

LAURA BRINGS
AGNES FÖRSTER
NINA BERDING

Beschleunigte Bauplanung kommunaler Flüchtlingsunterkünfte

UMSETZUNG, KONFLIKTE UND MÖGLICHKEITEN
DER BÜRGERBETEILIGUNG



IMPRESSUM

Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestr. 27-28
10585 Berlin
www.vhw.de

Autorinnen

Laura Brings
Prof. Dr. Agnes Förster
Dr. Nina Berding
Team: Sophia Laubrock, Alexandra Falkenberg

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung
Fakultät für Architektur
RWTH Aachen

foerster@pt.rwth-aachen.de

Wissenschaftliche Begleitung vhw e. V.

Dr. Kristina Seidelsohn

Gestaltung/Druck

Druckerei Franz Paffenholz GmbH
Venantiastraße 13
53332 Bornheim

Titelbild

© Adobe Stock/Glaser

ISBN

978-3-87941-865-7

Berlin, September 2025

Zitierhinweis

Brings, L; Förster, A. & Berding, N. (2025): Beschleunigte Bauplanung kommunaler Flüchtlingsunterkünfte – Umsetzung, Konflikte und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. vhw-Schriftenreihe Nr. 51. Berlin.

Der vhw beauftragt bzw. unterstützt Forschungsprojekte zu Themen, mit denen er sich im Rahmen seiner inhaltlichen Ausrichtung intensiver befasst. Als Herausgeber der vorliegenden Schriftenreihe legt der vhw Wert auf qualitativ hochwertige Forschung und ein gründliches Redigat der darin erscheinenden Abhandlungen. Er übernimmt jedoch keine Gewähr für die Korrektheit, Präzision und Vollständigkeit der im Text bereitgestellten Informationen sowie für die Beachtung der Rechte Dritter. Die im Werk vertretenen Ansichten und Meinungen spiegeln darüber hinaus nicht notwendigerweise die Position des Herausgebers wider.



VORWORT

Angesichts des Klimawandels und zahlreicher weltweiter Krisen sind Städte und Gemeinden gefordert, langfristige Strategien für die Unterbringung und Versorgung geflüchteter Menschen zu finden. Dies stellt kein Randthema dar. Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine wurden in Deutschland mehr als eine Million Schutzsuchender aufgenommen. Das verdeutlicht: Flucht und Migration finden nicht (mehr) nur aus dem globalen Süden, sondern auch innerhalb des europäischen Kontinents statt – und sind nur begrenzt steuerbar. Die Fluchtmigration bringt Chancen für Städte und Gemeinden mit sich, stellt Kommunen bei der Aufnahme von Geflüchteten jedoch auch vor Herausforderungen. Hinzu kommt der zeitliche Handlungsdruck – mitunter langwierige Bauplanungsverfahren standen in den vergangenen Jahren einem akuten Bedarf an kommunalen Unterkünften gegenüber.

Der Gesetzgeber hat Änderungen im Bauplanungsrecht vorgenommen, damit Bauplanungsverfahren für Flüchtlingsunterkünfte beschleunigt und Nutzungsänderungen möglich werden. Mit der Neufassung des § 246 Baugesetzbuch (BauGB) wurde auf einen dringenden Bedarf für die Unterbringung einer steigenden Anzahl von Geflüchteten und Asyl-

suchenden reagiert. Auf der anderen Seite haben es die Kommunen mit einem hochpolarisierten, in der Stadtgesellschaft mitunter sehr umstrittenen Planungs-, Nutzungs- und Baubedarf zu tun. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist in den beschleunigten Bauplanungsverfahren für Flüchtlingsunterkünfte jedoch gerade nicht zwingend notwendig, handelt es sich doch um eine kommunale Pflichtaufgabe.

Die Studie geht anhand von Fallstudien in vier Städten und Gemeinden in Deutschland der Frage nach, wie Kommunen die beschleunigte Bauleitplanung für Flüchtlingsunterkünfte umsetzen, inwiefern sich sozialräumliche Konflikte ergeben und welche Möglichkeiten der Kommunikation und Bürgerbeteiligung bestehen. Denn die lokalen Konfliktkonstellationen zeigen eine komplexe Gemengelage, in der eine Vielzahl von Interessen, Akteuren, Nutzungsmöglichkeiten und Zielkonflikten (Klimaschutz/Klimaanpassungen, Nutzung von Wohn-/Gemeinschaftsflächen, Bedarfe von schutzbedürftigen Flüchtlingen) miteinander auf der lokalen Ebene abgewogen werden müssen. Wie in einem Brennglas bündeln sich in den verschiedenen Konflikt dynamiken bundes- und stadtweite Themen, die sich sozialräumlich niederschlagen.

Im Anschluss an die Analyse entwickelt die Studie praxisorientierte Empfehlungen zur Verfahrensgestaltung und Konfliktbewältigung in beschleunigten Bauleitverfahren auf kommunaler Ebene. Sie kann daher auch unmittelbar an Debatten zu dem viel diskutierten „Bauturbo“ anschließen. Von der vergangenen Regierungskoalition (2021-2024) als § 246e BauGB ins Spiel gebracht, bekennt sich auch die jetzige Bundesregierung zum beschleunigten Wohnungsbau. Wie Städte und Gemeinden den „Bauturbo“ für die Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum anwenden werden und welche Folgen sich für die Abwägung öffentlicher Interessen ergeben, ist bisher noch eine offene Frage. Der Wohnungsbau geht häufig mit Konflikten zwischen Freiflächen und Verdichtung einher und durch die beschleunigten Verfahren können sich weitere rechtliche und politische Herausforderungen für Bauleitplanung und Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene entwickeln.

Die daraus resultierenden Konflikte werden hierbei als Motor gesellschaftlichen Wandels, inhärenter Bestandteil pluralistischer Gesellschaften und konstitutiver Teil des städtischen Lebens verstanden. Gleichzeitig stehen die Kommunen zunehmend komplexeren und

dringlicheren Aufgabenstellungen und Transformationsanforderungen gegenüber, neben Migration und Flucht insbesondere Klimawandel und Energiewende und dafür notwendige Infrastrukturprojekte (z. B. Windräder, Solarparks, Stromtrassen). Diese erfordern eine möglichst gerechte Abwägung zwischen gemeinwohlorientierten und privaten Interessen und stellen Kommunen vor ein Dilemma: Sie treffen vielfach auf eine Stadtgesellschaft, die eine Beteiligung und Mitentscheidung an den Veränderungen vor Ort einfordert, und müssen gleichzeitig mit lokalen Strategien auf übergeordnete Entwicklungen reagieren.

Nicht die in der Folge auftretenden Konflikte selbst sind jedoch ein Problem. Entscheidend für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sind die Muster ihrer Aushandlung unter Einbezug einer Vielzahl von Akteuren aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Daher werden geeignete Konfliktaushandlungsverfahren sowie Kommunikations- und Beteiligungsformate in Zukunft wichtiger für die Kommunen und stärken letztlich die lokale Demokratie. Die vorliegende Studie kann hierfür wichtige Ansatzpunkte und Handlungsempfehlungen für zukünftige Planungen auf kommunaler Ebene liefern.

Eine anregende Lektüre wünscht

[Kristina Seidelsohn](#)

Koordinatorin des
Forschungsclusters „Lokale
Demokratie“

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	6
1 ANLASS UND ZIELSETZUNG	8
2 AKTUELLER FORSCHUNGSSTAND	11
HINTERGRUND	13
3 THEORETISCHER RAHMEN	17
3.1 Perspektiven auf Konflikte	17
3.2 Mehrebenenmodell zu Kommunikation, Beteiligung und Konflikten	20
4 METHODIK	22
5 ERGEBNIS 1: ANWENDUNG DER BESCHLEUNIGTEN VERFAHREN IN STÄDTEN	24
FALLSTUDIEN	26
Fall 1	27
Fall 2	29
Fall 3	31
Fall 4	33
6 ERGEBNIS 2: PROZESSBEGLEITENDE KOMMUNIKATION UND BETEILIGUNG	35
6.1 Zeitliche Gestaltung	35
6.2 Formate der Kommunikation und Beteiligung	36
6.3 Anliegen	38
6.4 Umgang mit Anliegen	38
6.5 Information und Transparenz	39
7 ERGEBNIS 3: KONFLIKTE IM MEHREBENENSYSTEM	41
7.1 Übergeordnete Ebenen	42
7.2 Städtischer Kontext	43
7.3 Beschleunigtes Verfahren	44
7.3.1 Beschleunigung als Abweichung von der Norm	44
7.3.2 Gerechte Verteilung und transparente Standortwahl	45
7.4 Akteure	45
7.5 Ressourcen	46
7.6 Konfliktebenen im Überblick	47
8 DISKUSSION UND PERSPEKTIVEN	52
9 EMPFEHLUNGEN ZU VERFAHRENGESTALTUNG UND KONFLIKTBEWÄLTIGUNG	56
LITERATURVERZEICHNIS	59
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	63
TABELLENVERZEICHNIS	63
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	64

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der steigenden Zahlen an Geflüchteten fordern Experten seit Jahren nachhaltige Konzepte zu deren Aufnahme und Integration (WBGU 2016). Ein zentrales Problem für Kommunen ist dabei die Unterbringung geflüchteter Personen. Auch im Jahr 2024 wurde dies wieder als eines der größten kommunalen Handlungsfelder identifiziert (Difu 2024). Die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt sowie Flächenkonkurrenzen erschweren die Situation zusätzlich (Pätzold 2015; Pestel Institut gGmbH & Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. 2023).

Um den Herausforderungen besser begegnen zu können, wurde bereits 2014 eine Änderung im Bauplanungsrecht beschlossen (§ 246 BauGB), die beschleunigte Verfahren für den Bau von Flüchtlingsunterkünften ermöglicht (vgl. Krautzberger & Stürer 2015). Diese Regelung wurde seither mehrfach verlängert mit dem Ziel, schneller auf wechselnde Anforderungen reagieren zu können. Eine Bewertung dieser Novelle steht bis heute noch aus – insbesondere ein vergleichender Blick auf die darin stattfindende Beteiligung und die daraus resultierenden Konflikte.

Diese Studie untersucht daher die Anwendung des § 246 Baugesetzbuch (BauGB) hinsichtlich der darin stattfindenden Informations- und Beteiligungsprozesse sowie der Konfliktbearbeitung. Sie beleuchtet sowohl den Mikrokosmos kommunaler Planungsverfahren als auch deren Einbettung in lokale Demokratieprozesse. Zentrale Forschungsfragen umfassen die *Anwendung des Paragraphen*, die *prozessbegleitende Kommunikation und Beteiligung* von Kommunen mit bzw. von anderen mitwirkenden und betroffenen Akteursgruppen sowie die dabei entstehenden *Konflikttypen und Muster der Aushandlung*. Des Weiteren wird die *Wechselwirkung* der Planungsverfahren mit *übergeordneten thematischen, räumlichen, zeitlichen und prozessualen Stadtentwicklungsfragen* in den Kommunen untersucht. Die Studie zeigt damit *Perspektiven*

und Grenzen zur Gestaltung der Verfahren und zur verbesserten Konfliktbewältigung auf. Die Untersuchung basiert auf einer Kleingruppendiskussion und vier vertieften Fallstudien in deutschen Städten, die im Herbst 2023 und Frühjahr 2024 durchgeführt wurden.

Es wird deutlich, dass alle untersuchten Kommunen den § 246 BauGB nutzen, um temporären oder dauerhaften Wohnraum für Geflüchtete zu schaffen. Besonders häufig werden Absatz 9 und 13 angewendet, die relevant für die Nutzung von Außenflächen sind. Der Neubau erfolgt vor allem in Großstädten und in modularer Bauweise, zudem wurden bestehende Gebäude umgenutzt. Die Kommunen betonen, dass sie den § 246 BauGB hauptsächlich nutzen, um rechtliche Sicherheit und Zugriff auf Flächen zu erlangen – nicht, um die Planungsverfahren tatsächlich zu beschleunigen. Die Prozesse dauern meist zwischen 1,5 und 2,5 Jahren und werden häufig durch Klagen verzögert. Neben rechtlichen Herausforderungen gibt es auch praktische Probleme, wie Lieferschwierigkeiten bei Baumaterialien. Bei der Standortwahl streben die Kommunen eine gleichmäßige Verteilung an, müssen jedoch oft auf Außenflächen ausweichen. Die Auswahlkriterien in der Standortwahl umfassen unter anderem Wirtschaftlichkeit, soziale Infrastruktur sowie Anwohnerbelange.

Kritik am § 246 BauGB konzentriert sich auf die Befristung der Standorte und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit sowie die langfristige Planungssicherheit. Es besteht Sorge darüber, dass nach Ablauf der Standortfrist keine adäquate Lösung für die Unterbringung geflüchteter Personen gefunden werden kann. Zudem wird gefordert, dass Erleichterungen im Natur- und Emissionsschutz sowie im Bauordnungsrecht geschaffen werden.

In der *Kommunikation* rund um die beschleunigten Verfahren zur Unterbringung von Geflüchteten zeigen sich

weitere Herausforderungen. Grundsätzlich wurden die Bürgerinnen und Bürger in allen Kommunen informiert und teilweise auch beteiligt. Dies geschah trotz der Tatsache, dass eine solche Beteiligung gemäß § 246 BauGB nicht vorgesehen ist. Dabei wurden hauptsächlich Anwohner und Nachbarinnen in die Prozesse eingebunden, während die lokale Wirtschaft und Geflüchtete oft wenig berücksichtigt wurden. Die Formate der Kommunikation variierten von Informationsveranstaltungen über Online-Sprechstunden bis hin zu informellen Gesprächen. Die Anliegen der Bürger und Bürgerinnen drehten sich häufig um spezifische Aspekte des Bauvorhabens sowie um allgemeine Bedenken, die das Zusammenleben im Stadtteil betreffen, wie Kriminalität oder Infrastrukturmängel. Der Umgang mit den Anliegen gestaltete sich als herausfordernd für die Kommunen, da einerseits die Verpflichtung zur Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten besteht und andererseits Personalangel herrscht, der die Begleitung und Durchführung von Beteiligungsformaten erschwert. Trotz dieser Herausforderungen bemühten sich die Kommunen um Transparenz und versuchten, auf Bürgeranliegen einzugehen.

Die Kommunen stehen im Spannungsfeld zwischen strategischer Kommunikation und kurzfristigen Reaktionen auf aktuelle Ereignisse oder Diskussionen. Kommunikationsbedarfe bestehen jedoch über einzelne Planungsverfahren hinaus und erfordern langfristige Strategien. Insgesamt wird deutlich, dass Information und Transparenz wesentliche Kriterien in den Kommunikationsprozessen sind, jedoch oft Schwierigkeiten bestehen, diese einzuhalten, insbesondere hinsichtlich des Zeitpunkts der Informationsweitergabe und des Umgangs mit unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der Bevölkerung.

In der Studie wird deutlich, dass die beschleunigten Verfahren zur Unterbringung von Geflüchteten eine vielschichtige Konfliktlandschaft mit zahlreichen Interdependenzen erzeugen. Konflikte zeigen sich auf unterschiedlichen Ebenen und in Bezug auf verschiedene Einflussgrößen: Konflikte, die im Planungsprozess auftreten, stehen im Zusammenhang mit 1) übergeordneten Entwicklungen, Vorgaben und Diskursen auf Bundes- und Landesebene, 2) dem städtischen Kontext, 3) dem beschleunigten Verfahren selbst, 4) den prozesssteuernden und -beteiligten Akteuren und 5) den verfügbaren Ressourcen. Im Vergleich der Fälle zeigten sich grundsätzlich ähnliche Konflikte. Klagen gab es in allen Fällen bzw. Städten, allerdings mit unterschiedlichen Hintergründen. Der Mangel an sozialem und bezahlbarem Wohnraum in Kombination mit einer Flächenknappheit führte in allen Großstädten zu Konflikten. Die Verteilungsstrategie war zudem ein großer

Konfliktpunkt. In allen Fällen kam es zu Konflikten, die mit Transparenz in der Kommunikation und unterschiedlichen Informationslagen zusammenhängen – insbesondere zwischen lokaler Politik und Verwaltung.

In den untersuchten Fällen zeigen sich zudem vier Konflikttypen: Bewertungs-, Beziehungs-, Beurteilungs- und Verteilungskonflikte. Diese treten wiederum auf den unterschiedlichen Ebenen auf und überlagern sich gegenseitig. Während auf der Ebene der Akteure insbesondere Bewertungs-, aber auch Beziehungskonflikte um Leitbilder und die Rolle von Zivilgesellschaft auftreten, zeigten sich auf der übergeordneten Ebene und im städtischen Kontext besonders Verteilungskonflikte um sozialen und bezahlbaren Wohnraum. Im Verhältnis von Ortsteil und Gesamtstadt waren diese mit vielfältigen Beurteilungs- und Bewertungskonflikten verbunden. Das beschleunigte Verfahren selbst weist eine Mischung aus allen vier Konflikttypen auf, was auf die Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben hinweist. Auf der Ebene der Ressourcen vollziehen sich zudem verschiedene Verteilungskonflikte, die sich aus materiellen und personellen Mängeln ergeben.

In der Folge zeigt sich, dass sowohl die Kommunikation verwaltungsintern als auch das Verhältnis der Verwaltung zur lokalen Politik und Stadtpolitik herausgefordert ist und sich auf den Ablauf der beschleunigten Verfahren zum Bau der Unterkünfte für Geflüchtete auswirkt. Eine konsistente und abgestimmte Kommunikation der Verwaltung in die Öffentlichkeit ist dabei wichtig, um Vertrauen und Rückhalt in der Bevölkerung zu erhalten. Konflikte mit der Zivilgesellschaft und insbesondere diese, die in Klagen enden, verzögern die Verfahren und bedürfen daher besonderer Aufmerksamkeit.

Die Studie kommt zum Schluss, dass Bürgerbeteiligung in diesen Verfahren zwar möglich ist, jedoch oft nicht frühzeitig, kontinuierlich oder verständlich genug erfolgt – was zu Widerstand führen kann. Zudem bleibt unklar, ob eine glaubhafte Beteiligung überhaupt möglich ist angesichts des begrenzten Handlungsspielraums der Kommunen bei Pflichtaufgaben wie der Bereitstellung von Unterkünften für Geflüchtete. Schlussendlich erfordert die Schaffung von Wohnraum für geflüchtete Menschen ein sensibles Management kommunaler Kommunikationsstrategien sowie eine sorgfältige Abwägung zwischen rechtlichen Vorgaben und gesellschaftlichen Bedürfnissen – insbesondere im Hinblick auf Transparenz und Bürgerbeteiligung in einem polarisierten politischen Klima.

1 Anlass und Zielsetzung

Nachdem bereits 2015 und 2016 mehr als eine Million Flüchtlinge nach Deutschland kamen (BMI 2019), stieg die Zahl an Schutzsuchenden seit 2022 wieder an. 2023 wurden mehr als 300.000 Erstanträge auf Asyl in Deutschland gestellt – vorrangig aus Syrien, der Türkei und Afghanistan. Hinzu kamen mehr als eine Million Geflüchtete aus der Ukraine (BAMF 2024). Auch zukünftig wird damit gerechnet, dass Fluchtmigration kein temporäres Phänomen mehr darstellt, sondern vielmehr unter anderem aufgrund von Kriegen und Klimawandel als Dauerthema bestehen wird.

Vor diesem Hintergrund werden seit Jahren nachhaltige Konzepte zur Aufnahme und Integration gefordert (WBGU 2016). Für Kommunen stellt vor allem die Unterbringung eines der umstrittensten und relevantesten Themen dar (Difu 2023; Herold et al. 2023). 2024 wurde erneut der größte Handlungsbedarf in Städten neben dem Thema Finanzen bei der Unterkunft und Integration Geflüchteter sowie dem Wohnen und Klimaschutz gesehen (Difu 2024). Dies geht einher mit einer angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt sowie Flächenkonkurrenzen bei gleichzeitigem Bestreben nach einer sozial nachhaltigen Entwicklung (Pätzold 2015; Pestel Institut gGmbH und Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. 2023). 2015 stießen die Kommunen bereits an ihre Grenzen, aber auch 2023 gab es wieder Kapazitätsengpässe bei der Unterbringung – Notunterkünfte mussten beispielsweise in Turnhallen errichtet werden, Gemeinschaftsunterkünfte wurden überbelegt. Dies wiederum führte erneut zu zahlreichen Konflikten: Stimmen nach einer neuen Migrationspolitik wurden laut (DStGB 2023; Zeit Online 2023) und lokale Proteste formierten sich (NDR 2023). Laut einer Studie der Universität Hildesheim (Kühn, B. & Ziegler 2024) ändert sich dies langsam und das Gefühl der Überlastung in den Kommunen nimmt ab. Die Mehrheit (ca. 70 %) der 800 befragten Kommunen empfanden die Lage der Unterbringung als „herausfordernd, aber (noch) machbar“, während ca. 23 %

sich als „überlastet, im Notfallmodus“ beschrieben und lediglich ca. 6 % angaben, „ohne größere Schwierigkeiten“ zu arbeiten (ebd.: 4). Im Jahr 2023 gaben noch 40 % der Kommunen an, überlastet zu sein. Das größte Problem blieb laut Befragten das Auszugsmanagement, also der Auszug von Geflüchteten aus Gemeinschafts- und Sammelunterkünften in eigenen Wohnraum. Daneben stellte auch der Mangel an verfügbaren Gebäuden und Flächen die Kommunen vor große Herausforderungen. Aber auch nicht ausreichende Finanzierung und fehlendes Personal waren erschwerende Faktoren.

Es zeigt sich, dass Kommunen immer wieder unter zeitlichem Handlungsdruck beim Schaffen neuen Wohnraums für Geflüchtete stehen. Dies wiederum steht den langwierigen Prozessen in der Bebauungsplanung gegenüber (Kühn, B. & Ziegler 2024; Seidelsohn & Kuder 2024). Im Zuge dessen wurde 2014 eine Änderung im Bauplanungsrecht beschlossen und § 246 Baugesetzbuch (BauGB) novelliert. Das beschleunigte Verfahren wurde für die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften ermöglicht. Ziel war es, ein schnelleres und flexibleres Reagieren auf wechselnde Anforderungen zu ermöglichen (vgl. Krautzberger & Stürer 2015). Zunächst befristet eingeführt, wurde es seit 2014 immer wieder verlängert, zuletzt bis 2027. Die Beschleunigung beinhaltet den Wegfall der notwendigen Öffentlichkeits- bzw. Bürgerbeteiligung sowie der Umweltprüfung. Eine Erweiterung dieses Paragraphen um regulären Wohnungsbau ist im Gespräch, wobei Kritik aus städtebaulichen Kreisen laut wird (Kurth & Rumberg 2023). Im November 2023 wurde § 13b BauGB, der ein beschleunigtes Verfahren im Bau von Wohnungen im Außenbereich ermöglichte, aufgrund der wegfallenden Umweltprüfung ausgesetzt.

Bei der Schaffung von Unterkünften für Geflüchtete zeigen sich zahlreiche Konfliktpotenziale, die sich aus vielschichtigen Prozessen im Kontext einer europäischen Asyl-

und Migrationspolitik speisen und lokal niederschlagen: Diese reichen von stadtweiten Herausforderungen und Strategien rund um Themen wie Flächenverfügbarkeit, bezahlbares Wohnen, Arbeitsmarkt und Integration von Geflüchteten über den Umgang mit den beschleunigten Verfahren selbst bis hin zum städtischen Alltag und den Lebensumständen der Geflüchteten vor Ort (vgl. Abb.1). Das hochgradig unplanbare und zugleich stark individuell geprägte Phänomen der Migration und Wohnortverlagerung wird durch nationale Migrationspolitiken reguliert und gesteuert. Diese politischen Vorgaben finden jedoch ihre konkrete Ausprägung und Anwendung vor allem in lokalen Kontexten, wo sie auf die realen Bedingungen und Herausforderungen eines ortsspezifischen Alltags treffen. Konflikte sind in diesem Spannungsfeld allgegenwärtig.

Die vielerorts hohe öffentliche Aufmerksamkeit und Polarisierung beim Thema Migration und (Wohn-)Integration von Geflüchteten und die zugleich sehr angespannten und äußerst begrenzten kommunalen Ressourcen treffen auf die Möglichkeit und Erwartung der Beschleunigung der Bauleitplanverfahren. Die Verfahrensbeschleunigung selbst kann wiederum Spannungen, Divergenzen und möglicherweise Konflikte befeuern. Die Möglichkeit, Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des beschleunigten Bauleitverfahrens nicht zu beteiligen, steht demnach einem erhöhten Bedarf in den Kommunen an Information,

Gesprächen oder auch Vermittlungsangeboten rund um das konfliktäre Thema gegenüber.

Bis heute stehen Bewertungen dieser Baurechts-Novelle aus: Ermöglicht sie tatsächlich eine Beschleunigung der Bauleitplanverfahren? Inwiefern und auf welche Art und Weise findet Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern möglicherweise trotzdem statt? Welche (neuen) Konflikte ergeben sich aus den beschleunigten Verfahren? Systematische Untersuchungen sowie regionale Vergleiche dazu finden sich nur vereinzelt. Der Fokus der Forschungen zu beschleunigten Verfahren im Allgemeinen liegt vielfach auf juristischen Fragen. Zudem gibt es zahlreiche Forschungen zu Konflikten innerhalb von Unterkünften und auftretenden lokalen Konflikten. Wenig Forschung beschäftigt sich bisher mit der Gestaltung von Kommunikation und Beteiligung der Öffentlichkeit durch die Kommunen sowie der Konfliktbearbeitung im Kontext der Planung, des Baus und Betriebs von Unterkünften – insbesondere der im beschleunigten Verfahren errichteten (vgl. Kapitel 2).

Diese Studie beschäftigt sich daher genau mit dem Stand der Anwendung, der Information bis Beteiligung von Öffentlichkeit und der Konfliktbearbeitung in beschleunigten Bauleitplanverfahren zum Schaffen von Wohnraum für Flüchtlinge. Damit verortet sich die Studie auf einer Meso-Ebene der Betrachtung (Abbildung 1): Sie beleuchtet den

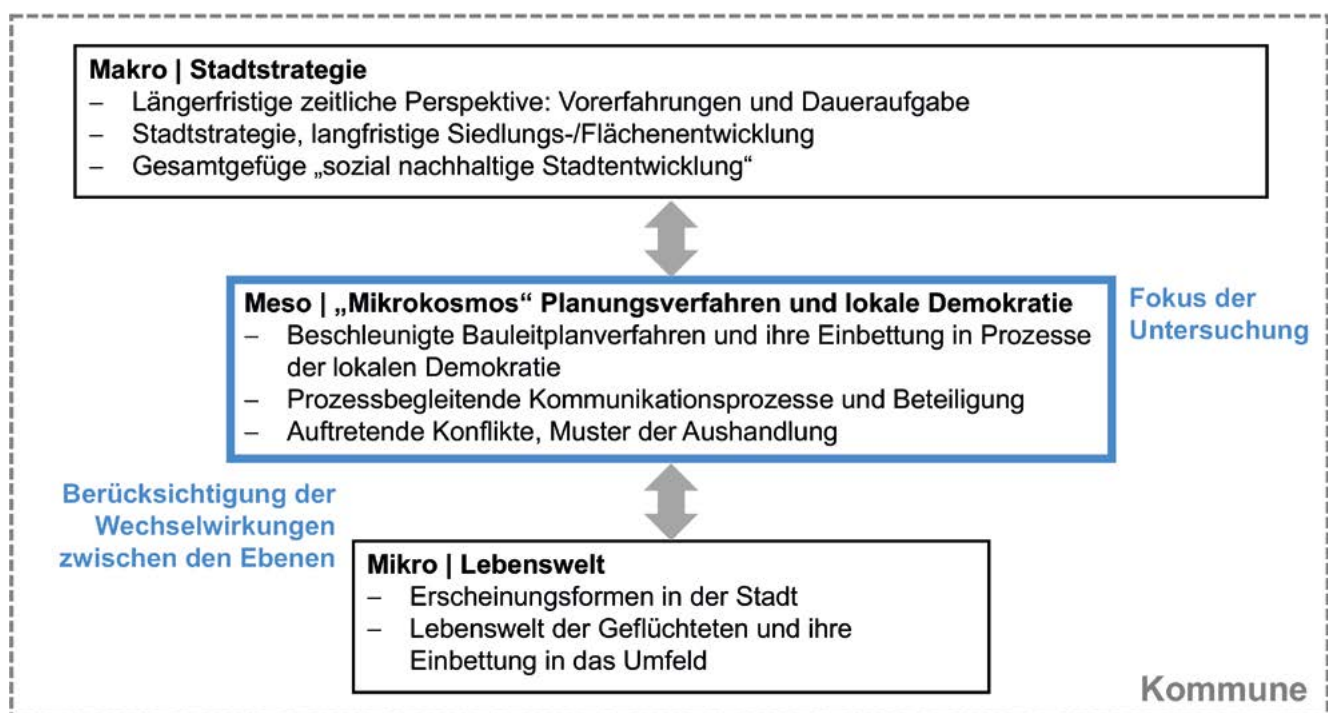


Abbildung 1: Untersuchungsgegenstand: Wohnraumschaffung und Unterbringung von Geflüchteten mittels beschleunigter Verfahren – Einordnung in den kommunalen Kontext. Quelle: eigene Darstellung

Mikrokosmos der Planungsverfahren in den Kommunen und ihre Einbettung in die Prozesse lokaler Demokratie. Das zentrale Erkenntnisinteresse besteht darin, kommunale Kommunikations- und Beteiligungsstrategien im Zuge dieser Verfahren sowie die darin auftretenden Konflikt- und Bewältigungsmuster zu identifizieren. Diese werden zugleich in ihren wechselseitigen Zusammenhängen mit übergeordneten Fragen der Stadtentwicklung und kommunaler Entwicklungsstrategien (Makroebene) sowie mit lebensweltlichen Fragen der Geflüchteten und ihres sozialen Umfelds (Mikro-Ebene) betrachtet.

Im Zentrum der Studie stehen folgende Forschungsfragen:

Übergeordnet:

Wie betten sich **beschleunigte Bauleitplanverfahren** zur Schaffung von Unterkünften für Geflüchtete in **Prozesse der lokalen Demokratie** in Kommunen ein?

Fokussiert:

1. Wie entwickelt sich in diesen Verfahren die **prozessbegleitende Kommunikation und Beteiligung** von Kommunen mit anderen mitwirkenden und betroffenen Akteursgruppen?
2. Welche **Konflikte** treten dabei auf und welche **Muster der Aushandlung und Bewältigung** sind erkennbar?
3. In welcher **Wechselwirkung** stehen die Planungsverfahren und ihre Kommunikations- und Beteiligungsprozesse mit **übergeordneten** thematischen, räumlichen, zeitlichen und prozessualen **Stadtentwicklungsfragen** in den Kommunen?
4. Welche **Perspektiven und Grenzen** lassen sich zur **Gestaltung der Verfahren** und zur **verbesserten Konfliktbewältigung** erkennen?

Die Studie greift damit eine drängende Frage aus der kommunalen Praxis und eine deutlich erkennbare Forschungslücke auf. Die beschleunigten Verfahren zur Schaffung von Unterkünften für Geflüchtete können als Brennglas verstanden werden für die Leistungsfähigkeit und Kapazität der lokalen Demokratie. Dabei zeigen sich besondere Anforderungen in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit der Verwaltung, dem Agieren kommunaler politischer Mandatsträger im überlokalen und föderalen Spannungsfeld sowie den Formen und Kulturen der Kommunikation mit und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern.

2 Aktueller Forschungsstand

In Deutschland ist die Forschung zu beschleunigten Bauvorhaben noch nicht weit verbreitet. Der Fokus von Studien liegt oftmals auf § 13a BauGB, der 2007 eingeführt wurde mit dem Ziel der vereinfachten und beschleunigten Bauleitplanung für Vorhaben der Innenentwicklung (Siedentop et al. 2010). Eine systematische Untersuchung der Anwendung von § 246 BauGB sowie dessen Bewertung steht dagegen noch aus. In der laufenden Debatte werden Forderungen nach einer verbesserten Nachnutzung und Adaptivität von Gebäuden (Gliemann & Rüdiger 2018) genauso laut, wie Kritik an beschleunigten Verfahren der Bauleitplanung selbst geäußert wird (Kurth & Rumberg 2023). Erste Untersuchungen und Bewertungen nimmt Martin Wickel (2022) vor: Er beschreibt die Einführung der Novellen als abweichend „von den allgemeinen Regelungen und Standards des Bauplanungsrechts“ (ebd.: 264). Damit verbunden äußert er weiter: „Die Regelungen der Novellen zur Unterbringung von Geflüchteten weichen von den Standardlösungen des Bauplanungsrechts und damit von der Balance bestehender Interessensgefüge ab. Das bringt die Gefahr mit sich, dass konflikthafte städtebauliche Situationen entstehen, die normalerweise vermieden würden“ (Ebd.). Darin betont er auch die Problematik, dass die Sonderregelungen einen vorübergehenden, allerdings die dadurch entstehenden Unterkünfte einen dauerhaften Charakter haben.

Forschung zu Bürgerbeteiligung bzw. Kommunikation im Kontext des Neubaus und Betriebs von Unterkünften wurde bisher vereinzelt durchgeführt. Was Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern leisten kann und wie beteiligt werden sollte, untersuchten beispielsweise Wiedemann und Claus (2017) in einem Simulationsexperiment. Dabei zeigte sich, dass Akzeptanz für einen Standort einer Flüchtlingsunterkunft am ehesten durch einen Anwohnerentscheid, einen Runden Tisch oder einen Ratsentscheid generiert werden kann, wohingegen der Verwal-

tungsentscheid zu weniger Akzeptanz führt. Decker und Selle (2023) stellten fest, dass in beschleunigten Verfahren zwar vielfach nicht auf Beteiligung der Öffentlichkeit und weiterer Interessengruppen verzichtet wird, allerdings die Gestaltungsräume der Kommunen in der Art der Beteiligung nicht vollumfänglich genutzt werden: Beteiligung findet laut den Autoren nicht frühzeitig und in für Laien unverständlicher Sprache statt, sodass Beteiligte nicht den Eindruck gewinnen, wirklich mitgestalten zu können. Seidelsohn und Kuder (2024) analysieren Bürgerinnenbeteiligung im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Unterkünften für Geflüchtete in Berlin. Sie kommen zu dem Schluss, dass die bauplanungsrechtlichen Novellen für eine Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung die Möglichkeiten der Beteiligung einschränken können.

