

# Mediation im öffentlichen Bereich

## Effiziente Verwaltung durch eigenverantwortliche Konfliktlösung

Maurus Büsser

### 1. Mediation im öffentlichen Bereich

#### 1.1. Ausgangslage

In privatrechtlichen Beziehungen des Familien- und Arbeitsrechts haben sich, nebst den Möglichkeiten des Zivilprozesses, auch andere Wege zu einer für alle Parteien besseren Konfliktlösung etabliert. Auch in der öffentlichen Verwaltung, in der eine Zunahme von Konflikten – sowohl intern als auch im Verhältnis zum Bürger<sup>1</sup> – zu beobachten ist, wächst das Bedürfnis nach aussergerichtlichen Konfliktregelungen. Zwar haben sich Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren bei der Konfliktbewältigung eingespielt und bewährt. Doch stehen der Verwaltungsführung im Rahmen der Rechtsordnung auch andere Methoden und Instrumente der Konfliktlösung zur Verfügung. Die Mediation ist eine davon. Allparteiliche und qualifizierte Dritte unterstützen die Konfliktparteien darin, gemeinsam eine einvernehmliche Lösung zu finden. Unter Wahrung der Vertraulichkeit wird ein strukturiertes Gespräch ermöglicht, das den Konflikt in oder mit der Verwaltung sowie seine jeweiligen Hintergründe und individuellen Anliegen beleuchtet. Die Sachkunde und Ressourcen der Beteiligten werden genutzt, so dass die Parteien eigenverantwortliche und tragfähige Lösungen finden können.

Im ersten Teil dieses Beitrags werden die wichtigsten Begrifflichkeiten, Charakteristiken, Entwicklungen und Anwendungsmöglichkeiten der Mediation im öffentlichen Bereich zusammengefasst. Im zweiten Teil wird das schwierige und im öffentlichen Bereich durch das Verfügungsrecht akzentuierte Verhältnis zwischen Macht und Mediation beleuchtet. Am Schluss werden, basierend auf konkreten Erfahrungen, praktische Empfehlungen für die Vorbereitung der Mediation (Premediation) im öffentlichen Bereich beschrieben.

#### 1.2. Mediation als innovativer Beitrag zur Reform der Verwaltung

Aufgrund von Veränderungen bei Staat, Gesellschaft und Rechtsanwendung lassen sich folgende drei Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung ausmachen:

1. Die knapper werdenden Finanzmittel erhöhen den Druck zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Diese hat das Ziel, einen schlanken und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien effizienten Staat zu bilden.
2. Der Anspruch einer nachhaltigen Aufgabenerfüllung der Verwaltung wird angesichts der wachsenden und zum Teil divergierenden Ansprüche der Gesellschaft komplexer und führt vermehrt zu Konflikten.

---

<sup>1</sup> Im Text wird nur die männliche Form verwendet, gemeint ist aber ausdrücklich auch die Bürgerin, die Mediatorin, etc.

3. Im Austausch zwischen Staat und Bürger entsteht eine neue Kultur, weg von der autoritativen hin zur kooperativen und verhandelnden Beziehung. Die Verwaltung will nicht mehr nur verfügen, sondern auch überzeugen und nutzt deshalb immer mehr die Zusammenarbeit mit den Betroffenen für einen besseren und damit schneller realisierbaren Verfügungs- oder Projektentwurf.

