

Hilft Bürgerbeteiligung bei der Suche nach sozialverträglichen Unterkünften für Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen?

Prof. Dr. Peter M. Wiedemann¹/
Dr. Frank Claus²

Die Flüchtlingspolitik ist seit September 2015 eines der zentralen Themen des öffentlichen Diskurses. Diese herausgehobene politische Relevanz spiegelt sich auch in Umfragen wider, die in den Medien zu finden sind (Infratest 2016). Sie belegen, dass die deutsche Bevölkerung wegen der Aufnahme der großen Zahlen an Flüchtlingen besorgt ist. Dennoch ist das zivilgesellschaftliche Engagement in der Flüchtlingshilfe groß. Der Zuzug von Flüchtlingen nach Deutschland ist ein soziales Experiment. Trotz des „Wir schaffen das!“ der Bundeskanzlerin.

Im Folgenden geht es in keiner Weise um eine politische Gegnerschaft zu den Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland durch das im Grundgesetz festgelegte Asylrecht und durch die Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention eingegangen ist. Es geht vielmehr um die Frage, wie mit der Flüchtlingsproblematik praktisch umzugehen ist. Wie sollte zum Beispiel - um nur eine Frage zu nennen - bei der Suche nach Flüchtlingsunterkünften mit den Problemen und Konflikten vor Ort umgegangen werden? Zwar ist einerseits das zivilgesellschaftliche Engagement in der Flüchtlingshilfe groß. Andererseits belegen Umfragen, dass die deutsche Bevölkerung wegen der großen Zahlen an Flüchtlingen besorgt ist. So zeigt Infratest im Mai 2016 in einer deutschlandweiten Umfrage, dass etwa 71 % der Befragten davon überzeugt sind, dass Deutschland moralisch verpflichtet ist, Flüchtlinge aufzunehmen. Gleichzeitig machen sich 13 % sehr große Sorgen, 25 % große Sorgen und 41 % geringe Sorgen, dass sich die Art und Weise des Zusammenlebens verändert und die Werte, die das Zusammenleben regeln, an Bedeutung verlieren. Politik muss sich auf diese Sorgen einstellen.

Ähnlich wie bei Fragen von Großtechnologien, und hier ist das wohl beste Beispiel die Kernenergie, kommt es auch bei der Flüchtlingspolitik auf die Bewertung in der Gesellschaft an. Anders formuliert: Das Thema Sozialverträglichkeit, das in der Vergan-

genheit gerade bei der Ansiedlung von Infrastruktur-Projekten eine große Rolle gespielt hat (Peters 1993), gewinnt wieder an Bedeutung. Ob es um Kraftwerke, Höchstspannungsleitungen oder Industrieanlagen geht, Ziel ist es, sozialverträgliche Lösungen zu finden. Gleiches gilt auch für die Flüchtlingsfrage.

In erster Näherung meint Sozialverträglichkeit die Verträglichkeit eines Vorhabens mit der gesellschaftlichen Ordnung und Entwicklung (Mayer-Abich 1979). Einen ähnlichen Schwerpunkt setzen Renn et al. (1985, S. 56). Sie formulieren: „Sozialverträglichkeit bedeutet die Übereinstimmung einer technologischen Entwicklung oder eines politischen Prozesses mit den in der Gesellschaft vorfindbaren Wertstrukturen sowie die Gewährleistung von Konfliktbewältigung im Rahmen demokratischer Entscheidungsprozesse.“ Das, was als technische oder politische Innovation die Gesellschaft verändern (kann), muss von dieser auch ohne Fehlentwicklung inkludiert werden können. Allerdings ist Sozialverträglichkeit ein facettenreiches Konzept. Schon zu Zeiten seiner Einführung. Manche betrachteten dieses Konzept nur als eine Chiffre für das Social Engineering politischer Entscheidungen (Glöde und Bechmann 1986). Andere wiederum warnten vor dem Abdriften in eine post-faktische Subjektivität bei Entscheidungsprozessen (Edrweit 1986). Wir können hier diese Problematik nicht weiterverfolgen. Für die Frage des Umgangs mit der Flüchtlingsproblematik halten wir uns an einen Vorschlag (von Alemann 1986), der die Beteiligung der Betroffenen an der Entscheidungsfindung in den Mittelpunkt seiner Definition von Sozialverträglichkeit stellt. Von Alemann unterstreicht dabei, dass es bei der Sozialverträglichkeit um die Verantwortbarkeit von Entscheidungen geht, um die rechtzeitige Verdeutlichung von Chancen und Risiken und um eine darauf bezogene Risikoabwägung. Diese Ziele können seiner Auffassung nach nur mittels Dialog und Partizipation erreicht werden. Wir schließen uns dieser Sichtweise an. Sozialverträglichkeit meint nicht nur Folgenabschätzung und Risiko-Minimierung, sondern es kommt darauf an, dass sich die Betroffenen sicher sein können, dass Sozialverträglichkeit auch erreicht werden kann. Die objektive Bewertung der Sozialverträglichkeit ist notwendig, hinreichend ist aber erst die subjektive Gewissheit der Sozialverträglichkeit.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht deshalb die Frage, ob sich diese „gefühlte“ Sozialverträglichkeit eines Standortes einer Flüchtlingsunterkunft in einem Wohngebiet durch die Beteiligung der ansässigen Bevölkerung bei der Standortsuche verbessert.

¹ Der Verfasser ist Honorarprofessor an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Wollongong, Australien.

² Der Verfasser ist geschäftsführender Gesellschafter der IKU – Die Dialoggestalter, Dortmund.

