

Zuwanderung aus den EU-2 Staaten Südosteuropas

Christian Specht

Aus: Erich Marks & Wiebke Steffen (Hrsg.):
Prävention rechnet sich. Zur Ökonomie der Kriminalprävention
Ausgewählte Beiträge des 20. Deutschen Präventionstages
8. und 9. Juni 2015 in Frankfurt am Main
Forum Verlag Godesberg GmbH 2015, Seite 399-406

978-3-942865-53-1 (Printausgabe)
978-3-942865-54-8 (eBook)

Christian Specht

Zuwanderung aus den EU-2 Staaten Südosteuropas

Herausforderungen einer Kommunalen Ordnungs- und Integrationspolitik

Mannheim – Zahlen, Daten, Fakten

Mit rund 329.000 Einwohnern gehört Mannheim zu den deutschen Großstädten der Größenklasse 2 (über 200.000 Einwohner). In Mannheim ist, anders als in den Metropolen Deutschlands, das Verhältnis zwischen Größe, Vielfalt und Erreichbarkeit weitgehend positiv zu bewerten. Mannheim punktet so einerseits mit großstädtischen Qualitäten, bleibt andererseits aber immer noch überschaubar für seine Bürgerinnen und Bürger. Ein großstädtisches Angebot, Flair, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit liegen in Mannheim nah beieinander.

Dies ist ein Grund, weshalb die Einwohnerzahl stetig steigt. Allein im Jahr 2014 hat die Stadt einen Zuwachs von 1947 Personen verwirklicht. Prognosen zufolge wird sich die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2033 um weitere 0,79 % steigern. Mannheim vereint als tolerante Kommune Bürgerinnen und Bürger aus 170 Nationen, weshalb Mannheim sich zu Recht als „Bunte Stadt“ bezeichnen kann und ein Vorbild für das Zusammenleben in Metropolen darstellt. Weltoffenheit, Vielfalt und Toleranz sind in Mannheim schon seit der Stadtgründung Programm. Knapp 42 % der Mannheimer Bevölkerung hat einen Migrationshintergrund, was einer absoluten Zahl von 129.438 Bürgerinnen und Bürgern entspricht. Rund 71.000 Mitbürger mit ausländischer Staatsangehörigkeit haben ihre neue Heimat in Mannheim gefunden.

Mannheim weist eine Fläche von rund 144,98 km² und eine Bevölkerungsdichte von 2124 Einwohnern je km² auf. Die Stadtgebiete bestehen dabei etwa zur Hälfte aus Grün- und Erholungsflächen. Die Kommune ist eine Stadt der Vororte und der urbanen Wohnquartiere, der Innenstadt und der unmittelbar angrenzenden Stadtteile. Genauso unterschiedlich wie die 24 Stadtteile Mannheims sind auch die Wohnlagen. Der derzeitige Wohnungsbestand liegt bei rund 169.200. Die Mannheimer Mietwohnungen kosten im Schnitt etwa 7 € pro Quadratmeter.

Im kulturellen und wirtschaftlichen Zentrum der Metropolregion Rhein-Neckar beschäftigen Mannheimer Arbeitgeber derzeit 174.861 Einwohner. Rund 72% der Mannheimer Beschäftigten arbeiten im Dienstleistungssektor. Während Baden-Württemberg eine Arbeitslosenquote von 4,1% aufweist, liegt diese in Mannheim bei 6,4%. Mannheim ist nicht nur als Erfinderstadt (Drais, Lanz, Schütte-Lanz und Benz), sondern auch als Universitätsstadt bekannt. So verfügt die Stadt über 13 Hochschulen mit 28.000 Studierenden.

Als Stadtentwicklungschance Nr. 1 wird derzeit die Umwandlung der US-militärischen Konversionsflächen wahrgenommen. Das Ziel ist es hier, 60 % des Gebietes in Grünflächen zu verwandeln und zahlreiche Sportflächen für Vereine und freie Sportanbieter anzubieten. Restaurants, Büros, Handwerksbetriebe, Ateliers und Wohngruppen mitten im Zentrum der ehemaligen Kasernenanlagen sollen für ein lebendiges Umfeld sorgen.

