

**Auszug** aus der Masterarbeit

im weiterbildenden Master-Studiengang

„Mediation“

der FernUniversität in Hagen

zum Thema:

**Mediationsverfahren für die Auswahl von  
Wohnstandorten für Flüchtlinge in der Stadt  
Münster – Chancen und Risiken**

vorgelegt von Alexandra Wirtz im Mai 2015

## Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung: Aufgaben –und Themenbeschreibung.....	1
B. Charakteristika von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich (Theorie) .....	2
I. Allgemeine Prinzipien der Mediation.....	2
1. Einvernehmliche Konfliktbeilegung .....	3
2. Selbstverantwortlichkeit der Beteiligten .....	3
3. Prinzip der Informiertheit .....	4
4. Vertraulichkeit.....	6
5. Freiwilligkeit .....	6
6. Ergebnisoffenheit des Mediationsverfahrens .....	8
7. Fehlende Entscheidungsbefugnis des Mediators.....	8
8. Leitung des Mediationsverfahrens .....	8
9. Neutralität des Mediators .....	8
II. Besonderheiten bei Mediationen im öffentlichen Bereich .....	9
1. Vielparteienkonflikt.....	11
2. Interessenvertretung durch Repräsentanten.....	12
3. Komplexität der Konflikte.....	14
4. Verbindlichkeit der Ergebnisse .....	14
5. Ergebnisoffenheit .....	15
6. Vertraulichkeit versus Öffentlichkeit .....	16
7. Machtungleichgewichte.....	16
8. Rolle des Mediators .....	17
9. Ablauf eines Mediationsverfahrens im öffentlichen Bereich.....	19
a) Vorbereitungsphase .....	20
b) Durchführungsphase.....	21
c) Abschluss- und Implementationsphase .....	22
C. Darstellung der durchgeführten Verfahren (Praxis) .....	22
I. Herangehensweise an die Darstellung der Verfahren.....	22
1. Auswahl des Themas .....	22
2. Auswertung der Unterlagen und Interviews.....	23
II. Ausgangssituation vor dem Beginn des 1. Mediationsverfahrens...	24
III. Darstellung des Mediationsverfahrens aus dem Jahr 2000 / 2001...	26
1. Vorbereitungsphase .....	26
a) Konfliktanalyse.....	26
b) Organisatorische und verfahrensrechtliche Abstimmungen.....	28
2. Durchführungsphase.....	28
a) Einführung .....	28
b) Zielvereinbarung.....	29
c) Erarbeitung von objektiven Kriterien .....	29
d) Konkretisierung der Kriterien.....	29
e) Gewichtung der Kriterien .....	30

3.	Abschluss- und Implementationsphase .....	30
a)	Vereinbarung von Ergebnissen.....	31
b)	Entscheidung der politischen Gremien.....	31
c)	Fortsetzung des Mediationsprozesses.....	32
4.	Post-Mediationsphase.....	33
5.	Wesentliche Merkmale des Verfahrens.....	35
IV.	Darstellung des Mediationsverfahrens aus dem Jahr 2014.....	37
1.	Vorbereitungsphase für den Mediationsprozess.....	37
a)	Konfliktanalyse.....	38
b)	Organisatorische und verfahrensrechtliche Abstimmungen.....	38
2.	Durchführungsphase.....	39
a)	Einführung und Zielvereinbarung .....	39
b)	Bewertung der Standorte in Arbeitsgruppen .....	41
c)	Festlegen einer Rangfolge im Gesamtplenum.....	43
3.	Abschluss- und Implementationsphase .....	46
a)	Unterstützung bei der Umsetzung der Ergebnisse.....	46
b)	Vereinbarungen .....	46
c)	Entscheidung der politischen Gremien.....	47
4.	Post-Mediationsphase.....	49
a)	Gründung von Bürgerinitiativen im Stadtbezirk Münster-Mitte.	49
b)	Bürgerversammlung in Münster-Mitte.....	50
c)	Reaktionen an dem Standort in Münster-Ost, Willingrott.....	51
d)	Umsetzung der Planung.....	51
5.	Wesentliche Merkmale des Verfahrens.....	52
D.	Analyse der durchgeführten Verfahren.....	53
I.	Kriterien für Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich	53
1.	Abgrenzung von anderen Mediationsfeldern .....	54
2.	Teilnahme von Vertretern der Politik und Verwaltung.....	55
3.	Weitere Kriterien .....	55
4.	Beteiligung aller wesentlichen Konfliktbeteiligten.....	56
II.	Analyse der Phasenstruktur der Mediationsverfahren.....	57
1.	Vorbereitungsphase .....	57
2.	Durchführungsphase.....	59
3.	Abschluss- und Implementationsphase .....	59
III.	Verhandlungsansätze.....	60
1.	Sachbezogenes Verhandeln .....	60
2.	Transformationsansatz.....	62
3.	Moderation .....	64
IV.	Umgang der Politik und der Verwaltung mit den Ergebnissen der Verfahren.....	65
V.	Einbindung der Öffentlichkeit in die Verfahren.....	66

VI. Chancen und Risiken bei der Durchführung von Mediationsverfahren.....	66
1. Aus Sicht der Politik und Verwaltung.....	66
a) Chancen .....	66
b) Nachteile.....	67
2. Aus der Sicht der Öffentlichkeit.....	67
a) Chancen .....	67
b) Risiken.....	67
E. Zusammenfassung und Ausblick .....	67
F. Literaturverzeichnis .....	71
G. Anhangverzeichnis.....	77

## Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BI	Bürgerinitiative
BV	Bezirksvertretungen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
ebd.	ebenda
etc.	et cetera
e. V.	eingetragener Verein
FamG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
Hrsg.	Herausgeber
ISSAB	Institut für stadtteilbezogene Arbeit und Beratung, Universität GH Essen
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
MediationsG	Mediationsgesetz
Vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel

## **A. Einleitung: Aufgaben –und Themenbeschreibung**

Die Unterbringung von Flüchtlingen war und ist aktuell ein Thema, das viele Städte und Gemeinden sehr beschäftigt. Ende der 90´ Jahre sind viele Flüchtlinge durch den Balkankrieg nach Deutschland gekommen und mussten kurzfristig untergebracht werden. In dieser Zeit kamen in Münster bis zu 50 Flüchtlinge täglich an und viele Unterkünfte waren überfüllt. Die Unterbringung von meist mehr als 200 Personen in einer Einrichtung bedeutete für die Flüchtlinge aber auch die angrenzenden Anwohner eine erhebliche Belastung und es kam zu vielen Konflikten in den betroffenen Stadtteilen. Nachdem die `Flüchtlingswelle` zwischenzeitlich einige Jahre deutlich gesunken war, nimmt seit ca. 2-3 Jahren die Anzahl der Flüchtlinge durch die vielen Krisenherde in der Welt wieder erheblich zu. Die Stadt Münster hat daher in den Jahren 2000 / 2001 sowie 2014 Mediationsverfahren durchgeführt, um zukünftige, dauerhafte Wohnstandorte für Flüchtlinge nach verschiedenen Kriterien als geeignet oder weniger geeignet zu ermitteln. In weiteren Verfahren hat sie zudem Standards und Kriterien für eine Integration von Flüchtlingen entwickelt, diese sind jedoch nicht Gegenstand der nachfolgenden Arbeit.

Das Ziel der Untersuchung liegt zum einen darin festzustellen, ob die durchgeführten Verfahren dem öffentlichen Bereich zugeordnet werden können. Zum anderen soll dargestellt werden, welche Chancen und Risiken bei der Durchführung von Mediationsverfahren für die Auswahl von dauerhaften Wohnstandorten für Flüchtlinge bestehen. Die Arbeit geht daher zunächst der Frage nach, welche charakteristischen Merkmale Mediationsverfahren grundsätzlich und insbesondere im öffentlichen Bereich aufweisen (B.) und stellt anschließend den Ablauf der in den Jahren 2000 / 2001 sowie 2014 durchgeführten Verfahren mit einer Herausarbeitung der wesentlichen Prinzipien dar (C.). Im Anschluss daran erfolgt die Analyse (D.), ob die durchgeführten Verfahren dem öffentlichen Bereich zugeordnet werden können, wie die Politik und die Verwaltung mit den Ergebnissen aus den Verfahren umgegangen sind und wie die Öffentlichkeit eingebunden wurde, sowie welche Chancen und Risiken bei einer Durchführung von Mediationsverfahren für die Auswahl von Wohnstandorten für Flüchtlinge bestehen. Eine Zusammenfassung und ein Ausblick (E.) stellt den Abschluss der Arbeit dar.

