



Flüchtlingsunterkünfte: sozialräumliche Konflikte und dialogische Beteiligung

THOMAS KUDER
KRISTINA SEIDELSOHN

1. Einleitung

Der Wunsch auf Teilhabe und Mitwirkung der Bürger- und Zivilgesellschaft an den Prozessen der integrierten Stadtentwicklung entfaltet sich häufig entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien (vgl. Grande 2018), insbesondere dann, wenn sich Konflikte sozialräumlich niederschlagen. Eine solche Herausforderung für die Stadtgesellschaft stellt die Unterbringung und Integration von geflüchteten Menschen dar. Betrieb und Neubau von Flüchtlingsunterkünften werden häufig von Auseinandersetzungen mit stark polarisierten Einstellungen begleitet, auch aufgrund der unmittelbaren lokalen Betroffenheit.

In Annäherung daran werden wir in diesem Beitrag zunächst die Notwendigkeit der Errichtung und des Betriebs von Unterkünften für Geflüchtete erörtern und auf die Polarisierung zwischen den Einstellungen verschiedener stadtgesellschaftlicher Milieus beim Thema Zuwanderung und Integration zu sprechen kommen. Dies insbesondere mit dem Ziel, die Bedeutung von gleichberechtigten dialogischen Beteiligungsprozessen auf Augenhöhe zu unterstreichen. Im Anschluss daran werden wir unter Einbeziehung einschlägiger Experteninterviews zunächst auf die Grenzen und danach auf die Möglichkeiten einer erfolgreichen Beteiligung eingehen.

Die Erkenntnisse basieren neben Gesprächen zu aktuellen Neubauvorhaben in erster Linie auf Erfahrungen, die im Programm des Berliner Integrationsmanagements „BENN – Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften“ gemacht wurden und hier zur Diskussion gestellt werden sollen. Aufgabe dieses Integrationsmanagements ist es, in den Unterkünften und Nachbarschaften das Miteinander und den Dialog untereinander zu fördern sowie demokratische Prozesse der Bürgerbeteiligung zu initiieren. Die in der Praxis vielfach bewährten Möglichkeiten, trotz aller Herausforderungen zu erfolgreichen dialogischen Beteiligungsprozessen zu gelangen, bilden den Abschluss des Beitrages.

2. Errichtung und Betrieb von Unterkünften für Geflüchtete

In den Jahren 2015/2016 wurden von den Städten und Gemeinden große Anstrengungen bei der Unterbringung und Integration von mehr als einer Million Flüchtlinge in Deutschland unternommen (vgl. BMI 2016). In Europa und in besonderem Maße in Deutschland stieg die Anzahl an Asylsuchenden in den letzten Jahren stetig an, und spätestens seit dem russischen Überfall auf die Ukraine im Frühjahr 2022 sehen sich die Kommunen in Deutschland erneut mit einer großen Anzahl an Schutz suchenden Menschen konfrontiert, darunter inzwischen weit mehr als eine Million Zuflucht suchende Menschen aus der Ukraine.

Insbesondere die Unterbringung der Flüchtlinge stellt die Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen (vgl. Kraas et al. 2016: 49), denn Wohnraum ist in Deutschland in den letzten Jahren zunehmend knapper geworden. Die Unterbringungsmöglichkeiten für Geflüchtete stießen bereits in den Jahren 2015/2016 an Grenzen, weshalb damals zahlreiche Notunterkünfte auch in Turnhallen, Containerdörfern und Zeltstädten errichtet wurden. Im Zuge des Ukraine-Kriegs 2022 des Kriegs sowie anhaltender Fluchtbewegungen aus anderen Kriegs- und Krisenregionen geraten viele Städte und Gemeinden heute erneut an ihre Kapazitätsgrenzen: Sammelunterkünfte sind vielerorts überfüllt, erste Zeltstädte entstehen und alle dringend benötigten Möglichkeiten der Unterbringung werden dringend gesucht. Hinzu kommt der zeitliche Handlungsdruck: Auch langwierige Verfahren der Bebauungsplanung, Baugenehmigung und Errichtung von Unterkünften stehen dem akuten Mangel an verfügbaren Möglichkeiten der Unterbringung von Geflüchteten gegenüber.

Auf diese Entwicklung hat der Gesetzgeber bereits 2014/2015 mit Änderungen im Bau- und Planungsrecht (BauGB) bzw. einer Baurechtsnovelle für die Schaffung von Unterkünften für Geflüchtete reagiert, die insbesondere § 246 Abs. 8-14 BauGB betreffen. Hiermit sollten Bauplanungsverfahren beschleunigt und weitere Möglichkeiten eröffnet werden (vgl. Krautzbberger & Stürer 2015), flexibler und schneller auf die Anforderungen zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern reagieren zu können. So wurden zum Beispiel die mobilen Unterkünfte von

den Festsetzungen im Bebauungsplan befreit und Nutzungsänderungen erleichtert (vgl. Gliemann & Rüdiger 2018). Allerdings sieht die Novelle teilweise, und das ist an dieser Stelle von besonderer Bedeutung, erhebliche Einschränkungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung vor, wie es später zu zeigen gilt. Zunächst befristet bis Ende 2019 (vgl. Bundesrat Gesetzesentwurf 2019), ist diese Regelung inzwischen bis Ende des Jahres 2027 verlängert worden.

Die verschiedenen Konfliktkonstellationen und Akteure bei der Errichtung und dem Betrieb von Unterkünften für Flüchtlinge, Asylbewerberinnen und Asylbewerber verweisen auf eine komplexe Gemengelage, bei der eine Vielzahl von Interessen, Nutzungs- und Zielkonflikten auf der lokalen Ebene miteinander abgewogen und in Einklang gebracht werden müssen: ein immenser kommunaler Handlungsdruck, dringliche Sachzwänge sowie eingeschränkte Beteiligungsrechte stehen dem konstatierten Kommunikations- und Aushandlungsbedarf von Konflikten und Interessen in der Stadtgesellschaft gegenüber. Es stellen sich somit nicht nur im Einzelfall, sondern dauerhaft Fragen der Bürgerbeteiligung, der Gerechtigkeit und der Prioritätensetzungen. Denn der historische Rückblick zeigt, dass die Entwicklung der Fluchtmigration in immer kürzeren Zyklen verläuft und unter den aktuellen politischen Gegebenheiten kein kurzzeitiges Krisenphänomen darstellt. Im Gegenteil wird Fluchtmigration eine anhaltende Herausforderung für die Kommunen bleiben, selbst wenn sie in Folge der aktuellen politischen Begrenzungsdebatten langfristig etwas mehr begrenzt werden sollte. Die Einbeziehung der Menschen und ihrer Interessen, eine gerechte Abwägung und Bewertung der unterschiedlichen Belange sowie die Frage der stadtgesellschaftlichen Akzeptanz der diesbezüglichen politischen Entscheidungen wird damit auch zu einer dauerhaften Frage einer sozial nachhaltigen Stadtentwicklung.

Die Debatte über die Baurechtsnovelle für die Erleichterungen der Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Asylsuchende wird vorwiegend in juristischen Abhandlungen über baurechtliche Fragestellungen geführt. Darüber hinaus findet sich auch im sozialwissenschaftlichen Kontext u. a. eine Debatte zu Konflikten um Flüchtlingsunterkünfte. Allerdings wurden bislang fast ausschließlich Einzelfallstudien durchgeführt; systematische

Analysen zu Konfliktkonstellationen stehen aus (vgl. Bauer 2017).

Fragen der Stadtplanung und der Bürgerbeteiligung im Kontext des Neubaus und Betriebs von Unterkünften werden in aktuellen Studien nur vereinzelt adressiert. Die Autoren Wiedemann und Claus (2017) erfragten mithilfe einer quantitativen Erhebung, welche Beteiligungsformen sich die Befragten bei der Flüchtlingsunterbringung wünschten. Die statistischen Analysen zeigen, dass dem Anwohnerentscheid und dem Runden Tisch positive Effekte auf Verwaltungsentscheidungen zugesprochen werden. „Sie werden als geeignet angesehen, Entscheidungen verständlich zu machen.“ (Ebd.: 70). Die Studie wurde allerdings mit einer relativ kleinen Stichprobe und regional begrenzt in NRW durchgeführt.

