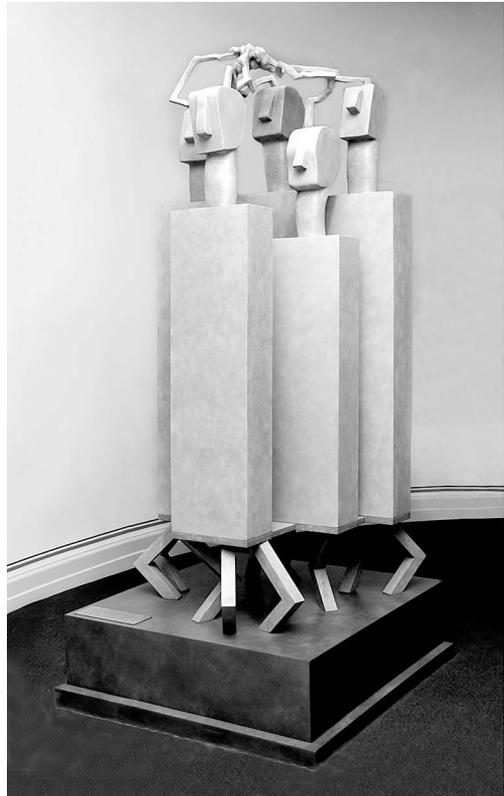


Markus Klein

Welche Probleme und Potentiale ergeben sich im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen? Steuerung von kommunalen Diskursen



Skulptur „Mündige Bürger“ von Gerhard Göschel (1992/93) im Landkreishaus Havelland, Rathenow

Den „Mündigen Bürgern“ „fehlt zum Mündigsein vor allem eins: der Mund! Sie haben Nasen, mit denen sie den Braten womöglich noch riechen, aber wiederum keine Augen und Ohren. Wozu auch, ihre Köpfe sind verkabelt, was die Steuerung erheblich vereinfacht. Es ist ein Paradoxon, aber bei Werken wie diesem werfen die Schatten Lichter auf unser gegenwärtiges Dasein.“ Frank Kallensee, Kulturjournalist und Kunstkritiker (2010)

Einleitung

Das Thema Zuwanderung wird derzeit auf vielen Ebenen diskutiert.¹ Auf Bundesebene steht die Frage im Vordergrund, ob Deutschland ein Einwanderungsland ist. Daran schließen die Fragen an, unter welchen Bedingungen diese Einwanderung stattfinden soll und welche Regeln dabei gelten sollen. In Kommunen und Landkreisen drängen sich andere Fragen in den öffentlichen Diskurs. Dort wird zumeist darüber diskutiert, ob der ausgewählte Standort von Flüchtlingsunterkünften² wirklich der richtige ist oder ob nicht andere Alternativen viel besser geeignet wären. Generell kann festgehalten werden, dass an beinahe allen Orten, in denen Flüchtlinge³ neu untergebracht werden, Bewegungen in der betreffenden Region beobachtbar sind. Diese Bewegungen vollziehen sich hauptsächlich im diskursiven Raum, und Kommunikation steht dabei im Vordergrund. Dabei fällt vor allem ein Vorwurf an die vermeintlich Verantwortlichen deutlich ins Auge: „Ihr habt uns nicht rechtzeitig informiert und beteiligt.“

¹ Der Beitrag stützt sich auf die Erfahrungen des Mobilien Beratungsteams (MBT) Potsdam, also meiner Kollegin Frauke Postel und mir. In den Text sind darüber hinaus kollegiale Hinweise anderer MBT-Regionalteams eingeflossen. Die Beschreibung unserer Beratungsziele etwa stammt von den Kollegen aus Frankfurt (Oder). Der Dank des Autors gilt allen Kolleginnen und Kollegen des MBT.

² Gem. § 53 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) „sollen Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben [...], in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden.“ D. h. der Gesetzgeber gibt als Regelfall (Soll-Bestimmung) die Gemeinschaftsunterkunft vor. Diese Unterbringungen stellen sich in der Praxis sehr unterschiedlich dar. Sie reichen von so genannten Wohnungsverbänden (vgl. <http://www.wohnungsverbund.de>) – die genau genommen eine Mischform von Gemeinschaftsunterkünften und einer Wohnungsunterbringung darstellen – über klassische Wohnheime (wie z. B. Potsdam „Alte Zauche“, Rathenow „Grünauer Weg“, Falkensee „Kremmener Str.“, etc.), bis hin zu Containerunterbringungen wie beispielsweise in Schönwalde/Glien und Dallgow-Döberitz. Diese Unterbringungsformen werden in der Praxis unterschiedlich bezeichnet: Gemeinschaftsunterkunft, Asylbewerberunterkunft, Flüchtlingsheim, Asylbewerberheim, Flüchtlingsunterkunft und Übergangwohnheim. In diesem Artikel werden diese Begriffe in ihrer Bedeutung synonym verwendet. Rechtsextreme Akteure benutzen gerne den Begriff „Asylantenheim“, da dieser negativ konnotiert ist.

³ Der Terminus ‚Flüchtlinge‘ wird in diesem Artikel als Sammelbegriff für Asylbewerber/-innen, Flüchtlinge, Geflüchtete, Geflohene etc. verwendet. Kennzeichnend für Flüchtlinge ist, dass sie überwiegend aus erzwungenen Gründen ihr Land verlassen: Weil sie um ihr Leben fürchten oder um das ihrer Familie, um ihre Freiheit, Selbstbestimmung oder Gesundheit. Asylbewerber wiederum sind eher der von Behörden verwendete Begriff für Personen, die sich um einen bestimmten aufenthaltsrechtlichen Status bewerben. (Vgl. Interview mit Rainer Spangenberg vom 8.4.2015 in der Lausitzer Rundschau, <http://www.lr-online.de/interview-der-woche./Das-Denken-in-Schwarz-Weiss-finde-ich-absurd;art1059,4982562>).

Bernhard Knuth, Bürgermeister der Stadt Beelitz, fordert in den Potsdamer Neuesten Nachrichten (Ausgabe vom 9. Januar 2013) vom Kreis mehr Informationen und Konzepte, wie die Flüchtlinge integriert werden sollen. Einige Wochen nach der Pressemitteilung der Landkreisverwalter moniert Bürgermeister Knuth weiter, bisher keinerlei offizielle Information über das Vorhaben bekommen zu haben. Fragen der Bürger könne er deshalb nicht beantworten.

Die Bürgerinitiative Pro Integration und gegen Massenunterkünfte in Rathenow stellt auf ihrer Homepage klar: Der Standort wurde entschieden ohne vorherige Information bzw. Diskussion mit den Bürgerinnen und Bürgern.⁴

„Sie machen uns es sehr schwer. Diese Veranstaltung hätten sie schon vor Wochen durchführen müssen. Als Abgeordnete in der Stadtverordnetenversammlung sind wir für die Bürgerinnen und Bürger Ansprechpartner. Und seit Wochen können wir ihnen nur immer wieder sagen, wir wissen auch nicht mehr als Sie.“⁵

„Natürlich kann sich die Gemeinde einer vom Landkreis verfügbaren Einrichtung einer Flüchtlingsunterkunft in Wustermark nicht verweigern. Das ist auch ein Gebot der Solidarität gegenüber Menschen in Not. Wir verwahren uns aber gegen die autoritäre Art, mit der der Landkreis seine Entscheidung durchsetzen will. Wir sind nicht informiert worden, wir sind nicht gefragt worden, wir sind nicht beteiligt worden – so geht das einmal gar nicht“, erklärt Manfred Rettke, Fraktionsvorsitzender der SPD Wustermark.⁶

Mangelnde Teilhabe und fehlende politische Diskussionen im Vorfeld der konkreten Planung sieht jedoch Bernhard Meyer, Sprecher der Bürgerinitiative „Für Asyl“, als Ursache für die anhaltend skeptische Haltung von Anwohnern. Er sagt: „Das war von Anfang an ein Geburtsfehler.“⁷

⁴ Vgl. die Homepage der Bürgerinitiative Pro Integration und gegen Massenunterkünfte in Rathenow, <http://www.bi-pro-integration-rn.de/%C3%BCber-uns/> (zuletzt: 1.11.2015).

⁵ Vorsitzender der SVV Werder im Rahmen der Informationsveranstaltung des Innenministeriums zur Eröffnung einer Außenstelle der ZAST in Ferch (Gedächtnisprotokoll des Autors). In Ferch trat das Innenministerium an die Stelle der Kreisverwaltungen, da dieses direkt für die Zentrale Aufnahmestelle in Eisenhüttenstadt sowie deren Außenstellen zuständig ist. Für diesen Artikel macht dies jedoch keinen Unterschied, da sowohl das Landesministerium als auch die Kreisverwaltung über ähnliche Selbstverständnisse verfügen, auf vergleichbare Begründungszusammenhänge zurückgreifen und nach den gleichen Handlungslogiken verfahren.

⁶ Vgl. Artikel der MärkischenOnlineZeitung vom 5.5.2015, <http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1388068>.

⁷ Vgl. Artikel der MärkischenOnlineZeitung vom 14.11.2014, <http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/1346401>.

Alle zitierten Personen kritisieren die Informationspolitik der Verantwortlichen. Der Adressat ist auch ausschließlich der Landkreis⁸ bzw. die Kritik richtet sich primär an die Verwaltung. Diese hätte nicht rechtzeitig bzw. nicht ausreichend informiert und somit jede Form der Beteiligung im Keim erstickt. Aber ist das wirklich so einfach? Liegt es wirklich nur an der unzureichenden Kommunikation der Verwaltung?

Zur Beantwortung dieser Frage lohnt es sich, den gesamten Prozess zu betrachten, verschiedene Perspektiven einzunehmen und andere Ursachen oder Prozessaspekte einzubeziehen. Erst dadurch gelingt es, die notwendige Komplexität zu erreichen, um den Prozess angemessen zu untersuchen. Insbesondere der Aspekt, dass verschiedene Akteure Ansprüche erheben, lässt den Prozess nur schwer verständlich erscheinen. Unterschiedliche Akteure verfügen über verschiedene, jeweils spezifische Selbstverständnisse, Rolleninterpretationen und Vorstellungen zu anderen Akteuren. Im Zusammentreffen der verschiedenen Akteure bzw. Akteursgruppen greifen sie auf eben diese Verständnisse, etablierte Muster und Routinen zurück, die die Kooperationen fundieren und strukturieren.

In diesem Artikel wollen wir den Prozess, bei dem es darum geht, geeignete Unterbringungsform(en) zu installieren, unter die Lupe nehmen. Den Fokus legen wir dabei auf die handelnden Akteure vor Ort. Ihre Perspektiven, ihre Selbstbilder und Erwartungen sind der Ankerpunkt unserer Analyse(n). Im ersten Schritt verschaffen wir uns einen Überblick, wer die Akteursgruppen sind, die Ansprüche erheben. Danach rekonstruieren wir als zweiten Schritt aus akteurszentrierter Perspektive die Kommunikation der Zuständigen in der Standortfrage. Einerseits wollen wir dabei beschreiben, wie sich der Prozess aktuell in der Praxis vollzieht. Andererseits sollen auf der Basis dieser beschreibenden Analyse wichtige Achtungszeichen markiert und aufgezeigt werden, wie sich v. a. kommunikativ Spielräume in den jeweiligen Akteurskonstellationen erweitern lassen. Diese Möglichkeiten mögen z.T. banal erscheinen, aber auch Binsenweisheiten können bestimmte Situationen erhellen und somit Spielräume erweitern. Im dritten Schritt konzentrieren wir uns auf die kommunale Welt und die dortigen Prozesse. Dabei identifizieren wir die Gestaltungsmöglichkeiten und die Bedarfe, die Kommunen haben, um handlungsfähig zu sein bzw. zu bleiben. Zum Schluss reflektieren wir noch einmal unsere Rolle als Mobiles Beratungsteam hinsichtlich der Frage, was Beratung zu einem gelungenen kommunalen Prozess beitragen kann.

⁸ Dies gilt mit Ausnahme von Ferch, da es sich dort um eine Außenstelle der Zentralen Aufnahmestelle handelt (vgl. Fußnote 5).



„Nein zum Heim“-Demonstration am 29. Mai 2015 in Nauen



Willkommensinitiative lädt zur „Willkommensdemonstration“ am 1. Mai 2015 in Brandenburg a.d.H. ein

Akteursübersicht: Wer will eigentlich beteiligt werden?

Im ersten Schritt wollen wir die unterschiedlichen Akteure und Akteursgruppen genauer in den Blick nehmen. Wer erhebt im Fall der Flüchtlings- und Asylbewerberunterbringung Ansprüche der Beteiligung? Dies kann durch eigene Motivation und Ansprüche an das politische, demokratische System, aber auch durch bestimmte Zuständigkeiten der Fall sein. Während die zuständigen Verwaltungen und Behörden bzw. zum Teil auch Politiker qua Amt Ansprüche stellen bzw. stellen müssen, melden sich andere Akteure wie beispielsweise Willkommensinitiativen, sogenannte Bürgerinitiativen „Nein zum Heim“ etc. zu Wort. Darüber hinaus lassen sich zu diesem gesellschaftlichen Themenkomplex noch weitere Anspruchsgruppen beobachten, die in der öffentlichen bzw. medialen Wahrnehmung unterschiedliche Zuschreibungen, wie „Wutbürger“, „besorgte Bürger“, „verunsicherte Bürger“ etc. erhalten. In diesem Artikel wird diese Gruppe als konservativ bezeichnet.⁹ Darüber hinaus versuch(t)en rechtsextreme Akteure an beinahe allen Orten sowohl real in Form von so genannten Mahnwachen oder Demonstrationen, als auch virtuell vor allem auf Facebook¹⁰ fremdenfeindliche Stimmungen zu erzeugen, Ressentiments zu schüren und gegen Ausländer zu hetzen. An manchen Orten schrecken Rechtsextreme auch nicht davor zurück, Personen und Organisationen zu bedrohen oder direkt anzugreifen.¹¹

Zusammenfassend lassen sich in der Praxis also folgende acht Akteure bzw. Akteursgruppen identifizieren:¹²

⁹ Im später folgenden Kapitel – „Ich bin kein Nazi, aber...“ – Konservative in der Kommune – werden Begriff bzw. Personen oder Personengruppen näher bestimmt.

¹⁰ Vgl. u. a. in Friesack (<https://www.facebook.com/NeinzumHeiminFriesack?fref=ts>), in Falkensee (<https://www.facebook.com/pages/Nein-zum-Heim-in-Falkensee/546914208738245?fref=ts>), in Premnitz und Rathenow (<https://www.facebook.com/pages/B%C3%BCrgerinitiative-Nein-zum-Heim-in-Premnitz-und-Rathenow/328592580615683?fref=ts>), in Bad Belzig (<https://www.facebook.com/pages/B%C3%BCrgerinitiative-Nein-zum-Heim-in-Bad-Belzig/238986076266530?fref=ts>); (alle zuletzt abgerufen am 1.11.2015).

¹¹ Nachdem kommuniziert wurde, dass in Nauen ein Übergangwohnheim entstehen wird, wurde das Büro der Partei Die Linke mehrfach Ziel von Angriffen (Farbbeutel, Aufkleber, faule Eier etc.). Darüber hinaus wurde auch das Parteibüro der SPD attackiert und nach einer Demonstration für Toleranz und Weltoffenheit wurden dem Jugendhilfeträger Mikado e. V. die Reifen des Vereinsbusses zerstochen und die Nachricht „Liebe Asylantenfreunde, Tröglitz ist auch hier! Bis bald!“ an der Windschutzscheibe hinterlassen.