Seiten 2-52 werden nicht abgebildet.

in einem Baugenehmigungsverfahren nach dem BauGB, haben muss. Es bestehen Bedenken, dass bei einer Teilnahme an dem Mediationsprozess möglicherweise eine unzulässige Vorab-Bindung der Verwaltung entstehen könnte.<sup>109</sup> Weitere Fachämter haben nur teilweise an dem Verfahren teilgenommen. Die Freiwilligkeit der Teilnehmer aus der Politik und den anderen Organisationen dürfte dagegen stärker ausgeprägt gewesen sein.

Insbesondere das Fehlen der Planungsverwaltung ist jedoch von den Beteiligten während des Mediationsverfahrens mehrfach kritisch bemerkt worden. Die Parteien hatten zu den von der Planungsverwaltung ermittelten Indikatoren weitere Fragen, die nicht geklärt werden konnten. Das führte im Ergebnis zu Unsicherheiten im Entscheidungsprozess, ob eine Fläche tatsächlich als Wohnstandort geeignet und in welchem Zeitrahmen eine Umsetzung absehbar ist.

#### **D. Analyse der durchgeführten Verfahren**

In dem folgenden Abschnitt werden die wesentlichen Punkte der dargestellten Verfahren analysiert. Im ersten Schritt wird der Frage nachgegangen, ob die durchgeführten Verfahren dem öffentlichen Bereich zugeordnet werden können. Daran anschließend wird erläutert, wie die Phasen der Mediationsverfahren strukturiert waren, welche Abweichungen vorhanden sind und nach welchen Konzepten die Verhandlungen geführt wurden. Dann erfolgt ein Blick darauf, wie die Politik und die Verwaltung sowie die Öffentlichkeit mit den Ergebnissen des Mediationsprozesses umgegangen sind. Im letzten Abschnitt werden die Chancen und Risiken, die mit der Durchführung der Mediationsverfahren für die Suche nach dauerhaften Wohnstandorten für Flüchtlinge verbunden sind, dargestellt.

#### **I. Kriterien für Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich**

An beiden Mediationsprozessen in den Jahren 2000 / 2001 und 2014 haben überwiegend Vertreter aus dem politischen und administrativen Bereich teilgenommen. Es könnte sich damit auch um einen Konflikt zwischen kommunalen Organen handeln, der möglicherweise nicht dem öffentlichen Bereich zuzuordnen wäre. Zunächst ist daher zu fragen, wie sich die durchgeführten Mediationsverfahren von anderen Mediationsfeldern abgrenzen

---

<sup>109</sup> Vgl. auch *Holznapel/Ramsauer*, Mediation im Verwaltungsrecht, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.) Handbuch Mediation, 2. Aufl., 2009, § 28, RN. 69, S. 707.



lassen. Im Rahmen einer Studie sind von Prof. Dr. Horst Zillesen, Dr. Markus Troja sowie Dipl.-Sozialwissenschaftler Dirk Meuer im Zeitraum von Anfang 1996 bis September 2002 insgesamt 86 Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich untersucht worden.<sup>110</sup> Danach können Verfahren dem öffentlichen Raum zugeordnet werden, wenn sechs Kriterien erfüllt sind. Ob die durchgeführten Mediationsverfahren diese Kriterien erfüllen oder einem anderen Mediationsfeld zuzuordnen sind, wird nachfolgend dargestellt.<sup>111</sup>

### **1. Abgrenzung von anderen Mediationsfeldern**

Ein wesentliches Kriterium für eine Abgrenzung zwischen einer Mediation im öffentlichen Bereich und z. B. einer Mediation zwischen kommunalen Organen ist, dass der Konfliktgegenstand dem öffentlichen Raum zuzuordnen ist und dass die Gestaltung dieses Raumes durch die Politik und die Verwaltung erfolgt.<sup>112</sup> Bei projektbezogenen Planungen, wie die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften können diese Vorhaben den politisch-sozialen Problemfeld und damit dem öffentlichen Raum zugeordnet werden.<sup>113</sup>

Das gilt insbesondere dann, wenn z. B. dadurch eine bislang bestehende Grünfläche mit Spielplatz, wie in dem Stadtbezirk Münster-Mitte, an der Falgerstraße / Bahlmannwiese, eine Umnutzung zu Lasten der Bürger erfährt. Der Konfliktgegenstand ist daher dem öffentlichen Bereich zuzuordnen. Es muss sich des Weiteren um einen Konflikt im öffentlichen Bereich handeln, der bereits absehbar oder eskaliert ist.<sup>114</sup>

Zu Beginn des Mediationsverfahrens im Jahr 2000 / 2001 bestand eine komplexe Konfliktstruktur innerhalb und zwischen den politischen und administrativen Vertretern sowie den Angehörigen der Organisationen und Institutionen. Nach der Veröffentlichung der Mediationsergebnisse hat sich im Jahr 2001 und auch 2014 die Konfliktstruktur verändert. Hinzu kommen die Wertekonflikte der betroffenen Bürger, die neben der Sorge vor Überfremdung auch einen Wertverlust ihrer Immobilien befürchtet haben, wenn

---

<sup>110</sup> Vgl. *Meuer/Troja/Zilleßen*, Mediation im öffentlichen Bereich – Status und Erfahrungen in Deutschland 1996-2002. Projektbericht, 2004, S. 5, ([http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte\\_forschung\\_bericht\\_dfg.pdf](http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte_forschung_bericht_dfg.pdf) (login vom 02.05.2015)).

<sup>111</sup> Vgl. *Kaeding*, Grundlagen der Mediation, in: Becker/Fittschen (Hrsg.), Bürgermeister und Mediation. Eine Einführung in Mediation und andere Partizipationsverfahren im öffentlichen Bereich, 2012, S. 88.

<sup>112</sup> Vgl. *Meuer/Troja/Zilleßen*, ebd., S. 16.

<sup>113</sup> Vgl. *Troja/Meuer*, Mediation im öffentlichen Bereich, in: Falk/Heintel/Krainz (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement, 2005, S. 223.

<sup>114</sup> Vgl. *Ders/ders.*, ebd., S. 219.

in unmittelbarer Nachbarschaft Unterkünfte für Flüchtlinge errichtet werden.<sup>115</sup> Generell ist von einem erheblichen Konfliktpotential auszugehen und das Kriterium, das der Konflikt bereits oder absehbar eskaliert sein muss, kann in beiden Mediationsverfahren als erfüllt angesehen werden.

## **2. Teilnahme von Vertretern der Politik und Verwaltung**

Ein entscheidendes Abgrenzungsmerkmal zwischen einem Konflikt im öffentlichen Bereich und anderen Konfliktfeldern ist, dass die Teilnehmer in ihrer Funktion als Verwaltung oder der Politik an dem Mediationsverfahren teilgenommen haben. In beiden Verfahren waren überwiegend Vertreter aus der Politik und der Verwaltung in ihrer jeweiligen Funktion beteiligt.

## **3. Weitere Kriterien**

Als weitere Merkmale gelten, dass die Verhandlungen größtenteils in direkter Kommunikation und die Leitung des Mediationsverfahrens durch einen externen Dritten, ohne eigene betroffene Interessen im Hinblick auf die Konflikthalte und ohne Entscheidungskompetenz erfolgt sein muss.<sup>116</sup> Zusätzlich wird als Kriterium die Trennung von Mittler- und Planerrolle für notwendig erachtet.<sup>117</sup> Ergänzt werden die Kriterien dadurch, dass das Ziel eines Mediationsverfahrens im öffentlichen Bereich ist, dass zwischen den Konfliktbeteiligten eine Einigung erfolgt, die in eine Entscheidung der Politik oder der Verwaltung mit einfließen soll.<sup>118</sup> Diese Kriterien sind alle erfüllt. Die Verhandlungen fanden in direkten Gesprächen statt. Die Mediationsverfahren wurden jeweils durch externe, unabhängige und neutrale Dritte geleitet und es bestanden keine offensichtlichen Verflechtungen mit einer der Konfliktparteien. Die Beauftragung erfolgte durch die Verwaltung, die sich hierzu verschiedene Angebote anforderte. Die Entscheidung über den Einsatz des jeweiligen Mediatoren erfolgte in erster Linie nach wirtschaftlichen Gründen. In den zwischen der Verwaltung und den Mediatoren geführten Vorgesprächen war als Ziel der Prozesse die einvernehmliche Entwick-

---

<sup>115</sup> Vgl. auch *Holznagel/Ramsauer*, Mediation im Verwaltungsrecht, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.) Handbuch Mediation, 2. Aufl., 2009, § 28, RN. 55, S. 703.

<sup>116</sup> Vgl. *Troja/Meuer*, ebd., S. 219.

<sup>117</sup> Vgl. *Kaeding*, Grundlagen der Mediation, in: Becker/Fittschen (Hrsg.), Bürgermeister und Mediation. Eine Einführung in Mediation und andere Partizipationsverfahren im öffentlichen Bereich, 2012, S. 88.