Es gilt zu prüfen, ob durch Beteiligungsverfahren die Akzeptanz erhöht, das Vertrauen in die Flüchtlingspolitik verbessert sowie Konflikte vermieden oder zumindest besser gelöst werden können. Bei Infrastruktur-Projekten und anderen technischen Großvorhaben wird dies unterstellt (VDI 2014) und es gibt dafür auch gute Argumente (Dietz & Stern 2008). Weiterhin soll untersucht werden, inwieweit die Effekte von Beteiligungsverfahren auf die empfundene Sozialverträglichkeit von Standortentscheidungen für Flüchtlingsunterkünfte von den bereits bestehenden Sorgen und Befürchtungen hinsichtlich der Flüchtlingsfrage beeinflusst werden.

Methodik

In einer experimentellen Studie wurde analysiert, ob unterschiedliche Beteiligungsformate (Verwaltungsentscheid, Ratsentscheid, Entscheid durch Runden Tisch, Anwohnerentscheid) Einfluss auf die Bewertungen der Ansiedlung einer Flüchtlingsunterkunft in der eigenen Nachbarschaft haben.

Die Untersuchungsteilnehmer wurden per Zufall je einer von 4 Gruppen zugeordnet. Jede Gruppe bekam eine unterschiedliche Beschreibung der Vorgehensweise bei der Standortsuche für eine Flüchtlingsunterkunft, die – so die fiktive Lage – in ihrem Stadtteil bzw. ihrer Gemeinde gebaut werden sollte (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Textbausteine bei der experimentellen Variation

Textbaustein 1: Verwaltungsentscheid	Im Folgenden geht es um Ihre persönliche Meinung zu Flüchtlingsunterkünften. Stellen Sie sich bitte vor, dass in Ihrer Gemeinde bzw. in Ihrem Stadtteil eine Flüchtlingsunterkunft für 300 Flüchtlinge gesucht wird. Die Standortsuche ist nicht einfach, aber es gibt zumindest mehrere Möglichkeiten. Im Auftrag des Bürgermeisters hat die Verwaltung schließlich dazu allein eine eigenständige Entscheidung getroffen.
Textbaustein 2: Ratsentscheid	Im Folgenden geht es um Ihre persönliche Meinung zu Flüchtlingsunterkünften. Stellen Sie sich bitte vor, dass in Ihrer Gemeinde bzw. in Ihrem Stadtteil eine Flüchtlingsunterkunft für 300 Flüchtlinge gesucht wird. Die Standortsuche ist nicht einfach, aber es gibt zumindest mehrere Möglichkeiten. In Absprache mit dem Gemeinderat bzw. dem Stadtrat wurde schließlich ein Standort für die Flüchtlingsunterkunft gefunden.

Textbaustein 3: Entscheidung durch Runden Tisch	Im Folgenden geht es um Ihre persönliche Meinung zu Flüchtlingsunterkünften. Stellen Sie sich bitte vor, dass in Ihrer Gemeinde bzw. in Ihrem Stadtteil eine Flüchtlingsunterkunft für 300 Flüchtlinge gesucht wird. Die Standortsuche ist nicht einfach, aber es gibt zumindest mehrere Möglichkeiten. Zur Entscheidung wird ein Runder Tisch eingerichtet, der sich aus Verwaltung, Lokalpolitik und Vertretern der Anwohner zusammensetzt. Der Runde Tisch stimmt über den Standort der Flüchtlingsunterbringung ab. Diese Entscheidung wird vom Bürgermeister und seiner Verwaltung akzeptiert.
Textbaustein 4: Anwohnerentscheid	Im Folgenden geht es um Ihre persönliche Meinung zu Flüchtlingsunterkünften. Stellen Sie sich bitte vor, dass in Ihrer Gemeinde bzw. in Ihrem Stadtteil eine Flüchtlingsunterkunft für 300 Flüchtlinge gesucht wird. Die Standortsuche ist nicht einfach, aber es gibt zumindest mehrere Möglichkeiten. Zur Entscheidung wird eine Anwohnerbefragung durchgeführt. Der Standort, der die Mehrheit der Anwohner findet, wird schließlich ausgewählt.

Nach dem Lesen ihres Textbausteins hatten alle Versuchsteilnehmer zu bewerten, wie geeignet die Vorgehensweise bei der Standortentscheidung für eine Flüchtlingsunterkunft ist:

- um die Entscheidung zur Flüchtlingsunterbringung allen Anwohnern verständlich zu machen
- um Wünsche und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung zu berücksichtigen
- um bereits bestehende Konflikte bezüglich der Flüchtlingsunterbringung zu lösen
- um Vertrauen in die Flüchtlingspolitik zu stärken
- um Konflikte bezüglich der Flüchtlingsunterbringung zu vermeiden
- um Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort zu schaffen

Die Befragten hatten ihre Bewertungen jeweils auf einer 5-stufigen Skala zu geben (1 = gar nicht, 2 = kaum, 3 = mittelmäßig 4 = gut, 5 = in einem sehr hohen Maße).

Vor der experimentellen Variation wurden neben demographischen Angaben noch eine Reihe weiterer Informationen erhoben. Dazu gehören u.a. Befürch-

tungen in Zusammenhang mit dem Zuzug von Flüchtlingen sowie der Kontakt zu Flüchtlingen am Arbeitsplatz und in der Freizeit.

