

Dokumentation

Lokale Konflikte um die Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten: Welchen Beitrag leisten Bürgerbeteiligung und Konfliktmediation vor Ort?

Policy Workshop mit kommunalen Vertretern

Freitag, 17. Februar 2017 in Bonn

1. Anlass und Ziele des Workshops

An vielen Orten in Deutschland sind Konflikte um die Aufnahme, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen entstanden. Die für die Unterbringung zuständigen kommunalen Akteure haben auf diese Herausforderungen mit unterschiedlichen Strategien reagiert.

Am 17. Februar trafen sich Akteure aus der kommunalen Praxis (Bürgermeister, VertreterInnen aus der Verwaltung, Integrationsbeauftragte, Vertreter des Fachverbands für kommunales Verwaltungsmanagement), der Flüchtlingsarbeit (SozialarbeiterInnen, MitarbeiterInnen in Flüchtlingsunterkünften, eine VertreterIn aus dem Flüchtlingsrat NRW) sowie KonfliktberaterInnen und WissenschaftlerInnen im Bonner Universitätsforum zum Erfahrungsaustausch.

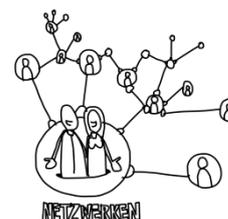


Dr. Benjamin Etzold (BICC) führte durch die Veranstaltung, die durch unterschiedliche Gesprächsformate einen intensiven Erfahrungsaustausch untereinander ermöglichte.

Die übergeordnete Fragestellung lautete:

Wie können Instrumente der Bürgerkommunikation, Konfliktbearbeitung und Vernetzung auf kommunaler Ebene in Zukunft eingesetzt werden, um Geflüchteten bestmögliche Unterbringungsbedingungen zu ermöglichen, Bürger bei wegweisenden Entscheidungen einzubinden und lokalen Konflikten um die Unterbringung vorzubeugen?

Die Analyse der vor Ort entstandenen Konfliktkonstellationen, die sich nicht nur auf Grund der lokalen Spezifitäten, sondern auch nach der Art der Unterbringung unterscheiden, wurde vormittags rege in Kleingruppen diskutiert. Nachmittags stand der Austausch im World Café-Format über angewandte Konfliktbearbeitungsstrategien (Bürgerkommunikation, Netzwerkbildung und Konfliktmoderation und -mediation) im Vordergrund. Auf dieser Grundlage wurden zum Ende des Workshops gemeinsam politische Handlungsempfehlungen für Akteure der kommunalen Flüchtlingsarbeit in Deutschland erarbeitet.



2. Erfahrungsaustausch zu lokalen Konfliktkonstellationen

Die am Workshop teilnehmenden Akteure der kommunalen Flüchtlingsarbeit identifizierten eine Vielzahl von Beteiligten in unterschiedlichen Konfliktkonstellationen: Akteure aus der Verwaltung, Lokalpolitik, Wirtschaft, Betreiber der Unterkünfte, Ehrenamtliche und Anwohner sowie Geflüchtete selbst. Bei Konflikten um die Einrichtung neuer bzw. um bestehende Unterkünfte in einer Wohnsiedlung können sich die Interessen von Flüchtlingen und der Nachbarschaft diametral gegenüber stehen. Zwischen SozialarbeiterInnen, den Kommunen und Vertretern des regionalen Wohnungsmarktes gab es laut kommunalen Akteuren auch schon vielfältige Konflikte.

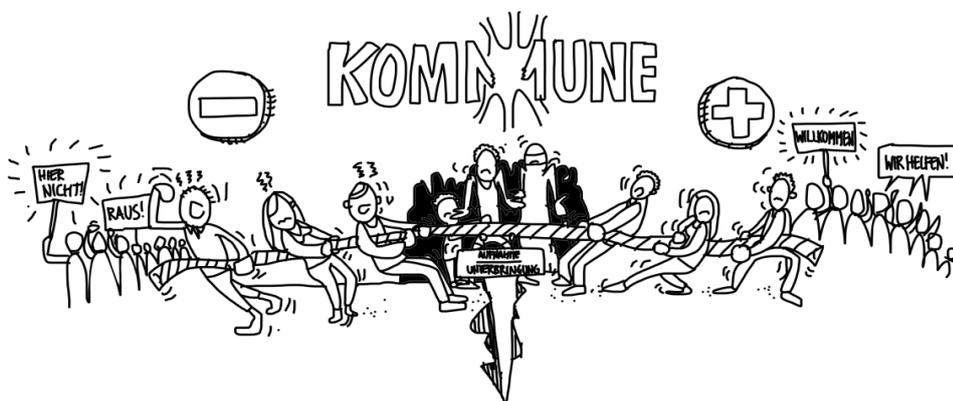
Zwischen unterschiedlichen Bereichen in einer Verwaltung und zwischen den relevanten Stellen und Akteuren auf unterschiedlichen Verwaltungs- und Regierungsebenen (Kommune, Kreis, Land, Bund) kann es zu Streitigkeiten um Zuständigkeiten, politische Verantwortung und v.a. auch Ressourcen kommen. Diese wurden als strukturelle Konflikte bezeichnet.

