

Christoph Besemer et al.

Politische Mediation

**Prinzipien und Bedingungen gelingender Vermittlung
in öffentlichen Konflikten**



Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 47

Herausgeberinnen

Stiftung Mitarbeit
Ellerstr. 67
53119 Bonn
Telefon (02 28) 6 04 24-0
Telefax (02 28) 6 04 24-22
E-Mail: info@mitarbeit.de
Web: www.mitarbeit.de
www.buergergesellschaft.de
www.netzwerk-buergerbeteiligung.de

Werkstatt für Gewaltfreie Aktion, Baden
Büro Freiburg
Vaubanallee 20
79100 Freiburg
Telefon (07 61) 4 32 84
E-Mail: buero.freiburg@wfga.de
Web: www.wfga.de

Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 47

Redaktion: Christoph Besemer, Hanns-Jörg Sippel
Umschlag: bamberg-guide/photocase.de (großes Foto),
Quartiersarbeit Vauban
Layout: Stiftung Mitarbeit
Druck: In Puncto Druck und Medien GmbH, Bonn
Verlag Stiftung Mitarbeit
ISBN 978-3-941143-17-3

Bonn 2014

Erweiterung eines Flüchtlingsheims

Dialog kontra fremdenfeindliche Meinungsmache

Roland Schüler

Die Unterbringung von anerkannten Flüchtlingen ist ein emotional sehr beladenes Thema. Sehr schnell wird es zu einem Politikum in der Öffentlichkeit. Wenn dies nicht bearbeitet wird, kann es zu schweren Auseinandersetzungen führen, wie im August 2013 in Berlin-Hellersdorf. Oder es wird sogar Gewalt angewendet wie in Rostock-Lichtenhagen. Mediation als Verfahren der konstruktiven gewaltfreien Konfliktlösung zeigt einen anderen Weg auf.

Auslöser für eine solche Vermittlung im Stadtbezirk Köln-Lindenthal war die Ende 2012 geplante Erweiterung eines Flüchtlingsheims. Am vorgesehenen Ort existierte schon seit 20 Jahren eine Unterkunft für Flüchtlinge. Die zunehmende Zahl von Flüchtlingen, für die die Stadt Köln eine Verpflichtung zur Unterbringung hat, machte weitere Überlegungen und Planungen nötig. Die Stadt Köln hatte sich vor Jahren für ein dezentrales Konzept mit kleinen Einheiten der Unterbringung entschieden. Dies umzusetzen scheiterte jedoch an der bitteren Realität, dass die Stadt zu wenig günstigen Wohnraum anmieten konnte.

Die heute vorhandene Unterkunft für Flüchtlinge war früher doppelt so groß. Als die Flüchtlingszahlen zurückgingen, wurde zwischenzeitlich ein Gebäude abgerissen, . So schöpften die Anwohner/innen schon Hoffnung, dass die gesamte Unterkunft entfällt und der seit langem versprochene Grünzug entsteht.

In der damaligen Situation, Ende 2012, ergaben sich für die Stadtverwaltung folgende Vorteile für diesen Standort: ein kurzfristig verfügbares Gelände im Eigentum der Stadt und ein rechtlich gesicherter Standort. Zudem, hieß es, sei die Nachbarschaft schon an die Unterbringung der Flüchtlinge gewöhnt, dies erleichtere einen ergänzenden Neubau.

Die Nachbarschaft besteht aus einer Eigentümer-Wohnanlage mit 800 Eigentümer/innen, die in zwei Eigentümergemein-

schaften organisiert ist. In der Vergangenheit hatte es – aus Sicht der Anwohner/innen – einige Vorfälle mit den Flüchtlingen ergeben, sodass die Anwohner/innen negativ bis äußerst negativ eingestellt waren. Sie betonten deutlich und eindringlich, dass sie eine Erweiterung der Unterkunft verhindern wollten. Weitergehend hieß es: Dieses Heim soll nun, nach über 20 Jahren, endgültig weg.

Gab es realistische Chancen der Verhinderung?