Stichprobe

Mitte Februar 2016 nahmen 880 Personen aus Nordrhein-Westfalen an einem Online-Experiment teil. Mit der Datenerhebung wurde die Respondi AG beauftragt, die über ein gepflegtes Online-Panel verfügt. Die realisierte Stichprobe lässt sich wie folgt charakterisieren: Etwas weniger als 2% der Befragten wurden wegen fehlerhafter oder unrealistischer Angaben aus der Analyse ausgeschlossen. Das durchschnittliche Alter der Befragten beträgt 48 Jahre (Spannweite: 17-79). Die Befragten sind zu 56% männlich und zu 44 % weiblich. Bezüglich der Bildungsverhältnisse ergibt sich folgendes Bild: Ohne Schulabschluss sind 0,8 %. Die Hauptschule haben 16,5% abgeschlossen; Realschulabschluss und Fachschulreife besitzen 28,3%. Über ein Abitur verfügen 12%; eine Lehre haben 21,6% abgeschlossen. Eine Meisterprüfung geben 2,5% der Befragten an und einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss besitzen 18,3%. In Bezug auf die Wohnortgröße der Befragten zeigt sich folgendes Bild: In Ortschaften bis 10 000 Einwohnern leben 11,4%, in Ortschaften > 10 000 bis 100 000 Einwohner leben 41% der Befragten, in Ortschaften > 100 000 bis 500 000 sind es 27% und in Ortschaften mit > 500 000 sind es 20,6%. Im Vergleich zu der Bevölkerung in NRW ist der Anteil der Personen ohne Schulabschluss wesentlich geringer und der Anteil der Männer ist deutlich höher.

Befunde

Effekte von Beteiligungsverfahren

Die statistische Auswertung mittels einer multivariaten Varianzanalyse (MANOVA)³ zeigt (siehe dazu Tab. 2), dass die experimentelle Variation der Entscheidungsformate zur Flüchtlings-Unterbringung auf alle abhängigen Variablen einen statistisch signifikanten Einfluss hat (für alle abhängigen Variablen gilt: $p < 0,002$). In dem benutzen fiktiven Szenario hängen die Bewertungen von den Entscheidungsformaten ab. Es macht also einen Unterschied, wie bei der Unterbringung von Flüchtlingen vor Ort entschieden wird.

Tabelle 2: Ergebnisse der MANOVA zu den Effekten der Beteiligungsformate

Abhängige Variable	F	p	Partielles Eta ²
Verständlichmachen der Entscheidung zur Flüchtlingsunterbringung	6,293	<0,0001	0,023
Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung	12,691	<0,0001	0,045
Lösen von bereits bestehenden Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung	6,622	<0,0001	0,024
Stärken des Vertrauens in die Flüchtlingspolitik	5,482	0,001	0,020
Vermeiden von Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung	5,116	0,002	0,019
Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort	5,471	0,001	0,020

Für eine qualifizierte Interpretation der MANOVA-Befunde müssen aber noch weitere statistische Indikatoren herangezogen werden: (1) die Effektstärken, (2) die paarweisen Vergleiche der Effekte der Beteiligungsverfahren sowie (3) die Skalenwerte der Effekte selbst. Zuerst zur Effektstärke (siehe Tabelle 2, letzte Spalte), die die Größe des Effekts der experimentellen Variation angibt und damit auf die praktische Relevanz der Ergebnisse hinweist: Mit einem Eta² von 0,019 bis 0,045 für alle abhängigen Variablen ist die Effektstärke sehr gering. Das heißt, es wird bestenfalls nur 4,5% der Varianz der Einschätzungen auf den abhängigen Variablen durch die experimentelle Variation erklärt.

Nun zu den Paarvergleichen: Die MANOVA gibt nur den Hinweis, dass die experimentelle Variation einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Bewertung der abhängigen Variablen ausübt. Sie sagt aber nichts darüber aus, zwischen welchen der getesteten vier Beteiligungsverfahren Unterschiede bestehen. Dazu müssen die Beteiligungsverfahren paarweise miteinander auf allen abhängigen Variablen verglichen werden. Im vorliegenden Fall wurde dazu der Tukey-Test verwendet (siehe dazu Tabelle 3).

³ MANOVA steht für multivariate Varianzanalyse. Es ist ein Verfahren, mit dem für mehrere abhängige Variablen zugleich untersucht kann, ob diese durch eine andere Variable beeinflusst werden.

Tabelle 3: Paarweise Vergleiche der Beteiligungsformate. Ergebnisse der Tukey Tests. In der Tabelle stehen die p-Werte (alle $p < 0,005$ sind fett gedruckt).

Verständlichkeit		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,401	0,002	0,001
	Ratsentscheid			0,210	0,142
	Runder Tisch				0,997
Wünsche und Anliegen		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,392	0,001	<0,0001
	Ratsentscheid			0,137	<0,0001
	Runder Tisch				0,199
Konfliktlösung		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,044	0,001	0,001
	Ratsentscheid			0,693	0,579
	Runder Tisch				0,998
Vertrauen		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,425	0,082	<0,0001
	Ratsentscheid			0,835	0,078
	Runder Tisch				0,401
Konfliktvermeidung		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,844	0,191	0,001
	Ratsentscheid			0,658	0,024
	Runder Tisch				0,333
Akzeptanz		Verwaltungsentscheid	Ratsentscheid	Runder Tisch	Anwohnerentscheid
	Verwaltungsentscheid		0,099	0,069	<0,0001
	Ratsentscheid			0,999	0,340
	Runder Tisch				0,421

Im Folgenden werden nur die statistisch signifikanten Mittelwertunterschiede aufgeführt. Betrachtet man den Verwaltungsentscheid als Standard-Bedingung, mit der die verschiedenen Beteiligungsverfahren verglichen werden, so ergeben sich Verbesserungen durch den Runden Tisch und vor allem durch den Anwohnerentscheid. In Bezug auf die abhängigen Variablen „Verständlichmachen der Entscheidung“, „Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen“ sowie „Lösen von bestehenden Konflikten“ zeigen sich der Runde Tisch sowie der Anwohnerentscheid dem Entscheid durch die Verwaltung überlegen. Für die drei anderen Varia-

blen „Vertrauen in die Flüchtlingspolitik“, "Vermeiden von Konflikten" sowie „Akzeptanz von Flüchtlingsunterbringungen“ führt nur der Anwohnerentscheid gegenüber dem Verwaltungsentscheid zu statistisch signifikanten Verbesserungen.

