

Facharbeit

Kurt Bieder, Mediator und Rechtsanwalt

**Methodenkompetenz in der Mediation als
Grundlage für eine erfolgreiche Tätigkeit im
öffentlichen Bereich**

**Universität St. Gallen, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Lehrgang
2011/2012 Mediation - Wirtschaft - Arbeitswelt - öffentlicher Bereich**

Luzern, 3. Dezember 2012

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Einige Beispiele aus dem Pflichtenheft der Behördentätigkeit	1
2.1. Neubau einer Brücke	1
2.2. Revision einer Bau- und Zonenordnung, BZO.....	2
2.3. Gebietsentwicklung	2
2.4. Schulhausanlage:	3
2.5. Kulturbauten vs. Wohn- und Geschäftshäuser.....	3
2.6. Finanzierung von Freizeitangeboten	4
2.7. Public Private Partnership-Projekte, PPP.....	4
3. Die Mediation bzw. mediatives Handeln	4
4. Beispiele des Einsatzes von Instrumenten der Mediation.....	5
4.1. Neubau einer Brücke:	5
4.2. Revision einer Bau- und Zonenordnung, BZO.....	6
4.3. Gebietsentwicklung	7
4.4. Schulhausanlage:	8
4.5. Kulturbauten vs. Wohn- und Geschäftshäuser	9
4.6. Finanzierung von Freizeitangeboten	10
4.7. Public Privat Partnership-Projekte, PPP.....	10
5. Fazit.....	11

1. Einleitung

Unser Staatswesen ist in sämtlichen Bereichen durch das Prinzip der Machtteilung geprägt. Ob im Bund, im Kanton oder auf der Ebene der Gemeinde müssen sämtliche Entscheide durch Mehrheiten gestützt sein. Sei es in der Exekutive, im Parlament oder in einer Volksabstimmung, stets müssen Mehrheiten erwirkt werden. Akzentuiert wird diese Herausforderung durch die Tatsache, dass die einzelnen politischen Kräfte in der Minderheit sind, also keine Partei das alleinige Sagen hat.

Wer bei seinem ganzen Tun einer Mehrheit gerecht werden muss, hat sein Handeln entsprechend auszurichten. Gefragt ist eine Methode, welche geeignet ist, dieses Handeln optimal zu unterstützen. Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, welche Beiträge die Mediation hierfür erbringen kann.

Die Arbeit schildert unter Ziffer 2 einige repräsentative Beispiele aus dem öffentlichen Tätigkeitsgebiet. Unter Ziffer 3 werden die Mediation bzw. der Ablauf einer Mediation dargestellt. Aufgrund dieser Erkenntnisse werden in Ziffer 4 die Einsatzmöglichkeiten von mediativen Instrumenten bei den aufgeführten Beispielen aus dem Pflichtenheft der Behördentätigkeit dargelegt. Die Arbeit mündet unter Ziffer 5 in ein Fazit.

2. Einige Beispiele aus dem Pflichtenheft der Behördentätigkeit

Die nachfolgenden Beispiele beruhen auf dem Erfahrungshintergrund des Verfassers dieser Arbeit, haben aber durchaus repräsentativen Charakter. Kernaufgabe eines Regierungsmitglieds ist es, Vorlagen aus dem eigenen Fachbereich bis zur Beschlussfassung durch die zuständige Instanz (Exekutive, Parlament oder Stimmbevölkerung) zu steuern. Nachfolgend gehe ich auf einige Anwendungsfälle ein.

2.1. Neubau einer Brücke

Der Ersatz einer in die Jahre gekommenen Brücke für den Verkehr tangiert verschiedene Interessen, insbesondere dann, wenn ein Eisenbahn-Gleiskörper zu queren ist. Wie muss der Betrieb für die verschiedenen Verkehrsträger während des Baus aufrecht erhalten werden, wie wird die neue Verkehrsfläche zwischen den Fussgängern, den Velofahrenden, dem Bus, dem motorisierten Individualverkehr aufgeteilt, wie werden die Bau- und zukünftigen Unterhaltskosten zwischen den Verkehrsträgern über und unter der Brücke aufgeteilt, usw. Einen Anwendungsfall beschäftigte in jüngerer Vergangenheit die Luzerner Politik. Die Langensandbrücke verbindet einen umfassenden Teil des Siedlungsgebietes mit dem Zentrum. Sie quert einen SBB-Gleiskörper, auf welchem der ganze schienengebundene Fernverkehr in den