Die Verwaltung hatte starke Macht, das Projekt zu realisieren. Die Kommune ist verpflichtet, den Flüchtlingen eine Unterkunft zu bieten. Daraus leitete sie ihre Handlungsmacht ab. Die Verwaltung ging pragmatisch vor und die Plus-Punkte für den Standort überwogen. An anderen möglichen Standorten gab es zum Teil deutlich schwierigere Probleme. Andere Konzepte waren in der kurzen Zeit, die zur Verfügung stand, nicht machbar. So konnte eigentlich nur über das »Wie« der Unterbringung gesprochen werden. Darüber zu reden, hatte die Verwaltung allerdings nicht in Betracht gezogen.

Die Politik ist an die Pflichtaufgabe gebunden und froh, wenn die Verwaltung die »Kastanien« einer solchen Entscheidung aus dem Feuer holt. Über das »Wie« der Unterbringung wurde manchmal parteipolitisch gestritten. Die realen Möglichkeiten der Verhinderung des Projektes für die Nachbarschaft tendierten gegen Null: rechtlich kein Ansatz und politisch scheinbar keine Unterstützung.

Eine Möglichkeit der Einflussnahme wäre der Protest. Dieser ist in der Regel jedoch wirkungslos, da Politik und Verwaltung den Protest ignorieren und einfach handeln. Ihren Unmut können die Bürger/innen dann in massiven emotionalen Ausbrüchen gegenüber Flüchtlingen zum Ausdruck bringen. Zudem nutzen extreme Parteien den Unmut der Bürger/innen gerne aus und stacheln diesen sogar noch an, um daraus politischen »Erfolg« zu erzielen, vergiften damit aber das gesellschaftliche Klima. Dies konnte man zuletzt im Sommer 2013 in Berlin-Hellersdorf erleben.

Erfahrungen der Auseinandersetzung in einem anderen Kölner Stadtteil

In Köln war an einem weiteren Ort ebenfalls eine Erweiterung einer bestehenden Flüchtlings-Unterkunft vorgesehen. Dieser Standort ähnelte in vielen Voraussetzungen dem in Köln-Lindenthal. Es handelte sich um eine dörfliche Nachbarschaft aus Mehrfamilienhäusern und Einfamilienhäusern. Hier gab es keine vertraulichen Vorgespräche. Die öffentliche Informationsversammlung der Stadt Köln zur Vorstellung des Projektes entwickelte sich zu einer massiven und emotionalen Ablehnung des Flüchtlingsheims und der Flüchtlinge. Rassistische Äußerungen aus dem Publikum wurden beklatscht. Zudem wurden Äußerungen von Vertretern der rechtsextremen Partei »Pro Köln« (PK) begeistert aufgenommen. Die wenigen Äußerungen zu Mäßigung oder Zustimmung zu dem Vorhaben wurden massiv abgelehnt. Ein Zitat aus dem Bericht der örtlichen Presse belegt dies: »Die G. fürchteten zunehmende Kriminalität und Verschmutzung rund um das Heim und lehnen die Erweiterung deshalb ab. Für eine sachliche Auseinandersetzung blieb wenig Raum.«⁹³

Die massive Verärgerung wurde verstärkt durch die zunehmende Erkenntnis, dass es eigentlich keine realistische Chance gab, das Projekt zu verhindern und die Anwohner/innen nur ohnmächtig gegen die Erweiterung des Flüchtlingsheims anrennen konnten. Damit ist die zukünftige Nachbarschaft zum Flüchtlingsheim vergiftet. Ob »Pro Köln« oder andere extreme Gruppen bei der nächsten Wahl davon profitieren werden, ist offen. Zudem ist die Ohnmacht der Bürger/innen verstärkt worden, denn ihre Erfahrung ist, »die da oben entscheiden doch immer gegen uns«.

Die Mediation in Köln-Lindenthal

Als stellvertretender Bezirksbürgermeister in Köln-Lindenthal und Mediator wollte ich einen anderen Weg einschlagen und eine Eskalation des Konflikts um die Erweiterung der Flüchtlingsunterkunft verhindern. Zudem waren mir im Vorfeld – als die Erweiterung als Möglichkeit noch gar nicht angedacht war – Mei-

⁹³ vgl. Bericht des Kölner Stadt-Anzeigers vom 6. Februar 2013

nungen bekannt geworden, die eine sehr deutliche Ablehnung des bisherigen Flüchtlingsheims zum Ausdruck gebracht hatten.