Die Verwaltung muss die Verfassung und das Gesetz umsetzen, während die Bürger als Betroffene ihre Rechte und Interessen in der Beziehung zur Verwaltung wahren und durchsetzen wollen. Entsprechend werden Verfügungen entworfen, Gesuche und Anträge gestellt und einseitige, hoheitliche Verwaltungsentscheide gefällt. Einige der dazu vorgesehenen Verfahren bringt die Verwaltung bei ihrer Aufgabenerfüllung zunehmend in einen Rechtfertigungsnotstand was die Mittelverwendung in Bezug auf ihre Wirksamkeit anbelangt. Trotzdem muss die Verwaltung ihren Auftrag erfüllen und sucht nach innovativen Lösungsmöglichkeiten, um ihre Verfügungen innert kurzer Frist und möglichst im Interesse aller zu erlassen. Im Mittelpunkt von Reformanstrengungen hin zum «effizienten Staat» steht die politische Dezentralisierung und Aufgabenüberprüfung. Die Verwaltung steht vor der Aufgabe, neue Formen der Kooperation mit der Gesellschaft zu entwickeln (Pitschas, 2008, 89). Dabei kann die Dezentralisierung so weit gefasst werden, dass auch Konflikte im Verwaltungsverfahren, beispielsweise im Bereich Baurecht, Raumplanung und Umweltschutz, an die Beteiligten zurückgegeben werden, statt dass diese von der Verwaltung oder von Gerichten – je nach Berufungsweg mit grossem zeitlichen und personellen Aufwand – entschieden werden. Ein EU-Ländervergleich der Gesamtkosten der Justiz zeigt, dass je reicher ein Land ist, desto mehr Kosten verursacht sein Justizsystem (European Judicial System, CEPEJ, 2006). Als Entlastung kann die Verwaltung – ganz im Sinne des Mediationsansatzes – die Betroffenen zu Beteiligten machen und unter Nutzung ihrer Kenntnisse, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten, Projektoptimierungen suchen (Pfisterer, 2003, 11). Ziel dieses intensiveren Einbezugs der Privaten ist es, Konflikte zu vermeiden oder gar nicht erst entstehen zu lassen sowie rasch und kostengünstig vorzugehen. Beides fördert eine zweckmässige, wirtschaftliche und bürgernahe Verwaltungstätigkeit. Die Mediation als Methode zur Konfliktlösung kann diese Rückgabe von (Teil-)Verantwortung für die Streit-schlichtung an die Konfliktparteien unterstützen und einen innovativen Beitrag zur Entlastung oder gar Effizienzsteigerung der Verwaltung leisten. Darin liegt ein Potenzial, das oft unterschätzt und noch zu wenig systematisch genutzt wird. Im Rahmen dieses Beitrags wird deshalb die Hypothese aufgestellt, dass die Mediation einen signifikanten Beitrag zur effizienten Verwaltung stiften kann.

### **1.3. Was ist ein Konflikt und was ist Mediation**

Ein Konflikt besteht, wenn zwei oder mehrere Parteien nicht mehr in der Lage sind, ihre Differenzen in einem direkten Gespräch zu lösen. Ihre Energien werden statt zur Differenzbereinigung für den Konflikt als solchen verwendet. Das Beste-

hen von Differenzen ist an sich noch kein Konflikt. Erst die Art und Weise, wie die Betroffenen mit Differenzen umgehen, lässt Konflikte entstehen (Ballreich/Glasl, 2007, 13). Die Differenzen können Sachfragen betreffen oder Fragen der zwischenmenschlichen Beziehungen sein.

Konflikte bringen die beteiligten Personen meistens in eine unangenehme Situation und wirken lähmend auf die zu erfüllenden Aufgaben. Prinzipiell können Konflikte durch Kooperation oder Konfrontation gelöst werden. Die Abbildung 1 (Saner, 2005, 135) zeigt, dass zwischen den Extremen auch Mischvarianten bestehen. Der Mensch versucht, Konflikte zu vermeiden oder ihnen auszuweichen. Wo dies nicht geht, setzt sich in den meisten Fällen eine der Konfliktparteien durch, die andere gibt nach oder wird zur Verliererin («Ich oder Du», «entweder oder», «Gewinn oder Verlust»). Kommt es beispielsweise zwischen zwei Konfliktparteien nicht zu einer privaten Einigung, kann es zu einem Verwaltungs- oder Rechtsentscheid kommen. Beim Schiedsverfahren werden Differenzen einer von beiden Seiten anerkannten Person vorgelegt, damit diese eine bindende Entscheidung treffen kann.

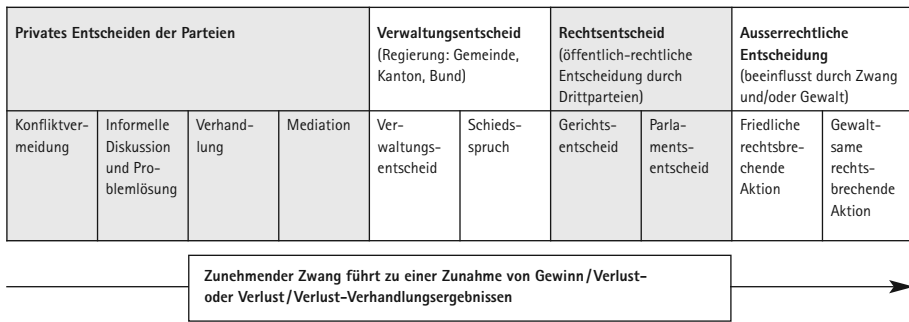


Abbildung 1: Kontinuum des Konfliktverhaltens und der Entscheidungspräferenzen (Saner)

Abgeleitet aus Abbildung 1 kann festgestellt werden, dass die Mediation im Gegensatz zum Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren auf eigenständigem und damit selbstverantwortetem Handeln basiert. Es ist ein Verfahren der Konfliktbehandlung, bei dem eine neutrale, unabhängige und qualifizierte Person, die selbst keinen Anteil am Konflikt hat, vermittelt. Professionelle Mediatoren unterstützen die Konfliktparteien dabei, selber eine gütliche Lösung finden. Sie lösen also nicht die Differenzen der Parteien, wenden aber bewährte Methoden an, die die Kommunikationsschwierigkeiten überwinden können und eine gemeinsame Ausrichtung auf die Problemlösung ermöglichen.