In der Diskussion der Studienergebnisse wird deutlich, dass ein immenser Forschungsbedarf zu Fragen der (Un-)Möglichkeiten der Beteiligung verschiedener sozialer Gruppen und Milieus besteht. So führen Wiedemann und Claus (2017) in ihrem Fazit weiter aus: „Von besonderer Bedeutung ist der Befund, dass die Wirkung der Beteiligungsverfahren vom Grad der Besorgnis abhängt. Deshalb ist der Umgang mit den Sorgen und Ängsten der stark besorgten Gruppe wesentlich. Hier könnte angesetzt werden, um Dialog und Beteiligung bei der Flüchtlingspolitik vor Ort zum Erfolg zu bringen.“ (71). „Menschen mit starken Sorgen und Ängsten“ ist jedoch eine recht unscharfe Definition, die es vor allem mit Blick auf die Variablen Alter, Geschlecht, Bildung, soziale Lage und Einstellungsmuster genauer ausdifferenzieren gilt. Denn offen bleibt vor allem die Frage, wie die gesellschaftlichen Teilgruppen und Milieus innerhalb des demokratischen Spektrums erreicht werden können. Zunächst soll daher als Einleitung zu den Fragen der Erreichbarkeit bestimmter Zielgruppen die Polarisierung in den Einstellungen zwischen verschiedenen Milieus beim Thema Zuwanderung erörtert werden.

3. Polarisierung beim Thema Zuwanderung

Es gibt aktuell in Europa wohl kein Thema, das bei den Menschen stärker polarisiert als das Thema Zuwanderung. Und nicht nur das: Zuwanderung erzielt auch das höchste Maß an Spaltungswirkung in

der Gesellschaft, so die aktuelle Studie der Stiftung Mercator zur gesellschaftlichen Polarisierung in zehn EU-Staaten: „Hier tendieren die Befragten im Schnitt am stärksten dazu, Personen mit ähnlichen Ansichten ‚wohlgesonnen und positiv‘, Personen mit abweichenden Meinungen hingegen ‚kühl und negativ‘ zu beurteilen“ (Herold et al. 2023: 6 f.).

Zwei Aussagen aus den repräsentativen vhw-Trendstudien der Jahre 2015 und 2022 (eigene Erhebungen; vgl. zur Einführung in die vhw-Trendstudie 2015: Hallenberg 2016; vgl. zur Einführung in die vhw-Trendstudie 2022: Borgstedt und Stockmann 2023: 18. ff.) mögen das Auseinanderklaffen der Einstellungen in Deutschland verdeutlichen und anhand der SINUS-Milieus weiter konkretisieren. Auch wenn das wissenschaftliche Modell für die Bildung der SINUS-Milieus in verschiedenen Publikationen inzwischen gründlich beschrieben wurde (vgl. Barth 2021: 472), besteht gegenüber der Milieu-Typologie des SINUS-Instituts eine wissenschaftlich berechtigte Kritik an der Transparenz und inhaltlichen Nachprüfbarkeit der darin getätigten Clusteranalysen (vgl. Sachweh 2021: 482). Trotzdem haben sich gerade bei Berufsgruppen, die in ihren Tätigkeiten sehr viel mit Menschen zusammenarbeiten und das Ziel der stadtgesellschaftlichen Inklusion aktiv vertreten, das Milieuwissen, die speziell dafür erarbeiteten Milieuworkshops, Rollenspiele und praktische Übungen vielfach bewährt, so beispielsweise in der

planenden Verwaltung, der Politik oder in staatsnahen Dienstleistungen wie zum Beispiel dem Quartiersmanagement (siehe z. B. Kuder 2017).

Die Trendstudie 2015 entstand während der Fluchtbewegungen in Folge des syrischen Bürgerkriegs und war inspiriert durch die Studien zu den demokratischen Verwerfungen der „Postdemokratie“ (Crouch 2008). Darin wurde bewusst provokant die Frage nach einem „Zuviel an Zuwanderung“ durch „Menschen, die nicht zu uns passen“ (vhw 2015) gestellt. Ziel war es, die Unterschiede in den Wertvorstellungen der Menschen zwischen den Milieus zu untersuchen und ohne subjektive Bewertung deutlich zu machen. Zur besseren Einordnung gilt es vorab anzumerken, dass weit mehr als 50 Prozent aller Befragten in derselben Befragung durchaus gerne dazu beitragen wollten, dass sich Flüchtlinge in Deutschland wohlfühlten. Zugleich wollten aber auch 80 Prozent die Zuwanderung auf in der Heimat Verfolgte begrenzt wissen, sprachen sich über 70 Prozent gegen eine stärkere Aufnahme von Geflüchteten aus und waren 61 Prozent der Auffassung, dass es zu viel Zuwanderung von Menschen gibt, die „nicht zu uns passen“ (vhw 2015).

Die Abbildung der Gesellschaft in Form einer Kartoffelgrafik verdeutlicht die Ergebnisse lebensweltlich, sozial und demografisch differenziert. Hierbei zeigt sich, dass sich bei der Frage nach einem „Zuviel an

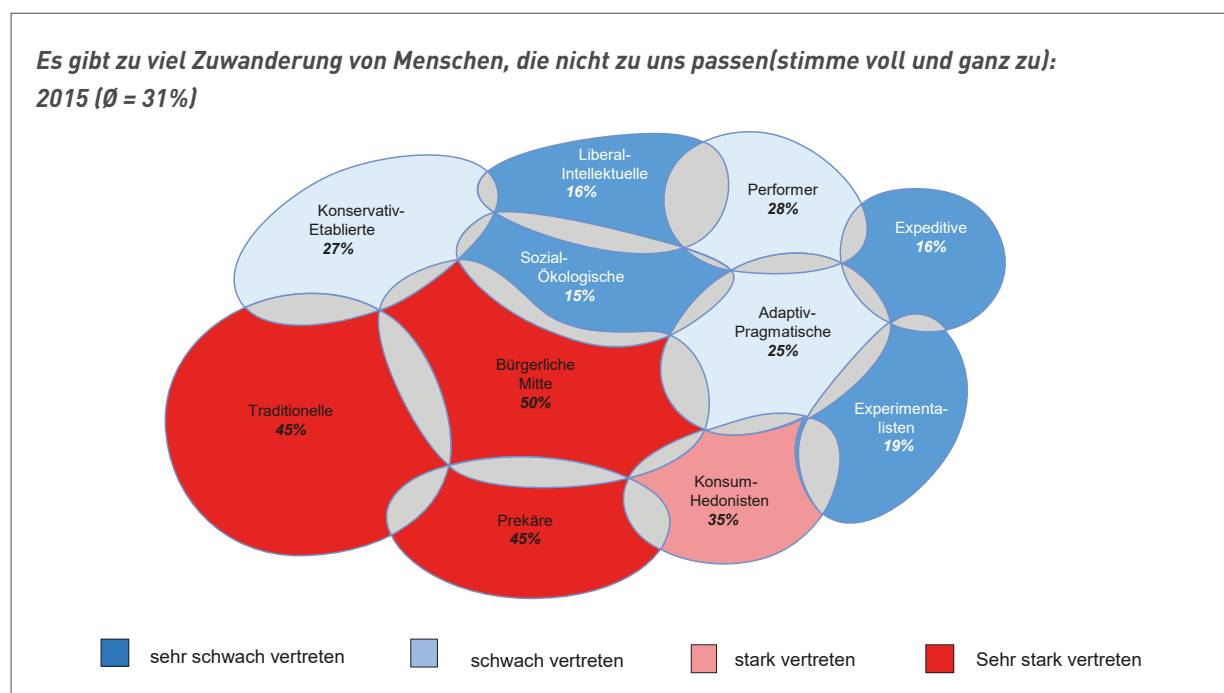


Abb. 1: Gefallen an Prägung des Quartiers. Quelle: vhw Trendstudie 2022.

Zuwanderung von Menschen, die nicht zu uns passen“ (vhw 2015) viele Menschen der älteren und sozial schlechter gestellten, aber auch der bürgerlichen Milieus (Bürgerliche Mitte: 50 Prozent) mit der Zuwanderung, die sie als „zu viel“ empfinden, deutlich schwerer tun, als dies bei sozial bessergestellten und jüngeren Milieus (Expeditive 16 Prozent) der Fall ist.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Trendstudie 2022 bei der Frage, wem es im Kontext von Flucht und Migration sehr gut bzw. eher gut gefällt, dass das eigene Wohnquartier durch Zuwanderung geprägt wird (vhw-eigene Erhebung). Auch hier zeigt sich – in einem aktualisierten Milieumodell (vgl. Borgstedt Stockmann 2023), dass es vor allem die Befragten der jüngeren, sozial bessergestellten Milieus (Performer: 60 Prozent) gut gefällt, wenn das eigene Wohnquartier durch Zuwanderung geprägt wird, ganz im Gegenteil zu den Menschen aus sozial schlechter gestellten Milieus (Prekäre: 8 Prozent), zunehmend aber auch aus (jüngeren) bürgerlichen Milieus (Adaptiv-Pragmatische: 14 Prozent).