Schließlich ist noch die Lage der Mittelwerte der Bewertungen auf den 5-stufigen Rating-Skalen zu betrachten. Diesbezüglich zeigt sich, dass selbst die statistisch signifikant höheren Mittelwerte noch in der Nähe des Skalenmittelpunktes der 5-stufigen Ratingskalen angesiedelt sind. Abb. 1 illustriert das an einem Beispiel der Akzeptanz von Standorten für

Flüchtlingsunterkünfte. Wie weiter oben schon herausgestellt, wird hier der Anwohnerentscheid besser beurteilt als der Verwaltungsentscheid. Allerdings liegt der Mittelwert des Anwohnerentscheids bezüglich der Akzeptanz eines Standorts für Flüchtlingsunterkünfte bei 2,98 und damit nahe an 3, dem Wert, der auf den Ratingskalen durch das Adjektiv „mittelmäßig“ gekennzeichnet ist. Auch auf den anderen abhängigen Variablen finden sich ähnliche Befunde (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Mittelwerte der Einschätzungen der abhängigen Variablen

	Ver	W & A	KL	Vertr.	KV	A
Verwaltungsentscheid	2,77	2,62	2,51	2,42	2,58	2,53
Ratsentscheid	2,92	2,79	2,80	2,59	2,67	2,79
Runder Tisch	3,12	3,04	2,92	2,69	2,80	2,80
Anwohnerentscheid	3,14	3,26	2,94	2,87	2,98	2,98

Ver = Verständlichmachen der Entscheidung, W & A = Wünsche und Anliegen der Anwohner berücksichtigen, KL = Konflikte bezüglich der Flüchtlingsunterbringung zu lösen, Vertr. = Vertrauen in die Flüchtlingspolitik zu stärken, KV= Konflikte bezüglich der Flüchtlingsunterbringung zu vermeiden, A = Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort zu schaffen (Die fett gedruckten Werte zeigen einen statistisch signifikanten Unterschied gegenüber der dem Verwaltungsentscheid an, $p < 0,05$).

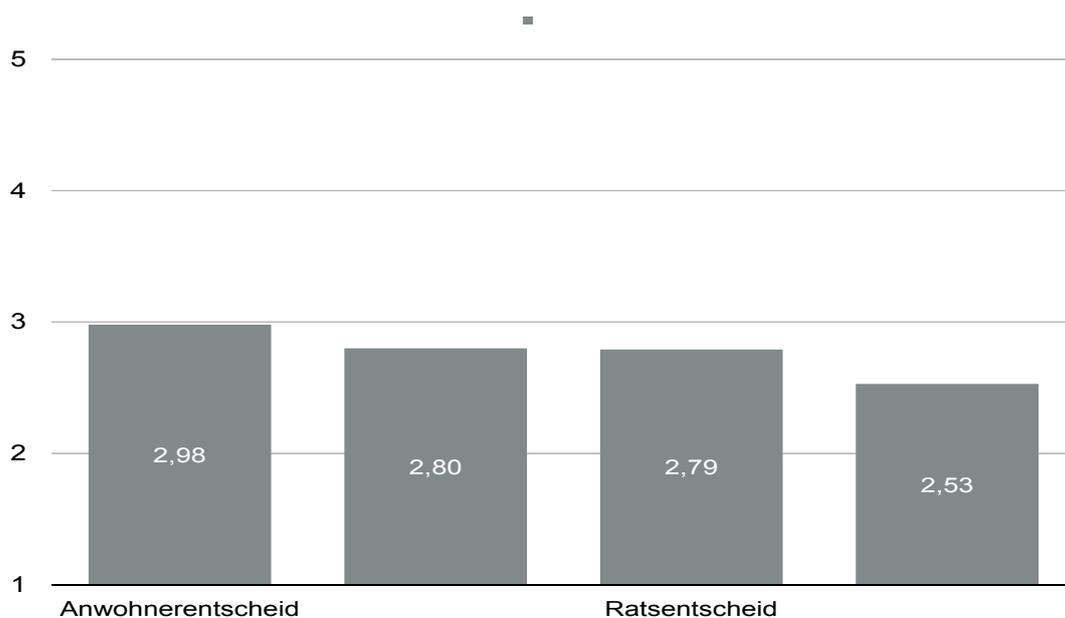
Insgesamt lässt sich so feststellen, dass die Beteiligungsverfahren „Runder Tisch“ und „Anwohnerentscheid“ zwar besser beurteilt werden als der „Verwaltungsentscheid“, aber auch hier sind die Befragten nicht völlig überzeugt, dass damit ein Goldstandard gefunden wäre, um alle damit verbundenen Fragen und Probleme zu lösen. Die Befragten bleiben im Mittel eher skeptisch (Abb. 1).

Somit ergibt sich die Frage, ob eine Analyse von Teilgruppen aufklären kann, unter welchen Randbedingungen Beteiligungsverfahren bei der Standortfindung von Flüchtlingsunterbringungen bessere Bewertungen erbringen. Hierfür bietet sich die Erhebung von Befürchtungen an, die zu Beginn des Experiments erhoben wurde.