Zu der Art von Konflikten, die beim Bau von Flüchtlingsunterkünften entstehen, gab es in den vergangenen Jahren vermehrt Forschung. Bauer (2017) fasst den Forschungsstand zu Konflikten im Kontext der Unterbringung Geflüchteter in deutschen Kommunen und den damit verbundenen Handlungsempfehlungen zusammen. Sie unterscheidet nach Forschung zu Konflikten innerhalb von Flüchtlingsunterkünften und Forschung zu Konflikten um die Unterbringung von Flüchtlingen. Bei ersterer werden unterschiedliche Konflikte zwischen den Flüchtlingen sowie zwischen Flüchtlingen und dem Personal genannt. Zu diesen Konflikten gibt es bereits viele sozialwissenschaftliche Einzelfallstudien (Langenbach 2015; Muy 2016; Christ et al. 2017; Hofmann & Scherr 2017). Allerdings ist die Dynamik der Konflikte bisher wenig untersucht worden, während Handlungsempfehlungen zahlreich vorliegen. Bezogen auf die Prävention von Konflikten werden insbesondere die Wohnqualität, Sicherheit und Bildungs- und Freizeitangebote erwähnt (Bauer 2017). Der Flüchtlingsrat NRW (2013) hat diesbezüglich Studien zur Ausgestaltung

von Unterkünften durchgeführt. Zudem spielen Transparenz, Kommunikation und Begegnungsräume laut mehreren Studien für die Prävention eine große Rolle (Bohn & Aliche 2016; Dymarz et al. 2016; Bauer 2017).

Bisherige Forschung über Konflikte um die Unterbringung von Flüchtlingen bezieht sich vor allem auf die Mobilmachung gegen Unterkünfte und auf Ängste und Vorbehalte aus der Nachbarschaft. Studien zu Anfeindungen (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2016: 24), Kriminalitätsraten (Dehos 2018), Antirassismuarbeit (BMJV 2015; Stiftung SPI 2014) sowie LULU- (locally unwanted land use) und NIMBY- (not in my backyard) Forschung (Eckardt 2018) liegen vor. Seidelsohn und Kuder (2024) beobachten in ihrer aktuellen Studie, dass Konfliktthemen und -anlässe ortsübergreifend ähnlich, aber die Art und Weise, wie Beschwerden ausgedrückt werden, unterschiedlich sind. Dabei sind unterschiedliche soziale Milieus von zentraler Bedeutung. Aumüller et al. (2015) analysierten in unterschiedlichen Städten die Reaktionen der lokalen Bevölkerung und wiesen auf die Wichtigkeit der Transparenz in der Informationsvermittlung innerhalb der Planungsverfahren sowie der Zusammenarbeit der Verwaltung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren hin.

Allgemein gibt es wenige regionale Vergleiche und wenige Kombinationen von qualitativer und quantitativer Forschung, die lebensweltliche Situationen im lokal- wie globalgesellschaftspolitischen Kontext betrachten. Grundlegende Erkenntnisse über lokale Konfliktkonstellationen und -dynamiken im Vergleich stehen also noch aus. Dieses Projekt setzt an ebenjener Stelle an und möchte eine integrierte Perspektive auf den Mikrokosmos der beschleunigten Planungsverfahren und der darin stattfindenden Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern geben. Ziel ist es, Konfliktkonstellationen und -dynamiken zu analysieren und über einen regionalen Vergleich für zukünftige Planungen zu lernen.

Hintergrund

Wohnraumbereitstellung

In Deutschland stellt die Bereitstellung kostengünstigen Wohnraums eine zunehmende Herausforderung dar: Vor allem in Großstädten steigen die Mieten kontinuierlich an, während deutschlandweit der Sozialwohnungsbestand sinkt. Auch der Neubau von Sozialmietwohnungen sinkt seit 2018 wieder. Dies geht einher mit stark steigenden Baupreisen seit 2021. Lediglich im ländlichen Raum liegen die Mieten noch bei ca. 7 €/m². Hier sieht man zudem vor allem im östlichen Deutschland eine negative Bevölkerungsentwicklung (BBSR 2022). Diese Entwicklungen zeigen die enormen Herausforderungen insbesondere in Städten.

Kommen Geflüchtete nach Deutschland, werden sie zunächst in bundesweiten Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht, von denen aus sie über die Länder an die Kommunen vermittelt werden. Haben Geflüchtete ihre Asylverfahren erfolgreich abgeschlossen, müssen sie sich eine eigene Wohnung suchen. Aufgrund der angespannten Lage in den Städten sowie fehlender Arbeitsplätze und damit auch finanzieller Mittel gestaltet sich dies allerdings schwierig. Daneben sind Geflüchtete besonders häufig von Stigmatisierung betroffen, die im schlimmsten Fall wie eine Abwärtsspirale wirkt: Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt erschwert die systemische Einbindung und den Übergang in die Selbstständigkeit. Dadurch werden die räumlichen, zeitlichen und lebensweltlichen individuellen Entfaltungsmöglichkeiten stark eingeschränkt und verhindern langfristig den Ankommensprozess in der Gesellschaft vor Ort (Bauman et al. 2005; Bukow 2001). Unter anderem, weil es eben so herausfordernd ist, eigenen Wohnraum zu finden, bleiben Geflüchtete oftmals länger als geplant in Gemeinschaftsunterkünften. Kühn und Schlicht (2023) bezeichnen dies als eine „Auszugskrise“, die sich bereits seit 2015 auswirkt.

2016 wurden 21 Prozent der Geflüchteten in provisorischen Unterkünften untergebracht. Dazu zählen Zelte oder Zeltstädte, Hallen, Container oder Schnellbauten (Baier & Siegert 2018). Diese wurden auch 2022 wieder aufgebaut (Zdrzalek 2023). Daneben gibt es in den meisten Kommunen sogenannte Gemeinschaftsunterkünfte. Kühn und Schlicht (2023: 4) erläutern dazu:

„Der Begriff ist nicht eindeutig definiert. Es kann sich um Unterkünfte mit 30 Bewohner*innen oder mit mehreren hundert Personen handeln. Einfache, aber freundlich gestaltete Neubauten mit Garten und Spielgeräten für Kinder, Kochmöglichkeiten in einer abgeschlossenen Wohneinheit und guter Verkehrsanbindung sind ebenso zu finden wie heruntergekommene Gebäude in Ortsrandlage, in denen sich Menschen ohne familiäre Beziehungen zueinander Vier- oder Fünfbett-Zimmer teilen müssen.“

Für eine höhere Lebensqualität und Zufriedenheit geflüchteter Personen ist eine freie Wohnortwahl und die Unterbringung in privaten Wohnungen aufgrund einer höheren Privatsphäre und weniger Lärmbelastung jedoch wünschenswert. Aufgrund dessen setzen Kommunen vermehrt auf die Anmietung kleinerer Gebäude und Privatwohnungen (ebd.). 2018 waren 51 % der Asylbewerber und 83 % der Personen mit Schutzstatus in Privatwohnungen untergebracht, was 12 bzw. 13% mehr sind als noch 2016 (Baier & Siegert 2018; Tanis 2020). 2024 gaben Kommunen in einer Studie der Universität Hildesheim an, dass sie vorrangig privat angemietete Wohnungen sowie kommunale Wohnungen zur Unterbringung nutzen (Kühn, B. & Ziegler 2024). Daneben werden Sammelunterkünfte und Container genutzt. Einige Kommunen setzen zudem neuerdings auch Tiny Houses ein (Kießler 2023).

Allerdings zeigt sich auch hier eine Herausforderung in der Unvorhersehbarkeit der Belegungszahlen. Waren bei-

spielsweise die Gemeinschaftsunterkünfte nicht mehr vollständig belegt, wurden in der Vergangenheit einige Kommunen dazu aufgefordert, diese wieder zurückzugeben (Kühn, B. & Schlicht 2023). Andererseits gaben 2024 einige Kommunen an, Unterbringungsplätze in Wohnungen und Gemeinschaftsunterkünften strategisch vorzuhalten, um flexibler auf steigende Zahlen reagieren zu können, auch wenn dadurch Leerstandskosten entstehen. Zudem erarbeiten einige Kommunen verbesserte Unterbringungskonzepte und Notfallpläne (Kühn, B. & Ziegler 2024).

In der öffentlichen Debatte wird vermehrt ein Wandel in der Flüchtlingspolitik gefordert. Zum einen bezieht sie sich auf eine gerechte(re) Verteilung innerhalb Europas. Teilweise wird auch eine Begrenzung der Zuwanderung gefordert (ebd.). Zum anderen wird eine größere Verantwortlichkeit des Bundes in der Erstaufnahme von Geflüchteten (DStGB 2023) und der Unterbringung von Asylsuchenden ohne Bleibeperspektive gefordert (Kühn, B. & Ziegler 2024). Auch eine bessere (gesicherte und dauerhafte) finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunen sowie die Übernahme der Kosten der Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen durch Bund und Länder ist Teil der Debatte. Daneben wird für mehr Unterstützung bei der Herstellung von Wohnraum und Kitas, der Förderung der Sozialverbände sowie eine Entbürokratisierung plädiert (DStGB 2023; Kühn, B. & Ziegler 2024; Striewski 2024).

Beschleunigte Bauvorhaben

Aufgrund der steigenden Flüchtlingszahlen hat der Bundestag im Oktober 2014 beschlossen, ein „Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen (Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmegesetz)“ zu erlassen (Deutscher Bundestag 2014).

Am 26. November 2014 trat die Novellierung des BauGB in Kraft. In § 1 Abs. 6 Nr. 13 wurde ergänzt, dass die Unterbringung von Flüchtlingen in der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist. Weiterhin wurde in § 31 Abs. 2 Nr. 1 die Unterbringung von Flüchtlingen als Belang des Allgemeinwohls definiert (BMWSB 2023).

Darüber hinaus wurden befristete Änderungen, zunächst mit einer Gültigkeit bis 2019, festgelegt. Dem § 246 „Sonderregelungen für einzelne Länder; Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte“ wurden die Absätze 8-10 hinzugefügt, die eine Unterbringung von Flüchtlingen in Gewerbegebieten, im Außenbereich und in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen vereinfacht. 2015 wurde der § 246 er-

neut um die Absätze 11-17 erweitert, die zusätzlich einen Zugriff auf Wohn- und Mischgebiete erlauben sowie die Errichtung von mobilen Unterkünften regeln und es den Kommunen ermöglichen, in Sonderfällen von weiteren rechtlichen Vorschriften abzuweichen.

Laut Wickel (2022) handelt es sich um einen bemerkenswerten Umstand, dass das BauGB in so kurzer Zeit zweimal geändert wurde – es zeige den Zeitdruck, unter dem der Gesetzgeber agierte. Er weist außerdem auf mögliche konflikthafte Situationen hin, die sich aus der Abweichung von Standardlösungen des Bauplanungsrechts ergeben.

Im Januar 2020 stellte der Bundestag eine fortwährende Notwendigkeit fest, „schnell und unbürokratisch“ (Deutscher Bundestag 2020) Flüchtlingsunterkünfte zu schaffen, weshalb die befristeten Änderungen 2021 bis Ende 2024 und 2023 noch einmal bis 2027 verlängert wurden (Deutscher Bundestag 2023).

Die 2014 ins Dauerrecht aufgenommenen Regelungen betreffen zum einen die Berücksichtigung der Belange von Flüchtlingen und Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung als Planungsgrundsatz in § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB. Die zweite dauerhafte Änderung des Baugesetzbuches betrifft die Änderung des § 31 Abs. 2 Nr. 1 und hier den Tatbestand der Befreiung. Durch die Konkretisierung wird bestätigt, dass die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden ein Allgemeinwohlbelang ist, der die Erteilung einer Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes bei der Errichtung und Erweiterung oder Nutzungsänderung bestehender Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden rechtfertigen kann (Gliemann & Rüdiger 2018).

Herauszustellen ist noch einmal, dass in den beschleunigten vereinfachten Bauleitplanungsverfahren eine Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zwingend notwendig ist. Eine Nutzung über die Befristungen hinaus ist zudem in Einzelfällen möglich – teilweise durch Erstellung oder Anpassung eines Bebauungsplans. Wird ein Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren erstellt, ist die Öffentlichkeit zu informieren, ihre Äußerungen sind anzuhören.

Genehmigungsfälle

Nach BauGB § 246 Abs. 8-14 lassen sich verschiedene Genehmigungsfälle nach Planungsbereichen unterscheiden. In Abbildung 2 sind die verschiedenen Planungsfälle beispielhaft dargestellt, diese sollen im Folgenden erläutert werden.



Abbildung 2: Schematische Planungsfälle nach BauGB § 246 Abs. 8-14. Quelle: eigene Darstellung nach Wickel (2022)

Fall	Regelung innerhalb § 246	Gebietskategorie	Vorhabentypen	Modifizierung
Fall a	Abs. 8	Nicht beplanter Innenbereich	Nutzungsänderung von Bestand, Erweiterung, Änderung, Erneuerung	Befreiung vom Erfordernis des Sich-Einfügens
Fall b	Abs. 9	Außenbereich, unmittelbarer räumlicher Zusammenhang mit Siedlungsbereich	Alle Vorhaben	Dispensierung bestimmter öffentlicher Belange
Fall c	Abs. 13 Nr. 2	Außenbereich	Nutzungsänderung von Bestand, Erneuerung, Erweiterung	Dispensierung bestimmter öffentlicher Belange
Fall d	Abs. 13 Nr. 1		Aufstellung mobiler Unterkünfte	Dispensierung bestimmter öffentlicher Belange – befristet (drei Jahre)

Fall	Regelung innerhalb § 246	Gebietskategorie	Vorhabentypen	Modifizierung
Fall e	Abs. 12 Nr. 1	Innenbereich, Bebauungspläne	Aufstellung mobiler Unterkünfte	Befreiung B-Plan – befristet (drei Jahre)
Fall f	Abs. 12 Nr. 2	Innenbereich: Gewerbe-, Industrie- und Sondergebiete	Nutzungsänderung von Bestand	
Fall g	Abs. 10	Innenbereich: Gewerbegebiete	Alle Vorhaben	Befreiung B-Plan, wenn Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme/regulär zulässig sind
Fall h	Abs. 11	Innenbereich		reguläre Zulassung, wenn Anlagen für soziale Zwecke bisher als Ausnahme zulässig sind
Fall i	Abs. 14	Alle Bereiche	Alle Vorhaben	Freistellung von BauGB/BauNVO

Tabelle 1: Auflistung der Planungsfälle nach BauGB § 246 Abs. 8-14. Quelle: eigene Darstellung nach Wickel (2022)

Fall a bezieht sich auf den unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB. Für die Nutzungsänderung bestehender Gebäude sowie deren Erweiterung, Änderung oder Erneuerung hin zu Flüchtlingsunterkünften kann hier von dem Erfordernis des Einfügens in die nähere Umgebung abgesehen werden (**§ 246 Abs. 8 BauGB**).

Im **Fall b** ist die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft im Außenbereich (auf Flächen ohne Bebauungsplan) im Zusammenhang mit nach § 30 oder § 34 BauGB bebauten Flächen auch in Abweichung von den Bestimmungen des Flächennutzungs- oder Landschaftsplans gestattet (**§ 246 Abs. 9 BauGB**).

Auch **Fall c** und **Fall d** liegen im Außenbereich. Ersterer ermöglicht eine Nutzungsänderung, Erneuerung oder Erweiterung eines *bestehenden Gebäudes* (**§ 246 Abs. 13 Nr. 2 BauGB**), zweiterer die auf drei Jahre befristete Errichtung *mobiler Unterkünfte* (**§ 246 Abs. 13 Nr. 1 BauGB**), jeweils auch in Abweichung von den Bestimmungen des Flächennutzungs- oder Landschaftsplans.

Die **Fälle e bis h** decken den Innenbereich, § 30 BauGB, ab. Im Fall e ist in Abweichung vom Bebauungsplan die auf drei Jahre befristete Errichtung *mobiler Unterkünfte* möglich (**§ 246 Abs. 12 Nr. 1 BauGB**). Fall f beschränkt sich auf Gewerbe-, Industrie- und Sondergebiete, in denen auf ebenfalls drei Jahre befristet Nutzungsänderungen in Ab-

weichung vom Bebauungsplan vorgesehen werden können (**§ 246 Abs. 12 Nr. 2 BauGB**).

Fall g findet lediglich in Gewerbegebieten Anwendung. Sofern *Anlagen für soziale Zwecke*, zu denen auch Flüchtlingsunterkünfte zählen, hier ausnahmsweise oder regulär zulässig sind, können sie auch in Abweichung von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugelassen werden (**§ 246 Abs. 10 BauGB**).

Der **Fall h** bezieht sich auf diejenigen Baugebiete, die den Wohn- und gemischten Bauflächen zugeordnet sind. Sofern *Anlagen für soziale Zwecke* nach den Bestimmungen des Bebauungsplans hier ausnahmsweise zulässig sind, können Flüchtlingsunterkünfte dort regulär zugelassen werden (**§ 246 Abs. 11 BauGB**).

Sollte eine Kommune mit den Absätzen 8-13 dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten für Geflüchtete nicht oder nicht rechtzeitig bereitstellen können, ermöglicht **§ 246 Abs. 14** Abweichungen vom BauGB in erforderlichem Umfang.

Weiterhin sind für Flächen nach § 30 und § 34 BauGB beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB, Innenbereichsentwicklung, möglich.

3 Theoretischer Rahmen

3.1 Perspektiven auf Konflikte

Diese Studie zielt darauf, Konflikte rund um den beschleunigten Bau von Unterkünften für Geflüchtete untersuchen. Dafür ist zunächst eine Einordnung notwendig, welche theoretischen Perspektiven auf Konflikte bestehen und worin Konflikte im Kontext von Stadtplanung und Migration bestehen. Aufbauend auf diesen Grundlagen wird ein Mehrebenenmodell zu Kommunikation, Beteiligung und Konflikte im beschleunigten Bauleitplanverfahren eingeführt. Dieses Modell ist der Ausgangspunkt für die anschließende Analyse der Konflikte im empirischen Material.

Ein Konflikt ist eine Auseinandersetzung oder eine Form der **Unstimmigkeit** zwischen zwei oder mehreren Parteien, die unterschiedliche Interessen, Ansichten oder Ziele verfolgen und dabei in einen Widerspruch geraten (können) (Schrader 2018). Konflikte sind **inhärenter Bestandteil pluralistischer Gesellschaften**. Theorien dazu werden in zahlreichen Fachdisziplinen aus unterschiedlichen Perspektiven und Ausgangslagen heraus diskutiert. Als ein gemeinsamer Nenner dieser Theorien lässt sich festhalten: Konflikte können Motoren für gesellschaftlichen Wandel sein. Sie regen an, Strukturen zu überdenken, und können Impulse für Neues geben:

„Wo sie fehlen, auch unterdrückt oder scheinbar gelöst werden, wird der Wandel verlangsamt und aufgehalten. Wo Konflikte anerkannt und geregelt werden, bleibt der Prozess des Wandels als allmähliche Entwicklung erhalten. Immer aber liegt in sozialen Konflikten eine hervorragende schöpferische Kraft von Gesellschaften.“ (Dahrendorf 1974: 272; vgl. auch 1972)

In der Konfliktforschung wird zwischen der **manifesten** und der **latenten Ebene** eines Konflikts unterschieden.

Manifest ist das konkrete Handeln und Verhalten der Konfliktparteien. Latent sind die nicht bis zum Ende nachvollziehbaren Interessen und Absichten derselben (Schrader 2018). Nach Galtung (2009; vgl. auch Bourdieu 1979) sind Konflikte nicht nur auf offensichtliche Auseinandersetzungen zurückzuführen, sondern auch auf **tiefere, strukturelle Ursachen** wie soziale Ungerechtigkeiten, ungleiche Ressourcenverteilung und kulturelle Unterschiede. Diese verborgenen Wurzeln können vielfältige Formen annehmen und sie erschweren die Analyse, da Konflikte oft durch verschiedene Faktoren gleichzeitig beeinflusst werden. Aus diesem Grund ist es wichtig, nicht nur die sichtbaren Symptome, sondern auch die strukturellen Ursachen von Konflikten zu verstehen, um diese zu bearbeiten. Daher erfordert die Auseinandersetzung mit Konflikten nach Galtung einen tiefen Einblick in die zugrunde liegenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Kontexte (vgl. Schrader 2018).

Der Ökonom Peter Nijkamp (1980) definiert dazu in seinem umweltpolitischen Entscheidungsmodell unterschiedliche **Zielsysteme** als Auslöser von Konflikten: Zum einen können innerhalb einer Organisation konkurrierende Ziele zu Konflikten führen. Es können ebenso außerhalb einer Organisation mehrere Akteure mit konkurrierenden Zielen auf einer Ebene involviert sein, was wiederum zu Konflikten führen kann. Zum anderen können ebenen-übergreifende Aspekte eine Rolle spielen wie die Arbeitsteilung im politisch-administrativen Mehrebenensystem, beispielsweise im Verhältnis von Staat und Kommune, oder auch konkurrierende zeitliche Orientierungen.

In der Psychologie werden zudem unterschiedliche **Konflikttypen** und **Konfliktauslöser** formuliert (Regnet 2000):

- Verteilungskonflikte entstehen durch Sachzwänge und strukturelle Aspekte (z. B. Ressourcen).
- Beurteilungskonflikte werden meist durch Kommunikationsdefizite und unterschiedliche Informationslagen hervorgerufen.
- Bewertungskonflikte fußen auf Unterschieden in Zielen, Einstellungen, Werten, Normen.
- Beziehungskonflikte oder persönliche Probleme resultieren aus Eigenschaften der Konfliktparteien und Personen (z. B. unterschiedliche Machtverteilung).

Diese verschiedenen Typen haben unterschiedliche Ursachen und auch Folgen für die Gestaltung und das Gelingen von Kommunikation und Beteiligung in der Stadtplanung. Zugleich verdeutlichen die verschiedenen Konflikttypen und -auslöser, dass Konflikte keine Sondersituation, sondern vielmehr den Regelfall auf allen Ebenen des gesellschaftlichen Zusammenlebens darstellen. Aus einer (stadt-)soziologischen Sichtweise heraus sind **Konflikte konstitutiver Teil städtischen Lebens**: „Die Stadt ist im Gleichgewicht, wenn sie die kulturelle Kraft aufbringt, Ungleichgewichte auszuhalten.“ (Hasse 2014: 142) Städtischer Raum ist immer auch ein Begegnungsraum mit dem Fremden und damit ein Aushandlungsraum divergierender Interessen. Durch die Sichtbarkeit und schlichte Koexistenz von Menschen, die sich untereinander fremd sind, treten Konflikte als selbstverständlicher Teil städtischen Alltags hervor. Die Methoden der Aushandlung können von bloßer Kenntnisaufnahme über Ignoranz oder Klärung bis hin zur Konfrontation und Eskalation vielfältig sein. Die stetig stattfindende Aushandlung konfliktreicher Situationen im Alltag zeigt, wie inklusiv menschliches Verhalten in den meisten Fällen ist und wie handlungsfähig Menschen mit konfliktreichen Situationen umgehen (können). Konflikte sind also essenziell für das gesellschaftliche Zusammenleben und die Weiterentwicklung desselben.

Neben diesen übergeordneten Konflikttheorien gibt es Theorien und Ansätze, die sich mit Planungskonflikten sowie insbesondere mit Konflikten rund um Migrationsgeschehen beschäftigen. Auf diese wird im Folgenden eingegangen.

Planungskonflikte

Konflikte sind in der Stadtplanung und -entwicklung inhärent (Durner 2005; Fürst 2005; Pløger 2004). Planung moderiert zwischen Interessen und Nutzungen sowie unterschiedlichen Zeithorizonten. Konfliktlösungen im Heute zu

finden, ist genauso Aufgabe der Planung, wie Leitideen für das Morgen aufzustellen. Planung selbst kann Konflikte hervorrufen, beispielsweise durch konkurrierende Raumansprüche oder sich verändernde Rahmenbedingungen im Laufe der Zeit.

Kommunen haben zahlreiche Aufgaben, die unterschiedliche Formen der Planung bedürfen. Während es lange Zeit um Gefahrenabwehr und die Regulierung von Bautätigkeiten ging, geht es spätestens seit den 1990er Jahren neben diesen Aspekten zunehmend darum, Entwicklungen zu planen und kooperativ zu handeln (Selle 1995: 240). In Zeiten, in denen die kollaborative Stadtplanung und -entwicklung im Fokus der Städte liegt und in denen immer komplexer und dringlicher werdende Fragestellungen wie beispielsweise die Bewältigung des Klimawandels auftreten, werden Planungskonflikte zahlreicher (Eichenauer 2023; Hesse & Kühn, M. 2023; Kühn, M. 2021).

Neben diesen vielfältigen Planungsaufgaben, die selbst Reibung erzeugen, kommen Konflikte durch die oftmals unterschiedlichen Ansprüche der beteiligten und betroffenen Akteure und deren Abwägung hinzu. Planung ist dabei zumeist auf Konsens ausgerichtet und muss zwischen verschiedenen Rationalitäten vermitteln. Der möglichst gerechten Abwägung wird dabei bisher in der Planungsforschung wenig Beachtung geschenkt, während Abwägungsdefizite die Rechtssicherheit von Plänen gefährden und Konflikte in Gerichte verlagern (Hesse & Kühn, M. 2023). Zunehmend wird neben der konsensorientierten kommunikativen Planung auch die agnostische Planung als Modus diskutiert, die Konflikte als produktiv ansieht (Pløger 2004, 2021; Reuter 2023).

Hesse und Kühn (2023: 426) formulieren basierend auf Simmie (2001) Ursachen von Planungskonflikten: Sie „entstehen in Abhängigkeit vom konkreten Gegenstand, den jeweils konfligierenden Zielen und Interessen der beteiligten Akteure sowie den institutionellen Regeln und Kompetenzen, diese Konflikte zu bearbeiten bzw. aufzulösen“. Eva Eichenauer (2023: 518) formuliert dazu weiter: „Um das produktive Potenzial von Konflikten für die Planungspraxis heben zu können, sind zumindest zwei Dinge erforderlich: Erstens müssen Konflikte als solche anerkannt und ihnen produktives Potenzial zuerkannt werden und zweitens müssen Strategien etabliert werden, die ihre konstruktive Bearbeitung erlauben.“ Reuter (2023) betont in dem Zuge, dass auch bei der Konfliktbearbeitung und Konsensfindung nicht immer alle relevanten Gruppen einbezogen werden und auch Machtstrukturen bei Konflikten zu beachten sind.

Abwägung findet in der formellen Planung zumeist zwischen den Phasen der Beteiligung und der Entscheidungsfindung statt (Hesse & Kühn, M. 2023). Damit äußern sich Konflikte auch besonders häufig im Rahmen dieser Phasen. Hierbei spielten laut Selle (2019) in den vergangenen Jahren unter anderem Medien, Misstrauen, Transparenz und Akteursvielfalt eine große Rolle. Treffen Medien mit emotionalisierenden Inhalten und polarisierender Rhetorik auf eine tendenziell misstrauische Bevölkerung, kann dies Konflikte schüren – selbst wenn letztere nur wenig betroffen ist. Transparenz in den komplexer werdenden Rahmenbedingungen ist zudem essenziell – beispielsweise, in welchem Verhältnis Einzelentscheidungen zu gesamtstädtischen Anforderungen stehen. Aber auch die Akteursvielfalt im Sinne der Repräsentativität an sich ist zu beachten. In den vergangenen Jahren zeigte sich hierbei ein Fokus auf die Anzahl der Beteiligten und weniger auf ihre Vielfalt. Dies kann weitere Konflikte insbesondere in Bezug auf Betroffenheiten und die Demokratie an sich hervorrufen (Maikämper et al. 2024; Selle 2019).

Konflikte in der migrationsbezogenen Planung

Das Thema Migration und der Umgang und die Gestaltung des Ankommensprozesses von Geflüchteten in Deutschland ist für Städte ein konfliktträchtiges Feld. Hierbei zeigt sich laut Hesse und Kühn (2023: 425) besonders deutlich das „Dilemma, mit lokalen Strategien auf übergeordnete Entwicklungen zu reagieren“. Dies spiegelt sich in Debatten rund um die Finanzierung und die Einführung immer neuer rechtlicher Bedingungen wider. Eine mittel- und langfristige Planung und damit auch ein Integrationsmanagement sei so kaum möglich (Kunhardt & Sinning 2022). Eine große Rolle dabei spielt die Unplanbarkeit von Migration (Roth 2022).

Diese resultiert einerseits aus der begrenzten Steuerbarkeit von Migration und andererseits aus dem Streben nach Steuerung von Migration durch beispielsweise nationale Regulationspolitiken und Institutionalisierung. Verschiedene Institutionen dienen als „Apparate der Produktion von Normen, Strukturen und Organisationen zur Beeinflussung von Migration“ (Oltmer 2021). In diesem System der Migrationspolitik haben nicht alle beteiligten Akteure die gleiche Entscheidungshoheit, was Konflikte unausweichlich macht. Das gilt besonders dann, wenn Entscheidungen lokal umgesetzt werden müssen, die von politisch übergeordneter Ebene stammen und lokale Alltags- und Verwaltungsrealitäten nicht berücksichtigen (FitzGerald 2022).

Hinzu kommt: Unterschiedliche Akteure – wie etwa Entscheidungsträgerinnen in Bund, Ländern, Kommunen sowie Experten unterschiedlicher Disziplinen und auch Bürgerinnen und Bürger sowie Geflüchtete selbst – haben verschiedene Vorstellungen und Bewertungen von Zielen, Ressourcen und Migrationsprozessen (SVR 2021; Oltmer 2009). Während beispielsweise einige Bürger die Aufnahme von Geflüchteten als humanitäre Pflicht sehen, betrachten andere dies als Belastung der Ressourcen und Sozialsysteme (Assad et al. 2021). Zudem können Ressourcen unterschiedlich verteilt sein, etwa wenn Kommunen um begrenzte finanzielle Mittel für die Unterbringung konkurrieren. Auch Geflüchtete verbinden mit der Ankunft in Deutschland unterschiedliche Erwartungen, die möglicherweise nicht erfüllt werden, was schließlich zu vielfältigen Formen von Frust führen kann.

Darüber hinaus führen unterschiedliche Hierarchien zu asymmetrischen Konflikten und erschweren die angemessene Aushandlung der Konflikte (Dahrendorf 1974). Ein vermeintlich technokratischer Prozess der Verwaltung und Gestaltung der Unterbringung von Geflüchteten in Deutschland wird umrahmt durch zutiefst persönliche und individuelle Absichten. Das Verfahren, sprich der Status einer geflüchteten Person und der damit verbundene Prozess, der für ankommende Geflüchtete beginnt, trägt bereits in sich eine Asymmetrie, durch die Konflikte programmiert sind. Während staatliche Akteure die Macht besitzen, Entscheidungen zu treffen und zu bestimmen, müssen Geflüchtete in einer Position der Abhängigkeit verharren, abwarten und sind auf das Urteil anderer angewiesen. Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Akteure, wie Kommunen, Vereine und Institutionen, die in diesem Prozess ebenfalls agieren und deren Einflüsse und Entscheidungen die Konflikte weiter komplex und vielfältig machen. Dies erfordert eine besondere Konfliktbewältigung und -prävention (Blommaert 2009; Jacquemet 2011).

Nicht zuletzt ist der Diskurs um Fluchtmigration von langjährigen Debatten gekennzeichnet, in denen die Migration von Geflüchteten häufig mit dem Narrativ der Überforderung verknüpft wird. Auf die Paradoxität im Umgang mit Migration, der zwischen „flexiblen Einwanderungsquoten“ einerseits und totaler „Abschottung“ andererseits changiert, weisen unterschiedliche kritische Migrationsforscher hin (Bukow 2001; Hess et al. 2009; Hill 2016; Yildiz 2013). Dieses dichotome Verständnis von guter und schlechter bzw. managebarer und überfordernder Migration beeinflusst die lokalen Debatten zur Aufnahme von Geflüchteten und führt zu Konflikten (vgl. Berding 2020: 37 ff).

3.2 Mehrebenenmodell zu Kommunikation, Beteiligung und Konflikten

Aufbauend auf den beschriebenen Grundlagen zu Konflikten im Kontext von Stadtentwicklung, Planung und Migration wird ein Mehrebenenmodell für die Untersuchung der Konfliktlandschaft rund um beschleunigte Bauleitplanverfahren zur Schaffung von kommunalen Flüchtlingsunterkünften vorgeschlagen. Das Modell dient als Analyserahmen für die empirische Untersuchung, mit der das Modell zugleich verfeinert und konkretisiert werden soll (vgl. Kapitel 7 und 8).

Im Mehrebenenmodell werden fünf zentrale Ebenen und Einflussgrößen für die zu untersuchenden Konflikte und die damit verknüpften Kommunikations- und Beteiligungsprozesse unterschieden (Abbildung 3).

1. Übergeordnete Ebenen:

Im Bereich der Migration stellen die unterschiedlichen (Entscheidungs-)Ebenen eine potenzielle Konfliktbasis dar: Bundesweite und landesspezifische Entwicklungen, Vorgaben und Debatten wirken sich auf städtische, quartiersbezogene und lebensweltliche Kontexte aus.

2. Städtischer Kontext:

Der städtische soziale, politische, wirtschaftliche Kontext spielt eine wichtige Rolle in der Entstehung von Konflikten. Bestehende sektorale und übergreifende Ziele, Strategien und Konzepte der kommunalen Entwicklung bilden einen relevanten Rahmen für die konkrete Aushandlung in einzelnen Verfahren.

3. Beschleunigtes Verfahren:

Das Bauleitplanverfahren zur Unterbringung von Flüchtlingen selbst sowie dessen Prozessgestaltung kann Konflikte hervorrufen. Diese äußern sich insbesondere zwischen Beteiligungs- und Bewertungsphasen. Umfang der Beteiligung und Einbezug verschiedener Akteure sowie Transparenz und Vertrauen spielen hier eine Rolle.

4. Akteure:

Akteure mit unterschiedlichen (institutionellen) Interessen, Wertvorstellungen und Zielen treffen in (Planungs-) Prozessen aufeinander, was potenziell zu Konflikten führen kann. Die Akteure können unterteilt werden in prozesssteuernde Akteure, die den Prozess planen und gestalten (z. B. Verwaltungsmitarbeitende, Politik) und in weitere Anspruchsgruppen, die beteiligt werden (z. B. lokale Politik, Anliegerinnen, organisierte Zivilgesellschaft etc.).

