



LANDESKRIMINALAMT
NIEDERSACHSEN

November 2020

Kompetenzzentrum
Urbane Sicherheit >KURBAS

Sicherheit und Vielfalt im Quartier - DIVERCITY

Die Polizei als Träger öffentlicher
Belange in Städtebau und Architektur



Niedersachsen

Sicherheit und Vielfalt im Quartier - DIVERCITY

**Die Polizei als Träger öffentlicher
Belange in Städtebau und Architektur**

Bearbeitet von

Sabine Rebe,
Anke Schröder
unter Mitarbeit von Jonas Hauto

Herausgeber:

© Landeskriminalamt Niedersachsen,
Kriminologische Forschung und Statistik
Am Waterlooplatz 11, 30169 Hannover

Dieser Bericht entstand durch Förderung des Forschungsprojektes
„Sicherheit und Vielfalt im Quartier – DIVERCITY“ durch das
Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des
Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“



Das Projekt „Sicherheit und Vielfalt im Quartier-DIVERCITY“ verfolgte das Ziel, Konzepte zu erarbeiten, um ein sicheres Wohnumfeld und nachbarschaftliches Miteinander in Stadtquartieren zu erhalten oder herzustellen. Dazu wurden mit Hilfe von Fallstudien Aspekte der Kriminalprävention sowie Maßnahmen erfasst, die die Bedürfnisse einer vielfältigen Nachbarschaft berücksichtigen und sich als integrationsfördernd sowie sicherheitsstärkend erweisen. Parallel erfolgten Kommunalbefragungen und Wohnungsmarktanalysen. Dadurch wurden Auswirkungen auf das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung und Veränderungen im Kriminalitätsgeschehen erkennbar. Positive Beispiele werden zu Handlungsempfehlungen aufbereitet, die auf weitere Kommunen übertragbar sind. Anhand von Fallstudien wurden diese Ansätze vertieft. Es galt zu untersuchen, welche Sicherheitskonzepte für das Wohnquartier übertragbar sein können, indem unterschiedliche Alltagswelten einer vielfältigen Gesellschaft berücksichtigt und auch widersprüchliche Nutzungsanforderungen in die Gestaltung einbezogen wurden.

Der vorliegende Beitrag zeigt die Einflussmöglichkeiten der Polizei als Träger Öffentlicher Belange hinsichtlich Neubauplanungen und Städtebaulichen Entwicklungen im Bestand auf.

Einleitung

Die Polizei verfügt über kriminalistisch-kriminologische Expertise und hat mit den polizeilichen Daten u.a. aus der Polizeilichen Kriminalstatistik und den Vorgangsbearbeitungssystemen (im LKA Niedersachsen beispielsweise aus NIVADIS) eine Vielzahl von Informationen, auf deren Basis differenzierte und qualifizierte Analysen zur Kriminalitätswirklichkeit und –entwicklung möglich sind. Mit dieser Kompetenz ist die Polizei im Rahmen von Beteiligungen beispielsweise als Träger Öffentlicher Belange (TÖB) eine geeignete und verlässliche Kooperationspartnerin für die Entwicklung städtebaulicher Projekte sowohl in Bestandsquartieren als auch bei Neubauvorhaben. Sie kann ganzheitlich im kleinen wie im großen Maßstab dazu beraten, Tatgelegenheitsstrukturen zu erkennen und zu minimieren und damit dazu beitragen, ein friedliches Miteinander in städtischen und ländlichen Gebieten oder einzelnen Wohnanlagen zu fördern.

Schon jetzt berät die Polizei neben zahlreichen Präventionsthemen auch zum Einbruchschutz und zur Kriminalprävention im Städtebau (www.polizei-beratung.de). In Niedersachsen ist die Polizei Mitglied in der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau, wo sie gemeinsam mit Architekt*innen und Planer*innen sowohl Wohnungsunternehmen als auch Kommunen zu Sicherheitsaspekten berät. Sie gibt Handlungsempfehlungen zur Bewertung öffentlicher Räume und führt Sicherheitsaudits durch. In Niedersachsen werden mehrere Schutzdimensionen betrachtet. Die einzelnen Beurteilungskriterien beziehen sich nicht nur auf städtebauliche, architektonische und technische Gestaltung, sondern haben auch die Ebene des Managements und die Nutzer*innen selbst im Blick (vgl. Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen, o.J.). Das Ziel der Beteiligung an (städte-) baulichen Vorhaben ist es, die objektive und subjektive Sicherheit der Bevölkerung zu stärken und Tatgelegenheitsstrukturen zu reduzieren oder zu vermeiden.

Neben den informellen Beratungen durch die Polizei zu sicherheitsrelevanten Aspekten im Bestand, sind Beteiligungsmöglichkeiten in Form von Stellungnahmen im Städtebaurecht gesetzlich verankert. Um der Aufgabe als Träger Öffentlicher Belange in komplexen Planungszusammenhängen und in den einzelnen Planungsschritten gerecht werden zu können, ist es für die Polizei wichtig, (bau-) rechtliche Festlegungen zu kennen und zu wissen, an welcher Stelle im Planungsprozess welche ihrer Hinweise und Stellungnahmen aufgenommen werden

können. Deshalb wird im Folgenden zunächst analysiert, wo das Öffentliche Baurecht Aussagen zur Beteiligung der Polizei als TÖB trifft, um welche Planungsebene (Maßstabsebene) es sich dabei handelt und wie das polizeiliche Wissen dort und möglicherweise auch an anderer Stelle einfließen kann.