Der Studie der Mercator-Stiftung zufolge wird das Thema Zuwanderung von den Befragten generell gegenüber anderen Themen wie zum Beispiel Klimawandel oder Gleichstellung der Frau, als deutlich weniger gesellschaftlich relevant eingeschätzt. Je

wichtiger die Bürgerinnen und Bürger das Thema Zuwanderung erachten, desto stärker fällt auch die Polarisierung bei den Einstellungen aus (vgl. Herold et al. 2023: 34 ff.). Es handelt sich somit, einfach ausgedrückt, nach Auffassung der Menschen nicht um das wichtigste, sondern das umstrittenste gesellschaftspolitische Thema.

Die Daten zeigen, welche Relevanz dialogische Teilhabe im Kontext der polarisierten Wahrnehmung von Zuwanderung und der Errichtung und des Betriebs von Flüchtlingsunterkünften hat. Geht es doch um nicht weniger als darum, die Polarisierungs- und Spaltungstendenzen in der Gesellschaft zu bewältigen und die soziale Kohäsion zu stärken. In Folge wirft diese Herausforderung die weiterführende Frage auf, welche Einstellungen die Milieus gegenüber Engagement, Teilhabe und Bürgerbeteiligung haben und wie es unter diesen Bedingungen gelingen kann, die verschiedenen Milieus durch Engagement, Teilhabe und Bürgerbeteiligung zu erreichen und erfolgreich einzubeziehen.

Zur Erörterung dieser Frage greifen wir erneut auf die vhw-Trendstudie 2022 zurück. Dort wurde gefragt, ob sich die Befragten mit ihren Anliegen und Themen ernstgenommen und in den gesellschaftlich engagierten Kreisen willkommen fühlen.

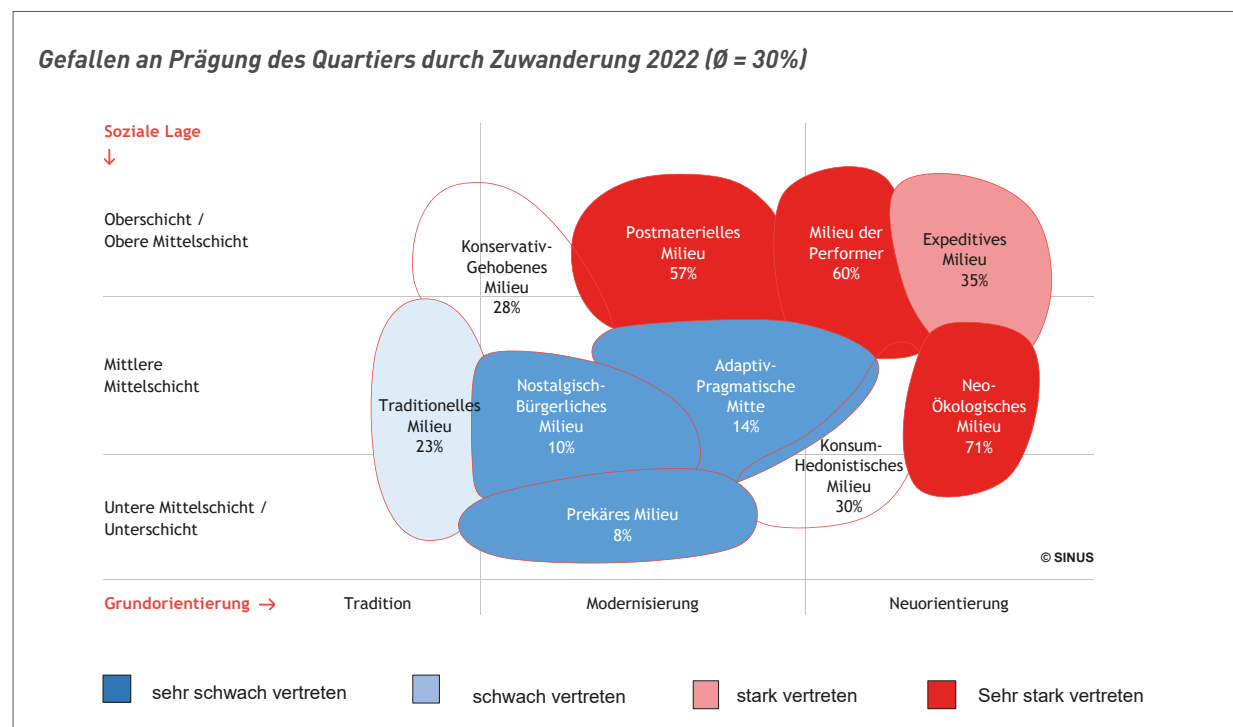


Abb. 2: Einstellungen zur Bürgerbeteiligung. Quelle: vhw Trendstudie 2022.

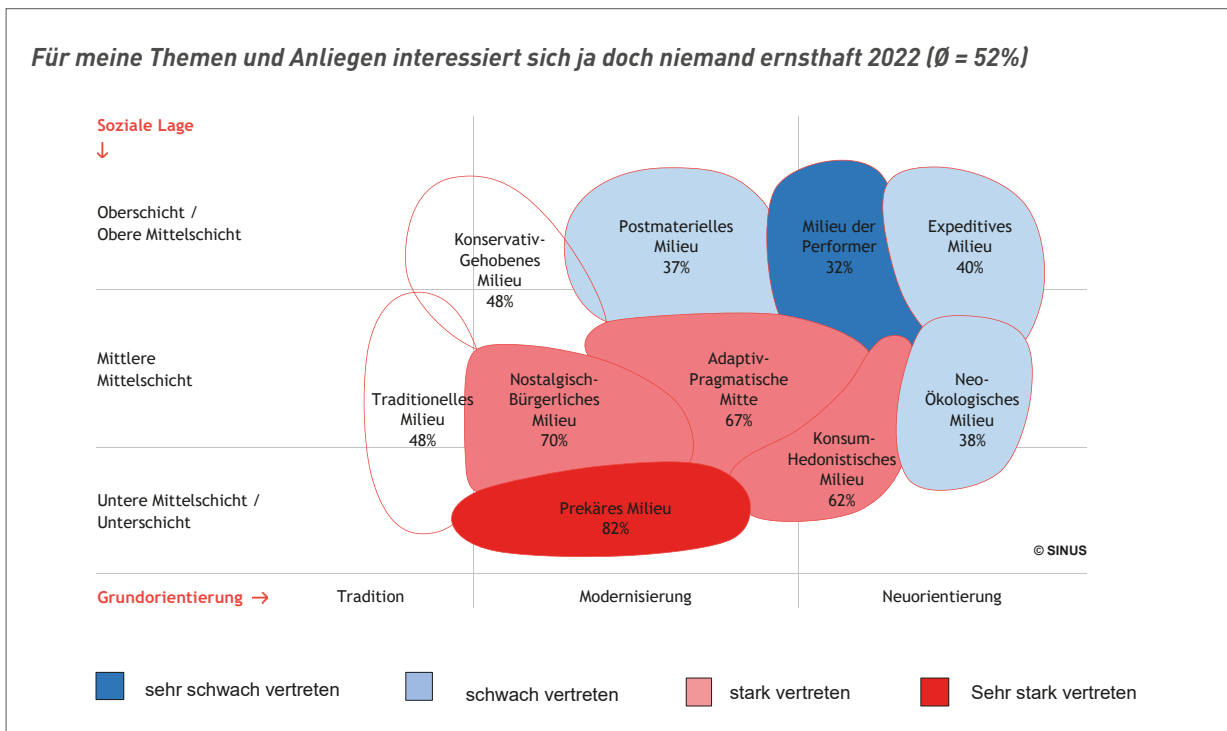


Abb. 3: Einstellungen zum bürgerschaftlichen Engagement. Quelle: vhw Trendstudie 2022.

Die Kartoffelgrafiken veranschaulichen beispielhaft, dass sich – ähnlich wie bereits in der Trendstudie 2015 – noch immer viele Menschen aus den sozial schlechter gestellten sowie den jungen und älteren bürgerlichen Milieus im Gegensatz zu den sozial bessergestellten Milieus mit ihren Anliegen in der Gesellschaft nicht wirklich ernstgenommen (z. B. Nostalgisch-Bürgerliche: 70 Prozent) und in den engagierten Kreisen nicht sonderlich willkommen fühlen (z. B. Prekäres: 53 Prozent). Erschwerend kommt hinzu, dass es sich zugleich um jene Milieus handelt, in denen besonders viele Menschen große Vorbehalte gegenüber dem Thema Zuwanderung äußern. Das heißt, vereinfacht ausgedrückt, gerade jene Menschen mit vielen Vorbehalten gegenüber der Zuwanderung von Flüchtlingen sind auch jene, die über klassische Dialog- und Beteiligungsangebote kaum zu erreichen sind (vgl. Hallenberg 2016).