Hauptbahnhof Luzern gelangt. Die ursprüngliche Brücke war sehr sanierungsbedürftig, es mussten Gewichtsbeschränkungen für den Schwerverkehr ins Auge gefasst werden, die Kapazitäten für die verschiedenen Verkehrsträger waren absolut ungenügend. Beispielsweise war es unabdingbar, die neue Brücke stützenfrei zu konzipieren, um so die Anzahl Gleise erhöhen zu können. Der Neubau einer Brücke war unausweichlich, wobei mangels Umfahrungsmöglichkeiten alle Verkehrssysteme ohne Unterbruch betrieben werden mussten. Vorab stellte sich die Frage, wer als federführende Bauherrschaft auftreten soll, die SBB oder die Stadt, nachdem die Brücken-Fahrbahnfläche zu den Gemeindestrassen gehört.

2.2. Revision einer Bau- und Zonenordnung, BZO

Bei der Revision einer BZO stehen immense wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel. Die Umzonung eines Familiengartenareals in eine Wohnzone, die neue Festlegung der Nutzungsdichte, die Anordnung von Wohnanteilvorschriften, die Positionierung von Hochhäusern, die Ausdehnung von Schutzzonen, die Auszonung von bisherigem Bauland haben grosse monetäre und ideelle Auswirkungen. Im Rahmen der laufenden Revision der BZO der Stadt Luzern ergaben sich in einem Bereich besonders anspruchsvolle Fragestellungen, die verschiedene auseinandergehende Interessenlagen betrafen. In Luzern stellt der Tourismus einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar. An exponierten Lagen entstanden diverse grosse Hotelanlagen, die ortsbildprägend sind. Sie sind grossenteils gemäss bisheriger Nutzungsplanung in der Wohnzone situiert. Angesichts der gegenwärtigen Ertragschwäche von verschiedenen Hotelanlagen im Bereich der 4- und 5-Stern-Hotellerie bestehen konkrete Pläne, diese Bauten Investoren zu verkaufen, welche in Aussicht nehmen, die Grundstücke umzunutzen und Luxus-Wohnungsbau zu betreiben. Diese Absichten widersprechen diametral den Interessen von touristischen Kreisen. Luzern verzeigt einen Mangel an Hotelbetrieben im Hochpreissegment. Ein Handlungsbedarf wird insbesondere auch auf der politischen Ebene geltend gemacht.

2.3. Gebietsentwicklung

Eine Gebietsentwicklung, die privates Land und Grundstücke der öffentlichen Hand umfasst, ist konfliktträchtig. Die bisherigen Nutzer müssen Veränderungen erdulden, neu zu installierende Nutzungen stehen zueinander in Konkurrenz, eine Verdichtung bedingt eine angemessene Freiraumgestaltung, wobei sich die Frage stellt, welche Parzellen dafür eingesetzt werden sollen und wie allenfalls ein finanzieller Ausgleich gestaltet wird. Ein umfassendes Projekt wurde kürzlich auf der Luzerner Allmend umgesetzt. Über Jahrzehnte hinweg diente die Allmend der Allgemeinheit. Periodisch wurden Bedürfnisse, welche im Innern der Stadt keinen Platz (mehr) hatten, auf der Allmend angesiedelt. So wurde eine grosse Schiessanlage dorthin verlegt, ein Fussballplatz mit Tribüne und Stehplätzen wurde realisiert, das Messewesen fand dort eine

Heimat, usw. Ein eminenter Handlungsbedarf entstand, weil das Fussballstadion nicht mehr den Anforderungen für den Profisport entsprach.

2.4. Schulhausanlage:

Aufgrund von neuen Unterrichtsformen und familienergänzenden Angeboten (Horte, Tagesschulen) müssen bestehende Schulanlagen erweitert werden. Dadurch werden Freiräume bedrängt. Beispielsweise wird zur Diskussion gestellt, eine Grünfläche, die das Quartierleben bereichert, in Anspruch zu nehmen. Aus dieser Konstellation erwachsen klassische Nutzungskonflikte. Einen Anwendungsfall ergab sich im Luzerner Säliquartier. Dort musste eine sehr grosse Schulanlage erneuert und weiterentwickelt werden. Ein denkmalpflegerisch schützenswerter Bau wurde in jüngerer Vergangenheit negativ beeinträchtigt, indem auf eine bestehende Turnhalle unsensibel eine zweite Halle gebaut wurde. Infolge statischer Probleme entstand ein dringender Handlungsbedarf. Gleichzeitig musste ein umfassendes Angebot für einen Mittagstisch bzw. Tagesschule realisiert werden. Eine Turnhalle, welche in ein Schulhaus integriert war, bot die räumlichen Voraussetzungen dazu. Ein gesetzmässiger Schulbetrieb und die Bedürfnisse des Vereinssports konnten den ersatzlosen Wegfall von 2 Turnhallen nicht verkraften. Noch nicht bebaute Flächen stellten der grosszügige Pausenplatz und eine beliebte Spielwiese dar. Während vielen Jahren konnte kein politischer Konsens hergestellt werden.