Neben den formellen Beteiligungsmöglichkeiten gibt es, besonders für städtebauliche Entwicklungen im Bestand informelle Planungsverfahren, in denen eine hohe Flexibilität der beteiligten Expert*innen, auch der Polizei, notwendig ist. Der folgende Beitrag soll zum einen dazu beitragen, die baurechtlichen Vorgaben einzuordnen und die unterschiedlichen Möglichkeiten einer Beteiligung der Polizei aufzuzeigen.

Öffentliches Baurecht – kurzer Überblick

Grundsätzlich ist das öffentliche Baurecht in drei Kategorien aufgeteilt, die im Anschluss kurz erläutert werden, um einen Überblick über die Gesetzeslage zu bekommen und aufzuzeigen, an welcher Stelle polizeiliches Wissen gefragt ist.

Bauplanungsrecht (BauGB/BauNVO):

Das Bauplanungsrecht oder auch Städtebaurecht ist im Baugesetzbuch sowie der Baunutzungsverordnung (BauGB/ BauNVO=Bundesrecht) geregelt und beinhaltet die Bauleitplanung, die Verwirklichung der Bauleitplanung sowie die Zulässigkeit von Vorhaben. Das Bauplanungsrecht/ Städtebaurecht ist wiederum unterteilt in das Allgemeine Städtebaurecht (Bauleitplanung), §§1ff und das Besondere Städtebaurecht (Städtebauliche Maßnahmen), §§136ff.

Bauordnungsrecht (NBauO):

Das Bauordnungsrecht (NBauO=Landesrecht) dient der Gefahrenabwehr sowie der Sicherung ästhetischer und sozialer Aspekte. Es gilt für bauliche Anlagen, Bauprodukte und Baumaßnahmen und regelt unter anderem Abstandsflächen und die Gestaltung für unterschiedliche Bereiche, beispielsweise für den öffentlichen Raum: Platzgestaltung, Straßenraumgestaltung, Gestaltung von Außenanlagen. Das Bauordnungsrecht greift beispielsweise bei der Erteilung von Baugenehmigungen. Die jeweiligen Bauvorhaben dürfen den jeweils anwendbaren Bestimmungen und Festsetzung der Bauleitplanung nicht widersprechen.

Baunebenrecht:

Alle weiteren für das Bauen relevanten öffentlich - rechtlichen Vorschriften, beispielsweise Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV= Bundesrecht), Denkmalschutzgesetz (=Landesrecht), kommunale Satzungen oder ähnliche sind im Baunebenrecht geregelt, sind aber an dieser Stelle nicht von Bedeutung.

Städtebaurecht - Bundesrecht

Die Beteiligung der Träger Öffentlicher Belange (TÖB) ist ausschließlich im Städtebaurecht verankert (§4 BauGB Beteiligung der Behörden). Genannt werden „Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann“. Nicht in allen Bundesländern gehört die Polizei explizit zu den Trägern Öffentlicher Belange. In einigen Bundesländern wie beispielsweise in Niedersachsen und Bremen, in denen sich die

Fallstudiengebiete von DIVERCITY befinden, gehört sie jedoch dazu und wird, wenn auch nicht überall systematisch, aus diesem Grund zu Stellungnahmen zur Aufstellung von Bauleitplänen aufgefordert.

Der Sinn und Zweck des Städtebaurechts ist die Gewährleistung geordneter städtebaulicher Entwicklung. Es legt flächenbezogen die rechtliche Qualität des Bodens und dessen Nutzbarkeit fest und ist wie bereits erwähnt unterteilt in das Allgemeine und das Besondere Städtebaurecht.

Allgemeines Städtebaurecht

Der erste Teil des allgemeinen Städtebaurechts befasst sich mit der Bauleitplanung. Die Aufgabe, der Begriff und die Grundsätze einer Bauleitplanung werden gemäß §1 BauGB definiert. Demzufolge ist es Aufgabe der Bauleitplanung, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten.“ Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere „die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung“ zu berücksichtigen. Hier kann die Polizei ansetzen.

Bauleitpläne sind:

- der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan)
- der Bebauungsplan (verbindlicher Bebauleitplan)

In den Paragraphen §§1-10a BauGB der ersten drei Abschnitte in Kapitel eins sind die allgemeinen Vorschriften (Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung) sowie in den Abschnitten zwei und drei der Zweck der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) und der verbindlichen Bauleitplanung (Bebauungsplan) geregelt.

Der vierte Abschnitt in Kapitel eins BauGB befasst sich mit der „Zusammenarbeit mit Privaten“ bzw. mit vereinfachten Verfahren, wie u. a. dem städtebaulichen Vertrag und dem Vorhaben- und Erschließungsplan in den Paragraphen §§11ff BauGB. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können beispielsweise die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch einen Vertragspartner / Investor und die Neuordnung von Grundstücken auf eigene Kosten sein.

Was stellt ein Flächennutzungsplan (Vorbereitender Bauleitplan) dar und was regelt er?

Der Flächennutzungsplan stellt das Gemeindegebiet zeichnerisch in der Regel im Maßstab 1:10.000 und damit ausschließlich ein übergeordnetes Konzept für die Weiterentwicklung der Gemeinde dar.