In die Vorbereitungsphase der Mediation waren der Bezirksamtsleiter des Stadtbezirks Lindenthal und der Vorsitzende der CDU-Fraktion im Stadtbezirk einbezogen. Die Bezirksbürgermeisterin befand sich im Urlaub. Da meine Arbeit als stellvertretender Bezirksbürgermeister ehrenamtlich ist, kostete die Mediation kein Geld.

Beteiligt an der lokalen Mediation rund um die Erweiterung des Flüchtlingsheims wurde nur die direkt betroffene örtliche Bürgerschaft. In der Stadt Köln gibt es eine Vielzahl von Akteuren, die sich mit Flüchtlingsfragen beschäftigen: der offizielle Runde Tisch zu Flüchtlingsfragen, Initiativen für Flüchtlinge wie »Kein Mensch ist illegal«, Kirchengemeinden, aber auch die extreme Partei »Pro Köln«. All diese sind nicht beteiligt worden, da es nur um die Interessen und Bedürfnisse an diesem Standort gehen sollte. Mit dem Vorsitzenden des Runden Tisches habe ich das Verfahren so abgesprochen. Bewusst nicht beteiligt wurde die Gruppe »Pro Köln«. Sie hat andere Interessen als die Bürger/innen vor Ort.

Durch diesen engen Kreis war es möglich, die zuständige Verwaltung der Stadt Köln für das Gespräch zu gewinnen. Meine Absicht war es, vor dem politischen Auftrag zur Erweiterung der Flüchtlingsunterkunft, der vom Rat an die Verwaltung gegeben wird, eine Mediation durchzuführen. Die Verwaltung leistet in der Regel die inhaltliche Vorbereitung zu den politischen Beschlüssen und hat die entsprechenden Informationen. Sie hat aber das formale Problem, dass sie ohne politischen Beschluss nicht in ein Gespräch eintreten kann – mit wem auch immer. Der vertrauliche Rahmen, der enge Kreis der Beteiligten und ein Gespräch ohne die aktive Beteiligung der Politik boten die Voraussetzungen für die Teilnahme der Verwaltung. Hilfreich war das Vertrauen der Verwaltung zu mir in meiner Funktion als stellvertretendem Bezirksbürgermeister, der um die »Nöte« der Verwaltung weiß und so Brücken bauen kann. Unterstützung kam durch unsere Bezirksverwaltung, also von »Verwaltung zu Verwaltung«. Der Bezirksamtsleiter hat in einem Gespräch mit der Verwaltung um

Zutrauen und Vertrauen zu dieser Mediation geworben. Auch vom Vorsitzenden des Runden Tisches wurde an die Verwaltung die Empfehlung ausgesprochen mitzumachen.

Die Bürger/innengemeinschaft vor Ort war mittels eines Telefonats und einer Einladung relativ schnell gewonnen. Allein die frühzeitige Ansprache und Beteiligung war für sie wertvoll genug, um sich in den Diskurs einzubringen. Zudem half der offizielle Rahmen: Ort des Gespräches war das Bezirksrathaus Lindenthal und die Einladung sprachen der stellvertretende Bezirksbürgermeister und alle Fraktionen aus.

Im Vorfeld hatte ich die Fraktionen der Bezirksvertretung Lindenthal (CDU 6, Bündnis 90/Grüne 5, SPD 4, FDP 2) und den Einzelvertreter der Linken über das geplante Gespräch informiert. Der Vertreter von »Pro Köln« wurde nicht einbezogen. Die Fraktionen sollten als Einlader für das Gespräch unterstützend wirken. Die Fraktionsvorsitzenden und interessierte Mandatsträger waren im so genannten Außenkreis am Gespräch beteiligt, wirkten aber nicht aktiv mit. Dies ist der Politik vertraut, denn bei offiziellen Beteiligungsabenden bei der Bauleitplanung sind die Politiker/innen nur anwesend, um zu hören. Da es ein Abend von Bürger/innen und Verwaltung ist, haben sie kein Rederecht. So wurde auch in der Mediation verfahren. Die nicht beteiligte Gruppe von »Pro Köln« wusste nichts vom Verfahren und bereitete sich strategisch nur auf den öffentlichen Bürgerinformationsabend vor.