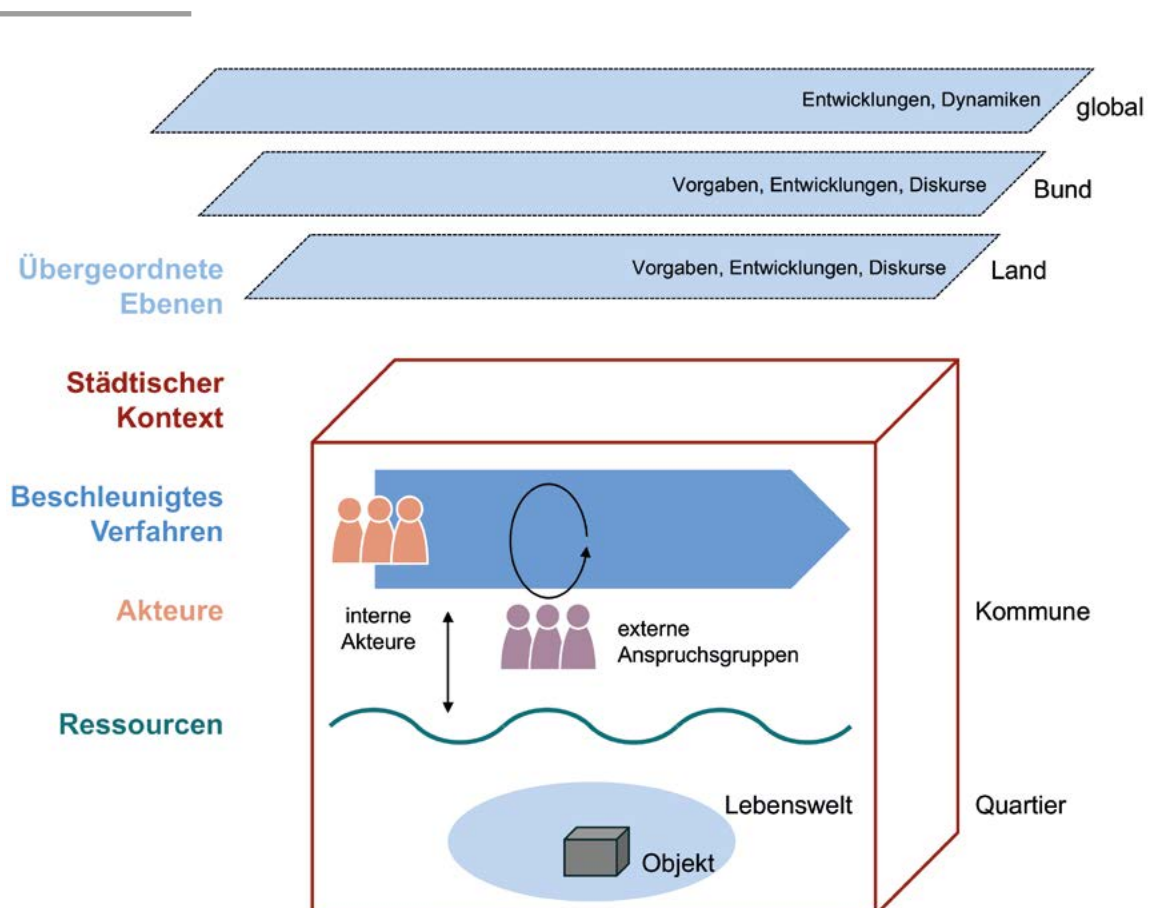


Abbildung 3: Mehrebenenmodell zu Kommunikation, Beteiligung und Konflikten. Quelle: eigene Darstellung

5. Ressourcen:

Verfügbare Ressourcen und der Zugang zu diesen beeinflussen die Prozesse und können Grundlage von Konflikten sein. Dazu gehören sowohl die verwaltungsinternen Ressourcen zur Bearbeitung der anstehenden Aufgaben und Verfahren als auch die Verfügbarkeit von Flächen, investiven Mitteln und Personal für Umsetzung und Betrieb. Ebenso können unterschiedliche Erwartungen und Wahrnehmungen zur Verfügbarkeit und zum Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in einer Kommune wie beispielsweise Kindertagesstätten oder bezahlbarer Wohnraum Anlass und Gegenstand von Konflikten sein.

Das Ziel der empirischen Erhebungen ist es, die Relevanz dieser Ebenen und Einflussgrößen für Kommunikation, Beteiligung und Konflikte mit ihren verschiedenen Verläufen und Dynamiken im Rahmen der beschleunigten Bauleitplanverfahren zur Schaffung kommunaler Flüchtlingsunterkünfte genauer zu beleuchten. Angesichts der zuvor skizzierten Vielgestaltigkeit und Komplexität von Konflikten im Kontext von Stadtentwicklung, Planung und Migration ist dieses Modell als eine erste grobe Sortierung zu verstehen. Im Fokus steht die Prozessperspektive und deren Einbettung in das Wirkungsgefüge der lokalen Demokratie. Das Modell ist damit grundlegend offen für weitere theoretische Perspektiven auf Konflikte.

4 Methodik

Das Forschungsprojekt hat zum Ziel, den Mikrokosmos beschleunigter Verfahren zur Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge zu untersuchen. Im Fokus stehen die Anwendung der Bauleitplanverfahren, die Kommunikation und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie die auftretenden Konflikte und ihre Dynamiken. Dabei soll das Zusammenspiel mit übergeordneten städtischen und bundesweiten Entwicklungen ebenso wie mit lebensweltlichen Fragen vor Ort einbezogen werden. Die Studie fokussiert die kommunale Praxis in Deutschland, welche vergleichend untersucht wird.

Die Studie entwickelte sich entlang von fünf Forschungsschritten (vgl. Abbildung 4). Mittels einer Literaturrecherche wurden sowohl die theoretischen als auch die empirischen Grundlagen gelegt. Eine Kleingruppendiskussion war der Start in eine vergleichende Betrachtung der kommunalen Praxis und der Austausch der Erfahrungen zwischen verschiedenen Städten. Darauf aufbauend wurden vier Fälle vertieft untersucht und anschließend einem Quervergleich entlang der Forschungsfragen unterzogen. Abschließend wurden weiterführende Perspektiven, Chancen und Grenzen der Gestaltung von Kommunikation und Beteiligung und der verbesserten Konfliktbewältigung erörtert. Das Projekt schließt mit einer Transferveranstaltung mit kommunalen Praxisakteuren.

Die Literaturrecherche wurde zunächst zu Grundbegriffen der Unterbringung von Geflüchteten durchgeführt. Dabei wurden ein Überblick über beschleunigte Bauleitplanverfahren zur Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete gewonnen und zudem theoretische Grundlagen insbesondere in Bezug zu Konflikten erarbeitet. Außerdem wurde in Fachzeitschriften, Büchern und Zeitungsartikeln sowie Berichten über die Anwendung der beschleunigten Bauleitplanverfahren auf kommunaler Ebene recherchiert, um die empirische Arbeit vorzubereiten. Im Anschluss an die Literaturrecherche wurde eine Longlist von Städten mit lokalen Konflikten zur Wohnraumschaffung für Geflüchtete, über die es Zeitungsberichte gab, erstellt. Hierbei wurde auf eine Verteilung über ganz Deutschland und auf verschiedene Stadtgrößen geachtet. Aus dieser Longlist wurden dann insgesamt ca. 30 Städte für eine Kleingruppendiskussion angefragt, zu der wiederum fünf Städte kamen. Die Kleingruppendiskussion wurde online durchgeführt mit dem Ziel, einen ersten Einblick in die beschleunigten Bauvorhaben vor Ort, die Beteiligung und die damit verbundenen Konflikte zu erlangen. Nach der Auswertung dieser Kleingruppendiskussion und aufbauend auf den oben beschriebenen theoretischen Grundlagen wurde dann ein Analyserahmen für die Fallstudien erarbeitet. Die Fallstudien wurden im Frühjahr 2024 in vier Städten durchgeführt.



Abbildung 4: Schematische Darstellung des Forschungsprozesses. Quelle: eigene Darstellung

Fallstudien

Die Fallstudien wurden im März und April 2024 durchgeführt. Für die Auswahl der Städte wurde zunächst eine Longlist an interessanten Fällen auf Basis der vorangegangenen und einer ergänzenden Online-Fallrecherche erstellt. Aus dieser Longlist wurden dann vier Städte ausgewählt. Dabei spielten für die Auswahl eine Verteilung über ganz Deutschland, die Unterschiedlichkeit der Fälle und der Stadtgröße sowie die Verfügbarkeit der möglichen Interviewpartner eine Rolle. Daraus ergaben sich folgende Fälle:

Die Fallstudie wurde in Form von jeweils vier bis sechs Interviews in Person und online durchgeführt. Es fanden insgesamt 18 Interviews statt. Ergänzend wurden Sitzungsprotokolle und Zeitungsartikel, Websites und Videoaufzeichnungen gesichtet, um Prozessinformationen zu erhalten. Ein Vor-Ort-Besuch jedes Falls diente der Erkundung des Standortes und seiner Umgebung. Die leitfadengestützten Interviews dauerten zwischen 30 und 90 Minuten. Die Interviewpartnerinnen stammten aus dem Bau-, Planungs-, Sozialbereich sowie der Lokal- und Stadtpolitik. Die Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und mit MaxQDA induktiv codiert und ausgewertet. Im Anschluss wurden die Erkenntnisse im Mehrebenenmodell zu Kommunikation, Beteiligung und Konflikten eingeordnet und damit ein Gesamtblick auf die kommunale Konfliktlandschaft entwickelt (vgl. Kapitel 7).

Durch einen Quervergleich der Fälle bezogen auf 1) die Anwendung der beschleunigten Bauleitplanverfahren zur Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete, 2) die Kommunikationsprozesse darin und 3) die auftretenden Konflikte

im Zusammenhang mit diesen Verfahren wurden Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgedeckt. Diese dienten auch der Ausarbeitung der Chancen und Grenzen der Gestaltung von Prozessen zur Unterbringung von Geflüchteten (vgl. Kapitel 9).

Da sich diese Studie mit vier ausgewählten Fällen beschäftigt, ist damit im Sinne des gewählten qualitativen Forschungsansatzes noch keine Sättigung der Argumente zu erwarten. Denn in den Städten spielen lokale Faktoren eine große Rolle – angefangen vom politischen Klima über langfristige Fragen der Bodenpolitik, der Kommunikations- und Beteiligungskultur bis hin zu den jeweils spezifischen Vorerfahrungen in der Unterbringung und der Integration von Geflüchteten. Daher wäre in einer Vertiefung eine Ausweitung der Fälle in Bezug auf geografische Lage, Stadtgröße, Stadtentwicklungsstrategien und politische Situation ratsam. Eine weitere Einschränkung besteht durch die eingeschränkte Anzahl und die subjektiven Aussagen der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner. Der Fokus liegt hier vor allem auf planungsbedingten Akteuren und wenigen Stimmen aus der Politik, die Perspektive der Bürgerschaft und der Geflüchteten selbst wurde nicht direkt erfasst. Die Studie kann dennoch als wertvoller Anstoß für weitere Forschungen betrachtet werden. Sie zeigt, wie unterschiedlich die jeweiligen Fälle und lokalen Kontexte sind und welchen Einfluss neben übergeordneten Herausforderungen auf globaler und nationaler Ebene auch lokal spezifische Faktoren und ihre Dynamiken auf die jeweiligen Konfliktlagen haben. Diese Erkenntnisse sind deshalb besonders relevant, da sie die Komplexität der lokal greifenden Migrationspolitik hin zum beschleunigten Verfahren für die Unterbringung von Geflüchteten verdeutlichen.

	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4
Größe	Wachsende Großstadt	Wachsende Großstadt	Wachsende Großstadt	Schrumpfende Kleinstadt
Bundesland	NRW	BW	BR	BR
Kreis	kreisfrei	kreisfrei	kreisfrei	Kreisstadt
Art	Containerstandort	Modulbau	Neubau	Umbau
BauGB Abs.	§ 246 Abs. 9	§ 246 Abs. 9	§ 246 Abs. 9	§ 246 Abs. 13.1

Tabella 2: Übersicht über die untersuchten Fälle. Quelle: eigene Darstellung

5 Ergebnis 1: Anwendung der beschleunigten Verfahren in Städten

Die Frage, inwieweit die beschleunigten Verfahren im Bau von Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge in den Kommunen angewandt werden, ist bislang nicht stark beforscht (vgl. Kapitel 2). Daher nimmt das Forschungsprojekt zunächst den Stand der Anwendung der beschleunigten Verfahren zur Schaffung von Wohnraum für Flüchtlinge in deutschen Kommunen in den Blick.

Anwendung und Formen der Wohnraumschaffung

Alle neun untersuchten Kommunen wenden § 246 BauGB an, um Wohnraum für Geflüchtete zu schaffen. Oftmals wird zunächst die Anwendung von § 34 BauGB geprüft. Insbesondere Absatz 9 (Errichtung im Außenbereich im Zusammenhang mit bebauten Flächen) und Absatz 13 (im Außenbereich Nutzungsänderung, Erneuerung oder Erweiterung eines bestehenden Gebäudes oder Errichtung von mobilen Unterkünften (drei Jahre befristet)) werden für die Nutzung von Flächen für Geflüchtete im Außenbereich angewendet. Insbesondere wird Absatz 9 positiv gesehen, da dieser die Möglichkeit einer Nachnutzung für bezahlbaren Wohnraum zulässt. Absatz 14 (Abweichung vom BauGB, falls Errichtung nach Abs. 8-13 nicht möglich ist) wurde als „Joker“ bezeichnet, den Kommunen in besonders komplexen Fällen anwenden. Absatz 10 (Errichtung in Gewerbegebieten, sofern Anlagen für soziale Zwecke zulässig sind) und 12 (befristete mobile Unterkünfte im Innenbereich sowie befristete Nutzungsänderungen in Gewerbe-, Industrie- und Sondergebieten) werden grundsätzlich auch bei Gewerbegebieten genutzt.

Der Neubau von Gebäuden findet vor allem in den Großstädten verstärkt in den Außenbereichen und in modularer Bauweise statt. In wenigen und eher kleineren Kommunen werden zudem noch Flächen im Innenbereich genutzt. Viele Flächen im Innenbereich, so die Kommunen, wurden

bereits von Privatinvestorinnen entwickelt. Bei Neubauten wird meist für mehrere Jahre geplant (10-25 Jahre) mit anschließender Umwandlung in (sozialen) Wohnraum. Mobile Lösungen werden zum einen kurzfristig auf noch freien Bauflächen oder auch befristet im Innenbereich, beispielsweise auf Sportplätzen, genutzt. Hierbei wird allerdings vermehrt die Nachhaltigkeit in Frage gestellt. Neuere Ideen sind die Errichtung von mobilen Tiny Houses oder die Nutzung von Wohnmobilstandorten für befristete Container.

In den vergangenen Jahren werden vermehrt auch Umnutzungen angestrebt – zum einen kurzfristig (mehrere Monate bis wenige Jahre) beispielsweise in Form von Turnhallen und Hotels bei starkem Flüchtlingszustrom, zum anderen längerfristig (mehrere Jahre) zur Schaffung von Wohnraum, etwa in Form von Umnutzungen alter Gewerbestandorte.

Zugriff auf Flächen, weniger Beschleunigung

Alle Kommunen betonten, dass sie § 246 BauGB eher nutzen, um Zugriff auf Flächen zu erhalten, als dass es um eine Beschleunigung der Planungsverfahren geht. Insbesondere bei komplexer werdenden Fällen, beispielsweise komplexere Eigentumsstrukturen, und einer wachsenden Flächenknappheit bieten die beschleunigten Bauleitplanverfahren laut Teilnehmenden eine Zugriffsmöglichkeit und rechtliche Sicherheit. Einzelne Interviewpartner sagten, dass Kommunen mittlerweile auf § 246 BauGB angewiesen sind, um überhaupt bauen und planen zu können. Die in den vergangenen Jahren vorgenommenen Anpassungen und Ergänzungen wurden positiv wahrgenommen.

In den untersuchten Fällen dauerten die Prozesse von der Planung bis zum Bau der Unterkünfte zwischen 1,5 und

2,5 Jahren von den ersten Gesprächen bis zum Bezug der Unterkunft. Zwei Unterkünfte waren während der Studie noch nicht eröffnet, Verzögerungen gab es in allen Fällen. In drei von vier Fällen führten Klagen zu einem kurzfristigen Stopp des beschleunigten Bauleitplanverfahrens. Im Zuge dieser Klagen wurde zudem von Verzögerungen bei den Gerichten berichtet – auch wenn es sich um Eilverfahren handelte. In einigen Städten wurden fast alle neu geschaffenen Standorte beklagt, wodurch die angestrebte Beschleunigung wegfällt. Die Interviewpartnerinnen kritisierten fehlenden Schutz vor diesen Klagen bzw. eine fehlende bevorzugte Bearbeitung dieser Klagen vonseiten der Gerichte. In einem Fall führte ein nicht zulässiges Bürgerbegehren zu einer Verzögerung und vielen Diskussionen bis hin zu Protesten. Dies ist aber nicht als Einzelfall zu sehen, sondern vielmehr ein sich verbreitendes Phänomen – insbesondere im Osten Deutschlands. Weitere Verzögerungen wurden durch Anpassungen von Finanzierungen und Objektplanungen hervorgerufen. Aber auch Lieferschwierigkeiten von Baumaterialien führten zu monatelangen Verzögerungen.

Faktoren der Standortwahl

Sobald die Kommunen über eine Auswahl an Standorten verfügen, verfolgen sie unterschiedliche Strategien. Grundsätzlich streben alle Städte eine gleichmäßige und dezentrale Verteilung an und suchen zunächst nach Flächen im Eigentum der Stadt. Alle Städte nutzten zunächst innerstädtische Flächen, mussten im Laufe der Zeit aber vermehrt in die Außenbereiche ausweichen. Während in einem Fall eine sozial verträgliche Verteilung angestrebt wurde, wurde in einem anderen Fall eine Quote für die Verteilung innerhalb der Stadt- und Ortsteile festgelegt. In einem weiteren Fall gab es kaum eine Auswahl an Gebäuden und Flächen, sodass keine Gleichverteilung möglich war, auch wenn dies gewünscht war. Die Faktoren, die dann zu einer Priorisierung der Standorte führten, waren zum einen die Wirtschaftlichkeit (Erschließungsmöglichkeit und Beschaffenheit), das soziale Umfeld und die bereits vorhandene Infrastruktur (Versorgungsmöglichkeit, Anbindung, Schul- und Kitaplätze) sowie rechtliche Aspekte (Möglichkeit der Schaffung von Baurecht, Naturschutzfragen) und mögliche Flächenkonkurrenzen. In zwei Fällen wurde zudem die Wichtigkeit von potenziellen Anwohnerbelangen und Akzeptanz in der Bevölkerung betont.

Kritik am § 246 BauGB

Kritik am § 246 BauGB äußerten die Interviewpartner insbesondere in Bezug auf die Befristung der Standorte. Sie hat Auswirkungen auf deren Wirtschaftlichkeit und stellt ein erhöhtes Risiko für die Kommunen dar, da diese oftmals vor längeren Mietverträgen oder dem Kauf von Immobilien stehen. Die langfristige Planung würde dadurch erschwert und grundsätzlich würde dadurch mehr auf Kosten geachtet und weniger auf das Wohl der Bewohnerinnen. Die Angst der Kommunen, die Unterkünfte nach Ablauf der Frist auflösen zu müssen, obwohl die Anzahl der unterzubringenden Geflüchteten weiter hoch bleibt, ist groß:

„Wir haben gesagt, was nutzt das, wenn man jetzt für drei Jahre die Flüchtlinge unterbringt? Anschließend läuft das Gesetz aus und dann haben wir die Leute hier und können nicht weiter damit umgehen. Und das Schlimmste, was ja passieren kann, ist ja, dass man eine Nutzung untersagen muss, wo Flüchtlinge untergebracht sind.“ (Interviewpartner 1)

Weitere Kritikpunkte bezogen sich auf die fehlenden Erleichterungen in Bezug auf den Natur- und Emissionsschutz sowie auf das Bauordnungsrecht. Die Diskussionen um den § 246 BauGB entfachten zudem Diskussionen um den Charakter von Gewerbegebieten und Bewohnerschutz bei dauerhaftem Wohnen vor Ort. Gehofft wird auf mehr Möglichkeiten, innovative Konzepte zu testen – zum Beispiel eine Kombination von Wohnen für Geflüchtete mit weiteren (Wohn-)Nutzungen im gleichen Gebäude. Grundsätzlich wird erwartet, dass der § 246 BauGB verlängert und ggf. erweitert wird, die weitere Entwicklung und der Fortbestand bleiben abzuwarten. Die grundsätzlich angestrebte Beschleunigung bei gleichzeitiger Befristung der Paragraphen und Nutzungen sowie die Ungewissheit in Bezug auf den Paragraphen sind ein herausfordernder Kontext für Kommunen. Besonders kritisch wird es, wenn es zu Verzögerungen in den beschleunigten Verfahren kommt und Kommunen dadurch noch mehr unter Druck geraten.

Fallstudien

Vier verschiedene Fälle wurden in diesem Projekt vertieft untersucht. Sie stehen exemplarisch für weitere Fälle in Deutschland.

Fall 1 befindet sich in einer wachsenden Großstadt mit Flächen- und großem Wohnraummangel. 2014 wurden bereits mehrere (Container-)Standorte beschlossen, die nun mit steigenden Flüchtlingszahlen reaktiviert wurden. Im Zuge der Reaktivierung wurde ein Containerstandort im Außenbereich entwickelt. Da die Unterbringung von Flüchtlingen und weiteren benachteiligten Gruppen in diesem Fall bereits als Daueraufgabe gesehen wird, werden in dieser Stadt die Befristungen und Einschränkungen bei (Container-)Standorten diskutiert und kritisiert – auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit und der Ressourcenverfügbarkeit.

Fall 2 ist ebenfalls Teil einer wachsenden Großstadt, die in der Innenstadt einen Flächenmangel aufweist. Da dort bereits viele Standorte und eine dezentrale Unterbringung realisiert wurden, wurden nun auch im Außenbereich der Stadt Standorte in Modulbauweise im Rahmen eines stadtweiten Programms entwickelt. Hierbei wurde sowohl in der Öffentlichkeit als auch intern über angemessene Verteilungen und Unterbringungsformen diskutiert. Eine Klage aufgrund von Verfahrensfehlern sowie Nutzungskonkurrenzen auf den Flächen prägen die Diskussion rund um den Standort.

Fall 3 befindet sich im Speckgürtel einer wachsenden Metropole. Hier zeigt sich ein besonders starker Flächen- und Wohnraummangel und ein geringer Leerstand. Auch hier wurden und werden im Zuge eines stadtweiten Sonderbauprogramms für soziale Zwecke Flächen im Außenbereich entwickelt – immer auch mit Perspektiven für zukünftige (andere) Nutzungen. Verzug gab es dabei durch Klagen von Einzelpersonen. Zudem zeigen

sich Konflikte in der Zusammenarbeit von Verwaltung und lokaler Politik. Der Umgang mit der rechten Szene bei Veranstaltungen stellte eine weitere Herausforderung für die Stadt dar.

Fall 4 ist lokalisiert in einer schrumpfenden kleinen kreisangehörigen Mittelstadt, die mit Mängeln in der sozialen Infrastruktur zu kämpfen hat. In diesem Fall wird eine Umnutzung eines Bürogebäudes für Flüchtlingswohnen angestrebt, in dem außerdem zuständige Verwaltungseinheiten untergebracht werden sollen. Ein nicht zulässiges Bürgerbegehren sorgte hier für Verzögerungen. Auch hier zeigen sich wieder Fragen der (Gleich-)Verteilung über den Kreis. Zudem werden Zuständigkeiten und Zugriffsmöglichkeiten zwischen Stadt und Kreis diskutiert.

Im Folgenden werden die einzelnen Fälle porträtiert mit Fokus auf die Anwendung der beschleunigten Verfahren zur Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete und die Gestaltung der jeweiligen Kommunikations- und Beteiligungsprozesse.

Fall 1

Fall 1 steht für Fälle, bei denen Containerstandorte in Außenbereichen entwickelt werden. Dabei zeigen sich Herausforderungen in Bezug auf Ressourcenverfügbarkeiten und dabei insbesondere Flächen und Materialien. Damit einher geht die Frage, inwiefern diese temporäre Lösung als nachhaltige Variante gesehen werden kann, die langfristig auf grundsätzlichen sozialen Wohnraum-mangel antwortet.

Kontext

Der Fall ist in einer wachsenden Großstadt lokalisiert. Generelle Herausforderungen sind hier ein angespannter Wohnungsmarkt, Flächenknappheit sowie die Konkurrenz zwischen Natur- und Klimaschutz und dem Schaffen von neuem Wohnraum.

Die gesamtstädtische Strategie zur Unterbringung Geflüchteter setzt sich aus der Anmietung dezentralen Wohnraums, der Anmietung von Hotels, der Umnutzung von Gewerbebauten und Containerstandorten zusammen. Da mehrere Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes innerhalb der Stadt liegen, übererfüllt sie ihr Aufnahme-soll.

Der Fokus der Fallstudie liegt auf einem Containerstandort, der 2015 zusammen mit weiteren beschlossen, dann jedoch nicht realisiert und 2021 wieder aktiviert wurde. Dieser Standort wurde unter § 246 Abs. 9 BauGB errichtet, um im Außenbereich im Zusammenhang mit dem Innenbereich eine mobile Unterkunft für 80 Personen zu errichten. Baurechtlich sind die Container unbefristet zulässig, aber die Flächeneigentümer, die der Stadt den Standort vorschlugen, wünschen die Nutzung nur für eine Dauer von fünf Jahren. In der näheren Umgebung liegen ein Seniorenzentrum, eine Schule, ein Kindergarten sowie eine Autobahn. Der Ortsteil, in dem sich die Unterkunft befindet, hat eine nur geringe Wachstumsquote und ein bürgerliches Umfeld.

Rollen und Zuständigkeiten

Die Stadtverwaltung ist wie folgt strukturiert: An der Spitze steht die Oberbürgermeisterin mit einem eigenen Dezernat. Zudem gibt es fünf weitere Dezernate, geleitet von Beigeordneten. Auf politischer Ebene gibt es einen Stadtrat und für jeden der vier Stadtbezirke eine Bezirksvertretung, deren Vorsitzender als Bezirksbürgermeister bezeichnet wird.

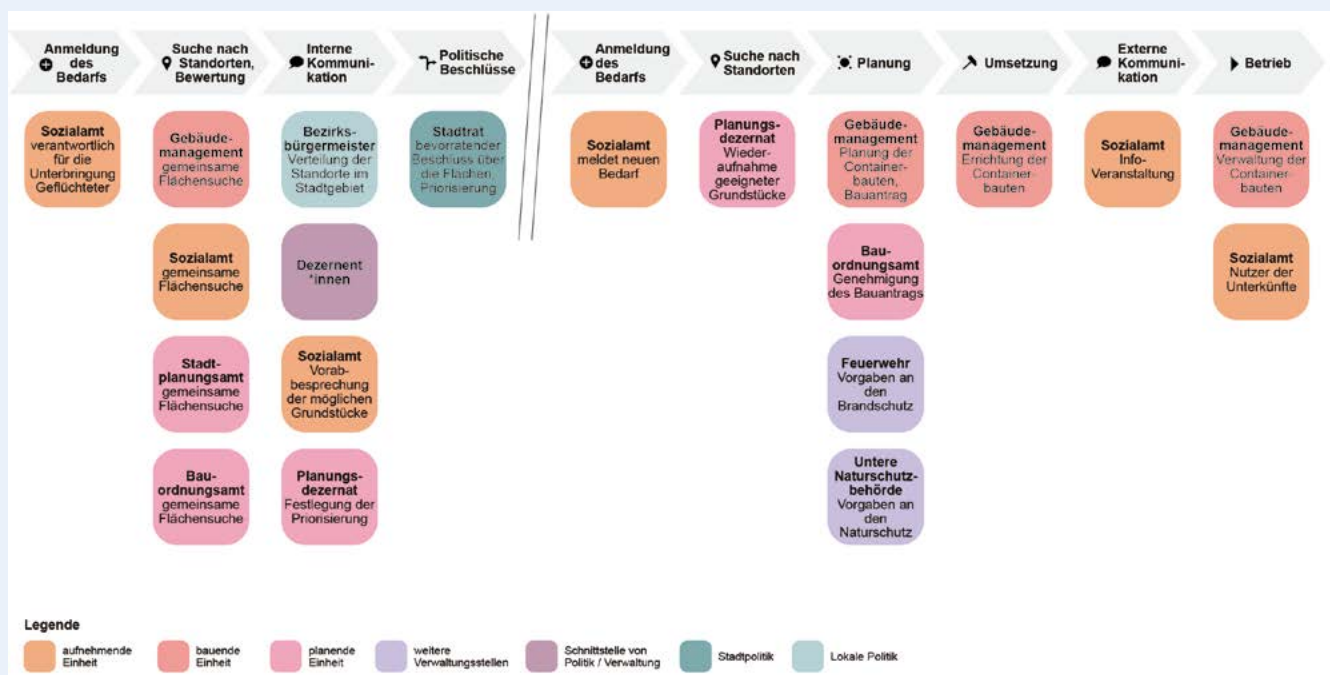


Abbildung 5: Zuständigkeiten im Prozess um die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft (Fall 1). Der linke Teil stellt den Prozess 2014 und 2015 dar, der rechte Teil die Wiederaufnahme des Standortes ab 2021. Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 5 stellt die Zuständigkeiten und den Prozess rund um die Errichtung der Unterkunft dar. Im Prozess der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften meldet das Sozialamt als aufnehmende Verwaltungseinheit den Bedarf an Unterbringungskapazitäten an. Gemeinsam mit dem Gebäudemanagement, dem Stadtplanungsamt und dem Bauordnungsamt sucht es nach geeigneten Grundstücken und Gebäuden für die Unterbringung. Über mögliche Standorte, deren Priorisierung und Verteilung im Stadtgebiet wird vor der politischen Beschlussfassung mit den Bezirksbürgermeisterinnen gesprochen. Im Anschluss werden sie vom Stadtrat verabschiedet.

Das Gebäudemanagement übernimmt die Planung der Unterkunft und stellt den Bauantrag. Weitere Verwaltungsstellen wie die Untere Naturschutzbehörde und die Feuerwehr stellen zu diesem Zeitpunkt Ansprüche an die Planung. Nach Genehmigung durch das Bauordnungsamt errichtet das Gebäudemanagement die Unterkunft. Kurz vor Fertigstellung erfolgt die externe Kommunikation durch das Sozialamt. Dieses mietet schließlich die Unterkunft als Nutzer vom Gebäudemanagement an.

Der Prozess wurde durch ein- bis zweiwöchentliche Treffen des Krisenstab Geflüchtete begleitet. Alle involvierten Verwaltungseinheiten der Stadtverwaltung kamen hier zusammen. Geleitet wurde der Krisenstab von der Sozialdezernentin.

Verfahrensablauf

Insgesamt dauerte das Verfahren ca. zwei Jahre. Das Grundstück wurde bereits 2015 als möglicher Standort (neben weiteren) vom Stadtrat beschlossen. Der damalige Druck auf die Politik, dass Turnhallen und Stadthallen belegt waren, habe laut Interviewpartner 2015/16 dafür gesorgt, dass Entscheidungen schnell getroffen und Alternativen geschaffen werden konnten. Bei der Standortauswahl spielte nicht nur die Verfügbarkeit von Flächen, sondern auch die sozioökonomische Situation der Stadtteile eine Rolle. In den Stadtteilen, wo es mehr Flächen gab, wurden Containerstandorte errichtet. In anderen konnten Geflüchtete als Ausgleich im Bestand untergebracht werden, was auf weniger Widerstand treffe.

Aufgrund von Lieferschwierigkeiten und abnehmendem Bedarf wurde der 2015 beschlossene Containerstandort trotz der bereits hergestellten Fundamente ab 2016 nicht weiterentwickelt. 2021 wurde der Standort im Zuge der steigenden Flüchtlingszahlen in die Flächensuche wiederaufgenommen. Die Projektplanung und -durchführung

erfolgte ab Mitte 2022. Bereits vorgenommene Arbeiten mussten erneut durchgeführt werden, was die grundsätzliche Frage der Nachhaltigkeit bei Containerstandorten aufwirft. Im Juni 2023 wurde ein Informationsabend zum Betrieb der Unterkunft durch das Amt für Soziales und Wohnen durchgeführt, die Inbetriebnahme erfolgte im Anschluss daran.

Formate der Kommunikation und Beteiligung

Die allgemeine externe Kommunikation der Stadtverwaltung erfolgt über das Presseamt. Stellungnahmen werden hierüber veröffentlicht.

Für die Standortauswahl wurden zunächst interne Gespräche der Verwaltung mit den Bezirksbürgermeistern geführt, anschließend folgten Gespräche in den politischen Gremien, die öffentlich verfolgt werden konnten.

Informationsveranstaltungen für Bürgerinnen und Bürger werden bei jeder Unterkunft ab 50 Plätzen vom Sozialamt vorbereitet und ungefähr zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Unterkunft durchgeführt. Die Nachbarschaft wird dazu separat per Bürgerinformationsschreiben eingeladen und über die Planungen inhaltlich informiert. Im Rahmen einer Ortsbesichtigung werden der direkten Nachbarschaft unter anderem Betriebskonzepte erläutert.

Fall 2

Fall 2 steht für Fälle, in denen Modulbauten im Außenbereich als Antwort auf schwindende Unterbringungs-kapazitäten für Geflüchtete im Innenbereich errichtet werden. Dabei stellt sich die Frage einer gerechten und gleichmäßigen Verteilung. Insbesondere bei der Standortwahl müssen die Kommune und der Ortsteil zusammenarbeiten. In diesem Fall gab es wie in vielen weiteren Städten eine Klage wegen Verfahrensfehlern und Diskussionen, die durch Nutzungskonkurrenzen entstehen.

Kontext

Der zweite Fall ist in einer wachsenden Großstadt verortet, die eine intensive Bodenbevorratung verfolgt. Ein angespannter Wohnungsmarkt und Flächenmangel prägen den Innenbereich der Stadt.

Zur Unterbringung Geflüchteter verfügt die Stadt über zwei Gemeinschaftsunterkünfte. Sie betreibt zudem mehrere Notunterkünfte und versucht, über eine Online-Plattform private Wohnungen zu vermitteln.

Um die wachsende Zahl Geflüchteter besser auf das Stadtgebiet zu verteilen, will die Stadt Modulbauten in allen in den 1970er Jahren eingemeindeten Ortschaften errichten. Der erste Standort, der realisiert und fertiggestellt wurde, wurde im Rahmen dieser Studie untersucht. Es handelt sich dabei um sechs Wohnungen, die in Holz-Modulbauweise für eine Laufzeit von 30 Jahren errichtet werden. Hierbei kam § 246 Abs. 9 BauGB zur Anwendung, der eine unbefristete Errichtung von Unterkünften im Außenbereich ermöglicht.

Das Grundstück ist am Rande einer Ortschaft gelegen, in der ca. 1.500 Menschen leben. Das bauliche Umfeld besteht vor allem aus Einfamilienhäusern. Die umliegenden Flächen werden für die Landwirtschaft verwendet, so auch das Grundstück, auf dem die Unterkunft errichtet wurde.