Sicherheitsaspekte sind hier bereits in ihren Grundzügen einzubringen. Das könnte beispielsweise die Vorbereitung von Nutzungsmischung sein, indem keine reinen Wohngebiete zugelassen, sondern Mischgebiete dargestellt werden. Nutzungsmischung ermöglicht unterschiedliche bauliche Nutzungen (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Infrastruktur) im Gebiet und trägt dadurch zu Belebung bei. Große Grünflächen in der Stadt sollten beispielsweise gut erreichbar und durchquerbar sein und sinnvolle Wegebeziehungen zu den umgebenden Gebieten ermöglichen.

Was stellt ein Bebauungsplan (Verbindlicher Bauleitplan) dar und was regelt er?

Der Bebauungsplan wird in der Regel in den Maßstabsebenen 1: 500 oder, bei größeren Flächen, in 1: 1000 dargestellt und umfasst damit einen Teil des Flächennutzungsplans, das heißt, eine Gruppe mehrerer Grundstücke oder beispielsweise einen Stadtteil. Die Planzeichnung befindet sich noch immer im zweidimensionalen Bereich (Ausnahmen stellen Festlegungen textlicher oder mathematischer Höhen dar). Im Bebauungsplan werden auf einer übergeordneten Ebene Leitziele für eine städtebauliche Weiterentwicklung (für ein begrenztes Gebiet) formuliert.

Sicherheitsaspekte sind hier auf einer detaillierteren Ebene einzubringen. Der Bebauungsplan bietet beispielsweise die Möglichkeit über Art und Maß der baulichen Nutzung allgemeine Wohngebiete festzusetzen und damit monofunktionale Gebiete zu vermeiden. Grünflächen können wohnungsnah mit kurzen Wegen und Blickbeziehungen von Wohnhäusern zu Aufenthaltsbereichen angeordnet werden und mit bestimmten Zweckbestimmungen wie Kinderspielplätzen versehen werden. Gemeinbedarfsflächen wie Kindergärten und Schulen können quartiersnah festgelegt werden, um nur einige Beispiele zu nennen (siehe hierzu: www.div-city.de/Handlungsempfehlungen/Ratgeber).

Die in den Bauleitplänen enthaltenen Planzeichnungen (Symbole nach Planzeichenverordnung):

Der Vollständigkeit halber sei hier noch die im Baugesetzbuch verankerte Planzeichenverordnung (PlanZV), welche die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts regelt. Die Planzeichnungen werden teilweise ergänzt durch Örtliche Bauvorschriften über Gestaltung, eine Planzeichenerklärung und die Lage des Gebietes sowie über textliche Festsetzungen, Begründungen, städtebauliche Ziele und zusammenfassende Erklärungen.

Wie in der Herleitung des Planungsrechts zur Bauleitplanung festgestellt, sollen Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch eine Planung berührt werden, über die Planung unterrichtet und zur Stellungnahme aufgefordert werden. Die Polizei hat als TÖB die Möglichkeit bzw. Aufgabe sicherheitsrelevante Aspekte einzubringen. Entweder weil sie zur Stellungnahme aufgefordert wird, oder, weil sie sie proaktiv auf die planende Stelle zugehen kann. Was jedoch sind sicherheitsrelevante Aspekte, welche Aspekte sind an welcher Stelle von Bedeutung und welche finden auf der zu bearbeitenden Maßstabsebene und an der spezifischen Stelle im Planungsprozess keine Berücksichtigung? Und wie liest die Polizei, die in der Regel keine planerische Ausbildung genossen hat, einen Bebauungsplan?

Ratgeber zur Formulierung von Stellungnahmen – Kriminalprävention zur Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten in der Bauleitplanung

Hilfestellungen für die polizeiliche Arbeit in formellen Planungsprozessen, insbesondere der Bauleitplanung, gibt der im Kompetenzzentrum Urbane Sicherheit (KURBAS) des LKA Niedersachsen neu entwickelte „Ratgeber zur Formulierung von Stellungnahmen – Kriminalprävention durch Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten in der Bauleitplanung“ (LKA Niedersachsen 2020; www.div-city.de/Handlungsempfehlungen/Ratgeber).

Das KURBAS Ansprechstelle rund um alle Fragen der urbanen Sicherheit. Sowohl die örtlichen Polizeidienststellen als auch Kommunen, Wohnungsunternehmen und weiteren Akteure, die sich mit Themen der Kriminalprävention im Städtebau auseinandersetzen, können die Leistungen des KURBAS in Anspruch nehmen. In dieser Funktion wurde das KURBAS mehrfach in der Vergangenheit angefragt, um bei der Formulierung von Stellungnahmen für die Neuaufstellung

eines (anlassbezogenen) Bebauungsplans um Unterstützung gebeten. Schnell kristallisierte sich heraus, dass die von der Polizei abgegebenen Stellungnahmen in vielen Punkten keine Relevanz für die rechtliche Beurteilung eines Bebauungsplans hat. Meist betrafen die Stellungnahmen spätere Planungsschritte und bezogen sich nicht auf die planrechtlichen Stadien. Das KURBAS hat daher gemeinsam mit Stadtplanerinnen einen Ratgeber erarbeitet, der fachlich-sachliche Grundlagen zur Verfügung stellt, um im Rahmen der Abwägung gezielt Stellung bzw. Einfluss nehmen zu können.