¹² Dies ist natürlich eine vereinfachte Darstellung der Realität. In der Praxis ist die Situation komplexer und es gibt immer auch Überschneidungen und Mehrfachfunktionäre. Die Einteilung und Gruppierung bezieht sich auf Landkreise als Gebietskörperschaften. In kreisfreien Städten gibt es eine Ebene weniger, da Kreistag und Kommunalparlament sowie Kreisverwaltung und Kommunalverwaltung zusammenfallen.

Diese formal nicht zuständigen Gruppen erheben im kommunalen Diskurs jedoch deutlich Ansprüche und zeigen z.T. einen starken Willen zur (Mit-) Gestaltung des Prozesses. Im Folgenden wollen wir nun Schritt für Schritt den gesamten Prozess analysieren und herausfinden, welche Schwierigkeiten sich in der Praxis daraus ergeben und welche Chancen und Möglichkeiten es gibt, die Kooperationen vor Ort zu verbessern.

Kooperative vs. instrumentelle Kommunikation

„Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“

Flüchtlinge, die in Deutschland ankommen, werden nach dem Königssteiner Schlüssel¹⁴ auf die Bundesländer verteilt. Dort werden sie zuerst in sogenannten Erstaufnahmeeinrichtungen aufgenommen, die vom jeweiligen Bundesland betrieben werden. Von dort werden Flüchtlinge direkt auf die kommunalen Gebietskörperschaften verteilt,¹⁵ die für die Aufnahme und Unterbringung als „Aufgabe im übertragenen Wirkungskreis“ bzw. als „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“ zuständig sind.¹⁶ Während die Fachaufsicht dem zuständigen Ministerium¹⁷ obliegt, sind die Gebietskörperschaften relativ autonom in der Wahl und Ausgestaltung der Unterbringungsformen.

Wer oder was sind nun diese Gebietskörperschaften, die über die Unterbringungsform entscheiden? In Brandenburg handelt es sich dabei um die Landkreise bzw. die kreisfreien Städte. Konkreter betrachtet sind das also der Landrat bzw. der Oberbürgermeister als Leiter der Verwaltung und der Kreistag bzw. die Stadtverordnetenversammlung als Volksvertreter. Bevor das Thema „Flüchtlingsunterbringung“ öffentlich verhandelt wird, setzen sich also diese beiden Institutionen, Politik und Verwaltung, mit der Thematik ausein-

¹⁴ Der Königssteiner Schlüssel legt fest, wie sich die einzelnen Bundesländer an gemeinsamen Finanzierungen (u. a. auch die Verteilung der Asylbewerber und Kontingentflüchtlinge – § 45 AsylVfG) beteiligen. Der jeweilige Anteil eines Landes richtet sich nach der Bevölkerungszahl und dem Steueraufkommen.

¹⁵ Auch dieser Verteilung liegt der Königssteiner Schlüssel zugrunde.

¹⁶ Die Zentrale Ausländerbehörde ist der Landeserstaufnahmestelle angegliedert. Durch sie werden Asylsuchende auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt. Diese sind laut § 4 Abs. 3 Landesaufnahmegesetz Brandenburg für die Errichtung und Unterhaltung der „Übergangswohnheime“ und Wohnungen zuständig.

¹⁷ In Brandenburg hat laut § 3 Abs. 2 Landesaufnahmegesetz das Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie (MASF) die Fachaufsicht über die Unterbringung von Flüchtlingen.

ander. Darüber hinaus konnten wir bereits sehen, dass der Kreisverwaltung¹⁸ und dem Kreistag¹⁹ zentrale Rollen im Prozess zu fallen. Daher wollen wir unseren Blick zuerst auf diese beiden Akteure sowie deren Kooperation und Kommunikation werfen.

Die verwaltungslogisch formulierte Aufgabenbeschreibung: „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“ stellt klar: die Frage, ob Flüchtlinge untergebracht werden, ist hier nicht mehr relevant. Lediglich die Frage, wie diese untergebracht werden ist auf der Kreisebene noch offen. Ob und wie viele Flüchtlinge aufgenommen werden, wird auf der Bundesebene entschieden. Die Landkreisverwaltung und der Kreistag beschäftigen sich mit der Unterbringungsform: Werden Flüchtlinge in Heimen oder dezentral in Wohnungen untergebracht? Welche Voraussetzungen sind dafür notwendig? Diese Entscheidung(en) werden von den jeweiligen Landkreisverwaltungen vorbereitet und im Kreistag durch die Kreistagsabgeordneten getroffen.

Formale Struktur

Die formale Prozesstruktur, wie sie der Gesetzgeber in Brandenburger Kommunen vorsieht, lässt sich zusammengefasst folgendermaßen darstellen:

1. Die Kreisverwaltung wird von der Zentralen Aufnahmestelle in Eisenhüttenstadt, respektive der Landesverwaltung (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Brandenburg) über die prognostizierte Anzahl der Flüchtlinge informiert.
2. Die Kreisverwaltung entwickelt einen Vorschlag, wie die zu erwartenden Flüchtlinge im Landkreis untergebracht werden.
3. Der Kreistag wird von der Kreisverwaltung informiert.
4. Der Kreistag berät und stimmt über den Vorschlag ab. Er trifft damit eine politische Entscheidung.
5. Die Kreisverwaltung setzt den Beschluss in die Praxis um.
6. Der Kreistag kontrolliert die Umsetzung.

Im Wesentlichen findet also der Entscheidungsprozess hinsichtlich der Unterbringungsform (Kernprozess) zwischen Kreistag und Kreisverwaltung statt.

¹⁸ In kreisfreien Städten ist dies die Stadtverwaltung.

¹⁹ In kreisfreien Städten ist dies die Stadtverordnetenversammlung.



Konstituierende Sitzung des Kreistages Havelland am 23. Juni 2014 in Rathenow

Diese Entscheidungsstruktur ist typisch für öffentliche „Projekte“ und folgt aus der verfassungsrechtlich festgeschriebenen Repräsentativität der Demokratie in der Bundesrepublik. Gewählte Vertreter des Volkes entscheiden über bestimmte, für die Öffentlichkeit und das Gemeinwesen relevante, Aspekte. In der Praxis gibt es immer wieder öffentliche Vorhaben, die zwar von den meisten Menschen als notwendig betrachtet werden, jedoch können sich nur die wenigsten vorstellen, mit den negativen Nebenerscheinungen direkt konfrontiert zu sein. Viele Menschen verreisen gerne bequem per Flugzeug und trotzdem wollen sie nicht direkt in der Einflugschneise wohnen. Ähnlich stellt sich die Situation in der Standortfrage von Flüchtlingsunterkünften dar. Die Verantwortung, Flüchtlinge zu unterstützen und aufzunehmen, lehnen die meisten Menschen in Deutschland nicht generell ab, ganz im Gegenteil: sie erachten diese Verantwortung häufig als sehr hoch. Jedoch ist z. B. das unbebaute Grundstück in der Nachbarschaft aus ihrer Sicht nicht für eine Flüchtlingsunterbringung geeignet. Das oben beschriebene Entscheidungsmodell soll dieses Schwarze-Peter-Spiel verhindern. Die Verwaltung als kompetente Institution ist gefordert, eine gute Lösung zu entwickeln, die dann im Kreistag diskutiert wird; Für und Wider werden abgewogen, mögliche Varianten besprochen etc. Danach wird der endgültige Vorschlag durch die Entscheidung der demokratisch gewählten Volksvertreter politisch legitimiert.

Auf diesen formalen Entscheidungsprozess wenden wir nun dezidiert unseren Blick. Wie verläuft die Interaktion der beiden Institutionen konkret? Beobachtet man die Praxis, entsteht der Eindruck, dass die Verwaltung sich der Mehrheiten im Kreistag sicher ist. Dies lässt sich z. B. an der Kommunikation nach außen ablesen. Neue Standorte werden der Öffentlichkeit nie als Vorschlag präsentiert, sondern als Entscheidung. Dies ist auch der Fall, wenn der Kreistag erst nach der offiziellen Pressemitteilung und Einladung zur Informationsveranstaltung für die Bürgerinnen und Bürger darüber abstimmt. Es ist also davon auszugehen, dass die Beratungen und Verhandlungen zwischen diesen beiden Akteuren bis dahin abgeschlossen sind. Aber wie verläuft diese Interaktion genau? Bis auf Pressemitteilungen²⁰ und Kreistagssitzungen²¹ lässt sich dieser Kernprozess von außen nicht einfach beobachten. Methodisch wären dabei Interviews denkbar. Wenn wir uns jedoch auf die Selbstbilder, die Selbstverständnisse bzw. die Rollen der beiden Akteure konzentrieren, dann ist dies gar nicht nötig. Mit Hilfe dieses Analyseschrittes ist es möglich, ein grobes Muster des Prozesses zu rekonstruieren. Dabei wird es uns auch gelingen, mögliche Potentiale und ungenutzte Chancen zu identifizieren und zu beschreiben.

²⁰ oder andere Formen der Öffentlichkeitsarbeit.

²¹ mit Einschränkung auf den öffentlichen Teil der Sitzung.

Die Verwaltung ist mit dem größten Teil der Kritik von Bürgerinnen und Bürger konfrontiert. Warum handelt die Verwaltung so, wie sie handelt? Worin begründet sich ihr Handeln bzw. welche Selbstverständnisse sind die Grundlage ihrer Aktivitäten?

In erster Linie ist die Verwaltung natürlich durch das Gesetz legitimiert. Ihre Aufgabe ist es, einen Beitrag zur Lösung öffentlicher Probleme zu leisten, in dem sie verbindliche politische Entscheidungen in staatliches Handeln umsetzt. Woran orientiert sich die Verwaltung in der Realisierung ihrer Aufgabe? Die Verwaltung antizipiert die gesellschaftliche Forderung an sie, ihren Auftrag und ihr Handeln effektiv und effizient zu gestalten. Sie geht davon aus, dass sie im Sinne der Bürgerinnen und Bürger die von ihnen verwalteten Steuergelder so gut wie möglich einsetzt. Stelle sie ihr Handeln nicht unter die Prämissen Effektivität und Effizienz, dann verschwende man – aus Sicht der Verwaltung – Steuergelder. In ihrer Selbstwahrnehmung ist die Verwaltung also nicht nur an Gesetze und Vorschriften gebunden, sondern unterliegen auch wirtschaftlichen Prinzipien. Somit begründen Verwaltungsakteure ihr Handeln vor allem damit, gesellschaftliche Probleme gesetzeskonform, Ressourcen sparend, wirksam und erfolgreich zu lösen. Das gelingt aus ihrer Sicht nur durch klare und hierarchisch gegliederte Verantwortungs- und Entscheidungsbereiche. Effektivität und Effizienz sind für die Verwaltung allerdings kein Selbstzweck. Die Verwaltung dient dem Wohle der Gemeinschaft. Aber was ist das Wohl der Gemeinschaft? Wer definiert und entscheidet, was gut und förderlich für die Gemeinschaft ist? An dieser Stelle muss sich unser Blick der Politik bzw. den Politikerinnen und Politikern zuwenden. Bevor wir dies jedoch im nächsten Kapitel ausführlich machen, wollen wir noch etwas beim Selbstverständnis der Verwaltung verweilen.

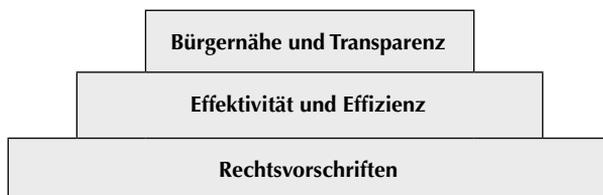
Legitimationspyramide der Verwaltung

Besonders in den letzten Jahren setzen Verwaltungen, neben der hierarchischen Organisation, immer mehr auf Verhandlungen und Beratungen. In diesem Zusammenhang spielen Transparenz und Bürgernähe eine große Bedeutung. Entscheidungen sollen offen und nachvollziehbar sowie an den Bedürfnissen und Problemen der Bürgerinnen und Bürger orientiert sein und auf deren Interessen eingegangen werden.²² Warum gestaltet sich dies bei Flüchtlingsunterkünften so schwierig? Das liegt vermutlich an den divergierenden

²² Die Rechtsgrundlagen hierfür sind Art. 21 der Landesverfassung und die §§ 13 und 54 der Brandenburgischen Kommunalverfassung (BbgKVerf); vgl. <http://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212922>.

Ansprüchen, denen sich Verwaltungsakteure gegenübersehen. Sie sollen mit geringstem Kostenaufwand arbeiten, Gesetze und Vorschriften strikt beachten und gleichzeitig flexibel auf die Bedürfnisse der einzelnen Bürgerinnen und Bürger eingehen. Besonders in der Kommunikation des (möglichen) Standorts einer Flüchtlingsunterkunft wird dies deutlich. Die Verwaltung geht davon aus, dass in einem offenen, herrschaftsfreien Diskurs keine Entscheidung gefällt werden kann, sondern ein „Schwarzes-Peter-Spiel“ entsteht, in dem jede Bürgerin und jeder Bürger die Notwendigkeit, Asylbewerber und Flüchtlinge aufzunehmen, unterstreicht, aber den Standort nicht in ihrer bzw. seiner Nachbarschaft etabliert wissen will. Somit würde der Prozess der Standortfindung, wenn dieser überhaupt gelänge, sehr lange andauern und folglich sowohl hohe Transaktionskosten verursachen als auch den gesetzlichen Anforderungen, die sich aus der „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“ ergeben, aus ihrer Perspektive nicht gerecht werden.

Wenn man sich also diesen Blick auf die Dinge zu eigen macht, ist die oben gestellte Frage, warum es der Verwaltung schwer fällt, frühzeitig und offen zu kommunizieren, einfach zu beantworten. Augenscheinlich ist es für die Verwaltung kaum möglich, allen Ansprüchen in Gänze zu genügen. Die Rechtsregeln sind bindend. Sie bilden die Grundlage ihrer Rechtfertigungen und ihres Praxishandelns. Aufgrund der zunehmenden Verknappung finanzieller Mittel ergeben sich hier nur geringe Spielräume. Vielleicht kann man in der Kommunikation zur Flüchtlingsunterbringung von so etwas wie einer Legitimationspyramide der Verwaltung sprechen.