Aspekte, die einen Teil der Zuwanderung aus den EU-2 Staaten ausmachen bzw. beeinflussen, sind:

- Ein geringer Leerstandsindex von 2,2 % im Jahr 2012 (1,1 %-Punkte unter dem Bundesdurchschnitt) bedingt eine gravierende und manchmal gefährliche Verdichtung bei der Wohnraumnutzung.
- Eine türkischsprachige Community mit 28.000 Köpfen dient als „Ansprechpartner im Sinne des Wortes“ der nicht selten türkischsprachigen Migranten aus den EU-2 Staaten.
- Die Lage im Dreiländereck BW, HE, RLP begünstigt Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die mehrfach gespaltenen Zuständigkeiten der Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden bzw. erschwert die Netzwerkarbeit der betroffenen Behörden nachhaltig bei oft beobachteten „grenzüberschreitenden“ Regelverstößen z.B. im Bereich Arbeit und Gewerbe.
- Die verkehrsgünstige Lage an großen Magistralen bedeutet auch negative Folgen für die Stadtgesellschaft in allen Bereichen der auf Mobilität angewiesenen Akteure in Schattenwirtschaft und Kriminalität.
- Mannheim war und ist seit einer Zeit weit vor der Aufnahme der EU-2 Staaten in die EU in Bulgarien und Rumänien als Zentrum einer deutschen Region bekannt, die vielen Saisonarbeitskräften im kurpfälzischen Wein- und Gemüseanbau vorübergehend Lohn und Brot gab und gibt.

Zuwanderung aus Südosteuropa – grundsätzliche Feststellungen

Mannheim unterliegt seit Ende 2012 einer vermehrten Zuwanderung aus den EU-2 Staaten. Diese Migranten verlassen in der Regel aufgrund der Armut und Perspektivlosigkeit in den Heimatländern ihr Land als sogenannte „Armutsmigranten“.

Die Armutsmigration aus Südosteuropa betrifft in Deutschland nur rund 20 Städte. Schwierig ist in diesem Zusammenhang die Kommunikation der Problemstellungen auf Ebene der Landes-, Bundes- und EU-Politik.

Die in Mannheim zu beobachtende Konzentration der Zuwanderung in zwei besonders durch Integrationslasten geforderte Stadtteile bewirkt, dass deren Bewohner/innen, welche einen älteren Migrationshintergrund aufweisen, sich in ihren Quartieren belästigt, bedroht sowie bei ausbleibender Hilfe durch die zuständigen

Stellen im Stich gelassen fühlen.

Allein im Jahr 2014 hat die Stadt Mannheim insbesondere durch die bisher unklare Rechtsprechung auf EU-Ebene ein zusätzliches Grundsicherungsvolumen von fünf bis sieben Millionen Euro für Menschen aus den EU-2 Staaten aufwenden müssen. Mittelkürzungen im Bereich der Integration in den Arbeitsmarkt in den letzten Jahren wirken dramatisch.

Im Jahr 2014 kommt es zu einem annähernd gleichhohen Zuwachs bei der Grundsicherung aus anderen „notleidenden“ EU-Ländern in der Südschiene wie z.B. Italien, Griechenland, Spanien und Portugal. (Anmerkung: Hier gibt es wegen der funktionierenden Strukturen der jeweiligen Communities keine Probleme auf dem Wohnungsmarkt.)

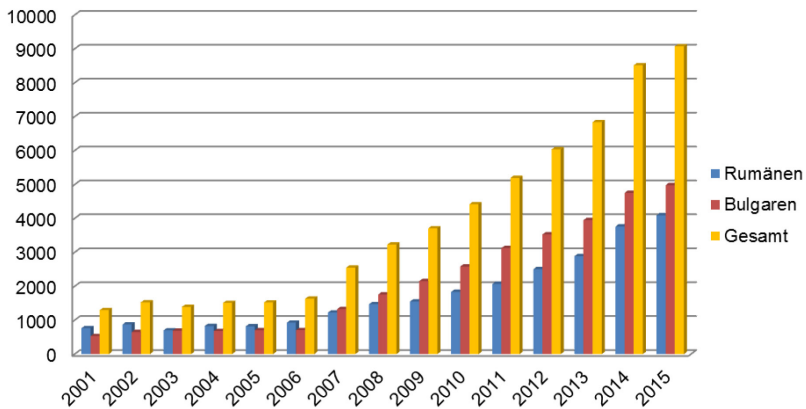
Mannheim geht die Zuwanderung aus den EU-2 Staaten zwar als besondere Herausforderung an, vermeidet jedoch bewusst bspw. ein „Schubladendenken“-auslösendes Verwenden des Begriffs „Roma“.