Eine weitere beobachtete Konfliktkonstellation stellt die mit radikalen religiösen und mit rechtsextremistischen Gruppen dar. Kommunale VertreterInnen betonten, dass es besonders wichtig sei frühzeitig einzuschreiten und öffentlich „Flagge“ zu zeigen.

Die verschiedenen Konfliktkonstellationen lassen sich einerseits räumlich in Konflikte innerhalb einer Unterkunft und in der Nachbarschaft der Einrichtung, als auch zeitlich in die Phase der Unterbringung in größeren Erstaufnahmeeinrichtungen sowie Notunterkünften des Landes und die Zeit der kommunalen Unterbringung in Turnhallen und Gemeinschaftsunterkünften einordnen. Bei einer dezentralen Unterbringung in Wohnungen sind weniger Konflikte festzustellen bzw. werden die bestehenden Konflikte dann oft kleinräumig und nicht öffentlich ausgetragen.

Die Gründe für das Entstehen der Konflikte sind vielseitig. Es wurden die Problematik der Ressourcenverteilung zwischen Bund, Land und Kommunen als auch ein mangelhafter Informationsaustausch zwischen den Ebenen, sehr kurzfristige Zuweisungen, zu rasch umzusetzende Vorgaben und zu wenig Planungssicherheit zur bedarfsgerechten Aufnahme von Geflüchteten angesprochen.

Auf der Seite der Geflüchteten können u.a. falsche Erwartungen auf Grund von fehlenden Informationen oder deren falscher Interpretation, unausgesprochene Ängste und Misstrauen gegenüber offiziellen Stellen, Missgunst und Neid untereinander, prekäre Lebensverhältnisse in temporären Unterkünften wie Turnhallen oder in räumlich marginalen Lagen und eine unsichere Bleibeperspektive zu einem erhöhten Konfliktpotential führen.



In vielen Kommunen gab es 2015 und 2016 Konflikte um die Einrichtung neuer Flüchtlingsunterkünfte. Geflüchtete wurden oft zum Gegenstand von Konflikten, ohne selbst beteiligt zu sein.

Der Selektionsprozess im Asylverfahren zwischen Schutzsuchenden mit „guter Bleibeperspektive“ und hoher Wahrscheinlichkeit einen Flüchtlingsstatus zugesprochen zu bekommen und Geflüchteten mit „geringer Bleibeperspektive“ kann der Entwicklung von Konflikten vor Ort Vorschub leisten.

Falsche Vorstellungen, Missgunst und Neid können ebenfalls auf Seite der aufnehmenden Gesellschaft festgestellt werden: Vorurteile, Verallgemeinerungen, sowie falsche Rückschlüsse über die Bedürfnisse der Geflüchteten steigerten das Konfliktpotenzial erfahrungsgemäß enorm.

Viele Konflikte werden über soziale Medien oder die Lokalpresse nach außen getragen, noch bevor sie direkt mit zuständigen Stellen besprochen werden und vor Ort nach Lösungsmöglichkeiten gesucht wird. Manche Konflikte, beispielsweise um die Einrichtung von Unterkünften in Wohngebieten, werden bis in den Gerichtssaal verlagert. Prinzipiell entstehen durch die Aufnahme von Geflüchteten nicht zwangsläufig neue Konflikte. Oftmals werden schon länger bestehende soziale Konflikte, z.B. in benachteiligten Wohnquartieren, nun besonders sichtbar.