<sup>118</sup> Vgl. *Meuer/Troja/Zilleßen*, Mediation im öffentlichen Bericht – Status und Erfahrungen in Deutschland 1996-2002. Projektbericht, 2004, S. 18, ([http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte\\_forschung\\_bericht\\_dfg.pdf](http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte_forschung_bericht_dfg.pdf), (login vom 02.05.2015)).

lung von Kriterien und die Festlegung von dauerhaften Wohnstandorten für Flüchtlinge festgelegt worden. Die Prozesse dienten nicht dazu, das Verwaltungsverfahren zu ersetzen, sondern deren Ergebnisse wurden implementiert und jeweils von dem Rat der Stadt Münster mehrheitlich beschlossen.

#### **4. Beteiligung aller wesentlichen Konfliktbeteiligten**

Neben den bislang genannten Kriterien müssen alle wesentlichen Konfliktbeteiligten, z. B. Bürgerinitiativen, Organisationen, Vertreter aus Politik und der öffentlichen Verwaltung, an den Mediationsverfahren beteiligt gewesen sein.<sup>119</sup> An den Mediationsprozessen waren bis auf die Öffentlichkeit die vor genannten Konfliktbeteiligten vertreten. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit oder der durch die zukünftigen Wohnstandorte betroffenen Anwohner war durch die politischen Parteien oder die Verwaltung nicht vorgesehen. Da in beiden Mediationsverfahren die Vertraulichkeit hinsichtlich des Verfahrens selbst sowie zunächst auch der Verhandlungsergebnisse vereinbart wurde, hat die Öffentlichkeit die Initiierung dieser Prozesse nicht mitbekommen. Die Bürger sind erst durch die Veröffentlichung und Implementierung der Verfahrensergebnisse in die politischen Gremien über die zukünftigen Wohnstandorte für Flüchtlinge informiert worden. Die politischen und administrativen Vertreter begründen die fehlende Partizipation der betroffenen Bürger und der Öffentlichkeit damit, dass die Mediationsprozesse geschlossene und nicht öffentliche Verfahren sind. Sie vertreten die Auffassung, dass im Rahmen der repräsentativen Demokratie durch die politischen Parteien die Interessen der Bürger ausreichend vertreten werden. Zusätzlich hätten neben der Politik und der Verwaltung noch verschiedene Organisationen und Institutionen an den Mediationsverfahren teilgenommen, die weitere Interessen und unterschiedlichen Meinungen mit in die Prozesse eingebracht hätten. Aus der Sicht der Konfliktbeteiligten war die Öffentlichkeit damit ausreichend in den Verfahren vertreten und es haben alle wesentlichen Beteiligten an den Mediationsverfahren teilgenommen. Eine andere Auffassung vertritt eine BI in den Jahren 2000 / 2001, die mehrmals in ihren Schreiben darauf hinwies, dass die Öffentlichkeit in die Verfahren nicht eingebunden war.

---

<sup>119</sup> Vgl. *Meuer/Troja/Zilleßen*, Mediation im öffentlichen Bericht – Status und Erfahrungen in Deutschland 1996-2002. Projektbericht, 2004, S. 18, ([http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte\\_forschung\\_bericht\\_dfg.pdf](http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte_forschung_bericht_dfg.pdf), (login vom 02.05.2015)).

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass es unterschiedliche Auffassungen gibt, ob alle wesentlichen Konfliktparteien in den Prozessen beteiligt waren. Unabhängig davon sind beide durchgeführten Mediationsverfahren bereits dem Konfliktgegenstand nach dem öffentlichen Bereich zuzuordnen.<sup>120</sup>

## **II. Analyse der Phasenstruktur der Mediationsverfahren**

Die nachfolgende Analyse der drei Phasen und möglichen Abweichungen erfolgt für beide Mediationsverfahren zusammen, da die Prozesse aufeinander aufbauen.

### **1. Vorbereitungsphase**

Im Vorfeld zu dem Mediationsverfahren im Jahr 2000 / 2001 wurden ca. 57 Einzelgespräche, größtenteils durch die Verwaltung und in sehr geringem Umfang von den damals beauftragten Mediatoren, mit verschiedenen Akteuren geführt, die der analytischen Vorarbeit dienten. Bei einer solch hohen Anzahl an Vorgesprächen wird deutlich, dass eine komplexe Konfliktstruktur zu Beginn des Mediationsverfahrens vorlag.<sup>121</sup> Im Jahr 2014 sind in der Vorbereitungsphase durch den Mediator nur Gespräche mit der Verwaltung geführt worden.

Aus der Prozessdokumentation des Jahres 2000 / 2001 ist nicht ersichtlich, ob zu Beginn des Verfahrens neben dem Vorstellen des Tagungsthemas, den Informationen zum Verlauf der Tagung sowie einer Vorstellungsrunde eine Erläuterung des Mediationsverfahrens durch die Mediatoren erfolgte.<sup>122</sup> Hinweise auf die Vereinbarung von Verfahrensregeln oder Geschäftsordnungen sind nicht vorhanden. In dem Mediationsverfahren im Jahr 2014 wurde durch den Mediator weder seine Rolle als Mediator und noch der voraussichtliche Ablauf eines Mediationsverfahren gegenüber den Parteien erläutert. Vereinbarungen über Verfahrensregeln sowie eine Geschäftsordnung, die zu Beginn eines Mediationsverfahrens entwickelt und vereinbart werden sollte, wurden nicht abgeschlossen.

---

<sup>120</sup> Vgl. *Troja/Meuer*, Mediation im öffentlichen Bereich, in: Falk/Heintel/Krainz (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement, 2005, S. 223.

<sup>121</sup> Vgl. *Meuer/Troja/Zilleßen*, Mediation im öffentlichen Bericht – Status und Erfahrungen in Deutschland 1996-2002. Projektbericht, 2004, S. 51, ([http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte\\_forschung\\_bericht\\_dfg.pdf](http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte_forschung_bericht_dfg.pdf) (login vom 02.05.2015)).

<sup>122</sup> Vgl. Anhang 4, Prozessdokumentation „Gesamtstädtische Verteilung von Flüchtlingsunterkünften im Stadtgebiet“, S. 4.

Die Vorbereitungsphase und damit auch die Konfliktanalyse sind bei beiden Mediationsprozessen in wesentlichen Teilen durch die Verwaltung erfolgt, die auch gleichzeitig Konfliktbeteiligte war. Die Phase I in einem Verfahren im öffentlichen Bereich ist jedoch im Vergleich zu anderen Mediationsfeldern von wesentlicher Bedeutung für die Gestaltung und den Verlauf des Prozesses. Die Analyse der Sachlage, die Identifizierung aller wesentlichen Parteien und der für sie wichtigen Themen sowie ein auf die Anzahl der Beteiligten abgestimmtes Verfahrensdesign gehören zu den Aufgaben eines Mediators.<sup>123</sup> Dieser kann dann den Parteien Vorschläge unterbreiten, ob und in welchem Umfang wesentliche Beteiligte, wie z. B. die Öffentlichkeit, in solche Prozesse mit eingebunden werden können.

Im Jahr 2000 / 2001 hatte die Verwaltung bereits in den Vorgesprächen dafür geworben, dass entscheidungsbefugte Vertreter der Politik an dem Verfahren teilnehmen sollen und es sind nur wenige Interventionen aus der Politik gegen mögliche Wohnstandorte ersichtlich. Im Jahr 2014 erfolgten offene Interventionen gegen die Ergebnisse des Mediationsverfahren in erster Linie von politischen Vertretern, die das Verfahren gar nicht oder nur teilweise begleitet haben. Hier wird deutlich, dass in den Vorgesprächen durch einen neutralen Dritten thematisiert werden muss, ob die Anzahl der entsandten Repräsentanten ausreichend ist und ob diese über ein ausreichendes Mandat verfügen und entscheidungsbefugt sind. Sofern die Delegierten eine Rückkoppelung und Akzeptanz der von ihnen getroffenen Entscheidungen zu ihren Parteien und BVen nicht sicherstellen können, kann damit maßgeblich der Erfolg eines solchen Verfahrens beeinträchtigt werden.<sup>124</sup> Der Mediator hätte in den Einzelgesprächen z. B. auch eine weitere Beteiligung der Planungsverwaltung und die fehlende Motivation und Verweigerung der Vertreter der BV Münster-Ost, an dem Mediationsprozess mit mehreren Delegierten und durchgängig vertreten zu sein, hinterfragt und auch die Auswirkungen auf das Verfahren thematisiert.

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass beide Mediationsprozesse dadurch geschwächt wurden, dass die Verwaltung und nicht der Mediator die Vorbereitungsphasen durchgeführt hat und diese Phasen weisen damit

---

<sup>123</sup> Vgl. Zilleßen, Umweltmediation, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.) Handbuch Mediation, 2. Aufl., 2009, § 30, RN. 67, S. 748.