Rollen und Zuständigkeiten

Die Stadtverwaltung wird vom Oberbürgermeister, dem auch das Liegenschaftsamt zugeordnet ist, geleitet. Unterstützt wird er durch drei Beigeordnete. Das politische Hauptorgan der Stadt ist der Gemeinderat. Die eingemeindeten Ortschaften verfügen zudem über einen eigenen Ortschaftsrat, der eine beratende Funktion im Gemeinderat einnimmt. Die Vorsitzende des Ortschaftsrats, die

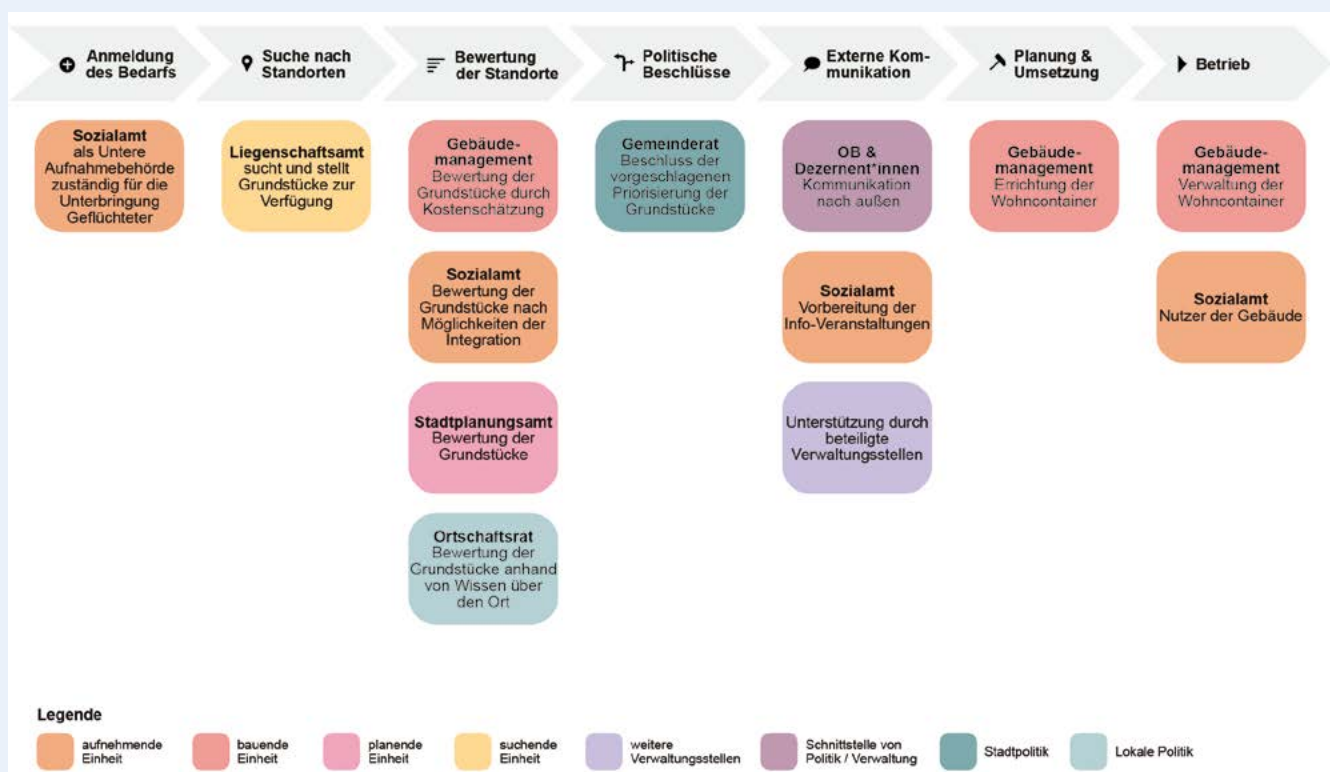


Abbildung 6: Zuständigkeiten im Prozess um die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft (Fall 2). Quelle: eigene Darstellung

Ortsvorsteherin, ist verantwortlich für die Kommunikation mit der Stadtverwaltung.

Das Sozialamt ist als Untere Aufnahmebehörde zuständig für die Unterbringung Geflüchteter und meldet den Bedarf an. Das Liegenschaftsamt ist für die Suche und Bereitstellung von Grundstücken zuständig.

An der Bewertung der möglichen Grundstücke sind verschiedene Ämter beteiligt. Das Gebäudemanagement nimmt eine Kostenschätzung vor, das Sozialamt bewertet die Integrationschancen eines Standorts, das Stadtplanungsamt wägt die Flächen gegen weitere oder bisherige Nutzungen ab. Zusätzlich bringt die lokale Politik in Form der Ortschaftsräte die Position der lokalen Bevölkerung ein. Die Auswahl eines Standorts wird durch den Gemeinderat politisch beschlossen.

Für die externe Kommunikation sind vor allem die Beigeordneten zuständig, der Finanzbürgermeister, der Baubürgermeister und die Sozialbürgermeisterin wechseln sich darin ab. Informationsveranstaltungen werden federführend durch das Sozialamt vorbereitet. Für die Errichtung von Unterkünften ist das Gebäudemanagement zuständig.

Der Prozess wurde durch regelmäßige Treffen begleitet. Einmal wöchentlich gab es eine Dezernentenrunde, in der sich der Oberbürgermeister und seine Beigeordneten besprachen. Die an der Unterbringung Geflüchteter beteiligten Verwaltungsstellen trafen sich alle zwei Wochen als AG (Arbeitsgruppe) Unterbringung.

Verfahrensablauf

Das Verfahren dauerte von August bzw. September 2022 bis zum Einzug im Februar 2024 insgesamt ca. 18 Monate.

Die interne Kommunikation über die Vorhaben der Verwaltung begann im August bzw. September 2022 mit einem ersten internen Informationstelefonat der Sozialbürgermeisterin mit den Ortsvorsteherinnen.

Im November beriet der Hauptausschuss öffentlich über die Aufstellung von Containern in den Ortschaften. Der Beschlussvorlage für den Gemeinderat wurde eine Aufnahmequote von 2,5 bis drei Prozent der Einwohnenden pro Ortschaft zugefügt. Eine Woche später bestätigte der Gemeinderat die Beschlussvorlage in einer öffentlichen Sitzung. Er beauftragte die Verwaltung mit der Suche nach weiteren Standorten und stimmte für die Schaffung von insgesamt 400 Unterbringungsplätzen in Containerbauten zu.

Das Liegenschaftsamt suchte geeignete Grundstücke und priorisierte diese je nach Eignung. Die ermittelten Grundstücke wurden in nicht-öffentlichen Ortschaftsratssitzungen anhand einer Matrix bewertet und priorisiert. In einer der nicht-öffentlichen Sitzung des Ortschaftsrats kam Anfang 2023 ein weiterer Standort ins Gespräch, der zuvor nicht betrachtet worden war. Der Standort wurde hoch priorisiert, doch es wurde keine genaue Untersuchung und Bewertung durchgeführt wie für die übrigen Standorte. Infolge der Sitzung klagten Bürger wegen Verfahrensfehlern, weshalb die Planung kurzzeitig pausierte. Eine weitere Zeitverzögerung entstand zuvor durch die Verschiebung einer der Sitzungen als Folge einer Messerattacke in einer benachbarten Gemeinde.

Im Februar 2023 wurden die Standorte in einer öffentlichen Ortschaftsratssitzung vorgestellt und zwei Standorte für den bevorstehenden Beschluss im Gemeinderat festgelegt. Zwei Wochen später entschied der Gemeinderat in einer öffentlichen Sitzung über die Errichtung der Unterkünfte in Holz-Modulbauweise. Außerdem wurde in dieser Sitzung das „Projekt Flüchtlinge“, welches dem Sozialamt zugeordnet ist, neu eingerichtet. Die Errichtung der ersten Unterkunft sollte Ende Juni 2023 beginnen. Aufgrund von Lieferengpässen verzögerte sich der Baustart bis September. Eine Besichtigung der Unterkunft erfolgte im Dezember 2023, der Einzug kurz danach.

Formate der Kommunikation und Beteiligung

In den Ortschaften erfolgte die externe Kommunikation anhand von öffentlichen Ortschaftsratssitzungen. Offiziell haben Bürgerinnen und Bürger bei diesen Sitzungen kein Rederecht, doch Fragen von Bürgern wurden vor Beginn der Sitzungen zugelassen und im Anschluss wurden Podiumsdiskussionen durchgeführt. Die Ortsvorsteherin war zudem ansprechbar vor Ort und vereinbarte Termine mit Menschen, die einen höheren Kommunikationsbedarf hatten.

Vor dem Einzug fand eine Besichtigung der Unterkunft statt, an der Fachleute aus dem Projekt Flüchtlinge, vom Gebäudemanagement, die Ortsvorsteherin und der Baubürgermeister Fragen der Bürgerinnen und Bürger beantworteten. Nach einem halben Jahr ist eine Begegnungsveranstaltung mit den Bewohnern geplant. Seitens der Verwaltung wurde ein Online-FAQ eingerichtet, um Fragen und Anliegen der Anwohnenden einzuholen. Gleichzeitig war hier der aktuelle Stand der Planung einsehbar. Weitere Informationskanäle der Verwaltung sind das Mitteilungsblatt der Ortschaft und die Gemeinderatsdrucksache seitens der Abteilung Soziales. Auch die Medien spielten eine große Rolle, so konnte beispielsweise eine Kurzreportage für die Berichterstattung genutzt werden.

Fall 3

Fall drei steht für den Neubau von Unterkünften für Geflüchtete im Außenbereich im Rahmen eines stadtweiten Sonderbauprogramms. Durch besonders geringe Leerstandsquoten und einen besonders angespannten Wohnungsmarkt werden die Schaffung von langfristigem Baurecht und eine Nachnutzung für bezahlbaren Wohnraum mitgedacht. Hierbei brachte sich die lokale Politik stark ein, aber auch die rechte Szene versuchte, während Veranstaltungen Einfluss zu nehmen. Durch notwendige Umplanungen sowie die Klage einer Anwohnerin wegen eines Verfahrensfehlers kam es zu Verzögerungen.

Kontext

Der dritte Fall liegt in einer wachsenden Großstadt, die sich im Speckgürtel einer wachsenden Metropole befindet. Es gibt einen großen Mangel an bezahlbarem Wohnraum und kaum Leerstand.

Die Stadt versucht Geflüchtete nach dem Prinzip einer möglichst gleichmäßigen, kleinteiligen Verteilung unterzubringen – in Gemeinschaftsunterkünften, Wohnungs-

verbänden und temporären Unterkünften. Grundsätzlich wird angestrebt, nicht mehr als 150-200 Flüchtlinge pro Standort unterzubringen und neue Unterkünfte dort zu errichten, wo eine weitere Wohnnutzung ermöglicht werden kann.

Zu Beginn des Ukraine-Kriegs ergänzte die Stadt ihre Strategie um ein sogenanntes Sonderbauprogramm für soziale Zwecke, in dessen Rahmen auf dem gesamten Stadtgebiet rund 400 Wohnungen in Modulbauweise errichtet werden sollten. Bei zwei von acht Standorten wurde der § 246 Abs. 9 BauGB zur unbefristeten Errichtung im Außenbereich angewendet. Beide Standorte befinden sich in einem Ortsteil, der zusammen mit acht weiteren Ortsteilen in den Nuller Jahren zwangseingemeindet wurde.

Am ersten Standort entstehen Wohnungen für 160 Personen, am zweiten Standort sollen 260 Personen untergebracht werden. Für beide Standorte soll nachträglich Baurecht geschaffen werden, um eine Nachnutzung als geförderte dauerhafte Wohnungen zu ermöglichen. Das bauliche Umfeld der Unterkünfte ist sehr divers. Neben Einfamilien- und Mehrfamilienhäusern befindet sich ein Teil der Universität in direkter Nachbarschaft.

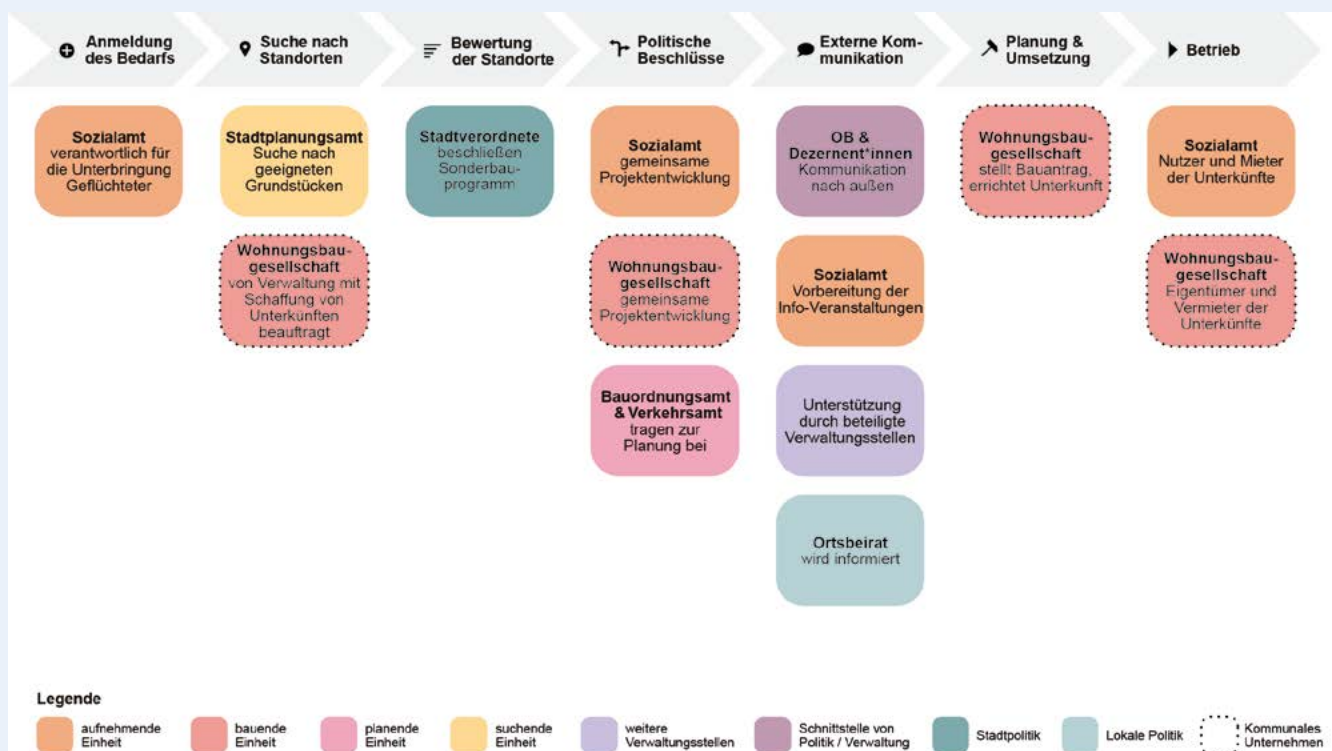


Abbildung 7: Zuständigkeiten im Prozess um die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft (Fall 3). Quelle: eigene Darstellung

Rollen und Zuständigkeiten

Die Stadtverwaltung wird durch den Oberbürgermeister geleitet. Zudem gibt es fünf Dezernate, geleitet von Beigeordneten. Auf politischer Ebene gibt es eine Stadtverordnetenversammlung (SVV), die alle Entscheidungen trifft. Die Ortsteile verfügen zudem über eine Ortsvorsteherin und einen Ortsbeirat mit beratender Funktion in der SVV.

Das Sozialamt ist zuständig für die Unterbringung Geflüchteter und meldet den Bedarf an Unterbringungs-kapazitäten an. Die Verwaltung beauftragt die stadteigene Wohnungsbaugesellschaft, Unterkünfte zu schaffen. Diese sucht gemeinsam mit dem Stadtplanungsamt nach geeigneten Grundstücken. Die politische Legitimation der Standorte für Geflüchtetenwohnen erfolgt durch die Stadtverordnetenversammlung (siehe Abbildung 7).

Die externe Kommunikation wird durch das Sozialamt vorbereitet. Der Oberbürgermeister und die Dezernentinnen und Dezernenten treten nach außen hin auf, unterstützt durch Mitarbeiter der beteiligten Verwaltungsstellen und die kommunale Wohnungsbaugesellschaft. Letztere ist dafür verantwortlich, die Bauanträge zu stellen und die Unterkunft zu errichten. Nach Fertigstellung tritt die Wohnungsbaugesellschaft gegenüber dem Sozialamt als Vermieterin auf.

Unter der Leitung der Beigeordneten für Soziales wurde der Prozess durch einen Jour fixe „Bauen für Geflüchtete“ begleitet, an dem die involvierten Verwaltungsstellen, die Wohnungsbaugesellschaft sowie der Kommunale Immobilien Service teilnahmen.

Verfahrensablauf

Das Verfahren startete im März 2022 und dauert zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts bereits mehr als zwei Jahre. Im Mai 2022 wurde das Sonderbauprogramm der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft öffentlich vorgestellt, das Wohnraum für soziale Zwecke zur Verfügung stellen soll. Die Standorte sind über das Stadtgebiet verteilt, zwei befinden sich im untersuchten Ortsteil.

Im Juni 2022 wurden die Planungen in einer öffentlichen Ortsbeiratssitzung thematisiert, bei der der Bereichsleiter Wohnen aus dem Sozialamt anwesend war und erste Fragen beantwortete. Im September 2022 folgte eine Informationsveranstaltung in der benachbarten Universität, organisiert und moderiert durch den Ortsbeirat. Der Ortsbeirat setzte das Thema fortlaufend auf seine Agenda und

lud diverse Verwaltungsmitarbeitende ein.

Im April 2023 organisierte die Stadtverwaltung eine umfassende Informationsveranstaltung, zu der ca. 500 Menschen kamen. Die rechte Szene versuchte hierbei mit Flyern und Berichten Einfluss zu nehmen. Der Oberbürgermeister führte durch die Veranstaltung, die extern moderiert wurde. Noch in derselben Woche entschied der Ortsbeirat, dass weitere Informationen benötigt würden. Im Juni bot der Oberbürgermeister einen Stadtteilspaziergang an, der jedoch auf wenig Beteiligung und Interesse stieß.

Die Klage einer Anwohnerin führte im Sommer 2023 zur Pausierung der Genehmigung am zweiten Standort. Vor dem Verwaltungsgericht wurde ein Eilverfahren beantragt, das jedoch auch ein Jahr später unbearbeitet war. Am ersten Standort erfolgte aus finanziellen Gründen eine Umplanung hin zur Holzbauweise, sodass sich der Prozess um sechs Monate verzögerte. Der Bau der ersten Unterkunft ist nun für 2025 und 2026 vorgesehen, die zweite Unterkunft soll 2025 errichtet werden.

Formate der Kommunikation und Beteiligung

Die erste Information über die Standorte erfolgte als zentrale Pressekonferenz, wodurch sich Bürgerinnen und Bürger und Ortsbeiratsmitglieder in der Kommunikation übergeben sahen. Die folgende Veranstaltung erfolgte als öffentliche Ortsbeiratssitzung, zu der Mitglieder der Verwaltung eingeladen wurden. Aufgrund des frühen Stadiums der Planung konnten hier viele Fragen nicht beantwortet werden.

Der Ortsbeirat sammelte Fragen der Bevölkerung und leitete sie an die Stadtverwaltung weiter. Erst mit der zweiten Infoveranstaltung kehrte die Stadt zu der sonst regelmäßig angewendeten Beteiligungsstrategie zurück und organisierte eine Anwohnerversammlung, die auf einen großen Andrang stieß. Hier war eine Diskussion möglich und Anmerkungen wurden von der Verwaltung mitgenommen.

Die kommunale Wohnungsbaugesellschaft hatte im Vorfeld der Informationsveranstaltung die Anwohner eingeladen, um über die anstehenden Planungen zu sprechen. In dem Zuge wurde ebenfalls die Planung angepasst.

Fortlaufende Kommunikations- und Informationskanäle waren die öffentlichen Ortsbeiratssitzungen, zu denen regelmäßig Mitarbeitende der Fachverwaltungen eingeladen wurden. Diese Sitzungen ließen sich auch via Zoom verfolgen. Außerdem verfügt der Ortsteil über eine Ortsteilzeitung.

Fall 4

Fall 4 steht für die Umnutzung von Gebäuden in strukturschwachen und schrumpfenden Kreisen. Neben der Unterbringung von Geflüchteten dient das Gebäude als zukünftiger Verwaltungsstandort. Zwischen Kreis und Stadt spannen sich Fragen rund um Zuständigkeiten, Zugriffsmöglichkeiten und kreisweite gerechte Verteilungen auf. Wie viele Städte muss auch diese Stadt mit wachsenden Protesten und nicht zulässigen Bürgerbegehren – in diesem Fall betrieben von der AfD (Alternative für Deutschland, Partei) – umgehen.

Kontext

Der vierte Fall behandelt eine schrumpfende Mittelstadt, die Kreisstadt eines schrumpfenden Landkreises ist. Die Region ist ländlich geprägt und die schwache soziale Infrastruktur und Nahversorgungslage stellen eine Herausforderung dar.

Der Landkreis bringt Geflüchtete in verschiedenen Gemeinschaftsunterkünften im Kreis unter. Zudem betreibt er Notunterkünfte und nutzt auch Sporthallen für die Unterbringung. Sein Aufnahmesoll erfüllt er jedoch nicht. Grundsätzlich strebt der Landkreis an, keine Notunterkünfte zu schaffen, sondern Gebäude mit dauerhaftem Nutzen zu entwickeln.

In der untersuchten Kreisstadt betreibt der Landkreis bereits eine Unterkunft für 400 Menschen sowie eine kurzfristig eingerichtete Unterkunft für ca. 70 Personen. Nun will der Landkreis ein altes Bürogebäude in einem Gewerbegebiet der Kreisstadt als Unterkunft für 200 Geflüchtete umnutzen. Zugleich sollen Teile der Verwaltung wie die Ausländerbehörde in das Gebäude einziehen.

Baurechtlich liegt das Gebäude im Außenbereich. Für eine Nutzungsänderung in Abweichung von den Bestimmungen des Flächennutzungsplans, der das Areal als Gewerbegebiet festlegt, kann § 246 Abs. 13 Nr. 1 BauGB angewendet werden. Im näheren Umfeld des Bürogebäudes liegen weitere Gewerbebetriebe und eine Schule.

Rollen und Zuständigkeiten

Der Landkreis ist zuständig für die Unterbringung Geflüchteter. Seine Verwaltung wird von einer Landrätin geleitet, die durch zwei Dezernenten und eine Kämmerin unterstützt wird. Das politische Organ des Landkreises ist der Kreistag. Die Kreisstadt ist wie jede andere Kommune im Landkreis dafür verantwortlich, Liegenschaften oder Gebäude für die Unterbringung Geflüchteter zur Verfügung zu stellen. Sie verfügt über eine eigene Stadtverwaltung sowie eine Stadtverordnetenversammlung (SVV) und einen hauptamtlichen Bürgermeister.

Als aufnehmende Verwaltungseinheit ist das Sozialamt des Landkreises verantwortlich für die Unterbringung Geflüchteter. Bei Bedarf fordert es die Kommunen des Kreises dazu auf, Standorte bereitzustellen. Die Stadtverwaltung ist dafür zuständig, Standorte zu finden und Grundstücke oder Gebäude für die Unterbringung Geflüchteter zur Verfügung zu stellen. Sie wird durch die kreiseigene Entwicklungsgesellschaft in der Suche unterstützt.

Die Bewertung der Standorte erfolgt zum einen durch das Sozialamt und zum anderen durch das Bauordnungsamt. Der Kreistag beschließt die Standorte für Flüchtlingsunterkünfte und beauftragt die Entwicklungsgesellschaft

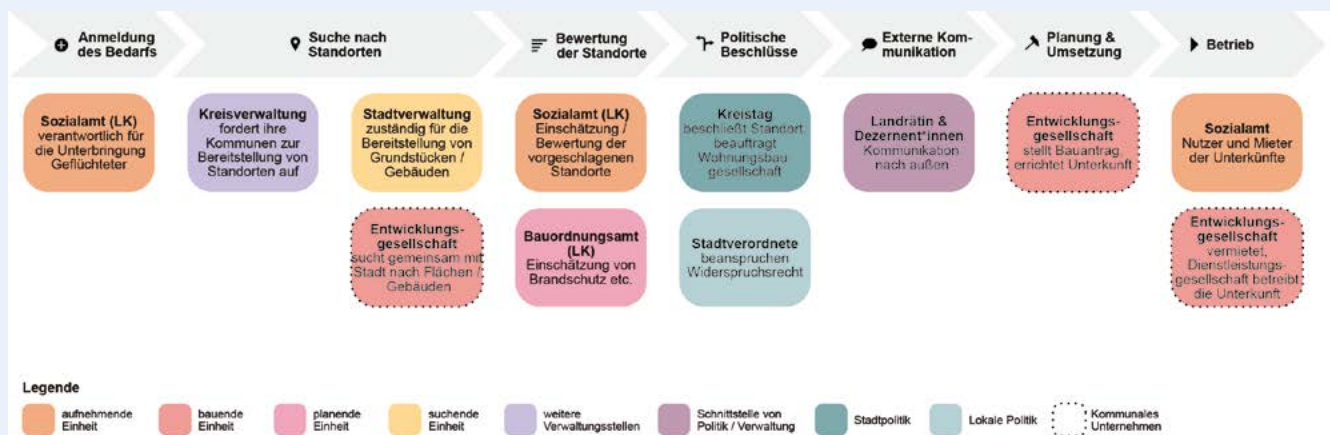


Abbildung 8: Zuständigkeiten im Prozess um die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft (Fall 4). Quelle: eigene Darstellung

mit der Errichtung. Die Planung und Umsetzung obliegt der Entwicklungsgesellschaft, die kreiseigene Dienstleistungsgesellschaft betreibt die Unterkunft und vermietet diese an das Sozialamt des Landkreises. Nach außen kommunizieren die Landrätin und ihre Beigeordneten über die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften.

Der Prozess wurde durch einen Flüchtlingskrisenstab aller beteiligten Ämter der Kreisverwaltung begleitet, der sich alle zwei bis vier Wochen traf. Bei Bedarf nahm auch die Entwicklungsgesellschaft teil. Während des Prozesses wurde zudem eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der die Landrätin, Vertreterinnen und Vertreter der Kreistagsfraktionen sowie der Stadtverordneten-Fraktionen und die Entwicklungsgesellschaft zusammenkommen.

Verfahrensablauf

Das Verfahren besteht seit Anfang 2023 und hat bis zum Einreichen des Bauantrags 18 Monate gedauert. Aktuell steht das Projekt aufgrund von Brandschutzmängeln still.

Anfang 2023 kontaktierte der Eigentümer des Bürohauses die kreiseigene Entwicklungsgesellschaft (EG) und bot ein Objekt zum Verkauf und zur Nutzung als Flüchtlingsunterkunft an. Die EG leitete das Angebot an den Landkreis (LK) weiter.

Anfang April 2023 sprach der Bürgermeister mit der Landrätin über die Verteilung Geflüchteter im Landkreis und die Pläne des LK in Bezug auf das Bürogebäude. Wenige Tage später beschloss der Kreistag die Beauftragung der EG damit, eine Erstaufnahmeunterkunft mit Verteilfunktion im Bürogebäude einzurichten. Am Tag zuvor hatte es eine Kundgebung der AfD gegen die Aufnahme von Geflüchteten gegeben. Noch in derselben Woche sprach sich die SVV sowohl gegen die Umnutzung des Bürogebäudes als auch gegen die zuvor befürwortete Erweiterung der bestehenden Unterkunft aus.

Im Mai meldete die AfD gemeinsam mit dem rechtsextremen Magazin Compact eine Unterschriftenaktion an, die auf ein Bürgerbegehren gegen die Flüchtlingsunterkunft im Bürogebäude abzielte. Bis zur Einreichungsfrist im Juli sammelte die AfD mehr Unterschriften als die notwendigen zehn Prozent aller wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Bei einer Kreistagssitzung Ende September 2023 wurde das beabsichtigte Bürgerbegehren der AfD als unzulässig erklärt. Um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu steigern, schlug die Landrätin als Kompromiss vor, die Aufnahmekapazität der Unterkunft von 300 auf 200 zu reduzieren und die Laufzeit zu befristen, um in der Zwischenzeit den von der Stadt befürworteten bestehenden Standort weiter auszubauen.

Im Dezember 2023 reichte die AfD Klage gegen das abgelehnte Bürgerbegehren ein und argumentierte, das Begehren richte sich nicht allgemein gegen die Aufnahme und Unterbringung Geflüchteter, sondern gegen den konkreten Standort.

Im Januar 2024 gab es ein erstes Treffen einer neu eingerichteten Arbeitsgruppe, bestehend aus verschiedenen Fraktionen von Stadt und LK, um die Kommunikation besser zu gestalten. Die Entwicklungsgesellschaft begann Anfang 2024 mit ihren Planungen für den Umbau, reichte im April einen Bauantrag ein und begann mit den Entkernungsarbeiten. Im Sommer 2024 wurden Brandschutzmängel entdeckt, deren Beseitigung Mehrkosten verursachte und eine Umplanung nötig machte. Durch diese und weitere Umplanungen wurde die Kapazität nochmals gesenkt auf 130 bis 150 Plätze. Im Oktober 2024 wurde von der SVV beschlossen, dass der bereits bestehende Standort erweitert werden und der geplante Umbau nur als temporäre Lösung dienen soll. Der Einzug ist für Oktober 2025 vorgesehen.

Formate der Kommunikation und Beteiligung

Stadt und Landkreis haben in verschiedenen Formaten direkt mit den Anliegenden der geplanten Flüchtlingsunterkunft kommuniziert – insbesondere mit der benachbarten Schulleitung und den umliegenden Gewerbetreibenden.

Darüber hinaus hat der Landkreis einen moderierten Bürgerdialog mithilfe eines mobilen Beratungsteams angedacht, der jedoch aufgrund der Unterschriftenaktion für das Bürgerbegehren nicht umgesetzt wurde.

Die Bürgerinnen wurden hauptsächlich über Pressekonferenzen seitens des Landkreises und die öffentlichen Kreistagssitzungen informiert, bei denen sie jedoch kein Rederecht erhielten.

Seitens der Stadt wurden die Sitzungen der Stadtverordnetenversammlungen im Livestream übertragen und zum Nachschauen angeboten. Zudem bot der Bürgermeister regelmäßige Online-Bürgersprechstunden an und es gibt eine Vorschlagsbox am Rathaus. Die Stadt hat zudem regelmäßige Info- und Austauschveranstaltungen für Geflüchtete etabliert, an denen sich mittlerweile auch der Landkreis beteiligt. Bei diesen Veranstaltungen kommen alle beteiligten Ämter (Jobcenter, Sozialamt, Jugendamt, Ausländerbehörde, Ordnungsamt, Polizei, Schule, Volkshochschule) zusammen und werden durch Dolmetscher begleitet.

6 Ergebnis 2: Prozessbegleitende Kommunikation und Beteiligung

Für die Schaffung und den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge ist ein enges Zusammenspiel verschiedener kommunaler Ämter und Gesellschaften erforderlich: von der Suche nach Grundstücken über Planung und Bau bis zu Aufnahme der Menschen, Belegung und Auszugsmanagement. Die Befragung der Akteure aus Stadtpolitik, -verwaltung und Zivilgesellschaft in ausgewählten Städten zeigt, dass die beschleunigten Verfahren der Bauleitplanung den Kommunen vor allem den Zugang zu sonst nicht bebaubaren Flächen ermöglichen, der zeitliche Aspekt hingegen weniger bedeutsam ist.

Mit der Vereinfachung der Bauleitplanungsverfahren entfällt die ursprünglich vorgeschriebene Beteiligung von Öffentlichkeit bzw. Bürgerinnen und Bürger durch die Stadtverwaltungen und Planungsämter der Kommunen. Aufgrund des hohen nachbarschaftlichen und öffentlichen Interesses und des Konfliktpotenzials besteht in den Kommunen dennoch die Notwendigkeit, die Planungs- und Bauprozesse kommunikativ zu begleiten. In welchem Umfang, wie und wann Kommunikation und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger durch die Kommunen erfolgen, ist jedoch noch wenig beforscht. Die vorliegende Studie gibt dazu einen vertiefenden Einblick.

In allen vier Fallstudien-Städten sowie in den fünf Städten, die in der Kleingruppendiskussion vertreten waren, wurden in den angewandten beschleunigten Bauleitplanungsverfahren für die Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften verschiedene Interessensgruppen beteiligt. Dabei wurden vorrangig Anwohnende bzw. Nachbarinnen der (geplanten) Unterkünfte und weitere Bürger beteiligt, während die lokale Wirtschaft und die Geflüchteten gar nicht oder wenig eingebunden wurden. NGOs und weitere zivilgesellschaftliche Initiativen, die im Bereich der Flüchtlingshilfe tätig sind, sowie die lokale Politik wie beispielsweise Bezirksräte oder Ortschaftsräte wurden in einzelnen Fällen stär-

ker beteiligt. Die befragten Akteure in den untersuchten Städten sehen Kommunikationsbedarfe. Diese werden bei Anwohnenden und weiteren Bürgerinnen und Bürgern am höchsten eingeschätzt. Tatsächlich waren es neben den Nachbarn allerdings die Bezirksräte, die sich am stärksten äußerten. Über das beschleunigte Verfahren zur Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten hinweg wurden in allen untersuchten Fällen die Stadtpolitik, die lokale Politik (Ortschafts- und Bezirksräte), die Bevölkerung und dabei insbesondere die Anwohnenden und Anliegerinnen eingebunden – allerdings zu verschiedenen Zeitpunkten und in unterschiedlicher Form.

Die Kommunikations- und Beteiligungsprozesse in den vier vertieft untersuchten Fallstudien werden nachfolgend auf ihre wesentlichen Merkmale hin vergleichend betrachtet. Damit ergeben sich erste Hinweise für Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung der kommunikativen Prozesse.

6.1 Zeitliche Gestaltung

Über die gesamte Dauer der beschleunigten Bauleitplanungsverfahren zur Errichtung kommunaler Flüchtlingsunterkünfte hinweg zeigen sich grundsätzlich immer Kommunikationsbedarfe. Die Kommunen stehen dabei oft in einem Spagat zwischen einer stetigen und strategischen Kommunikation und den kurzfristigen Reaktionen auf erhöhte Kommunikationsbedarfe. Kurzfristige Kommunikationsbedarfe treten beispielsweise auf, wenn sich bundesweite Debatten rund um das Thema Migration verschärfen oder sich bundesweite oder länderspezifische Vorgaben ändern. Auch lokale Vorfälle mit Geflüchteten und Klagen erhöhen kurzfristig den Kommunikationsbedarf. Die Kommunikationsbedarfe rund um den Einzug sind zudem erhöht, während es nach dem Einzug oft weniger zentrale

Kommunikationsbedarfe gibt. Herausforderungen hier sind dann eher lebensweltlicher Art (Mülltrennung etc.). Auf solche ungeplanten Kommunikationsbedarfe zu reagieren, stellt weiterhin eine Herausforderung für Kommunen dar.