Einfluss des Befürchtungspotenzials

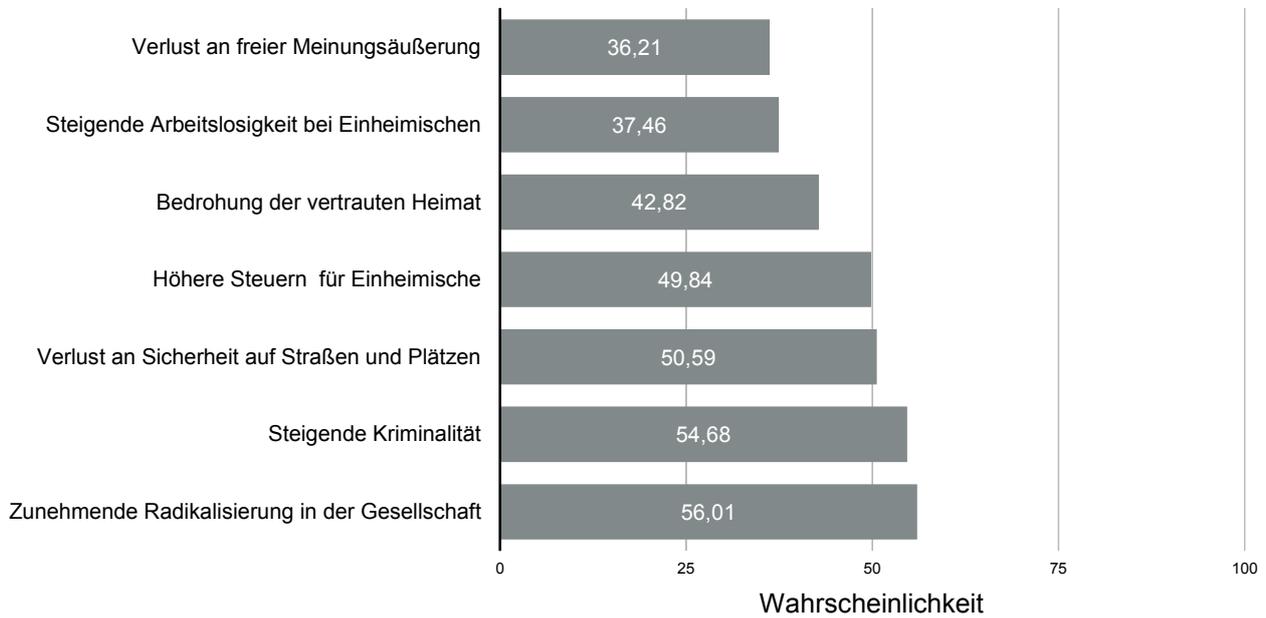
Vor der experimentellen Variation wurden die Untersuchungsteilnehmer befragt, wie wahrscheinlich es ist, dass eine Reihe von Befürchtungen – im Zusammenhang mit dem Zuzug von Flüchtlingen – in den nächsten Jahren Wirklichkeit wird. Die Befragten hatten ihre Wahrscheinlichkeitseinschätzungen auf einer Skala von 0 (völlig unwahrscheinlich) bis 100 (völlig wahrscheinlich) anzugeben. Abb. 2 zeigt die Mittelwerte der Einschätzungen der Befragten. Danach steht an erster Stelle „Zunehmende Radikalisierung der Gesellschaft“, gefolgt von „Steigende Krimi

Abb. 1: Mittelwerte der Eignung der Beteiligungsformate für die Schaffung von Akzeptanz von Standorten für Flüchtlingsunterkünfte



Frage: Wie geeignet ist das Entscheidungsverfahren, um Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort zu schaffen? (1 = gar nicht, 3 = mittelmäßig, 5 = in einem sehr hohen Maße)

Abb. 2: Mittlere Wahrscheinlichkeit von Befürchtungsszenarien bezogen auf den Zuzug von Flüchtlingen



Frage: „Im Folgenden finden Sie eine Reihe von Befürchtungen, die in Zusammenhang mit dem Zuzug von Flüchtlingen geäußert werden. Bitte geben Sie an, für wie wahrscheinlich Sie es halten, dass diese Befürchtungen in den nächsten Jahren Wirklichkeit werden. Bitte geben Sie dazu eine Zahl zwischen 0 (ist völlig unwahrscheinlich) und 100 (ist völlig wahrscheinlich) an, die Ihrer Einschätzung entspricht.“

nalität" und „Verlust an Sicherheit“ sowie „Höhere Steuern“. Dagegen werden „Bedrohung der vertrauten Heimat“ sowie „Steigende Arbeitslosigkeit bei den Einheimischen“ und „Verlust der freien Meinungsäußerung“ für weniger wahrscheinlich gehalten.

Abb. 2 verweist darauf, dass im Mittel drei Befürchtungen dominieren:

1. Befürchtungen wegen einer zunehmenden Radikalisierung der Gesellschaft,
2. wegen steigender Kriminalität und
3. wegen des Verlusts an Sicherheit auf Straßen und Plätzen und in öffentlichen Verkehrsmitteln.

Diese Sorgen erreichen auf einer Wahrscheinlichkeits-Skala, die in Prozenten ausgedrückt ist, Werte von über 50%.

Für die weitere Analyse wurden die Bewertungen auf den Befürchtungsskalen zusammengefasst. Das Verfahren war wie folgt: Die Bewertungen auf den sieben Skalen wurden aufaddiert und durch 7 geteilt. Die sich damit ergebende neue Variable heißt allgemeines Befürchtungspotenzial (BP) und kann wieder Werte zwischen 0 und 100 annehmen. Für die Beteiligungsverfahren kann nun ermittelt werden, ob deren Effekte auf die abhängigen Variablen auch von

der Einschätzung dieses Befürchtungspotenzials abhängen. Wählt man hier die beiden Extremgruppen mit $BP \leq 25$ und $BP \geq 75$ aus, verbleiben 466 von den 880 Versuchsteilnehmern. Für jede dieser beiden Gruppen wurde separat eine MANOVA für die Effekte der experimentellen Variation der Beteiligungsverfahren berechnet. Tabelle 5 bietet einen Überblick über die Befunde.