Bevölkerungsentwicklung

Betrachtet man vom Jahr 2011 bis zum 30.06.2015 die (melderechtlich) erfasste Bevölkerungsentwicklung, fällt ein enormer Zuzug besonders in zwei Stadtteilen mit hohem Grundmigrationsbestand in der Bevölkerung auf. Hier kommt es für Juni zu einer Verzehnfachung der EU-2 Bevölkerung (Werte für Juni prognostiziert).

Während es 2011 ca. 1.500 Bulgaren und Rumänen in Mannheim gab, sind Ende Juni 2015 bereits ca. 9.000 Menschen aus diesen Ländern gemeldet. Es ist nach den Erfahrungen der Stadt mit einer hohen Dunkelziffer zu rechnen. Die Dynamik des Zuwanderungsgeschehens war und ist enorm. Während sich 2013 durchschnittlich 120 Personen pro Monat in Mannheim anmeldeten, waren es 2014 schon 199 pro Monat und von Januar bis Juni 2015 waren es 214 Anmeldungen mit steigender Tendenz.

Das Ausmaß der Zuwanderung wird durch die folgende Grafik veranschaulicht (Anm.: Zahlen für 2015 bis Ende Juni):



Unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Stadtgesellschaft

Die Zuwanderung aus den EU-2 Staaten bringt für die Stadtgesellschaft Mannheims vermehrt negative Auswirkungen mit sich, deren Verhütung einen enormen Aufwand erfordert. Dazu gehören:

- Massenhafte Ordnungsverstöße im Bereich des „Ruhenden Verkehrs“ und bei den allgemeinen Ordnungswidrigkeiten
- Lärmbelästigungen in den Wohnquartieren bis in die frühen Morgenstunden
- Müllansammlungen durch Sperrmüllsammler in großem Ausmaß
- Organisiertes und teilweise auch aggressives Betteln
- Anstieg von armutsbedingten Kriminalitätsformen wie Prostitution, Betrugs-handlungen und Ladendiebstahl
- Ausbeutung von wirtschaftlich abhängigen und unerfahrenen Migranten durch eine Schlepperszene
- Überproportionale Konzentrationen in schon vorbelasteten Wohnquartieren
- Unterkunft in heruntergewirtschafteten sogenannten Problemimmobilien mit sehr schlechtem baulichen Zustand, oft ohne 2. Rettungsweg (Matratzenlager)
- Massenhafte Scheinselbständigkeit als Mittel zur vermeintlichen Legalisierung des Aufenthalts, zum Unterlaufen der Mindestlöhne (für die Zuwanderer) und zur Vermeidung erheblicher Strafen bei Kontrollen der Rentenversicherung und des Zolls (Auftraggeber)
- Faktische Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung, Sozialabgaben- sowie Sozialleis-tungsbetrug

Ziele der Stadt Mannheim

Die Stadt Mannheim setzt sich einerseits für die Förderung der Integrationsfähigkeit für Integrationswillige ein und stärkt hierzu die Multiplikatoren eines gedeihlichen Zusammenlebens und Akteure in den besonders betroffenen Stadtquartieren. Die Segregation der neuen Migranten aus den EU-2 Staaten und die Bildung einer Parallelgesellschaft sollen so verhindert werden.

Andererseits muss die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie z.B. durch prekäre Wohnverhältnisse, durch konkrete Maßnahmen gegen bau- und feuerpolizeirechtliche Gefahren eingedämmt werden. Der unkontrollierte Zuzug in problematische Stadtteile und die faktische Überbelegung von Wohnraum ist zwar rechtlich in BW derzeit nicht zu verhindern, für das nachhaltige Einfordern von Regeln und ganzheitliche Kontrollen derselben kann und muss die Stadt Mannheim allerdings regulierend eingreifen.

Nicht zuletzt ist die Stadtgesellschaft vor den negativen Folgen der Kriminalität zu schützen. Hierzu ist es erforderlich, das oft nicht vorhandene Vertrauen in staatliche Integrität und Institutionen bei den Zuwanderern zu stärken.