Kommunikationsbedarfe bestehen zudem über ein einzelnes Planungsverfahren für ein Objekt hinaus: Bezogen auf die grundsätzliche Aufnahmeverpflichtung werden immer wieder Debatten laut, auf die Verwaltungen und insbesondere Politik reagieren müssen. Aber auch gesamtstädtische Verteilungsfragen und Strategien werden über das einzelne Planungsverfahren hinaus diskutiert.

Kommunen entwickeln und erproben dahingehend längerfristige und ggf. übertragbare Kommunikations- und Beteiligungsstrategien, die wiederum zu Beginn eines Prozesses kommuniziert werden (können). Die taktgebenden Elemente der Kommunikation nach außen sind dabei stadtweite Ratssitzungen und Beschlussfassungen sowie Termine der örtlichen Politik – sowohl öffentliche als auch geschlossene. Ist das einzelne Verfahren ange dockt an eine gesamtstädtische Strategie oder ein Programm, liegt die Koordination der Kommunikation und der Termine oftmals bei der Oberbürgermeisterin oder dem Oberbürgermeister.

6.2 Formate der Kommunikation und Beteiligung

In der Kommunikation und Beteiligung rund um die Errichtung von Unterkünften für Geflüchtete wenden die Kommunen verschiedene Formate an. Dabei streben sie unterschiedliche Aspekte an: 1. ein breites Spektrum an Akteuren zu informieren, 2. Fragen von interessierten Akteuren zu hören und zu beantworten, 3. ins Gespräch miteinander zu kommen, um etwas gemeinsam zu erarbeiten oder sich zu beraten. Zur Kommunikation werden sowohl digitale als auch analoge Instrumente genutzt, die im Folgenden näher beschrieben werden und in Abbildung 9 dargestellt sind.

Um möglichst viele Personen über den Planungsprozess zu **informieren**, nutzen die Kommunen unterschiedliche Kanäle. Zum einen wird über die Pressestelle und Öffentlichkeitsabteilungen informiert – auf den eigenen Websites, über soziale Medien und über das kommunale Informationssystem. In öffentlichen Sitzungen und politischen Gremien ohne Rederecht wird ebenfalls informiert. Zudem berichten Lokalzeitungen und -fernsehen – teilweise in Absprache mit der Kommune, teilweise ohne. In einer

untersuchten Kommune wurden auch Podcasts als Informationsinstrument genutzt. Zum anderen werden in den ortsspezifischen Bauleitplanverfahren Briefsendungen zur Information der Nachbarschaft genutzt. Auch werden Tage der offenen Tür organisiert, bei dem sich die Nachbarschaft ein Bild der Unterkunft machen kann.

Neben den Informationsangeboten gehen die Kommunen auch auf die zuvor beschriebenen kurzfristigen Gesprächsbedarfe ein. Dazu werden insbesondere öffentliche Sitzungen und politische Gremien mit Rederecht genutzt. Hierbei werden oftmals **Fragen** der Anwesenden zugelassen und Präsentationen der zuständigen Abteilungen durchgeführt. Hierdurch versuchen die Kommunen Zeit und Personal zu sparen, zugleich aber auf die Gesprächsbedarfe einzugehen. In diesen öffentlichen Sitzungen ist allerdings immer wieder zu beobachten, dass einzelne Mandatsträger diese dazu nutzen, um Wahlkampf für ihre Partei zu betreiben. Dass der Kontakt zu und der Dialog mit den Menschen vor Ort regelmäßig über die Gremien in den Bezirken und Ortschaften gesucht und hergestellt werden, kann jedoch auch deren Rolle und Bedeutung im Gefüge der lokalen Demokratie halten und stärken.

Zusätzlich gehen Kommunen auf Gesprächsbedarfe ein, indem sie auf konkrete Bauleitplanverfahren und Standorte bezogene Pressekonferenzen und Informationsveranstaltungen organisieren, bei der zuständige Abteilungen zugegen sind und zentrale Informationen vermittelt werden. Fragen, die besonders oft aufkamen oder viel diskutiert wurden, wurden im Nachgang als FAQ (Frequently Asked Questions) auf den Websites veröffentlicht. Gekoppelt wurde dies mit Podiumsdiskussionen und **informellen Gesprächen** im Anschluss an die Veranstaltung. Die informellen Gespräche werden dabei als besonders wichtig und wertvoll betrachtet.

„Wir haben halt im Nachgang immer noch den Termin gehabt, wo Menschen sich diese Unterkunft angucken konnten. Für mich persönlich sind das immer die deutlich wertvolleren und wichtigeren Termine, denn da kommst du mit denen, die es wirklich interessiert, die da hinkommen, auch ins direkte Eins-zu-eins-Gespräch. Das ist auch auf den großen Bürgerinformationsveranstaltungen so. Die meiste Zeit, die wir da investiert haben, die ging in Gespräche eigentlich nach dem offiziellen Ende der Veranstaltung. Denn das ist deutlich authentischer, den Menschen gegenüber, wenn man sich mit jemandem dann wirklich face to face unterhalten kann,

anstatt eben Fragen über ein Mikrofon und eine große Distanz beantwortet zu bekommen. Das hinterlässt bei den Menschen immer eine gewisse Unsicherheit. Und Bürgernähe, das ist wirklich gut investierte Zeit.“ (Interviewpartner 2)

In einem Fall gab es zudem Online-Sprechstunden des Bürgermeisters, in einem anderen Fall Spaziergänge mit dem Oberbürgermeister. Die Bedeutung der Anwesenheit des Oberbürgermeisters wurde in allen Fällen als besonders wichtig herausgestellt.

Darüber hinaus geht es für Kommunen in der Kommunikation mit Bürgern und weiteren Interessengruppen auch darum, in einen **Austausch** zu kommen und ggf. gemeinsam Lösungen zu erarbeiten. Um beispielsweise mit Anliegenden in einen Austausch über Ängste und Sorgen zu kommen und damit möglichen Klagen vorzubeugen, laden Kommunen diese zu separaten Gesprächen ein. Andere Kommunen suchen mit Haustürgesprächen den Kontakt.

Einzelne Kommunen setzen daneben auch auf Formate der ständigen Kommunikation – beispielsweise in Form von Runden Tischen oder auch Vorschlagsboxen. Zudem werden informelle Gespräche mit politischen Vertreterinnen und Vertretern geführt, um ohne Öffentlichkeit und den damit oftmals verbundenen Wahlkampf-Modus über Lösungen zu sprechen.

Abbildung 9 zeigt die in allen vier untersuchten Fallstudien eingesetzten Formate im Überblick. Es fällt auf, dass die Bevölkerung eher informiert und gefragt wird, als dass sie eine beratende Funktion einnimmt. Mitentscheiden und -planen können Bürgerinnen und Bürger kaum – lediglich durch die gewählten Vertreter der Politik. Viele Formate finden live statt, einige davon auch vor Ort. Hierbei geht es meist um das Informieren, aber auch die Abfrage von Meinungen und Anliegen. Digitale Formate werden meistens, analoge mediale Formate wie Pressekonferenzen ausschließlich zur Information genutzt.

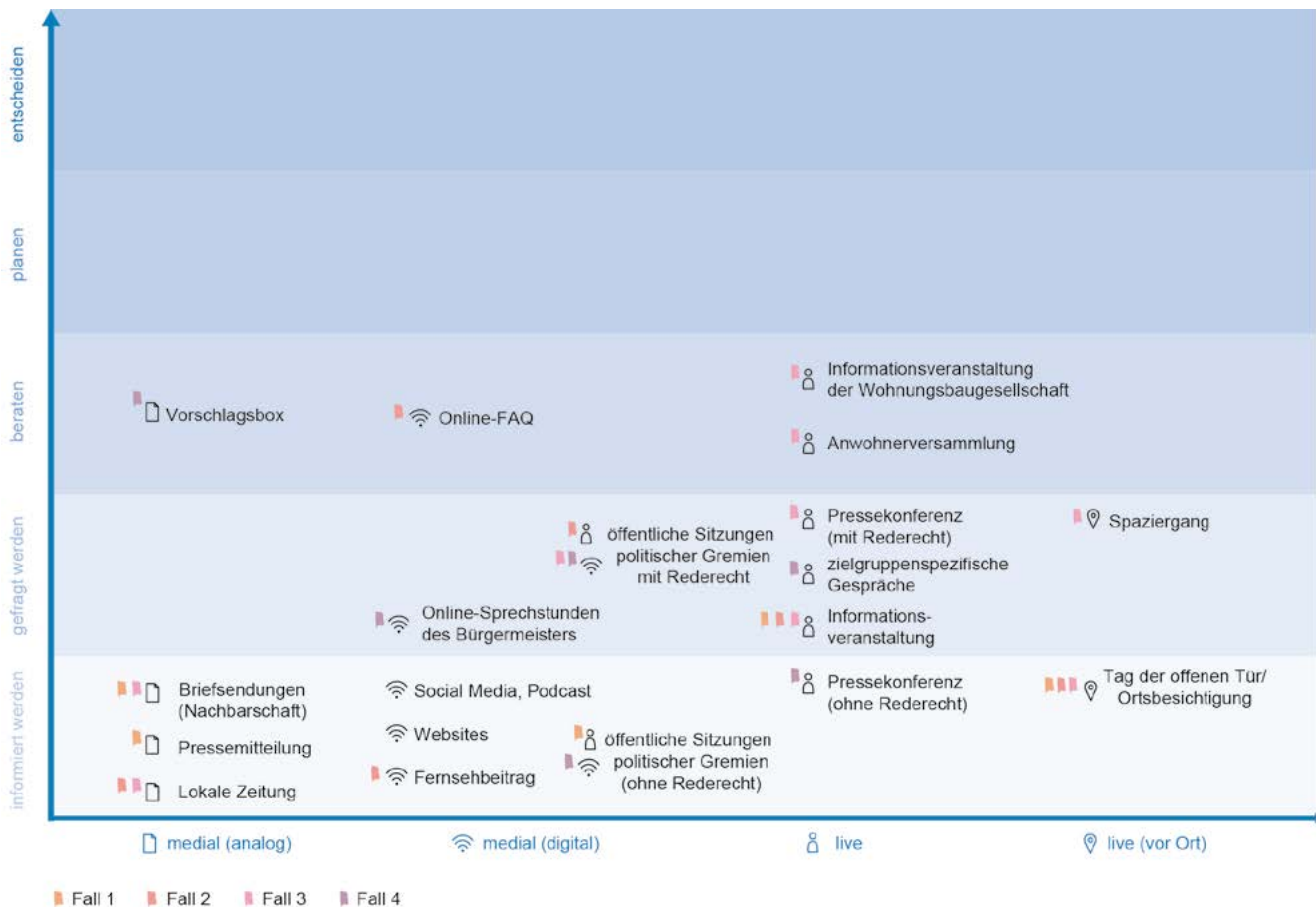


Abbildung 9: Formate der Kommunikation in den vier untersuchten Fallstudien. Quelle: eigene Darstellung

6.3 Anliegen

In den unterschiedlichen Informations- und Austauschformaten rund um das Bauleitplanverfahren der Errichtung einer Unterkunft für Geflüchtete werden die Anliegen verschiedener Interessensgruppen deutlich.

Zum einen beziehen sich diese Anliegen auf das spezifische **Gebäude** und den **Lebensalltag** sowie das direkte Umfeld der Einrichtungen. Während es bei dem Gebäude häufig um Fragen zu Durchwegung, Beleuchtung, Stellplätze, Reinigung und Betriebskonzepte geht, sind beispielsweise Angst vor einem Anstieg der Kriminalität sowie Lärmbelästigungen und Vermüllung alltagsbezogene Anliegen. Daneben werden Sorgen wie ein Infrastrukturmangel (z. B. Mangel an Sitzplätzen im Bus), Auslastung der medizinischen Versorgung und Werteverlust umliegender Häuser genannt. Insbesondere Auswirkungen auf den Kita- und Schulalltag und deren Auslastung werden diskutiert. Zudem werden Fragen nach der Betreuung und der Integrationsleistung der Stadt gestellt. Immer wieder werden Argumente vorgebracht, um die konkrete **Standortwahl** der Flüchtlingsunterkünfte zu hinterfragen, und weniger die Notwendigkeit der Unterbringung von Geflüchteten in der Stadt insgesamt thematisiert. Es wird eine Argumentationslinie deutlich, in der die Anwohner:innen insbesondere eine neue Unterkunft in der eigenen Wohnortnähe verhindern möchten, indem sie die aus ihrer Sicht besseren Standorte vorschlagen (sogenannte NIMBY-Argumente).

Auch **verfahrensbezogene Fragen** werden in den Informations- und Austauschformaten thematisiert, zum Beispiel Fragen nach Nationalitäten und Belegungszahlen. Hier zeigt sich, dass die lokale Bevölkerung unterschiedlich aufgeschlossen auf Geflüchtete reagiert. Während sie (insbesondere ukrainischen) Familien gegenüber sehr aufgeschlossen ist, reagiert sie auf unbegleitete Jugendliche und Männer verhaltener. Große Debatten drehen sich um Verteilungsfragen und -beschwerden, aber auch Zeithorizonte, Sachstandsfragen und andere Unterbringungsstrategien werden thematisiert. In einem Fall wurde von einer starken Kritik am Verwaltungshandeln gesprochen, die insbesondere während Veranstaltungen laut wurde.

Zum anderen werden insbesondere in Großstädten **übergreifende Themen** wie das Wachstum der Stadt, Grünflächenerhalt, Naturschutz und auch Integrationsfragen vorgebracht. **Grundsatzfragen** bundespolitischer aufenthaltsrechtlicher Art wurden in allen Fällen gestellt. Rechte Meinungen wurden oftmals kundgetan, wobei insbeson-

dere die AfD die Grundsatzdebatten anheizte und wenig sachlich blieb. In einem Fall wurde durch den „Dritten Weg“ im Vorhinein einer Veranstaltung mit Flyern geworben. Laut der Interviewpartner:in ginge es vielen Personen darum, allgemein ihre Meinung bei Veranstaltungen zu sagen und damit auch Frust loszuwerden.

Diese Kommunikations- und Beteiligungsformate können also als ein **Brennglas** aktueller bundes- und stadtweiter Themen gesehen werden. Deutlich werden hier die verschiedenen Ebenen des Modells (vgl. Kapitel 3.2), auf denen unterschiedliche Debatten geführt werden, die wiederum Einfluss auf die Kommunikation in solchen beschleunigten Verfahren zur Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete haben. Laut Interviewpartner:innen stellt sich immer wieder die Frage, welche Argumente, Anliegen und Sorgen ernst gemeint sind und welche als (absichtsvoll) vorgeschobene betrachtet werden können:

„Also da werden dann Dinge vorgeschoben, dass zum Beispiel die Zuwegung nicht ordentlich wäre, dass die Beleuchtung nicht stimmt oder Lärmschutzwälle errichtet werden sollen um die Häuser und ich weiß nicht was alles. Ich hatte deutlich den Eindruck, (...) dass manche die Standorte auch künstlich erschwert haben in dem Sinne, dass berichtet wurde, dass also auch naturschutzfachliche Maßnahmen ergriffen werden müssen und Eidechsen umgesiedelt werden und so.“ (Interviewpartner 3)

Es gilt also für Verwaltungsmitarbeitende zwischen verschiedenen Anliegen zu unterscheiden und diese in unterschiedlicher Art und Weise in die Planungen miteinzubeziehen. Wie mit diesen unterschiedlichen Anliegen umgegangen wird, wird im folgenden Kapitel beschrieben.

6.4 Umgang mit Anliegen

In den Beteiligungsprozessen rund um den Bau von Unterkünften für Geflüchtete liegt für die untersuchten Kommunen eine besondere Schwierigkeit darin, mit den Anliegen der Bürger:innen und Bürgern umzugehen. Dies resultiert einerseits daraus, dass eine Verpflichtung zur Aufnahme besteht, wodurch die Möglichkeiten der Einflussnahme begrenzt oder gar nicht vorhanden sind. Andererseits ist es aufgrund des Zeitdrucks kaum möglich, Anliegen einzubeziehen. Auch mangelt es innerhalb der Verwaltung an Personal und Ressourcen, um Kommunikations- und

Beteiligungsformate in den Planungsprozessen durchzuführen, wodurch die wenigen Termine zum Austausch mit der Bevölkerung besonders wichtig sind.

Dennoch wird in Veranstaltungen auf Anliegen eingegangen. Wie die Kommunen mit den beschriebenen Sorgen, Anmerkungen und verschiedenen Interessen umgehen, ist unterschiedlich. In den Veranstaltungen werden teilweise rechte Äußerungen direkt angesprochen und die Haltung der Stadtverwaltung und Stadtpolitik dazu klar kommuniziert. Auch wird Verständnis für gewisse Themen, wie Ängste vor mangelnden Kitaplätzen, gezeigt. Eigene Betroffenheiten der Verwaltungsmitarbeitenden werden genannt, um Verständnis für die Situation zu zeigen und Vertrauen in die Verwaltung und den Prozess zu erlangen. Orte, an denen es bereits ähnliche Unterkünfte gibt und die gut funktionieren, werden als positive Beispiele genannt.

„Ganz oft bringt es was, wenn man eine eigene Betroffenheit mit darstellt. Also wir haben 2016, hatten wir eine Turnhalle neben unserem Haus mit 80 jungen afrikanischen Männern vollgemacht. Das hilft, wenn man sowas auch einbringt und sagt, ja, ich hatte da auch Bedenken. Also dass man einfach zeigt, dass es jetzt nicht so eine hoheitliche Verwaltung ist und auf der anderen Seite die Bürgerschaft, die ertragen muss. Und natürlich, wenn man eine Chance hat, auf berechnete Argumente der Bürgerschaft einzugehen, hilft es wahnsinnig viel.“ (Interviewpartner 8)

Teilweise werden die Moderationen und das allgemeine Veranstaltungsdesign angepasst. Beispielsweise werden externe Moderatorinnen hinzugezogen, Fragen zu Beginn gesammelt anstatt am Ende, informelle Gespräche am Ende eingeplant oder mehr in Thementischen gearbeitet. FAQs wurden im Nachgang von Veranstaltungen auf Websites eingerichtet und vonseiten der lokalen Politik Sprechstunden angeboten sowie persönliche Gespräche im Anschluss an die Veranstaltungen geführt.

Hierbei zeigt sich ein Spannungsfeld zwischen zuhören und gehört werden. Zum einen geht es darum, Empathie zu zeigen und den Menschen zuzuhören und deren Äußerungen ernst zu nehmen. Zum anderen geht es darum, die (nicht vorhandenen) Handlungsspielräume und Pflichten und einen klaren ethischen Rahmen aufzuzeigen sowie im Sinne der demokratischen Grundsätze zu argumentieren. Dies stellt sowohl eine fachliche als auch eine persönliche Herausforderung für Verantwortliche und Beteiligte dar.

In einigen Fällen wurden zudem Anpassungen in der Planung und dem Betrieb der Unterkunft gemacht – beispielsweise eine Anpassung in der Höhe des Gebäudes oder eine Personalaufstockung im Betrieb. Auch wurden Belegungszahlen angepasst und Sicherheitsaspekte erhöht (Beleuchtung, Sicherheitsdienst). Außerdem flossen einige Argumente in weitere Planungen wie ISEKs (Integrierte Stadtentwicklungskonzepte) etc. ein.

Insgesamt stellt sich aber für alle Kommunen unserer Studie die Frage der **Legitimation** bei Äußerungen der Bevölkerung. Da sie oft nicht repräsentativ sind und sich Kritiker eher zu Wort melden, stellt sich für sie die Frage, wie diese Äußerungen zu gewichten sind. Auch stehen die Kommunen den Erwartungshaltungen der Bevölkerung gegenüber – je nach Fall erwarteten die Bürgerinnen Mitspracherecht bei der Frage, ob und wo eine Unterkunft errichtet wird. Den Rahmen, in dem Bürger mitbestimmen können, zu Beginn klar zu kommunizieren, wurde in allen Fällen als wichtig betont.

6.5 Information und Transparenz

In den Kommunikations- und Beteiligungsprozessen rund um die Herstellung von Wohnraum für Geflüchtete stellt Information stets die Basis dar. Im Zuge von (nicht) vorhandenen Informationen wird zugleich die Bedeutung und Erwartung von Transparenz diskutiert. Gemeint ist damit die Frage, wer zu welchem Zeitpunkt die Möglichkeit hat, Informationen über das beschleunigte Bauleitplanverfahren zu erhalten. Damit verbunden stellt sich zudem die Frage, welchen Einblick Bürgerinnen und Bürger in den fachlichen, verwaltungsmäßigen und politischen Prozess erhalten (sollen). Die Haltungen und das Vorgehen der Kommunen variieren dabei. In allen untersuchten Fällen drehten sich Konflikte um die erwarteten und realisierten Formen von Information und Transparenz.

Zum einen ging es um die **Transparenz zwischen der Verwaltung und der lokalen Politik**. Durch die lokale Verankerung der örtlichen Politiker, beispielsweise der Ortsvorsteherinnen oder Bezirksbürgermeister, stellte sich für die Verwaltung eine Vertrauensfrage bezüglich der Weitergabe von Informationen an Dritte wie Anliegerinnen und Anlieger und die weitere Nachbarschaft vor Ort. Auch für die örtlichen Politikerinnen und Politiker schien dies ein Balanceakt zu sein, um das Vertrauen der (sie wählenden) Bevölkerung nicht zu verlieren – zumal oft persönliche Beziehungen bestehen. Die Frage, welche Informationen die örtlichen Politikerinnen und Politiker im Sinne des beschleunigten Verfahrens zurückhalten können, beschäftigte sie stark:

„Nein, das waren so die ersten Lagepläne, die wir bekommen hatten. Und (wenn) man dann eben im Ortschaftsrat ist, versucht (man), so wenig wie möglich an Infos rauszugeben, weil es nicht klar war. Man hat schon mal Bilder gezeigt, aber man konnte nicht viel dazu sagen, weil es eben überhaupt nicht erklärbar war, wie viel muss man denn jetzt unterbringen? Und ich habe versucht, so wenig wie möglich (...) rauszugeben, weil es einfach eskaliert wäre.“ (Interviewpartner 6)

Zum anderen wurde in der **Transparenz gegenüber Bürgern** mehrfach die Herausforderung des richtigen Zeitpunkts betont – das typische Beteiligungsdilemma: Ginge man zu früh in eine Informationsveranstaltung, könne man nicht viele Fragen beantworten und die Bürgerinnen und Bürger erhielten das Gefühl, die Verwaltung wolle etwas verheimlichen. Würde zu spät informiert, unterstelle die Bevölkerung, dass sie nicht beteiligt wurde und man sie täuschen wolle. Bemängelt wurde in fast allen Fällen die nicht kontinuierliche Kommunikation – so solle man auch kommunizieren, wenn gerade nichts Wichtiges passiert. Zudem wurde betont, dass eine möglichst zügige Reaktion auf Kommunikationsbedarfe der Bevölkerung wichtig sei, um Spekulationen keinen Raum zu lassen. Dies widerspricht wiederum der strategischen Kommunikation und den begrenzten (personellen) Ressourcen. Die Kommunen und insbesondere deren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister äußerten sich zudem in der Öffentlichkeit unterschiedlich dazu, inwieweit Bürgerinnen und Bürger mitbestimmen dürfen. Während bei einigen Kommunen betont wurde, dass es nicht darum gehe, zu diskutieren, ob eine Unterkunft errichtet wird, sondern höchstens, wie genau diese ausgestaltet ist, wählten andere vorsichtigere Formulierungen und riskierten damit laut den interviewten Personen einen Vertrauensverlust.

„Und dann, jetzt mal aus meiner Perspektive auszuhalten, dass es Beteiligungs- und Informationsformate gibt und geben muss, die ja auch richtig sind. Die aber auch immer wieder für eine Erwartungshaltung sorgen, dass grundsätzlich mit entschieden werden darf, ob sowas stattfindet oder nicht. Also ob diese Bauvorhaben umgesetzt werden oder

nicht. Und diese Botschaft, die auch unser Oberbürgermeister immer ganz an den Anfang setzt, also wir reden hier nicht über das Ob, wir reden hier über das Wie, die sorgt regelmäßig für eine Empörung und dann für noch mehr Widerstand eigentlich.“ (Interviewpartner 4)

Uneinigkeit gab es bezüglich des **Inhalts**, der (nicht) kommuniziert werden kann. Zum einen erscheint es schwierig, Zeitschienen zu kommunizieren, die immer wieder geändert werden müssen. Auch die Erklärung des Auswahl- und Abwägungsprozesses bei der Auswahl von Standorten wird kritisch gesehen. Einerseits hilft es der Nachvollziehbarkeit, andererseits können dadurch bei nicht einheitlicher Abwägung Verfahrensfehler beklagt werden (wie in Fall 2). Zudem spielt bei der Standortwahl sensibles Insiderwissen eine wichtige Rolle, das nicht kommuniziert werden kann, wie beispielsweise Konfliktlagen mit Eigentümern oder Anwohnenden. Zum anderen gab es unterschiedliche Ansichten, wie man die Belastung der Verwaltung kommuniziert. Einige Interviewpartner plädierten dafür, die internen Belastungen und teilweise Überlastungen offen zu kommunizieren, andere sprachen sich für eine positive Kommunikation der Chancen aus, die Migration bringt.

In den Interviews wurde deutlich, dass es interner Absprachen zur Weitergabe von Informationen bedarf. Dies gestaltet sich insbesondere in dem Feld der Flüchtlingsunterbringung schwierig, da viele verschiedene Abteilungen und Politikerinnen und Politiker beteiligt sind. Interne Leit motive gaben dabei teils Orientierung, wurden aber oftmals nur verwaltungs- oder sogar abteilungsintern kommuniziert.

Der koordinierte Umgang mit Informationen scheint in den Bauleitplanungsverfahren rund um die Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete sehr wichtig zu sein. Das ist herausfordernd für Kommunen aufgrund der Vielzahl der Beteiligten, des Zeitdrucks und auch der Störungen im Prozess. Die zuvor beschriebene Forderung nach Transparenz kann hingegen auch bewusst gegen die Verfahren und gegen die Legitimation der Institutionen verwendet werden.

7 Ergebnis 3: Konflikte im Mehrebenensystem

Diese Studie fokussiert die Frage, wie sich in der Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete durch beschleunigte Bauleitplanverfahren prozessbegleitende Kommunikation und Beteiligung entwickeln und welche Konflikte und Muster der Aushandlung entstehen. Weiter stellt sich die Frage, in welcher Wechselwirkung die Verfahren und Kommunikationsprozesse mit übergeordneten Stadtentwicklungsfragen und dem lebensweltlichen Geschehen vor Ort stehen. Als Ergebnis der vier vertieft untersuchten Fallstudien kann das zuvor entwickelte Mehrebenenmodell deutlich

konkretisiert werden. Es ist eine vielschichtige Konfliktlandschaft mit zahlreichen Interdependenzen erkennbar. Konflikte zeigen sich auf unterschiedlichen Ebenen und in Bezug auf verschiedene Einflussgrößen (Abbildung 10): Konflikte, die im Planungsprozess auftreten, stehen im Zusammenhang mit 1) übergeordneten Entwicklungen, Vorgaben und Diskursen auf Bundes- und Landesebene, 2) dem städtischen Kontext, 3) dem beschleunigten Verfahren selbst, 4) den prozesssteuernden und -beteiligten Akteuren und 5) den verfügbaren Ressourcen.

Übergeordnete Ebenen

Handlungseinschränkung durch Pflichtaufgabe	Zeitdruck durch befristete Beschlüsse und Sonderförderungen	Modus: Krisenmanagement oder Daueraufgabe	Zwischen steigenden und sinkenden Bedarfen
---	---	---	--

Städtischer Kontext

Politische Lage und Wahlperioden	Mangel an sozialem und bezahlbarem Wohnraum	Erschwertes Auszugsmanagement	Sorgen über sozialräumliche Herausforderungen	Parallel verlaufende Stadtentwicklungsprozesse	Verhältnis Ortsteil - Gesamtstadt
----------------------------------	---	-------------------------------	---	--	-----------------------------------

Beschleunigtes Verfahren

Umweltbelange werden beklagt	Abweichender Beteiligungsumfang	Sich ändernde Vorgaben	Gleichmäßige und/oder gerechte Verteilung	Transparenz der Auswahl und des Abwägungsprozesses
------------------------------	---------------------------------	------------------------	---	--

Akteure

Fehlende Leitbilder	Unterschiedliche Auslegungen und Argumentationen von Leitbildern	Leitmotive der Politik	Einstellungen zu Transparenz in der Beteiligung	Zivilgesellschaft als Unterstützerin und Störerin
---------------------	--	------------------------	---	---

Ressourcen

Personalmangel	Lieferschwierigkeiten Baumaterialien und Container
----------------	--

interne Akteure externe Anspruchsgruppen

Abbildung 10: Überblick Konflikte im Mehrebenenmodell. Quelle: eigene Darstellung

Im Folgenden wird näher auf die Konflikte in Bezug auf die einzelnen Ebenen und Einflussgrößen eingegangen und darauf, was dies für Kommunikation und Beteiligung bedeutet.

7.1 Übergeordnete Ebenen

Die beschleunigten Verfahren, die Möglichkeiten der prozessbegleitenden Kommunikation und Beteiligung und das Auftreten und der Verlauf von Konflikten werden von Entwicklungen, Vorgaben und Diskursen auf Bundes- und Landesebene mit Einfluss auf Wohnraumschaffung geprägt. Dabei sind zwei zentrale übergeordnete Faktoren maßgeblich: Zum einen beeinflusst die Dynamik in der Anzahl der ankommenden Geflüchteten kommunale Strategien der Wohnraumschaffung; zum anderen hängen kommunale Strategien stark von Finanzierung, Vorgaben und Befristungen auf Bundes- und Landesebene ab.

Die dynamische Entwicklung der Geflüchtetenzahlen hängt wiederum mit internationalen Entwicklungen, Krisen und Kriegen zusammen. Zudem entscheidet die Bundespolitik über die Aufnahmebedingungen. Hinzu kommen bundesweite Debatten über die Aufnahme. Die Länder sind dagegen für die Verteilung zuständig und geben Vorgaben für die Unterbringung vor. Sie unterstützen in unterschiedlichem Maß mit Leitfäden und Hilfestellungen. Die Kommunen wiederum sind verpflichtet, ihr Aufnahmesoll zu erfüllen und dementsprechend Wohnraum bereitzustellen.

Mit Bezug auf diese übergeordneten Ebenen zeigen sich mehrere Konflikte:

Handlungseinschränkung durch Pflichtaufgabe

Zunächst handelt es sich bei der Unterbringung von Geflüchteten um eine Pflichtaufgabe nach Weisung. Dies impliziert, dass die Kommunen und Kreise Unterbringungskapazitäten schaffen *müssen*. In der Kommunikation mit der Bevölkerung zeigt sich, dass diese oftmals grundsätzlich über die Aufnahme mitentscheiden wollen. Da dies nicht in der Handlungsmacht der Kommune liegt, bedarf es hier einer klaren Kommunikation, dass es nicht darum geht, ob Unterkünfte geschaffen werden, sondern *wie* diese ausgestaltet sind und *wo* diese eingerichtet werden.

Drei weitere Konfliktstränge zeigen sich bezogen auf Zeitaspekte.

Zeitdruck durch befristete Beschlüsse und Sonderförderungen

Erstens stellen befristete Beschlüsse und Sonderförderungen zwar zunächst eine Erleichterung für Kommunen und Kreise dar, im weiteren Verlauf sind diese aber mit

Unsicherheiten und Zeitdruck konfrontiert. Auch wurden die immer wieder angepassten Mindeststandards für die Unterbringung als einerseits hilfreich in der Not und andererseits problematisch in der Kommunikation mit der Bevölkerung beschrieben. Einzelne Interviewpartner betonten zudem den zusätzlichen Arbeitsaufwand durch immer neue Beschlüsse und Änderungen. In der Kommunikation mit weiteren Anspruchsgruppen sind die Befristungen und auch der Zeitdruck durch auslaufende Sonderförderungen schwer zu vermitteln, insbesondere dann, wenn der Raum und die Zeit für Vermittlung begrenzt sind.

Modus: Krisenmanagement oder Daueraufgabe

Dies spielt zusammen mit dem zweiten Aspekt, nämlich der Frage, ob die Flüchtlingsunterbringung als ein temporäres Krisenmanagement oder als Daueraufgabe für die Verantwortlichen gesehen wird. Je nach Auslegung muss sowohl das Personal in Verwaltungen umstrukturiert als auch das Wording in der Kommunikation mit der Bevölkerung angepasst werden. Dies bedarf wiederum einer engen Abstimmung intern sowie mit der Politik. Die Befristungen stellen zudem eine Herausforderung für Kommunen dar, da erstere ggf. nicht mit den vermietetseitig anvisierten Mietzeiträumen übereinstimmen und insbesondere bei Containerstandorten einer langfristigen Strategie entgegenstehen. Langfristigere Planungen werden damit risikoreich(er) für Kommunen.

„Die Stadt hat da auch Anmietungen vorgenommen, die längerfristig sind. Das liegt aber auch nicht daran, weil wir das wollten, sondern weil die Vermieter das auch nur längerfristig vermietet haben. Das ist auch ein Problem. Da gibt es so Vermietungen, ich sag mal, auf zehn Jahre. Und sonst kriegen wir so ein Gebäude nicht. Und die Nutzung ist, ich sag mal, auf drei Jahre möglich, nach dem §246. Wenn es planungsrechtlich eben schwierig wird, gerade in Gewerbegebieten war das der Fall damals, dann muss man erst mal damit rechnen, dass so ein Gebäude möglicherweise dann sieben Jahre lang nicht genutzt werden darf und trotzdem wird Miete bezahlt.“ (Interviewpartner 1)

Zwischen steigenden und sinkenden Bedarfen

Der dritte mit Zeit verbundene Konfliktstrang bezieht sich auf die Unvorhersehbarkeit der internationalen Entwicklungen und den daraus resultierenden Flüchtlingsbewegungen. Kommunen müssen flexibel auf steigende und sinkende Bedarfe reagieren, indem sie auch langfristig

Wohnraum bereitstellen und diesen bei sinkenden Bedarfen wieder anderweitig nutzen.