2.5. Kulturbauten vs. Wohn- und Geschäftshäuser

In dicht besiedelten Gebieten kommt es häufig zu Konflikten zwischen verschiedenen Nutzungsarten. Bestehende Kulturbauten wie Jugendhäuser mit Immissionen, insbesondere während der Nacht, vertragen sich schlecht mit den Bedürfnissen von Wohnüberbauungen. Ein klassischer Anwendungsfall ergab sich im luzernischen Tribschenquartier. Die international tätige Firma Emmi betrieb dort auf einem sehr grossen Grundstück während Jahrzehnten eine Butterzentrale, also einen Produktionsbetrieb, welchen nächtliche Lärmimmissionen, stammend von Nachbarliegenschaften, nicht störten. Vor diesem Hintergrund entstanden in der Nachbarschaft ein Jugendhaus sowie ein Theater. Aus nachvollziehbaren Gründen kam die Emmi zum Entscheid, die Butterzentrale nicht mehr mitten in der Stadt zu betreiben, sondern mit einem bestehenden Produktionsbetrieb ausserhalb der Stadt zusammenzulegen. Zur gleichen Zeit stellte sich für die Emmi die Frage, ob sie ihren Sitz in Luzern an einen anderen Ort verlegen soll, weil das bisherige Bürogebäude in Luzern zu klein wurde. Eine Option war die Parzelle „Butterzentrale“. Infolge der Grösse des Grundstücks und angesichts der Zonenvorschriften wollte die Emmi aus Rentabilitätsgründen auch Wohnungsbau betreiben. Die Konflikte mit den Kulturbetrieben waren vorprogrammiert.

2.6. Finanzierung von Freizeitangeboten

Der Adressatenkreis von Freizeitangeboten im öffentlichen Raum ist vielfältig. Diese Aktivitätsmöglichkeiten werfen regelmässig keinen direkten Ertrag ab, sind jedoch insbesondere für Tourismusdestinationen von grosser Bedeutung. Nur eine Vielzahl von solchen Attraktionen bietet die Grundlage für ein erfolgreiches Wirken im Tourismusbereich. Einen illustrativen Anwendungsfall stellt der Felsenweg am Bürgenstock dar. Pioniere haben im 19. Jahrhundert einen spektakulären Weg am Felsen des Bürgenstocks erstellt. Von diesem Angebot profitieren in erster Linie die Bürgenstock-Hotels, in zweiter Linie die ganze Tourismusregion Innerschweiz. Der Felsenweg stellt auch ein beliebtes Ausflugsziel von Einheimischen dar. Der Felsenweg wird geografisch als Bestandteil des Kantons Nidwalden wahrgenommen, ist jedoch Hoheitsgebiet der Stadt Luzern und gehört der Korporation Luzern. Der Erneuerungs- und Unterhaltsbedarf der technisch anspruchsvollen Anlage ist enorm. Es stellen sich in diesem Zusammenhang Fragen, ob angesichts der knappen öffentlichen Finanzen der Weg noch betrieben werden kann und wenn ja, wer welche Leistungen erbringt. Von der öffentlichen Hand stehen die Kantone Luzern und Nidwalden in der Pflicht, von den Gemeinden die Touristenorte, insbesondere Luzern und Stansstad. Von privater Seite sind insbesondere die Bürgenstock-Hotels an dieser Attraktion interessiert.