Tabelle 5: Ergebnisse der MANOVA zu den Effekten der Beteiligungsformate für die beiden Gruppen der wenig und der stark Besorgten

	Wenig Besorgte (BP ≤ 25)	Stark Besorgte (BP ≥ 75)
Verständlichmachen von Entscheidungen zur Flüchtlingsunterbringung für alle Anwohner	keine Effekte	Statisch signifikanter Effekt: Anwohnerentscheid ist besser als Verwaltungsentscheid
Berücksichtigen von Wünschen und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung	Statisch signifikanter Effekt: Runder Tisch und Anwohnerentscheid sind besser als Verwaltungsentscheid, Anwohnerentscheid ist besser als Ratsentscheid	Statisch signifikanter Effekt: Anwohnerentscheid ist besser als Verwaltungsentscheid

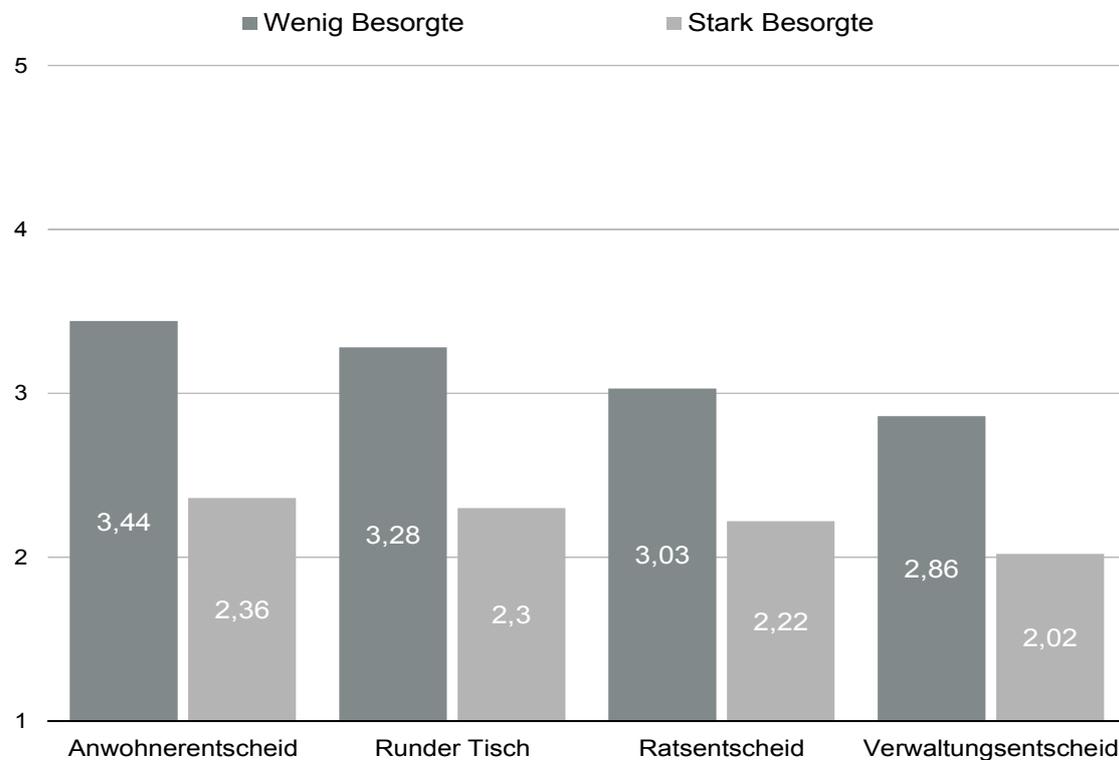
	Wenig Besorgte (BP≤25)	Stark Besorgte (BP≥ 75)
Stärken von Vertrauen in die Flüchtlingspolitik	Statisch signifikanter Effekt: Anwohnerentscheid ist besser als Verwaltungsentscheid	keine Effekte
Vermeiden von Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung	keine Effekte	keine Effekte
Schaffen von Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort	Statisch signifikanter Effekt: Anwohnerentscheid ist besser als Verwaltungsentscheid	keine Effekte

Tabelle 5 zeigt, dass die Effekte der Partizipation von Anwohnern bei Entscheidungen über den Standort von Flüchtlingsunterkünften vom Grad der Besorgnis abhängen. Abb. 3 verdeutlicht das am Beispiel der Akzeptanz von Flüchtlingsunterkünften vor Ort.

Für die Gruppe der stark Besorgten ($BP \geq 75$) gilt:

- Es finden sich keine statistisch signifikanten Mittelwerteffekte durch Beteiligungsverfahren für folgende abhängige Variablen: „Stärken von Vertrauen in die Flüchtlingspolitik“, „Akzeptanz der Flüchtlingsunterbringung vor Ort“, „Vermeiden von Konflikten“ und „Lösen von bestehenden Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung“.
- Für die Gruppe der stark Besorgten zeigt sich jedoch in einem statistisch signifikanten Ausmaß, dass ein Anwohnerentscheid gegenüber einem Verwaltungs-Entscheid im Mittel besser geeignet ist, um die Entscheidung zur Flüchtlingsunterbringung allen Anwohnern verständlich zu machen und um Wünsche und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung zu berücksichtigen.
- Allerdings sind auch hier die Verbesserungen nicht dramatisch. Sie pendeln um den Mittelpunkt der Skalen, d.h. sie sind nie höher als 3 (3 = mittelmäßig“).
- Die Effektstärken sind gering ($\eta^2 \leq 0,046$). Es wird nie mehr als 4,6 % der Varianz aufgeklärt.