„Und das ist halt eine Dimension, die wir sonst nicht so haben und eine Kurzfristigkeit. Und das ist sicherlich was, was bis heute halt auch nachwirkt. Also mit einer Verzehrung der unterzubringenden Menschen umzugehen, das ist etwas, was strukturell nachholend dann auch irgendwie aufgefangen werden muss.“ (Interviewpartner 4)

In der Kommunikation ist dies als Herausforderung zu sehen, da Transparenz und Detailnennung kaum möglich sind angesichts der Ungewissheit darüber, wer wann kommt:

„Also es ist immer eine schwierige Frage, inwieweit man eben unnötig die Pferde scheu macht und die Bewohner transparent informiert. Die Lage lässt sich ja so überhaupt nicht absehen, wie das die nächsten Monate weitergeht.“ (Interviewpartner 2)

Auch muss mit dem Vorwurf umgegangen werden, dass Gebäude leer stehen. Eine Bevorratung ist schwer kommunizierbar.

Ein weiterer Konflikt zwischen Kommunen und der übergeordneten Bundes- und Landesebene zeigt sich in den Diskussionen und Appellen rund um den Vorwurf von Kommunen, von Bund und Land nicht gehört zu werden (Tagesschau 2024). Kommunen reagieren teilweise mit nicht zulässigen Aufnahmestopps und Forderungen nach mehr finanzieller Berücksichtigung und besserer Verteilung (Schlenz 2023).

7.2 Städtischer Kontext

Neben den übergeordneten Entwicklungen hat auch der städtische Kontext Einfluss auf den Diskurs rund um das beschleunigte Verfahren zur Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete.

Politische Lage und Wahlperioden

Übergeordnet zeigt sich ein deutlicher Einfluss der politischen Lage und des Zeitpunkts im Wahlzyklus auf die Ausprägung der Konflikte rund um die Möglichkeiten und den Verlauf der Wohnraumschaffung im beschleunigten

Verfahren. Grundsätzlich sind kurz vor Wahlen kaum Entscheidungsfindungen möglich. Dadurch entsteht in der Legislatur ein engerer produktiver Zeitrahmen für Verwaltungsmitarbeitende. Zudem findet zu diesen Zeiten vermehrt Wahlkampf statt, der auch in den Sitzungen rund um die Unterkünfte thematisiert wird. Auch Außenbezirke spielen dabei eine Rolle, da sich dort ggf. Wahlen entscheiden. Über diese Zeiträume kurz vor den Wahlen hinaus prägen die politischen Verhältnisse die Planung der Unterkünfte. Gibt es beispielsweise grüne Oberbürgermeister, drehen sich mehr Diskussionen um Flächenverbrauch und Grünerhalt im Rahmen der Wohnraumschaffung, während ein erhöhter Anteil der AfD zu Grundsatzdebatten um Aufnahme von Geflüchteten führt. Leitmotive der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister sowie interne und externe Leitlinien beeinflussen dabei die Arbeit der Verwaltungsmitarbeitenden (mehr dazu in Kapitel 7.4).

Mangel an sozialem und bezahlbarem Wohnraum

Auf gesamtstädtischer Ebene hat der Mangel an sozialem und bezahlbarem Wohnraum einen deutlichen Einfluss auf die Konfliktlagen und -dynamik in den Verfahren. In allen Fällen war der geförderte Wohnraum knapp, in den Großstädten wurde eine Verschärfung erwartet, insbesondere dort, wo der Leerstand gering ist. Hintergrund ist, dass zukünftig weiterhin viele Wohnungen aus der Sozialbindung fallen werden und gleichzeitig erwartet wird, dass sich die Zahl der Personen mit Anspruch auf Sozialhilfe erhöht. Zudem erschweren Flächenmangel und teure Baukosten die Neuerrichtung von Wohnraum. Dies führt dazu, dass die Konkurrenzen auf dem Wohnungsmarkt zunehmen und Sozialneid entsteht. In der Kommunikation mit der Bevölkerung taucht daher immer wieder Unverständnis auf, warum für Flüchtlinge viel gebaut wird und für weitere Anspruchsgruppen nicht. Hier zeigt sich ein erhöhter Kommunikationsbedarf für Kommunen, die dem Vorwurf der Bevorteilung entgegenstehen und mit Konkurrenzen umgehen müssen.

Erschwertes Auszugsmanagement

Gleichzeitig erschwert der Mangel an sozialem und bezahlbarem Wohnraum das Auszugsmanagement. Da die Unterkünfte lediglich als temporäre Übergangslösung für Geflüchtete dienen sollten, gilt es diese schnellstmöglich in den regulären Wohnungsmarkt zu vermitteln. Bei steigenden Mieten und gleichzeitig nur wenigen Vermietern, die Geflüchtete als Hauptmieter akzeptieren, verschärft sich die Situation zunehmend. Dies führt dazu, dass Geflüchtete länger als vorgesehen in Unterkünften bleiben und damit Plätze für neu ankommende Geflüchtete blockieren. Hierbei geraten Kommunen unter Druck, selbst Anmietungen vorzunehmen. Damit verbunden besteht ein

erhöhter Kommunikationsbedarf als Mittlerin zwischen Vermieterin und Mieter. Ausgehend von der stadtweiten Lage stellen sich damit Herausforderungen und Konflikte auf der Ebene des lebensweltlichen Zusammenhangs im Management der Unterkünfte vor Ort.

Sorgen über sozialräumliche Herausforderungen

Des Weiteren können verfahrensbezogene Konflikte durch bestehende sozialräumliche Herausforderungen beeinflusst werden. Ein Mangel an Kita- und Schulplätzen, eine beanspruchte medizinische Versorgung und/oder eine bestehende Auslastung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) verstärken potenziell die Sorgen der Bevölkerung bezüglich des für sie verfügbaren Angebots. Gleichzeitig können bisher nicht ausgelastete Infrastrukturen der Bildung oder des Nahverkehrs durch den Zugang gestärkt werden. Den Kommunen kommt dabei eine vermittelnde Rolle zu. Sie müssen Sorgen lindern, Chancen kommunizieren und mit weiteren Akteuren – wie den Verkehrsbetrieben – Strategien aushandeln. Gleichzeitig kommt ihnen die Rolle des Integrationsmanagements zu.

Parallel verlaufende Stadtentwicklungsprozesse

Im gesamtstädtischen Kontext sind zudem parallel stattfindende Planungs- und Entwicklungsprozesse prägend. In Fall 3 fand beispielsweise parallel zum beschleunigten Verfahren zur Errichtung einer Unterkunft ein Prozess zur Entwicklung eines Masterplanes für den Stadtteil statt. Dies führte dazu, dass Themen, die eigentlich im parallel verlaufenden Prozess diskutiert wurden, auch im Verfahren rund um die Unterkunft aufgegriffen wurden. Das Verständnis für den Einflussbereich der am Prozess beteiligten Verwaltungsmitarbeitenden scheint dabei nicht gegeben zu sein. Dies zeigt sich auch in öffentlichen Veranstaltungen, bei denen Grundsatzdebatten um die Aufnahme Geflüchteter geführt werden. Finden also Prozesse parallel statt, bedarf es einer klaren Kommunikation und Abgrenzung vonseiten der Stadt.

Verhältnis Ortsteil-Gesamtstadt

Außerdem wurde in zwei Fällen geäußert, dass historische Entwicklungen eine Rolle spielen. In zwei untersuchten Fällen wurden Unterkünfte in spät eingemeindeten Ortsteilen gebaut. Den beschleunigten Verfahren lagen dabei seit Jahren schwelende Konflikte rund um die Eingemeindung zugrunde. In diesen Ortsteilen wurde das Gefühl geäußert, sich nicht als Teil der Stadt ernst genommen zu fühlen und keinen Einfluss zu haben. Auch Mitarbeitende der Stadtverwaltung sahen jahrelange Versäumnisse in der Beachtung dieser Ortsteile. Hier gilt es also zunächst eine Kommunikationsbasis zu schaffen.

7.3 Beschleunigtes Verfahren

Neben Entwicklungen und Kontexten auf Bundes-, Landes- und städtischer Ebene birgt auch das beschleunigte Verfahren zur Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete selbst einige Herausforderungen für Kommunen. Zum einen sind beschleunigte Verfahren als Abweichungen von üblichen Planungsverfahren zu sehen. Zum anderen treten in der Suche der potenziellen Standorte Konflikte auf.

7.3.1 Beschleunigung als Abweichung von der Norm

Auf der Ebene des Bauleitplanverfahrens rund um die Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete stellt die Beschleunigung als Abweichung von der Norm ein großes Konfliktfeld dar. Dabei ist die Abweichung in drei Feldern zu betrachten: bezüglich Umweltbelangen, dem Beteiligungsumfang und den Unterbringungsvorgaben.

Umweltbelange werden beklagt

Bezogen auf die Umweltbelange stellen die beschleunigten Verfahren eine Besonderheit dar, da sie vorsehen, dass auch in Außenbereichen Flächen bebaut werden können. Hier stellt sich zum einen die Frage der politischen Positionierung zwischen Wohnraumschaffung einerseits und Flächenschonung andererseits. Zum anderen sind diese Flächen oftmals als Ausgleichsflächen für andere Verfahren vorgesehen, was eine interne Abstimmung notwendig macht. Ein weiterer Aspekt im Umweltbereich zeigt sich in der erhöhten Klagebereitschaft aufgrund von Umwelt- und Naturschutzbedenken. Hierbei müssen der Bevölkerung und weiteren Interessengruppen die Abweichung von regulären Prüfungen und Abläufen erläutert werden.

Beteiligungsumfang

Bezogen auf die Beteiligung von Bürgerinnen stellt sich für Kommunen die Frage, inwieweit sie trotz der fehlenden Verpflichtung beteiligen wollen. Der Bevölkerung müssen dabei die Abweichung von regulären Beteiligungsstrategien in der formellen und informellen Planung erklärt und der Umfang der möglichen Einflussnahme erläutert werden. In Fall 4 wurde dies anhand des Bürgerbegehrens deutlich. Hier war den Bürgerinnen und Bürgern sowie auch der Politik zunächst nicht klar, warum eine Beteiligung in diesem Fall kaum möglich ist und auch ein Bürgerbegehren nicht zulässig ist.

Sich ändernde Vorgaben

Hinzu kommen sich immer wieder ändernde Vorgaben beispielsweise bezüglich des Brandschutzes oder der Raumausstattung. Hierbei wurde von einer Orientie-

rungslosigkeit berichtet. Teilweise gewichten die einzelnen Abteilungen die Aspekte unterschiedlich, was dann zu internen Konflikten führen kann. Eine ständige Neuorientierung, Rückkopplung mit Landesvorgaben und Kommunikation zwischen den Abteilungen ist daher notwendig.

7.3.2 Gerechte Verteilung und transparente Standortwahl

Ein wesentliches Konfliktfeld spannt sich rund um die Standortwahl auf. Zum einen geht es hierbei um die Frage, wie die Verteilung der Standorte über das Stadtgebiet geregelt wird. Zum anderen treten Konflikte bezogen auf die Frage der Transparenz des Auswahl- und Abwägungsprozesses auf.

Gleichmäßige und/oder gerechte Verteilung

In der Verteilung der Standorte über eine Stadt oder einen Kreis hinweg wurde in allen Fällen eine gleichmäßige Verteilung angestrebt. Dazu wurden entweder prozentuale Verteilungen gewählt oder es wurde sich stärker an den soziodemografischen Kennzahlen orientiert, um die Unterkünfte über die potenzielle Sozialverträglichkeit im Stadtgebiet zu verteilen. Diese Strategien werden allerdings erschwert durch zwei Aspekte. 1) Zunächst haben die Städte und Kreise nur begrenzte Verfügbarkeit und Zugriffsmöglichkeiten auf Flächen und Gebäude – sofern diese keine aktive Flächenbevorratung betreiben. Insbesondere bei Kreisen ist die Zugriffsmöglichkeit begrenzt, was dazu führt, dass einzelne Kommunen stärker belastet sind als andere. Diese ungleiche Verteilung führt zu einer verspürten Ungerechtigkeit und dazu, dass sich Kommunen eher gegen zusätzliche Unterkünfte aussprechen. 2) Bei der Prozentlösung kam es zu Uneinigigkeiten darüber, wie diese auszulegen ist. In Fall 2 gab es beispielsweise eine solche Lösung, die sich an der bereits bestehenden Anzahl an Menschen mit Migrationshintergrund maß. Dabei trat die Frage auf, wer als Mensch mit Migrationshintergrund zählt.

Transparenz des Auswahl- und Abwägungsprozesses

Weitere Konflikte tauchen auf, wenn es um die Transparenz rund um den Auswahl- und Abwägungsprozess der Standortwahl geht. Hier zeigt sich, dass die herangezogenen Faktoren vielfältig sind und von (lokaler) Politik und Verwaltung unterschiedlich gewichtet werden. Auch innerhalb der Verwaltung kommt es hierbei zu Uneinigigkeiten, die in den entsprechenden Gremien und Runden diskutiert werden müssen. Teilweise fließen auch Faktoren mit in die Abwägung ein, die nicht oder schwer kommunizierbar sind. Ein Beispiel sind fachlich komplexe Faktoren wie der Vorhalt von Flächen als Ausgleichsmaßnahme. Ein anderes Beispiel ist der Faktor Klagebereitschaft der Nachbarschaft. Dieser wird im

Sinne einer beschleunigten Schaffung von Wohnraum herangezogen, steht aber einer Gleichverteilung entgegen und benachteiligt Stadtteile, in denen die Klagebereitschaft eher gering ausfällt. Grundsätzlich steht die Verwaltung hier in einem Spannungsfeld zwischen der transparenten Kommunikation von Faktoren und der damit verbundenen erhöhten Klagewahrscheinlichkeit. In Fall 2 wurde beispielsweise geklagt, da der Verwaltung ein Verfahrensfehler vorgeworfen wurde, als sie transparent machte, dass sie nicht alle Abwägungsschritte so durchgeführt habe wie bei anderen Standorten. Bei Klagen dieser Art kommt hinzu, dass die Verwaltungsgerichte nicht immer schnell auf Klagen (selbst im Eilverfahren) reagieren. Die Bearbeitung dauerte in zwei Fällen mehrere Wochen bis Monate an:

„Aber wir haben noch andere Standorte (...), in denen es dann auch Klagen gibt, von Anwohnern oder Naturschutzverbänden und aufgrund der Verfahrensdauern im Verwaltungsgericht – (...) bei dem Eilverfahren warten wir fast seit einem Jahr auf eine Entscheidung. Und wir hatten also innerhalb von drei Monaten eine Genehmigungsplanung, innerhalb von sechs Monaten hatten wir eine Baugenehmigung. Wir hätten also loslegen können, wir wären in kürzester Zeit durch gewesen. Und dann kommen, das ist das Rechtsstaatsprinzip, die Nachbarn. Und wenn dann die Gerichte nicht so arbeiten, wie man sich das vorstellt...“ (Interviewpartner 7)

Für Kommunen stellt sich dann die Frage, wie viel Transparenz im Sinne einer **Vertrauensförderung** wünschenswert ist und hergestellt werden soll und inwiefern dies einer **schnellen Wohnraumschaffung** und einer handhabbaren und gerechten Verteilung hilft.

7.4 Akteure

Zahlreiche der auftretenden Konflikte lassen sich in Zusammenhang mit der Vielzahl an prozesssteuernden und aktiv mitwirkenden Akteuren sowie auch mit den zu informierenden und beteiligenden Einzelpersonen und Gruppen in den Verfahren bringen.

Fehlende Leitbilder

Verwaltungsintern zeigten sich in den Fällen immer wieder relevante Uneinigigkeiten bis hin zu Konflikten. Diese führten dann teilweise zu einer uneinheitlichen Kommunikation nach außen. Zunächst konnten wenige (interne)

Leitbilder zur Unterbringung wie auch der Beteiligung beobachtet werden. Teilweise wurde die Veröffentlichung von Leitbildern durch die Politik abgelehnt. Nicht vorhandene Leitbilder führten dazu, dass es zum einen Orientierungsschwierigkeiten gab und die Begründung von Maßnahmen schwieriger war. Zum anderen wurden abteilungsintern Leitbilder besprochen, die dann wiederum zu Uneinigkeiten zwischen Abteilungen führten. Je nach Leitbild wurden Vorgaben unterschiedlich ausgelegt und mussten dann in den abteilungsübergreifenden Runden stärker diskutiert werden. Dabei priorisierte jedes Amt die eigenen Themen und Anliegen wie z. B. Brandschutz, Soziales oder Liegenschaften und betrachtete diese als handlungsleitend im jeweiligen Verfahren. Teilweise wurde dies erschwert durch eine Ungewissheit über Zuständigkeiten für Beschlüsse. Da es sich bei der Unterbringung von Geflüchteten um ein Querschnittsthema handelt, ist den Befragten zufolge teilweise unklar, in welchen Gremien die Entscheidungen letztlich gefällt werden müssen.

Unterschiedliche Auslegungen und Argumentationen

Diese fehlenden Leitbilder führten zu Unklarheiten, beispielsweise in Bezug auf die angemessenen Lagequalitäten und Standards und damit auf Standortwahl und Erstellungskosten der Unterbringung. Wird in einer Stadt lediglich von einer „würdigen“ Unterbringung für Geflüchtete gesprochen, ist dies auslegbar als ein Mindeststandard, der es Personen ermöglicht, sich selbstständig zu versorgen, oder auch als Form der Unterbringung, die eine Integration ermöglicht, indem sie aus kleineren Einheiten im Anschluss an Siedlungsgebiete besteht. Diese Fragestellungen sind in den Kommunikations- und Beteiligungsprozessen jedoch von großem nachbarschaftlichem und öffentlichem Interesse.

Leitmotive der Politik

Zudem wirkten sich die gewählten Leitmotive der (Ober-)Bürgermeister auf die tägliche Arbeit der Verwaltungsmitarbeitenden aus. Sprach eine Bürgermeisterin beispielsweise von einer „Zeit der Zumutung“, wurde auch in den öffentlichen Veranstaltungen dieses Leitmotiv von Bürgern aufgenommen. Hier bedarf es einer engen Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung.

Einstellungen zur Transparenz in der Beteiligung

Ein anderes Beispiel der internen Uneinigkeiten sind unterschiedliche Einstellungen zum Thema Transparenz in der Beteiligung. Liegt eine klare Strategie der Beteiligung vor, ist es für Verwaltungsmitarbeitende einfacher, nach außen zu kommunizieren. Dennoch zeigten sich Uneinigkeiten darüber, was ehrlich kommuniziert werden und wie das Vertrauen der Bevölkerung gewonnen werden kann.

Dabei ging es um Überforderungen oder Belastungen in der Verwaltung, Zeitpunkte der Information über Zeitschienen, Anzahl der ankommenden Geflüchteten sowie Detailnennung bezogen auf das Projekt und das beschleunigte Verfahren.

Unterschiedliche Aussagen in Veranstaltungen mindern Vertrauen

Insgesamt führen fehlende Leitbilder dazu, dass individuelle und abteilungsinterne Haltungen eine Gewichtung erhalten. Bei divergierenden Haltungen kam es in einigen Fällen zu Unmut gegenüber anderen Abteilungen, was sich teilweise sogar in öffentlichen Veranstaltungen äußerte. Unterschiedliche Aussagen während dieser Veranstaltungen führten wiederum zu sinkendem Vertrauen und Unmut in der Bevölkerung. Eine konsistente Abstimmung intern, mit der Politik und auch eine Kommunikationsstrategie für Presse und Öffentlichkeitsarbeit nach außen erscheinen wichtig. Auch wurde betont, dass eine kontinuierliche Information, auch dann, wenn nichts passiert, wichtig sei. Gleichzeitig ist diese aber schwer umzusetzen.

Zivilgesellschaft als Unterstützerin und Störerin

Insbesondere im Integrationsmanagement sind Kommunen angewiesen auf die Zivilgesellschaft. Einerseits können Einzelpersonen und Gruppen vor Ort als Befürworter und Unterstützerin fungieren. Andererseits können diese auch als Störer auftreten. Dies wurde in Fall 3 und 4 deutlich, in denen sich sowohl die AfD als auch der „Dritte Weg“ mit rechter Argumentation in die Planungen einmischten. Erstere mit einem versuchten Bürgerentscheid und Demonstrationen, zweitere mit Flyern und der Teilnahme an Veranstaltungen sowie Berichten auf der eigenen Website. Neben diesen traten in Kommunen aber auch Verbände und Initiativen für Naturschutzbelange auf. Teilweise wurde ihnen Manipulation durch Aussiedlung seltener Arten auf geplanten Standorten vorgeworfen. Hier wurde zudem die Frage in den Raum gestellt, ob diese Belange nur Vorwand für eigentliche sogenannte NIMBY-Argumente sind. Die Auseinandersetzung mit den Akteuren der organisierten Zivilgesellschaft kostete in jedem der Fälle Zeit und verlängerte den Prozess. Es wird deutlich, dass sich Prozessverantwortliche einerseits strategisch mit Befürwortern abstimmen können, sich aber andererseits auf Gegenwind einstellen müssen.

7.5 Ressourcen

Die verfügbaren Ressourcen für die Verfahren sowie Umsetzung und Betrieb der Unterkünfte sind schließlich weitere Einflussgrößen für auftretende Konflikte. Hierzu

zählen sowohl personelle Ressourcen als auch die Verfügbarkeit von Flächen und Baumaterialien.

Verfügbare Ressourcen in Dynamik

Eine dynamische Ressourcenverfügbarkeit äußert sich in verschiedenen Bereichen und erschwert damit die Planung. In der Studie wurde dies insbesondere deutlich an bestehendem Personalmangel, begrenzten Ressourcen für Beteiligungsveranstaltungen und Lieferschwierigkeiten. Lieferschwierigkeiten von Baumaterialien und Containern haben in einigen Fällen zu einer zusätzlichen Verzögerung geführt. Teilweise waren damit auch erhöhte Kosten verbunden. Sowohl die Verzögerung als auch die erhöhten Kosten gilt es zu kommunizieren und zu begründen.

Personalmangel

Grundsätzlich herrscht in vielen Verwaltungen in Deutschland Personalmangel. In der Unterbringung von Geflüchteten äußert sich dies besonders deutlich im Gebäudemanagement, welches gleichzeitig stark belastet ist. Zu beobachten war, dass es den Verwaltungsabteilungen in den beschleunigten Verfahren unterschiedlich schnell gelang, Stellen aufzustocken und bestehende freie Stellen zu besetzen.

„Dann, glaube ich, ist es uns nicht gelungen, in diesen Belastungsspitzen die personelle Ausstattung in allen Abteilungen so zu machen, dass sie gerecht ist. Das heißt, es gab einfach das Gebäudemanagement und die Abteilung Soziales, die da sehr gut für sich gesorgt haben. Und die anderen Abteilungen, wie das Liegenschaftsamt und so, haben sehr schlecht für sich gesorgt. Und das heißt, es ist ja jede Krise, es kommt halt auf einen und es sind natürlich zwei Abteilungen, die krisenfest und krisengeprüft sind. Und deshalb auch wissen, welche Knöpfe man in Krisen drücken muss, um Geld zu kriegen. Und das heißt, das war nicht gerecht.“ (Interviewpartner 5)

Sozialämter schienen dabei schneller auf Bedarfe zu reagieren, indem sie teilweise Projektstellen beantragten und intern Personen für spezifische Aufgaben abstellten. Diese Projektstellen sind wiederum befristet, was den Handlungsdruck erhöht und Stillstand aufgrund von Klagen oder Lieferengpässen gravierender macht.

Dieser Personalmangel spiegelt sich auch in den begrenzten Ressourcen für Beteiligungsveranstaltungen wider. In den Prozessen sind viele Abteilungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten involviert (vgl. Fallbeschreibungen). Bei Ver-

anstaltungen gilt es daher, vorher abzustimmen, wer bei welcher Veranstaltung was einbringt. Auch können Kommunen nicht immer flexibel auf Kommunikationsbedarfe reagieren, da sowohl die Zeit der Mitarbeitenden begrenzt ist als auch die Gelder für Veranstaltungen geplant werden müssen.

Erschwerend kommt hinzu, dass Kommunen seit einigen Jahren im Dauer-Krisenmodus agieren. Die ständige Kurzfristigkeit erschöpft Mitarbeitende der Verwaltung:

„Ja, in den letzten Jahren waren das die vielen Krisen. Also angefangen mit einer Cyberattacke, die wir 2020 hatten. Das ging dann über in die Pandemie, die uns sehr beschäftigt hat, gerade beim Thema Wohnungslose und Geflüchtete. Mit den Hygiene- und Pandemie-Standards und ähnlichen Dingen, die im Krisenmodus zu bewältigen waren. Das ging nahtlos über in eine weitere Cyberattacke, um dann in den Ukraine-Krieg zu münden. Danach kam die Energiekrise, Energiemangellage. Also das sind alles Themen. Wir sind seit 2020 durchgehend mit Krisen beschäftigt in verschiedenen Aufgabengebieten.“ (Interviewpartner 4)

Insgesamt hat der Personalmangel vielfältige Folgen. Er beeinflusst letztlich die gesamte kommunale Infrastruktur, das soziale Gefüge der Stadt und schränkt die Möglichkeiten der Prävention und des aktiven und vorausschauenden Handelns in den Kommunen ein.

7.6 Konfliktebenen im Überblick

Die beschriebene Konfliktlandschaft rund um die beschleunigten Verfahren zum Bau von Flüchtlingsunterkünften verdeutlicht die Vielfältigkeit der Konflikte. Sie sind unterschiedlicher Art und haben diverse Folgen für die Kommunikation, die im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden.

Zunächst wird deutlich, dass Konflikte auf verschiedenen Ebenen und zwischen verschiedenen Parteien auftreten. Die meisten Konflikte treten im Zusammenhang mit dem städtischen Kontext, dem beschleunigten Verfahren und den involvierten Akteuren auf (vgl. Abbildung 11). Entwicklungen und Vorgaben auf (globaler,) Bundes- und Landesebene beeinflussen die Prozesse rund um den Bau der Unterkünfte. Dies zeigt sich beispielsweise in

einem erhöhten Zeitdruck für Kommunen aufgrund befristeter Beschlüsse und Sonderförderungen, die durch Bund und Land gesteuert werden, oder aufgrund steigender und sinkender Bedarfe infolge der globalen Migrationsbewegungen, auf die Verwaltungen reagieren müssen. Genauso spielt der städtische Kontext eine Rolle bei Konflikten. Auf dieser Ebene zeigen sich Konflikte rund um das Thema bezahlbarer Wohnraum oder um die vorherrschenden und befürchteten sozialräumlichen Herausforderungen. Das beschleunigte Verfahren selbst ist als solches konfliktbelastet. Dies zeigt sich in den beklagten Standorten und auch den Diskussionen um eine gleichmäßige und/oder gerechte Verteilung. Daneben zeigen sich Konflikte in Bezug auf die verfügbaren Ressourcen, insbesondere bei Personalmangel. Die Konflikte treten dabei zwischen verschiedenen Akteuren auf. Zum einen gibt es verwaltungsinterne Konflikte – wie die Einstellungen zu Transparenz in der Beteiligung von Öffentlichkeit – und Konflikte zwischen Verwaltung und Politik, wie fehlende Leitbilder und gewählte Leitmotiv. Zum anderen treten Konflikte zwischen Verwaltung, Politik und der Zivilgesellschaft auf. Dabei kann die Zivilgesellschaft sowohl als Unterstützerin als auch als Störerin agieren.

Im beschleunigten Bauleitverfahren zur Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete hängen die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunikations- und Beteiligungsprozesse auf kommunaler Ebene mit unterschiedlichen, sich teils wechselseitig beeinflussenden Konflikttypen zusammen (vgl. Abbildung 11 und Tabelle 3). Die jeweiligen Konflikttypen können anhand der Einteilung von Erika Regnet (2000) analysiert werden. Die hier vorgenommene Einteilung kann dabei nicht als abschließend betrachtet werden, sondern vielmehr als Diskussionsgrundlage mit weiteren Interpretationsmöglichkeiten.

Bewertungskonflikte entstehen durch unterschiedliche Ziele, Einstellungen, Werte oder Normen. Diese können innerhalb von Organisationen auftreten, aber auch zwischen verschiedenen Akteuren. In dieser Studie zeigen sich Bewertungskonflikte besonders stark auf der Akteursebene sowie im städtischen Kontext und in Bezug auf das beschleunigte Verfahren selbst. Auf Akteursebene haben beispielsweise Abteilungen und Personen der Verwaltung unterschiedliche Einstellungen zu Transparenz in der Beteiligung. Dies führt dazu, dass unter anderem während Informationsveranstaltungen unterschiedliche Aussagen zum Planungsstand getroffen werden und damit das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung sinkt. Für die Kommunikation bedeutet dies, dass sich Verwaltungsmitarbeitende im Vorfeld einer Veranstaltung über zu kom-

munizierende Inhalte abstimmen müssen. Im städtischen Kontext treten Diskussionen rund um die Rolle des Ortsteils für die Gesamtstadt auf. Hierbei vertritt beispielsweise der Ortschaftsrat andere Ziele als die Stadtpolitik, was Bewertungskonflikte entfacht. Hierbei braucht es eine Kommunikationsbasis zwischen Stadt und Ortsteil. Außerdem heißt dies, dass die Weitergabe von Informationen an den Ortsteil aus Sicht der Verwaltung abgewogen werden muss. In Bezug auf das beschleunigte Verfahren selbst zeigen sich die Bewertungskonflikte beispielsweise in der gleichmäßigen und/oder gerechten Verteilung. Die gewählten Strategien zur Verteilung der Standorte werden je nach Akteur und Ziel unterschiedlich bewertet: Während ein Bewohner tendenziell das eigene Wohnumfeld erhalten möchte, geht es in der Verwaltung mehr um eine Gleichverteilung im Sinne des Gemeinwohls. Für die Kommunikation bedeutet dies, dass die gewählte Strategie gegenüber der Bevölkerung begründet und erklärt werden muss.

Die Studie macht deutlich, dass **Verteilungskonflikte** insbesondere auf städtischer Ebene zu finden sind, aber auch weitere Ebenen wie die übergeordneten Ebenen, das beschleunigte Verfahren und die Ressourcen betreffen. Sie entstehen durch Sachzwänge und strukturelle Aspekte. Uneinigheiten über Mittel sowie eine grundsätzliche Knappheit an Ressourcen führen zu Konflikten um die Verteilung dieser Mittel und Ressourcen. Im städtischen Kontext äußern sich Verteilungskonflikte beispielsweise im Mangel an sozialem und bezahlbarem Wohnraum. Begrenzte Wohnraumressourcen führen zu Uneinigheiten über die Verteilung dieser. Während die Verwaltung mit der Unterbringung von Geflüchteten eine Pflichtaufgabe erfüllt, sehen weitere Anspruchsgruppen bei sich Bedarfe. Dies bedeutet für die Kommunikation, dass Vorwürfe der Bevorteilung einer Gruppe (der Geflüchteten) entkräftet und Verteilungsstrukturen erläutert werden müssen. Auf übergeordneter Ebene führen die Verteilung und Befristung von Förderungen beispielsweise zu Konflikten zwischen Bund, Ländern und Kommunen. In der Kommunikation mit der Bevölkerung ist die Kommunikation von Ressourcen und Zeithorizonten daher herausfordernd für die Verwaltung. Dies geht einher mit knappen personellen Ressourcen und Baumaterialien auf Ebene der verfügbaren Ressourcen. Hier zeigen sich die Verteilungskonflikte in Verzögerungen der Prozesse und gegebenenfalls einer Überlastung der Verwaltung. Für die Kommunikation ist dies herausfordernd, da zum einen bei Personalmangel weniger Kommunikation in die Öffentlichkeit möglich ist und zum anderen unsichere Zeitschienen kaum kommunizierbar sind.

Beurteilungskonflikte entstehen dann, wenn unterschiedliche Informationslagen bei Akteuren vorliegen. Unterschiedliche Wissensgrundlagen und Kommunikationsbarrieren, aber auch eine abweichende Informationsverarbeitung führen zu Konflikten. Dies äußert sich in beschleunigten Bauvorhaben zur Errichtung von Unterkünften für Geflüchtete vor allem auf der Ebene des städtischen Kontexts und in Bezug auf das beschleunigte Verfahren. Im städtischen Kontext schlagen sich diese Konflikte beispielsweise als Sorge über sozialräumliche Herausforderungen nieder. Die lokale Bevölkerung äußert diese Bedenken in Veranstaltungen. Dabei geht es beispielsweise um eine befürchtete Überlastung des ÖPNV. Da sowohl die Betreiber des ÖPNV als auch die Verwaltung und die lokale Bevölkerung unterschiedliche Informationslagen haben, kommt es in solchen Veranstaltungen zu Konflikten. Aber auch eine unterschiedliche Informationsverarbeitung kann zu Konflikten führen – so argumentieren Verwaltungen beispielsweise, dass der ÖPNV nicht ausgelastet sei und Zuzug auch mit Blick auf einen potenziellen Ausbau hilfreich sein könne, während die Bewohnerinnen fürchten, zu wenig Sitzplätze zu haben. Für

die Kommunikation bedeutet dies, dass die Verwaltung als Informationsvermittlerin und -interpretin agieren und ggf. mit Betreibern und der Bevölkerung in engen Austausch treten muss. Auf Ebene des beschleunigten Verfahrens entstehen Beurteilungskonflikte beispielsweise in Bezug auf den abweichenden Beteiligungsumfang. Dies äußert sich im Unverständnis der Bevölkerung darüber, warum weniger beteiligt wird und sie nicht mitentscheiden kann. Zumeist ist ihr nicht klar, warum es bei beschleunigten Verfahren zu Abweichungen vom regulären Beteiligungsumfang kommen kann. Der Verwaltung kommt dabei die Aufgabe zu, diese Informationslücke zu schließen und Abweichungen zu erläutern.