2.7. Public Private Partnership-Projekte, PPP

Das Zusammenwirken der öffentlichen Hand mit privaten Kräften bei der Erfüllung von komplexen Aufgaben beinhaltet regelmässig grosses Konfliktpotential. Wer kann welche Chancen realisieren, wer muss welche Risiken übernehmen? Bei der oben angesprochenen Gebietsentwicklung auf der Allmend in Luzern ergaben sich in dieser Hinsicht zahlreiche anspruchsvolle Fragestellungen

3. Die Mediation bzw. mediatives Handeln

Die Mediation ist ein strukturiertes, freiwilliges Verfahren zur konstruktiven Beilegung eines Konflikts. Die Konfliktparteien wollen durch Unterstützung einer mit Methodenkompetenz befähigten Person (Mediator) zu einer Lösung gelangen, die den allseitigen Bedürfnissen bestmöglich entspricht.

Die Mediation gliedert sich in verschiedene Schritte. Vorab geht es darum, Transparenz zwischen allen Beteiligten unter Miteinbezug des Mediators bzw. der Mediatorin herzustellen. Das jeweilige Rollenverständnis ist zu klären. Die Allparteilichkeit des Mediators bzw. der Mediatorin muss aufgezeigt werden. Es ist sicherzustellen, dass die richtigen Personen am Verhandlungstisch sitzen und mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet sind, die Grundregeln des Umgangs miteinander müssen definiert werden, usw.

Im zweiten Schritt erhalten die Konfliktparteien Gelegenheit, alle Themen, die ihnen wichtig sind, zu benennen. Jede Partei erhält dadurch die Gewissheit, dass ihre Standpunkte respektiert werden.

Der dritte Schritt ist das Herzstück der Mediation. Es gilt durch verschiedene Instrumente, insbesondere Fragetechniken, die Bedürfnisse aller Konfliktparteien zu verifizieren. Ziel dieser Phase ist, dass jede Partei die berechtigten Interessen der anderen Partei(en) nachvollziehen, bestenfalls anerkennen kann. Prozesshaft werden ursprünglich eingenommene Positionen von der betroffenen Partei selbst in Frage gestellt, modifiziert oder neu definiert.

Der vierte Schritt umfasst die Optionensuche. Die Parteien werden eingeladen, alle möglichen (und unmöglichen) Vorschläge für die Überwindung des Konflikts zu kreieren.

Aufgrund einer Vielzahl von Lösungsoptionen wird im fünften Schritt der Einigungsprozess mit den einzelnen Regelungspunkten angegangen.

Im sechsten Schritt wird das Einigungsergebnis in einer rechtsverbindlichen Vereinbarung festgehalten und die Umsetzung geregelt. Dazu gehört insbesondere auch die Installation eines angemessenen Controllings.

4. Beispiele des Einsatzes von Instrumenten der Mediation

Vorab sei festgehalten, dass sich bei komplexen Projekten ein präventives Vorgehen empfiehlt. Bereits in der Projektorganisation sollen Betroffene zu Beteiligten gemacht werden. Dazu gehört, von allem Anfang sich Rechenschaft darüber abzulegen, wer alles durch das Projekt tangiert wird. Es lohnt sich, rechtzeitig zu überlegen mit welcher Rolle die betroffenen Kreise in der Projektarbeit bedacht werden sollen. Auf diese Weise sollen die berechtigten Bedürfnisse von Dritten frühzeitig erkannt und in der Projektentwicklung berücksichtigt werden. Man spricht von einem Kooperationsverfahren.

4.1. Neubau einer Brücke:

Das angesprochene Beispiel „Brückenbau“ (vgl. Ziff. 2.1) wurde projektmässig als Kooperationsverfahren strukturiert. Im Vorfeld des Projektwettbewerbes wurden die verschiedenen Interessenorganisationen der Verkehrsteilnehmenden beigezogen. Nicht unerwartet wurden zuerst im Sinne von Positionsbezügen je Maximalforderungen gestellt. Prozesshaft wurden dann die wirklich berechtigten Interessen herausgeschält, die dann auch gegenseitig respektiert wurden. Wäre dieser Schritt nicht vorgenommen worden, wäre das Risiko latent gewesen, die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Verkehrsfläche nicht bedürfnisgerecht festzulegen. Ebenfalls wäre das Risiko gross gewesen, dass bei der Volksabstimmung eine Interessengruppierung die Vorlage bekämpft hätte, weil deren Anliegen

nicht genügend berücksichtigt worden seien. Durch das mediative Vorgehen erwuchs dem der Bevölkerung vorgelegten Kredit keine Opposition und die Abstimmung endigte mit einem Ja-Stimmenanteil von 90 Prozent.