Konzeptionelle Lösungsansätze / Arbeitsgruppe Südosteuropa (AGSOE)

Für die Arbeit am Problem „Armutsmigration aus den EU-2 Staaten“ wurde ein interdisziplinärer Ansatz erarbeitet, der aktuell mit der „Arbeitsgruppe Südosteuropa“ im 3. Jahr gelebt wird. In dieser Arbeitsgruppe arbeiten allein im Bereich der ordnungsrechtlichen Maßnahmen, unter der Leitung des Ersten Bürgermeisters und Sicherheitsdezernenten der Stadt, der Fachbereich Sicherheit und Ordnung, der Eigenbetrieb Abfallwirtschaft, die Bürgerdienste, der Fachbereich Baurecht, der Fachbereich Gesundheit, die Feuerwehr, der Fachbereich Soziales, das Jugendamt, die besondere Aufbauorganisation Südosteuropa des Polizeipräsidiums Mannheim, die regionale Zolldienststelle, die Finanzbehörden der Stadt, die Deutsche Rentenversicherung, die Familienkasse, die Arbeitsagentur und das Jobcenter, der Grundversorger für Wasser, Strom und Gas, die IHK und das Medienteam der Stadt intensiv zusammen.

Operative Maßnahmen zur Gefahrenabwehr

Die prekären Wohnverhältnisse, in denen viele der neuen Migranten leben, und die daraus resultierenden konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führten in Mannheim zur Ausgründung einer operativen Ebene der AGSOE, einer fachbereichs- und dezernatsübergreifenden „Unterarbeitsgruppe Problemimmobilien“ (UAG PI). Die Unterarbeitsgruppe (Fachbereiche Sicherheit und Ordnung, Baurecht, Feuerwehr, Bürgerdienste, Gesundheit und BAO SOE des Polizeipräsidiums) überprüft, muttersprachlich unterstützt, alle Neuanmeldungen aus den EU-2 Staaten sofort nach Anmeldung und folgend nach festgelegten Intervallen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Feststellung der tatsächlichen Melde- und Wohnverhältnisse und

der Feststellung von Problemimmobilien. Ersteres führt regelmäßig zu einer Bereinigung des Melderegisters und letzteres bewirkt eine kontinuierliche Kontrolle der Zuzugsimmobilien im Hinblick auf konkrete polizeiliche Gefahren wie z.B. die Sicherstellung der 2. Rettungswege etc.

Parallel wird auf freiwilliger Basis eine Erhebung zum Bildungs- bzw. Ausbildungsstand der Zuwanderer durchgeführt. Hierbei haben wir unter anderem die Erkenntnis gewonnen, dass das Bildungsniveau der Zuwanderer in 2014 deutlich gestiegen ist, aber auch landsmannschaftlich deutliche Unterschiede aufweist.

Kernaufgabe Gefahrenabwehr Problemimmobilien (PI)

Wir mussten in Mannheim im Zuge der zusätzlichen und freiwilligen Kontrollen durch die AGSOE und ihrer UAG PI feststellen, dass es in den sogenannten Problemimmobilien regelmäßig und grundsätzlich Unklarheiten über die Anzahl der Bewohner gibt. Zudem weisen diese Immobilien eine überdurchschnittlich marode und manchmal gefährliche Bausubstanz auf. Die Problemimmobilien müssen aufgrund dieser beiden Feststellungen (Bewohneranzahl in unbekannter, aber deutlich verdichteter Höhe und marode Bausubstanz) z.B. von der Feuerwehr inzwischen grundsätzlich mit doppelter Einsatzstärke angefahren werden.

Bisher wurden ca. 120 mögliche und tatsächliche Problemimmobilien in Mannheim gelistet. Aktuell sind alle als Problemimmobilien gelisteten Immobilien begangen worden und werden, falls notwendig, durch die zuständigen Dienststellen der AGSOE bearbeitet. Neben den Problemimmobilien, geraten bei den Kontrollen eine große Anzahl von Immobilien auf den Schirm, die im Verlauf der Kontrollen dann zwar nicht als PI einzustufen sind und „nur“ der Aufmerksamkeit einer der beteiligten Dienststellen und keiner gemeinsamer Maßnahme bedürfen, allerdings verursachen auch diese einen erheblichen Ressourcenaufwand.