Bei einem Gerichtsverfahren wird die Differenz durch einen Richterspruch begründet. Die Parteien haben sich zu fügen, gleichgültig ob sie das Urteil gerecht oder akzeptabel finden. Dies hat den Vorteil, dass das geltende Recht durch die Rechtsprechung, welche höchstrichterlich allgemeingültig ist, präjudiziert und ergänzt wird. Für die Parteien kann es aber dazu führen, dass ein weiterer Umgang miteinander belastend und im schlechtesten Fall vermieden wird. Dies ist unerwünscht, denn individuelle und demzufolge auch gesellschaftliche Entwicklungs-

chancen ergeben sich auch aus der konstruktiven Austragung von Konflikten. Aus diesen Erfahrungen heraus ist im Laufe des 20. Jahrhunderts in den USA die Diskussion um die «Alternative Dispute Resolution» (ADR) entstanden (Fenkart, 2008). Verfahren, die auf Kooperation beruhen, auf die Konfliktpsychologie Rücksicht nehmen und deren Lösungen deshalb von den Streitparteien auch akzeptiert und umgesetzt werden.

Welches Verfahren der Konfliktlösung am besten zur Anwendung kommt, hängt von der Art und dem Eskalationsgrad des Konflikts (Glasl, 2008) und den Konfliktparteien ab. Alle Verfahren haben ihre Vor- und Nachteile. Auch soll hier nicht der Eindruck entstehen, dass die Mediation ein «Wundermittel» gegen Konflikte aller Art ist.

#### **1.4. Mediation im öffentlichen Bereich**

Der Begriff Mediation wird - obwohl theoretisch gut verankert und beschrieben<sup>2</sup> - in der breiten Öffentlichkeit immer noch nicht einheitlich wahrgenommen. Mediation - wie hier verstanden - umfasst folgende Elemente:

- Die Konfliktparteien (Medianden) beauftragen eine unbeteiligte, unabhängige und neutrale Person, die zwischen ihnen vermitteln (mediieren) soll.
- Die Vermittlung wird von einer qualifizierten Person (Mediator) alleine oder im Team (Co-Mediation) fachkundig und nach allgemein anerkannten Grundsätzen durchgeführt (vgl. hierzu Dachverband Mediation [www.infomediation.ch](http://www.infomediation.ch)).
- Mediation ist eine Methode und eine Haltung, die viel Übung und Erfahrung benötigt.
- Die Mediation befähigt die Parteien, selber Lösungsideen für ihre Differenzen zu finden. Die Medianden sind selber verantwortlich für ihren Konflikt, die Mediation unterstützt sie jedoch in ihrer Selbstbestimmung zu dessen Lösung. Die Konfliktparteien bestimmen, was für sie eine gute Lösung ist und nicht der Mediator.
- Der Mediator bietet nur Lösungshilfen und Methoden an, die eine ungetrübte Sicht der Dinge und eine gemeinsame Ausrichtung auf eine zukünftige, gemeinsame Problemlösung ermöglichen.
- Die in der Mediation gefundene Lösung fließt letztlich in ein Verwaltungsverfahren ein.
- Der Mediator strebt weder Autorität noch Macht an.

#### **1.5. Vermittlungstradition im öffentlichen Bereich**

Vermittlung im öffentlichen Bereich gibt es bereits seit tausenden von Jahren. Im alten China wurden Konflikte zwischen mächtigen Fürsten immer wieder durch Vermittlung gelöst. Das Alte Testament erwähnt Vermittlung ebenso wie die griechische Antike. Die europäische Diplomatie setzt seit vielen Jahrhunderten klassi-

---

<sup>2</sup> exemplarisch für die Methode: Diez, 2005, und für eine Literaturübersicht: Niedostadek, 2010.

sche Vermittlung für Friedensschlüsse ein. Das Prinzip der Friedensvermittlung durch am Konflikt unbeteiligte Dritte gilt seit dem Westfälischen Frieden im Jahre 1648 in Münster als Vorbild; die Verhandlungen führte der venezianische Diplomat Alvise Contarini (Duss-von Werdt, 2005, 33).

Die Schweiz hat eine lange Verständigungstradition und eine ausgeprägte Vermittlerkultur mit grossen Vermittlerpersönlichkeiten. Wohl aus einem durch und durch demokratischen Staatsverständnis heraus sitzen Herr und Frau Schweizer bei Differenzen reflexartig zusammen und versuchen, sich anbahnende Konflikte zu Hause, am (runden) Stammtisch, im Verein oder in der Gemeinde selber zu lösen.