<sup>124</sup> Vgl. Rüssel, Grundlagen der Mediation im öffentlichen Bereich, in: Niedostadek (Hrsg.), Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich, 2010, S. 57.

deutliche Abweichungen im Vergleich zu Verfahren im öffentlichen Bereich auf.

## 2. Durchführungsphase

Die Phase II, die Durchführung der Mediationsprozesse, sind in beiden Jahren durch die Mediatoren geleitet worden. Neben der Schaffung von Akzeptanz und Transparenz zwischen den Beteiligten erfolgte hier auch die Strukturierung der relevanten Themen, die zu bearbeiten waren.<sup>125</sup> Es wurden verschiedene Gesprächstechniken eingesetzt, wie z. B. dem Paraphrasieren, aktives Zuhören und verschiedenen Fragetechniken, aber auch Techniken aus der Moderation.<sup>126</sup> Dazu gehörte z. B., dass die Einschätzungen und Erwartungen der Teilnehmer mit einer Kartenabfrage und einem anschließenden Clustern gut ermittelt und visuell dargestellt wurden. Des Weiteren sind im zweiten Verfahren die bereits im Jahr 2000 / 2001 erarbeiteten Kriterien für die Auswahl von Wohnstandorten durchgängig visuell an einer Metaplanwand für alle Beteiligten dargestellt gewesen. Das ermöglichte den Parteien, den roten Faden während der Diskussionen über die Standorte zu behalten. Zu Beginn des Mediationsverfahrens im Jahr 2014 wurde für das gegenseitige Kennenlernen der Parteien die Methode eines lebendigen Gruppensoziogramms durchgeführt.<sup>127</sup> Diese Technik ist in der Arbeit mit großen Gruppen sehr zeiteffizient und ermöglicht den Abruf von kognitivem und unbewusstem Wissen.<sup>128</sup> Diese Phasen unterscheiden sich damit hinsichtlich der verwendeten Kommunikations- und Moderationstechniken nicht wesentlich von der Phase II eines Mediationsverfahrens im öffentlichen Bereich. Zu den von den Mediatoren eingesetzten Verhandlungsansätzen wird unter Abschnitt D. III. ausführlich eingegangen.

## 3. Abschluss- und Implementationsphase

In dem ersten Mediationsprozess konnten am Ende der Tagung zunächst nur Teilergebnisse durch die Festlegung von Kriterien für zukünftige Wohn-

---

<sup>125</sup> Vgl. *Kessen/Troja*, Die Phasen und Schritte der Mediation als Kommunikationsprozess, in: *Haft/Schlieffen* (Hrsg.) *Handbuch Mediation*, 2. Aufl., 2009, § 13, RN. 24, S. 302.

<sup>126</sup> Vgl. auch *ders./ders.*, ebd., § 13, RN. 29-30, S. 303.

<sup>127</sup> Vgl. *König/Wassermann*, Lebendige Gruppensoziogramme. Impliziertes Wissen einer Gruppe mit Ansätzen aus der Systemischen Strukturaufstellung sichtbar und erlebbar machen, in: *Knapp* (Hrsg.), *Konflikte lösen in Teams und großen Gruppen. Klärende und deeskalierende Methoden für die Mediations- und Konfliktmanagement-Praxis in Business*, 2. Aufl., 2014, S. 66-72.

<sup>128</sup> Vgl. auch *Glasl*, *Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte. Beraterinnen und Berater*. 11. Aufl., 2013, S. 371.

standorte für Flüchtlinge erzielt werden. Das Verfahren zur Auswahl der Wohnstandorte wurde nach Beendigung der Tagung ohne die Unterstützung eines Mediators in Kleingruppen weiter geführt. Die Leitung der einzelnen Arbeitsgruppen wurde von Vertretern der Verwaltung übernommen. Abschließend erfolgte noch eine Abstimmung in dem Gesamtplenium, dass dann die Reihenfolge der erarbeiteten Standorte für Flüchtlingsunterkünfte festlegte. Hier zeigt sich deutlich eine wesentliche Stärke des Mediationsprozess 2000 / 2001, indem die Parteien durch das Verfahren befähigt wurden, die anschließende Auswahl der Wohnstandorte sowie eine Rangfolge eigenständig und ohne weitere externe Unterstützung zu regeln.

In beiden Prozessen sind zum Abschluss der Verfahren Vereinbarungen zwischen den Konfliktbeteiligten geschlossen und die Ergebnisse wurden anschließend von den politischen Gremien übernommen worden. In diesen Phasen sind keine deutlichen Abweichungen von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich vorhanden.

### **III. Verhandlungsansätze**

Nachfolgend wird erläutert, welche Konzepte und Verhandlungsansätze die Mediatoren während der Mediationsprozesse eingesetzt worden sein könnten.

#### **1. Sachbezogenes Verhandeln**

Die Arbeitsweise bei Mediationsprozessen im öffentlichen Bereich und mit einer Vielzahl von Konfliktbeteiligten sind häufig durch einen verhandlungs- und lösungsorientierten Ansatz geprägt und werden oft mit dem Harvardkonzept in Verbindung gebracht.<sup>129</sup> Es handelt sich um Verhandlungsprinzipien, die den Beteiligten ein sachbezogenes Verhandeln ermöglichen. Im Vordergrund steht die schnelle, effiziente und zukunftsgerichtete Lösung der Konflikte. Der Verhandlungsansatz ist rational geprägt und die Mediatoren setzen weniger auf eine intensive Bearbeitung der tiefer liegenden Konflikte, die damit möglicherweise latent im Hintergrund bestehen bleiben.<sup>130</sup> Es geht jedoch bei diesem Konzept nicht um das Feilschen von Positionen

---

<sup>129</sup> Vgl. *Rosner/Winheller*, Mediation und Verhandlungsführung. Theorie und Praxis des wertschöpfenden Verhandeln – nicht nur in Konflikten, Band 4, 2012, S. 142.

<sup>130</sup> Vgl. *Ittner*, Grundfragen der Mediation aus psychologischer Sicht, in: *Althammer/Eisele/Ittner/Löhnig* (Hrsg.), Grundfragen und Grenzen der Mediation. Wissenschaftliche Betrachtungen aus den Perspektiven unterschiedlicher Professionen, 2012, S. 49.

und dem Abschluss eines Kompromisses.<sup>131</sup>

Die Verhandlungstechnik hat vier Grundprinzipien, die aufeinander aufbauen.<sup>132</sup> Um ein sachbezogenes und lösungsorientiertes Verhandeln zu ermöglichen, erfolgt zunächst eine klare Trennung zwischen der Beziehungs- und Sachebene.<sup>133</sup> Im nächsten Schritt erfolgt die Konzentration auf den hinter den Positionen stehenden Interessen, diese sind in den Verhandlungen zu ermitteln.<sup>134</sup> Danach sollen möglichst viele Lösungsoptionen gemeinsam erarbeitet werden, die zunächst jedoch nicht bewertet werden.<sup>135</sup> Erst im anschließenden Schritt erfolgt eine Bewertung der Optionen anhand objektiver Kriterien, auf die sich die Parteien geeinigt haben.<sup>136</sup> Sinnvoll ist es, sich bereits vor Gesprächsbeginn mögliche objektive Kriterien und Bewertungen zu überlegen, die für eine Bewertung von Lösungsoptionen herangezogen werden können. Die Bewertung mit objektiven und neutralen Kriterien soll die Parteien dabei unterstützen, nach Möglichkeit nicht in einen weiteren Konflikt zu geraten, welche Kriterien aus ihrer Sicht als gerecht erlebt werden.<sup>137</sup>

Diese vier Prinzipien werden mittlerweile um ein weiteres, nachfolgendes Prinzip ergänzt. Die Beteiligten sollen sich bereits vor Gesprächsbeginn Gedanken über realistische Alternativen machen, die sie zur Zielerreichung haben, falls die Verhandlungen scheitern. Diese frühe Suche nach möglichen Alternativen, die sogenannte BATNA (Best Alternative To A Negotiated Agreement), ermöglicht ihnen vor einem Abschluss eines Übereinkommens an dem vorher festgelegten Maßstab zu bewerten, ob die gefundene Lösungsoption besser ist als die von ihnen vorher festgelegten Alternativen.<sup>138</sup> Eine gute Kommunikationsbasis zwischen den Parteien ist die Voraussetzung für eine Verhandlung nach dem Harvardkonzept. Dazu gehört, dass bei auftretenden Spannungen die Beziehungsebene angesprochen und geregelt wird und dann Vorrang vor der Regelung von Sachfragen hat.

---

<sup>131</sup> Vgl. *Fisher/Ury/Patton*, Das Harvard Konzept, 24. Aufl., 2013, S. 39.

