

Brückenschlag zwischen den Interessen

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft dient die öffentliche Verwaltung der Allgemeinheit. Sie muss stets einer Vielzahl von Interessen gerecht werden. Methodenkompetenz in der Mediation erleichtert es, diese anspruchsvolle Aufgabe zu bewältigen. Anhand einiger konkreter Anwendungsfälle lässt sich zeigen, wie mediatives Vorgehen bei der Vermittlung zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen hilft.

Von Kurt Bieder

Unser Staatswesen ist in allen Bereichen durch das Prinzip der Machtteilung geprägt. Ob auf Ebene Bund, Kanton oder Gemeinde – sämtliche Entscheide müssen durch Mehrheiten gestützt sein. Sei es in der Exekutive, im Parlament oder in Volksabstimmungen, immer müssen Mehrheiten erwirkt werden. Akzentuiert wird diese Herausforderung durch die Tatsache, dass die verschiedenen politischen Kräfte in der Regel Minderheitsbeteiligungen darstellen, also keine Partei das alleinige Sagen hat. Auch das Konkordanzsystem ist ein schweizerisches Charakteristikum.

Beispiele aus dem Pflichtenheft

Die nachfolgenden Beispiele beruhen auf dem Erfahrungshintergrund des Verfassers, 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 soll auf einige Anwendungsfälle und die Ansprüche verschiedener Interessengruppen eingegangen werden, zwischen denen es zu vermitteln gilt.

■ **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. Dabei stellen sich unter anderem folgende Fragen: Wie kann der Betrieb für die verschiedenen Verkehrsträger während des Baus

aufrecht erhalten werden? Wie wird die neue Verkehrsfläche zwischen den Fussgängern, den Velofahrenden, dem Bus und dem Individualverkehr aufgeteilt? Wie werden die Bau- und zukünftigen Unterhaltskosten zwischen den Verkehrsträgern über und unter der Brücke aufgeteilt?

■ **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 Einführung einer Tourismuszone, die Anordnung von Wohnanteilvorschriften, die Positionierung von Hochhäusern, die Ausdehnung von Schutzzonen oder die Auszonung von bisherigem Bauland haben grosse monetäre und ideelle Auswirkungen.

■ **Gebietsentwicklung:** Eine Gebietsentwicklung, die privates Land und Grundstücke der öffentlichen Hand umfasst, ist konfliktträchtig. Die bisherigen Nutzer und Nutzerinnen 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 ein finanzieller Ausgleich gestaltet wird.

■ **Public-Private-Partnership-Projekte (PPP):** Das Zusammenwirken der öffentlichen Hand mit privaten Kräften bei der Erfüllung von komplexen Aufgaben beinhaltet regelmässig grosses Konfliktpotenzial. Wer kann welche Chancen realisieren, wer muss welche Risiken übernehmen?



Aus diesen wenigen Beispielen wird ersichtlich, dass staatliches Handeln häufig systeminhärent Spannungen und Konflikte auslöst. Der Umgang mit diesen nicht zu verhindernden Konflikten ist massgebend, ob die Verantwortungsträger erfolgreich agieren oder nicht.

Konfliktlösung durch Mediation

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

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



Wie viel Platz erhalten die Fussgänger, wie viel die Autofahrer? – Mit Hilfe von Mediationstechniken können Interessenskonflikte gelöst werden, die etwa beim Bau einer neuen Brücke (im Bild: Langensandbrücke, Luzern) vorprogrammiert sind.