3. Diskussion in AGs zu kommunalen Strategien der Konfliktbearbeitung

Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerkommunikation und Bürgerbeteiligung

Kommunale Akteure nutzen die Methode der Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerkommunikation und Bürgerbeteiligung um Entscheidungsprozesse transparent zu machen und Konflikten vorzubeugen. So werden beispielsweise Informationsveranstaltungen vor Einrichtung einer neuen Flüchtlingsunterkunft oder ein Tag der offenen Tür vor Einzug der Geflüchteten durchgeführt.

Die Einführung einer Stadtzeitung mit Fakten zur Aufnahme und Unterbringungen von Geflüchteten wurde ebenfalls als ein positiv angenommenes Beispiel der Öffentlichkeitsarbeit erwähnt. Ein kommunaler Vertreter berichtete von dem Erfolg eines interaktiven Planungstreffens mit dem Ziel den BürgerInnen aufzuzeigen wo und warum Unterkünfte gebaut werden und sie so aktiv in Planungsprozesse mit einzubeziehen.



Hagen Berndt (Forum ziviler Friedensdienst), Johannes Maaser (Stadt Marburg), Andreas Pamp (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) und Verena Schulze-Palstring (IMIS) diskutieren die Potentiale und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung im Kontext von Konflikten um die Unterbringung von Geflüchteten.

Die Workshop-TeilnehmerInnen berichteten auch von negativen Erfahrungen. Durch Bürgerkommunikation und -beteiligung wurden beispielsweise falsche Erwartungen geweckt. So glaubten manche BürgerInnen mehr Einfluss auf den Bau einer neuen Unterkunft zu haben als es de facto der Fall ist. Eine kommunale Vertreterin berichtete von dem Dilemma, bei Bürgerbeteiligungsforen Menschen, die Flüchtlingen gegenüber negativ eingestellt sind unbeabsichtigt eine Bühne geboten zu haben. Es wurde daraus geschlossen, dass es teilweise zielführender sein kann zivilgesellschaftliche Akteure in kleinere Formate wie runde Tische miteinzubeziehen, anstatt das konfliktbehaftete Thema mit allen BürgerInnen auf „großer Bühne“ zu diskutieren.

Es gibt somit durchaus Grenzen der Methode Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung. Obwohl es eine wirksame Strategie sein kann um Konflikte im Kontext der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen zu verhindern, so können andere Konfliktfelder nur schwer in diesem Format angegangen werden; als Beispiel wurden Konflikte in Bezug auf Genderbeziehungen und Identitäten genannt.

Insgesamt betrachtet ist es wichtig, Öffentlichkeitsarbeit nicht ausschließlich zu Information einzusetzen, sondern daraufhin den von der entsprechenden Information „Betroffenen“ auch Handlungsspielräume einzuräumen. Außerdem muss immer abgewogen werden welche Informationen zum Schutz der Beteiligten eventuell zurückgehalten werden. Die kommunalen Akteure waren sich darin einig, dass die Methode der Öffentlichkeitsarbeit als Teil der Konfliktkonstellation gesehen werden sollte. Erst dann kann sie sinnvoll eingesetzt werden, um Konflikten vorzubeugen.

Netzwerkbildung

Das Bilden von Netzwerken wurde als hilfreiche Methode diskutiert um einerseits Konflikte zu minimieren und andererseits durch die Vernetzung immer gut über Angebote, Förderungen oder aktuelle Entwicklungen informiert zu sein. Die kommunalen Akteure konnten sowohl von positiven als auch negativen Erfahrungen der Netzwerkarbeit berichten.

Als problematisch wurden unklare, da nicht angesprochene, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen den in Netzwerken beteiligten Akteuren erwähnt. Verwaltungsmitarbeiter sehen sich zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, immer „quer“ zu kommunizieren und mehrere AnsprechpartnerInnen zu haben. Bei der Netzwerkarbeit macht sich auch eine Überlastung von Haupt- und Ehrenamtlichen bemerkbar. Gerade Ehrenamtliche werden

auf Grund ihres persönlichen Kontaktes zu Geflüchteten zu HauptansprechpartnerInnen für die Verwaltung, hätten verständlicherweise aber nicht ausreichend Zeit und Ressourcen zur Verfügung um sich Problemen langfristig anzunehmen zu können.

Umso größer und diverser (hinsichtlich Organisationsformen und politischen Denkweisen) ein Netzwerk ist, umso mehr stehen alle darin vertretenen Akteure vor der Herausforderung gemeinsam einen Konsens zu erarbeiten. Und auch nicht jedes Netzwerk kann für alle in Frage kommenden Gruppen geöffnet werden. So wies ein kommunaler Akteur auf die Gefahr vor religiösen Einflüssen hin.