Erfolgsfaktoren: Als zielführend erwies sich, dass bei Beginn der Projektarbeit sorgfältig identifiziert wurde, wer alles vom Neubau betroffen war. Nebst der Stadt und der SBB waren dies die Interessenvertreter der verschiedenen Verkehrsträger, aber auch die Quartierbevölkerung, organisiert in einem Quartierverein, die Schutzorganisationen für ein gutes Stadtbild, die unmittelbare Nachbarschaft an den Brückenköpfen, usw. Um eine städtebaulich und funktional bestmögliche Lösung zu erwirken wurde ein SIA-Wettbewerb durchgeführt. In die Jury wurden Vertreter von allen Interessengruppen aufgenommen. Bei der Evaluierung des besten Projektes waren also alle betroffenen Kreise vertreten. In der Juryarbeit konnten sämtliche spezifischen Bedürfnisse einfließen. Alle Interessen fanden also in diesem Verfahren eine adäquate Berücksichtigung. Eine sorgfältige Zusammensetzung einer Jury lohnt sich. Das Wettbewerbswesen an sich beinhaltet mediative Elemente und leistet somit einen wertvollen Beitrag, komplexe Aufgabenstellungen erfolgreich zu meistern.

4.2. Revision einer Bau- und Zonenordnung, BZO

Nicht selten kann ein eigentliches Mediationsverfahren auch im öffentlichen Bereich bei komplexen Konflikten gute Dienste leisten. Beispielsweise ergab sich bei der Revision der BZO der Stadt Luzern die Notwendigkeit, vor dem Hintergrund von sich anbahnenden Entwicklungen Umzonungen in Erwägung zu ziehen. Ortsbildprägende und für den Tourismus wichtige Hotelanlagen sollten verkauft werden, um stattdessen luxuriöse Wohnungen anzubieten (vgl. Ziff. 2.2). Aufgrund der bisherigen nutzungsplanerischen Vorgaben wären diese Änderungen bewilligungsfähig gewesen. Nach Erlass einer Planungszone wurden die Verhandlungen mit den betroffenen Hotels und den Interessenorganisationen aufgenommen. Nach langwierigen Verhandlungen konnte eine Lösung gefunden werden, die von den Interessenverbänden und der Stadt gemeinsam gestützt werden.

Erfolgsfaktoren: Entscheidend war die gegenseitige Bedürfnisklärung. In einem anspruchsvollen Prozess ging es darum, in einem strukturierten Verfahren den Parteien die Gelegenheit zu geben, die Andern davon zu überzeugen, dass die eigenen Interessen legitim sind. Das Verfahren führte auch dazu, dass jede Partei die ursprünglich eingenommene Haltung relativieren, weiterentwickeln oder gar aufgeben musste. Es ergab sich auch die Notwendigkeit, einzelne einander entgegenstehende Behauptungen durch Experten verifizieren zu lassen. Dabei drängte es sich auf, dass die Experten in Anwesenheit aller Parteien die Fachmeinung vertraten und Fragen unmittelbar beantworteten. Dieses Vorgehen führte dazu, dass unverrückbar erscheinende Positionen zumindest aufgeweicht und diskutierbar wurden. Diese Arbeit war

sehr zeitintensiv und emotional anspruchsvoll. Es erwies sich als wichtig, dass der Vermittler mit den teils hochgehenden Gefühlen der Konfliktparteien umgehen konnte. - Suboptimal wurde der letzte Schritt eines Mediationsverfahrens, die Umsetzung, bearbeitet. Verschiedene Hoteleigentümer, die der Vereinbarung zugestimmt hatten, distanzieren sich in der Folge von den getroffenen Abmachungen. Um ihr problematisches Verhalten zu erklären wurde vorgegeben, bei den Verhandlungen von der Behördenseite unter Druck gesetzt worden zu sein. Bei emotional überlagerten Konflikten muss insbesondere dem Aspekt der Umsetzung besondere Beachtung geschenkt werden. - Problematisch erwies sich auch, dass der Vermittler für sich in Anspruch nahm, inhaltlich an der Lösung mitzuarbeiten. Als er bei einem zu regelnden Detail den Standpunkt der Stadt stützte, verlor er bei den Hoteliers teilweise seine Glaubwürdigkeit. Das Gebot der Allparteilichkeit ist jederzeit einzuhalten.