Beziehungskonflikte entstehen durch unterschiedliche private Einstellungen und Werthaltungen. Eigenschaften wie beispielsweise Machtstreben oder Misstrauen können das persönliche Miteinander beeinflussen und Konflikte hervorrufen. Im beschleunigten Bau von Unterkünften für Geflüchtete zeigt sich diese Art von Konflikten auf Ebene des städtischen Kontexts, des beschleunigten Verfahrens und bei den Akteuren. Im städtischen Kontext hängt das

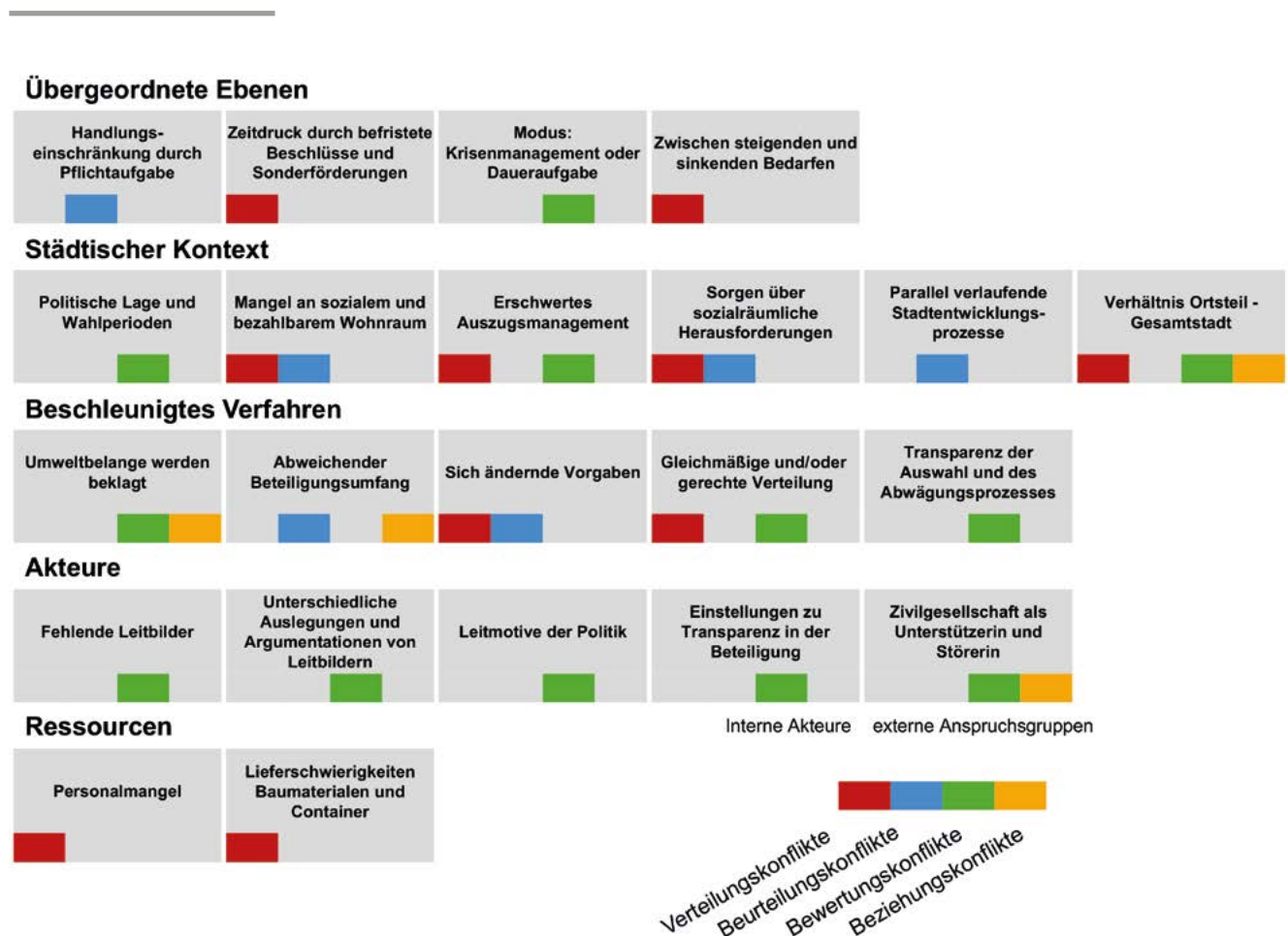


Abbildung 11: Prägende Konflikttypen nach Regnet (2000) im Mehrebenenmodell. Quelle: eigene Darstellung

Verhältnis zwischen Ortsteil und Gesamtstadt an Einzelpersonen, die wiederum stark verwurzelt sind in Orts-teilen. Das persönliche Miteinander zwischen beispielsweise Ortsvorstehern und Verwaltungsmitarbeitenden hängt von den Eigenschaften der Personen ab. Hierdurch können Konflikte, aber auch ein produktives Miteinander entstehen. Für die Kommunikation heißt dies, dass eine Kommunikationsbasis geschaffen, aber auch die Informationsweitergabe der Stadtverwaltung an die Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher abgewogen werden muss, die wiederum das Vertrauen beeinflusst. Im beschleunigten Verfahren äußern sich die Beziehungskonflikte beispielsweise darin, dass Privatpersonen gegen Standorte klagen – je nach persönlicher Einstellung und Werthaltung. Für die Kommunikation bedeutet dies, dass persönliche Treffen im Nachgang von Veranstaltungen wichtiger werden, um Klagen vorzubeugen und auf Eigenschaften von Personen eingehen zu können. Auf Ebene der Akteure entstehen Beziehungskonflikte zwischen Einzelpersonen und Gruppen der Zivilgesellschaft sowie zwischen der Verwaltung und Politik. Während Veranstaltungen kommt es aufgrund persönlicher Einstellungen und Werthaltungen zu Störungen und Demonstrationen. Auch hier erhöht sich der Kommunikationsaufwand.

Die Darstellung zeigt die verschiedenen Konflikttypen, die auf den unterschiedlichen Ebenen existieren. Hierbei wird die Überlagerung von Konflikttypen innerhalb der aufgezeigten Konfliktthemen deutlich, die eine konstruktive Lösung erschweren können. Während auf der Ebene der Akteure insbesondere Bewertungs-, aber auch Beziehungskonflikte um Leitbilder und die Rolle von Zivilgesellschaft auftreten, zeigen sich auf der übergeordneten Ebene und im städtischen Kontext besonders Verteilungskonflikte um sozialen und bezahlbaren Wohnraum und im Verhältnis von Ortsteil und Gesamtstadt, verbunden mit vielfältigen Beurteilungs- und Bewertungskonflikten. Das beschleunigte Verfahren selbst weist eine Mischung aus allen vier Konflikttypen auf, was auf die Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben hinweist. Auf der Ebene der Ressourcen vollziehen sich zudem verschiedene Verteilungskonflikte, die sich aus einem Mangel an materiellen und personellen Voraussetzungen ergeben.

Im Vergleich der Fälle zeigten sich grundsätzlich ähnliche Konflikte. Klagen gab es in allen Fällen bzw. Städten, allerdings mit unterschiedlichen Hintergründen. In einem Fall ging es um Verfahrensfehler in der Abwägung der Standorte, in einem anderen um konkurrierende Pläne auf einem Nachbargrundstück. Hierbei hinterfragten alle Städte die zugrundeliegenden Motive der Klägerinnen und Kläger. Verwaltung und Politik gingen eher davon aus, dass

die Kläger keine Flüchtlingsunterkunft in direkter Nachbarschaft haben wollten. Der Mangel an sozialem und bezahlbarem Wohnraum in Kombination mit einer Flächenknappheit führte in allen Großstädten zu Konflikten. Eine aktive Bodenbevorratung in einem Fall schien den Konflikt zu entschärfen. Hier entstanden aus den Wahlmöglichkeiten allerdings neue Konflikte über Verteilungsstrategien. Die Verteilungsstrategie war ein großer Konfliktpunkt zwischen Kreisverwaltung und Stadtverwaltung in der kreisangehörigen Mittelstadt. Zudem wurden hier Sorgen über die sozialräumlichen Herausforderungen herausgestellt. Diese wurden im Zusammenhang mit der allgemein schlechteren infrastrukturellen Lage (u. a. Bildung und Gesundheitsversorgung) in Brandenburg und dem ländlicheren Raum genannt. In allen Fällen kam es zu Konflikten, die mit einer transparenten Kommunikation und unterschiedlichen Informationslage zusammenhängen – insbesondere zwischen lokaler Politik und Verwaltung. Auf diesen Punkt wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

Es zeigt sich folglich, dass sowohl die Kommunikation verwaltungsintern wichtig ist, sich aber auch das Verhältnis zur lokalen Politik und Stadtpolitik auf die beschleunigten Verfahren zum Bau der Unterkünfte für Geflüchtete auswirkt. Eine konsistente und abgestimmte Kommunikation der Verwaltung in die Öffentlichkeit ist dabei wichtig, um Vertrauen und Rückhalt in der Bevölkerung zu erhalten. Konflikte mit der Zivilgesellschaft und insbesondere solche, die in Klagen enden, verzögern die Verfahren und bedürfen daher besonderer Aufmerksamkeit.

Konfliktbeschreibung	Beteiligte Parteien	Konflikt äußert sich durch	Folgen für Kommunikation	Konflikttyp (Regnet)			
Übergeordnete Ebene <i>Entwicklungen, Vorgaben und Diskurse auf Bundes- und Landesebene mit Einfluss auf Wohnraumschaffung für Geflüchtete</i>							
Handlungseinschränkung durch Pflichtaufgabe	Bund, Land, Verwaltung, Politik, lokale Bevölkerung	Grundsatzdebatten über Aufnahme mit lokaler Bevölkerung	klare Kommunikation mit Bevölkerung über Aufnahmepflicht nötig				
Zeitdruck durch befristete Beschlüsse, Sonderförderungen	Bund, Land, Verwaltung, Politik	Vermittlungsschwierigkeiten ggü. Bevölkerung; Verwaltung unter Zeitdruck	Kommunikation von Zeithorizonten ist herausfordernd für Verwaltung				
Modus: Krisenmanagement oder Daueraufgabe	Verwaltung, Politik	Auslegungs- und Strukturierungsfragen intern und mit Politik	Anpassung Wording in der Kommunikation mit der Bevölkerung				
Zwischen steigenden und sinkenden Bedarfen	Verwaltung, Politik, lokale Bevölkerung	flexibles Reagieren auf wechselnde Bedarfe nötig; Umgang mit Ungewissheiten	Transparenz und Detailnennung kaum möglich; Argumentation von Leerständen				
Städtischer Kontext <i>Städtischer Kontext mit Einfluss auf Diskurs rund um ein Verfahren</i>							
Politische Lage und Wahlperioden	Verwaltung, Politik	Wahlperioden beeinflussen Entscheidungsfindungen und Kommunikation mit Bevölkerung	Kommunikation mit Politik eher in geschlossenen Sitzungen; Veranstaltungen als Wahlkampf Bühnen				
Mangel an sozialem und bezahbarem Wohnraum	Verwaltung, Politik, lokale Bevölkerung	Opferneid und Unverständnis in der Bevölkerung	Vorwürfe und Opferneid entkräften und aufzeigen, was für andere Anspruchsgruppen getan wird				
Erschwertes Auszugsmanagement	Verwaltung, Vermietende, Geflüchtete	Unwillen von Vermietenden; Verbleiben von Geflüchteten in Unterkünften	Verwaltung als Mittler zwischen Vermietenden und Geflüchteten; erhöhter Kommunikationsaufwand				
Sorgen über sozialräumliche Herausforderungen	Verwaltung, lokale Bevölkerung, lokale Wirtschaft	Sorgen werden in Veranstaltung kommuniziert; Auslastung von Infrastrukturen	Vermittlung durch Verwaltungsmitarbeitende; Konzeptentwicklung mit weiteren Akteuren				
Parallel verlaufenden Stadtentwicklungsprozesse	Verwaltung, Politik, lokale Bevölkerung	Thematisierung weiterer Themen in Veranstaltungen, die nicht im Einflussbereich des Verfahrens liegen	klare Abgrenzung der Prozesse				
Verhältnis Ortsteil - Gesamtstadt	Verwaltung, lokale und städtische Politik	Diskussionen um Rolle des Ortsteils für Gesamtstadt; lokale Politik als Gegner der Verwaltung und Stadtpolitik	Kommunikationsbasis zw. Stadt und Ortsteil schaffen; Abwägung der Informationsweitergabe				
Beschleunigtes Verfahren <i>Das beschleunigte Verfahren rund um die Unterbringung von Geflüchteten mit Herausforderungen</i>							
Umweltbelange werden beklagt	Verwaltung, Politik, lokale Bevölkerung	Konflikte zwischen Politik und Verwaltung bzgl. Flächenverbrauch und Wohnraumschaffung; Klagen aus Zivilgesellschaft	enge Zusammenarbeit zw. Politik und Verwaltung nötig; politische Positionierung nötig; Erläuterung von Abweichungen ggü. Bevölkerung				
Abweichender Beteiligungsumfang	Verwaltung, lokale Bevölkerung	Unverständnis für nicht oder anders stattfindende Beteiligung	Erläuterung von Abweichungen ggü. Bevölkerung				
Sich ändernde Vorgaben	Bund, Land, Verwaltung, ggf. Politik	Orientierungsschwierigkeiten innerhalb der Verwaltung über Vorgaben	interne Abstimmungsprozesse und ggf. politische Positionierung				
Gleichmäßige und/oder gerechte Verteilung	Verwaltung, Politik (lokale Politik und Bevölkerung)	begrenzte Flächenverfügbarkeit erschwert strategische Standortsuche	Interner Abstimmungs- und Aushandlungsprozess; Kommunikation einer Strategie ggü. Bevölkerung				
Transparenz der Auswahl u. des Abwägungsprozesses	Verwaltung (lokale Politik, Bevölkerung)	Interne Uneinigheiten über Kommunikation der Auswahlfaktoren	Einheitliche Kommunikation nach außen nötig				
Akteure <i>Prozesssteuernde und beteiligte Akteure in Konflikt</i>							
Fehlende Leitbilder	Verwaltung, Politik, lokale Bevölkerung	nicht einheitliche Kommunikation nach außen; Politik lehnt Einführung von Leitbildern ab; Verwaltungsmitarbeitende mit Orientierungsschwierigkeiten	Interne Diskussionen und Entscheidungsfindungsprozesse nötig; einheitliche Kommunikation nach außen für Vertrauensförderung				
Unterschiedliche Auslegungen und Argumentationen von Leitbildern	Verwaltung	Abteilungen in Verwaltungen legen vage Leitbilder unterschiedlich aus	Uneinheitliche Kommunikation nach außen				
Leitmotive der Politik	Verwaltung, Politik, lokale Bevölkerung	politische Leitmotive werden durch Bevölkerung aufgenommen und in Veranstaltungen kommuniziert	Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung notwendig; Argumentationsschwierigkeiten bei Verwaltung				
Einstellungen zu Transparenz in der Beteiligung	Verwaltung	unterschiedliche Einstellungen zum Thema Transparenz in der Beteiligung; interne Spannungen	Kommunikationsstrategie intern nötig; unterschiedliche Aussagen extern führen zu Vertrauensverlust				
Zivilgesellschaft als Unterstützerin und Störerin	Verwaltung, lokale Politik, lokale Bevölkerung	Störungen und Unterstützungen bei Veranstaltungen; Klagen, Demonstrationen, Petitionen	Kommunikationsaufwand erhöht sich, proaktive Kommunikation in Veranstaltungen notwendig				
Ressourcen <i>Verfügbare Ressourcen in Dynamik</i>							
Personalmangel	Verwaltung	Überlastung der Verwaltung	ggf. weniger Kommunikation nach außen möglich				
Lieferschwierigkeiten von Baumaterialien, Containern	Verwaltung	Verzögerungen im Prozess, Umanplanungen; erhöhte Kosten	Zeitschiene, erhöhte Kosten und Verzug schwer zu kommunizieren				

Verteilungskonflikte
 Beurteilungskonflikte
 Bewertungskonflikte
 Beziehungskonflikte

Tabelle 3: Überblick der Konfliktlandschaft mit Folgen für die Kommunikation und Einordnung der Konflikttypen. Quelle: eigene Darstellung

8 Diskussion und Perspektiven

Diese Studie befasst sich mit beschleunigten Bauleitplanverfahren zur Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete. Untersucht wurden der Stand der Anwendung des Paragraphen 246 BauGB zur Unterbringung von Geflüchteten, die dabei stattfindende Information bis hin zur Beteiligung von Öffentlichkeit und die daraus resultierenden Konflikte sowie deren Bearbeitung.

Deutlich wird, dass viele Kommunen § 246 BauGB Absatz 9 bis 14 nutzen, um Wohnraum für Geflüchtete in Städten zu schaffen – temporär, aber auch dauerhaft. Besonders häufig angewendet werden Absatz 9 – Errichtung im Außenbereich im Zusammenhang mit bebauten Flächen – und Absatz 13 – im Außenbereich Nutzungsänderung, Erneuerung oder Erweiterung eines bestehenden Gebäudes oder Errichtung von mobilen Unterkünften (drei Jahre befristet) (vgl. Kapitel 5).

Bei der Schaffung von Wohnraum für Geflüchtete werden in allen untersuchten Prozessen lokale Politik sowie weitere Interessengruppen wie Anliegende beteiligt – obwohl diese Beteiligung im Rahmen der beschleunigten Verfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist. Die befragten Kommunen reagieren damit auf den Bedarf an Kommunikation und Beteiligung bei dem in der Stadtgesellschaft hoch umstrittenen Themenfeld. Die Geflüchteten selbst werden hingegen kaum oder gar nicht beteiligt. Die Formate der Kommunikation und Beteiligung variieren stark und reichen von reinen Informationsangeboten zu Formaten, die eine Beratung zulassen (vgl. Kapitel 6).

In den Prozessen rund um den Bau der Unterkünfte treten zahlreiche Konflikte auf. Diese sind vielfältiger und komplexer Natur und stehen in Relation zu unterschiedlichen Ebenen – dem quartiers- und stadtweiten Kontext sowie der Landes- und Bundesebene (vgl. Kapitel 7). Diese Konflikte beziehen sich somit auf allgemeine Herausfor-

derungen bei der Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Geflüchtete; gleichzeitig wird jedoch auch das beschleunigte Verfahren selbst zum Gegenstand und Auslöser von verschiedenen Auseinandersetzungen. Im Vergleich der Fälle zeigen sich grundsätzlich ähnliche Konflikte. Klagen gab es in allen Fällen bzw. Städten, allerdings mit unterschiedlichen Hintergründen. Die stadt- und kreisweite Verteilungsstrategie war zudem ein großer Konfliktpunkt. In allen Fällen kam es zu Konflikten, die mit einer transparenten Kommunikation und unterschiedlichen Informationslagen zusammenhängen – insbesondere zwischen lokaler Politik und Verwaltung. Vor allem in den Großstädten führte der Mangel an sozialem und bezahlbarem Wohnraum in Kombination mit einer Flächenknappheit zu Konflikten.

In dieser komplexen Mehrebenen-Konfliktlandschaft stellt sich die Frage, wie mit Beteiligung von Bürgern in beschleunigten Bauleitplanverfahren zur Unterbringung von Geflüchteten umgegangen werden kann: Ist eine Beteiligung der Bürgerschaft in diesen Verfahren möglich, nötig und nützlich? (Wie) Lassen sich mittels Beteiligungsformaten tatsächlich Konflikte antizipieren und bearbeiten? Und: Welche Perspektiven und Grenzen lassen sich darin zur Gestaltung der Verfahren und zur verbesserten Konfliktbewältigung erkennen?

Die Frage, ob Bürgerinnenbeteiligung in den beschleunigten Bauleitplanverfahren zur Unterbringung von Geflüchteten nötig, möglich und nützlich ist, knüpft zunächst an größere Grundsatzdebatten zu Bürgerbeteiligung in der Planung an: Wer ist zu welchem Zeitpunkt zu beteiligen? Mit welchen Auswirkungen? Wer kann sich überhaupt beteiligen und zu welchem Zweck wird beteiligt? Dient die Beteiligung nur der Information oder der tatsächlichen Mitgestaltung? Neben diesen Grundsatzdebatten in der Planung spitzt sich die Diskussion rund um Beteiligung

in den untersuchten Fällen im Wechselspiel drei zentraler Herausforderungen zu (vgl. Abbildung 12).

1. Ziel der Beschleunigung und Vereinfachung

Da es sich in den Bauleitplanverfahren nach § 246 BauGB um eine angestrebte Beschleunigung und Vereinfachung der Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für Geflüchtete handelt, wird die Beteiligung der Öffentlichkeit, die zusätzliche Abwägungs- und Aushandlungsprozesse beinhaltet, herausfordernder.

2. Migration als polarisierendes Thema

Migration ist grundsätzlich schwer planbar und polarisiert. Es treten Konflikte auf, die in ihren Ursprüngen bereits lange vor der Aufgabe, Unterbringungsmöglichkeiten für Geflüchtete zu schaffen, bestanden. Planungen in dieser Thematik laufen zunehmend Gefahr, politisch instrumentalisiert zu werden.

3. Unterbringung als kommunale Pflichtaufgabe

Hinzu kommt, dass es sich bei der Aufgabe, Unterbringungsmöglichkeiten für Geflüchtete zu schaffen, um eine Pflichtaufgabe nach Weisung handelt – der Handlungsspielraum der Kommunen ist also begrenzt, was wiederum ethische Fragen in der Beteiligung von Öffentlichkeit hervorruft.

Bezogen auf den ersten Punkt, die **Beschleunigung als potenzielles Beteiligungshindernis**, stellen Decker und Selle (2023) fest, dass in beschleunigten Bauleitplanverfahren nicht grundsätzlich auf Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und weiteren Interessensgruppen verzichtet wird. Allerdings finden die Beteiligungsangebote nicht frühzeitig und oft nicht in für Laien verständlicher Sprache statt. Diese Erkenntnisse decken sich mit de-

nen dieser Studie: Es ist herausfordernd für Kommunen, frühzeitig Beteiligung zu ermöglichen und die komplexen Sachverhalte für Bürger verständlich zu vermitteln – insbesondere, da aufgrund der Beschleunigung oft wenige Informations- und Beteiligungsveranstaltungen ausreichen müssen und während dieser Veranstaltungen kaum Zeit bleibt für ausführliche Erklärungen. Dabei bleiben die verwaltungsinternen Bearbeitungsprozesse oft intransparent für die Öffentlichkeit (vgl. Selle 2019).

Solche Kommunikationsdefizite können laut den Konfliktauslösern nach Regnet (2000, vgl. Kapitel 3) zu Beurteilungskonflikten führen. Konfliktparteien fühlen sich dabei nicht ausreichend oder auch zu spät informiert, wodurch Widerstand entsteht. Laut Selle (2019) ist **Transparenz** in komplexer werdenden Rahmenbedingungen essenziell – zum Beispiel in Bezug auf die Relation von Einzelvorhaben zu gesamtstädtischen Entwicklungen. Er betont jedoch, dass es bei der Schaffung von Transparenz stark auf Haltungen ankomme:

„Unrealistisch wäre es allerdings, anzunehmen, dies ließe sich allein mit ‚Leitlinien‘ oder ähnlichen verschriftlichten Selbstbindungen bewirken. Hier bedarf es vielmehr aktiven Hineinwirkens in die verästelten Strukturen der Verwaltungen. Es geht also um Organisationsentwicklung, Personal (das diese koordinierende und vernetzende Aufgabe wahrnimmt), Budgets – und vor allem – Haltung.“ (Ebd.: 39)

Die unterschiedlichen Einstellungen der handelnden Akteure zu den Zielen und Absichten der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern spiegeln sich in den unterschiedlichen Versuchen wider, das richtige Maß an Transparenz auszubalancieren. Während es für einige zwingend erforderlich ist, bestimmte Informationen öffentlich zu kommunizieren, möchten andere diese vielleicht nicht ansprechen, da der Verfahrensprozess ohnehin kaum Beteiligung zulässt.

Diese **Haltungsunterschiede** in Relation zu Transparenz wurden in dieser Studie immer wieder betont – beispielsweise, inwiefern man eine Überlastung der Verwaltungsmitarbeitenden oder auch, wer wann in die Unterkünfte zieht, kommunizieren kann – und waren Grundlage einiger Konflikte. Diese stellen nach Regnet (2000) Bewertungskonflikte dar, die u. a. durch unterschiedliche Werthaltungen, aber auch divergierende Ziele hervorgerufen werden können. Grundsätzlich wird immer wieder betont, dass eine transparente Informationspolitik geschaffen werden muss und Kommunikationsprozesse gesteuert werden sollten (vgl. Bauer 2017). Wie sich in dieser Stu-

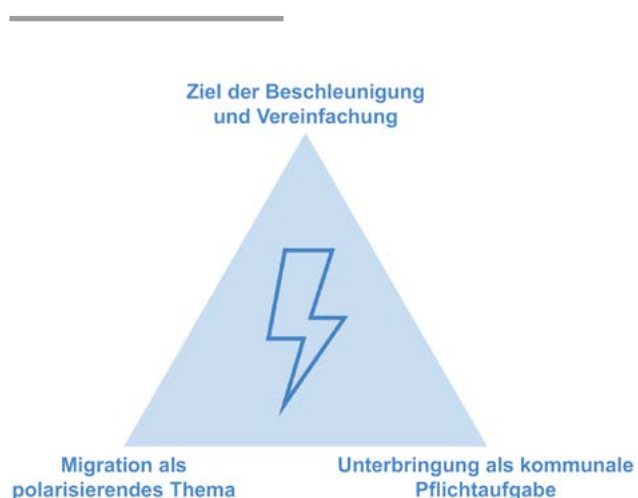


Abbildung 12: Wechselspiel drei zentraler Herausforderungen in beschleunigten Bauleitplanverfahren für Unterkünfte für Geflüchtete. Quelle: eigene Darstellung

die allerdings zeigt, stellt die Umsetzung weiterhin eine Herausforderung für Kommunen dar. Offen bleibt auch bei anderen Studien, wie dies erreicht werden kann. An dieser Stelle besteht weiterer Forschungsbedarf.

In Relation zu der angestrebten Beschleunigung der Bauleitplanverfahren stellt sich weiter die Frage, inwiefern unterschiedliche **Interessen, Werte und Ziele** abgewogen und in die Planung einbezogen werden. In der Studie wurde deutlich, dass die Anliegen, die während Beteiligungsformaten vorgebracht werden, vielfältiger Art sind – von Sorgen, wie der Lebensalltag zukünftig aussieht, über Verfahrensfragen bis hin zu Grundsatzdebatten migratorischer Art. Teilweise können Verwaltungen diese Anliegen in die Planung der Unterkünfte einbeziehen; beispielsweise, indem sie Platzanzahlen und verkehrliche Anbindungen anpassen oder Kitaplätze aufstocken. Andere Anliegen wiederum liegen nicht in der Hand der Kommunen, etwa die Zahl der ankommenden Geflüchteten. Erschwerend kommt hinzu, dass Verwaltungsmitarbeitende unterscheiden müssen zwischen realen und vorgeschobenen Argumenten. Immer wieder werden Verfahrensfehler oder Naturschutzaspekte als Argumente genutzt, um gegen Bauvorhaben zu klagen. Dahinter werden jedoch Ängste vor Wertverlust des eigenen Grundstücks und Abwehr von unerwünschten Nachbarn vermutet (vgl. hierzu auch Seidelsohn & Kuder 2024). Ähnlich beschreibt es Eckardt, wenn er beispielsweise fremdenfeindliche Proteste gegen die Ansiedlung einer Geflüchtetenunterkunft als eine Art „Blitzableiter-Funktion für eine grundsätzliche Unzufriedenheit“ (Eckardt 2018: 45) darstellt. Kienast und Altröck (2018) sehen grundsätzlich bei Wohnungsbauvorhaben die Tendenz, dass insbesondere im Außenbereich aus ökologischen Gründen protestiert wird. Sie stellen heraus, dass bei dem Bau von Unterkünften für Geflüchtete nicht klar ist, ob Naturschutz oder Fremdenfeindlichkeit dabei ausschlaggebend ist. Gleichzeitig ist es aus Sicht befragter Kommunen bedeutsam, „reale“ Probleme vor Ort ernst zu nehmen und darauf zu reagieren, auch wenn die Schwierigkeit für die Planenden bestehen bleibt, diese von vorgeschobenen Argumenten zu unterscheiden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Bürgerinnen und Bürger vor Ort in ihrem Alltag feststellen, dass Konflikte entstehen, z. B. aufgrund mangelnder Unterstützung bei der (beruflichen und sozialen) Integration. Diese Konflikte können sich dann in Kitas, Schulen und im öffentlichen Raum äußern. Zudem können in Städten und Gemeinden mit Wohnraummangel oder anderen Engpässen in der sozialen Infrastruktur reale Konkurrenzsituationen auftreten, auf die seitens der Kommunalpolitik und -verwaltung sowohl kommunikativ als auch durch entsprechende Infrastrukturmaßnahmen reagiert werden muss, um wei-

tere Konflikte zu vermeiden bzw. ihnen vorzubeugen. Insbesondere in benachteiligten Stadtquartieren kommt es darauf an, auf eine ausgewogene Wohnraumversorgung und ausreichend Angebote der sozialen Daseinsfürsorge für alle Bevölkerungsgruppen zu achten.

Diese komplexe Gemengelage stellt kommunale Mitarbeiter vor besondere Herausforderungen, da sie nicht nur zwischen legitimen und vorgeschobenen Argumenten unterscheiden, sondern auch die zugrundeliegenden **gesellschaftspolitischen Dynamiken** einbeziehen müssen. Migration kann hierbei auch instrumentalisiert werden, um beispielsweise eine generelle Unzufriedenheit mit individuellen oder sozialraumspezifischen sozial-politischen Prozessen zum Ausdruck zu bringen. Diese Instrumentalisierung kann zu einer Verzerrung der Anliegen führen und erschwert die sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema der Unterbringungsmöglichkeiten von Geflüchteten. Verfahrensmitarbeitende handeln daher nicht nur nach rechtlichen und verfahrenstechnischen Aspekten, sondern sind auch mit einem gesellschaftlichen Klima konfrontiert, welches sie immer wieder berücksichtigen und in die Entscheidungsprozesse innerhalb der Verfahren einbeziehen müssen.

Aus dieser Diskussion stellt sich die Frage, wer grundsätzlich an den Beschleunigungsverfahren beteiligt wird und welche Anliegen einbezogen werden. Diese Studie zeigt, dass insbesondere die lokale Politik und die Anwohnenden beteiligt werden – in dem Sinne, dass ihre Anliegen angehört und beantwortet werden und zum Teil Einfluss auf Ablauf und Inhalt der Verfahren haben. Die weitere Öffentlichkeit wird oftmals informiert. Nicht beteiligt werden Geflüchtete selbst. Selle (2019) beobachtet passend dazu bezogen auf **Öffentlichkeitsbeteiligung** in der Stadtentwicklung: „Die Frage, wer sich beteiligt, spielt in den meisten Verfahren keine Rolle. Ob auch die Stimmen ‚beteiligungsferner‘ Gruppen zu hören waren, bleibt ungefragt.“ (Ebd.: 6) In Bezug auf Beteiligungsformate für die Unterbringung von Geflüchteten stellen auch Seidelsohn und Kuder (2024) fest, dass oftmals nur die bildungshöheren Schichten in einem Stadtteil erreicht werden. In ihrer Studie wurde außerdem deutlich, dass „die Art und Weise, wie Beschwerden von den Anwohnenden formuliert werden, als sehr unterschiedlich eingeschätzt [wird]. 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“ (ebd.: 184). In den untersuchten Fällen der hier durchgeführten Studie spielte bei der Standortwahl teilweise eine Rolle, wo mit

wie viel Widerstand aus der Nachbarschaft zu rechnen ist – besonders dann, wenn schnell Wohnraum bereitgestellt werden muss. Insgesamt zeigt diese Studie auf, dass Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern rund um den Bau von Unterkünften für Geflüchtete in beschleunigten Verfahren grundsätzlich möglich, aber auch besonders herausfordernd für Kommunen ist.

Zuletzt stellt sich die Frage, inwiefern die **Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern** auch nützlich und nötig ist. Da es sich bei der Unterbringung von Geflüchteten um eine Pflichtaufgabe nach Weisung handelt, ist der Handlungsspielraum der Kommunen begrenzt. Sie müssen auf Zuteilungen des Bundes und der Länder reagieren. Es stellt sich dann die Frage nach der Authentizität von Beteiligung, wenn die Prozesse letztlich auf Weisung beruhen und damit ohnehin abgehandelt werden müssen. Wenn Entscheidungen bereits vorab getroffen sind und Beteiligung nur noch als formalisiertes Verfahren statt als echter Dialog stattfindet, wird die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des gesamten Verfahrens untergraben.

Zugleich bleibt auch bei einer Pflichtaufgabe die Frage nach der **Kultur von Information, Kommunikation und Dialog** im alltäglichen Lebens- und Erfahrungsraum der Kommunen; gerade, weil in Kommunen Herausforderungen und Krisen vor Ort zu bewältigen und zu gestalten sind. Im Verhältnis der drei kommunalen Ebenen – den kommunalen Strategien (makro), den planerischen Verfahren (meso) und der Lebenswelt der Menschen vor Ort (mikro) – gilt es, die Kommunikations- und Beteiligungskultur mit den zur Verfügung stehenden Mitteln auszugestalten, auch wenn diese begrenzt sind. Dabei kann die Reflexion und auch die Justage der drei Handlungsebenen zueinander ein wichtiger Zugang sein. Denn bei begrenzten Gestaltungsspielräumen in den Verfahren spielen die stadtweite und perspektivische Verständigung und der Aufbau verlässlicher Kooperationen zu Fragen der Wohnraumschaffung und Integration einerseits und die Begleitung und Unterstützung der Lebenswelten und Nachbarschaften vor Ort andererseits eine zentrale Rolle.

9 Empfehlungen zu Verfahrensgestaltung und Konfliktbewältigung

In der Beteiligung rund um den beschleunigten Bau von Unterkünften für Geflüchtete zeigen sich sechs Perspektiven und Grenzen zur Gestaltung dieser Verfahren und zur verbesserten Konfliktbewältigung. Perspektive eins, zwei und drei beziehen sich auf das lokale Geschehen und insbesondere auch auf das Thema Migration und Unterbringung von Geflüchteten. Die Perspektive vier, fünf und sechs sind als übergeordnete Aspekte zu sehen, die über das Verfahren hinausgehen. Nachfolgend werden die Perspektiven genannt und anhand von Kernherausforderungen knapp erläutert. Für jede Herausforderung werden anschließend Empfehlungen formuliert.

1. Mit lokalen Strategien auf internationale und bundesweite Entwicklungen und Vorgaben reagieren

Die internationale Migration ist aufgrund globaler Entwicklungen wie Krisen und Kriege nicht vorhersehbar und auf kommunaler Ebene nicht steuerbar. Damit stellt sich die Frage für Kommunen, ob sie die Unterbringung von Geflüchteten als Krisenmodus oder Daueraufgabe sehen möchten.

Ansätze und Perspektiven:

- Einrichtung städtischer Strategien im Umgang mit Migration von Geflüchteten mit Langzeitperspektive.
- Einrichtung ständiger Arbeitsgruppen, Schaffen von Projektstellen, ggf. Reorganisation mit Personalabteilung.
- Verstetigungsperspektiven für § 246 BauGB von Bundesseite aus einfordern.

Sich ändernde bundesweite Vorgaben und befristete Förderungen bezüglich der Unterbringung von Geflüchteten sorgen für Orientierungsschwierigkeiten und Zeitdruck in Verwaltungen.