Das schweizerische politische System ist durch seine föderalistischen und direkt-demokratischen Strukturen geprägt. Der Vermittlung- und Konsensgedanke spielt dabei eine zentrale Funktion. Dieses Streben nach Konsens ist auch in der Bundesverfassung (BV) verankert. BV 28 Abs. 2 und BV 44 Abs. 3 nennen ausdrücklich die Verhandlung und Vermittlung als Instrument zur Streitbeilegung. Beide Instrumente haben eine zentrale Bedeutung in der Mediation. Auch die hohe Privatautonomie, das Subsidiaritätsprinzip, das Vernehmlassungsverfahren, der Anspruch auf rechtliches Gehör, die Kommissionsbildungen und die Ämterkonsultationen in der Verwaltung sind in ihren Grundgedanken letztlich mediative Elemente, die konsensual wirken, d.h. dass alle Beteiligten zu einer Lösung zustimmen können. Dieses breit gelebte und tief verankerte System ist auch der Grund, dass Mediation nicht einer Neugestaltung des Verwaltungs- und Prozessrechts bedarf, sondern sich gut in die bestehenden Strukturen einfügen kann.

## **1.6. Anwendungsbereiche für Mediation im öffentlichen Bereich**

Mediation dient der gemeinsamen Lösung und will nicht eine alternative Rechtsordnung schaffen. Ein Mediationsverfahren bedarf auch keiner besonderen gesetzlichen Grundlage.

Raum für Mediation aus rechtlicher Sicht gibt es überall dort, wo die Rechtsordnung sowohl im Verfahrensrecht als auch im materiellen Recht entsprechende Entscheidungsspielräume enthält.

Für Mediationsverfahren geeignet ist der Verwaltungsvollzug im Rahmen des informellen Verwaltungshandelns. Ein bestimmtes Ziel «soll mit Hilfe von rechtlich nicht geregelten Tathandlungen, statt durch die von der Rechtsordnung vorgesehenen Handlungsformen der Verfügung oder des verwaltungsrechtlichen Vertrages erreicht werden» (Häfelin/Müller, 2006, 156).

Geeignete Anwendungsfelder für Mediationslösungen bieten insbesondere das Bau- und Planungsrecht sowie das Umweltrecht. Kann in diesen Bereichen ein konsensfähiges Projekt erreicht werden, welches für möglichst alle Anspruchsgruppen optimiert ist, so können langwierige und kostenintensive Beschwerdeverfahren vor Gericht vermieden werden.

Auch bei der konsensualen Entscheidungsvorbereitung einer Verfügung ist Spielraum für eine Mediation möglich (z.B. Art. 33b Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), kommentiert von Pfisterer, 2009). Dabei geht es immer

um Ergänzungen und nicht um den Ersatz der formellen Verwaltungsverfahren und ihrer Handlungsformen. Die Einigung wird erst durch Aufnahme in eine Verfügung verbindlich. Der Einigungsprozess ist somit keine Alternative, sondern eine Ergänzung zum Normalverfahren. Selbst im partnerschaftlichen Rechtsstaat bleibt die öffentliche Verwaltung durch das Legalitätsprinzip letztlich an das Gesetz gebunden und behält ihre Letztverfügungsgewalt.

### **1.7. Die Kantone als Treiber der Mediation**

Initiieren oder auslösen kann ein Mediationsverfahren eine Verwaltungsbehörde und zwar jeweils im Rahmen ihrer sachlichen, örtlichen und funktionellen Zuständigkeit. Das heisst aber, dass diese Kenntnisse über den Einsatz und die Methodik der Mediation haben muss. Angesichts dieser Voraussetzungen sind die Pioniere heute mehrheitlich Mitarbeitende in der Verwaltung mit einer Weiterbildung in Mediation. Idealer Nährboden, um die nötigen Erfahrungen mit Mediationen zu sammeln, liegt vor, wenn die Verwaltungsleitung der Mediation gegenüber offen ist und diese sogar fördert. Zwar haben betroffene Private die Möglichkeit auf das Konfliktlösungsinstrument Mediation aufmerksam zu machen, letztlich einfordern können sie dieses aber nicht. Die Verwaltung sollte sich aber im Klaren sein, wie sie mit einem solchen Begehren umgehen will. Sie kann selber eine Informations- und Vermittlungsstelle einrichten oder auf eine solche Stelle verweisen.