DIVERCITY – Ratgeber für die Formulierung von Stellungnahmen. Kriminalprävention durch Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten in der Bauleitplanung

Im Projekt DIVERCITY wurden Handlungsmöglichkeiten und Strategien für die Einbindung polizeilichen Wissens auf der Ebene der Neubauplanung aufgearbeitet und in beiden Fallstudienstädten in unterschiedlicher Weise getestet.

Braunschweig

In Braunschweig wurde die Polizei Braunschweig als TÖB zu einer Stellungnahme für die Aufstellung des Bebauungsplans Feldstraße / Kälberwiese aufgefordert. Die örtliche Polizei hat die Stellungnahme gemeinsam mit dem KURBAS des LKA Niedersachsen erstellt. Diese wurde in einem gemeinsamen anschließenden Termin mit dem Fachbereich Stadtplanung und Geoinformation auf ihre baurechtliche Relevanz für zu entwickelnde Baugebiete reflektiert und herausgearbeitet, welche der in der Stellungnahme getroffenen Aussagen auf der Maßstabebene des Bebauungsplans, also an genau dieser Stelle im Planungsprozess, überhaupt berücksichtigt werden können. Die Erkenntnisse flossen in den „Ratgeber zur Formulierung von Stellungnahmen – Kriminalprävention zur Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten in der Bauleitplanung“. (vgl. www.div-city.de/Fallstudienorte) ein. Die Stellungnahme der Polizei wurde für das Baugebiet aufgenommen und mit einer Stellungnahme der Verwaltung dem Rat der Stadt vorgelegt und beschlossen.

Bremen

In Bremen wurde der Frage nachgegangen, wie die Kommunikation im Verlauf eines Planungsprozesses zwischen der planenden Stelle auf Landesebene und im städtischen Bereich sowie der Polizei von Beginn an bis zur Rechtskräftigkeit läuft. Die Polizei Bremen ist (wie in Niedersachsen) ebenfalls Träger öffentlicher Belange. Anders als in Niedersachsen gibt es in Bremen für die TÖB- Beteiligung seit der zweiten Jahreshälfte 2019 einen systematisierten Verfahrensablauf: Alle Anfragen bzw. Trägerschaftsverfahren werden in das Präventionszentrum der Polizei Bremen gesteuert und grundsätzlich vom „Kordinator Städtebauliche Kriminalprävention“ bearbeitet. Dadurch wird gewährleistet, dass die Polizei Bremen von allen Bebauungsplanänderungen und öffentlichen Baumaßnahmen Kenntnis erlangt. (Ausnahmen: Maßnahmen und Stellungnahmen im Zuständigkeitsbereich des Kampfmittelräumdienstes) Nach einer Bewertung durch den Koordinator Städtebauliche Kriminalprävention ergeben sich zwei Varianten der Abarbeitung.

1. Ist lediglich der Bereich Verkehr betroffen, erfolgt die Abarbeitung in eigener Zuständigkeit durch die Direktion Einsatz (Schutzpolizei).

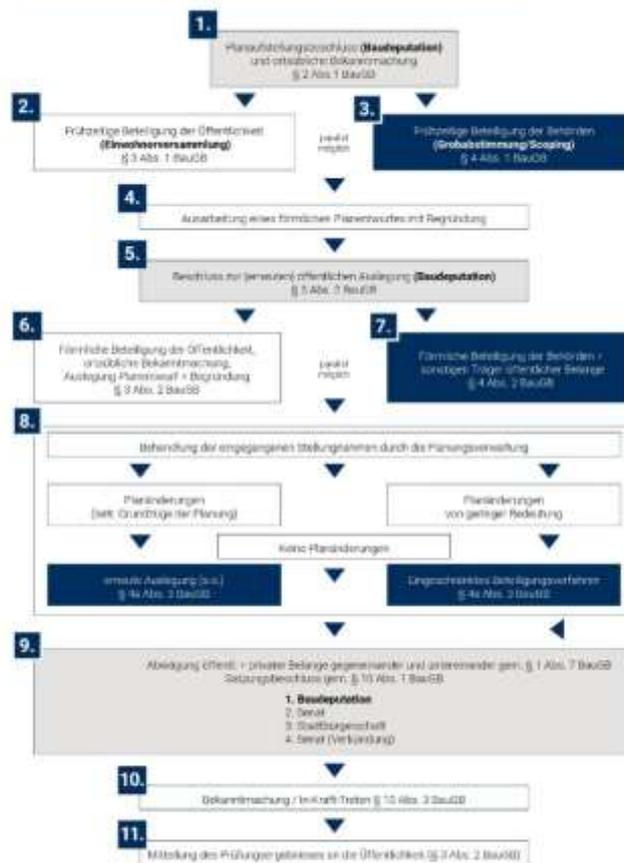
2. Werden kriminalpräventive Aspekte erkannt, erfolgt zunächst eine fristgerechte Zulieferung der verkehrs- und regional kriminalpräventiven Anmerkungen durch die Verkehrsachbearbeiter und Referatsleiter Kontaktdienste (alt Revierleiter) an das Präventionszentrum der Polizei Bremen.

Im Anschluss fertigt der Koordinator Städtebauliche Kriminalprävention unter Einbeziehung der zugelieferten Erkenntnisse die Stellungnahme für die Polizei Bremen.

Dieser standardisierte Ablauf der zuständigen Stabsstelle stärkt die Zusammenarbeit der polizeilichen Stellen untereinander und stellt gleichzeitig sicher, dass nur eine Stellungnahme an die jeweils planende Stelle in Bremen weitergegeben wird, in der sämtliche relevante Aspekte zusammengefasst sind.

Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau hat für Bremen einen generellen Ablaufplan für TÖB - Abläufe erstellt (siehe Abbildung). Darin sind die polizeirelevanten Beteiligungsprozesse enthalten. Die im Präsidialstab eingerichtete Stelle „Koordination Städtebauliche Kriminalprävention“ regelt den Prozess der Beteiligung der Polizei als Träger öffentlicher Belange innerhalb der polizeilichen Zuständigkeiten und mit der planenden Stelle.

Verfahrensablauf bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes



Allgemeiner Verfahrensablauf von TÖB - Abläufen in Bremen erstellt von Bremer Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (StUW) - Koordinierte Prüfungen wurden von der Polizei Bremen abgenommen und markieren die dort dargestellten polizeirelevanten Beteiligungsprozesse.

Besonderes Städtebaurecht

Das zweite Kapitel des BauGB befasst sich mit dem Besonderen Städtebaurecht und ist weiterhin unterteilt in mehrere Abschnitte. Der erste Teil regelt Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§136 bis § 164b). Durch Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sollen Missstände verbessert bzw. das betroffene Gebiet umgestaltet werden. Auch an dieser Stelle wird explizit auf gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der dort wohnenden oder arbeitenden Menschen hingewiesen. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen umfassen unter anderem auch die Funktionsfähigkeit des Gebietes im Hinblick auf

- den fließenden und ruhenden Verkehr,
- die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit unter Berücksichtigung der Versorgungsfunktion
- sowie die infrastrukturelle Erschließung,
- Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen,
- Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben dieses Gebiets im Verflechtungsbereich.

Hinsichtlich der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ist besonders der Paragraph § 139 „Beteiligung und Mitwirkung öffentlicher Auftraggeber relevant, der wiederum auf den bereits erwähnten Paragraphen § 4 „Beteiligung der Behörden“ verweist und regelt, dass auch bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen im Besonderen Städtebaurecht die Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange bei der Vorbereitung und Durchführung der Sanierung sinngemäß zu beteiligen sind (§§140ff).

Das bedeutet, dass für die notwendige Vorbereitung einer Sanierungsmaßnahme, besonders die im Paragraph §141 geforderten Vorbereitenden Untersuchungen die Träger öffentlicher Belange zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert werden müssen. Auch diese Stellungnahmen werden abgewogen und finden Einklang in die folgende städtebauliche Planung. Die Beteiligung der Polizei ist bereits an dieser Stelle sinnvoll, um schon im ersten Schritt der geplanten Sanierung sicherheitsrelevante Belange einzubringen. In der Praxis wird sie jedoch nicht von allen Planungsämtern dazu aufgefordert. Der oben bereits vorgestellte Ratgeber zur Formulierung von Stellungnahmen gibt auch hier wertvolle Tipps für die beteiligte Polizei.

Zu den rechtsverbindlichen Planungen gemäß Besonderem Städtebaurecht gehören nach BauGB ebenfalls Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§165ff), Stadtumbaumaßnahmen (§171a), sowie Maßnahmen der Sozialen Stadt (§171e).

Zur Förderung der einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung und zur Deckung der dadurch entstehenden Kosten ist im Paragraphen §164a der Einsatz von Städtebaufördermitteln geregelt. Sie sind in erster Linie als gezielte Finanzhilfen für Investitionen der Gemeinden gedacht und umfassen verschiedene Programme (s. Städtebauförderung des Bundes und der Länder BMI ©2020, vgl. Zenk, Sandra 2020: S. 81-106). Das Programm der „Sozialen Stadt“ wird ab 2020 mit dem neuen Programm „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier“ fortentwickelt. Nach wie vor sollen die Wohn- und Lebensqualität sowie die Nutzungsvielfalt in den Quartieren erhöht und die Integration aller Bevölkerungsgruppen unterstützt sowie der Zusammenhalt der Nachbarschaft gestärkt werden. Im neuen Programm werden das Quartiersmanagement und die Mobilisierung von Teilhabe und ehrenamtlichem Engagement stärker betont (vgl.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020). Der Einsatz von Städtebaufördermitteln wird durch Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern festgelegt.

Formelle und informelle Beteiligungsverfahren

In Planungsprozessen wird zwischen formellen Verfahren der Beteiligung und informellen Verfahren unterschieden. In formellen Planungsverfahren nach allgemeinem und besonderem Städtebaurecht ist die Beteiligung u.a. der Träger Öffentlicher Belange, gesetzlich vorgeschrieben und die Prozesse und Verfahrensschritte sind genauestens festgelegt. Als Kontrast dazu gibt es informelle Verfahren, bei denen Bürger, Verbände, Behörden ihre Anliegen, Einwände und Bedenken vorbringen und in den weiteren Planungsprozess einbringen können, deren Verfahrensabläufe jedoch nicht unbedingt festgelegt sein müssen. Oder, wie der Architekt und Stadtplaner Kees Christiaanse es ausdrückt „Städtebau ist ein Verhandlungsprozess.“ (vgl. Reicher 2012/2013: 225).