Abb. 3: Mittelwerte der Eignung der Beteiligungsformate für die Schaffung von Akzeptanz von Standorten für Flüchtlingsunterkünfte bei den Gruppen „Wenig Besorgte“ und „Stark Besorgte“



Frage: Wie geeignet ist das Entscheidungsverfahren, um Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort zu schaffen? (1= gar nicht, 3 = mittelmäßig, 5 = in einem sehr hohen Maße)

Für die Gruppe der wenig Besorgten ($BP \leq 25$) gilt:

- Es finden sich statistisch signifikante Mittelwerteffekte für drei abhängige Variablen: „Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlingsunterbringung“, „Stärken von Vertrauen in Flüchtlingspolitik“ und „Akzeptanz für die Flüchtlingsunterbringung vor Ort“. Diese Effekte beziehen sich auf den Vergleich von Anwohnerentscheid gegenüber Verwaltungsentscheid. Nur in Bezug auf die Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen der Anwohner ist auch der Runde Tisch gegenüber dem Verwaltungsentscheid im Vorteil.
- Die Mittelwerte der Einschätzungen (Runder Tisch, Anwohnerentscheid) liegen allesamt etwas über dem Skalenmittelpunkt von 3, d.h. sie werden als mittelmäßig geschätzt.
- Die Effektstärken (η^2) sind immer $\leq 0,07$ und damit gering. Es wird nie mehr als 7 % der Varianz durch die experimentelle Variation aufgeklärt.
- Keine statistisch signifikanten Effekte finden sich für die Lösung von bereits bestehenden Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung, für die Vermeidung von Konflikten bezüglich der Flüchtlingsunterbringung und bezüglich der Verständlichkeit der Entscheidung für die Anwohner.

Da die obigen Befunde das allgemeine Befürchtungspotenzial (BP) als einen wesentlichen Faktor ausweisen (siehe dazu auch Abb. 5), von dem die Bewertung der Entscheidungsformate der Flüchtlingsunterbringung abhängt, ist es von Interesse zu explorieren, welche Variablen das BP beeinflussen. Dazu wurde eine lineare Regression mit BP als Zielvariable und vier Prädiktorvariablen gerechnet: (1) ob man in der Nähe einer Flüchtlingsunterbringung wohnt, und ob man (2) am Arbeitsplatz oder (3) in der Freizeit Kontakt zu Flüchtlingen hat sowie (4) die Größe des Wohnorts. Tabelle 6 fasst die Ergebnisse zusammen. Das Regressionsmodell klärt insgesamt weniger als 1% der Varianz auf ($R^2 = 0,008$). Nur Kontakte zu Flüchtlingen in der Freizeit beeinflussen das Befürchtungspotenzial. Wer Kontakt zu Flüchtlingen in seiner Freizeit hat, der hat weniger Sorgen und Befürchtungen. Aber hier ist der Einfluss – gemessen an dem Wert des Regressionskoeffizienten – gering. Das Befürchtungspotenzial hängt zudem nicht davon ab, ob man in der Nähe einer Flüchtlingsunterbringung wohnt, wie groß der eigene Wohnort ist, oder ob man mit Flüchtlingen am Arbeitsplatz Kontakt hat.

Tabelle 6: Ergebnis der linearen Regression auf die Zielvariable „allgemeines Befürchtungspotenzial“

Prädiktorvariable	Beta	p
Wohnen in der Nähe von Flüchtlingsunterbringungen	-0,009	0,788
Kontakt zu Flüchtlingen in der Freizeit	-0,078	0,031
Kontakt zu Flüchtlingen am Arbeitsplatz	-0,005	0,884
Größe des Wohnorts	-0,043	0,215

Beta bezeichnet den standardisierten Regressionskoeffizienten, p gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit an. Alle p-Werte $< 0,05$ sind statistisch signifikant.

Diskussion

Die vorliegende experimentelle Studie erlaubt es, kausale Aussagen zu machen. In unserem Fall zu der Frage, ob partizipative Entscheidungsformate bei der Lösung lokaler Fragen der Flüchtlingspolitik einen Vorteil gegenüber Verwaltungsentscheidungen besitzen. Mit 880 Versuchsteilnehmern ist auch eher ein Rückschluss auf die Grundgesamtheit – hier die deutschsprachigen Einwohner mit Onlineanschluss in NRW – möglich⁴, der bei Experimenten mit kleinen Stichproben unzulässig ist.

Der Erfolg von Teilnehmungsverfahren bei der Standortsuche für Flüchtlingsunterkünfte ist auf den ersten Blick positiv. Die statistischen Analysen zeigen, dass der Anwohnerentscheid und der Runde Tisch positive Effekte gegenüber der Verwaltungsentscheidung haben. Sie werden als geeignet angesehen, um Entscheidungen verständlich zu machen. Sie sind werden auch besser beurteilt in Bezug auf „Berücksichtigung von Wünschen und Anliegen“ sowie „Lösen von bestehenden Konflikten“. Für die Variablen „Vertrauen in die Flüchtlingspolitik“, „Vermeiden von Konflikten“ sowie „Akzeptanz von Flüchtlingsunterbringungen“ führt nur der Anwohnerentscheid gegenüber dem Verwaltungsentscheid zu statistisch signifikanten Verbesserungen. Allerdings sind die Effekte nicht sonderlich stark. Im Mittel bleiben die Befragten eher skeptisch.

Eine Analyse von Teilgruppen, die sich in Bezug auf ihre Besorgnis bezüglich der Flüchtlingspolitik unterscheiden, zeigt: Die Effekte der Teilnehmungsverfahren hängen davon ab, wie besorgt man sich fühlt.