Derzeit gehen weiterhin wöchentlich ca. ein bis zwei neue Meldungen zu Objekten ein, die auf Problemimmobilien hinweisen. In jedem dieser Fälle müssen die obligatorischen Objektkontrollen durchgeführt werden. Wurden zu Beginn der Arbeit der AGSOE in vielen Fällen nahezu unbewohnbare „Ekelimmobilien“ festgestellt, so zeichnet sich inzwischen ein Trend zu unauffälligen hygienisch unbedenklicheren Wohnungen in Kellern, Garagen, stillgelegten „Tante Emma“-Läden und zum Wohnen in ungeeigneten Gewerbeobjekten ab, die wegen ihrer Unauffälligkeit umso gefährlicher sind.

Abschließend zu erwähnen ist, dass es bisher bei fast jeder Problemimmobilie in Folge einer Räumung massive nachbarschaftliche, ordnungsrechtliche und hygienische Probleme am von der Wohnraumsicherung zugewiesenen Ort gab, sodass Unterbringungen inzwischen sehr selten sind. Stattdessen wird der Ansatz verfolgt, die Eigentümer von PI soweit irgend möglich über Auflagen für die PI im Sofortvollzug zur Herstellung vertretbarer Zustände zu zwingen.

In Mannheim sind derzeit noch rund 40 Problemimmobilien in unterschiedlichsten Verfahrensständen durch die Dienststellen der UAG PI in Bearbeitung.

Keyholder BAO Südosteuropa des Polizeipräsidiums Mannheim

Die BAO Südosteuropa des Polizeipräsidiums Mannheim ist einer der wichtigsten Partner der Stadt Mannheim in Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit der Zuwanderung aus den EU-2 Staaten. Die Zusammenarbeit begann bereits 2012 und war ursprünglich nur für ca. 12 Monate angedacht. Da sich die Zusammenarbeit jedoch bestens bewährt hat, wird diese fortwährend weitergeführt. Besetzt ist die BAO Südosteuropa mit acht Polizeibeamten – sechs Schutzpolizisten und zwei Kriminalbeamten. Anlassbezogen werden der BAO Südosteuropa weitere operative Kräfte zugewiesen (Einsatzzüge oder Bereitschaftspolizei).

Kernaufgabe der BAO sind die klientelbezogenen polizeilichen Aufgaben. Hinzu kommt die Koordinationsfunktion zu den polizeinahen Behörden wie Zoll, Steuerfahndung und Staatsanwaltschaft. Die BAO kann „ihre Fälle“ unabhängig von der grundsätzlichen Bearbeitungszuständigkeit nach Aufgabenabgrenzungserlass bearbeiten und hat inzwischen den Dienststellenstatus zuerkannt bekommen.

Erkenntnisse Mannheims nach vier Jahren Arbeit in der AGSOE

- Der Stadtgesellschaft steht inzwischen ein komplexes, in Teilen integrationsfeindliches, sozialschädigendes bis kriminelles Netzwerk gegenüber, bei dem viele Zuwanderer auf der Täter- und Opferseite gleichzeitig zu finden sind. Die Antwort der Kommune muss über eine weit über die eigenen Zuständigkeiten hinaus gehende koordinierte Netzwerkarbeit erfolgen. Mannheim gelingt dies mit seiner „Arbeitsgruppe Südosteuropa“.
- Im Bereich des Wohnens existieren konkrete vielschichtige polizeiliche Gefahren, auf die die Kommune vorausschauend, schnell und operativ reagieren muss. Dies dient neben der konkreten Gefahrenabwehr zur Verhütung von justiziablen Beteiligungshandlungen durch Unterlassen.
- Als Schlüssel sowohl beim Aufbrechen der sich bildenden unerwünschten Strukturen als auch im Bereich Integration und zur Rückgewinnung der Informationshoheit dient der muttersprachliche Sprachzugang. Dieser wird in Mannheim bereits bei der Anmeldung durch eine muttersprachliche Erstinstanz („geltende Regeln in Deutschland“) und in den Wohnungen durch einen besonderen Ermittlungsdienst (Meldeverhältnisse, Gebäude- und Wohnungszustand sowie Bildungsbefragung) eingesetzt.
- Irritationen bei Alt-Migranten wegen der Aktivitäten bei den EU2-Zuwanderern muss entgegengewirkt werden.