Informelle Planungen sind nicht abschließend geregelt und bedürfen keines förmlich festgelegten Verfahrens. Sie werden beispielsweise in Form von prozessorientierten Planungen, Stadtentwicklungskonzepten und anderen konzeptionellen Entwicklungen oder Rahmenplanungen durchgeführt. Sie sind zum Teil ebenfalls im Baugesetz eingebunden und dienen als Grundlage für anschließende Verfahren. Um den komplexen Anforderungen der Stadtentwicklung und gleichzeitig der Beteiligungsmöglichkeit von Bürger*innen, Expert*innen, Behörden sowie Stadt-, Verkehrs- und Landschaftsplanung gerecht zu werden, gibt es unterschiedliche Beteiligungsverfahren für informelle Planungsprozesse. Sie können sehr flexibel an die jeweiligen Herausforderungen der Planung und die Anforderungen der jeweiligen Förderprogramme angepasst werden.

In neueren informellen Verfahren geht es außer um Teilhabe der Bürger*innen, vor allem um Kooperation. „Kooperative Beteiligungsprozesse reichen zudem von der Phase der Zielfindung über die Plan- bzw. Programmerstellung bis hin zur Umsetzungs- oder sogar Nutzungsphase. Es gibt ein breites Spektrum an Handlungsformen, wie z. B. Stadtforum, Stadtdialog, Beteiligungsformen im Rahmen lokaler Agenda- Prozesse, Zukunftswerkstatt, Arbeitskreis, Stadtteilkonferenz, Planungszelle und vieles mehr“ (vgl. Krappweis 2020)

DIVERCITY - Beteiligungsmöglichkeiten für die Polizei in formellen Planungsverfahren

Der Ratgeber zur Formulierung von Stellungnahmen enthält eine übersichtliche Beteiligungsmatrix, in der unter anderem verschiedene Ebenen (von der Europäischen Union bis zu Städten und Gemeinden) und deren gesetzliche Hintergründe dargestellt werden. Sie umfasst neben den formell festgelegten Beteiligungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung, für die der Ratgeber entwickelt wurde, ebenfalls Einflussmöglichkeiten zu informellen Vorhaben und speziellen Programmen (Ratgeber zur Formulierung von Stellungnahmen, Kapitel V, Matrix). Die dort aufgeführten Vorhaben und Programme befinden sich auf sehr unterschiedlichen Planungs- und damit einhergehend Maßstabsebenen. Deshalb soll an dieser Stelle ein kurzer Überblick über die Bedeutung der jeweils in Planunterlagen verwendeten Maßstäbe gegeben werden.

Maßstabsebenen

Die Maßstabsebenen der für die einzelnen Programme aufzustellenden und zu beschließenden Pläne sagen generell etwas über Art und Umfang der zu treffenden Aussagen aus. Sie zeigen in dem Sinne auch, ob es sich um eine übergeordnete oder sehr detaillierte Maßnahme handelt. So sind beispielsweise übergeordnete Leitbildentwicklungen maßstabsunabhängig. Struktur- und Funktionspläne (i.d.R. 1:25 000 bis 1:5000, ggf. 1:50 000) können sich beispielsweise auf die Region, die Stadt, das Quartier beziehen und behandeln die grobe Struktur, Zonierung und Organisation des Gebietes. Städtebauliche Rahmenpläne (1:5000 bis 1:2000) geben den Rahmen für die zukünftige Entwicklung eines Stadtteils oder Quartiers vor und betten ihn / es in einen räumlichen Zusammenhang mit der Umgebung ein. Der Gestaltungsplan (1:2000 bis 1:1000) *„setzt die konzeptionellen Aussagen in einen Vorschlag für eine konkrete Bau- und Freiraumstruktur um. Er bezieht sich auf das eigentliche Plangebiet und zeigt die funktionalen, räumlichen und gestalterischen Gesetzmäßigkeiten der Planung auf“* (Reicher, Christa, S.176). Städtebauliche Details (1:500 bis 1:200, Ausschnitte 1:100 bis 1:20) dienen der Erläuterung einzelner Flächen und stellen für besonders aussagekräftige Teilbereiche die gestalterischen Prinzipien dar. Dazu gehören beispielsweise Nutzungs- und Gestaltungsqualitäten und die Übergänge zwischen privaten und öffentlichen Räumen (vgl. Reicher, Christa, Die Schichten-Methode und ihre Entwurfsschritte, S. 174ff). Die zeichnerische Darstellung von Plänen ist eine Sprache, die von Stadtplaner*innen und Architekt*innen anschaulich und auch für Laien leicht verständlich vermittelt werden soll. Die Maßstabsebenen beziehen sich nicht nur auf die räumliche Darstellung, sondern zeigen auch auf, an welcher Stelle eher übergeordnete Hinweise und Anmerkungen bis hin zu sehr detailorientierten Aussagen und Stellungnahmen für anstehende planerische Aufgaben angemessen sind. Von daher dienen sie gleichzeitig der Orientierung der Träger Öffentlicher Belange und geben Hinweise, auf welchen Ebenen ihre Beteiligung in dem jeweiligen Schritt des Verfahrens gefragt ist.

Beteiligung der Polizei bei informellen Planungen und Einzelmaßnahmen

Neben den bereits ausführlich behandelten gesetzlich geregelten Beteiligungsmöglichkeiten der Träger Öffentlicher Belange an formellen Planungen nach allgemeinem und besonderem Städtebaurecht, werden hier Beteiligungsmöglichkeiten der Polizei an informellen Verfahren behandelt. Einige Programme, wie beispielsweise „LEADER“, ein regionales Entwicklungskonzept für ländliche Regionen, haben eine TÖB- Beteiligung als Fördervoraussetzung formuliert. Dort können Sicherheitsaspekte unter anderem als Entwicklungsziel einfließen. Erfahrungsgemäß konzentriert sich die Einflussmöglichkeit der Polizei auch in informellen Verfahren besonders auf die Ebenen der Städte und Gemeinden und Quartiere, beispielsweise auf (Integrierte) Entwicklungskonzepte für bestimmte Stadtviertel.