Legitimationspyramide der Verwaltung

Die Basis der Legitimation des Verwaltungshandelns bilden Gesetze und Vorschriften, die strikt eingehalten und umgesetzt werden müssen. An zweiter Stelle befinden sich die verfügbaren zeitlichen und finanziellen Ressourcen und die Wahrscheinlichkeit, Wirkung zu erzeugen. An dritter und letzter Stelle spielen Transparenz und Bürgernähe eine Rolle für die Verwaltung. Insbesondere in schwierigen Situationen sind die Verwaltungen gezwungen, operativ

zu handeln, d. h. kurzfristige Ziele stehen im Vordergrund. In solchen Fällen ist es für die Verwaltung essentiell, Rechtsvorschriften zu erfüllen sowie effektiv und effizient zu handeln. Die Postulate von Bürgernähe und Transparenz in Form von Beteiligung werden dann häufig nur eingeschränkt berücksichtigt. In der langfristigen Planung können aus Sicht der Verwaltung Bürgerinnen und Bürger bei der Entwicklung von strategischen Zielen beteiligt werden. Als Beispiel kann an dieser Stelle die Stadt Potsdam angeführt werden. Diese hat ein Integrationskonzept²³ entwickelt, in dem detailliert beschrieben wird, wie Integration in der Landeshauptstadt realisiert werden soll. Dieses wurde unter großer Beteiligung von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren entwickelt und von der Potsdamer Stadtverordnetenversammlung verabschiedet. Die drei Ebenen der Rechtfertigungspyramide fanden Berücksichtigung. Es ist die Grundlage für die Integrationspolitik Potsdams. Auch wenn sich die Landeshauptstadt aktuell²⁴ nicht in der Lage sieht, dieses in Gänze umzusetzen, ist sie bestrebt, die erarbeitete Integrationsstrategie so schnell wie möglich wieder zu realisieren. Derzeit stehen für Potsdam die operativen Ziele – nämlich die Aufgabe zu bewältigen, Flüchtlinge unterzubringen – im Vordergrund. Dabei müssen zum gegenwärtigen Zeitpunkt Abstriche gemacht werden.²⁵ Die notwendigen Lösungen werden so transparent wie möglich, aber im Vergleich zum Konzept mit geringer Bürgerbeteiligung, entwickelt.

Kreispolitischer Alltag

Noch einmal kurz zur Erinnerung: Die Verwaltung bereitet nur vor, der Kreistag entscheidet. Die Verwaltung erarbeitet also Vorschläge und berät politische Entscheidungsträger (Kreistagsabgeordnete) im Hinblick auf die parlamentarische Abstimmung. Diese Entscheider, die Kreistagsabgeordneten, sind gewählte Vertreter der Einwohnerinnen und Einwohner der Landkreise. Dadurch sind die Abgeordneten legitimiert, Entscheidungen (auch zum Thema

²³ Vgl. das Integrationskonzept der Stadt Potsdam, download unter: https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/fortschreibung_des_integrationskonzeptes_der_landeshauptstadt_potsdam.pdf.

²⁴ Stand: Juli 2015.

²⁵ „Natürlich hätte ich mir gewünscht, dass wir auf Not- und Gemeinschaftsunterkünfte verzichten können. Ich stehe 100-prozentig hinter dem Integrationskonzept, aber wir müssen den Realitäten ins Auge blicken.“ (Sozialbeigeordnete Elona Müller-Preinesberger im MAZ-Interview vom 16.11.2014) – vgl. <http://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Sozialbeigeordnete-Elona-Mueller-Preinesberger-verteidigt-umstrittenes-Fluechtlingsheim-am-Lerchensteig> (letzter Zugriff: 1.7.2015).

Flüchtlingsunterbringung) für sie zu treffen. Politikerinnen und Politiker vertreten also die Einwohnerinnen und Einwohner in Entscheidungsprozessen.

Betrachten wir die Kreistagsabgeordneten genauer, fällt auf, dass sie in der Regel nicht direkt als Person gewählt werden. Die Bürgerinnen und Bürger wählen meistens eine Partei. Abgeordnete in den Parlamenten erhalten ihren Sitz somit durch einen günstigen Platz auf der Parteienliste. Natürlich kommt es auch vor, dass Einzelne eine bestimmte Partei wählen, weil sie einen bestimmten Kandidaten wollen. In der Regel ist dies jedoch umgekehrt. Daher verdanken sie also auch der Partei ihr Amt als Abgeordnete/r. Eine Politikerin bzw. ein Politiker ist als Parteimitglied dieser auch immer zu Loyalität verpflichtet. Folglich sind Kreistagsabgeordnete einerseits Vertreter des Volkes und andererseits Vertreter ihrer Partei.

Auf kommunaler bzw. Landkreisebene kennen die Politikerinnen und Politiker ihre Wählerschaft mitunter persönlich. Das verleiht der doppelten Loyalität zu ihren Wählerinnen bzw. Wählern und zur Partei besondere Dynamik. Ein nicht unrealistisches Beispiel²⁶ könnte sich in der Praxis folgendermaßen darstellen:

Herr Müller ist Abgeordneter im Kreistag. Er wohnt in unmittelbarer Nähe einer geplanten, neu zu errichtenden Flüchtlings- bzw. Asylbewerberunterbringung. Dort ist erfahrungsgemäß mit der größten Empörung und dem stärksten Wunsch nach Alternativen zu rechnen. Einen Großteil seiner Stimmen bezieht Herr Müller aus seiner Nachbarschaft. Er geht davon aus, dass diese kein Flüchtlingsheim in ihrer Nachbarschaft haben will und sich an ihn wenden wird. Er vermutet auch, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an ihn wenden werden, damit er auf keinen Fall dem Vorschlag zustimmt und sich für einen anderen Standort einsetzt. Dabei werden sie an seine Loyalität ihnen gegenüber appellieren.

Bisher ist noch nichts öffentlich. Herr Müller bekam die Information unter der Hand.

Herr Müllers Partei ist in Regierungsverantwortung und stellt den Landrat, der auch Leiter der Verwaltung ist. Die Zusammenarbeit zwischen seiner Partei und der Verwaltung läuft sehr routiniert ab. Wie in anderen Situationen auch, ist die Partei bestrebt, eine schnelle und komplikationsfreie Lösung bezüglich der Unterkunftfrage zu finden. Herr Müller antizipiert, dass seine Partei auch Loyalität von ihm fordern wird. Er sieht sich in einem Dilemma und nur bedingt handlungsfähig.

²⁶ Unser Beispiel, der Kreistagsabgeordnete Müller, ist frei erfunden. Ähnlichkeiten mit lebenden Personen wären rein zufällig und sind nicht beabsichtigt.

Wie groß ist das Dilemma des erfundenen Kreistagsabgeordneten Müller wirklich? Ist er in seinen Handlungsmöglichkeiten wirklich so eingeschränkt? Anhand dieses Beispiels werden wir versuchen, aus den Perspektiven der Kreisverwaltung und der Kreistagsabgeordneten die Konstellation dieser beiden Institutionen bzw. deren Interaktionen zu rekonstruieren. Am Beispiel des Abgeordneten Müller lassen sich grob drei Ebenen der Kommunikation herausarbeiten.

1. Innerparteilich: Innerhalb der Partei wird diskutiert werden, welche Position die Partei zum Vorschlag der Verwaltung einnehmen wird. Die Vermutung liegt nahe, dass innerparteilich versucht wird, Herrn Müller und eventuell andere kritische Mitglieder „auf Linie“ zu bringen. Da der Landrat als Leiter der Verwaltung in derselben Partei ist, wird ihm bzw. ihnen argumentativ wahrscheinlich mit oben beschriebenen Begründungen der Verwaltung begegnet werden. Diese werden sich auf den Sachzwang beziehen und vor allem die Effektivität und Effizienz sowie die fehlenden Alternativen als Rechtfertigungen hervorheben.
2. Regierungskoalition: Im Hinblick auf die Kommunikation innerhalb der Regierungskoalition ist davon auszugehen, dass sich parteiinterne Konflikte auf die Koalitionsebene ausweiten. D. h. die koalierenden Fraktionen sehen sich gezwungen, eine gemeinsame Position zu erarbeiten. Die Fraktion, die den Landrat stellt, wird versuchen, ihre/m Koalitionspartner/n mit denselben Argumenten auf den von der Verwaltung erarbeiteten und vorgeschlagenen Kurs zu bringen.
3. Verwaltung und Politik: Die dritte relevante Ebene ist jene zwischen Verwaltung und Politik. Zu vermuten ist, dass sich die Verwaltung aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz in der stärkeren Position befindet und mit dem oben bereits beschriebenen Sachzwang ihr Handeln rechtfertigt.

„Da ist noch Luft nach oben“ – Kommunikative Spielräume

In allen drei beschriebenen Akteurskonstellationen (Partei zu Parteimitglied, Regierungspartei zu Regierungspartei sowie Politik und Verwaltung) handelt es sich um Konflikte, die schwierig aufzulösen sind. Wie aber lassen sich dennoch Spielräume bzw. Handlungsmöglichkeiten erweitern? Denkbar ist dies auf allen drei Ebenen in drei zentralen Punkten: dem Abbau der Informationsasymmetrie, der Prozessoffenheit und der strategischen Planung.

Abbau der Informationsasymmetrie

Die Verwaltung hat im Vergleich zu den Politikern einen enormen Informations- und Wissensvorsprung zur Frage der Flüchtlingsunterbringung. Das

setzt sich natürlich fort: Die Partei, die den Landrat stellt, der auch die Verwaltung leitet, ist zu dieser Frage auch besser informiert als ihre Kooperationspartner. Diese Informationsasymmetrie erschwert die Zusammenarbeit. Den Politikerinnen und Politikern – insbesondere jenen, die weniger gut vernetzt sind mit der Verwaltung – fehlt die notwendige Kompetenz, um als gleichwertiger Partner auftreten zu können. Ihre Handlungsmöglichkeiten sind gemäß dieser fehlenden Kompetenz sehr begrenzt. Im Extremfall verfügen sie über zwei Alternativen: (unkritische) Zustimmung oder (fundamentale) Ablehnung.

Dieses Ungleichgewicht sollte ausgeglichen werden, um konstruktive Diskussionen zwischen den Akteuren vor ihren unterschiedlichen Hintergründen und Legitimationen ermöglichen zu können. Dazu ist einerseits die Bereitschaft der Politikerinnen und Politiker wichtig, sich in die Thematik einzuarbeiten und sich auch von anderen Experten, wie z. B. freien Trägern der Wohlfahrtspflege oder Flüchtlings- und Migrationsorganisationen, beraten zu lassen. Als Schwierigkeit kann an dieser Stelle die Ehrenamtlichkeit der Kreistagsabgeordneten angeführt werden. Sie gehen einer hauptberuflichen Erwerbstätigkeit nach und erhalten für ihr Engagement bzw. ihre Tätigkeit als Abgeordnete lediglich Aufwandsentschädigungen. Das bedeutet, dass jede zusätzliche Arbeit ehrenamtlich erfolgen muss. Es ist nachzuvollziehen, dass dies für den einen oder anderen Abgeordneten schwierig ist. Jedoch kann es durchaus als ihr Verantwortungsbereich angesehen werden, sich als Abgeordnete adäquat zu informieren, um im Sinne der Gemeinschaft die richtigen Entscheidungen treffen zu können. Andererseits muss sich die Verwaltung ergebnisoffen und kompromissbereit zeigen. Das ist für sie nicht einfach. Wie schon beschrieben, sind in ihrem Selbstverständnis Effektivität und Effizienz wichtige Prämissen. Ergebnisoffenheit und Kompromissbereitschaft bedeuten, dass – aus ihrer Sicht – unnötige diskursive Schleifen eingezogen und eventuell sogar zusätzliche Überarbeitungen von Vorschlägen vorgenommen werden müssen. Dies wiederum ist alles andere als ressourcensparend oder schnell wirksam. Insbesondere vor dem z.T. enormen Druck, dem sich die Verwaltungen in Bezug auf die Flüchtlingsunterbringung ausgesetzt sehen, fällt die Einsicht in die Sinnhaftigkeit eines solchen Vorgehens sehr schwer.

Prozessoffenheit

In der direkten Kooperation zwischen Verwaltung und Politik ist ein offen gestalteter Kommunikations- und Entscheidungsprozess sehr förderlich. Nur so lassen sich eventuelle Schnittmengen identifizieren und für alle verträglichere Lösungen entwickeln. Dies setzt voraus, dass Vorschläge der Verwaltung als nicht endgültig, sondern als offen für Alternativen oder Modifikationen betrachtet werden. Verwaltung und Politik müssen sich gegenseitig als

gleichwertige Partner verstehen, die einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Problems beitragen können. Politik ist nicht nur Abstimmungs- und Legitimationsorgan, sondern auch für den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den öffentlichen Diskurs zuständig. Politikerinnen und Politiker können über ihre (Partei-)Strukturen die Bürgerinnen und Bürger direkt erreichen und Aufnahmedruck, Vor- und Nachteile der Unterbringungsform, Standortkriterien etc. thematisieren. Dies kann eine gute Grundlage für die Akzeptanz von Flüchtlingen in der Nachbarschaft schaffen. Dafür benötigen die Politikerinnen und Politiker aber die entsprechenden Informationen und ein Verständnis darüber, dass es sich hierbei um ihre eigenen Entscheidungen handelt – nicht um jene der Verwaltung, die sie nur formal abstimmen.

Strategische Planung

Die in den letzten Jahren stark gestiegene Anzahl von Flüchtlingen zwingt die zuständigen Gebietskörperschaften zu schnellem Handeln. Die zuständigen Akteure sehen sich häufig nur in der Lage, operativ zu planen. Die Einbeziehung anderer Akteure ist kaum möglich, da der zeitliche Druck zu groß ist.²⁷ Selbstverständlich müssen in bestimmten Situationen kurzfristig Entscheidungen getroffen werden, aber niemand hindert die zuständigen Akteure daran, trotzdem auch langfristig zu planen. Eine solche strategische Planung kann partizipativ mit mehreren Akteursgruppen durchgeführt werden. Im Rahmen eines solchen Prozesses können verschiedene Schwierigkeiten überwunden und Handlungsspielräume erweitert werden:

1. Ein breiter und konstruktiver Diskurs im Landkreis, der weite Teile der Bevölkerung erreicht und ihnen die Möglichkeit eröffnet, sich einzubringen, kann angestoßen werden.
2. Durch den konstruktiven Austausch können Informationsasymmetrien ausgeglichen werden.
3. Ein Integrationskonzept, als ein mögliches Ergebnis der strategischen Planung, kann zum perspektivischen Orientierungspunkt werden.
4. Verschiedene Szenarien können entwickelt und diskutiert werden. Daran anschließend können vorbereitend Maßnahmen entwickelt werden, die zukünftig Handlungssicherheit geben.

²⁷ Am 20.4.2015 brachte die Fraktion Die Linke einen Antrag in den Kreistag Havelland ein, in dem u. a. ein Integrationskonzept für den Landkreis gefordert wurde. Dieser Antrag wurde in der Sitzung abgelehnt. Der Landrat Burkhard Schröder erklärte in einem Interview mit der Märkischen Allgemeinen Zeitung am 13.5.2015, dass dies zum einen aufgrund des Drucks durch die ständig steigenden Flüchtlingszahlen, der Schwierigkeiten in der Erschließung und Akzeptanz der Unterkünfte vor Ort und der klaren Zuständigkeit der Verwaltung („Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“) nicht möglich sei.

5. Ein kooperativ angelegter Strategieentwicklungsprozess fördert das Vertrauen der Akteure zu einander und signalisiert eine generelle Offenheit des Landkreises, Flüchtlinge aufzunehmen und dies auch vorbereitet und reflektiert zu organisieren.