⁴ In NRW gab es 2014 zirka 13 Millionen Onlinenutzer/-innen bei einer Bevölkerung von ungefähr 18 Millionen, https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2015/pr_es_023_15.html

Betrachtet man nur die beiden Gruppen der wenig und der stark Besorgten, so fällt Folgendes auf: Für die stark Besorgten gilt, dass Beteiligungsverfahren wie Runder Tisch und Anwohnerentscheid die Akzeptanz für Flüchtlings-Unterkünfte nicht verbessert. In ihrer Sicht werden Konflikte dadurch weder vermindert noch vermieden. Und Vertrauen in die Flüchtlingspolitik wird im Mittel auch nicht gestärkt. Die wenig Besorgten beurteilen partizipative Entscheidungs-Formate besser. Ein Anwohnerentscheid wirkt sich im Mittel positiv aus, um Akzeptanz zu sichern, Vertrauen in die Flüchtlingspolitik zu stärken und um Wünsche und Anliegen der Anwohner bei der Flüchtlings-Unterbringung zu berücksichtigen. Diese Einsichten sind – bei aller Vorsicht – auch generalisierbar.

Bei der Einordnung dieser Befunde muss jedoch in Rechnung gestellt werden, dass sie auf einem Simulationsexperiment beruhen. Es ist auch einzurechnen, dass die Textbausteine nur eine relativ grobe Beschreibung der Beteiligungsformate liefern. Realiter könnten deshalb die Effekte der Bürgerbeteiligung bei Entscheidungen über Standorte von Flüchtlingsunterkünften durchaus anders ausfallen. Möglicherweise könnten in der Alltagswirklichkeit positivere Effekte erzielt werden. Mit Sicherheit kommt es aber darauf an, welche Entscheidungsalternativen vorhanden sind. Ob zum Beispiel die Ansiedlung vor Ort abgewiesen werden kann, kann als relevant unterstellt werden. Mit anderen Worten: Die Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren selbst ist eine entscheidende Größe.

Welche Ansatzpunkte bieten nun die Studie für das politische Alltagsgeschäft? Von besonderer Bedeutung ist der Befund, dass die Wirkung der Beteiligungsverfahren vom Grad der Besorgnis abhängt. Deshalb ist der Umgang mit den Sorgen und Ängsten der stark besorgten Gruppe wesentlich. Hier könnte angesetzt werden, um Dialog und Beteiligung bei der Flüchtlingspolitik vor Ort zum Erfolg zu bringen. Aus unseren Befunden lässt sich schlussfolgern, dass sich sichtbare Sicherheitssignale auch bei Konflikten um Standorte für Flüchtlingsunterkünfte auszahlen. Alles, was flüchtlingsbezogene Ängste und Sorgen reduziert, kann beim Dialog über und der Partizipation an der Flüchtlingspolitik helfen. Dazu zählt auch der Kontakt mit Flüchtlingen in der Freizeit. Diese Sichtweise wird jedenfalls durch die vorliegenden Befunde gestützt.

Literatur

Endruweit, G. (1986): Sozialverträglichkeits- und Akzeptanzforschung als methodologisches Problem. In: H. Jungermann, W. Paffenberger, G. F. Schäfer, W. Wild (Hrsg.), Die Analyse der Sozialverträglichkeit. München: High Tech Verlag, S. 80-91.

Dietz, Th./Stern, P. C. (Eds.) (2008): Public Participation in Environmental Decision Making. National Research Council. Washington DC: The National Academic Press.

Glöde, F./Bechmann, G. (1986): Sozialverträglichkeit – eine neue Strategie der Verwissenschaftlichung von Politik? In: H. Jungermann, W. Paffenberger, G. F. Schäfer, W. Wild (Hrsg.), Die Analyse der Sozialverträglichkeit. München: High Tech Verlag, S.36-51.

Infratest (2016) Umfrage zum Thema Flüchtlinge. <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/fluechtlingsaufnahme-deutsche-fuehlen-moralische-verpflichtung-viele-betrachten-die-zuwanderung-aber/>

Meyer-Abich, K. M. (1979) Soziale Verträglichkeit – ein Kriterium zur Beurteilung alternativer Energieversorgungssysteme. Evangelische Theologie, 39, S. 38-51.

Peters, H. P. (1993): Sozialverträglichkeit. In: H. Schütz/P. M. Wiedemann (Hrsg.), Frankfurt/Main: Technik kontrovers. Institut für Medienentwicklung und Kommunikation in der Verlagsgruppe Frankfurter Allgemeine Zeitung. S.225-229.

Renn, O./G. Albrecht/U. Kotte/H. P. Peters/H.U. Segelmann (1985): Sozialverträgliche Energiepolitik. München: High Tech Verlag.

VDI (2014) Richtlinie 7000. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für Industrie- und Infrastrukturprojekten; Leitfaden für Stakeholder-Management und Kommunikation, <https://www.vdi.de/technik/fachthemen/bauen-und-gebaeudetechnik/querschnittsthemen-der-vdi-gbg/infrastruktur-fuer-unsere-zukunft/richtlinien-zu-infrastrukturprojekten/>

von Alemann, U. (1986): Partizipation oder Akzeptanz. Bemerkungen zur Verträglichkeit von Demokratie. In: H. Jungermann, W. Paffenberger, G. F. Schäfer, W. Wild (Hrsg.) Die Analyse der Sozialverträglichkeit. München: High Tech Verlag, S. 28-35.

Wiedemann, P. M. (1993): Akzeptanz. In: H. Schütz/P. M. Wiedemann (Hrsg.), Frankfurt/Main: Technik kontrovers. Institut für Medienentwicklung und Kommunikation in der Verlagsgruppe Frankfurter Allgemeine Zeitung. S. 16-21.