<sup>132</sup> Vgl. *Rosner/Winheller*, ebd., S. 85.

<sup>133</sup> Vgl. *Fisher/Ury/Patton*, ebd., S. 52.

<sup>134</sup> Vgl. *Fisher/Ury/Patton*, ebd., S. 77.

<sup>135</sup> Vgl. *Fisher/Ury/Patton*, ebd., S. 102.

<sup>136</sup> Vgl. *Fisher/Ury/Patton*, ebd., S. 129 ff.

<sup>137</sup> Vgl. *Fisher/Ury/Patton*, Das Harvard Konzept, 24. Aufl., 2013, S. 136-140.

<sup>138</sup> Vgl. *Rosner/Winheller*, Mediation und Verhandlungsführung. Theorie und Praxis des wertschöpfenden Verhandeln-s nicht nur in Konflikten, Band 4, 2012, S. 85.



Ob und in welchem Umfang eine Trennung von der Beziehungs- und der Sachebene sowie eine konkrete Erarbeitung von Interessen der jeweiligen Parteien erfolgte, kann für den ersten Mediationsprozess anhand der Auswertung der vorhandenen Unterlagen, der Prozessdokumentation sowie der Interviews nur selektiv dargestellt werden.

Festgehalten werden kann, dass zu Beginn des Verfahrens ein deutlich höherer Konfliktgrad zwischen den Beteiligten zu erkennen war, denn die Parteien haben gegenseitig darauf gewartet, den anderen in eine negative Rolle manövrieren zu können. Es stand nicht mehr nur der Konflikt im Vordergrund, sondern der Einfluss der Gegenpartei und deren Handlungen.<sup>139</sup> Um eine einvernehmliche Einigung zwischen den Parteien zu ermöglichen, kann angenommen werden, dass die Mediatoren eine Trennung der Sach- und Beziehungsebene herbeigeführt haben und eine Offenlegung der Interessen in dem Mediationsprozess erfolgt ist. Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass die Beteiligten nach dem Mediationsprozess in der Lage waren, den Konflikt eigenständig und ohne Unterstützung durch einen neutralen Dritten in Kleingruppen und auch im Gesamtplenum weiter zu bearbeiten.

Dadurch, dass im ersten Schritt die Vereinbarung von Bewertungsmaßstäben und damit eine Einigung bei den Kriterien für die zukünftige Auswahl von Wohnstandorten erzielt werden konnte, wurde ein erster Erfolg für alle Beteiligten sichtbar und das förderte die Motivation zu einer weiteren Mitarbeit außerhalb des eigentlichen Mediationsprozesses. Daran anschließend erfolgte die sachliche und lösungsorientierte Diskussion um die reell existierenden Wohnstandorte in kleinen Gruppen und abschließend im Gesamtplenum. Die bisherigen Ausführungen weisen darauf hin, dass in dem Mediationsprozess des Jahres 2000 / 2001 das Harvardkonzept als Verhandlungsmethode zur Konfliktlösung eingesetzt wurde.

## **2. Transformationsansatz**

Neben dem sachbezogenen Verhandeln gehört der Transformationsansatz zu den Methoden, die in einem Vielparteienkonflikt verwendet werden. Dessen Ziel es ist, eine Verbesserung in den Beziehungen zwischen den Konfliktbeteiligten zu erreichen. Insbesondere in Verfahren mit ausgeprägten ideologischen Konflikten, wo nur Teilergebnisse erzielt werden können, unter-

---

<sup>139</sup> Vgl. *Glasl*, Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater, 11. Aufl., 2013, S. 266.

stützt dieser Ansatz die Beteiligten dabei, die Mediation als Weg zum Ziel zu sehen aber nicht das Ergebnis in Vordergrund zu stellen.<sup>140</sup>

Der Schwerpunkt wird in die Bearbeitung der Beziehungskonflikte gelegt, die dann zu einer besseren Kommunikation führen können und eine Änderung des Bewusstseins ermöglichen. Die Beteiligten erhalten damit mehr Autonomie und entwickeln mehr Selbstvertrauen und Vertrauen in ihre eigenen Fähigkeiten, dass auch als Empowerment bezeichnet wird.<sup>141</sup>

Recognition bedeutet, dass ein gegenseitiger Respekt und ein Verständnis füreinander entsteht.<sup>142</sup> Den Beteiligten können trotz ihrer bestehenden Differenzen auch gegenseitige Anerkennung und Sorge wahrnehmen und durchlaufen damit einen Prozess des sozialen Lernens und bewusster Veränderungsprozesse.<sup>143</sup> Beide Ansätze, sachbezogenes Verhandeln und die Transformation, verlaufen oft fließend in einem Mediationsverfahren mit vielen Konfliktbeteiligten.<sup>144</sup> Das steht in einem engen Zusammenhang mit den Repräsentanten in einem Verfahren, die wiederum in ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe oder politischen Partei oft gewissen Regeln und Zwängen unterliegen. Sie müssen die Rückkoppelung zu ihrer Organisation sicherstellen und unterliegen gleichzeitig einem gebundenen oder freien Mandat. Dieses Verhältnis zwischen den Delegierten und den Gruppen unterliegt zudem ständigen Veränderungen, der durch den Transformationsansatz besser berücksichtigt und damit zu einer Stärkung der Delegierten beitragen kann.

Der im Jahr 2000 / 2001 durchgeführte Mediationsprozess beinhaltet beide Elemente, zum einen den sach- und lösungsorientierten Ansatz und zum anderen auch den Transformationsansatz. Die Beteiligten haben durch den Prozess eine positive, nachhaltige Veränderung in ihrer Konflikt- und Kommunikationsstruktur sowie in ihren Haltungen beobachten können.

---

<sup>140</sup> Vgl. *Ittner*, Grundfragen der Mediation aus psychologischer Sicht, in: *Kostensanktionen und Anreize zur Förderung von Mediation und gütlicher Streitbeilegung*, in: *Althammer/Eisele/Ittner/Löhnig* (Hrsg.), *Grundfragen und Grenzen der Mediation. Wissenschaftliche Betrachtungen aus den Perspektiven unterschiedlicher Professionen*, 2012, S. 50.

<sup>141</sup> Vgl. auch *Kessen/Troja*, *Die Phasen und Schritte der Mediation als Kommunikationsprozess*, in: *Haft/Schlieffen* (Hrsg.) *Handbuch Mediation*, 2. Aufl., 2009, § 13, RN. 26, S. 303.

<sup>142</sup> Vgl. auch *Kessen/Troja*, ebd., § 13, RN. 26-28, S. 303.

<sup>143</sup> Vgl. auch *Kessen/Troja*, ebd., § 13, RN. 26-28, S. 303.

<sup>144</sup> Vgl. *Rosner/Winheller*, *Mediation und Verhandlungsführung. Theorie und Praxis des wertschöpfenden Verhandeln*-nicht nur in Konflikten, Band 4, 2012, S. 64.

### 3. Moderation

Die positiven Erfahrungen des ersten Mediationsprozesses und die Erzielung des Münsterkonsenses kann bei vielen Beteiligten dazu beigetragen haben, dass der Eskalationsgrad zwischen den Parteien zu Beginn des Mediationsverfahrens 2014 deutlicher niedriger war als im ersten Prozess.<sup>145</sup>

Um eine einvernehmliche Einigung zwischen den Beteiligten über die zukünftigen Wohnstandorte zu erzielen, könnte als Verhandlungsmethode eine Mediation oder Moderation zum Einsatz gekommen sein. Der Einsatz eines Mediators kann in Verfahren, in denen die Beteiligten noch konstruktiv miteinander umgehen können, dann sinnvoll sein, wenn bei einer fortschreitenden Eskalation der Konflikte zu erwarten ist, dass von der Sach- in die Beziehungsebene gewechselt würde.<sup>146</sup> Die Unterscheidung zwischen den beiden Ansätzen ist gerade in Großgruppenmediationen nicht immer einfach, da die klassische Kommunikationsstruktur eines Mediationsverfahrens bei einem Vielparteienkonflikt oftmals nicht in der Tiefe durchgeführt werden kann. Hinzu kommt, dass Mediation oft Techniken aus der Moderation beinhaltet und Moderation auch Merkmale einer Mediation aufweisen kann.<sup>147</sup>

In der Literatur wird zudem noch zwischen einer Moderation und einer Konfliktmoderation unterschieden.<sup>148</sup>

Für die Auswahl einer geeigneten Methode kann das Vorliegen eines Konfliktes und der Grad der Eskalation als Kriterium genutzt werden.<sup>149</sup> In dem Mediationsprozess 2014 sind die Parteien direkt zu Beginn des Verfahrens in der Lage gewesen, einen konstruktiven Austausch miteinander zu führen und einvernehmliche Vereinbarungen unter der Leitung eines Mediators zu treffen. Den Beteiligten ging es nicht mehr um ihre unterschiedlichen Haltungen und ob und in welchem Umfang sie sich für Flüchtlinge engagieren wollen, sondern darum, genügend geeignete Standorte unter Berücksichtigung aller Indikatoren zu erarbeiten. Eine Bearbeitung von Konflikten, z. B. mit dem Vertreter der BV Münster-Ost über die unterschiedlichen Ein-

---

<sup>145</sup> Vgl. *Glasl*, Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. 11. Aufl., 2013, S. 238.