Die beiden Einblicke in die Empfindlichkeiten der Milieus gegenüber Zuwanderung einerseits und Teilhabe bzw. Bürgerbeteiligung andererseits mögen exemplarisch die Herausforderung verdeutlichen, vor denen die politisch Verantwortlichen für dialogische Beteiligungsprozesse stehen. Diese besteht insbesondere darin, gleichberechtigte dialogische Teilhabeprozesse auf Augenhöhe für gerade auch jene Menschen zu bewerkstelligen, die dem Thema Zuwanderung skeptisch gegenüberstehen und zugleich mit den klassischen Beteiligungsformaten nur schwer zu erreichen und kaum hinreichend einzubeziehen sind.

4. BENN – Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften

Während es andernorts, wie zum Beispiel in Potsdam, üblich ist, die soziale Arbeit, die Gemeinwesenarbeit, das Miteinander im Quartier und auch das Thema Sicherheit und Sicherheitsdienste für das gedeihliche und gemeinschaftliche Zusammenleben mit der Nachbarschaft einem ausgewählten und beauftragten Träger einer Einrichtung für Geflüchtete zu übertragen, geht das Land Berlin an dieser Stelle einen anderen Weg. Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen hat in den Jahren 2017/2018 aufgrund der verstärkten Zuwanderung von Geflüchteten zunächst an 20 Standorten großer Flüchtlingsunterkünfte in Berlin ein zeitlich befristetes Integrationsmanagement „Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften – BENN“ eingerichtet. Finanziert wird es aus Mitteln der Städtebauförderung und aus dem Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“. Heute gibt es insgesamt 23 BENN-Teams, die über nahezu alle 12 Bezirke der Stadt verteilt arbeiten.¹

Die BENN-Teams stehen den Nachbarschaften, die sich durch die Errichtung und den Betrieb von Unterkünften erheblich verändern, als Ansprechpartner zur Verfügung. Außerdem fördern sie das lokale Miteinander sowie den Dialog in den Nachbarschaften und in den Einrichtungen für Geflüchtete. Insbesondere sollen sie demokratische Beteiligungsprozesse initiieren, für die sie geeignete Beteiligungsformate entwickeln und gemeinsam mit den lokalen Nachbarschaften und den Bewohnerinnen und Bewohnern der Einrichtungen umsetzen.

Zu den Aufgaben der BENN-Teams gehört es zudem, bürgerschaftliches Engagement und gemeinwohlorientiertes Handeln zu fördern und neue Kooperationen und Netzwerke mit den Menschen vor Ort aufzubauen. Dabei helfen die BENN-Teams den neu hinzukommenden Nachbarinnen und Nachbarn beim Zugang zu Einrichtungen und Vereinen der Stadtgesellschaft und ebnen so den Weg hin zu einem inklusiven gesellschaftlichen Miteinander (vgl. Kuder & Schaal 2019).

¹ Vgl. <https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/quartiersentwicklung/programme/berlin-entwickelt-neue-nachbarschaften-benn/>.
Letzter Zugriff am 23.08.2023.

Im Mittelpunkt der folgenden Erörterung stehen die Ergebnisse von fünf Experteninterviews und Gesprächen mit sieben Vertreterinnen und Vertretern kommunaler Planungsverwaltungen in Berlin und Potsdam, Mitarbeitenden im Bereich Flüchtlingskoordination bzw. Integrationsmanagement sowie die Erkenntnisse aus verschiedenen Vor-Ort-Begehungen in Berlin. Dabei geht es insbesondere um aktuelle Konfliktthemen sowie die Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligungsprozessen bei im Betrieb befindlicher Einrichtungen sowie bei entsprechenden Neubauvorhaben. Vor allem sollen dabei aber neben den (Un-)Möglichkeiten der Beteiligung diejenigen Ansätze im Vordergrund stehen, die sich in den verschiedenen Milieus bei Fragen der Unterbringung von Geflüchteten in der alltäglichen Praxis besonders bewährt haben.

5. Aktuelle Herausforderungen der Beteiligung

a.) Bürgerschaftliches Engagement

Zu den viel zitierten Krisensymptomen der Demokratie zählt heute insbesondere die Erosion der sozialen Integration bzw. des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Diese artikuliert sich unter anderem in einer sich verschärfenden sozioökonomischen Ungleichheit sowie in kulturellen und identitätspolitischen Spaltungstendenzen in der Gesellschaft (u. a. Reckwitz 2019). Zentrale Ursachen für die rückläufige Fähigkeit zur sozialen Integration werden gemeinhin dem schleichenden Verlust an Einfluss und Steuerungsfähigkeit der legitimierten Institutionen des Staates bei ihren originären Gestaltungsaufgaben zugeordnet. Weder Staat noch Markt, so die Annahme, sind für sich allein in der Lage, effiziente Lösungen für die drängenden gesellschaftlichen Herausforderungen der Gegenwart zu gewährleisten.

Als denkbare Kompensationsinstanz für den Verlust staatlicher Steuerungsfähigkeit wird angesichts fortschreitender Emanzipations- und Individualisierungstendenzen bei der Bürgerschaft gerne auf die Zivilgesellschaft und deren sozialmoralische Ressourcen verwiesen. Es besteht die Erwartung, dass die Zivilgesellschaft komplementär zu Markt und Staat als eigenständige gesellschaftliche Kraft mit dazu beitragen kann, entstehende Defizite im Bereich der sozialen Integration auszugleichen und die Gesellschaft zusammenzuhalten.

Sie könne als eine Art Kompensationsinstanz kommunikative Macht entfalten und damit die Wirkung sozialer Macht brechen (vgl. Münkler 2006). Auch solle die Zivilgesellschaft angesichts der Spaltungstendenzen kommunikative Brücken bauen und zwischen sozial bessergestellten, kulturell aufgeschlossenen Gruppen (Kosmopoliten) und sozial schlechter gestellten nostalgischen Gruppen (Kommunitaristen) vermittelnd tätig werden (vgl. Reckwitz 2019; Grande 2018).

Die Realität sieht heute allerdings ganz anders aus. Nach der Solidaritätswelle von 2015/2016 sei, so berichteten die befragten Expertinnen und Experten im Interview, in Folge der Corona Pandemie „unheimlich viel weggebrochen“ (Befragte aus der Stadtverwaltung). Die Corona Pandemie habe, so auch Grande und Hutter (2020), zwar zunächst zum Aufblühen bestimmter Teile der Zivilgesellschaft beigetragen. Dies habe vor allem ehrenamtliche Helferinitiativen und Solidaritätsaktionen betroffen. Auf der anderen Seite seien jedoch zugleich auch weite Teile der Zivilgesellschaft zum Erliegen gekommen. Alters- und risikobedingt hatte die zuletzt etwas überalterte Zivilgesellschaft durch Corona erhebliche Einbußen an aktiven Mitstreiterinnen und Mitstreitern erfahren, verbunden mit der Befürchtung, diese auch nach der Corona Pandemie verloren zu haben.

Bei der kriegsbedingten Zuwanderung aus der Ukraine, so die befragten Expertinnen und Experten heute, sei nur „der harte Kern“ übrig geblieben, es sei eine „sehr kleine Gruppe, eine sehr elitäre Gruppe, die sich heute noch engagiert“ (Befragte aus der Stadtverwaltung). Auch die vielen Menschen, zum Beispiel Studierende, die während der Pandemie Zeit hatten, sich zu engagieren, stünden heute wieder in Beruf oder Studium und daher nicht mehr zur Verfügung. Und nicht zuletzt gelte es zu konstatieren, „dass die Menschen mit sich selbst zu tun haben“. „Seit der Pandemie ist es dramatisch, weil viel darauf aufbaut ... leider ...“ (ebd.), so das ernüchternde Fazit.