Die gesammelten Erfahrungen zeigen: Das Ehrenamt kann eine professionelle kommunale Flüchtlingsarbeit nur ergänzen, nie aber ersetzen. In der Tat werden Netzwerke, die zu Beginn oft wesentlich von Ehrenamtlichen getragen wurden, nach einer gewissen Zeit oft von professionellen Strukturen abgelöst. Prinzipiell ist ein Austausch über folgende Fragen für ein funktionierendes Netzwerk wichtig:

- 1) Wie arbeiten wir zusammen?
- 2) Wie verteilen wir die Verantwortung?
- 3) Wie gehen wir mit unterschiedlichen Herangehensweisen um?



Dagmar Nolden (Berghof Foundation), Olaf Kleist (IMIS), Ulrich Piechota (Stadt Dortmund), Gesa Bokranz (Stadt Köln), Andreas Hollstein (Bürgermeister, Stadt Altena), Tim Röing (BICC) und Patrick Warmbier (DRK Bonn) tauschen sich über die Bedeutung von Netzwerkarbeit aus.

Positive Erfahrungen der Netzwerkarbeit konnten bei den kommunalen Akteuren bei der Einbindung von Migrantenorganisationen und Kulturvereinen gesammelt werden. Kommunale Integrationszentren können für den überregionalen Kontakt gut genutzt werden. Der Bürgermeister kann sinnvoll als Vermittler zwischen verschiedenen Netzwerken eingesetzt werden. Wichtig ist außerdem eine Vertrauenskultur innerhalb der Netzwerke zu etablieren und den Teilnehmern interkulturelle Weiterbildungen zu ermöglichen.

Ausschlaggebend für den Erfolg von Netzwerken ist es die Bedürfnisse der Geflüchteten zu beachten. Innerhalb der Diskussion wurden noch zwei *good practice* Beispiele bezüglich Netzwerkbildung vorgestellt. Zum einen hat ein Geflüchteter im Rahmen seines Bundesfreiwilligendienstes in Kooperation mit dem Landessportbund NRW für Geflüchtete Freizeitveranstaltungen organisiert und sie in lokalen Sportvereinen integriert. Und in Berlin haben IT-Studenten ein Start Up gegründet, das Apps für Geflüchtete entwickelt. Durch die Vernetzung der Initiative mit der Stadt konnte die App auch zur Koordination für bürgerschaftliches Engagement genutzt werden.

Konfliktmoderation und Mediation

Im Kontext der Einrichtung neuer Flüchtlingsunterkünfte, aber auch in der Auseinandersetzung mit Extremismus lassen sich Konflikte vor Ort oft nicht vermeiden. Es sei daher wichtig schnell auf neu entstehende Konflikte zu reagieren und zu verstehen wie „alte Konflikte“ im Zuge neuer Entwicklungen wieder aufgegriffen werden und sich verändern. Insofern Konflikte nicht gewalttätig ausgetragen werden, sollten sie nicht lediglich als Herausforderung oder Bedrohung betrachtet werden; Konflikte bieten auch Chancen zur Veränderung.

Eine erste Voraussetzung zur Bearbeitung von Konflikten ist, dass Konflikte erkannt und auch benannt werden. So wurde der rasche Zuzug von Geflüchteten 2015 in der Zusammenarbeit vieler kommunaler Akteure mit großem Engagement und Improvisationstalent zwar – laut Aussagen der Workshop-TeilnehmerInnen – gut bewältigt. Doch ging dabei auch manchmal „Porzellan zu Bruch“. Kommunalpolitische Akteure müssten sich selbstkritisch mit begangenen Fehlern und verhärteten Konfliktkonstellationen auseinandersetzen – hierfür ist jetzt, da die meisten Geflüchteten vor Ort untergebracht und angekommen seien, vielleicht ein angemessener Zeitpunkt.



Inga Zimmermann (Flüchtlingsrat NRW), Stefan Raetz (Bürgermeister, Stadt Rheinbach), Simone Christ (BICC), Coletta Manemann (Integrationsbeauftragte, Stadt Bonn) und Conrad Schetter (BICC) diskutieren Strategien der Konfliktmediation.