In der Schweiz sind es vor allem die Kantone, die entscheiden, wie schnell und mit welchem Stellenwert sich die Mediation im Verwaltungshandeln etabliert. Die eidgenössische Zivilprozessordnung, die auf 2011 in Kraft getreten ist, räumt den Parteien das Wahlrecht ein, die Streiterledigung in einer Mediation oder in einem gerichtlichen Vermittlungs- oder Entscheidungsverfahren durchzuführen. Der kantonale Gesetzgeber kann durch Ergänzungen Anreize setzen, dass mehr Mediationen durchgeführt werden. So etwa bei der Unentgeltlichkeit einer Mediation oder den Zulassungsbedingungen für Mediatoren.

## **2. Macht Macht Mediation unmöglich?**

Macht ist die Fähigkeit, andere zu einem bestimmten Handeln zu bringen (Weber, 1980, 28). Je mehr Macht jemand hat, desto grösser ist seine Durchsetzungschance. Der öffentliche Bereich gleicht einem «Haifischbecken», in dem drei mächtige Akteure ihre Runden drehen. Es sind dies die Politik, die Medien und die Verwaltung. Geführt wird der öffentliche Bereich letztlich über die Politik. Politik ist ein stark machtgeprägter Bereich. Das Fremd- und Selbstbild des Politikers ist das eines Mächtigen. Aber auch die Medien sind durch ihre Möglichkeiten der Berichterstattung und des Agenda Setting zu einer Macht im Staat geworden. Eine dritte Macht ist die Verwaltung. Ihre Macht ist durch den Wissensvorsprung, das lange Gedächtnis und das Verfügungsrecht begründet.

Die Mediation im öffentlichen Bereich muss sich mit den Machtmotiven der drei Akteure im Zusammenspiel auseinandersetzen. Wo nur das Machtmotiv vor-

herrscht und nicht bereit ist zurückzustehen, ist Mediation nicht möglich. Vor allem darf die Beauftragung zur Mediation nicht ein Ausdruck von Macht sein. Das Durchsetzen der eigenen Ansprüche mittels einer Mediation kann nicht Mediation im Sinne von 1.4. sein. Wer Mediation anbietet und damit seine eigenen Interessen verfolgen will oder die von der Verwaltung verfolgten Interessen beachten muss, «kann nicht mit Mediation, sondern nur mit Machtgebärden erfolgreich sein». Duss- von Werdt (2005, 137) spricht in diesem Zusammenhang von der «Logik der vertikalen Macht» im Gegensatz zur «Logik der horizontalen Verständigung». Die Logik der vertikalen Macht ist die durch Hierarchien oder Gesetz definierte Durchsetzungsmöglichkeit. Ein Mediator muss ohne diese Machtmittel auskommen. Er verfolgt nur ein Interesse: allparteilich die am Konflikt beteiligten Parteien unterstützen und ihre Konfliktthemen ins Zentrum rücken. Dies kann er nur, wenn er autonom und unabhängig ist. Mediation ist damit eine Konfliktlösung, die einhergeht mit dem Verzicht von Macht aber auch mit dem Verzicht von Ermächtigung durch die Politik oder Verwaltung.

Macht macht Mediation nicht a priori unmöglich. Die Mediation muss aber mit der Macht umgehen können. Die Frage ist, wie im öffentlichen und stark machtgeprägten Bereich die horizontale Verständigung gefördert werden kann. Dafür verantwortlich ist der Mediator. Damit er seine Rolle möglichst gut einnehmen kann, darf er keine Berührungsängste im Haifischbecken haben. Er muss Macht erkennen, sie akzeptieren und deklarieren. Er muss ansprechen, wo es Unvereinbarkeiten gibt und wie er damit umgehen will. Er nimmt Kontakt auf zu den Akteuren, erläutert seine eigenen Interessen und die Ziele der Mediation und wird so zum glaubwürdigen und verlässlichen Partner im «Haifischbecken». Er definiert mit seinen Auftraggebern und politischen Vertretern den möglichen Verhandlungsspielraum für die Konfliktparteien. Durch das Ansprechen und Transparent machen der Macht in der Mediation kann der Mediator etwas vom Bedrohlichen und Willkürlichen dieser Macht nehmen. Die Mediation kann so ihr eigenes Kraftfeld entwickeln (Novy, 2008, 195) und zu einer Neuverteilung der Machtmittel führen.

Im Spannungsfeld Macht und Mediation gibt es noch viel Klärungsbedarf. In der Fachliteratur wird das Thema nur am Rande erwähnt. Interessant sind Überlegungen, ob und wie der Machtfaktor in einer Mediation auch als Ressource genutzt werden kann – nicht bei den Inhalten, sondern auf der Prozessebene. Etwa zum Starten einer Mediation oder wenn diese blockiert ist. Es verhält sich dann aber leicht wie mit den berühmten Geistern, die man gerufen hat und die das Kraftfeld der Mediation gegen die Macht der Politik aufheben. Hier braucht es sehr viel Erfahrung und eine starke Mediatorenpersönlichkeit, welche die Mechanismen der Macht erkennt und sie neutralisieren kann.