Durch eine offene, gleichberechtigte und in die Zukunft gerichtete Zusammenarbeit können der Kreistag und die Verwaltung im Landkreis eine kommunikative Grundlage schaffen, die sich förderlich für den weiteren Prozess – insbesondere hinsichtlich der Akzeptanz von Entscheidungen – auswirken kann. Die Ergebnisse konstruktiver Diskussionen im Kreistag können Leitplanken für den Diskurs darstellen, an denen sich die weiteren kommunalen Debatten ausrichten können. Diese profitieren ebenfalls von dem kooperativen Kommunikationsklima. Lagerbildung wird vorgebeugt und sachliche, konstruktive Diskussionen zu dem Thema Flüchtlingsunterkunft können geführt werden. Eine strategische Planung, die die operativen Planungen ergänzt, kann für die Zuständigen (Kreistag und Verwaltung) auf Kreisebene, wie auch der Bevölkerung, Orientierung und Sicherheit geben. Durch Beteiligungsmöglichkeiten kann eine höhere Akzeptanz der Entscheidungen gewährleistet werden.

Nur gemeinsam sind wir stark – der Kampf der Wohlfahrtsorganisationen für eine soziale und gerechte Gesellschaft

Die Wohlfahrtsorganisationen, wie beispielsweise das Deutsche Rote Kreuz, die Caritas, die Diakonie, die Arbeiterwohlfahrt, der Arbeitersamariterbund usw., halten soziale Dienste und Einrichtungen vor. Ihr Selbstbild begründet sich darin, dass sie sozialverantwortliches Handeln nicht ausschließlich in der Verantwortung des Staates sehen, sondern sich selbst einen wesentlichen Teil dieser Verantwortung zuschreiben. Dabei setzen sie sich vor allem für die Schwachen in der Gesellschaft ein. In der Praxis betreiben sie u. a. Einrichtungen der Obdachlosenhilfe, der Kinder- und Jugendhilfe, für Menschen mit Behinderung und auch für Asylbewerber und Flüchtlinge. Dabei unterstützen sie diese Menschen dabei, ihr Leben besser bewältigen zu können und schöpfen dabei aus einer Vielzahl von Ansätzen und Methoden der sozialen Arbeit.

Freie Träger der Wohlfahrtspflege treten dabei auch immer als Anwalt für die Betroffenen auf. Neben der konkreten Unterstützung in der Lebenswelt der Einzelnen sehen sie sich als Sprachrohr für ihre Zielgruppen und versuchen, strukturell auf die Verhältnisse einzuwirken. Sie leisten also auch Lobbyarbeit für Gesellschaftsgruppen, die in (politischen) Entscheidungsprozessen häufig nicht wahrgenommen werden. Selbstverständlich sind Flüchtlinge ebenfalls

eine solche Gruppe, für die sich die Organisationen in dieser Form einsetzen. Aufgrund der Erfahrung in der Arbeit mit Flüchtlingen verfügen sie diesbezüglich über eine enorme Kompetenz. Insbesondere in der Ausgestaltung der Unterbringungsform (zentral – dezentral, Anbindung an Infrastruktur etc.) sind sie Experten, da sie die Bedürfnisse von Flüchtlingen in Deutschland kennen.

Darüber hinaus verfügen sie über ein gutes Netzwerk an engagierten Ehrenamtlichen vor Ort und verfügen über viel Erfahrung bei deren Koordination. In der Frage der Flüchtlingsunterbringung ist dies einer der wesentlichen Schlüssel, um einerseits die notwendige ehrenamtliche Unterstützung zu sichern und andererseits eine gute Willkommenskultur auf kommunaler Ebene zu schaffen. Dies macht sie zu einem wichtigen Partner der staatlichen Stellen.

Wie sieht das in der Praxis aus? Bringen sich die Wohlfahrtsorganisationen vor Ort in die Debatten und Verhandlungen ein? Die Dachverbände praktizieren das auf Bundesebene sehr stark. Auf kommunaler Ebene ist dies sehr unterschiedlich. Während sie vor Ort wichtige Akteure in der konkreten Ausgestaltung der kommunalen Willkommenskultur sind, können Versuche der Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Unterbringung im Landkreis kaum beobachtet werden. Woran könnte das liegen?

Die Träger freier Wohlfahrtspflege besitzen so etwas wie ein doppeltes Mandat. Sie sehen sich zwei unterschiedlichen „Auftraggebern“ gegenüber. Zum einen entspricht es ihrem Selbstbild, die Interessen der Betroffenen zu wahren bzw. zu vertreten, und zum anderen sind sie den staatlichen Stellen verpflichtet und aufgrund der finanziellen Unterstützung von diesen in gewisser Hinsicht auch abhängig. Dieses Spannungsfeld zwischen den unterschiedlichen und z.T. divergierenden Interessenspositionen ist ein wesentliches Strukturmerkmal der freien Träger der Wohlfahrtspflege.

Die im vorherigen Kapitel beschriebenen Verbesserungsmöglichkeiten können auch in der Kooperation zwischen Zuständigen (Verwaltung und Politik) und den Wohlfahrtsorganisationen Spielräume erweitern. Die Wohlfahrtsorganisationen könnten ihre umfangreichen, in der Praxis erworbenen, Erfahrungen mit der Zielgruppe in den Entscheidungsprozess einbringen. Das ermöglicht ein bedarfsgerechteres Ergebnis, das auch in der Frage der Unterbringung von Flüchtlingen in den Landkreisen zum Tragen käme.

Darüber hinaus existieren oftmals keine oder nur mangelhafte Kooperationen und kaum abgeglichene und gemeinsam ausgerichtete Interessen seitens der unterschiedlichen und zum Teil konkurrierenden Wohlfahrtsorganisationen. Die Wohlfahrtsorganisationen sprechen sich nur bedingt ab und sind somit von den Entscheidungen der Geldgeber abhängig. Wenn es ihnen gelänge, ihre Interessen besser zu bündeln und in grundsätzlichen Fragen mit

einer Stimme zu sprechen, wäre ihre Verhandlungsposition gegenüber den politisch Zuständigen deutlich verbessert. Ein wesentliches Element ist dabei natürlich das Vertrauen untereinander, das vielleicht erst langsam entwickelt werden muss.²⁸ Eine gemeinsam entwickelte und langfristig ausgerichtete Strategie kann dazu einen guten Beitrag leisten.

Landkreis trifft Kommune

Bisher beschränkte sich die Prozessanalyse auf direkt Beteiligte, die als zuständige Funktionsträger genau genommen nur abstrakt betroffen sind. Die Flüchtlinge werden aber in konkreten Kommunen unterbracht. Kurz nach Bekanntwerden der neu einzurichtenden Flüchtlingsunterkunft melden sich deutlich mehr Akteure zu Wort und stellen Ansprüche der Beteiligung. Bevor wir uns anschauen, wer das ist und welche Dynamiken daraus entstehen, richten wir unseren Blick auf die bis dahin nicht-öffentliche Kommunikation zwischen den zuständigen Akteuren der Kreis- und der Kommunalebene.

Der Kreistagsabgeordnete Müller ist auch Stadtverordneter. Als er vor einigen Tagen die Einladung zur außerordentlichen Stadtverordnetenversammlung (SVV) erhielt, ahnte er bereits worum es gehen wird. Das Thema Flüchtlingsunterkunft hat die SVV erreicht und dort ging es hitzig zu. Im Unterschied zum Kreistag ist seine Partei dort in der Opposition. Das Flüchtlingsthema wäre vielleicht eine gute Gelegenheit für ihn und seine Partei, den Bürgermeister anzugreifen. Denn wie lange weiß dieser schon davon und hat die Stadtverordneten nicht informiert? Welche Kuhhandel zwischen den Verwaltungen haben da stattgefunden? Aber auf Kreisebene hat Herr Müller ja dafür gestimmt. Kann er jetzt eine andere Meinung vertreten?

Da es sich um ein Grundstück handelt, das in kommunalem Besitz ist, muss die SVV dem Verkauf zustimmen. Diesbezüglich muss die Stadtverwaltung, deren Leiter der Bürgermeister ist, der SVV einen Vorschlag unterbreiten, der dort diskutiert und abgestimmt wird. Der Bürgermeister gibt an, dass er vom zuständigen Dezernenten vor zwei Tagen informiert wurde.

Während Herr Müller die Argumentationen auf Kreisebene rational nachvollziehen konnte, fällt es ihm als Stadtverordneter schwer, ausschließlich auf der Sachebene zu bleiben. Er fragt sich, warum nun wirklich ausgerechnet WIR?

²⁸ Vgl. die in den 1960er Jahren von Anatol Rapoport entwickelte Tit-for-Tat-Strategie („Wie du mir, so ich dir.“).

Warum nicht die Kommunen im Speckgürtel, denen es ohnehin um so viel besser geht und die sich auch so präsentieren? Wie soll das den Leuten vor Ort erklärt werden? Vor ein paar Wochen mussten wir beschließen, dass die Bibliothek geschlossen wird. Natürlich sind das zwei ganz verschiedene Sachen, aber wie vermitteln wir das nur? Außerdem ist der Standort aufgrund der Schulproblematik vielleicht wirklich nicht der beste. Hätte der Bürgermeister nicht noch andere Möglichkeiten gehabt, die er dem Landkreis hätte anbieten können?

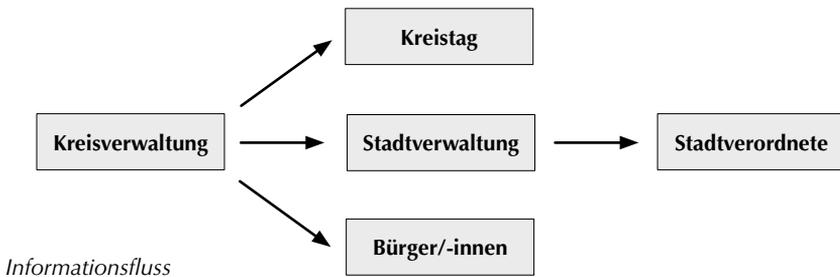
All diese Fragen und noch viele andere wurden in der außerordentlichen SVV-Sitzung auch z.T. sehr emotional diskutiert. Was da am Ende herauskommen wird, ist unklar. Der Landkreis wird in zwei Tagen die Bürgerinnen und Bürger per Pressemitteilung informieren und zeitnah zur Informationsveranstaltung einladen. Was werden die Kameraden bei der Feuerwehr nur sagen? Das Thema Flüchtlinge kam bereits einige Male zur Sprache. Herr Müller hatte dabei kein einziges Mal das Gefühl, dass eine Flüchtlingsunterkunft in seiner Kommune von den Kameraden gerne gesehen würde.

Herr Müller ist voller Fragen und Unsicherheiten und freut sich definitiv nicht auf die anstehenden Diskussionen mit den Bürgerinnen und Bürgern. Eigentlich weiß er nicht so richtig, was er sagen und tun kann.

In den ländlichen Regionen sind Multifunktionäre, wie unser Politiker Müller, keine Seltenheit. Häufig sind es immer wieder dieselben Personen, die sich im Gemeinwesen engagieren. Multifunktionäre sind häufig beliebte Ansprechpartner, weil sie zu den meisten Dingen Unterstützung bieten können und über die entsprechenden sozialen Netzwerke verfügen. Jedoch zeigt sich am beschriebenen Beispiel auch das Problematische. Die Interessen der verschiedenen Rollen, die man als Multifunktionär zu spielen hat, können divergieren. Als Kreistagsabgeordneter war noch alles ganz klar: „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“ – das heißt, Flüchtlinge müssen im Landkreis untergebracht werden. Es gibt da keinen Spielraum. In der Frage, an welchem Ort die Flüchtlinge untergebracht werden, sieht das aber wieder anders aus. Als Stadtverordneter stellt sich Herr Müller die Frage, warum das ausgerechnet hier passieren muss und nicht in der Nachbarkommune. Er fragt sich auch, wie das die Kameraden in der Feuerwehr sehen. Auf jeden Fall existieren divergierende Interessen, die zu Rollenkonflikten und zur Handlungsunfähigkeit des Multifunktionärs Müller führen. Er benötigt dringend (alternative) Handlungsoptionen und ebenso mehr Handlungssicherheit. Herr Müller muss wieder Souveränität erlangen, um den verschiedenen Erwartungen gerecht werden zu können. Diese Handlungssicherheit kann er nur (wieder-)erlangen, wenn sich alle beteiligten Akteure an den im Kapitel „Kreispolitischer Alltag“ identifizierten Grund-

sätzen (Prozessoffenheit, Abbau der Informationsasymmetrien und Strategische Planung) orientieren.

Die am Beispiel des Abgeordneten Müller beschriebene Kommunikationspraxis kann häufig beobachtet werden. Die Kreisverwaltung entwickelt einen Vorschlag, informiert und berät den Kreistag, informiert und berät die Stadtverwaltung, die wiederum die Stadtverordneten informiert; danach werden die Bürgerinnen und Bürger informiert:



Die Abfolge der einzelnen Schritte im Kommunikationsverfahren ist überall gleich und insofern gesetzlich geregelt. Von Ort zu Ort variieren jedoch der Zeitpunkt sowie die Zeitspannen, die zwischen den einzelnen Kommunikationsschritten liegen. Zwei der eingangs erwähnten Zitate (Bürgermeister aus Beelitz sowie der Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlung Werder) zeigen, dass häufig entschieden wird, keine Information zu früh zu geben. Dieses Vorgehen ergibt sich aus dem Selbstverständnis der Verwaltung, effektiv und effizient zu agieren. Dadurch versucht die Verwaltung, den kommunikativen Mehraufwand zu vermeiden.

Aber wozu führt diese Taktik in der Praxis? Die Anfangsphase ist von enormer Bedeutung. Hier werden die Ankerpunkte und Leitplanken für den weiteren Diskurs gesetzt. Durch dieses von anderen als intransparent gedeutete Verhalten der Verwaltung ist die Kooperation zwischen Landkreis und Kommune in dieser wichtigen Phase aber erschwert. Zum Teil beobachten wir, dass die Zuständigen in der Kommune sich brüskiert, übergangen und ihrer Autonomie und Souveränität verletzt fühlen. Darüber hinaus sind sie durch dieses Vorgehen auch nicht in der Lage, auf Fragen ihrer Bürgerinnen und Bürger adäquat zu reagieren, da sie bestimmte Antworten darauf schlichtweg auch nicht kennen.²⁹

²⁹ Vgl. das zitierte Statement des SVV-Vorsitzenden aus Werder in der Einleitung dieses Artikels.

Des Weiteren lassen sich in der Praxis zwei weitere Phänomene beobachten, die als Auswirkung der Entscheidung, keine Information zu früh zu geben, auftreten.

1. Abwehr: Die kommunalen Akteure haben das Gefühl, bevormundet zu werden. Ihnen wird eine Entscheidung präsentiert, ohne dass sie die Möglichkeit hatten, sich dazu zu äußern. Das führt nicht selten zur Abwehr der Entscheidung bzw. zu dem Versuch, das Ruder wenigstens in kleinen Bereichen wieder an sich zu reißen.
2. Öffentliches „Feilschen“: Möglicherweise finden zwischen Kreis und Kommunen zu diesem Thema Beratungen und Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Möglicherweise konnten sich Kreis und Kommune hier nicht zu einer gemeinsamen Lösung verständigen. Dann beobachten wir in der Praxis häufig folgendes Muster: Der Kreis informiert via Pressemitteilung, dass in Kommune X eine gewisse Anzahl an Flüchtlingen – sagen wir 400 – untergebracht werden. Die Kommune erklärt ihrerseits öffentlich, dass sie sich natürlich ihrer Verantwortung, Menschen in Not zu helfen, stellen wird – aber 400 in einem Dorf mit 1000 Einwohnerinnen und Einwohnern seien eindeutig zu viel. Mit 200 könne man noch gut umgehen. Danach einigen sich Kreis und Kommunen auf einen Kompromiss: Es werden 300 Flüchtlinge in Kommune X untergebracht. Es handelt sich also um einen öffentlich ausgetragenen Aushandlungsprozess, ein Ringen um Kompromisslösungen.