<sup>146</sup> Vgl. *Teubert*, Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren im Verwaltungsverfahren?, 2011, S. 28.

<sup>147</sup> Vgl. *Krainz/Simsa*, Die Bedeutung der Moderationstechnik, in: Falk/Heintel/Krainz (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement, 2005, S. 283.

<sup>148</sup> Vgl. *Rosner/Winheller*, Mediation und Verhandlungsführung. Theorie und Praxis des wertschöpfenden Verhandeln-nicht nur in Konflikten, Band 4, 2012, S. 337.

<sup>149</sup> Vgl. auch *Glasl*, Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater, 11. Aufl., 2013, S. 399.

schätzungen und den tatsächlichen Interessen hinsichtlich der geeigneten Wohnstandorte in diesem Stadtteil, konnte während des Verfahrens nicht erfolgen. Der Konflikt wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt des Prozesses, bei der Erstellung einer Reihenfolge für die Wohnstandorte, für alle anderen Beteiligten sichtbar und konnte dann aufgrund der Abwesenheit des Vertreters nicht mehr thematisiert werden. Der weitere, sich andeutende Konflikt hinsichtlich der unterschiedlichen Auffassungen für den Standort im Bezirk Mitte, Falgerstraße / Bahlmannwiese, konnte während des Mediationsverfahrens im Rahmen einer Abwägung der unterschiedlichen Interessen im Gesamtplenium zunächst gelöst werden.

Die Konflikte bewegten sich innerhalb des Mediationsverfahrens damit nicht auf der Beziehungs- sondern auf der Sachebene und zur Lösung ist das Moderationsmodell in Form einer Konfliktmoderation die richtige Strategie.<sup>150</sup> Diese Strategie setzt durchgängig den Fokus auf die Gruppenprozesse und die durchgängige Visualisierung der einzelnen Schritte im Verfahren, was in dem Mediationsverfahren 2014 auch erfolgt ist.<sup>151</sup> Inwieweit die mit Unterstützung eines Moderationsverfahrens getroffenen Ergebnisse belastbar und nachhaltig sind, wird sich voraussichtlich erst in der Umsetzungsphase zeigen.

#### **IV. Umgang der Politik und der Verwaltung mit den Ergebnissen der Verfahren**

In beiden Mediationsprozessen konnte zunächst innerhalb der politischen Parteien und auch zwischen den Parteien und der Verwaltung eine einvernehmliche Einigung über die Kriterien, die Auswahl und die Reihenfolge von potentiellen Wohnstandorten weitestgehend erzielt werden. Diese wurden letztendlich auch mehrheitlich, mit nur wenigen Abweichlern, vom Rat der Stadt Münster beschlossen. Die Umsetzung nach dem ersten Mediationsprozess erfolgte in Abschnitten. Da die Anzahl der Flüchtlinge zwischenzeitlich deutlich zurück ging, wurden nicht alle vereinbarten Standorte sofort umgesetzt aber es wurde in den Folgejahren kein Standort durch die Verwaltung oder die Politik in Frage gestellt.

---

<sup>150</sup> Vgl. auch *Glasl*, Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater, 11. Aufl., 2013, S. 398-399.

<sup>151</sup> Vgl. *Kaeding*, Auswahl geeigneter Verfahren für verschiedene Anwendungsbereiche, in: Becker/Fittschen (Hrsg.), Bürgermeister und Mediation. Eine Einführung in Mediation und andere Partizipationsverfahren im öffentlichen Bereich, 2012, S. 86.

Die Ergebnisse wurden zwischenzeitlich, vor allem aber nach dem zweiten Mediationsprozess, nicht von allen Vertretern der BVen sowie den politischen Parteien mitgetragen. Insbesondere das Ergebnis des zweiten Mediationsverfahrens wird dadurch geschwächt, dass nach der Bekanntgabe der zukünftigen Wohnstandorte für Flüchtlinge verschiedene Vertreter der Politik öffentlich und über die Medien eine andere Auffassung vertreten haben. Die politischen Parteien und die Verwaltung sind seit der Veröffentlichung der Mediationsergebnisse bemüht, die getroffenen Vereinbarungen zu erläutern und in der Öffentlichkeit um Verständnis sowie Akzeptanz zu werben.

## **V. Einbindung der Öffentlichkeit in die Verfahren**

Die Öffentlichkeit wurde erst mit Einbringung der Beschlussvorlage über die Ergebnisse der Verfahren in die politischen Gremien eingebunden. Es erfolgten dann im Laufe der Zeit informative Beteiligungen der Bürger durch Informationsveranstaltungen und Bürgerversammlungen in den Stadtteilen, in denen die Planungen für eine dauerhafte Flüchtlingsunterkunft konkreter wurden. Mit dieser informativen Beteiligung war die Bitte an die angrenzenden Bewohner des Stadtteils verbunden, sich aktiv für eine Integration der Flüchtlinge einzusetzen.

## **VI. Chancen und Risiken bei der Durchführung von Mediationsverfahren**

Im Folgenden wird stichwortartig erläutert, welche Chancen und Risiken bei den durchgeführten Mediationsverfahren zur Auswahl von dauerhaften Wohnstandorten für Flüchtlinge aus Sicht der Politik, der Verwaltung und auch der nur informell beteiligten Öffentlichkeit bestehen.

### **1. Aus Sicht der Politik und Verwaltung**

#### **a) Chancen**

- Entwicklung von Kriterien, die von allen Beteiligten für die Auswahl von Wohnstandorten für Flüchtling akzeptiert werden,
- gerechte Verteilung der zukünftigen Wohnstandorte auf die Stadtteile,
- kein Wahlkampfthema und kein politischer Schlagabtausch,
- Zunahme von Informiertheit und Transparenz,
- deutliche und nachhaltige Verbesserungen in den Kommunikations- und Beziehungsstrukturen zwischen den Beteiligten.

## **b) Nachteile**

- öffentlicher Druck entsteht, allen Ansprüchen auch gerecht zu werden,
- hohes Risiko, dass im Rahmen der noch notwendigen Baugenehmigungen und der Aufstellung von Bebauungsplänen durch das Einlegen von Rechtsmitteln zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung eintreten können und hierdurch höhere Folgekosten, z. B. für notwendige Interimslösungen ausgelöst werden,
- Bindung von zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen in der Verwaltung für die Rechtfertigung der Wohnstandorte,
- Bürgerversammlungen werden als Akzeptanzbeschaffung angesehen,
- Gefährdung des sozialen Friedens in einigen Stadtteilen,
- latente Gefahr, dass im Rahmen eines Wahlkampfs Vertreter der Politik versuchen vom Münsterkonsens abzuweichen.

## **2. Aus der Sicht der Öffentlichkeit**

### **a) Chancen**

- Informative Beteiligung bringt die Öffentlichkeit nach Abschluss der Mediationsverfahren auf den aktuellen Sachstand zu den vorgesehenen dauerhaften Wohnstandorten für Flüchtlinge.

### **b) Risiken**

- Kriterien und Auswahl der zukünftigen Wohnstandorte für Flüchtlinge können nicht nachvollzogen werden,
- Verständnisklärung sowie Kompromisserzielung, und damit verbunden der Abbau von Vorurteilen, bleiben aus,
- Ängste, Sorgen aber auch Ideen der betroffenen Anwohner werden aus ihrer Sicht nicht ausreichend berücksichtigt,
- Vertrauensverlust in die Politik und Verwaltung,
- Auseinandersetzungen innerhalb des Stadtteils zwischen den Anwohnern und Gefährdung des sozialen Friedens,
- rechtliche Schritte zur Überprüfung der Entscheidungen erfordern den Einsatz von zeitlichen und finanziellen Ressourcen des Einzelnen.

## **E. Zusammenfassung und Ausblick**

Der in dem Mediationsverfahren im Jahr 2000 / 2001 vereinbarte Münster-

konsens mit dem Ansatz, dass dauerhafte Wohnstandorte für Flüchtlinge mit maximal 50 Personen durch die Entwicklung von objektiven Kriterien in allen Stadtteilen gerecht verteilt werden, hat in der Stadt Münster viele Jahre zu einer positiven Entwicklung dieses sensiblen Themas beigetragen. Dieses positive Klima ist sicherlich auch dadurch gestützt worden, dass die Anzahl der Flüchtlinge seit dem Jahr 2002 / 2003 stark rückläufig war und die dezentralen Wohnstandorte für Flüchtlinge erst im Laufe der Jahre nach und nach umgesetzt wurden.