Oft handelt es sich in Fällen der Konfliktlösung, in denen Macht bewusst und gezielt eingesetzt wird, eher um eine Schlichtung als um eine Mediation. Kann man sich nicht einigen, greift man zum «diktatorischen Mediator» – nicht selten ein ehemaliger Politiker – dem man es zutraut, dass er letztlich doch wieder ein Machtwort spricht.

### **3. Praxisempfehlungen für Premediation im öffentlichen Bereich**

Basierend auf den Überlegungen der beiden vorangegangenen Kapiteln und auf eigenen Erfahrungen werden im Folgenden einige praktische Anregungen für die Vorbereitungsphase der Mediation (Premediation) beschrieben.

#### **3.1. Komplexe Konfliktsituationen deeskalieren**

Eine im öffentlichen Bereich typische Situation kann sich wie folgt präsentieren: In einem grösseren Bauprojekt bestehen zwischen mehreren Parteien (z.B. Anwälte betroffener Einzelpersonen, Umwelt- und Wirtschaftsverbände, Vertreter von politischen Parteien, Gemeindevertreter, Fachleute der involvierten Verwaltungsstellen) Differenzen bei Planung, Bewilligung oder Realisierung, die sich in unterschiedlichen Konflikten (auch bezüglich Art und Eskalationsgrad) äussern. Ein Zwischenentscheid (Verwaltung, Gericht, Abstimmung), wird von einer oder mehreren Parteien nicht akzeptiert und es droht eine Verzögerung durch eine Beschwerde. Plötzlich gefährden zeitliche Restriktionen eine mögliche Realisierung. Das Projekt ist festgefahren und nicht selten haben Interessenvertreter ihre Ansprüche bereits via Medien kommuniziert. Damit kann es in den Fokus der Politik geraten und politische Vorstösse im Parlament provozieren. Spätestens jetzt muss die Verwaltungsbehörde reagieren. Agiert die Behörde aber bereits früher, ist der Handlungsspielraum oftmals grösser, der Zeitdruck geringer und die Fronten noch weniger verhärtet. Dabei kann sie einen Partizipationsprozess anbieten, in welchem die Parteien das Projekt optimieren. Gelingt dies, wird die Verwaltung merklich entlastet und verlorene Zeit kann sogar wieder zurück gewonnen werden.

#### **3.2. Behörde initiiert Runden Tisch – agieren statt reagieren**

Mit der Einberufung eines Runden Tisches kann die Behörde den Partizipationsprozess starten und die Frage nach einer alternativen Konfliktlösung auf den Tisch bringen. Wie im konkreten Einzelfall die Behörde den Runden Tisch initiieren soll, kann vorgängig mit Unterstützung eines Mediators geklärt werden. In diesem Fall übernimmt der Mediator die Aufgaben der Koordination und Prozesssteuerung und berät die Verwaltung in Fragen der Partizipation und Kommunikation. Dabei erhält er Informationen über die Parteien und ihren Konflikt. Er kann prüfen, ob eine Mediation geeignet ist und wie das Prozessdesign aussehen könnte. Die Einladung zum Runder Tisch-Gespräch erfolgt durch die Verwaltung. Dabei ist der Absender auf dem Einladungsschreiben nicht unbedeutend. Bei politisch sensiblen oder für die Verwaltung wichtigen Projekten kann die Verwaltung auch mit dem zuständigen politischen Vertreter (Regierungsrat, Stadtrat) am Runden Tisch Platz nehmen. Dies hat grossen Symbolgehalt und bietet Chancen rascher weiterzukommen, unterstreicht es doch die Wertschätzung an die Parteien und deren Wille zur gemeinsamen Konfliktlösung. Zudem erhöht sich für die Beteiligten des Runden Tisches die Verbindlichkeit, da sie die Informationen



und das Angebot für einen Partizipations- oder Mediationsprozess aus erster Hand erfahren. Es ist sehr empfehlenswert, dass die Verwaltung in einem Vorgespräch mit dem Mediator dessen Haltung und Rolle genau bespricht. Je nach Art des Projekts ist auch ein Vorgespräch mit dem zuständigen politischen Vorsteher ratsam. Nimmt dieser am Runden Tisch oder der Mediation nicht teil, so muss gut überlegt werden, ob jemand mit direktem Kontakt zu ihm in der Runde vertreten ist. Damit ist die Rückbindung zur Verwaltungsleitung sichergestellt. Diese ist sehr wichtig, denn in der Verwaltung gilt das Primat der Politik. Es nützt nichts, wenn sich die Parteien nach langen Verhandlungen auf eine Lösung geeinigt haben und am Schluss die Lösung von der Politik nicht mitgetragen werden kann.