Interessen statt Positionen

Es liegt auf der Hand, dass beide Phänomene die konstruktiven Diskussionen vor Ort erheblich erschweren. Wie aber ließen sie sich vermeiden? Zu den bereits beschriebenen Möglichkeiten, Spiel- und Handlungsräume in der Kooperation zu erweitern (Prozessoffenheit, Abbau der Informationsasymmetrie und strategischer Planung), lässt sich an dieser Stelle das Verhandeln auf Basis von Interessen hinzufügen. Wie im berühmten Beispiel der „Orangengeschichte“ im „Harvard-Prinzip“³⁰ lassen sich zufriedenstellendere Ergebnisse erzielen, wenn es gelingt, über Interessen zu verhandeln und nicht über Positionen zu feilschen.

³⁰ Fisher R./Ury, W./Patton, B. (Ed.): Getting To Yes: Negotiating Agreement Without Giving In. 2. Auflage, New York, 1991.

Zwei Töchter streiten sich um die einzige Orange. Die Mutter wird zu Hilfe gerufen, sie soll das Problem lösen.

Was tun? Soll sie nun die Orange in der Mitte durchschneiden? Das wäre ein Kompromiss. Intuitiv macht die Mutter das Richtige und fragt: „Warum wollt ihr die Orange unbedingt haben?“ Eine der beiden Töchter möchte einen Kuchen backen und braucht dazu die Schale. Die andere möchte den frisch gepressten Orangensaft trinken. Die Orange ohne Schale genügt ihr.

Nach der Klärung der Bedürfnisse und Fokussierung auf die Interessen ist die Lösung plötzlich einfach. Eine Tochter bekommt die Schale und die andere das Fruchtfleisch der Orange. Der schnelle Kompromiss von zwei halben Orangen hätte beide Kinder unzufrieden gelassen.

Das Beispiel mit der Orange und den beiden Schwestern ist sehr klar und einfach. Alle stimmen zu, dass die Win-Win-Situation durch die Kommunikation über die jeweiligen Interessen besser als der schnelle Kompromiss ist. Aber ist diese „einfache“ Lösung in einer so komplexen Situation wie der Frage zur Unterbringung von Flüchtlingen anwendbar? Auf den ersten Blick scheint es schwierig. Der Landkreis muss Flüchtlinge in den Kommunen unterbringen. Die Kommunen wollen das nicht bzw. nur in geringerer Anzahl, als der Landkreis es vorsieht. Wie es dennoch funktionieren kann, zeigt ein Fall aus dem Landkreis Potsdam-Mittelmark, den wir als MBT-Potsdam beratend begleiteten. Die Gemeinde Wiesenburg trat mit dem Landkreis in Verhandlung. Dabei gelang es, die Interessen der beiden Verhandlungspartner im Fokus zu behalten. Der Landkreis war interessiert daran, die Flüchtlinge unterzubringen. Die Gemeinde Wiesenburg kommunizierte, dass sie zwar gern bereit sei, Flüchtlinge aufzunehmen, dies jedoch in der gegenwärtigen Situation nicht möglich ist. Der Grund dafür war der desolate Zustand der gemeindeeigenen Wohnungen. Durch die Unterstützung des Landkreises gelang es der Kommune, Finanzmittel zur Sanierung zu finden, während der Landkreis Flüchtlinge dort unterbringen konnte. Wie die beiden Schwestern konnten der Landkreis und die Gemeinde eine Lösung entwickeln, von der beide profitierten.

Zum Ende dieses Kapitels wollen wir auf eine allgemeine Schwierigkeit hinweisen. In der gegenwärtigen Situation fehlt in den Verhandlungen die notwendige Zeit. Eskalation entsteht in der Regel nur in jenen Situationen, in denen nicht genügend Zeit zur Verfügung steht, um adäquat kommunizieren zu können. Dann passieren genau die oben beschriebenen Phänomene: Feilschen um Positionen, Abwehr der Entscheidung, Rollenkonflikte etc. Die zuständigen Akteure sind gefordert, sich ausreichend Zeit zu ver-

schaffen. Wenn diese Zeit vorhanden ist, schließt sich eine weitere Frage an, der wir uns im Anschluss widmen werden: Wie kann diese Zeit vor allem auf kommunaler Ebene konstruktiv genutzt werden?

Kommunale Diskurspotentiale

Pressemitteilung des Landkreises XY:

„Vor dem Hintergrund steigender Asylbewerberzahlen bemüht sich der Landkreis XY auch weiterhin, geeignete Unterbringungskapazitäten für Flüchtlinge und Asylsuchende zu schaffen. Die vom Land Brandenburg vorgegebenen Fristen zur Unterbringung erfordern zudem die Umsetzung kurzfristiger Maßnahmen. Der Landkreis beabsichtigt daher, auf dem Grundstück XY in der Bahnhofstraße 1 in XY eine Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber einzurichten. Eine Einladung zur zeitnahen Informationsveranstaltung wird in den nächsten Tagen veröffentlicht werden.“

Nun ist es also so weit. Der Kreistagsabgeordnete und Stadtverordnete Müller ist sehr gespannt, was nun in seiner Stadt passiert.

Nun wird es auf jeden Fall unübersichtlicher! Damit wir den Überblick nicht verlieren, werden wir uns nun noch die verbleibenden drei Akteure (Rechtsextreme, Willkommensinitiativen und Konservative) anschauen und dann den Blick auf das Ganze richten.

Gescheiterte „Wolfs-im-Schafspelz-Strategie“

Als Erste reagieren die Rechtsextremen. Innerhalb weniger Tage publizieren sie auf ihren Internetseiten Artikel und starten über Facebook eine sogenannte Bürgerinitiative, häufig mit dem Namen „Nein zum Heim in XY“. Sie sind also diejenigen, die lauernd in den Startlöchern stehen und umgehend versuchen, den entstandenen Diskursraum für sich zu nutzen. Dabei tarnen sie sich, inszenieren sich etwa als „besorgte“ Bürger, um gegen den Standort zu mobilisieren und gegen Ausländer zu hetzen. Trotz der hohen Beifallsbekundung durch viele „Gefällt-mir“-Angaben auf Facebook, gelang es ihnen in Brandenburg bisher nicht, sich vor Ort für die Bürgerinnen und Bürger als ernstzunehmender Kooperationspartner anzubieten. Offenbar ist trotz der versuchten Tarnung als Kümmerer und Sprecher der „Besorgten“ für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort sehr schnell klar, dass es sich bei den Initiativen um Rechtsextreme handelt. Das diskreditiert sie im kommunalen Diskurs und verhindert

ihre Anschlussfähigkeit. Das MBT konnte flächendeckend beobachten, dass für die Einwohnerinnen und Einwohner in Brandenburger Kommunen klar ist: mit Nazis arbeiten wir nicht zusammen und wir wollen mit ihnen auch nicht in Verbindung gebracht werden. Zum Teil bringt das Auftreten der Rechtsextremen einen von ihnen gänzlich ungeplanten, gegenteiligen Effekt mit sich. Alarmierte Bürgerinnen und Bürger sehen sich in der Verantwortung, gegen diese hetzenden Kampagnen deutlich Position zu beziehen. Dies ist häufig auch die Geburtsstunde der Willkommensinitiativen.

„Bin ein Gut-Mensch und das ist gut so!“

An den meisten Orten, an denen Flüchtlinge untergebracht werden, existieren solche Willkommensinitiativen.³¹ Diese nehmen von Ort zu Ort unterschiedliche Formen an: Initiativen, Arbeitsgruppen, Runde Tische etc., verfügen jedoch über ähnliche Selbstbilder. Häufig entstehen sie als Reaktion auf rechtsextreme bzw. fremdenfeindlich oder rassistisch motivierte Anfeindungen. Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Ortes können die diskriminierenden Äußerungen nicht unwidersprochen hinnehmen und wollen diesen etwas entgegensetzen.

Willkommensinitiativen sehen in der Zuwanderung einen gesellschaftlichen Mehrwert. Daher fordern sie eine besondere Form des Umgangs mit Vielfalt und die Partizipation der gesamten Bevölkerung, einschließlich der neu hinzukommenden Flüchtlinge und Asylbewerber. Ein zentrales Ansinnen der Willkommensinitiativen ist es zum einen, Plattformen zur Begegnung zu schaffen und zum anderen, Flüchtlinge und Asylbewerber mit konkreten Angeboten zu unterstützen. Dies reicht von Spenden (Kleidung, Wohnungsausstattung etc.) und diversen ehrenamtlichen Angeboten, über Beteiligung in Vereinen bis hin zu Patenschaften. Vor allem die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern in örtlichen Vereinen, z. B. Sportvereinen, oder anderen Gruppen, etwa dem Kirchenchor, haben sich als sehr förderlich für eine gelungene Integration erwiesen. Darüber hinaus können auch die unterschiedlichen Patenschaftsprojekte als sehr potente Mittel zur Förderung von Willkommenskulturen in den Kommunen angesehen werden. Das Selbstverständnis der Initiativen zum Begriff „Willkommenskultur“ ist sehr weitreichend. Es umfasst alle Lebensbereiche in der Kommune.

Die soziale Zusammensetzung der Initiativen ist sehr unterschiedlich. In der Regel ist es ein Querschnitt durch die gesamte (organisierte) Zivilge-

³¹ Vgl. z. B. Falkensee (<http://willkommen-in-falkensee.jimdo.com/>), Friesack (<https://www.facebook.com/pages/Runder-Tisch-Friesack/374570879369900?fref=ts>), Bad Belzig (<http://www.derwinkel.de/>), sowie Teltow, Stahnsdorf u. a. (letzte Aufrufe: 1.11.2015).



Protest gegen eine Demonstration der „Brandenburger für Meinungsfreiheit und Mitbestimmung“ (BraMM) in Brandenburg a.d.H. am 2. Februar 2015

sellschaft. Die Mitglieder vertreten dort Parteien, Wohlfahrtsorganisationen, Vereine, Kirchen, andere Initiativen oder unterstützen die Initiative als Einzelpersonen. Aufgrund unserer Erfahrungen mit vielen Willkommensinitiativen können wir mittlerweile festhalten, je vielfältiger sich die Zusammensetzung gestaltet, desto größere Wirkung können sie im kommunalen Kontext erzielen. In sehr homogenen Initiativen verbleibt die Wirkung häufig in der eigenen Gruppe. Dies kann hilfreich für die Stärkung der eigenen Position sein, aber reicht nicht sehr weit über diesen Zusammenhang hinaus. Wenn es gelingt, viele verschiedene Akteure an einen Tisch zu holen, werden auch in der Kommune mehr Personen erreicht und der Diskurs in unterschiedlichen Milieus stimuliert.

Wie oben beschrieben, entstehen die Willkommensinitiativen in der Regel als Reaktion auf rechtsextreme Aktivitäten. Das würde den Schluss zulassen, dass zentrale Konfliktlinien zwischen diesen beiden Akteuren zu finden sind. Falls das zu Beginn des Prozesses noch der Fall gewesen sein



Toleranzfest in Nauen am 20. April 2015

sollte,³² spielen sie im weiteren Verlauf kaum noch eine akute Rolle. Latent ist diese selbstverständlich immer vorhanden. Die Initiativen arbeiten daran, in ihrer Kommune Strukturen und ein Klima zu schaffen, das ein Fußfassen Rechtsextremer verhindert.

Das Image der rechtsextremen Akteure wird als nicht anschlussfähig wahrgenommen. Auch dem geplanten Standort gegenüber kritisch eingestellte Bürgerinnen und Bürger wollen nicht mit rechtsextremer Ideologie in Verbindung gebracht werden.³³ Rechtsextreme zeigen kein Interesse an (konstruktiven) Diskussionen, sondern beschränken sich darauf, ständig die gleichen hetzenden Informationen zu verbreiten. Rechtsextreme sind aber nicht die einzigen Akteure, auf die sich Willkommensinitiativen beziehen. Ablehnung der Asylbewerber und Ressentiments gegen die Unterbringung von Flüchtlingen in ihrer Kommune identifizieren die Initiativen nicht nur bei den Neonazis. Sie sehen diese auch in gemäßigeren – konservativen – Kreisen.

„Ich bin kein Nazi, aber ...“ – Konservative in der Kommune

In allen Kommunen, die zum ersten Mal Flüchtlinge unterbringen müssen, existieren Personen und Personengruppen, die sich vor allem gegen den ausgewählten Standort aussprechen.³⁴ An diese Gruppen möchten die Rechtsextremen Anschluss finden, da sie Schnittmengen oder Übereinstimmungen in bestimmten Positionen oder Einstellungen vermuten. Diese Personen und Personengruppen sollen hier ausdrücklich von rechtsextremen Gruppen unterschieden werden. Sie wehren sich gegen Veränderungen bzw. gegen die

³² Die Willkommensinitiative in Friesack (Runder Tisch) versuchte auf der Facebookseite „Nein zum Heim in Friesack“ mit den Betreibern der Seite und anderen Facebooknutzern zu diskutieren. Es wurden Kommentare verfasst und auf Kommentare geantwortet. Jedoch sind diese sofort gelöscht worden. Es war also nicht im Sinne der rechtsextremen Betreiber, einen Diskurs über Zuwanderung oder die Unterbringungsform auf ihrer Seite zuzulassen. Die Seite war also als bloßes Propaganda-Instrument gedacht und sollte es auch bleiben. Die Willkommensinitiative gestaltete daraufhin die Facebookseite „Stumme Stimme Friesack“, um dort einen konstruktiven Diskurs führen zu können. Mittlerweile hat sich die Seite in „Runder Tisch Friesack“ umbenannt.

³³ Die Bürgerinitiative „Pro Integration – Contra Massenunterkünfte in Rathenow“ schreibt beispielsweise auf der Startseite ihres Internetauftritts: „Wir sind nicht fremdenfeindlich und teilen auch nicht die Ansichten der NPD oder anderer rechts- oder linksorientierter Parteien/Organisationen!“ (<http://www.bi-pro-integration-rn.de/>; letzter Aufruf: 1.11.2015).

³⁴ Zur Erinnerung: In diesem Artikel verstehen wir „konservativ“ im Sinne von „etwas bewahren bzw. erhalten wollen“.

Zuwanderung von Personen, die ihnen fremd sind, in ihr kommunales System. Dabei verfolgen sie zumeist aber keine politische Programmatik im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um die Aufnahme Flüchtlingen. Es geht ihnen vorrangig darum, das bisherige kommunale System überhaupt vor Veränderungen zu schützen, deren Folgen sie nicht absehen können. Vor diesem Hintergrund können diese Personen bzw. Personengruppen am besten als konservativ beschrieben werden. Dass solche konservativen Gruppen auch fremdenfeindliche Positionen vertreten können oder gelegentlich Vorschläge zur Unterbringung an anderen Orten vortragen, ändert nichts an der Tatsache, dass sie generell nicht als rechtsextrem, fremdenfeindlich oder rassistisch beschrieben werden können. „Konservativ“ als Merkmal solcher Gruppen ist außerdem in keinem uns bekannten Fall eine Selbstbeschreibung, sondern eine Zuschreibung von außen – in diesem Fall von uns.