Um Konflikten angemessen zu begegnen, wird Expertise bezüglich Strategien und Methoden der Konfliktbearbeitung benötigt. Diese kann von außerhalb eingeholt werden oder innerhalb einer Kommune gezielt aufgebaut werden. Als externe Akteure können KonfliktberaterInnen von Organisationen wie dem Forum ziviler Friedensdienst oder der Berghof Foundation hinzugezogen werden. Sie beraten Kommunen bei der Bewältigung von Konflikten und Spannungen, erstellen Situationsanalysen, moderieren einen längeren Konfliktbearbeitungsprozess oder bilden Hauptamtliche in „konfliktsensitiver Flüchtlingsarbeit“ weiter. Insbesondere bei stark polarisierten Konflikten ist es ratsam, gut ausgebildete und neutrale ModeratorInnen von außerhalb hinzuzuziehen.

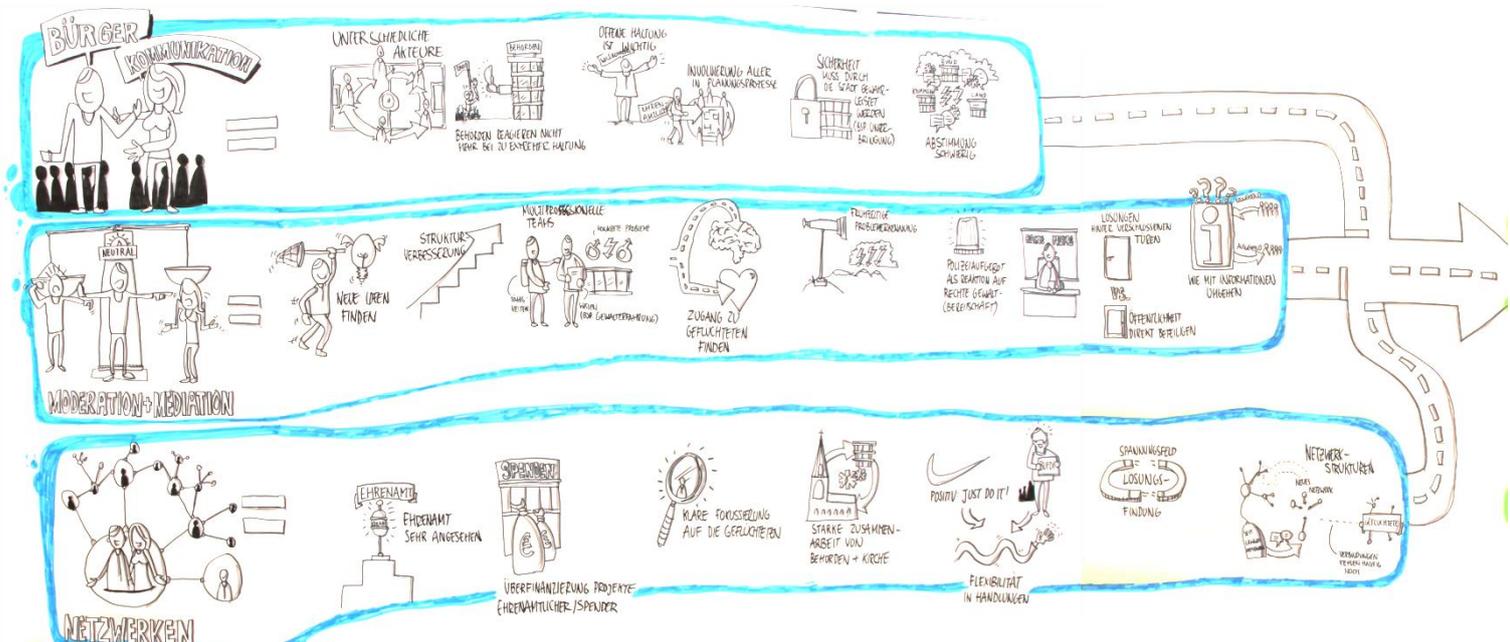
Die knappe Ressourcenlage erlaubt es vielen Kommunen nicht, Konflikten mit Hilfe externer Expertise zu begegnen. Die letzten drei Jahre hätten gezeigt wie wichtig es sei, dass es innerhalb von Kommunalverwaltungen Fachkompetenz in der Konfliktbearbeitung gibt. Aus einer Stadt wurde berichtet wie das methodische Wissen, dass ausgewählte MitarbeiterInnen zuvor durch Schulungen erworben und bei der Lösung von Konflikten innerhalb der Verwaltung eingesetzt hatten, später auch im Kontext der als „Flüchtlingskrise“ empfundenen Situation sehr effektiv genutzt werden konnte. Eine hohe Kompetenz Konflikte zu moderieren haben oftmals die BürgermeisterInnen und Integrationsbeauftragte selbst, zudem ist sie in NRW in den kommunalen Integrationszentren vorhanden.