Einen weiteren Faktor sehen die Expertinnen und Experten darin, dass die Flüchtlingsthematik heute stadträumlich nicht mehr so stark wahrgenommen werde: „2015, 2016 waren die Leute in Turnhallen untergebracht und so. Also es war auch eine sehr präsente Not. Und das läuft jetzt so ein bisschen hinter Mauern ab, wo es nicht so gesehen wird ... Und

das hat einfach einen Einfluss darauf, dass das Ehrenamt weniger wird.“(Ebd.).

b.) Konflikte um Flüchtlingsunterkünfte

Der Neubau von Unterkünften oder die Umnutzung von Bestandsgebäuden für geflüchtete Menschen führe nach Aussage der befragten Expertinnen und Experten in Berlin und Potsdam zu Auseinandersetzungen mit der Bewohnerschaft betroffener Sozialräume: „Wir haben immer Konflikte, wenn Unterkünfte gebaut werden.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Doch nicht nur die Neuerrichtung von Flüchtlingsunterkünften verlaufe konflikthaft in den Nachbarschaften, sondern zum Beispiel auch der nicht hinreichend kommunizierte Weiterbetrieb bestehender Einrichtungen: „Wir haben sehr, sehr starke Konflikte vor Ort, weil teilweise der Nachbarschaft ja auch vermittelt worden ist, die und die Unterkunft, die schließt 2023 oder 2022. Das ist nicht geschehen. Und das löst massive Konflikte aus.“(Ebd.). Die Konfliktthemen umfassten insbesondere Ängste vor Kriminalität und Unsicherheit im Quartier, aber auch Anliegen wie Lärm, Sauberkeit oder bei Neubauten entfallende Parkplätze und Freiflächen, also relativ normale nachbarschaftliche Auseinandersetzungen. Während die Befürchtungen der Anwohnerschaft über eine zunehmende Kriminalität und Unsicherheit durch Asylsuchende mit Blick auf Erfahrungen und Kriminalstatistiken als in der Regel unbegründet eingeschätzt werden (vgl. Dehos 2018), ordnen die Expertinnen und Experten die konkreten Nachbarschaftskonflikte als nachvollziehbar ein. „[E]s ist teilweise auch eine Belastung, es ist teilweise auch laut in Unterkünften. Es handelt sich ja nicht immer um Rechtsextreme oder von Rechtsextremismus gefährdete Menschen, sondern es sind auch manchmal einfach genervte Menschen von Lärm und Müll und so.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Darüber hinaus gebe es auch Konflikte der Flüchtlinge und Asylsuchenden untereinander. Denn in den Sammelunterkünften trafen auch Menschen aufeinander, die in ihrem Herkunftsland miteinander in Konflikt stünden. Ansonsten handele es sich bei den Auseinandersetzungen der geflüchteten Menschen um die gleichen Konflikte „wie [bei] alle[n] anderen Menschen auch“ (ebd.).

Während die Konfliktthemen und -anlässe über verschiedene Stadtquartiere hinweg nach Meinung der

Befragten viele Gemeinsamkeiten aufwiesen, werden die Art und Weise, wie Beschwerden von den Anwohnenden formuliert werden, als sehr unterschiedlich eingeschätzt. Insbesondere die Frage, ob es sich um ein ökonomisch bessergestelltes oder benachteiligtes Stadtquartier handele, in dem eine Flüchtlingsunterkunft gebaut oder weiter betrieben werde und welche sozialen Milieus dort lebten, spiele hierbei eine zentrale Rolle. „In [...] sind das Anwälte, die dann Klagen einreichen. In [...] ist dann lautstarker Protest und dann werden da Initiativen gegründet.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Die Adressaten, an die sich die Proteste und Klagen richteten, seien einerseits Stadtverwaltungen und Lokalpolitik, andererseits äußerten sie sich zunehmend auch in einer feindlichen Atmosphäre vor Ort und wendeten sich direkt gegen die geflüchteten Menschen. In den Stadtquartieren sei es „schon sehr präsent, dass es immer mehr Geflüchtete werden. Und die Anfeindungen sind auch nicht weniger geworden.“ (Ebd.).

Dahinter steht eine Entwicklung, die deutschlandweit zu beobachten ist: verbale Ausfälle bis hin zu körperlichen Angriffen gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden sind inzwischen stark ausgeprägt, wie die Ergebnisse aus Studien der Antidiskriminierungsstelle des Bundes sowie die jährliche repräsentative Befragung von Asylsuchenden im Rahmen der IAB-BAMF-SOEP-Migrationsstichprobe zeigen. So geben mehr als die Hälfte der befragten geflüchteten Menschen in diesen Studien an, Beleidigungen und Beschimpfungen oder Anfeindungen im Alltag erlebt zu haben (vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2016: 24).

c.) Das Dilemma der erleichterten Wohnraumversorgung für Flüchtlinge

Das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen (2014, verlängert bis 2027) und das damit verbundene beschleunigte Bauplanungsverfahren nach § 13 BauGB stellen wichtige rechtliche Änderungen dar, um den Städten und Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt die Möglichkeit einzuräumen, ohne Verzögerungen weitere Unterbringungsmöglichkeiten für geflüchtete Menschen zu schaffen. Denn viele Städte und Kommunen kommen zu der Einschätzung, dass bestehende Standorte nicht ausreichen,

planungsrechtliche Vorschriften dem Neubau oder der Umnutzung bestehender Gebäude jedoch entgegenstehen und komplexe Bauplanungsverfahren Verfahren den zeitlich drängenden Erfordernissen nicht gerecht werden (vgl. DStGB 2015). Die Neuregelungen (§ 246 Abs. 8-14 BauGB) reagierten somit auf einen dringenden Bedarf für die Unterbringung einer steigenden Anzahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden.

Allerdings ergeben sich aus den weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten der höheren Verwaltungsbehörden und den Befreiungen und Vereinfachungen (§ 246 Abs. 8-14 BauGB) sowie der Beschleunigung der Bauplanungsverfahren (§ 13 BauGB) verschiedene, zum Teil drastische Beschränkungen für die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Anwohnerschaft betroffener Quartiere. Diese reichen von der beibehaltenen Würdigung nachbarschaftlicher Interessen über den Wegfall der frühzeitigen Bürgerbeteiligung im beschleunigten Planungsverfahren bis zum vollständigen Entfallen individueller Beteiligungsmöglichkeiten bei Standortentscheidungen der höheren Verwaltungsbehörden nach § 246 Abs. 14 BauGB.

Im Sinne eines kurzen Zwischenfazit lässt sich somit das Dilemma zusammenfassen, welches mit der notwendigen erleichterten Unterbringung von geflüchteten Menschen einhergeht: es besteht zwar die Chance für die Verantwortlichen, eigene politische Schwerpunkte zu setzen und Unterstützungsstrukturen zu schaffen, jedoch werden zugleich die zivilgesellschaftlichen Unterstützungsstrukturen zunehmend schwächer. Vor diesem Hintergrund haben es Städte und Kommunen auf der einen Seite mit einem hochpolarisierten, in der Stadtgesellschaft mitunter heftig umstrittenen und dialogbedürftigen Planungs-, Nutzungs- und Baubedarf zu tun. Auf der anderen Seite werden durch gesetzliche Vorgaben im Zuge der Erleichterung für die Errichtung und den Betrieb von Unterkünften die potenziellen Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen für die notwendigen stadtgesellschaftlichen Aushandlungs- und Einigungsprozesse ausgesetzt bzw. deutlich eingeschränkt.

Noch bestehen allerdings zu diesem Themenfeld größere Forschungslücken, sodass hier nur anhand von ersten Expertinnen- und Experteninterviews und Vor-Ort-Begehungen in zwei Fallbeispielen

eine exemplarische Annäherung an eine potenzielle stadtgesellschaftliche Problematik erfolgen kann. Allerdings deuten Erfahrungsberichte zum Beispiel aus dem Dorf Upahl in Mecklenburg-Vorpommern durchaus darauf hin, dass sich die vermeintliche Verfahrensvereinfachung, hier in Form einer Anordnung ohne Anhörung der lokal Verantwortlichen auf überörtlicher Entscheidungsebene (vgl. Kroll 2023), hinsichtlich dialogischer Beteiligung aus der Not heraus sehr schnell als gesellschaftliches Eigentor erweisen kann. Zukünftig wird es gleichwohl notwendig sein, die Untersuchungen vor allem empirisch auszuweiten und die Folgewirkungen der einschlägigen Gesetzesänderungen mit Fokus auf den stadtgesellschaftlichen Zusammenhalt kritisch in den Blick zu nehmen.

d.) Zentrale Informationsveranstaltungen und (selektive) Bürgerbeteiligung

Trotz der benannten Beschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten wurden in den beiden erörterten Beispielstädten Berlin und Potsdam der Versuch unternommen, mit diesem Dilemma konstruktiv umzugehen; beispielsweise durch den Einbezug von Bürgerräten oder zentrale Informationsveranstaltungen, die die Anwohnerschaft über geplante Vorhaben informieren und als Möglichkeit dienen sollten, Fragen und Bedenken gegenüber der Stadtverwaltung und Lokalpolitik zu äußern und zu diskutieren.