4.3. Gebietsentwicklung

Ein anderes Kooperationsverfahren mit vielen mediativen Elementen stellte die Gebietsentwicklung „Allmend“ in Luzern dar (vgl. Ziff. 2.3). Ausgangspunkt war der Handlungsbedarf im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Stadions für den Profifussball. Der Neubau einer derartigen Infrastruktur kam für die öffentliche Hand nur auf der Grundlage eines PPP-Projekts in Betracht. Auf der Allmend musste somit auch Raum für eine kommerzielle Nutzung geschaffen werden. Dadurch wurden existentielle Fragen für eine Vielzahl von Sportvereinen aufgeworfen. Diese einfach zu verdrängen war nicht zugänglich, weil sich diese sehr verdient gemacht hatten und öffentliche Interessen wahrnahmen (z.B. Arbeit mit Jugendlichen). Bei der ganzen Arealentwicklung mussten somit vorab Dutzende von Organisationen identifiziert werden, die auf irgendeine Art mit der Allmend liiert waren. Sodann waren je die berechtigten Interessen dieser Vereine mit mediativen Mitteln herauszufinden. Auch bei diesem Prozess wurden anfangs Positionen aufgebaut, die nicht erfüll- bzw. finanzierbar waren. Durch Infrage stellen der Positionen konnten die zu respektierenden Bedürfnisse herausgeschält werden. Demgegenüber ging es darum, die Anliegen der Stadt Luzern im Zusammenhang mit der gesamthaften Arealentwicklung zu vermitteln. Auch die Stadt war gezwungen, die ursprünglichen Vorstellungen zu revidieren und das Gesamtprojekt aufgrund der Bedürfnisse der einzelnen Vereine anzupassen bzw. auszudehnen. Schlussendlich trugen alle Beteiligten die Arealentwicklung mit. Opposition erwuchs der Vorlage auf politischer Ebene aus der grundsätzlichen Haltung, dass auf einer Allmend auch nicht partiell eine die Allgemeinheit ausschliessende kommerzielle Nutzung zulässig sei. Diese Einwände waren aber nicht mehrheitsfähig, sodass anlässlich von zwei Volksabstimmungen (Umzonung und Kreditgewährung) die Arealentwicklung gutgeheissen wurde. Ohne mediatives Vorgehen wäre der Erfolg in Frage gestellt gewesen.

Erfolgsfaktoren: Obwohl von Seiten der Stadt ursprünglich als kaum machbar betrachtet, gelang es, alle von der Entwicklung betroffenen Kreise zu erreichen. Dies bedeutete einen enormen Aufwand. Periodisch wurde die ganze sogenannte „Allmend-Familie“ zu einer Veranstaltung eingeladen und bei dieser Gelegenheit über den Fortgang des Projektes informiert. Mit allen betroffenen Vereinen wurden bilaterale Verhandlungen geführt. In konstruktiven Sitzungen wurde gegenseitige Überzeugungsarbeit erbracht. Wichtig war, dass alle Seiten sich öffneten und die jeweiligen berechtigten Bedürfnisse anerkannten. Eine Frage half immer wieder zum Durchbruch: „Wie müsste es sein, dass es für den betroffenen Verein stimmen würde?“ Es trat jeweils eine völlig neue Situation ein. Vorher ging es häufig darum, sich abzugrenzen. Es wurde immer wieder erläutert, aus welchen Gründen ein Lösungsvorschlag nicht gehe. Negative Argumentationsweisen waren dominierend. Sobald ein eigener Lösungsvorschlag erarbeitet und unterbreitet werden musste, trat ein Stimmungswandel ein. Stets wurden realistische, praktikable Lösungsansätze zur Diskussion gestellt. Durch diese Frage kamen die Betroffenen neu in eine Stellung, die mit Verantwortung verbunden war. Dies führte dazu, dass deswegen umsetzbare, akzeptable Gesprächsbeiträge erarbeitet wurden. - Unterschiedlich gestalten sich die Erfahrungen mit Schutzorganisationen wie Landschaftsschutzverbänden. Schwierig ist der mediative Umgang mit Institutionen, die ein anwaltliches Selbstverständnis haben. Diese verfolgen einzig ihren statutarischen Zweck und sind nicht bereit, ihre Ziele in eine Gesamtbetrachtung einbeziehen zu lassen. Offeneren Organisationen bemühen sich, sich einem Verfahren zu stellen und prozesshaft nach Lösungen zu suchen, welche verschiedenen Bedürfnissen von unterschiedlichen Interessenlagern gerecht werden. - Auch bei dieser grossangelegten Gebietsentwicklung war die Durchführung eines Wettbewerbes segensreich. Durch eine geschickte Zusammenstellung der Jury konnte erwirkt werden, dass unter städtebaulichen, raumplanerischen, verkehrsmässigen, sportlichen und betrieblichen Aspekten ein überzeugendes und mehrheitsfähiges Projekt erkoren werden konnte. - Eine weitere Erfahrung ergab sich insofern, als dass mediative Instrumente nur sehr beschränkt im politischen Raum wirksam eingesetzt werden können. Einmal politisch bezogene Positionen werden kaum aufgegeben. Bei der Allmendentwicklung mussten zwei Volksabstimmungen durchgeführt werden. Obwohl die relevanten Grundsatzfragen bei der ersten Abstimmung entschieden wurden, hielt die ablehnende Haltung der Gegner unvermittelt an.