Bild: Archiv

■ **Neubau einer Brücke:** Das angesprochene Beispiel «Brückenbau» wurde projektmässig auf diese Weise strukturiert. Im Vorfeld des Projektwettbewerbes wurden die verschiedenen Interessenorganisationen der Verkehrsteilnehmenden befragt. Nicht unerwartet wurden zunächst im Sinne von Positionsbezügen von jeder Partei Maximalforderungen gestellt. Prozesshaft wurden dann die wirklich berechtigten Interessen herausgeschält, die dann auch gegenseitig respektiert wurden. Wäre dieser Schritt nicht vorgenommen worden, hätte das Risiko bestanden, dass die zur Verfügung stehende Verkehrsfläche nicht bedürfnisgerecht aufgeteilt worden wäre. Ebenfalls wäre die Gefahr gross gewesen, dass bei der Volksabstimmung eine Interessengruppierung die Vorlage bekämpft hätte, weil sie ihre Anliegen nicht genügend berücksichtigt gesehen hätte. Durch das mediative Vorgehen erwuchs dem der Bevölkerung vorgelegten Kredit keine Opposition und die Abstimmung endete mit einem Ja-Stimmenanteil von 90 Prozent.

■ **Revision einer 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. 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 wird. Einzelne Hotels sehen sich durch die in Aussicht stehende Tourismuszone immer noch zu stark eingeschränkt und halten an der Einsprache fest. Auch bei diesem Prozess ging es

Der dritte Schritt ist das Herzstück der Mediation. Dabei werden mithilfe verschiedener Instrumente, insbesondere mit Fragetechniken, die Bedürfnisse aller Konfliktparteien verifiziert. Ziel dieser Phase ist, dass jede Partei die berechtigten Interessen der anderen Partei(en) nachvollziehen und 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.

Wer über die Methodenkompetenz der Mediation verfügt, wird sein ganzes Handeln im Be-

ruf und privatem Bereich weiterentwickeln. Aufgrund der neuen Erkenntnisse werden das Denken und Tun mediativ geprägt. Auch wenn im öffentlichen Bereich in den meisten Fällen nicht ein Mediationsverfahren im klassischen Sinn zur Anwendung kommt, können einzelne Instrumente der Mediation fallbezogen gezielt eingesetzt werden. Mediatives Handeln bildet damit eine Grundlage für ein zielorientiertes, erfolgreiches behördliches Wirken.

Viele Einsatzmöglichkeiten

Bei komplexen Projekten empfiehlt sich ein präventives Vorgehen. Bereits in der Projektorganisation gilt es, Betroffene zu Beteiligten zu machen. Dazu gehört, sich von Anfang bewusst zu machen, 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. So sollen die berechtigten Bedürfnisse von Dritten frühzeitig erkannt und in der Projektentwicklung berücksichtigt werden. Man spricht von einem Kooperationsverfahren. Dieses Vorgehen lässt sich anhand von Anwendungsfällen verdeutlichen:

darum, mit mediativen Instrumenten das gegenseitige Verständnis für die Bedürfnisse jeder Konfliktpartei zu ermöglichen.

■ **Gebietsentwicklung:** Ein anderes Kooperationsverfahren mit vielen mediativen Elementen stellte die Gebietsentwicklung «Allmend» in Luzern dar. 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 angängig, weil sich diese sehr verdient gemacht hatten und öffentliche Interessen wahrnahmen (etwa Arbeit mit Jugendlichen). Bei der ganzen Arealentwicklung mussten somit vorab Dutzende von Organisationen identifiziert werden, die auf irgendeine Art mit

Der Autor

Kurt Bieder (60) studierte Rechtswissenschaften und erwarb das Anwalts- und Notariatspatent des Kantons Luzern. Nach einer Tätigkeit als Gerichtsschreiber führte er von 1980 bis 2000 eine Anwalts- und Notariatspraxis in Luzern. Zudem war er von 1981 bis 2000 Ersatz- respektive nebenamtlicher Richter am Verwaltungsgericht Luzern. Von 2000 bis 2012 fungierte Bieder als Stadtrat von Luzern (FDP) und leitete die Baudirektion. Berufsbegleitend liess er sich zum Mediator IRP/HSG ausbilden. Seit September 2012 betätigt er sich als Mediator und Rechtsanwalt.