Gleichzeitig hat sich in den letzten Jahren aber die Einstellung der Bürger verändert, die an Entscheidungsprozessen der Politik und Verwaltung stärker beteiligt werden möchten und den Verweis auf eine repräsentative Demokratie und hoheitliche Entscheidungen nicht mehr ohne weiteres akzeptieren. Die zwischen der Politik und der Verwaltung in den Mediationsverfahren getroffenen Vereinbarungen setzt der Bürger mit hoheitlichen Entscheidungen gleich. Aus seiner Sicht hat er nur noch die Möglichkeit, Position zu beziehen und sich gegen die belastenden Entscheidungen im Rahmen der ihm zustehenden gesetzlichen Möglichkeiten, z. B. der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem BauGB, zu wehren.

Die Politik und die Verwaltung werden sich daher mit der Frage befassen müssen, ob sie zukünftig eine stärkere Partizipation der Öffentlichkeit bei der Suche nach dauerhaften Wohnstandorten für Flüchtlinge ermöglichen möchten.

Eine Beteiligung der Bürger kann durch viele Verfahren, wie z. B. ein Mediationsverfahren, erfolgen. Eine Initiierung eines Mediationsverfahrens für die Auswahl von dauerhaften Wohnstandorten für Flüchtlinge unter Berücksichtigung der Partizipation von Politik, Verwaltung und der Öffentlichkeit sowie weiteren gesellschaftlichen Organisationen ist vor allem dann sinnvoll, wenn damit in Aussicht gestellt werden kann, dass es einen Beitrag zu Sicherung des sozialen Friedens leistet und es der Vorbereitung einer Verwaltungsentscheidung dient, die von allen Beteiligten akzeptiert werden kann. Genauso wesentlich ist aber auch, dass bei einer Partizipation der Öffentlichkeit allen die Gelegenheit gegeben wird, ihre Emotionen, Anregungen und Beschwerden zu äußern.

Die Beteiligung von Bürgern an einem Mediationsverfahren kann jedoch

nur dann gelingen, wenn noch ein ausreichender Entscheidungsspielraum in den Verhandlungen besteht und die Verfahren nicht zur Akzeptanzbeschaffung von Entscheidungen dienen, die bereits vorher durch die Verwaltung oder Politik getroffen wurden. Sofern eine Ergebnisoffenheit möglich ist, muss zu Beginn eines Verfahrens allen Beteiligten deutlich sein, dass es eine sogenannte Null-Variante nicht geben kann, dass innerhalb eines Stadtteils kein dauerhafter Wohnstandort für Flüchtlinge entsteht. Alles weitere darüber hinaus stellt den Verhandlungsspielraum dar und sollte offen besprochen werden können.

Mit einer stärkeren Beteiligung kann zudem der Widerstand der Öffentlichkeit, der sich gegen die von der Politik und der Verwaltung getroffenen Entscheidung richtet, und sich in Form von Bürgerinitiativen sowie etlichen Anregungen und Beschwerden äußert, in einem Mediationsverfahren produktiv mit eingebunden werden. In welcher Tiefe die Partizipation der Öffentlichkeit erfolgt, ob z. B. durch eine konsultative Bürgerbeteiligung oder im Rahmen einer Mitwirkung, sollte im Rahmen der Verfahrensvorbereitungen ausführlich thematisiert werden.

Die Bedenken der Verwaltung und der Politik, dass durch eine größere Anzahl von Beteiligten eine Handlungsunfähigkeit entsteht, können durch die Auswahl eines passenden Verfahrensdesign entkräftet werden. Hierzu ist es erforderlich, dass der Mediator bereits in der Vorbereitungsphase die Leitung des Mediationsprozesses übernimmt und damit auch zur Entlastung der Verwaltung als Konfliktbeteiligte beiträgt. Dadurch werden personelle, zeitliche und auch finanzielle Ressourcen in der Verwaltung und der Politik frei, die bei einer fehlenden Partizipation der Öffentlichkeit durch die Verteidigung der getroffenen Entscheidungen noch längere Zeit nach Beendigung des eigentlichen Mediationsprozesses gebunden sind.

Das Risiko, dass bei der Durchführung eines Mediationsverfahrens für die Wohnstandortsuche für Flüchtlinge und einer mitwirkenden Bürgerbeteiligung durch vorhandene, ausgeprägte ideologische Konflikte oder einer Blockadehaltung bei den Beteiligten nur Teillösungen oder kein Konsens erzielt werden können, bleibt bestehen. Sofern zwischen den Beteiligten in einem



Mediationsverfahren kein Konsens möglich ist, so nimmt doch die Transparenz und Informiertheit aller Beteiligten zu. Gleichzeitig kann als Nebenprodukt in einem solchen Mediationsverfahren trotzdem die Akzeptanz von dauerhaften Flüchtlingsunterkünften entstehen.

## **F. Literaturverzeichnis**

*Althammer, Christoph*, Zwischen Freiwilligkeit und Zwang: Kostensanktionen und Anreize zur Förderung von Mediation und gütlicher Streitbeilegung, in: Althammer / Eisele / Ittner / Löhnig (Hrsg.), Grundfragen und Grenzen der Mediation. Wissenschaftliche Betrachtungen aus den Perspektiven unterschiedlicher Professionen, Schriften zur Mediation und außergerichtlichen Konfliktlösung, Band 1, Frankfurt a. M. 2012

*Becker, Nicole / Fittschen, Arp*, Bürgermeister und Mediation. Eine Einführung in Mediation und andere Partizipationsverfahren im öffentlichen Bereich, Wiesbaden 2012

*Berlin, Christof*, Einsatz mediativer Elemente bei Bürgerbeteiligungen am Beispiel von „Werkstattgesprächen“, in: Becker / Fittschen (Hrsg.), Bürgermeister und Mediation. Eine Einführung in Mediation und andere Partizipationsverfahren im öffentlichen Bereich, Wiesbaden 2012

*Breidenbach, Stephan / Falk, Gerhard*, Einführung in Mediation, in: Falk / Heintel / Krainz (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement. Schriften zur Gruppen- und Organisationsdynamik, Band Drei, Wiesbaden 2005

*Carmann, Martin / Schulte-Derne, Martina* Fragen und Zuhören, in: Falk / Heintel / Krainz (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement. Schriften zur Gruppen- und Organisationsdynamik, Band Drei, Wiesbaden 2005

*Deutzmann, Friederike E.*, Umweltmediation, in: Niedostadek (Hrsg.), Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich, Stuttgart 2010

*Erzigkeit, Ilse*, Mediation im förmlichen Verwaltungsverfahren der Bauleitplanung, in: Hammacher / Erzigkeit / Sage (Hrsg.), So funktioniert Mediation im Planen + Bauen, Dritte Auflage, Wiesbaden 2014

*Fisher, Roger / Ury, William / Patton, Bruce*, Das Harvard-Konzept. Der

Klassiker der Verhandlungstechnik, 24. Auflage, Frankfurt /Main, 2013

*Fittschen, Arp*, Mediation als struktur- und verständnisgebende Methode, in: Becker / Fittschen (Hrsg.), Bürgermeister und Mediation. Eine Einführung in Mediation und andere Partizipationsverfahren im öffentlichen Bereich, Wiesbaden 2012

*Glasl, Friedrich*, Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. 11. Auflage, Bern, 2013

*Greger, Reinhard*, Teil Zwei. Mediationsgesetz, in Greger / Unberath, Mediationsgesetz. Recht der alternativen Konfliktlösung. Kommentar, München 2012

*Haft, Fritjof*, Verhandlung und Mediation. Die Alternative zum Rechtsstreit, Zweite Auflage, München / Tübingen 2000

*Hanschitz, Rudolf-Christian*, Konflikte und Konfliktbegriffe, in: Falk / Heintel / Krainz (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement. Schriften zur Gruppen- und Organisationsdynamik, Band Drei, Wiesbaden 2005

*Hammacher, Peter*, Was ist Mediation?, in: Hammacher / Erzigkeit / Sage (Hrsg.), So funktioniert Mediation im Planen + Bauen, Dritte Auflage, Wiesbaden 2014

*Hartmann, Henrik*, Besondere Herausforderungen für Mediationsverfahren in der öffentlichen Planung am Beispiel der Straßenbahn Mahrstadt, in: Becker / Fittschen (Hrsg.), Bürgermeister und Mediation. Eine Einführung in Mediation und andere Partizipationsverfahren im öffentlichen Bereich, Wiesbaden 2012