4.4. Schulhausanlage

Die verschiedenen unter Ziff.2.4. aufgezeigten betrieblichen Bedürfnisse an eine zeitgemässe Schulanlage sowie die berechnete Forderung des Quartiers nach Erhalt der beliebten Spielwiese sowie denkmalpflegerische Aspekte schienen lange Zeit nicht auflösbare Zielkonflikte zu beinhalten. Während Jahren blockierten gegensätzliche Standpunkte eine mehrheitsfähige Lösung. Insbesondere finanzielle Überlegungen waren massgeblich für den Stillstand. Diejenigen

Kreise, welche für die ausserschulischen Belange eintraten (Erhalt der Spielwiese) konnten mit dieser Situation gut leben. Erst als beispielsweise die sanitärischen Anlagen der Schulanlage geradezu unzumutbar wurden und eine Turnhalle zunehmend einsturzgefährdet war, ergab sich ein Handlungswille. Es musste also zuerst ein Handlungsdruck entstehen. Auf dieser Basis konnten sämtliche schulischen, denkmalpflegerischen sowie quartierspezifischen Bedürfnisse zusammengetragen und zu einem Wettbewerbsprogramm ausgestaltet werden. Wiederum war die Durchführung eines Wettbewerbes weiterführend. Eine Vielzahl von Beiträgen zeigten verschiedene Lösungsansätze auf. Diese Vergleichsmöglichkeit war für die Verantwortungsträger sehr hilfreich, um ein mehrheitsfähiges Resultat zu erarbeiten. Das Siegerprojekt sah vor, eine Doppelturnhalle zu zwei Dritteln in den Boden zu versenken. So wurde das Dach über eine breite Rampe erschliessbar. Das Dach steht der Bevölkerung mit verschiedenen Anlagen zur Verfügung (Schachspiele, Tischtennis, Sitzgelegenheiten für Gruppen, usw.). Nach dem sehr langen Prozess und angesichts der sich immer mehr abzeichnenden unhaltbaren Zuständen waren die Mehrkosten für den grossenteils unterirdischen Turnhallenbau nicht mehr relevant.

Erfolgsfaktoren: Wie bereits dargelegt erwiesen sich auch bei dieser Problemstellung die Möglichkeiten des Wettbewerbswesens als sehr hilfreich. Entscheidend war, dass bei der Definition der Wettbewerbsbedingungen sämtliche Betroffene miteinbezogen wurden. Diese mussten dazu gebracht werden, in Wahrnehmung ihrer Verantwortung nicht einfach alles Wünschbare in den Wettbewerb mitzugeben, sondern sich auf die wesentlichen Bedürfnisse zu beschränken. Mit anderen Worten: Eine ausgewogene Jury ist von grosser Bedeutung. Die Jurymitglieder sind zu „disziplinieren“. In dieser Phase der Juryarbeit muss mit mediativen Instrumenten ein angemessenes Wettbewerbsprogramm erarbeitet werden.

4.5. Kulturbauten vs. Wohn- und Geschäftshäuser

Im dargelegten Beispiel (Ziff. 2.5) wurden die möglichen Implikationen von der Verwaltung und der Regierung antizipiert. Um die Zielkonflikte zu minimieren wurde die Emmi als Grundeigentümerin verpflichtet, einen Wettbewerb durchzuführen. Bei der Formulierung der Wettbewerbsbedingungen wurden die Teilnehmer aufgefordert, Lösungen zu erarbeiten, die ein weitgehend ungestörtes Nebeneinander der Kulturhäuser und der Neubauten ermöglichen. Die direkt Betroffenen (Betreiber der Kulturhäuser) wurden dabei nicht begrüsst. Die Verwaltung hat deren Bedürfnisse selbst „festgelegt“. Das Resultat vermochte zwar das Parlament in seiner Mehrheit zu überzeugen, aber nicht eine weitere Öffentlichkeit. Es wurde eine Volksmotion eingereicht. Diese forderte den Verzicht der Überbauung auf dem Emmi-Areal. Obwohl die Rechtslage den Standpunkt der Emmi stützte, zeichneten sich unabsehbare Komplikationen ab. Die Stadt, die Emmi und die Betreiber der Kulturhäuser entschlossen sich zur Durchführung