„Ich finde es momentan traurig, dass wir uns hier zusammenfinden in einer Turnhalle, wo wir von Polizei und Sicherheitsdienst geschützt werden müssen. Ich glaube, das wäre vermeidbar gewesen, wenn man ab September sauber mit uns kommuniziert hätte.“

Kommunalpolitiker, Bürgerinformationsveranstaltung in Potsdam im Frühjahr 2023

Allerdings könne sich, wie uns berichtet wurde, die Stimmung in der Bevölkerung bereits im Vorfeld solcher Informationsveranstaltungen erheblich aufheizen, sodass ein Schutz durch Polizei und Sicherheitsdienste sowie straffe Verhaltensregeln bis hin zu einem Abbruch der Veranstaltung notwendig werden könnten.

„Warum sind heute hier Polizei und Sicherheitskräfte? Ist ganz einfach. Auf der anderen Seite der Straße ist eine Demonstration angemeldet worden. Und in dem Moment müssen Polizei und Sicherheitskräfte eine Bewertung der Situation machen. [...] Und das, was wir hier nicht wollten, dazu habe ich in den letzten Wochen immer wieder aufgerufen: lassen Sie uns diese Veranstaltung als Dialog nutzen, aber lassen Sie sie nicht eskalieren.“

Kommunalpolitiker, Aussage auf einer Bürgerinformationsveranstaltung im Frühjahr 2023

Genauso erforderlich sei eine konsequente inhaltliche Abgrenzung und argumentative Distanzierung gegenüber Rechtsextremen und rechtsextremem Gedankengut unter den Teilnehmenden, was solchen Veranstaltungen eine erhebliche Brisanz verleihe.

„In dem Moment, wo ich Flyer des Dritten Weges in meinem Briefkasten finde, sind nicht die [Bürgerinnen und Bürger] diejenigen, die rechts sind, sondern es wird versucht, in dieser Situation rechtes Gedankengut dazu zu nutzen, um die Situation aufzuheizen. Und gegen diese Situation habe ich mich klar ausgesprochen und werde es auch jederzeit wieder tun.“

Kommunalpolitiker, Aussage auf einer Bürgerinformationsveranstaltung im Frühjahr 2023

Ein relevantes Akzeptanzproblem könne sich zudem ergeben, wenn im Zuge von reinen Informationsveranstaltungen der Eindruck entstehe, es gebe keine richtige Bürgerbeteiligung mit Entscheidungsspielräumen, sondern es sei bereits alles im Vorfeld beschlossen worden und man wolle die Menschen nur „mitnehmen“ (Befragte Person aus dem Integrationsmanagement).

Erschwerend komme hinzu, dass in zentralen Informationsveranstaltungen nicht alle Bewohnerinnen und Bewohner betroffener Stadtquartiere teilnehmen wollten, kommen könnten oder erreicht würden. Im Gegenteil kommen die von uns Befragten zu

dem Schluss, es gäbe zwar derzeit kein Thema mit größerer Reichweite als den Betrieb und die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften, zu klassischen Veranstaltungsformaten würden aber immer nur die Gleichen kommen. Zwischen Männern und Frauen gebe es keine Unterschiede und auch der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund entspreche deren Anteil im Quartier. Erreicht würden aber „meistens Menschen mit höherem Bildungsabschluss [...], also häufig auch Studierende und Menschen, die sehr geschult sind darin, sich zu artikulieren.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung).

Die Grenzen der Beteiligung zentraler Veranstaltungsformate zeigten sich jedoch nicht nur in der selektiven Erreichbarkeit verschiedener Milieus sowie in den polarisierten, den Dialog ggf. verhin-dernden Zuspitzungen, sondern auch in der komplexen Verschränkung verschiedener Konfliktlinien. Hierbei werde das eigentliche Thema um wichtige Kontexte erweitert, aber auch verkompliziert; zum Beispiel bei Konflikten um die soziale Infrastruktur (wie Kitaplätze, Schule, ÖPNV, Verkehr, ärztliche Versorgung, Freizeitangebote). So könne die Errichtung von Unterkünften für Flüchtlinge und damit der Erhöhung der Anzahl an Bewohnerinnen und Bewohnern die soziale Infrastruktur im Quartier zusätzlich unter Druck setzen, insbesondere dann, wenn, wie in einem der geplanten Neubauvorhaben weit mehr als 50 Prozent der Hinzuziehenden unter 18 Jahre alt seien und ein erheblicher Zusatzbedarf an Kitas und Schulen entstehe. Den Beteiligungsmöglichkeiten der Anwohnenden komme dann eine große Bedeutung zu.

e.) Nachlassendes Demokratie- und Politikvertrauen und Polarisierung

Die Verschränkung verschiedener Konfliktlinien könne sich nach Ansicht der Befragten durch eine wahrgenommene Spaltung der Gesellschaft weiter verschärfen, wenn „sich Leute aus der Demokratie verabschieden. Und das ist natürlich ein Riesenproblem.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Zunehmend werde eine gesellschaftliche Polarisierung insbesondere in der gesellschaftlichen Mitte wahrgenommen, die sich in einer feindlichen Gesinnung zwischen verschiedenen Communities zeige (vgl. Hallenberg 2016, Aring 2019).

So würden, um zu unseren Fallbeispielen zurück-zukommen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BENN-Integrationsmanagements eine wohl-wollende zivilgesellschaftliche Unterstützung er-fahren, aber auch die vollständige Ablehnung der Fluchtzuwanderung: „Die erleben, dass es auf der einen Seite Menschen gibt, die das als Bereicherung empfinden, die Zuwanderung, und [dass es] auf der anderen Seite Menschen gibt, die absolut ablehnend sind. Und aus unterschiedlichen Gründen übrigens auch ablehnend.“ (Ebd.) (Ebd.). Die Ablehnung durch Menschen mit starken Ängsten reiche „bis hin zum Rechtsextremismus.“ (Ebd.). Hier bestätigt sich in den Interviews erneut die bereits benannte These von Wiedemann und Claus (2017) zur Bedeutung von Besorgnis für die stadtgesellschaftliche Akzeptanz oder Ablehnung von Flüchtlingsunterkünften.



Flüchtlingsunterkunft_Container©fottoo_AdobeStock

Die Ablehnung äußere sich zudem in schwer er-reichbaren Kommunikationskanälen wie Blogs und Social-Media-Kanälen sowie in der Verbreitung von Falschinformationen und Verschwörungstheorien. Die BENN-Teams in Berlin arbeiteten intensiv da-ran, „die schwer Erreichbaren [zu] erreichen“ (ebd.), jedoch eine klare Grenze der Beteiligung gegenüber Rechtsextremen zu ziehen: „Gefestigte Rechtsextreme haben wir auch teilweise in den Quartieren. Gerade in [...] haben wir da eine ganz aktive NPD zum Beispiel, die einmal die Woche immer um die Unterkunft rummarschiert. Die sind keine Zielgruppe für uns.“ (Ebd.).

Zu wünschen wäre es aber, so wurde uns berichtet, dass Programme für benachteiligte Quartiere nicht nur auf ökonomisch benachteiligte Quartiere, sondern auch in Bezug auf ein resignatives Zurückziehen aus dem demokratischen Gesellschaftsverständnis ausgeweitet werden: „Klar, ein Quartier ist benachteiligt, wenn besonders viele einkommensschwache Menschen in diesem Quartier wohnen. Aber ein Quartier ist unserer Meinung nach auch benachteiligt, wenn wir dort einen Rückzug aus der Demokratie beobachten können. Und das haben wir bei immer mehr Quartieren, wo es bedrohlich wird aus unserer Sicht.“(Ebd.).