*Holznapel, Bernd / Ramsauer, Ulrich* Mediation im Verwaltungsrecht, in: Haft / Schlieffen (Hrsg.) Handbuch Mediation, Zweite Auflage, München 2009

*Ittner, Heidi*, Grundfragen der Mediation aus psychologischer Sicht, in: Althammer / Eisele / Ittner / Löhnig (Hrsg.), Grundfragen und Grenzen der Mediation. Wissenschaftliche Betrachtungen aus den Perspektiven unterschiedlicher Professionen. Schriften zur Mediation und außergerichtlichen Konfliktlösung, Band 1, Frankfurt a. M. 2012

*Kaeding, Peer*, Auswahl geeigneter Verfahren für verschiedene Anwendungsbereiche, in: Becker / Fittschen (Hrsg.) Bürgermeister und Mediation. Eine Einführung in Mediation und andere Partizipationsverfahren im öffentlichen Bereich, Wiesbaden 2012

*Kessen, Stefan / Troja, Markus*, Die Phasen und Schritte der Mediation als Kommunikationsprozess, in: Haft / Schlieffen (Hrsg.) Handbuch Mediation, Zweite Auflage, München 2009

*Knecht, Konstantin*, Mediation im Kommunalbereich, in: Niedostadek (Hrsg.), Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich, Stuttgart 2010

*König, Ursula / Wassermann, Emanuel*, Lebendige Gruppensoziogramme. Impliziertes Wissen einer Gruppe mit Ansätzen aus der Systemischen Strukturaufstellung sichtbar und erlebbar machen, in: Knapp (Hrsg.), Konflikte lösen in Teams und großen Gruppen. Klärende und deeskalierende Methoden für die Mediations- und Konfliktmanagement-Praxis in Business, Zweite Auflage, Bonn 2014

*Kracht, Stefan*, Rolle und Aufgabe des Mediators, in: Haft / Schlieffen (Hrsg.), Handbuch Mediation. Zweite Auflage, München 2009

*Krainz, Ewald E. / Simsa, Ruth*, Die Bedeutung der Moderationstechnik, in: Falk / Heintel / Krainz (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement, Wiesbaden 2005

*Mayer, Horst Otto*, Interview und schriftliche Befragung. Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung, Sechste Auflage, Oldenburg 2013

*Meister, Hans-Peter / Gohl, Christopher*, Mediation und Dialog bei Großprojekten. Der Ausbau des Flughafens Frankfurt -Verlauf, Erfahrungen, Folgerungen-, Frankfurt 2012

*Meuer, Dirk / Troja, Markus / Zilleßen, Horst*, Mediation im öffentlichen Bericht – Status und Erfahrungen in Deutschland 1996-2002. Abschlussbericht eines Forschungsprojektes im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms „Mensch und globale Umweltveränderungen“. Oldenburg: MEDIATOR – Zentrum für Konfliktmanagement und –forschung an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Oldenburg 2004,

([http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte\\_forschung\\_bericht\\_dfg.pdf](http://www.mediatorgmbh.de/data/downloads/projekte_forschung_bericht_dfg.pdf) (login vom 02.05.2015))

*Meuer, Dirk / Troja, Markus*, Mediation im öffentlichen Bereich, in: Falk / Heintel / Krainz (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement, Wiesbaden 2005

*Montada, Leo / Kals, Elisabeth*, Mediation. Psychologische Grundlagen und Perspektiven, dritte Auflage, Weinheim 2013

*Niedostadek, André*, Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich, Stuttgart 2010

*Oboth, Monika / Seils, Gabriele*, Mediation in Gruppen und Teams. Praxis- und Methodenbuch. Konfliktklärung in Gruppen, inspiriert durch die Gewaltfreie Kommunikation, Vierte Auflage, Paderborn 2011

*Ortloff, Karsten-Michael*, Mediation und Justiz, in: Haft / Schlieffen (Hrsg.) Handbuch Mediation, Zweite Auflage, München 2009

*Petersen, Felicia / Becker, Nicole*, Grundlagen der Mediation, in: Becker / Fittschen (Hrsg.), Bürgermeister und Mediation. Eine Einführung in Mediation und andere Partizipationsverfahren im öffentlichen Bereich, Wiesbaden

2012

*Röthemeyer, Peter*, Mediation. Grundlagen. Recht. Markt., Stuttgart 2015

*Rosner, Siefried / Winheller, Andreas*, Mediation und Verhandlungsführung. Theorie und Praxis des wertschöpfenden Verhandeln-nicht nur in Konflikten, Band Vier, München und Mering 2012

*Rüssel, Ulrike*, Grundlagen der Mediation im öffentlichen Bereich, in: Niedostadek (Hrsg.), Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich, Stuttgart 2010

*Teubert, Benjamin*, Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren im Verwaltungsverfahren?, Baden-Baden 2011

*Unberath, Hannes*, Teil Zwei. Mediationsgesetz, in: Greger / Unberath, Mediationsgesetz. Recht der alternativen Konfliktlösung. Kommentar, München 2012

*Zillessen, Horst*, Demokratietheoretische Aspekte der Mediation, in: Falk / Heintel / Krainz (Hrsg.), Handbuch Mediation und Konfliktmanagement, Wiesenbaden 2005

*Zielleßen, Horst*, Mediation und Justiz, in: Haft / Schlieffen (Hrsg.) Handbuch Mediation, Zweite Auflage, München 2009

*Zilleßen, Horst*, Umweltmediation, in: Haft / Schlieffen (Hrsg.) Handbuch Mediation, Zweite Auflage, München 2009

### **Sonstige Quellen**

*Troja, Markus*, Mediation im öffentlichen Bereich, Stand 29.04.2014, (<https://www.mediationaktuell.de/news/mediation-im-oeffentlichen-bereich> (login vom 16.02.2015)).

Artikel in den Westfälischen Nachrichten vom 21.11.2014

(<http://www.wn.de/Muenster/1796811-Fluechtlingsheim-an-der-Bahlmannstrasse-Streit-um-die-gruene-Wiese/1796812-Front-gegen-Fluechtlingsplaene-Anwohner-wollen-Gruenflaeche-nicht-fuer-Unterkunft-opfern>, (login vom 09.05.2013))

Artikel in den Westfälischen Nachrichten vom 18.11.2014

(<http://www.wn.de/Welt/Politik/1797378-Kommentar-zur-Fluechtlingsdiskussion-Jeder-traegt-Verantwortung> ,(login vom 09.05.2013))

Artikel der Westfälischen Nachrichten vom 18.11.2014,

(<http://www.wn.de/Muenster/Stadtteile/Handorf/1792860-Am-Kirschgarten-wird-gebaut-Fluechtlingsheim-Handorf-Anwohner-haben-Informationsbedarf/1792862-Kommentar-zur-Fluechtlingsdebatte-Information-ist-alles-Fluechtlingsdebatte> (login 09.05.2015))

Wohnungsmarktbericht der Stadt Münster aus dem Jahr 2001,

(<http://www.muenster.de/stadt/wohnungsamt/download/wohnungsmarkt2001.pdf>, (login vom 16.05.2015)).

BT-Drs. 17/5335 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/053/1705335.pdf> , (login vom 22.05.2015))

## **G. Anhangverzeichnis**

- Anhang 1: -
- Anhang 2: -
- Anhang 3: -
- Anhang 4: Prozessdokumentation „Gesamtstädtische Verteilung von Flüchtlingsunterkünften im Stadtgebiet“ des Mediationsprozesses: Oelde 17.08.- 19.08.2000
- Anhang 5: Dokumentation „Ergebnisse des kommunalpolitischen Planungsprozesses zur Unterbringung von Flüchtlingen in Münster“, Mediationsprozess Schöppingen, 12.09.-14.09.2014
- Anhang 6: Öffentliche Beschlussvorlage 731/00 „Konzept zur Integration und Unterbringung von Flüchtlingen“
- Anhang 7: Öffentliche Beschlussvorlage 167/2001 „Integration und Unterbringung von Flüchtlingen“
- Anhang 8: Öffentliche Beschlussvorlage 475/02 „Flüchtlingseinrichtung in Hilstrup“
- Anhang 9-1: Öffentliche Beschlussvorlage V/0705/2014 „Neue Standorte für Flüchtlingseinrichtungen – Ergebnis des Mediationsprozesses 2014“
- Anhang 9-2: Ergänzungsvorlage zu der öffentlichen Beschlussvorlage V/0705/2014/1 „Neue Standorte für Flüchtlingseinrichtungen – Ergebnis des Mediationsprozesses 2014“
- Anhang 9-3: Anlage mit Wohnstandorten zu der öffentlichen Beschlussvorlage V/0705/2014/1 „Neue Standorte für Flüchtlingseinrichtungen – Ergebnis des Mediationsprozesses 2014“