Gab es eine Ergebnisoffenheit?

Ob es je eine vollständige Ergebnisoffenheit gegeben hat, wage ich nicht einzuschätzen. In den Vorstellungen der Bürgergemeinschaft können von »genereller Ablehnung« über »ob überhaupt« bis hin zu »Wie kann die Erweiterung verträglich für uns sein?« alle Interessen vorhanden gewesen sein. Die Bürger/innen sind jedoch offen in das Gespräch gekommen, um »das Beste« für ihre Gruppe zu erzielen. Somit war keine fundamentale Opposition vorhanden. Sie schätzten ihren Spielraum im Gespräch mit der Verwaltung höher ein als die Einflussmöglichkeit über die Politik. Denn aus der Politik war deutlich zu vernehmen, dass sie einvernehmlich (außer PK) der Erweiterung der Unterbringung

zustimmen wird. Ob ein massiver Widerstand aus der Bürgerschaft die Verwaltung veranlasst hätte, auf die Erweiterung zu verzichten, ist spekulativ. Dies wurde von mir nicht erfragt. Für die Verwaltung war eine Ergebnisoffenheit nicht möglich, da sie vermeintlich unter dem Zwang stand, diesen Standort für eine Erweiterung zu nutzen. Sonst wäre es in der Logik der Verwaltung gar nicht zu diesen Überlegungen gekommen.

Ablauf und Besonderheiten der Mediation

Es handelte sich um eine normale Mediation. In der Einladung hatte ich einfach von einem »Gespräch« zur Klärung der Frage der Erweiterung des Flüchtlingsheims gesprochen. Ob wir dann in eine Mediation eintreten konnten und wollten, habe ich den Teilnehmer/innen überlassen. Speziell war nur die Vertrauensstellung des stellvertretenden Bezirksbürgermeisters als Mediator. So konnten die Beteiligten kurzfristig gewonnen werden und der Rahmen vertraulich und nicht-öffentlich bleiben.

Im kleinen Sitzungssaal des Bezirksrathauses waren 15 Vertreter/innen der Anwohner/innen und drei Vertreter/innen der Stadtverwaltung Köln zum Gespräch zusammengekommen. Ergänzend waren Vertreter/innen aus allen Parteien und der Bürgeramtsleiter anwesend. Nach einer kurzen Begrüßung und einer Einführung in das Thema »Unterbringung von Flüchtlingen am bestehenden Flüchtlingsheim« ergab sich ein offenes Gespräch der Beteiligten über die Positionen »Erweiterung« und »Ablehnung« des Flüchtlingsheims. Durch Klären und Erhellern der Interessen und Bedürfnisse konnte schließlich ein konstruktiver Weg für das gemeinsame »Wie« gefunden werden, der dann zu einer einmütigen Lösung führte. So gesehen war die Ergebnisoffenheit bei unausgesprochenen Leitplanken zielführend.

Im Verlauf der Mediation wurde eine Reihe von einvernehmlichen Lösungsvorschlägen erarbeitet. Ich hatte die Punkte notiert und mündlich am Ende vorgetragen und nachgefragt, ob diese so stimmten. Zur Absicherung wurde die von mir dokumentierte Vereinbarung an die Beteiligten versandt mit der Bitte um schriftliche Zustimmung. In der Mediation war beschlossen worden, dass diese Vereinbarungen anschließend mittels eines politischen Beschlusses gefestigt werden sollten.