6. Möglichkeiten der Beteiligung

Eingebettet in das aufgezeigte Dilemma zwischen eingeschränkten Beteiligungsrechten, um die Versorgung mit Flüchtlingsunterkünften zu erleichtern, und dem konfliktbehafteten Bedarf an stadtgesellschaftlicher Kommunikation und Aushandlung beim polarisierenden Thema Flucht und Migration werden zum Abschluss des Beitrages die von den Expertinnen und Experten benannten Möglichkeiten für eine erfolgreiche Beteiligung skizziert und zur Diskussion gestellt.

a.) Politisch-administrative Rückendeckung, Vernetzung mit Zivilgesellschaft

Die Grundlage jeglicher Bemühungen um eine erfolgreiche Beteiligung sei die politisch-administrative Rückendeckung und Unterstützung bei der Zusammenarbeit sowie die engmaschige Vernetzung der Akteure, das wurde in mehreren Interviews hervorgehoben. Hierbei sei, so die Expertinnen und Experten, insbesondere die Unterstützung der Stadtpolitik und -verwaltung von Bedeutung, jedoch auch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wie den Stadtteilzentren, mobilen Beratungsteams zum Thema Rechtsextremismus, Integrationslotsinnen und -lotsen, Ehrenamtskoordinatorinnen und -koordinatoren und Betreibende von Unterkünften.

b.) Analysen und Strategien: Milieu- und Sozialdaten

Analytisch hilfreich sei es des Weiteren gewesen, sich von Beginn an intensiv mit den jeweiligen Sozial- und

Milieudaten der Menschen in den Quartieren und der Teilnehmenden an Beteiligungsformaten zu befassen, auch „weil uns das sehr, sehr stark geholfen hat, einzuschätzen, wer kommt eigentlich zu solchen Veranstaltungsformaten.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Auf der Grundlage dieser Analysen könnten dann strategisch geeignete Beteiligungsformate aufgesetzt werden, um heterogenen Gruppen passfähige Angebote zu machen.

c.) Frühzeitige und dauerhafte Beteiligung, Aufbau von Vertrauen

Eine Beteiligung sollte, so die Sicht der befragten Expertinnen und Experten, möglichst frühzeitig ansetzen und langfristig ausgerichtet werden: „Wir haben gute Erfahrungen mit frühzeitiger Beteiligung gemacht. Das ist nicht immer möglich, weil es teils aufgrund der Dynamik kurzfristige Entscheidungen gibt. Aber wenn es langfristige gibt, dann kann man langfristig anfangen, Beteiligungen zu machen.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Wichtig sei es, die Nachbarschaft bereits in die Bauprozesse einzubeziehen und ihnen so Möglichkeiten zu bieten, eigene Ideen einzubringen und Win-win-Situationen zu schaffen: „[...] sodass in den Unterkünften zum Beispiel ein Kiez-Klub entstanden ist, ein Nachbarschaftstreff, so was. Also, dass auch die Nachbarschaft von dem Bau der Unterkunft etwas hat, das ist immer ziemlich erfolgreich, dass etwas zurückkommt.“(Ebd.).

Eine weitere befragte Person äußerte dazu übereinstimmend: „Es gehören auch Räume in den Unterkünften dazu, die von uns dann zur Kinderbetreuung genutzt werden können, aber natürlich auch für nachbarschaftliche Aktivitäten. Das wollen wir [...] so umsetzen, dass dort die Räume [...] auch für die Nachbarschaft zur Verfügung stehen. Das alles ist aber Aufgabe eines Trägers, der dann das, was vor Ort passiert, dann auch steuert und betreut und auch immer ansprechbar ist für das, was vielleicht dann doch an Anliegen oder Konflikten aus der Nachbarschaft herangetragen wird.“

Besondere Bedeutung messen die BENN-Teams dabei in Sachen Bürgerbeteiligung vor allem auch der Beziehungsarbeit bei. „Man muss Vertrauen und Beziehungen aufbauen, um beteiligen zu können. Hat man das, dann kommunizieren diese Personen

wieder mit anderen, die dann die Kommunikatoren ins Quartier, in ihre Häuser und zu den Nachbarn sind und den einen oder anderen wieder mitbringen.“(Ebd.“(Ebd.). Dies könne nur gelingen, wenn der Vertrauens- und Beziehungsaufbau in einem andauernden Prozess gestaltet werde. „Deswegen ist es total wichtig, dass man nicht für zwei Wochen in ein Quartier kommt und ein Beteiligungsverfahren macht, sondern das ist eine Sache, die über Jahre geht, um erfolgreich zu sein.“ (Ebd.).

d.) Information und Transparenz

Die Grundlage für gute Beteiligung bilde insbesondere eine umfassende Aufklärung, Transparenz und Information über die Errichtung oder den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften. Hierfür könne auch eine Vorabbesichtigung der Unterkunft durch die Anwohnenden hilfreich sein. „Wir haben auch schon Informationen an Bauzäune geklebt. Transparenz in Bezug auf Neubau von Unterkünften oder wenn eine Unterkunft irgendwo entsteht. Transparenz und Information sind das A und O.“ (Befragte Person aus dem Integrationsmanagement).

e.) Zentrale Veranstaltungen

Professionell vorbereitete zentrale Veranstaltungen mit einer neutralen, sensiblen Moderation gelten nach deliberativem Grundverständnis als unverzichtbar (vgl. Schaal & Ritzi 2009) auch wenn „immer nur die gleichen“ (befragte Person aus der Stadtverwaltung) kommen sollten. Ein Austausch im Quartier über zentrale Veranstaltungen ist unverzichtbar, denn Sie bilden das demokratische Forum, auf dem alle Ergebnisse aus dezentralen Beteiligungsformaten zusammengebracht und öffentlich verhandelt werden (s. a. Kuder 2016). Sie ermöglichen ebenso wie dezentrale Formate nachbarschaftliche Begegnungen (vgl. Wiesemann 2019), zudem Aufklärung, Transparenz und Information sowie ein Gegensteuern im Hinblick auf Falschinformationen und Verschwörungstheorien.

f.) Niedrigschwellige, dezentrale Angebote für bestimmte Gruppen

Für Menschen, die über zentrale Veranstaltungen nicht erreicht werden oder keinen Zugang dazu finden, werden von den BENN-Teams „sehr niedrig-

schwellige, dezentrale Angebote“ gemacht, deren Ergebnisse dann in zentralen Veranstaltungen transparent gemacht und diskutiert werden. Dies entspricht zugleich auch den Anforderungen an deliberative Systeme, wie sie u. a. von Parkinson und Mansbridge (2012) gefasst wurden. So führt eine befragte Person aus: „Tolle Erfahrungen haben wir gemacht, dort hinzugehen, wo die Menschen sind: Einkaufsläden usw. Wenn man diese erst mal angesprochen hat, dann kommen sie auch zu einem Café oder Stammtisch und sind engagiert, Hindernisse, die sich überwinden lassen.“ (Befragte Person aus dem Integrationsmanagement). Auch aufsuchende Formate sowie „Angebote für verschiedene Gruppen im kleinen, geschützten Raum ermöglichen es, dass die Menschen dort ihre Interessen artikulieren können und dann die[se] mit aufgenommen werden können in einer Strategie für eine Quartiersentwicklung.“(Ebd.).

Das seien Angebote wie „mit Menschen auf der Straße ins Gespräch zu kommen, aber auch Stammtische, gemeinsames Kochen, Malkurse. Übers Essen kann man ganz viel machen, Cafés, Sprachcafés auch gerade mit den Geflüchteten.“ (Befragte Person aus der Stadtverwaltung). Um die Einbeziehung aller zu gewährleisten, würden, so die Expertinnen und Experten, auch ungewöhnliche Wege gegangen: „Es gibt Leute, die ziehen sich zurück und sagen, die machen ja sowieso, was sie wollen. Und die sind natürlich weiterhin schwer zu erreichen. Also da versuchen wir halt durch Information am Bauzaun zum Beispiel durch Wurfsendungen in den Hauseingängen, dass informiert wird, was da passiert.“(Ebd.).

g.) Zusammenhalt und Kommunikation

Zentral ist nicht zuletzt auch das Thema des demokratischen Zusammenhalts angesichts populistischer Strömungen einerseits und identitätspolitischer Egoismen andererseits. So kritisiert zum Beispiel Zürn (2018) aus wissenschaftlicher Perspektive den Egoismus der Eliten, die zunehmende Entsolidarisierung und die einhergehenden Identitätspolitiken. Er mündet u. a. in der Aufforderung, die kosmopolitisch eingestellten Globalisierungsgewinner in den westlichen Demokratien müssten endlich ihre kulturelle Arroganz ablegen und anfangen, neue Brücken zu bauen. „Der Zusammenhalt“ so wurde in einem Interview hervorgehoben, „ist für uns keine

Floskel, wir sehen eine Spaltung der Gesellschaft, und dass sich Leute aus der Demokratie verabschieden. Und das ist ein Riesenproblem. Da versuchen wir gegenzusteuern durch Dialog in der Nachbarschaft. Wir haben ein Handlungsfeld Kommunikation und Dialog, das hat genau dieses Ziel.“ In den Gesprächen mit Menschen gebe es allerdings große Unterschiede in der Art und Weise, wie sie kommunizierten. Als hilfreich habe sich dabei aber eine einfache Sprache erwiesen, zu der möglichst viele Menschen gleichermaßen einen Zugang haben. Insbesondere mit Blick auf die sehr heterogene Gruppe der Geflüchteten gilt es zudem, die sprachlichen Anteile nach Möglichkeit zu reduzieren (vgl. Voss et al. 2017).