Aber nicht nur Hauptamtliche benötigen solche Kompetenzen. Prinzipiell sollte die Konfliktfähigkeit von BürgerInnen geschult und die Bereitschaft zum Dialog in der Gesellschaft gefördert werden. Ehrenamtliche sollten gezielt in „konfliktsensitiver Flüchtlingsarbeit“ geschult werden.

Ein sehr erfolgreiches Modellprojekt zeigt auch, dass die Kommunikationsfähigkeiten von Geflüchteten genutzt und gezielt ausgebaut werden können. So werden in Hamburg Flüchtlinge als Konfliktlotsen ausgebildet. Dies trägt ebenso zur Konfliktvermeidung und -deeskalation bei wie unabhängige Ombudsleute und Beschwerdestellen. Für Unterkünfte des Landes NRW erfüllt diese Funktion beispielsweise die „Überregionale Koordinierungsstelle Beschwerdemanagement“ des Flüchtlingsrats NRW.



Zentrale Ergebnisse der Diskussion wurden anschaulich durch Volker Voigt visualisiert.



4. Diskussion von politischen Handlungsempfehlungen

Der Workshop bot viel Raum sich über erfolgreiche Beispiele der Konfliktbewältigung im Kontext der Unterbringung von Geflüchteten auszutauschen und Visionen für eine konfliktsensible Kommunikation und Handlungen zu entwickeln. Die Workshop-TeilnehmerInnen waren sich einig, dass kommunale Akteure in Konfliktsituationen, und insbesondere bezüglich Rassismus und Extremismus, eine klare Haltung vermitteln, ihre Entscheidungskompetenzen nutzen und Instrumente der Integrations- und Sozialarbeit gezielt, aber langfristig, zur Gewaltprävention einsetzen sollten. Dabei müssen stets die „Menschen im Mittelpunkt stehen“, erklärte eine Teilnehmerin ihre eigene Handlungsmaxime.

Um eine nachhaltige und konfliktsensitive Flüchtlingsarbeit leisten zu können, müssen Kommunen auch mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden. Nur dann sind sie in der Lage angemessen auf Konflikte zu reagieren und durch die Schaffung von mehr hauptamtlichen Stellen die Ehrenamtlichen auch wieder zu entlasten. Im Sinne einer professionalisierten Flüchtlingsarbeit wären beispielsweise vom Land eingesetzte „mobile Einsatzteams der Konfliktberatung“, die im Krisenfall flexibel eingesetzt werden können, nötig. Darüber hinaus sollten sich Verwaltungen personell weiter interkulturell öffnen und so auch die vielfältigen Kompetenzen ihrer diversen Bürgerschaft besser sowohl für die Flüchtlingsarbeit als auch die Gewaltprävention nutzen.

Lokale Probleme müssen auch auf höheren Politik- und Verwaltungsebenen ernst genommen und Akteure aus der kommunalen Verwaltung in den für flüchtlingspolitische Fragen entscheidenden Gremien auf Landes- und Bundesebene eingebunden sein. „Hört auf die Basis“, sagt ein Bürgermeister.

Außerdem sollten bürokratische Wege zwischen Bund und Kommune gekürzt werden. Zur Kontrolle einer effektiven Flüchtlingsarbeit gehört darüber hinaus das Etablieren einer institutionellen Feedbackschleife über verschiedene Ebenen und Sektoren der Verwaltung hinweg. Die berechtigte Kritik von Wohlfahrtsverbänden, Zivilgesellschaft und Politik an der „Verwaltung“ der Flüchtlingskrise sollte genutzt werden um Prozesse zu beschleunigen und transparenter zu gestalten.

Als wesentliche politische Handlungsempfehlung wurde zudem die Verankerung der Flüchtlingsarbeit als „Chefsache“ der BürgermeisterInnen empfohlen. Es wurde auch deutlich gemacht, dass Maßnahmen zur besseren Integration von Geflüchteten im Einklang mit einer integrativen Sozialplanung stehen müssen. Eine gut funktionierende Stadtteilarbeit ist ein zentrales Element der Vorbeugung und Bewältigung von Konflikten.