Die Konservativen sind nur schwer zu identifizieren. Das hat zwei Gründe: Einerseits sind diese Gruppen sehr heterogen und die Motivlagen der einzelnen Personen und Untergruppen ebenfalls sehr unterschiedlich. Während die Einen sich übergangen fühlen, haben die Anderen Angst vor den anstehenden Veränderungen. Andererseits ist ihre Kommunikation von außen nur sehr schlecht und lediglich punktuell einsehbar. Am ehesten ist dies im Rahmen der Informationsveranstaltungen möglich.³⁵ Dort zeigen sich einzelne Bürgerinnen und Bürger, die die bevorstehenden Veränderungen kritisch sehen bzw. diese verhindern wollen und bringen das mit unterschiedlichen Statements (Kritik am Entscheidungsprozess, Angst vor Gewalt, Befürchtung von Einschränkungen und nachteiligen Veränderungen in der Kommune) zum Ausdruck:

„Sie sprechen mit uns erst, wenn schon alles entschieden ist! Wir werden wieder mal nicht gefragt.“ | „Bisher konnten wir uns ohne Einschränkungen in unserem Ort bewegen. Und jetzt? Das zukünftige Heim ist direkt neben der Schule, wie sollen denn da unsere Kinder sicher nach Hause kommen?“ | „Hier leben 2500 Menschen, denken Sie nicht, dass 180 Asylbewerber den sozialen Frieden gefährden werden?“ | „Es kommen ja hauptsächlich junge Männer, was tun sie für unsere Sicherheit? Wir haben Angst vor Vergewaltigungen und anderem.“

³⁵ In der Regel finden eine oder zwei Informationsveranstaltungen – mitunter auch als Bürgerversammlungen bezeichnet – statt. Diese werden von den Verantwortlichen (i.d.R. die Landkreisverwaltung) durchgeführt, um die Einwohner/-innen einer Kommune über die Pläne der Verwaltung zu informieren.

Andere zeigen ihre Unzufriedenheit durch Zwischenrufe, Gelächter und/oder lauten Beifall zu entsprechenden Wortbeiträgen. Nur selten beteiligen sich Konservative am weiteren kommunalen Diskurs. Zum Einen liegt das daran, dass die anderen Akteure Schwierigkeiten haben, sie einzubeziehen. Zum anderen sind sie häufig nicht gut organisiert oder es fehlt an der Bereitschaft, sich in den Diskurs einzubringen. Bei Protesten, wie sie beispielsweise in Rathenow durch das „Bürgerbündnis Havelland“ im Oktober und November 2015 organisiert wurden, stammen die Teilnehmer/-innen – ähnlich wie bei den Pegida-Demonstrationen in Dresden – aus verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen. Die Motive, an den Veranstaltungen teilzunehmen, sind auch sehr unterschiedlich, was sich in den Reaktionen auf bestimmte Themen in den Redebeiträgen zeigt. Eine wesentliche Klammer ist die apolitische bzw. populistische Haltung oder Weltanschauung des „Die-da-oben-Wir-hier-unten“. Diese wird durch bestimmte Entscheidungsprozeduren befördert und verhindert auch die Beteiligung im kommunalen Diskurs.

In Falkensee und Rathenow organisierten sich diese konservativen Bürgerinnen und Bürger in Initiativen und brachten sich deutlich in den Diskurs ein.³⁶ Das ermöglicht es uns, einen genaueren Blick auf sie zu werfen. Auf jeden Fall lohnt es sich, das Selbstbild der Initiativen genauer zu beleuchten und die Rechtfertigungen für ihr Handeln zu betrachten. Was bewegt diese Bürgerinnen und Bürger und welche Argumentationen bringen sie dabei an? Ihre explizierten Argumente sind mitunter widersprüchlich,³⁷ inkonsistent³⁸ und häufig entsteht der Eindruck von Beliebigkeit.³⁹ Bei genauerer Betrachtung

³⁶ Falkensee, <http://www.bi-proasyl-falkensee.de> und Rathenow, <http://www.bi-pro-integration-rn.de> (letzte Aufrufe: 1.11.2015).

³⁷ Sie berichten z. B. ausschließlich von positiven persönlichen Erfahrungen mit Ausländern, sehen aber trotzdem den kommunalen Frieden gestört. Zukünftiger Nachbar eines Übergangwohnheims: „Ich bin mit einer schwarzafrikanischen Frau verheiratet, bin also überhaupt nicht fremdenfeindlich oder rassistisch, aber wie soll das werden, wenn hier so viele kommen?“

³⁸ Sie beziehen sich u. a. häufig auf integrative Aspekte und fordern eine bessere Integration, die nur an anderen Standorten realisiert werden kann, ohne in Ansätzen zu erwähnen, was eine gute oder sogar bessere Integration kennzeichnet. Aussagen wie „Eine gute Integration von Asylbewerbern kann an diesem Standort nicht erfolgen“ folgt in der Regel nur der Hinweis, die Standortentscheidung nochmal zu überdenken. Eine wirkliche Auseinandersetzung damit, wie Integration in der jeweiligen Kommune gelingen kann, wird vermieden und abgelehnt.

³⁹ Die Themen und Argumentationen gegen die Standortentscheidung sind sehr heterogen: „Kein ausreichendes Integrationskonzept“, „Wertminderung der Immobilien“, „Störungen des nachbarschaftlichen Friedens“, „unzureichendes Sicherheitskonzept verbunden mit fehlender Polizeipräsenz“, „keine Kapazitäten in Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen“ etc.

tung wird schnell deutlich, dass es sich um oberflächliche Begründungen handelt, die anderen Akteuren nicht glaubwürdig erscheinen (können). In der Regel stecken andere Anliegen hinter den kommunizierten Einwänden. In welchen Begründungszusammenhang stellen sie also selbst ihr Handeln?

Die direkte Kommunikation mit den Konservativen ist dabei von enormer Bedeutung. Man muss mit ihnen reden und genau hinhören. Dann lässt sich schnell die Motivation ihres Handelns identifizieren. Häufig fühlen sie sich benachteiligt oder fürchten um ihre Privilegien. Diese erlebte oder antizipierte, aber in jedem Fall subjektiv empfundene Benachteiligung erleben sie auf zwei Ebenen.

Erstens empfinden sie diese im Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen Gruppen. Dabei sind die zum Vergleich herangezogenen Bereiche sehr divers. Sie reichen von persönlichen Perspektiven über den sozialen Status bis hin zu Themen, die sie auf kommunalpolitische Entscheidungen zurückführen. Das Thema Asylbewerberunterbringung bietet den Konservativen eine Möglichkeit, ihre gefühlten Diskriminierungserfahrungen zu kanalisieren. Im Rahmen von Bürgerversammlungen haben sie die Möglichkeit, ihren z. T. lange aufgestauten Unmut gegenüber den verantwortlichen Stellen deutlich zu machen. Ein sehr anschauliches Beispiel ist die Bürgerinitiative „Pro Integration – Contra Massenunterkünfte“ in Rathenow. Es handelt sich um Nachbarn der Flüchtlingsunterkunft „Grünauer Weg“ in Rathenow. In den letzten Jahren wurden dort einige bauliche Veränderungen durchgeführt, die vermutlich auf Unwillen bei den Bewohnerinnen und Bewohnern stießen. Beispielsweise führt die neu errichtete ICE-Trasse (Berlin-Hamburg) direkt an der Siedlung vorbei. Kurz darauf wurde auch eine Umgehungsstraße direkt hinter der Siedlung gebaut. Vor dieser Folie ist es nachvollziehbar, wenn die Bewohnerinnen und Bewohner der Siedlung nun denken: „Nun also auch noch das Asylbewerberheim! Jetzt reicht's!“

Dieses Beispiel zeigt anschaulich, dass Menschen, die sich gegen eine neu zu errichtende Flüchtlingsunterkunft aussprechen, nicht immer von einem rassistischen Motiv angetrieben sind. Eine voreilige fremdenfeindliche Zuschreibung von außen wirkt sich dann schnell negativ auf den kommunalen Diskurs aus, da das eigentliche Thema verdeckt bleibt und sich diese Gruppe diskriminiert fühlt. Eine solche Zuschreibung von außen kann sogar dazu führen, dass im Sinne einer selbsterfüllenden Prophezeiung genau dieses fremdenfeindliche Verhalten erzeugt wird.⁴⁰ Es erscheint also angebracht,

⁴⁰ Einer der beiden Organisatoren des „Bürgerbündnisses Havelland gegen Politikversagen“ am 3.11.2015: „Man hat uns in der Presse als Nazis bezeichnet. Wenn die Liebe

genauer hinzuschauen und hinzuhören, um die eigentlichen Themen wahrnehmen zu können.

Zweitens herrscht bei den konservativen Kräften das Gefühl vor, von den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung übergangen worden zu sein. Sie fühlen sich bzw. ihr Anliegen nicht wahrgenommen, nicht ausreichend informiert und in der Entscheidungsfindung nicht berücksichtigt. Wie am Beginn des Artikels beschrieben, wird in jeder Bürgerversammlung kritisch zum Ausdruck gebracht, dass die Zuständigen viel zu spät mit den Bürgerinnen und Bürgern sprechen. Dabei geht es sowohl um den Zeitpunkt der Information, als auch um die Beteiligung im Entscheidungsfindungsprozess. Der Sprecher der Bürgerinitiative „Für Asyl in Falkensee“ sprach in diesem Zusammenhang von einem „Geburtsfehler“ der Kreisverwaltung.⁴¹

Da es sich häufig um Einwohnerinnen und Einwohner handelt, die im direkten Umfeld der Asylbewerberunterkunft wohnen, sehen sie sich mit einer Situation konfrontiert, die andere Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune nicht in solchem Maße erleben. Dabei fokussieren sie in der Regel auf mögliche negative Entwicklungen und konstruieren so für sie äußerst ungünstige und nachteilige Szenarien. Häufig werden diese negativen Szenarien verknüpft mit anderen kommunalen Entscheidungen und Entwicklungen (Umgehungsstraßenbau, Bahntrasse etc.) und können sich somit noch stärker zu einem Benachteiligungsnarrativ verdichten. Diese für sie diskriminierenden Erfahrungen verbinden und verstärken sich reziprok und sind von sich aus nicht auflösbar.

Daraus erklären sich auch die vorgeschobenen oberflächlichen Begründungen ihrer Positionen und ihres Handelns. Wer möchte von sich aus schon benachteiligt sein und dies öffentlich kommunizieren? Viel einfacher ist es, Fehler anderer zu identifizieren und anzuprangern oder vermeintlich schwächere Gruppe unserer Gesellschaft zu diskriminieren.

Moralischer Nachhilfeunterricht

Bevor wir den Blick auf das gesamte kommunale System und den Diskurs werfen, erscheint uns eine spezielle Akteurskonstellation von großer Bedeutung. Diese wollen wir kurz genauer anschauen: Willkommensinitiative und konservative Kräfte. Willkommensinitiativen stehen für eine gelebte Willkommenskultur in der Kommune ohne Ablehnung von Flüchtlingen.

und Sorge um unsere schöne Heimat Rathenow und das Havelland bedeutet, dass man Nazi ist, dann bin ich eben Nazi!“ (Gedächtnisprotokoll des Autors).

⁴¹ Vgl. Fußnote 7.

Daher stellt das Einwirken auf konservative Kräfte einen wichtigen Teil ihres Anspruchs dar. Vorbehalten zu begegnen und diese abzubauen, ist einer ihrer zentralen Ansätze. Dabei lassen sich in der Praxis zwei grobe Trends beobachten. Der erste lässt sich vielleicht am besten mit dem Adjektiv „inklusive“ und der Formulierung „auf Augenhöhe“ beschreiben, der andere mit „exklusiv“ und „von oben herab“. Während einerseits versucht wird, alle Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune zu erreichen, mit ihnen offen und unvoreingenommen ins Gespräch zu kommen, gemeinsam Herausforderungen zu besprechen und Lösungen zu entwickeln, wird andererseits häufig auch in Willkommensinitiativen von „uns“ und von „denen“ gesprochen. Diese anderen haben Ängste, Unsicherheiten und Vorbehalte und müssen „aufgeklärt“ werden.⁴² Jene andere Gruppe der Einwohnerinnen und Einwohner würde jedoch von sich selbst nicht sagen, dass sie Angst haben, unsicher sind oder Vorbehalte haben. Durch solche Zuschreibungen von außen wird der gesamte kommunale Diskurs erschwert. Willkommensinitiativen wirken auf die konservativen Teile der Kommune dann häufig überheblich und arrogant. In der Praxis existieren beide Wege in der Regel nicht in ihrer Reinform. Häufig changieren die Akteure zwischen beiden Varianten und Mischformen sind beobachtbar.

Gestaltung und Steuerung des kommunalen Diskurses

Unsere acht wichtigsten Akteursgruppen sind nun vorgestellt und wir haben uns die eine oder andere Konstellation zwischen ihnen genauer angesehen und Perspektiven und Problemlagen gedankenexperimentell rekonstruiert. Dabei haben wir ebenfalls versucht zu eruieren, wie Handlungsspielräume zu erweitern sind bzw. im Prozess verloren geglaubte Souveränität zurückgewonnen werden kann. Nun sind wir an der Stelle angelangt, die für die konkrete Arbeit der MBTs entscheidend ist: die Steuerung des kommunalen Diskurses. Natürlich werden wir auf bereits formulierte Gedanken stoßen, wie z. B. Prozessoffenheit oder „Kommunikation auf Augenhöhe“. Wir werden diese dann nur noch erwähnen und nicht erneut vertiefend explizieren.

⁴² In der Selbstdarstellung einer Willkommensinitiative bezeichneten sie sich selbst als „Bürgerinnen und Bürger“. Die „Konservativen“ wurden in dieser Selbstdarstellung sogar sprachlich differenziert, in dem sie als „Einwohnerinnen und Einwohner“ bezeichnet wurden. Damit werden Unterschiede formuliert und manifestiert.

Gedanken zur Rolle als Berater

In diesem Teil des Artikels steht also die MBT-Arbeit bzw. die Reflexionen unserer Beratung im Fokus. Anhand unserer Erfahrungen in den Landkreisen Potsdam-Mittelmark, Havelland und den kreisfreien Städten Potsdam und Brandenburg a. d. H. sollen jetzt unsere Gedanken und vorläufigen Erkenntnisse zu diesen Fragen vorgestellt werden.

Die Verantwortung von Entscheidungen und Aktionen vor Ort tragen natürlich die lokal verankerten Akteure. Als Berater stehen wir ihnen zur Seite und unterstützen sie durch Fach- und Prozessberatungen. Dennoch wäre es leichtfertig, unsere Verantwortung in Beratungsprozessen kleinzureden. Beratung in kommunalen Prozessen ist gewissermaßen immer auch Steuerung von (sozialen, gesellschaftlichen und politischen) Prozessen. Es geht dabei immer um Verständigungen und Entscheidungen. In der Frage zur Unterbringung von Flüchtlingen in der Kommune geht es darüber hinaus auch um den Umgang mit Widerständen bzw. den Widerstand gegen Entwicklungen, deren Ausgang nicht vorhersehbar ist.