7. Ein kurzes Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die vorliegenden positiven Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Unterkünften für Geflüchtete, wie sie insbesondere mit den Berliner Integrationsmanagements BENN gemacht wurden, für eine deutliche, angesichts der konstatierten Konflikte fast unverzichtbare Stärkung frühzeitiger, langfristiger und auf Vertrauen basierender Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf Augenhöhe sprechen. Denn sie stärken die stadtgesellschaftlichen Möglichkeiten des Dialogs gegenüber den Unmöglichkeiten der Beteiligung und der Exklusion von ganzen Teilen und Gruppen der Bevölkerung. Insbesondere fördern sie damit trotz der geschwächten zivilgesellschaftlichen Unterstützungsstruktur auch die Möglichkeiten einer gemeinwohlverträglichen Aushandlung komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen – und tragen damit zum Zusammenhalt im Kontext einer stark polarisierten, konfliktbehafteten gesellschaftlichen Herausforderung bei. Diese nachdenklich stimmenden Erkenntnisse stehen allerdings den bauplanungsrechtlich novellierten Einschränkungen von Beteiligung im BauGB zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung diametral entgegen, auch wenn diese aus der Not heraus eingeführt wurden.

Weitere Forschungsarbeiten und empirische Erfahrungen werden zeigen müssen, ob dieser eingeschlagene Weg der Begrenzung von Beteiligung zu den erhofften Erfolgen bei der Versorgung von Geflüchteten mit Unterkünften beitragen kann, ob die Kommunen mit den resultierenden Polarisierungen

und Konflikten dadurch nicht allein gelassen werden und sich der eingeschlagene Weg letztlich als ein Eigentor herausstellen wird, wie manche aktuellen Wahlergebnisse ja durchaus befürchten lassen.

Der Text ist in einer Kurzfassung in der Online-Zeitschrift „PND-Planung neu denken“ 2024 erschienen.

Literatur

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2016): Diskriminierungsrisiken für Geflüchtete in Deutschland. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Experten/diskriminierungsrisiken_fuer_gefuechtete_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=12. Letzter Zugriff: 15.09.2023.

Aring, J. (2019): Risse in der Gesellschaft? Ein Essay über die Demokratiedistanz sozialer Milieus und ihre regionalen Ausprägungen. vhw-werkSTADT Nr. 31.

Bauer, I. (2017): Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, IMIS.

Barth, B. (2021): Die Sinus Milieus in der Gesellschaftswissenschaft. In: Leviathan, 49(4): 470-479.

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat (2016): Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2016/2017.

Borgstedt, S., Stockmann, F. (2023): Gesellschaftliche Trends im urbanen Wandel. Wohnen, Zusammenleben und Partizipation in den Sinus-Milieus. Vhw-Schriftenreihe Nr. 44. Berlin.

Bundesrat (2019): Gesetzentwurf vom 29.11.19: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des § 246 Baugesetzbuch (Baugesetzbuchänderungsgesetz – BauG-BÄG).

Crouch, C. (2008): Postdemokratie. Frankfurt a. M.

Dehos, F. (2018): Hat der Flüchtlingszuzug die Kriminalität erhöht? RWI Impact Notes 181933. RWI-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2015): Erleichterungen zum Bauplanungsrecht zur Unterbringung von Flüchtlingen in Kraft getreten. <https://www.dstgb.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/archiv/erleichterungen-im-bauplanungsrecht-zur-unterbringung-von-fluechtlingen-in-kraft-archiv/>. Letzter Zugriff: 15.09.2023.

Gliemann, K. & Rüdiger, A. (2018): Flüchtlingsunterbringung: Bedeutung der baurechtlichen Erleichterungen für das Verständnis von gesunden Wohnverhältnissen. In: Baumgart, S., Köckler, H., Ritzinger, A. & Rüdiger, A. (Hrsg.): Planung für gesundheitsfördernde Städte. Hannover: 369-386.

Grande, E. (2018): Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Vol. 31, Iss. 1-2: 52-60.

Grande, E., Hutter, S. (2020): Corona und die Zivilgesellschaft, Stellungnahme vom 30.04.2020. <https://wzb.eu/de/forschung/corona-und-die-folgen/corona-und-die-zivilgesellschaft>. Letzter Zugriff: 13.03.2024.

Hallenberg, B. (2016): Vielfalt und Flüchtlinge – Die Spaltung der gesellschaftlichen Mitte in den Zeiten der Globalisierung. Ergebnisse der vhw-Trendbefragung 2015. Berlin.

Herold, M., Joachim, J., Otteni, C. & Vorländer, H. (2023): Polarisierung in Deutschland und Europa. Eine Studie zu gesellschaftlichen Spaltungstendenzen in zehn europäischen Ländern. MIDEM Studie 2023-2. Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM), Dresden.

Kraas, F., Leggewie, C., Lemke, P., Matthies, E., Messner, D., Nakicenovic, N., ... & Wanner, M. (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. WBGU-German Advisory Council on Global Change.

Krautzberger, M., & Stür, B. (2015): BauGB-Novelle 2014 II: Erleichterte Unterbringung von Flüchtlingen. Deutsches Verwaltungsblatt, 130(2): 73-79.

Kroll, T (2023): Das Wundern von Upahl. In: Die Zeit, Nr. 44: 18.

Kuder, T. (2016): Starke Lokale Demokratie: Leitlinien für eine hochwertige, inklusive Bürgerbeteiligung. vhw-werkSTADT Nr. 8.

Kuder, Thomas (2017): Bürgerbeteiligung – neu justiert! Fair, informiert und gleichberechtigt zum „besseren“ Ergebnis. vhw-werkSTADT Nr. 16

Kuder, T. (2019): Die offene Gesellschaft und ihre Herausforderungen. vhw-werkSTADT Nr. 32.

Kuder, T. (2016): Bürgerorientierte Quartiersentwicklung in der "Sozialen Stadt". Zwei Dialogprojekte in Berlin-Neukölln im Rahmen des vhw-Städtenetzwerks zur Stärkung lokaler Demokratie. vhw-werkSTADT Nr. 7

Kuder, T. & Schaal, G. (2019): Leitfaden Integration vor Ort. Berlin.

Münkler, H. (2006): Was bewegt Zivilgesellschaft und wohin führt das? Vortrag bei der VW-Stiftung vom 21.03.2006.

Parkinson, J. & Mansbridge J. (Hg.) (2012): Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale. Cambridge.

Sachweh, P. (2021): Das Konzept sozialer Milieus als Perspektive zur Beschreibung und Erklärung sozialer Phänomene. Replik auf Bertram Barth. In: Leviathan, 49(4): 480-487.

Voss, M., Krüger, D. & Seidelsohn, K. (2017). State of the Art-Planung und Gestaltung von kommunalen Beteiligungsverfahren: Reihe „Bürger* innenbeteiligung im Teilprojekt Vulnerabilität und Sicherheit in der gerechten Stadt (VERSS)“. KFS-Working Paper 06, Berlin.

Reckwitz, A. (2019): das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne. Frankfurt a. M.

Schaal, G. & Ritzi, C. (2009): Empirische Deliberationsforschung. MPIfG Working Paper 09/9.

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2015): Trendstudie 2015. Berlin.

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (2022): Trendstudie 2022. Berlin.

Wiedemann, P. M. & Claus, F. (2017): Hilft Bürgerbeteiligung bei der Suche nach sozialverträglichen Unterkünften für Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen? Zeitschrift für Parteienwissenschaften (1): 63-71.

Wiesemann, L. (2019): Begegnung schaffen im Quartier. Eine Reflexion von Theorie und Praxis. vhw-werk-STADT Nr. 34.

Zürn, Michael (2018): Die Kosmopoliten müssen ihre kulturelle Arroganz ablegen. Interview in: Novo – Argumente für den Fortschritt (2018): Die sortierte Gesellschaft. Novo-Printausgabe Nr. 125 – 1/2018. Berlin.

Impressum

vhw-WerkSTADT
ISSN 2367-0819

Herausgeber

vhw Bundesverband für Wohnen und
Stadtentwicklung e. V.
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring
Bereichsleiter Forschung: PD Dr. Olaf Schnur

Redaktion

Sabine Rietz

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e. V.
Fritschestraße 27/28
10585 Berlin
T +49 30 390 473-175
F +49 30 390 473-190
E werkstadt@vhw.de
vhw.de

Autor und Autorin

Thomas Kuder
Kristina Seidelsohn

Erscheinungsweise

unregelmäßig

Bezug

Alle Ausgaben der vhw-WerkSTADT sind unter
vhw.de/publikationen/vhw-werkstadt/
kostenfrei herunterzuladen

Titelbildquelle

© Thomas Kuder