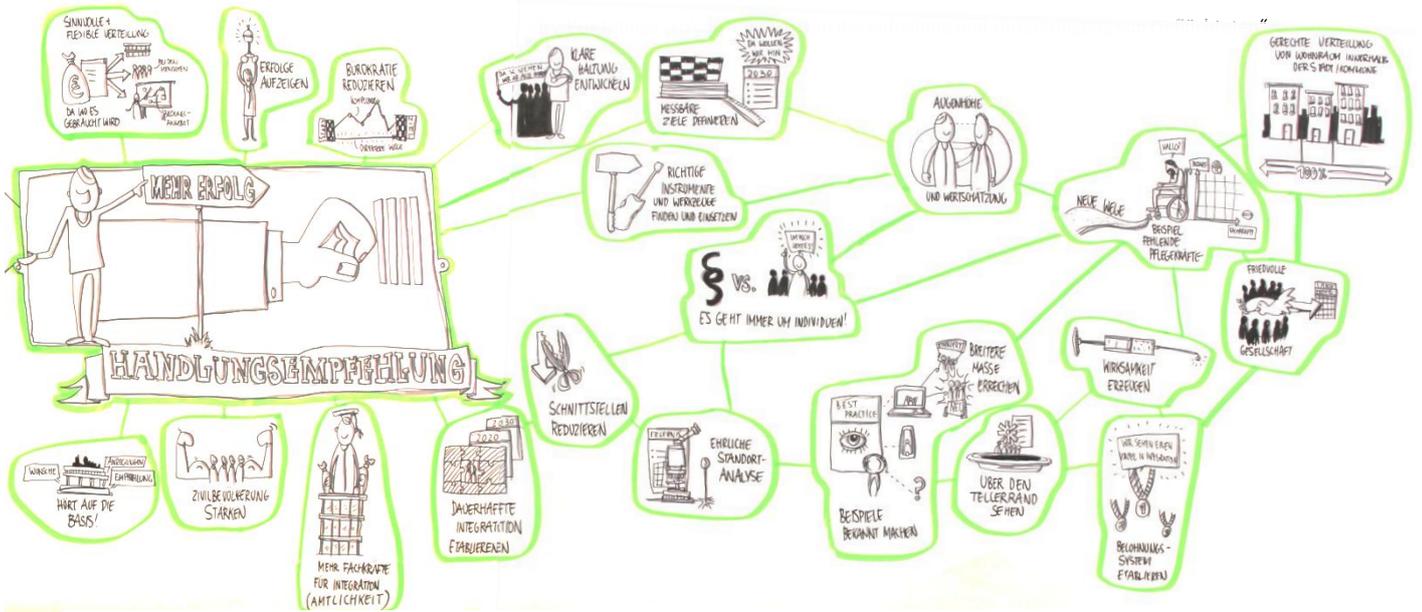
Das Team von „Flucht: Forschung und Transfer“ bedankt sich bei allen TeilnehmerInnen des Workshops für den intensiven Erfahrungsaustausch und anregende Diskussionen. Die Ergebnisse fließen in einen ausführlichen Arbeitsbericht zum Thema der kommunalen Konfliktbearbeitung im Kontext der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten sowie in ein Policy Brief mit weiteren politischen Handlungsempfehlungen ein. Beide erscheinen in Kürze auf unserer Website.

Weitere Informationen zum Workshop:

Dr. Benjamin Etzold,
benjamin.etzold@bicc.de, 0228 911 96 – 24

Workshop-Dokumentation:

Dr. Benjamin Etzold, Hannah Schimpl,
Stefanie Hamm, Philipp Sonnack, 14.03.2017



Wie können Kommunen auf angemessene Art und Weise Konflikte um die Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten vorbeugen und begegnen?

Zentrale Antworten des Workshops unterschiedlich visualisiert.

Zum Projekt: „Flucht: Forschung und Transfer“

Neueste wissenschaftliche Erkenntnisse aufzubereiten und mit dem Erfahrungswissen von Akteuren aus der Praxis zu verknüpfen, ist eines der Ziele des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projektes des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück und dem Internationalen Konversionszentrum Bonn (BICC).

Gefördert durch:



DLR Projektträger

<http://flucht-forschung-transfer.de>