Bei Einzelmaßnahmen, wie der Auslobung Städtebaulicher Wettbewerbe besteht ebenfalls die Möglichkeit, Sicherheitsaspekte bereits in den Ausschreibungstext einfließen zu lassen. Vorgaben seitens der Polizei und pro aktive Beteiligung sind möglich, werden jedoch selten von Seiten der auslobenden Kommunen angefragt.

DIVERCITY - Sicherheitsaspekte bei der Auslobung von Wettbewerben

Braunschweig – Kälberwiese: Die Analyse im Rahmen des Projektes DIVERCIY ergab, dass der Entwicklung des Neubaugebietes Feldstraße/ Kälberwiese ein städtebaulicher Wettbewerb vorausging. Auch wenn sicherheitsrelevante Aspekte im Ausschreibungstext nicht gefordert waren, konnten im textlichen Teil des Gewinners bereits kriminalpräventive Aspekten wie Orientierung, Nutzungsmischung und verschiedenen Haustypen und Grundrissen für vielfältige Lebensformen festgestellt werden.

Dauerhaft sollten bereits im Ausschreibungstext eines städtebaulichen Wettbewerbs sicherheitsrelevante Anforderungen formuliert werden, so dass diese im Rahmen der Wettbewerbsbeurteilung auch nachweisbar und überprüfbar sind.

Der Vollständigkeit halber seien hier Investorenprojekte erwähnt. Sie werden zwischen den Kommunen und privaten Bauherren städtebauliche Maßnahmen wie beispielsweise Neuordnungen von Grundstücken geregelt. Zu den dafür aufzustellenden Vorhaben- und Erschließungsplänen sollen Träger Öffentlicher Belange nach den Paragraphen §§11ff BauGB (Allgemeines Städtebaurecht) ebenfalls zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert werden. Dadurch gehören Investorenprojekte jedoch zu den formellen Planungsvorhaben.

Besonders für die Weiterentwicklung von Bestandsgebieten sind unterschiedliche prozessorientierte Herangehensweisen erforderlich, um der Komplexität von gebauten Strukturen und Freiräumen, sozialen und kommunikativen Strukturen, Nutzer*innen und denjenigen Menschen, die als Akteur*innen Konzepte erarbeiten, gerecht zu werden. Beteiligungsprozesse brauchen Gestaltungsspielraum, ohne dass tragende Ideen verloren gehen (vgl. Reicher, Christa, S.222ff). Beteiligungsmöglichkeiten sind hier nicht festgelegt, sondern Aushandlungssache. Wir befinden uns an dieser Stelle im Maßstab 1:1, dem wohl schwierigsten, weil unübersichtlichsten Maßstab.

Aktuell gibt es auf internationaler und europäischer Ebene Bestrebungen, kriminalpräventive Ansätze im Städtebau zu implementieren, in dem Normierungsvorschläge erarbeitet werden (beispielsweise ISO/NP 22341, Security and resilience — Protective security— Guidelines for crime prevention through environmental design oder CEN/TC 325 – Crime prevention through building, facility and area design). Der deutsche DIN-Normenausschuss hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, der diese internationalen Vorschläge spiegeln soll. Inhaltlich geht es zum einen um die Berücksichtigung sicherheitsrelevanter Aspekte aus dem Ansatz „Crime Prevention through urban design and planning“ und um Fragestellungen zur platzierten Berücksichtigung sicherheitsrelevanter Aspekte.

DIVERCITY – Bremen-Gröpelingen: Städtebauliche Analysen zu Sicherheitsaspekten für das Integrierte Stadtentwicklungskonzept IEK

Bereits zu Beginn des Projektes DIVERCITY bestand der Kontakt zur Sicherheitspartnerschaft Gröpelingen, einem Zusammenschluss unterschiedlicher im Stadtteil wirkender Akteur*innen unter der Schirmherrschaft des Innensensors Bremen. Seit 2014 wird für diesen Stadtteil ein Integriertes Entwicklungskonzept IEK erarbeitet und umgesetzt. Mit Hilfe verschiedener Städtebaufördermittel sind von 2014 bis 2020 knapp 18 Millionen Euro für Maßnahmen und Projekte in die Gröpelinger Stadtentwicklung geflossen (vgl. Karsten 2020). Im Januar 2020 fand ein gemeinsamer Termin mit dem LKA NI, dem Bremer Innensenat, dem Senat für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau und dem für das IEK für Gröpelingen beauftragten Büro FORUM statt, um über die Fortentwicklung des Integrierten Handlungskonzeptes IEK zu beraten. In diesem Rahmen wurde die im Projekt DIVERCITY durchgeführte Städtebauliche Analyse des Fallstudiengebietes Gröpelingen Ohlenhof zu Sicherheitsaspekten vorgestellt und diskutiert sowie festgestellte Potentiale und Defizite erläutert. Dadurch konnten Anregungen in Bezug auf Sicherheit und Vielfalt für die Beantragung künftiger Projekte übernommen werden. Gleichzeitig war die Analyse eine Bestätigung dessen, was bereits im Rahmen des IEK in Planung war oder Umsetzung war (vgl. www.div-city.de/Forschungsergebnisse/Freiraumanalysen, Bestandsaufnahme, Potentiale und Defizite).