- Die Aufgabe „Zuwanderung aus den EU-2 Ländern“ ist auf Jahre bis zu einer Generation angelegt und kann nicht mehr „on top“ erledigt werden. Mannheim errichtete hierzu 9,5 befristete Planstellen in den am meisten betroffenen Dienststellen. Das Polizeipräsidium Mannheim agiert analog mit einer Struktur von 8 Polizeibeamten, die sich ausschließlich der Problematik SOE widmen.
- In Mannheim ist es gelungen, die konkreten Gefahren für die Stadtgesellschaft und die Migranten selbst, die aus den Problemimmobilien heraus drohen, unter Kontrolle zu bringen. Wir haben es nicht zuletzt über den muttersprachlichen Ansatz geschafft, Vertrauen in die staatlichen Institutionen zu erlangen, was eine steigende Anzahl von Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten z.B. im Bereich Wohnen und Arbeiten aus der Migrantengruppe selbst inzwischen belegt.

Inhalt

Vorwort	1
---------	---

I. Der 20. Deutsche Präventionstag im Überblick

<i>Deutscher Präventionstag und Veranstaltungspartner</i>	
Frankfurter Erklärung	5
<i>Erich Marks / Karla Marks</i>	
Zusammenfassende Gesamtdarstellung des 20. Deutschen Präventionstages	11
<i>Erich Marks</i>	
Zur Eröffnung des 20. Deutschen Präventionstages in Frankfurt am Main	43
<i>Stephan L. Thomsen</i>	
Gutachten für den 20. Deutschen Präventionstag: Kosten und Nutzen von Prävention in der Ökonomischen Analyse	51
<i>Rainer Strobl / Olaf Lobermeier</i>	
Evaluation des 20. Deutschen Präventionstages	125
<i>Erich Marks / Karla Marks</i>	
20 Jahre Deutscher Präventionstag in Zahlen	173

II. Praxisbeispiele und Forschungsberichte

<i>Britta Bannenberg/Carina Agel/Nathalie Preisser/Felix Diehl/Gisela Mayer</i>	
Beratungsnetzwerk Amokprävention: Ein wissenschaftsbasiertes Beratungsangebot zur Amokprävention	183
<i>Kerstin Bunte/Shérif Wouloh Korodowou</i>	
Mobbingprävention und -intervention - der No Blame Approach und seine Verankerung in Schule	193
<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)</i>	
Ansätze der Gewaltprävention in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit	207
<i>Gregor Dietz</i>	
Hessisches Präventionsnetzwerk gegen Salafismus	231
<i>Dagmar Freudenberg</i>	
Opferschutz rechnet sich?!	235
<i>Frank Goldberg</i>	
Wie nachhaltige Kriminalpräventionn Wirkung zeigt	245

<i>Thomas Görgen/Barbara Nägele/Sandra Kotlenga</i> Sicherheitsbezogenes Erleben und Handeln im Alter: Perspektiven für die Prävention	261
<i>Jerome Gravenstein</i> Das Nicht-Kampf-Prinzip und der Zweikampf	277
<i>Martin Hafen</i> Frühe Förderung als präventive Investition“	293
<i>Heidrun Hassel / Fatih Ekinci</i> Projekt „Sicherheit gemeinsam gestalten – Polizei und Migranten im offenen Gespräch“	307
<i>Thomas Hestermann</i> Der Gruseleffekt: Wie Gewaltberichte des Fernsehens unsere Weltsicht beeinflussen	309
<i>Viktoria Jerke / Julia Christiani</i> Kriminalprävention braucht Öffentlichkeit	337
<i>Michael Koch</i> Gewaltprävention an Schulen als Entwicklungsprojekt	347
<i>Karsten Lauber / Kurt Mühler</i> Prävention gegen Wohnungseinbruch als kommunales Experiment	365
<i>Thomas Mücke</i> Deradikalisierung/Disengagement gestalten	381
<i>Getraud Selig</i> Gewalt im Leben älterer Menschen in Ludwigsburg – Modul: Sicherheit im Alter - Projekt „Alt trifft Jung – Jung trifft Alt“	395
<i>Christian Specht</i> Zuwanderung aus den EU-2 Staaten Südosteuropas	399
<i>Christamaria Weber</i> Frankfurter Ämternetzwerk gegen Extremismus: Jugendliche schützen – Eltern und Fachkräfte stärken und unterstützen	407
<i>Karin Wunder</i> Gemobbt im Web? Was Erziehende wissen müssen und warum Online-Hilfe durch Gleichaltrige wichtig ist	415
III Autoren	421