einer klassischen Mediation. In diesem Verfahren konnte ein allseits befriedigendes Ergebnis erwirkt werden.

Erfolgsfaktoren: Der wesentliche Erfolgsfaktor lag darin, dass die Leitung der Emmi trotz der klaren Rechtslage die Bedürfnisse einer breiteren Öffentlichkeit akzeptierte. Sodann ergab die Durchführung der klassischen Mediationsschritte das gewünschte Ergebnis. Im Verlaufe des Prozesses gelang es allen Parteien, Verständnis für die Bedürfnisse der anderen Betroffenen zu entwickeln, diese zu akzeptieren und auf dieser Basis eine allseits tragfähige Lösung zu erarbeiten. Diese war in den wesentlichen Punkten analog wie die ursprüngliche Vorlage der Verwaltung. Aufgrund des durchlaufenen Mediationsprozesses wurden die Lösungen aber für alle verständlich.

4.6. Finanzierung von Freizeitangeboten

Beim angesprochenen Felsenweg (Ziff.2.6.) sind die öffentliche Hand und Private am Erhalt der Anlage interessiert. Zusätzliche Fragen betreffend Trägerschaft ergeben sich, weil verschiedene Kantone und Gemeinwesen involviert sind. Auch hier war es unabdingbar, in zahlreichen Verhandlungen die Interessenlagen der einzelnen Beteiligten zu verifizieren. Eine Besonderheit lag darin, dass jede Partei das eigene Interesse als unbedeutend darstellen wollte. Je grösser das Interesse, desto höher drohte die Beitragspflicht zu werden. Einer Eskalation konnte so begegnet werden, dass zumindest Einigkeit über die Erhaltenswürdigkeit des Felsenweges erwirkt werden konnte. Auf diesen Grundsatz musste immer wieder verwiesen werden.

Erfolgsfaktoren: Nach einer rudimentären Einigung wurden viele Ressourcen dafür verwendet, eine tragbare, langfristige Lösung zu erarbeiten. Dieser sehr zeitaufwändige Schritt musste extern begleitet werden. Es erwies sich als unabdingbar, Fachleute für technische Belange beizuziehen. Auch wenn Verhandlungen sehr lange dauern und eine grundsätzliche Einigung erzielt wird ist es wichtig, sich nicht zu schnell zufrieden zu geben. Vielmehr müssen auch die Details noch sorgfältig geregelt werden.

4.7. Public Privat Partnership-Projekte, PPP

Im dargestellten Beispiel (Ziff.2.7), welches im Rahmen der Allmendentwicklung zum Tragen kam, war sehr strukturiert nach dem AKV-Prinzip (Aufgabe, Kompetenz, Verantwortung) vorzugehen. Dabei war immer nach den ausgewiesenen Bedürfnissen der Beteiligten zu fragen. Kontinuierlich waren bezogene Positionen zu hinterfragen.

Erfolgsfaktoren: Bei derartigen Projekten ist es in der Regel unerlässlich, dass die öffentliche Hand Fachleute beizieht. Die Identifikation der möglichen Risiken, also das Riskmanagement, übersteigt regelmässig die Kompetenzen der Verwaltung.

5. Fazit

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft dient die Verwaltung der Allgemeinheit. Der öffentliche Bereich muss immer einer Vielzahl von Interessen gerecht werden. Das Handeln der öffentlich Bediensteten muss sich entsprechend ausrichten.

Wer über die Methodenkompetenz der Mediation verfügt, kann diese Kenntnisse strategisch einsetzen. Auch wenn im öffentlichen Bereich eher selten ein Mediationsverfahren im klassischen Sinn zur Anwendung kommt, können einzelne Instrumente der Mediation fallbezogen gezielt eingesetzt werden. Mediatives Handeln ist Grundlage für ein zielorientiertes, erfolgreiches behördliches Wirken.