg.): 21st Century Security and CPTED: Designing for Critical Infrastructure, Protection and Crime Prevention. Florida, S. 91-104.
- Schubert, H. (2015): Die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen. In: Floeting, H. (Hrsg.): Urbane Sicherheit: Rahmenbedingungen – Praxisbeispiele – Internationale Erfahrungen. Reihe „Edition Difu – Stadt Forschung Praxis“, Berlin, S. 263-289.
- Schubert, H. (2008): Raum und Architektur der Inneren Sicherheit, in: Lange, H.-J./Ohly, H. P./Reichert, J. (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden, S. 281–292.
- Schubert, H. (Hrsg.) (2005): Sicherheit durch Stadtgestaltung. Städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Kriminalprävention: Konzepte und Verfahren, Grundlagen und Anwendungen, Köln.
- Schubert, H. /Veil, K. (2011a): Kriminalprävention im Sozialraum: Explorative Validierung des ISAN-Präventionsmodells, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, H. 2 (2011), S. 83–101.
- Schubert, H. /Veil, K. (2011b): Nachbarlichkeit – Solidarität als Faktor der sozialräumlichen Kriminalprävention, in: Marks, E./Steffen, W. (Hrsg.): Solidarität leben – Vielfalt sichern. Ausgewählte Beiträge des 14. Deutschen Präventionstages 2009, Mönchengladbach, S. 229–245.
- Schubert, H./Veil, K./Spieckermann, H./Kaiser, A./Jäger, D. (2009): Wirkungen sozialräumlicher Kriminalprävention. Evaluation von städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen in zwei deutschen Großsiedlungen, Band 1, Köln.
- Schubert, H./Zimmer-Hegmann, R., et al. (2015): Sicherheit im Quartier – Ansätze sozialräumlicher Kriminalprävention. Hrsg. v. ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Kooperation mit dem Forschungsschwerpunkt Sozial • Raum • Management der Technischen Hochschule Köln, Dortmund.



| www.sicherheit-staedtebau.de |



**Niedersächsisches
Justizministerium**