Die Ziele in der Beratung vor Ort sind sehr breit zu fassen und wurden vor kurzem von unseren Kollegen des MBT Frankfurt (Oder) sehr treffend zusammengestellt:

- Sicherung des sozialen Friedens
- Beförderung einer demokratischen Diskurskultur
- Beschreibung von Handlungs- und Konfliktfeldern
- Mediation von Konflikten
- Vermittlung von Wissen
- Menschrechtsorientierte Wertevermittlung
- Implementierung eines bedarfsorientierten Integrations- bzw. Ansiedlungsmanagements
- Beschreibung von Konflikt- und Gefahrenpotentialen

Diese Auflistung verdeutlicht die breite Angebotspalette der MBTs im Arbeitsfeld der lokalen Flüchtlingsunterbringung. Die Ausgestaltung der konkreten Unterstützung vor Ort wird mit den Beratungsnehmerinnen und Beratungsnehmern ausgehandelt. Die Grundlage dafür ist selbstverständlich der gemeinsam mit den lokalen Akteuren erhobene Bedarf.

Der kommunale Kontext in der Frage zur Unterbringung von Flüchtlingen ist sehr komplex. Prozesse entwickeln sich parallel und überlappend und die Kommunikation verläuft häufig kreuz und quer. Daher ist es wichtig – sowohl in der Praxis, als auch in diesem Artikel – die Aufmerksamkeit für das Ganze nicht zu verlieren. Dies ist vor allem für die Akteure vor Ort häufig sehr

schwierig, da sie natürlich selbst Teil dieses Ganzen sind und im Alltag häufig nicht die Zeit finden, sich aus ihren Rollen zu lösen und über den berühmten Tellerrand zu blicken. Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen in den Kommunen ist dies jedoch ein wichtiger Aspekt, um den kommunalen Diskurs erfolgreich steuern zu können.

In der Regel wird das MBT Potsdam von jenen angesprochen, die sich für die Aufnahme von Flüchtlingen aussprechen. Entweder handelt es sich um diejenigen, die dafür zuständig sind (Verwaltung und Politik) oder um diejenigen, die davon überzeugt sind, dass Flüchtlinge in der Kommune Schutz bekommen sollen oder für die Zuwanderung einen Mehrwert darstellt. Sie suchen Unterstützung beim MBT für ihr Anliegen, das durchaus oft als Abgrenzung gegen eher abwehrende oder konservative Gruppen beschrieben werden könnte. Dabei besteht die Gefahr, dass in der Beratung Zuständige und Willkommensinitiativen immer stärker in den Fokus geraten und somit dem komplexen Gefüge der Kommune nicht entsprechend Rechnung getragen wird. Konservative und abwehrende Kreise könnten aus dem Blickfeld geraten. Diese Gefahr und die Dynamik, die zu einer solchen Entwicklung führt, ist regelmäßig Gegenstand unserer kritischen Reflexion.

Prävention von Lagerbildung

In den vorangegangenen Abschnitten haben wir bereits dargelegt, dass die Steuerung der Aufnahme von Flüchtlingen grundsätzlich von der Kooperationsfähigkeit der Akteure abhängig ist. Das betrifft in erster Linie zuständige und verantwortliche Stellen bzw. Ebenen, da diese über weitreichende Informationen verfügen. Aber auch die anderen Akteure sind davon nicht ausgenommen.

In der Praxis beobachten wir oft Ausdifferenzierungen bzw. Lagerbildungen: Rechtsextreme und Konservative auf der einen Seite und Aufnahmewillige auf der anderen Seite. Diese Entwicklung führt häufig zu dem Ergebnis, dass die Mehrheit sich gar nicht in den Diskurs einbringt. Es herrscht eine Stimmung, die keine „neutrale“ Frage, Position etc. zulässt. Wenn man sich zum Thema äußert, muss man sich vorher einordnen. Entweder ist man für oder gegen die Aufnahme von Flüchtlingen in der Kommune. Somit dreht sich also der Diskurs um eine Frage, die vor Ort gar nicht verhandelt werden kann. Diese Fokussierung verhindert Diskussionen über die vor Ort eigentlich relevante Thematik, nämlich die Ausgestaltung der Unterbringung. Wie kommen wir da wieder heraus?

Ein entscheidender Punkt dabei ist ein inklusiver Ansatz. Im kommunalen Diskurs müssen so viele Akteursgruppen und Personen wie möglich beteiligt

werden. D. h. nicht nur die Zuständigen oder die Willkommensinitiativen sollten zu Wort kommen, sondern auch konservative oder abwehrende Kreise. Die Erfahrung an verschiedenen Orten zeigt, dass die Aufnahme von Flüchtlingen in Kommunen gut verläuft, wenn Menschen die Möglichkeit haben, sich selbst einzubringen. Wichtig ist, dass das nicht erst passiert, wenn alle Entscheidungen getroffen sind. Die Menschen haben dann das Gefühl, dass sie instrumentalisiert werden. Eine frühzeitige Beteiligung kann hier sehr hilfreich sein. Durch ihren inklusiven Ansatz und ihre gleichberechtigte Haltung („Kommunikation auf Augenhöhe“) gelang es z. B. den Initiatoren der Willkommensinitiative in Friesack, immer wieder Menschen für die Teilnahme und Mitarbeit am „Runden Tisch Friesack“ zu gewinnen, die sich am Anfang noch gegen die Flüchtlingsunterkunft ausgesprochen haben. Das führte dazu, dass kreative und für sie und den Ort passende Integrationsmaßnahmen entwickelt wurden. Beispielsweise begleiten Flüchtlinge die Nordic-Walking-Gruppen Friesacker Senioren („Lahme Enten“ und „Stockenten“) regelmäßig bei ihren Wanderungen durch die Wälder Friesacks. Neben dem therapeutischen Wert von Bewegung in der Natur für den Einzelnen hat diese Maßnahme für den Friesacker Diskurs und die Integration der Neu-Friesacker in das kommunale System eine enorme Bedeutung. Die „Enten“ sind alteingesessene Friesacker, die im Ort sehr gut vernetzt sind. Durch ihr Engagement ist es möglich, dass sich vor allem auch im konservativen Spektrum Öffnungen des Systems ergeben.

Zentrale Fragestellungen

Wenn wir uns das Beispiel des Abgeordneten Müllers in Erinnerung rufen, fällt uns bestimmt wieder seine Handlungsunfähigkeit ein.

[...] Eigentlich weiß er nicht so richtig, was er sagen und tun kann.

Diese Handlungsunfähigkeit betrifft natürlich nicht nur den Abgeordneten Müller sondern häufig viele andere kommunale Akteure und in der Regel eigentlich das gesamte kommunale System. Das führt uns zu einer Frage, die für unsere Praxis von zentraler Bedeutung ist:

– Was benötigen Kommunen, um handlungsfähig zu sein?

Eine weitere Frage in unserer Beratungspraxis fokussiert die Grenzen und Möglichkeiten unserer Arbeit:

– Was kann Beratung zu einem gelungenen kommunalen Prozess beitragen?

An diese zweite Frage lassen sich zwei weitere Fragen anschließen: Wie arbeitet man mit Stellen, die eine „kommunale Gesamtverantwortung“ haben

und wie mit Gruppen, die unterschiedliche und z.T. gegensätzliche Positionen vertreten? Ein wichtiger Aspekt in der Beratung mit Gruppen divergierender Positionen ist die Fokussierung auf die Interessen, die wir uns bereits genauer angesehen haben.⁴³ Im letzten Teil dieses Artikels wollen wir unsere Erfahrungen und Reflexionen zu den oben beschriebenen Fragestellungen zusammenfassend beschreiben.

Öffnungsbereitschaft des kommunalen Systems

Für eine kooperative-konstruktive Haltung einer Kommune gegenüber den neuen Einwohnerinnen und Einwohnern ist die Qualität der Verständigung innerhalb der Kommune von extrem hoher Bedeutung. Bereits im Vorfeld ist es wichtig, für einen inklusiven Kommunikationsprozess zu sorgen und nicht erst, wenn die Flüchtlinge ankommen.

Wie bereits beschrieben, werden viele Kommunen häufig sehr kurzfristig von der Kreisverwaltung informiert. Auch das Amt Brück hat eine solche Erfahrung gemacht. Die Kreisverwaltung informierte den Bürgermeister einige Tage bevor die ersten Flüchtlinge nach Brück kommen sollten. Die Zuständigen in der Kommune reagierten sehr schnell und auf eine Weise, die für den weiteren Prozess und einen konstruktiven Diskurs in der Kommune förderlich war. Exemplarisch wollen wir uns diesen, von der Kommune Brück gegangenen, Weg genauer anschauen.

Sofortige Informationen an die Bürgerinnen und Bürger

Die Kreisverwaltung plante die Installierung der Unterkunft, ohne eine vorherige Informationsveranstaltung durchzuführen.⁴⁴ Die Zuständigen auf der kommunalen Ebene hielten es jedoch für ausgesprochen wichtig, so schnell wie möglich eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Diesbezüglich war es für sie unumgänglich, dass die Brückerinnen und Brücker so bald wie möglich kompetent und umfänglich informiert werden. Sie organisierten innerhalb weniger Tage eine Einwohnerversammlung, zu der sie auch die Landkreisverwaltung einluden. Diese nahm an der Versammlung teil, um über die Pläne zu informieren.

⁴³ Vgl. Abschnitt „Interessen statt Positionen“.

⁴⁴ Die Flüchtlinge sollten in einem bereits vorhandenen Gebäude untergebracht werden. Dieses befindet sich im Besitz einer Privatperson und wird für einen gewissen Zeitraum vom Kreis gepachtet. Somit bestand für die Kreisverwaltung keine Notwendigkeit, die Kommune stärker miteinzubeziehen. Da kein Bauvorhaben bestand, musste keine gesetzlich vorgesehene Bürgerbeteiligung durchgeführt werden.

Klare Positionierung der Zuständigen

Obwohl die Information des Landkreises an die kommunal Zuständigen sehr kurzfristig erfolgte, positionierten sich die Verantwortlichen in der Kommune öffentlich sofort klar und eindeutig. Neben der umgehend einberufenen Informationsveranstaltung erklärten sich auch die Zuständigen sofort per Pressemitteilung:⁴⁵ „Die Stadt Brück versteht sich als Ort der Vielfalt und Toleranz. Diesen Weg wollen wir auch weiterhin gemeinsam gehen“, sagt Amtsdirektor Christian Großmann. Der ehrenamtliche Bürgermeister Karl-Heinz Borgmann ergänzt: „Auch die Familienfreundlichkeit wird in Brück groß geschrieben, dementsprechend werden wir uns um die ankommenden Familien und Kinder kümmern.“ Im Rahmen der Einwohnerversammlung sagte der Amtsdirektor: „Wir werden die Menschen wie jeden neuen Einwohner offen empfangen [...]“⁴⁶. Klare Positionierungen seitens der Zuständigen vor allem zu Beginn des Prozess führen dazu, dass der weitere Prozess kanalisiert verlaufen kann. Die Positionierungen können dann als Diskurs-Leitplanken verstanden werden, die die Grenzen abstecken.

Fragen und Antworten

Wenn eine größere Gruppe von Menschen neu in eine Kommune kommt, entstehen automatisch Fragen, die das Zusammenleben betreffen. Im Kapitel „konservative Kräfte“ haben wir beschrieben, dass es wichtig ist, genau hinzusehen und hinzuhören. Die Zuständigen im Amt Brück haben dies sowohl in der Anfangsphase, als auch im weiteren Prozess sehr gut verstanden. Sie sammelten und sammeln immer noch auftauchende Fragen und Themen, um sie dann ernsthaft zu bearbeiten. Dies befördert das Vertrauen innerhalb der Kommune enorm.

Kooperationen schaffen

Im Rahmen der Einwohnerversammlung äußerte der Amtsdirektor: „...und [wir] müssen sehen, wie wir die auch für uns neue Situation in Kooperation mit vielen Institutionen meistern“. Diese Offenheit der Verwaltung für Kooperationen ist, wie bereits ausführlich beschrieben, von großer Bedeutung. In Brück gründete sich bereits in der Anfangsphase ein breites Bündnis von verschiedenen kommunalen Akteuren. Politik, Verwaltung, Kirche und Zivilgesellschaft

⁴⁵ Pressemitteilung Amt Brück vom 21.3.2015 (<http://www.amt-brueck.de/news/1/275876/nachrichten/br%C3%BCck-f%C3%BCr-vielfalt-und-toleranz.html>).

⁴⁶ Vgl. Artikel der Märkischen Allgemeinen Zeitung vom 25.3.2015 (<http://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam-Mittelmark/Brueck-empfaengt-erste-Fluechtlinge>).

diskutierten gemeinsam darüber, wie die neue Situation gemeistert werden kann und entwickelten ersten Maßnahmen.

Auswirkungen

Das Willkommen der Flüchtlinge kann als warm und herzlich beschrieben werden. Die ersten 27 Flüchtlinge wurden mit frisch gebackenen Brötchen empfangen. Der ca. 1,5 km lange Weg von der Flüchtlingsunterkunft in das Zentrum des Ortes wurde anfänglich durch Fahrdienste überbrückt, später wurden den Flüchtlingen Fahrräder zur Verfügung gestellt. Die Flüchtlinge fanden später auf ihren Betten Osterkörbchen mit Schokolade und Spielzeug für Kinder. Einige Wochen nach ihrer Ankunft fand ein Willkommensfest in der Kommune statt. Diese ausgewählten Beispiele zeigen, wie das Willkommen organisiert werden kann, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

Eine weitere – indirekte – Folge dieser Strategie ist das erfolgreiche Zurückweisen der rechtsextremen Szene. Diese war zu dem Zeitpunkt als die ersten Flüchtlinge eintrafen rund um Brück nicht zu unterschätzen. Akteure aus dem Umfeld zeigten sich regelmäßig bei Demonstrationen und Mahnwachen gegen die „Asylflut“ und agitierten mit hoher Frequenz im Internet. Dementsprechend versuchten sie, auch Einfluss in Brück zu bekommen. Es ist es ihnen jedoch bisher nicht gelungen. Die oben beschriebene Vorgehensweise der Kommune ist dabei von besonderer Bedeutung.

In solchen Prozessen geht es immer um die Bereitschaft und die Fähigkeit, sich auf Neues und Unbekanntes einzulassen. Ein sichere Boden wird verlassen, indem sich Gewohntes verändert. Das kann aus eigenem Impuls erfolgen oder durch Druck von außen. Auf jeden Fall ist es mit Unsicherheiten und Ungewissheiten verbunden und fordert die Betroffenen. Die verschiedenen Akteure öffnen sich peu à peu und handeln. Dadurch verändert sich auch das gesamte kommunale System sukzessive. Diese Entwicklung respektive diese Öffnung ist häufig nicht einfach und erfordert Respekt und Würdigung. Vor dem Hintergrund der verschiedenen Handlungslogiken, Legitimationen und Rechtfertigungen der Akteure, wie wir sie im ersten Teil dieses Artikels beschrieben haben, müssen immer wieder neue Abstimmungs- und Verständigungsprozesse gestaltet werden. An vielen Orten in unserer Region beobachten und begleiten wir aktiv diese Prozesse und die schrittweise Veränderung des kommunalen Systems. Das hat natürlich auch Auswirkungen auf andere Bereiche. Wenn die Akteure im Prozess der Aufnahme von Flüchtlingen gelernt haben, wie Kooperationen gut genutzt werden können, wirkt sich diese positive Erfahrung auch an anderen Stellen aus. Als MBT unterstützen wir diese Prozesse und würdigen auch immer wieder kleine Schritte, deren (lang-

fristige) Auswirkungen von außen manchmal besser erkannt werden können als im Prozess selbst.