Schlussbemerkungen

Beteiligungsmöglichkeiten der Träger Öffentlicher Belange sind für formelle Planungsvorhaben im Allgemeinen Städtebaurecht (und sinngemäßer Anwendung im Besonderen Städtebaurecht) gesetzlich festgeschrieben. Da die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung an oberster Stelle steht und es keinen rechtsfreien Raum gibt, werden die Aufgabenbereiche der Polizei hier grundsätzlich berührt (§4 BauGB Beteiligung der Behörden).

Die Beteiligung ist in formellen Prozessen genauestens festgelegt, die Polizei kann zu bestimmten, sie berührenden Bereichen zu einer Stellungnahme aufgefordert werden und diese unter bestimmten Gesichtspunkten erstellen. In einigen Bundesländern wird die Polizei als Träger Öffentlicher Belange selbstverständlich beteiligt, in anderen Bundesländern ist das nicht oder nur teilweise der Fall, beispielsweise zu verkehrsrechtlichen Fragen. Die einzelnen Verfahrensschritte und das Einfordern der jeweiligen speziellen Expertise zu einem bestimmten Bereich im Planungsprozess sind unverrückbar festgelegt. Die Auswertung der jeweiligen Stellungnahmen, also auch die der Polizei, wird von der planenden Kommune gerecht gegeneinander abgewogen und fließt in die Planung ein. Von daher ist es gut möglich, wie im Ratgeber zur Abgabe von Stellungnahmen beschrieben, Hilfestellungen für die Beteiligung der Polizei weitgehend standardisiert aufzuarbeiten.

In informellen Planungsverfahren, beispielsweise in Stadtentwicklungsprozessen und für Integrierte Entwicklungskonzepte, wird hingegen eine hohe Flexibilität der Beteiligten verlangt. Hier kommt es nicht darauf an, einmal eine Stellungnahme abzugeben und die Abwägung der eingereichten Stellungnahmen der Kommune zu überlassen. In der informellen Planung werden

oftmals in langwierigen, manchmal Jahre dauernden Prozessen bestimmte Themen erst einmal herausgestellt, Problempunkte fokussiert und Prioritäten miteinander verhandelt. Von daher sind Beteiligungsprozesse oftmals neu und auf die Herausforderungen der Gebiete anzupassen. Auch die Bevölkerung wird in die Entwicklungsprozesse eingebunden. Eine hohe Kooperationsbereitschaft und Verständnis für die Anliegen der anderen Beteiligten ist für diese Art der prozesshaften Planung notwendig.

Im Projekt DIVERCITY wurde aus diesem Grund nicht nur der Ratgeber für formelle Vorhaben entwickelt, sondern auch weitere Instrumente, die zur Analyse sicherheitsrelevanter Aspekte in Quartieren geeignet sind, die einen Perspektivenwechsel beinhalten und in informellen Prozessen angewendet werden können. Für Planer*innen und für die Polizei wurden Kriterien zur Erkennung von Angsträumen und möglichen Gefahrenorten in der Stadtentwicklung dargestellt (vgl. Kriterien unter: www.div-city.de/Sicherheitspool/Begehung).

Literatur

Baugesetzbuch, BauNVO, PlanZV, ImmoWertV, Raumordnungsgesetz, Mit den Neufassungen von BauBG und BauNVO, 50. Auflage, 2018, Sonderausgabe dtv Verlagsgesellschaft

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Soziale Stadt, [online] <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/soziale-stadt/soziale-stadt-node.html> [30.9.2020]

Karsten, Martin (2020): In Bremen-Gröpelingen ist „Projekternte“. FORUM AKTUELL [online] <https://forum-bremen.info/in-bremen-groepelingen-in-projekternte/> [05.10.2020]

Große- Suchsdorf, Ulrich (Hrsg.) (2020): Niedersächsische Bauordnung - Kommentar, 10. Auflage, München

Krappweis, Stefan (2020): Formelle und informelle Instrumente der Raumplanung, [online] http://planung-tu-berlin.de/Profil/Formelle_und_Informelle_Planungen.htm, [7.10.2020]

Reicher, Christa (2012/2013): Städtebauliches Entwerfen, 2. Auflage, Springer Viewegverlag, Wiesbaden

Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen (o.J.): Sicher Wohnen, Kriterienliste für die Planung neuer Bauvorhaben und für die Selbstbewertung von Wohnungsbeständen, Hannover, Landespräventionsrat – [online]: <http://www.sicherheit-staedtebau.de> [24.3.2020]

Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen (o.J.): Sichere Räume, Arbeitshilfe für die Planung und Bewertung öffentlicher Räume unter Sicherheitsaspekten – Kurzfassung-, Hannover, Landespräventionsrat – [online]: <http://www.sicherheit-staedtebau.de> [24.3.2020]

Zenk, Sandra (2020): Stadtentwicklung, Städtebau und Sicherheit. In Pfeiffer, Hartmut & Anke Schröder, Melanie Verhovnik-Heinze: Sicherheit in Wohnumfeld und Nachbarschaft aus interdisziplinärer Sicht, Frankfurt am Main, S. 81-106