Website: www.kurtbieder.ch



der Allmend liiert waren. Sodann galt es, die berechtigten Interessen dieser Vereine mit mediativen Instrumenten zu ermitteln. Auch bei diesem Prozess wurden anfangs Positionen aufgebaut, die nicht erfüll- respektive finanzierbar waren. Erst durch Infragestellen der Positionen konnten die zu respektierenden Bedürfnisse herausgeschält werden. Diese mussten mit den Anliegen der Stadt Luzern im Zusammenhang mit der gesamthaften Arealentwicklung in Ein-

klang gebracht werden. Auch die Stadt war gezwungen, ihre ursprünglichen Vorstellungen zu revidieren und das Gesamtprojekt aufgrund der Bedürfnisse der einzelnen Vereine anzupassen respektive auszudehnen. Schliesslich trugen aber alle Beteiligten die Arealentwicklung mit. Opposition erwuchs der Vorlage auf politischer Ebene aus der grundsätzlichen Haltung, dass auf einer Allmend keine die Allgemeinheit ausschliessende kommerzielle Nutzung zulässig sei – nicht einmal partiell. Diese Einwände waren aber nicht mehrheitsfähig, sodass die Arealentwicklung in zwei Volksabstimmungen (Umzönung und Kreditgewährung) gutgeheissen wurde. Ohne mediatives Vorgehen wäre dieser Erfolg fraglich gewesen.

Daneben können mediative Handlungskompetenzen aber auch bei operativen Aufgaben gute Dienste leisten. Bei Verhandlungen zwischen Einsprechern und Bauherrschaften können häufig durch situativ angemessene Fragen Beiträge für die Beseitigung von scheinbar unüberwindbaren Differenzen geleistet werden. Auch Meinungsverschiedenheiten zwischen qualitätssichernden Kommissionen wie Stadtbau- oder Denkmalpflegekommissionen und Bauwilligen kann mit mediativen Instrumenten auf den Grund gekommen werden. So werden häufig die Voraussetzungen für eine allseits tragbare Lösung geschaffen.

Über den Tellerrand blicken

Erfolgreiches behördliches Handeln basiert immer auch auf dem Engagement und dem Können der Mitarbeitenden, insbesondere jener auf Kaderstufe. Wichtig ist, dass deren Kompetenzen nicht nur im Fachbereich, sondern auf allen Ebenen gefördert werden. Eine Ausbildung in Mediation hilft, eine Führungsperson in die Lage zu versetzen, anderweitige Bedürfnisse über ihren eigenen Fachbereich hinaus zu erkennen und von Beginn an in ihre Arbeit mit einzubeziehen. ■

INSERAT

Schwierige Fälle einvernehmlich lösen - Erfolgsfaktor im öffentlichen Bereich!

Schwierige Fälle und Konflikte im öffentlichen Bereich kosten viel Zeit, Geld und Energie. Sie können Projekte verzögern oder gar für lange Zeit blockieren sowie die Leistungskraft von Mitarbeitenden und Behörden erheblich absorbieren.

Konsensorientiertes Bearbeiten und Lösen solcher Fälle braucht fundiertes Know-how. Dieses gehört auch in der Verwaltung immer mehr zu den Kernkompetenzen von MitarbeiterInnen in den unterschiedlichsten Funktionen.

Eine Ausbildung in Mediation erlaubt Ihnen, Ihre Kräfte zielorientierter einzusetzen.



Ausbildung CAS Mediation

Wirksame Konfliktlösung in Wirtschaft, Arbeitswelt und öffentlichem Bereich (9 Module) Universität Freiburg mit Dr. Otmar Schneider, Thomas Flucher und weiteren praxiserfahrenen ReferentInnen wie Prof. F. Glasl, Prof. H. Zillesen

Beginn: 12. Februar 2013 / Seminarorte: Zentralschweiz, Aargau, Freiburg

Intensiv-Workshop Konstruktive Konfliktlösung und Mediation (5 Tage)

Broschüre, Daten Infoabende (ZH/BE/SG/FR/BS/LU) und persönliche Beratung:

Annette Enz 026 300 73 46

annette.enz@unifr.ch

www.cas-mediation.ch



UNIVERSITÄT FREIBURG

42714