Ein wichtiger Aspekt, der sich stark auf die Öffnungsbereitschaft des kommunalen Systems auswirkt, ist der Umgang mit Kritik. Nicht nur Zuständigen aus Politik und Verwaltung fällt dies häufig schwer. Positionen und Entscheidungen sind in der Regel lange und gut vorbereitet und werden von den Akteuren als die beste Alternative gesehen. Konstruktive Kritik ist nicht einfach, da Kritik an sich nie angenehm ist. Ob die Kritik erfolgreich ist oder nicht hängt von vielen Faktoren ab: wie gut wird die Kritik vom Kritiker vorgetragen, wie gut kann der Kritisierte diese annehmen und welcher Zeitpunkt ist der richtige? Wie gut ein kommunales System sich verändern bzw. lernen kann, hängt vor allem auch davon ab, wie gut sich der Einzelne im System entwickeln kann. Nur wer in der Lage ist, konstruktive Kritik anzunehmen, lernt dazu und entwickelt sich weiter.

Systeme an sich, so auch das kommunale System in Brandenburg, haben die Tendenz, „konservativ“ zu sein. Wir haben oben bereits über konservative Bürgerinnen und Bürger in der Kommune reflektiert. An dieser Stelle wollen wir den Fokus auf das Konservative des gesamten Systems legen. Die konservative Tendenz von Systemen garantiert eine gewisse Stabilität. Dies bedeutet, dass die Selbsterhaltung ein wesentliches Merkmal darstellt. Darüber hinaus kennzeichnet sie die Abhängigkeit von einmal eingeschlagenen Pfaden. Das garantiert ihnen eben diese Stabilität und Sicherheit. Es verhindert aber häufig die Fähigkeit, sich flexibel an neue Gegebenheiten anzupassen.

Eine Öffnung wird nur dann erfolgen, wenn a) ein Sinn erkennbar wird, dies zu tun oder b) ein entsprechender Druck diese erzwingt. Im zweiten Fall ist das System jedoch seiner Selbststeuerung beraubt und in seiner Autonomie verletzt. Das bedeutet auch, dass der Widerstand, der sich möglicherweise von der Kommune dem Kreis gegenüber zeigt, nicht unbedingt von der Konservativität des kommunalen Systems herrührt. Es kann sich dabei auch um die Verteidigung der kommunalen Autonomie handeln. Dies ist insbesondere in Kommunen der Fall, die sehr spät informiert wurden und sich im Vorfeld überhaupt nicht einbringen konnten. Der Widerstand richtet sich dann primär gegen die Landkreisescheidung aufgrund der verletzten Autonomie und nicht gegen Systemveränderungen, die sich aufgrund der Integration von Flüchtlingen ergeben. Selbstredend kann sich der Widerstand gegen die Kreisescheidung im weiteren Verlauf auch hemmend auf die Integrationsbereitschaft auswirken.

Im Zusammenhang mit der Öffnung und der damit einhergehenden Veränderung eines Systems entsteht die Notwendigkeit eines Verständigungsprozesses. Im besten Fall kann dieser beraterisch begleitet werden. Dabei geht es

immer um die kommunale Identität bzw. die Definition des Wir. Wer genau sind wir? Wer gehört dazu und wer nicht? Wie wollen wir gut zusammenleben?

In diesen Prozessen wird die kommunale Realität reflektiert, was häufig dazu führt, dass bestimmte Themen, die bisher keine Bearbeitung erfahren haben, identifiziert werden können. Dies ist ein wichtiger Schritt, weil dies häufig für die Betroffenen die zentraleren Themen sind. Das bereits beschriebene Beispiel der Bürgerinitiative „Pro Integration und contra Massenunterkünfte“ in Rathenow zeigt dies sehr anschaulich. In manchen Fällen ist es sehr einfach, die Themen zu identifizieren. Sie fliegen den Zuständigen in den Bürgerversammlungen manchmal sogar um die Ohren. In einigen Fällen ist es erforderlich, sehr genau hinzuhören und nachzufragen. Darüber hinaus ist eine gewisse Kritikfähigkeit notwendig, weil die Themen in der Regel Entscheidungen der Vergangenheit in Frage stellen oder angreifen.

Eine vom „Runden Tisch Friesack“ organisierte Veranstaltung verlief nicht so, wie dies im Vorfeld überlegt war. In der darauf folgenden Veranstaltung wurden zum einen das Scheitern und zum anderen der gesamte Diskursprozess der Kommune reflektiert. Dabei stellte einer der Teilnehmer fest: „Es geht um Kommunikation.“ Sowohl in der Aufarbeitung alter Themen als auch in der Bestimmung der kommunalen Identität, also im Hinblick auf die Öffnung des kommunalen Systems, ist Kommunikation das entscheidende Instrument. Dabei spielen auch Reflexionsschleifen eine wichtige Rolle, da sich die Veränderung zwar manchmal sprunghaft entwickelt, aber auch in kleineren Schritten vollzogen wird. Die einzelnen Entwicklungsschritte müssen bewusst vollzogen, am besten vom gesamten System bewertet und akzeptiert werden. Daher ist es wichtig, dies kontinuierlich zu reflektieren. Eine der Aufgaben des MBTs ist es, die Akteure vor Ort dabei zu unterstützen.

Das Ganze im Blick

Die Verständigung zur Bestimmung des „Wir“ in der Kommune schwingt also immer mit. Dies kann auch als Herausforderung beschrieben werden, da die Kommune als politische Einheit immer die Gemeinschaft aller Einwohnerinnen und Einwohner beinhaltet. Wenn wir also fragen: Was kann Beratung zu einem gelungenen kommunalen Prozess beitragen? gilt es immer zu bedenken, inwieweit wir das Ganze im Blick haben. Zum Ganzen gehören nicht nur Personen und Personengruppen, die sich aktiv artikulieren und handeln, sondern auch Teile der Kommune, die sich nicht äußern oder konservative Teile der Kommune, die sich gegen die Veränderungen aussprechen.

In diesem Zusammenhang ist der Begriff der Demokratie zentral und bedarf einer kurzen Erläuterung, da dieser verschiedenen Interpretationen und Akzen-

tuierungen unterliegt. Für das MBT gehört zu Demokratie neben der Gleichheit aller Personen auch eine Partizipation, die über die durch Wahlen gesicherte Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsprozessen hinausgeht. Wir sehen es vielmehr als notwendig an, die Beteiligung aller gesellschaftlicher Gruppen – soweit dies möglich ist – kontinuierlich sicherzustellen. Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen ist auf kommunaler Ebene vor diesem Hintergrund essentiell, konservative Gruppen an den Prozessen zu beteiligen.

In Bürgerversammlungen zur Aufnahme von Flüchtlingen werden meistens Vorbehalte von konservativen Gruppen öffentlich vorgetragen. Als Reaktion darauf können wir ein Muster beschreiben, dass sich mit Distanzierung beschreiben lässt. In Stahnsdorf äußert eine Frau Vorurteile gegen Flüchtlinge. Sie moniert, dass diese nicht hilfebedürftig seien, da sie alle über Smartphones verfügen und außerdem auf deutsche Frauen losgehen würden. Die Reaktion ließ nicht lange auf sich warten. Sofort setzten Sprechchöre ein, die „Nazis raus!“ forderten. Die Kritikerin sollte also von der Diskussion ausgeschlossen werden. Wieder andere reagierten sofort auf diese Forderungen, buhten ihrerseits und forderten Meinungsfreiheit ein. Es bildeten sich zwei Lager, die sich feindlich gegenüber stehen.

Was kann man gegen eine solche Lagerbildung tun? Wie sind die Muster veränderbar? Auch an dieser Stelle ist Kommunikation der zentrale Schlüssel. Um eine Öffnung der einzelnen oder überhaupt der Gruppe der Konservativen in Bürgerversammlungen erzeugen zu können, ist es im ersten Schritt notwendig, sich nicht zu distanzieren, sondern auf ihre Anliegen, Fragen und Bilder einzugehen. Damit würdigt man sie als Person oder Gruppe. Inhaltlich kann dann eine Positionierung erfolgen, die Anfeindungen auch deutlich zurückweist. Als vorteilhaft hat sich in diesem Zusammenhang erwiesen, dass Fachleute und wenn möglich Verantwortliche aus Verwaltung und Politik an der Veranstaltung teilnehmen.⁴⁷ Diese sitzen dann nicht auf dem Podium und halten Vorträge, sondern werden im Bedarfsfall angefragt, ihr Fachwissen zur Verfügung zu stellen oder ihre Entscheidungen zu begründen.

Die inklusive Haltung im kommunalen Diskurs beschränkt sich natürlich nicht nur auf die Bürgerversammlungen. Diese sind wichtig, um die Bürgerinnen und Bürger über die Entscheidung und die damit einhergehenden möglichen Veränderungen zu informieren. Diese Veranstaltung markiert aber erst den Beginn des Diskurses. Die Beteiligung der Konservativen am Diskurs ist eine kontinuierliche Herausforderung, die darüber entscheidet, wie gut und

⁴⁷ Sehr gute Erfahrungen diesbezüglich haben die kreisfreien Städte Potsdam und Brandenburg a. d. H. sammeln können.

nachhaltig, sich der Prozess entwickelt. Wie dies am besten gelingt, ist abhängig von den örtlichen Rahmenbedingungen, den kommunalen Erfahrungen und natürlich den Personen vor Ort. Dennoch sollen hier zur besseren Darstellung zwei gute Beispiele aus der Praxis vorgestellt werden.

Runder Tisch Falkensee:

In Falkensee entschied der Bürgermeister, einen Runden Tisch einzuberufen, zu dem er verschiedene Akteure einlud. Da ausschließlich Funktionäre, d. h. Vertreter von bestimmten Institutionen (Stadtverordnetenversammlung, Schule, Kita, Kirche, Wohlfahrtsorganisationen, Willkommensinitiative etc.), vorgesehen waren und er darauf Wert legte, dass auch die Kritiker daran teilnehmen, ermunterte er die Konservativen, eine Struktur zu bilden, um ebenfalls am Runden Tisch teilnehmen zu können. Kurzerhand gründeten diese die Bürgerinitiative „Für Asyl“ und diskutierten mit.

Kiezfest Nauen:

Das zukünftige Asylbewerberheim in Nauen wird in einem sozial schwächeren Gebiet in der Stadt errichtet. Zur Bürgerversammlung sind nur wenige Anwohnerinnen und Anwohner erschienen. Den Zuständigen in der Stadt erschien es aber von großer Bedeutung, die Bewohnerinnen und Bewohner dieses Stadtteils zu beteiligen. Um einen gewissen Anreiz zu schaffen, organisierten sie ein Kiezfest mit Live-Musik, Spielmöglichkeiten und einer Podiumsdiskussion zum Thema „Asyl“.

Fazit

Zusammenfassend geht es um die Bedingungen, unter denen unterschiedliche Perspektiven der verschiedenen Akteure beschrieben und bearbeitet werden können. Die demokratische Qualität des Diskursverfahrens bemisst sich dabei an der Frage, wie die gemeinsam geteilten Prinzipien eruiert und wie Dissens und Differenzen behandelt werden. Durch die Bestimmung der Koordinaten innerhalb der Kommune kann die Qualität des kommunalen Diskurses selbst demokratisch gesteuert werden. Sie entsteht eben nicht nur über das Austragen unterschiedlicher Interessen, sondern dadurch, dass formale Regeln und Prinzipien geschaffen werden, nach denen Interessen bearbeitet werden.

Die Kommunalpolitiker spielen dabei eine wichtige Rolle. Es ist wichtig, dass sie sich selbst als Teil der Akteure verstehen, die insgesamt das gesellschaftliche System der Kommune steuern. Vielfalt ist auch im kommunalen

Diskurs eine Bereicherung, da die Entwicklungen viel zu komplex sind, als dass nur ein Akteur diese steuern und nachhaltige Lösungen finden kann. Die gesellschaftliche Bedeutung der Politikerinnen und Politiker erhöht sich in dem Maße, wie es ihnen gelingt, tragfähige Kooperationen mit den anderen Akteuren zu schaffen. Diese Abhängigkeit von kooperativer Kommunikation bedeutet einerseits eine gewisse Entlastung für die Politik, aber andererseits auch eine stärkere Anforderung an ihre Kommunikationsfähigkeiten. Es entsteht eine Wechselwirkung aus Autonomie und Abhängigkeit, die es zu handhaben gilt. Diese Grundlage lässt dann einen optimistischen Blick in die Zukunft zu, wenn es darum geht, nicht nur das Willkommen zu organisieren, sondern das Bleiben von Flüchtlingen in den Kommunen zu gestalten.

Dirk Wilking, Michael Kohlstruck (Hg.)

**Demos – Brandenburgisches Institut für Gemeinwesenberatung
Einblicke V**

Ein Werkstattbuch

Gefördert durch:



© Februar 2016, Potsdam

Demos – Brandenburgisches Institut für Gemeinwesenberatung
in Trägerschaft von „Demokratie und Integration Brandenburg e.V.“

Geschäftsstelle:

Zum Jagenstein 1

14478 Potsdam

Tel: 03 31/7 406246, 01 73 / 6489581

Fax: 03 31/7 406247

Email: geschaeftsstelle@big-demos.de

www.gemeinwesenberatung-demos.de

Redaktion: Kerstin Palloks, Berlin

Satz: Ralph Gabriel, Wien

Druck: Brandenburgische Universitätsdruckerei
und Verlagsgesellschaft Potsdam mbH

ISBN 978-3-00-052262-8

Inhalt

Vorwort	7
<i>Markus Klein</i>	
Welche Probleme und Potentiale ergeben sich im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen? Steuerung von kommunalen Diskursen	9
<i>Karin Lorenz/ Jürgen Lorenz:</i>	
In Brüssel summt es oder: „Tote Hose? Fehlanzeige!“ Sozialraumbeschreibungen – eine Chance zur Aktivierung und zur Bearbeitung von „weißen Flecken“	55
<i>Gabriele Schlamann</i>	
Demokratieimpulse im ländlichen Raum	73
<i>David Driese</i>	
Lebendige demokratische Strukturen. Beobachtungen und Empfehlungen für die Partizipation an politischen Prozessen in ländlichen Räumen	89
<i>Andrea Nienhuisen</i>	
Bürgerbündnisse in Zeiten gesellschaftlicher Veränderungen	103
<i>Nicola Scuteri</i>	
Zwischen rassistischer Mobilisierung und Willkommensinitiativen: Zur aktuellen Lage im Nordwesten Brandenburgs	139
<i>Susanne Kschenka</i>	
Die NPD und ihre Abgeordneten in den Kreistagen und kreisfreien Städten des Landes Brandenburg	155
<i>Dirk Wilking</i>	
Sorben/ Wenden und Rechtsextremismus	171

Michael Kohlstruck/ Alexander Lingk

Noch eine rechtsextreme Kleinstpartei:

Der „III. Weg“ in Brandenburg 199

Bildnachweis und Bildrechtsinhaber 223

Adressen des MBT 224