Das Rundtisch-Gespräch dient in erster Linie der Information über den Projektstand, der Darlegung der Standpunkte und dem Entscheid über das weitere Vorgehen. Es wird vorzugsweise extern – durch den Mediator in der Rolle des Moderators – vorbereitet und moderiert. Damit kennen die Parteien einen möglichen Mediator und erhalten von ihm Informationen zu Konfliktlösungsmethoden. Aufgrund der mediativen Arbeit mit den Parteien werden bereits jetzt die typischen Grundhaltungen einer Mediation erkennbar, wie etwa: Wertschätzung, Anerkennung, Respektierung der Freiwilligkeit, empathisches Einfühlen, Umformulieren von Positionen, Transparenz beim methodischen Vorgehen, Wahrhaftigkeit über Rahmenbedingungen und rechtliche Möglichkeiten, Verständnis für die Interessen der Konfliktparteien, Förderung der Eigenverantwortung, Sicherung der Vertraulichkeit.

Zwingend ist, dass alle Interessenvertreter am Runden Tisch Platz nehmen. Bei der Abgrenzung der zu berücksichtigenden Kreise helfen zwei Fragen: Wer ist vom Projekt betroffen? Wer kann eine gute Lösung verhindern? Die Betroffenen sind durch ein oder zwei Repräsentanten vertreten. Der Kreis der Teilnehmenden muss am Runden Tisch verhandelt werden. Eine Zweiervertretung bietet den Vorteil, dass im Falle der Verhinderung die Frage der Stellvertretung gelöst ist und dadurch eine Kontinuität entsteht. Die Rückbindung der Vertreter zu ihrer Basis muss angesprochen und sichergestellt sein, da dies sonst zu Blockaden führen kann.

Die Prüfung eines Mediationsverfahrens erfolgt durch die Parteien aufgrund von Vorgesprächen und anhand einer oder mehreren Plenumsveranstaltungen unter der Leitung eines Mediators.

### **3.3. Unterschiedliche Rollen und Verhandlungsspielraum offenlegen**

Die Behörde hat am Runden Tisch oft mehrere Funktionen und Rollen, die mit einem gesetzlichen oder politischen Auftrag zusammenhängen. Sie kann gleichzeitig Verfahrensleiterin, Entscheidungsinstanz, Eigentümerin, Aufsichtsbehörde und Initiatorin des Runden Tisches sein. Diese zum Teil widersprüchliche Rollenvielfalt muss besonders beachtet und zu Beginn des Runden Tisches angesprochen und auch transparent gemacht werden. Es ist zu überlegen, ob die Verwaltung ihre unterschiedlichen Rollen mit verschiedenen Vertretern wahrnimmt. Dabei sollte wiederholt auf mögliche Interessenkonflikte innerhalb der Verwal-

tung hingewiesen werden. Dies schafft Vertrauen und zeigt den Willen zu einem sorgfältigen Umgang mit dem Konflikt. Ebenfalls durch die Behörde abgesteckt werden muss, wie sich der verhandelbare Rahmen aus gesetzlicher und politischer Sicht präsentiert und wie viel Zeit für eine Klärung zur Verfügung steht. Ist der Prozess nicht ergebnisoffen, also das Resultat schon im Voraus klar, macht eine Mediation keinen Sinn.

### **3.4. Doppelte Auftragsklärung mit Mediator**

Die Hauptanforderung an einen Mediator ist seine umfassende Mediationskompetenz. Er sollte eine vom Schweizerischen Dachverband Mediation anerkannte Ausbildung ausweisen können. Idealerweise hat er bereits Erfahrungen aus erfolgreich abgeschlossenen Mediationsverfahren ähnlicher Grössenordnungen und Komplexität. Grundsätzlich kann ein Mediator bei der Unterstützung der Parteien in ihrer Konfliktlösung erfolgreich sein, ohne Fachkenntnisse über den Konfliktgegenstand zu haben. Im öffentlichen Bereich ist es aber hilfreich, wenn der Mediator Kenntnisse über die Verfahren besitzt. Bei Bedarf soll er Experten oder zusätzliche Abklärungen vorschlagen können.

Damit die Allparteilichkeit und Unabhängigkeit gewahrt ist, muss er frei von Interessen im Konfliktthema sein.