Ansätze und Perspektiven:

- Anpassungsfähigkeit und Flexibilität werden benötigt, das Personal ist diesbezüglich zu schulen und vorzubereiten.
- Hilfestellungen vonseiten der Bundesländer können Klarheit schaffen.
- Eine Vernetzung mit Kommunen in anderen Ländern (z. B. Partnerstädte) kann Ideen bringen, gegenseitiges Lernen ermöglichen und es können neue Planungskonzepte getestet werden.
- Ein Austausch unter Kommunen auf Ebene der Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen sollte gestärkt werden.
- Förderungen bedürfen höherer Flexibilität insbesondere bzgl. der Befristungen von Standorten und kurzer Zeithorizonte.

2. Zwischen bundesweiten und lokalen Narrativen, gesetzlichen Vorgaben und persönlichen Interessen und Werten vermitteln

Forderungen nach Aufnahmestopps werden auf Stadtebene laut, obwohl sie auf Bundesebene entschieden werden.

Ansätze und Perspektiven:

- In Veranstaltungen sollte bereits deutlich gemacht werden, dass die Entscheidung über die Aufnahme von Geflüchteten nicht bei der jeweiligen Kommune liegt.
- Weisungsaufgabe in Veranstaltungen gegenüber der Öffentlichkeit vermitteln: Es geht nicht darum, ob Menschen aufgenommen werden, sondern wie die Aufnahme gestaltet und umgesetzt werden kann.

Politische Narrative auf Bundesebene und städtischer Ebene beeinflussen die Kommunikation in den beschleunigten Verfahren.

Ansätze und Perspektiven:

- Bewusstsein schaffen: Wording der Bundeskanzler und der Oberbürgermeisterinnen zur Aufgabe, Geflüchtete aufzunehmen, kann dazu beitragen, Sorgen und Ängsten entgegenzuwirken.
- Positive Narrative für Ankommensprozesse wählen. Chancen, die mit der Aufnahme von Geflüchteten verknüpft sind, herausstellen.
- Interne (oder sogar externe) Leitbilder, die das Narrativ um Migration und die Aufnahme von Geflüchteten ausgestalten, helfen bei der Argumentation und Diskussion um Standorte.

Versuche der politischen Einflussnahme durch organisierte Zivilgesellschaft im rechten Spektrum.

Ansätze und Perspektiven:

- Enge Zusammenarbeit mit lokaler Politik, vertrauensvolle Zusammenarbeit aufbauen.
- Strategisch mit Befürworterinnen vernetzen, „Netzwerk der Willigen“ aufbauen.
- Strukturen lokaler Vereine nutzen, Ehrenamtskoordination von diesen übernehmen lassen.
- Rechte Äußerungen auf Veranstaltungen und im Bekanntenkreis direkt ansprechen und gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt in den Vordergrund rücken.

Persönliche Interessen und Werte nehmen Einfluss auf Verfahren – sowohl vonseiten der Bürgerinnen und Bürger als auch intern in Verwaltungen.

Ansätze und Perspektiven:

- Interne und externe Leitbilder einführen, um der Umsetzung von Partikularinteressen entgegenzuwirken.
- Interne Leitbilder geben Orientierung, externe dienen als Argumentationshilfe und Legitimationsgrundlage.

3. Mit sinkenden Flächenressourcen und steigenden Konkurrenzen umgehen

Die Flächenverfügbarkeit in Städten sinkt und die kommunalen Zugriffsmöglichkeiten sind häufig stark beschränkt. Dazu ist die Bevorratung kommunaler Flächen von Stadt zu Stadt unterschiedlich. Kommunen müssen sich mit komplexer werdenden Flächen und mehr Aufwand, diese nutzbar zu machen (Bodenaustausch etc.), auseinandersetzen.

Ansätze und Perspektiven:

- Aktive Flächenbevorratung und ein Leerstandmanagement betreiben.
- Vorkaufsrecht gegenüber anderen Investoren nutzen.

- Alternative Standorte wie Caravan-Stellplätze mitdenken als flexible Möglichkeiten für Container.

Nicht ausreichend verfügbarer sozialer und bezahlbarer Wohnraum sowie Defizite bei Integrationsleistungen und der sozialen Infrastruktur, wie Kita- und Schulplätze, ÖPNV, medizinische Versorgung, tragen zu Spannungen mit Anwohnenden und marginalisierten Gruppen bei.

Ansätze und Perspektiven:

- Ausbau des sozialen und bezahlbaren Wohnraumbangebots.
- Transparente Darstellung der Strategien für Wohnraumschaffung, insbesondere auch für marginalisierte Gruppen
- Integrierte Planung statt Monostrukturen, gleichzeitig Mehrwert für Anwohnende schaffen (Zwischennutzung zu allgemeinem Wohnraum umwandeln, mit Kita kombinieren, Infrastruktur ausbauen und anpassen...).

Befristete Unterbringung in Unterküften und ein Auszugsmanagement werden angestrebt, gleichzeitig gibt es wenig freien Wohnraum, der Geflüchteten zur Verfügung steht.

Ansätze und Perspektiven:

- Kommunen und Kreise können als Hauptmieter auftreten, um bei leerstehenden Wohnungen Zugriff zu haben.
- Aktive Wohnraumsuche über Plattformen und Ansprache von Vermietern.

4. Komplexer werdende Sachverhalte nach außen kommunizieren

Der Umgang mit Transparenz und Unsicherheiten ist herausfordernd für Verwaltungen. Einige Aspekte sind nach außen nicht klar kommunizierbar aufgrund der kurzen Zeiträume der Kommunikation oder der hohen Komplexität der Sachverhalte, wie beispielsweise die Abwägungsprozesse rund um die Standortwahl.

Ansätze und Perspektiven:

- In Kommunen und in Bezug auf Vorhaben Beteiligungs-/Kommunikationsstrategie einführen und erläutern.
- Konkrete Ansprechpartnerinnen in der Stadtverwaltung oder Entwicklungs-/Wohnungsbaugesellschaft festlegen und niedrigschwelligen Zugang zu Informationen ermöglichen.
- Komplexität der Sachverhalte nicht verschleiern und Zeit für deren Kommunikation nehmen.
- Kontinuierliche Information über den Stand des Verfahrens rund um die Ausgestaltung der Unterküfte durch lokale Politik und Websites.

- Enge interne Abstimmung und Vorbereitung auf mögliche Fragen (FAQ) vorab, mögliche Planungsanpassungen vor einer Beteiligungs-/Informationsveranstaltung besprechen.
- Zeit für informelle Gespräche im Anschluss an Informationsveranstaltungen für Anwohnende geben.
- Geflüchtete in die Kommunikation miteinbeziehen, ggf. bei Runden Tischen, Ängste oder Vorbehalte abbauen und Fragen klären.
- Konkrete Unzufriedenheiten und Sorgen der Anwohnenden ernst nehmen, wenn möglich aufgreifen, Maßnahmen ergreifen und klar kommunizieren.

5. Vorsorgen, Puffer aufbauen und städtische Resilienz fördern

Migration findet statt. Es bleibt eine Daueraufgabe, Wohnraum für Geflüchtete zu schaffen und bereitzustellen. Bund, Länder und Kommunen können sich darauf einstellen.

Ansätze und Perspektiven:

- Problembewusstsein für unvorhersehbare Entwicklungen schärfen, kommunale Gesellschaften und Wohnungsbaugesellschaften stärker als Akteure mit einbeziehen.
- Stadtweite Strategien und Konzepte für Zeiten von Krisen und besonderen Herausforderungen entwickeln und dauerhaft verankern.
- Engagementstrukturen vor Ort nutzen und aufbauen.

6. Vertrauen in Institutionen stärken, lokale Demokratie fördern

Hinter den beobachteten Konflikten stecken vielfach grundlegendere Fragen des Vertrauens oder Misstrauens in öffentliche Verwaltungen und Einrichtungen und die lokale Demokratie insgesamt. Diese können nicht alleine durch die Beteiligung und Bearbeitung von Konflikten in einzelnen Planungsverfahren gelöst werden. Hier bedarf es grundlegender und langfristig ausgerichteter Ansätze.

Ansätze und Perspektiven:

- Lokale Kooperationsstrukturen über verschiedene Ressorts, Sphären, Themen und Ebenen (Gesamtstadt – Ortsteile – lokale Einrichtungen) hinweg stärken und damit verlässliche und vertrauenswürdige Kommunikationskanäle schaffen.

- Soziale Medien, kurze Wege und direkte Formen digitaler Kommunikation seitens der Kommune und ihrer Angebote ausbauen und clever verknüpfen, als Grundlage für tägliche Services, Unvorhergesehenes und auch Krisenfälle.
- Physische öffentliche Räume als Grundlage für Begegnung und Austausch über gesellschaftliche Sphären hinweg weiterhin stärken und an den Bedürfnissen verschiedener Zielgruppen orientieren – von Sport bis Kultur, Versorgung bis Gesundheit.
- Lokale Einrichtungen und Multiplikatorinnen (Kita, Schule, Pflegeeinrichtung, Verein) in Ortsteilen und Quartieren dauerhaft stärken und Möglichkeiten und Fähigkeiten zur proaktiven (Mit-)Gestaltung des Nahumfelds ausbauen.

Forschungsdesiderate und Ausblick

Diese Empfehlungen zu Verfahrensgestaltung und Konfliktbewältigung basieren auf qualitativen empirischen Fallstudien in vier Kommunen sowie Expertengesprächen in fünf weiteren Städten. Zukünftig sollte die Datenbasis erweitert werden durch zusätzliche Fallstudien, damit die jeweiligen Bedingungen verschiedener Stadttypen noch besser abgebildet werden. Dazu zählen beispielsweise Klein- und Mittelstädte mit unterschiedlichen lokalen und regionalen Planungskulturen, Städte mit großen Strukturwandel- und Transformationsaufgaben sowie Großstädte, welche eine ausgewogene Entwicklung ihrer verschiedenen Stadtbezirke beachten müssen. Zudem könnte die quantitative Forschung zukünftig intensiviert werden, um Art und Umfang, Verfahrensdauer und Ergebnis beschleunigter Bauleitplanverfahren in den Kommunen bundesweit systematisch zu erfassen, zu überprüfen und zu vergleichen.

Dennoch bildet die hier vorliegende Studie ein breites Spektrum kontrastierender Fälle der kommunalen Praxis im Themenfeld beschleunigte Bauplanung von kommunalen Flüchtlingsunterkünften ab und kann empirisch fundierte Einblicke in einen notwendigen und in der Stadtgesellschaft polarisierten Baubedarf geben. Sie liefert erste wichtige Anknüpfungspunkte für Konfliktbewältigung und Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern in beschleunigten Verfahren, die vielfältige Bezüge zu anderen Bauplanungsverfahren zeigen, welche angesichts vielfältiger Transformationsaufgaben auf lokaler Ebene beschleunigt umgesetzt werden sollen.

LITERATURVERZEICHNIS

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2016): Diskriminierungsrisiken für Geflüchtete in Deutschland. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/diskriminierungsrisiken_fuer_gefuechtete_in_deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=12.
Letzter Zugriff: 08.09.2025. Letzter Zugriff: 15.09.2025.

Assad, Caroline; Gagné, Jérémie & Krause, Laura-Kristine (2021): Zusammenhalt in der Einwanderungsgesellschaft: Wie die sechs gesellschaftlichen Typen über Migration denken. Berlin.

Aumüller, Jutta; Daphi, Priska & Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart.

Baier, Andreea & Siegert, Manuel (2018): Die Wohnsituation Geflüchteter, BAMF-Kurzanalyse 2/2018. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse11_iab-bamf-soep-befragung-gefuechtete-wohnsituation.pdf?__blob=publicationFile&v=13. Letzter Zugriff: 08.09.2025.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2024): Anzahl der Asylanträge (Erstanträge) in Deutschland von 1991 bis 2023. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154286/umfrage/asylantraege-erstantraege-in-deutschland-seit-1995/>. Letzter Zugriff: 12.01.2024.

Bauer, Isabella (2017): Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung. State-of-Research Papier 10, Verbundprojekt „Flucht: Forschung und Transfer“. Osnabrück/Bonn.

Bauman, Zygmunt (2005): Verworfenes Leben: die Ausgrenzten der Moderne. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2022): Faktenblätter zum deutschen Wohnungsmarkt 2022.

Berding, Nina (2020): Alltag im urbanen Quartier: Eine ethnografische Studie zum städtischen Zusammenleben. Wiesbaden.

Blommaert, Jan (2009): Language, Asylum, and the National Order, in: *Current Anthropology* (50) 4: 415–441, doi: 10.1086/600131.

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat (2019): Migrationsbericht der Bundesregierung. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=19. Letzter Zugriff: 08.09.2025.

BMJV – Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2015): Gemeinsam gegen Hassbotschaften. Ergebnispapier der Task Force „Umgang mit rechtswidrigen Hassbotschaften im Internet“.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2023): Flüchtlingsunterbringung und Bauplanungsrecht.

Bohn, Irina & Alicke, Tina (2016): Wie kann Integration von Flüchtlingen gelingen, damit die Stimmung nicht kippt? Expertise im Auftrag des Beratungsnetzwerks Hessen, 1. Auflage. Frankfurt am Main. doi: 10.46499/843.

Bourdieu, Pierre (1979): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt am Main.

Bukow, Wolf-Dietrich (2001): Die Multikulturelle Stadt: Von der Selbstverständlichkeit Im Städtischen Alltag. Wiesbaden. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-663-09741-9>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.

Christ, Simone; Meininghaus, Esther & Röing, Tim (2017): Konfliktprävention in Unterkünften – Selbstverantwortung geflüchteter Menschen stärken, in: BICC Policy Brief 2017(3). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62310-4>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.

Dahrendorf, Ralf (1972): Konflikt und Freiheit. Auf dem Weg zur Dienstklassengesellschaft. München.

Dahrendorf, Ralf (1974): Pfade aus Utopia: Arbeiten zur Theorie und Methode der Soziologie. München.

- Decker, Ronja & Selle, Klaus (2023):** Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung. vhw Schriftenreihe Nr. 40. Berlin. <https://hdl.handle.net/10419/278624>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- Dehos, Fabian (2018):** Hat der Flüchtlingszuzug die Kriminalität erhöht? Essen. https://www.rwi-essen.de/fileadmin/user_upload/RWI/Publikationen/Impact_Notes/rwi_impact-note_fluechtlinge_kriminalitaet.pdf. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- Deutscher Bundestag (2014):** Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen. <https://dserver.bundestag.de/btd/18/027/1802752.pdf>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- Deutscher Bundestag (2020):** Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des § 246 Baugesetzbuch (Baugesetzbuchänderungsgesetz – BauGBÄG). <https://dserver.bundestag.de/btd/19/165/1916502.pdf>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- Deutscher Bundestag (2023):** Fassung § 249a BauGB a.F. bis 07.07.2023 (geändert durch Artikel 1 G. v. 03.07.2023 BGBl. 2023 I Nr. 176). <https://www.buzer.de/gesetz/114/al178000-0.htm>. Letzter Zugriff: 12.01.2024.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2023):** OB-Barometer 2023. <https://difu.de/publikationen/2023/ob-barometer-2023>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2024):** OB-Barometer 2024. <https://difu.de/publikationen/2024/ob-barometer-2024>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund e. V. (2023):** Migrationspolitik neu aufstellen. <https://www.dstgb.de/publikationen/positionspapiere/migrationspolitik-neu-aufstellen/pp-migration-2023-neu.pdf?cid=v0v>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- Durner, Wolfgang (2005):** Konflikte räumlicher Planungen. Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche. Tübingen.
- Dymarz, Maike; Hanhörster, Heike; Hans, Nils; Wallraff, Mona & Zimmer-Hegmann, Ralf (2016):** Gelingende Integration im Quartier. Gutachten. Dortmund. <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:109-1-11812221>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- Eckardt, Frank (2018):** Ungeliebte Nachbarn: Anti-Asyl-Proteste in Thüringen, 1. Auflage. Bielefeld.
- Eichenauer, Eva (2023):** Planungskonflikte und Gerechtigkeit: Konzeptionelle Überlegungen am Beispiel des Ausbaus der Windenergie im Nordosten Deutschlands, in: *Raumforschung und Raumordnung* 81 (5): 509–522. doi: 10.14512/rur.1681.
- FitzGerald, David Scott (2022):** The Sociology of International Migration, in: *Migration Theory*, 4. Auflage. New York: 160–193. doi: 10.4324/9781003121015-5.
- Fürst, Dietrich (2005):** Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung, in: *disP – The Planning Review* 41 (163): 16–27. doi: 10.1080/02513625.2005.10556937.
- Galtung, Johan (2009):** Frieden mit friedlichen Mitteln. Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur. Münster.
- Gliemann, Katrin & Rüdiger, Andrea (2018):** Flüchtlingsunterbringung: Bedeutung der baurechtlichen Erleichterungen für das Verständnis von gesunden Wohnverhältnissen. In: Baumgart, Sabine et al. (Hrsg.): *Planung für gesundheitsfördernde Städte*. Hannover: 369–386. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59586-6>. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- Hasse, Jürgen (2014):** Was Räume mit uns machen – und wir mit ihnen: kritische Phänomenologie des Raumes. Freiburg.
- Herold, Maik; Joachim, Janine; Otteni, Cyrill & Vorländer, Hand (2023):** Polarisierung in Deutschland und Europa. Eine Studie zu gesellschaftlichen Spaltungstendenzen in zehn europäischen Ländern. https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2023/07/TUD_MIDEM_Polarisationsstudie_DEU_RZ.pdf. Letzter Zugriff: 15.09.2025.
- Hess, Sabine; Binder, Jana & Moser, Johannes (Hrsg.) (2009):** No integration?!: Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Integrationsdebatte in Europa, 1. Auflage. Bielefeld. doi: 10.14361/9783839408902.
- Hesse, Markus & Kühn, Manfred (2023):** Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie, in: *Raumforschung und Raumordnung* 81 (5): 422–436. doi: 10.14512/rur.1710.
- Hill, Marc (2016):** Nach der Parallelgesellschaft: Neue Perspektiven auf Stadt und Migration, 1. Auflage. Bielefeld. doi: 10.14361/9783839431993.
- Hofmann, Rebecca & Scherr, Albert (2017):** Verwahrung in Aufnahmelagern oder Willkommenskultur? Eine Fallstudie zur Erstaufnahme von Geflüchteten. https://rat-fuer-migration.de/wp-content/uploads/2018/08/vorstudie_hofmann_scherr_2017.pdf. Letzter Zugriff: 31.07.2025.
- Jacquemet, Marco (2011):** Crosstalk 2.0: asylum and communicative breakdowns, in: *Text & Talk-An Interdisciplinary Journal of Language, Discourse & Communication Studies* 31 (4): 475–497.
- Kienast, Gerhard & Altröck, Uwe (2018):** Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau: Studie. vhw Schriftenreihe Nr. 8. Berlin.
- Kießler, Jörn (2023):** Geflüchtete in NRW: Wie Kommunen auf Tiny Houses setzen, 5.11.2023.

<https://www1.wdr.de/nachrichten/fluechtlinge-unterbringung-nrw-100.html>. Letzter Zugriff: 25.07.2025.

Krautzberger, Michael & Stüer, Bernhard (2015):

Flüchtlingsunterbringung: Die BauGB-Novellen 2014 und 2015, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 130 (24): 1545–1551. doi: 10.1515/dvbl-2015-2403.

Kühn, Boris & Schlicht, Julian (2023): Kommunale Unterbringung von Geflüchteten – Probleme und Lösungsansätze. https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MEDIENDIENST_Expertise_Unterbringung_Gefluechtete.pdf. Letzter Zugriff: 30.07.2025.

Kühn, Boris & Ziegler, Franziska (2024): Weiter am Limit? Zur Lage der Kommunen bei der Aufnahme Geflüchteter. Befragung mit dem Mediendienst Integration.

Kühn, Manfred (2021): Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict, in: Planning Theory 20 (2): 143–156. doi: 10.1177/1473095220953201.

Kunhardt, Jenny & Sinning, Heidi (2022): Governance einer nachhaltigen Transformation für die Integration in Stadtquartiere, in: Breckner, Ingrid & Sinning Heidi (Hrsg.): Wohnen nach der Flucht. Wiesbaden: 41–77. doi: 10.1007/978-3-658-26079-8_3.

Kurth, Detlef & Rumberg, Martin (2023): Stellungnahme zum geplanten § 246e Baugesetzbuch: Vermeintlicher „Bau-Turbo“ nicht zu Lasten von Planungskultur und demokratischer Bodenordnung. <https://www.tu.berlin/bestandsentwicklung/nachrichtendetails/default-afbe456f7768782b4b76535dc51a01df>. Letzter Zugriff: 19.03.2025.

Langenbach, Sandra (2015): Ängste abbauen, friedliches Zusammenleben gestalten. Sondierungsbericht und Projektkonzept zur gewaltfreien Konfliktbearbeitung in Unterkünften für Geflüchtete und ihren Nachbarn. Neuwied.

Maikämper, Moritz; Frieling, Katharina & Berding, Nina (2024): Kulturen der Beteiligung? in: pnd – rethinking planning 2024 (1): 208–222. doi: 10.18154/RWTH-2024-03998.

Muy, Sebastian (2016): Interessenkonflikte Sozialer Arbeit in Sammelunterkünften gewerblicher Träger – Ergebnisse einer Fallstudie, in: Neue Praxis, Sonderheft 13: 157–167.

NDR (2023): Grevesmühlen bekommt keine Unterkunft für Geflüchtete, 8.9.2023.

Nijkamp, Peter (1980): Environmental policy analysis: Operational methods and models. Chichester.

Oltmer, Jochen (2021): Akteure in Migrationsregimen und das Aushandeln von Migration, Bundeszentrale für politische Bildung.

<https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurz dossiers/341498/akteure-in-migrationsregimen-und-das-aushandeln-vonmigration/>.

Letzter Zugriff 12.12.2024.

Oltmer, Jochen (2009): Einführung: Europäische Migrationsverhältnisse und Migrationsregime in der Neuzeit, in: Geschichte und Gesellschaft 35 (1): 5–27. doi: 10.13109/gege.2009.35.1.5.

Pätzold, Ricarda (2015): Unterbringung von Flüchtlingen, in: Difu Berichte 2015 (4): 6–7.

Pestel Institut gGmbH & Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. (2023): Bauen und Wohnen in der Krise. Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte.

https://mieterbund.de/app/uploads/2023/06/Studie_-_Bauen_und_Wohnen_in_der_Krise.pdf. Letzter Zugriff: 15.09.2025.

Pløger, John (2021): Conflict, consent, dissensus: The unfinished as challenge to politics and planning, in: Environment and Planning C: Politics and Space, 39 (6): 1294–1309. doi: 10.1177/2399654420985849.

Pløger, John (2004): Strife: Urban Planning and Agonism, in: Planning Theory, 3 (1): 71–92. doi: 10.1177/1473095204042318.

Regnet, Erika (2000): Konflikt, in: Lexikon der Psychologie, Heidelberg.

Reuter, Wolf (2023): Konsens und Konflikt in einem Machtmodell von Planung, in: Raumforschung und Raumordnung 81 (5): 461–477. doi: 10.14512/rur.1667.

Roth, Roland (2022): Fluchtzuwanderung als politische Herausforderung: Migrationspolitik und aktuelle Rahmenbedingungen kommunaler Integrationsstrategien, in: Breckner, Ingrid & Sinning, Heidi (Hrsg.): Wohnen nach der Flucht. Wiesbaden: 243–261. doi: 10.1007/978-3-658-26079-8_9.

Schlenz, Rainer (2023): Ulmer OB Czisch rechtfertigt Aufnahmestopp von Geflüchteten, SWR, 11.10.2023.

Schrader, Lutz (2018): Was ist ein Konflikt? <https://www.bpb.de/themen/kriege-konflikte/dossier-kriege-konflikte/54499/was-ist-ein-konflikt/>. Letzter Zugriff 26.01.2024.

Seidelsohn, Kristina & Kuder, Thomas (2024): Flüchtlingsunterkünfte und sozialräumliche Konflikte: Möglichkeiten und Grenzen dialogischer Beteiligungsprozesse, in: pnd – rethinking planning 2024 (1): 175–191. doi: 10.18154/RWTH-2024-03996.

Selle, Klaus (2019): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung – Ende der Naivität? Anstiftungen zur Revision. vhw Schriftenreihe Nr. 15. Berlin.

Selle, Klaus (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses, in: Informationskreis für Raumplanung (Hrsg.); Raumplanung, Heft 7. Dortmund: 237-242.

Siedentop, Stefan; Krause-Junk, Katharina; Junesch, Richard & Fina, Stefan (2010): Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? – Analyse der Anwendung von §13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen – Abschlussbericht.

<https://pd.lubw.de/57824>. Letzter Zugriff: 30.07.2025.

Simmie, James (2001): Planning, Power and Conflict, in: Handbook of Urban Studies. London: 385-401.

Stiftung SPI (2014): „Warum ausgerechnet hier?“ Community Communication: Dialogische Konfliktbearbeitung im Gemeinwesen. Berlin. https://www.stiftung-spi.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/veroeffentlichungen/Stadtentwicklung_Downloads/MBT_Ostkreuz/WarumAusgerechnetHier_CommunityCom.pdf. Letzter Zugriff: 15.09.2025.

Striewski, Rainer (2024): Kommunen fordern mehr Geld und Begrenzung der Migration, WDR, 3.1.2024.

SVR – Sachverständigenrat für Integration und

Migration gGmbH (Hrsg.) (2021): Jahresgutachten 2021:

Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht. Berlin.

https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2021/05/SVR_Jahresgutachten_2021.pdf.

Letzter Zugriff: 15.09.2025.

Tagesschau (2024): Kommunen fordern härtere Regeln bei Migration, 3.9.2024.

Tanis, Kerstin (2020): Entwicklungen in der Wohnsituation Geflüchteter, BAMF-Kurzanalyse. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse5-2020-wohnen.pdf?__blob=publicationFile&v=7. Letzter Zugriff: 15.09.2025.

Wickel, Martin (2022): Die Unterbringung Geflüchteter als Herausforderung für das Bauplanungsrecht – Ein Blick auf die Flüchtlingsnovellen und darüber hinaus, in: Breckner, Ingrid & Sinning, Heidi (Hrsg.): Wohnen nach der Flucht. Wiesbaden: 263-280. doi: 10.1007/978-3-658-26079-8_10.

Wiedemann, Peter M. & Claus, Frank (2017): Hilft Bürgerbeteiligung bei der Suche nach sozialverträglichen Unterkünften für Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen? in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften: 63-71. doi: 10.24338/MIP-201763-71.

Yildiz, Erol (2013): Die weltoffene Stadt: Wie Migration Globalisierung zum urbanen Alltag macht, 1. Auflage. Bielefeld. doi: 10.14361/transcript.9783839416747.

Zdrzalek, Susanna (2023): Aus Turnhallen werden wieder Unterkünfte für Geflüchtete.

<https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/kommunen-unterbringung-gefluechtete-100.html>.

Letzter Zugriff 05.01.2024.

Zeit Online (2023): 40 Prozent der Kommunen halten sich durch Geflüchtete für überfordert, 2.11.2023.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Untersuchungsgegenstand: Wohnraumschaffung und Unterbringung von Geflüchteten mittels beschleunigter Verfahren – Einordnung in den kommunalen Kontext. Quelle: eigene Darstellung	9
Abbildung 2:	Schematische Planungsfälle nach BauGB § 246 Abs. 8 – 14. Quelle: eigene Darstellung nach Wickel (2022)	15
Abbildung 3:	Mehrebenenmodell zu Kommunikation, Beteiligung und Konflikte. Quelle: eigene Darstellung	20
Abbildung 4:	Schematische Darstellung des Forschungsprozesses. Quelle: eigene Darstellung	22
Abbildung 5:	Zuständigkeiten im Prozess um die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft (Fall 1). Der linke Teil stellt den Prozess 2014 und 2015 dar, der rechte Teil die Wiederaufnahme des Standortes ab 2021. Quelle: eigene Darstellung	27
Abbildung 6:	Zuständigkeiten im Prozess um die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft (Fall 2). Quelle: eigene Darstellung	29
Abbildung 7:	Zuständigkeiten im Prozess um die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft (Fall 3). Quelle: eigene Darstellung	31
Abbildung 8:	Zuständigkeiten im Prozess um die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft (Fall 4). Quelle: eigene Darstellung	33
Abbildung 9:	Formate der Kommunikation in den vier untersuchten Fallstudien. Quelle: eigene Darstellung	37
Abbildung 10:	Überblick Konflikte im Mehrebenenmodell. Quelle: eigene Darstellung	41
Abbildung 11:	Prägende Konflikttypen nach Regnet (2000) im Mehrebenenmodell. Quelle: eigene Darstellung	49
Abbildung 12:	Wechselspiel drei zentraler Herausforderungen in beschleunigten Bauleitplanverfahren für Unterkünfte für Geflüchtete. Quelle: eigene Darstellung	53

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Auflistung der Planungsfälle nach BauGB § 246 Abs. 8-14. Quelle: eigene Darstellung nach Wickel (2022)	16
Tabelle 2:	Übersicht über die untersuchten Fälle. Quelle: eigene Darstellung	23
Tabelle 3:	Überblick der Konfliktlandschaft mit Folgen für die Kommunikation und Einordnung der Konflikttypen. Quelle: eigene Darstellung	51

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfD	Alternative für Deutschland, Partei
AG	Arbeitsgruppe
EG	Entwicklungsgesellschaft
FAQ	Frequently Asked Questions
LK	Landkreis
LULU	Locally Unwanted Land Use
NIMBY	Not in my Backyard
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept

IN DIESER REIHE SIND BEREITS ERSCHIENEN:

vhw-Schriftenreihe Nr. 50:

Hybride Sport- und Bewegungswelten in der postpandemischen Stadt – Heranwachsende zwischen digitalisierten Angeboten und urbanen Aktivitäten

vhw-Schriftenreihe Nr. 49:

Transformative Wohnformen – Innovative Konzepte, Strategien und Instrumente für die Entwicklung gemeinschaftlicher, dauerhaft leistbarer und ressourcenschonender Wohnprojekte

vhw-Schriftenreihe Nr. 48:

Praxisleitfaden für die Stadtentwicklung und Stadtplanung – Die neuen Milieus

vhw-Schriftenreihe Nr. 47:

Wie halten Sie es mit der Resilienz? Kommunale Perspektiven auf ein aktuelles Stadtkonzept

vhw-Schriftenreihe Nr. 46:

Perspektivwechsel – Kooperative und partizipative Forschung zur Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Fluchtgeschichte in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg

vhw-Schriftenreihe Nr. 45:

Die Entwicklung ostdeutscher Städte seit der Wiedervereinigung

vhw-Schriftenreihe Nr. 44:

Gesellschaftliche Trends im urbanen Wandel

vhw-Schriftenreihe Nr. 43:

Wege der Kommunikation zwischen Kommunen und ihren Bürgerinnen und Bürgern

vhw-Schriftenreihe Nr. 42:

Wohnungsunternehmen als Bildungsakteure

vhw-Schriftenreihe Nr. 41:

Urbane Resilienz – Benachteiligte Quartiere im Spiegel der Corona-Pandemie

vhw-Schriftenreihe Nr. 40:

Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung – Offene Vorgaben. Zurückhaltende Praxis. Dynamischer Kontext.

vhw-Schriftenreihe Nr. 39:

Rettet die Innenentwicklung!

vhw-Schriftenreihe Nr. 38:

Atmosphären als Ressource von Partizipation und Quartiersentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 37:

Entwickeln. Finanzieren. Umsetzen. Stadtmachen auf digitalen Plattformen

vhw-Schriftenreihe Nr. 36:

Universitätsstadt Marburg. Eine Milieustudie

vhw-Schriftenreihe Nr. 35:

Gemeinschaftlich wohnen und mehr...
Projekte im Quartier: Bezüge, Impulse, Potenziale

vhw-Schriftenreihe Nr. 34:

Kooperative Sport- und Bewegungslandschaften. Quartiers- und Sportentwicklung am Beispiel von Karlsruhe-Daxlanden

vhw-Schriftenreihe Nr. 33:

Begegnung schaffen. Strategien und Handlungsansätze in der sozialen Quartiersentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 32:

Nachhaltige Stadtentwicklung durch nachhaltige Verwaltungsentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 31:

Kooperative Sportlandschaften

vhw-Schriftenreihe Nr. 30:

Wachstumsschmerzen. Kommunale Strategien und ihre Wirkungen

vhw-Schriftenreihe Nr. 29:

Eigenheime der 1950er bis 1970er Jahre

vhw-Schriftenreihe Nr. 28:

Lokale Politik und Beteiligung

vhw-Schriftenreihe Nr. 27:

Monitor der Qualität lokaler Öffentlichkeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 26:

Das kommunalpolitische Planetensystem?

vhw-Schriftenreihe Nr. 25:

Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

vhw-Schriftenreihe Nr. 24:

Praxisleitfaden Milieuwissen für die Stadtentwicklung und Stadtplanung

vhw-Schriftenreihe Nr. 23:

Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 22:

Politische Partizipation marginalisierter Menschen

vhw-Schriftenreihe Nr. 21:

Potenziale der Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie

vhw-Schriftenreihe Nr. 20:

Gemeinwesenarbeit und lokale Demokratie – Zusammenhänge und Perspektiven aus der Sicht Sozialer Arbeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 19:

Jenseits der Metropolen. Wandel lokalpolitischer Kulturen in einer polarisierten Gesellschaft

vhw-Schriftenreihe Nr. 18:

Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung

vhw-Schriftenreihe Nr. 17:

Herausforderungen der Digitalisierung für benachteiligte Stadtquartiere

vhw-Schriftenreihe Nr. 16:

Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten

vhw-Schriftenreihe Nr. 15:

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 14:

Öffentliche Räume im Zentrum der Städte

vhw-Schriftenreihe Nr. 13:

Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 12:

Stadtteilmütterprojekte – Integration mit besonderer Wirkkraft?

vhw-Schriftenreihe Nr. 11:

Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren

vhw-Schriftenreihe Nr. 10:

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland – vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018

vhw-Schriftenreihe Nr. 9:

Wandel der Nachbarschaft in Zeiten digitaler Vernetzung

vhw-Schriftenreihe Nr. 8:

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

vhw-Schriftenreihe Nr. 7:

Öffentliche Räume in stadtgesellschaftlich vielfältigen Quartieren

vhw-Schriftenreihe Nr. 6:

Geflüchtete in der Sozialen Stadt

vhw-Schriftenreihe Nr. 5:

10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg

vhw-Schriftenreihe Nr. 4:

vhw-Kommunikationshandbuch – Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft

vhw-Schriftenreihe 3:

Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie

vhw-Schriftenreihe 2:

Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung

vhw-Schriftenreihe 1:

Migranten-Milieus

Ab Schriftenreihe 6 sind die Publikationen auch online verfügbar unter <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/>

www.vhw.de

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestraße 27/28 · 10585 Berlin

vhw Forschung