Umgang mit der Presse

Im Vorfeld hatte ich die lokalen Zeitungen über den Plan der Erweiterung des Flüchtlingsheims und die Mediation informiert. Ich bat um eine Zurückhaltung bis nach dem Gespräch, um den Erfolg nicht zu gefährden. Da die Journalist/innen mich als Mediator und stellvertretenden Bezirksbürgermeister kannten, fand diese Bitte offene Ohren. Die Presse war somit bei dem Gespräch nicht anwesend. Nachdem die Vereinbarung von beiden Seiten abgesegnet worden war, wurde die Presse von mir informiert. Sie hat dann positiv über das Ergebnis und die erreichten Inhalte berichtet.

Die Ergebnisse und deren Umsetzung

Es wurde vereinbart, dass in den Häusern Bewohner/innen aufgenommen werden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Bleiberecht haben werden.

Eine effiziente sozialtherapeutische und ordnungspolitische Begleitung und Betreuung mit ausreichendem Personal wird durch die Verwaltung sichergestellt.

Die Verwaltung stellt kompetente Gesprächspartner/innen für alle Belange im Zusammenhang mit den Bewohner/innen der Liegenschaft, für die direkten Anwohner/innen und für Weidener Bürger/innen vor Ort zur Verfügung.

Für den Gesamttraum wurde eine Sozialraumanalyse in Auftrag gegeben.

Die Vereinbarungen wurden als gemeinsamer Antrag aller Fraktionen und des Einzelmandats der Linken zur Sitzung in die Bezirksvertretung Lindenthal eingebracht und einstimmig verabschiedet. Auch mit der Stimme des Politikers von »Pro Köln«, der kurz vor der Abstimmung aus der PK ausgetreten war. Dem folgte dann der zuständige Ratsausschuss, indem er die Vereinbarung für alle Erweiterungen von Flüchtlingsheimen übernahm. Neben der politischen Absicherung war die im Gespräch signalisierte Zustimmung der Verwaltung in der Umsetzung immens wichtig.

Ein wichtiges Thema der Mediation war die Verlässlichkeit der Aussagen durch die Verwaltung. Die Bürger/innen haben in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen gemacht. Hilfreich war die Erstellung einer Liste von verantwortlichen Ansprechpartner/innen bei der Verwaltung, die garantiert erreichbar sind. Ein Knackpunkt der Mediation war die Frage, wie die schlechten Erlebnisse und Erfahrungen mit dem Flüchtlingsheim in den letzten 20 Jahren abgeschlossen werden konnten. Dies gelang, weil im vertrauten Rahmen darüber offen gesprochen werden konnte. Erst so konnte eine Chance für eine Erweiterung in der Zukunft hergestellt werden.

Bewertung der Mediation

Die Gesamtzufriedenheit nach dem Gespräch war sehr groß. Sie wurde noch größer nach dem positiven konstruktiven Verlauf der anschließenden Bürgerinformation nach den politischen Beschlüssen. Die Mediationsversammlung verlief konstruktiv und ohne Eskalation. Vertreter/innen von »Pro Köln« hatte keine Chance, die Stimmung zu beeinflussen. Bei der Bürgeranhörung am anderen Standort hatte sich eine ganz andere Stimmung aufgebaut. Die Bürger/innen würdigten das Ergebnis der Mediation:

»Nachdem die Leute ihrem zurückliegenden Ärger Luft gemacht hatten, ging man im Publikum aber schnell dazu über, konstruktive Vorschläge zu machen«, so ein Zitat des Kölner Stadt Anzeiger vom 14. Februar 2013 im Bericht über die öffentliche Bürgerversammlung. Auch die Beteiligten an der Mediation äußerten die Zufriedenheit. Ein Zitat aus einer E-Mail von einer Anwohnerin:

»Ich hoffe und wünsche mir, Sie halten mich (uns) weiterhin auf dem Laufenden. Vielen Dank. Schön, dass es Politiker – wie Sie – gibt. Mit besonders lieben Grüßen und besten Wünschen für eine gute Zeit.«

Aus einem Schreiben der Objektverwaltung:

»Zunächst möchten wir uns auch auf diesem Wege noch einmal für Ihre Einladung und der Möglichkeit, an der Informationsveranstaltung vom 26.11.2012 teilzunehmen, herzlich bedanken. (...) Wir bedanken uns für Ihr Engagement!«