Unabhängig, ob die Verwaltung den Mediator benennt, eine (submissionsrechtliche) Ausschreibung erfolgt oder die Parteien Vorschläge einbringen, es sind letztlich immer die Parteien, die entscheiden, ob sie mit dem betreffenden Mediator arbeiten wollen. Zu unterscheiden ist dann eine zweifache Auftragsklärung. Die erste Klärung erfolgt zwischen der Verwaltung und dem Mediator und beinhaltet Auftragsbeschreibung, Koordination und Sistierung von Verfahrensschritten, Ansprechpersonen und Rahmenbedingungen. Die zweite Klärung ist der eigentliche Mediationsvertrag, den der Mediator mit den Medianden abschliesst. Mit diesem Kontrakt bekommt der Mediator von den Parteien den Auftrag, dass er im Rahmen der Vereinbarung darauf zu achten hat, dass die Inhalte und Verhandlungsgegenstände nicht aus den Augen verloren gehen und dass darüber fair, strukturiert und sachlich verhandelt wird. Geregelt werden nebst Auftraggeberschaft und Vertreter, Gegenstand und Zielsetzung des Verfahrens, Kostenteiler, Vertraulichkeit und Regeln der Kommunikation.

### **3.5. Handlungsbedarf**

Das Wissen in der Verwaltung was Mediation ist und wie sie möglichst wirkungsvoll in die Verwaltungsprozesse eingebunden werden kann, ist bis heute nur punktuell und meistens ad personam vorhanden. Ein Austausch von «best-practices» zwischen Verwaltungen aber auch unter Mediatoren wäre wünschenswert. Schliesslich bietet das Thema ein grosses unbearbeitetes Feld für wissenschaftliche Fragestellungen.

Damit Mediationen im öffentlichen Bereich vermehrt möglich werden – und wie einleitend erläutert – zur Effizienzsteigerung der Verwaltung beitragen, ist

ein dreifacher Handlungsbedarf gegeben: erstens bei der Information von Entscheidungsträgern innerhalb der Verwaltung, zweitens bei der Integration von Mediationsphasen in die klassischen Verwaltungsprozesse und drittens beim Angebot an qualifizierten Mediatoren. Letzteres soll durch die Förderung von Weiterbildungen im Bereich «Mediation im öffentlichen Bereich» durch anerkannte Ausbildungsinstitute sichergestellt werden.

### **Résumé**

L'article résume les termes, caractéristiques et possibilités d'application de la médiation dans le secteur public. Les règlements de conflit à l'amiable connaissent un intérêt croissant. Entre l'État et le citoyen se développe une culture s'éloignant de la relation autoritaire, pour se faire coopérative et conciliatrice. Toutefois, l'administration exploite encore trop peu le potentiel de la médiation. Le succès d'une médiation dépend de trois facteurs: de l'information aux parties concernées, de l'intégration réussie des phases de médiation dans les procédures administratives et des médiateurs qualifiés.

### **Summary**

This article summarises terms, characteristics and potential areas of application of mediation in the public sector. There is growing interest and demand for regulations that govern extrajudicial conflict. Between state and citizen, the new culture moves away from authoritative nature to cooperation and negotiation. Despite the potential of mediation there is too little systematic use. Mediation in the public sector depends on three factors for success: information being provided to the parties concerned, successful integration of mediation phases in public administration processes and qualified mediators.

### **Literaturverzeichnis**

- Ballreich, R. und Glasl, F. (2007) *Mediation in Bewegung*. Stuttgart: Concadora Verlag.
- Diez, H. (2005) *Werkstattbuch Mediation*. Köln: Centrale für Mediation.
- Duss-von Werdt, J. (2005) *Homo Mediator. Geschichte und Menschenbild der Mediation*. Stuttgart: Klett.
- European Judicial System. (2006) *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*. Council of Europe.
- Fenkart, J. (2008) *Mediation - Alternative Dispute Resolution*. Saarbrücken: Vdm Verlag.
- Glasl, F. (2008) *Konfliktmanagement*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Häfelin, U. und Müller, G. (2006) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich, St. Gallen: Schulthess Verlag.

- Niedostadek, A. (2010) Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Novy, A. (2008) Perspektive Mediation. Macht und Mediation. Wien: Verlag Österreich, Zeitschrift, Heft 4.
- Pitschas, R. und Walther, H. (2008) Mediation im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. Frankfurt: Peter Lang Verlag.
- Pfisterer, T. (2003) Konsens und Mediation im Verwaltungsbereich. Zürich, St. Gallen: Schulthess Verlag.
- Pfisterer, T. (2009) Kommentar Art. 33 VwVG. Waldmann, B. und Weissenberger, P.: Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG). Zürich, St. Gallen: Schulthess Verlag.
- Saner, R. (2005) Abgrenzung zwischen Mediation und Verhandlung. Perspektive Mediation. Mediation und/oder ... Wien: Verlag Österreich, Zeitschrift, Heft 3.
- Weber, M. (1980) Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.

## **Abbildungen**

Abbildung 1: Kontinuum des Konfliktverhaltens und der Entscheidungspräferenzen (Saner)