

Der Einsatz der Mediation in der kommunalen Verwaltung

In Konfliktsituationen beispielsweise im Bauwesen, im Erbschaftswesen oder bei Fragen rund um ein Gemeindeleitbild kann das Instrument der Mediation in allen Teilen anwendbar und von praktischem Nutzen sein. Dabei kann durchaus jemand aus der Verwaltung die Rolle des Mediators, der Mediatorin übernehmen. Das zeigt Jost Heim, Gemeindeschreiber von Gelfingen und Ermensee, in einer Diplomarbeit an der Hochschule für Wirtschaft Luzern.

Die Mediation ist eine Methode der freiwilligen, aussergerichtlichen Konfliktbearbeitung, bei der die Konfliktparteien mit der kommunikativen Hilfe einer neutralen Mediationsperson gemeinsam eine zukunftsgerichtete, einvernehmliche Lösung erarbeiten. Sie beinhaltet folgende sechs Phasen:

1. Einleitung, Vorgehensabklärung, Mediationsvertrag (Vorbereitung);
2. Informations- und Themensammlung;
3. Interessen- bzw. Bedürfnisklärung;
4. Kreative Ideensuche/Optionen bilden, Lösungsvorschläge erarbeiten;
5. Bewertung Auswahl von Optionen;
6. Vereinbarung und Umsetzung.

Die Mediation ist im Ablauf klar strukturiert. Zu Beginn werden die Rahmenbedingungen ausgehandelt und klare Spielregeln festgelegt. Anschliessend werden in verschiedenen Schritten die vorzitierten Phasen 2–6 erarbeitet. Die Mediation ist im Ergebnis offen. Das ganze Verfahren basiert auf der gegenseitigen Achtung und der Wertschätzung der Konfliktparteien. Es kann vorkommen, dass eine Mediation nicht durchgeführt werden kann beziehungsweise scheitert. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Parteien nichts miteinander zu tun haben wollen, einen Entscheid suchen, wer jetzt Recht hat, oder nicht bereit sind, gemeinsam auf eine künftige Lösung hinzuarbeiten.

Es gibt durchaus Praxis-Situationen und -Beispiele, bei denen sinnvollerweise lediglich einzelne Phasen der Mediation angewandt werden: zum Beispiel die Themensammlung (Phase 2) oder die Interessenabklärung/Bedürfnisabklärung (Phase 3). Von Nutzen und der Sache dienlich ist oft das Verwenden von mediativen Elementen, wie Ich-Botschaften, Spiegeln, Rollenspiel/ Perspektivenwechsel und Brückenfragen.

Oft sind ältere Konflikte die Ursache

In den Bereichen Bauwesen (Nachbarrecht), Erbschaftswesen, Gemeindeleitbild



Bei Grenzstreitigkeiten kann Mediation oft Lösungen bringen. (Bild: sts)

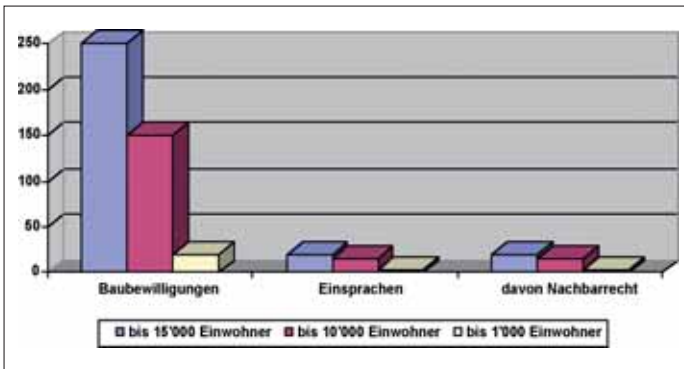
ist die Mediation mit all ihren Phasen durchführbar.

Wie verhält es sich bei nachbarrechtlichen Problemen? Der klassische Fall läuft in etwa so ab: Grundeigentümer A reicht bei der Gemeinde ein Baugesuch ein. Auf die öffentliche Ausschreibung hin erhebt Nachbar B Einsprache, weil ein Gebäude teil den minimalen Grenzabstand zu seinem Grundstück nicht einhält. Die Bestimmungen des Baugesetzes lassen eine Unterschreitung des minimalen Grenzabstandes zu. Voraussetzung bildet das Einverständnis des betroffenen Nachbarn, und es dürfen keine öffentlichen Interessen dagegen sprechen. Beim vorliegenden Beispiel kann der Bauverwalter der Gemeinde mediativ tätig werden, indem er Grundeigentümer A und Nachbar B zu einer Einspracheverhandlung einlädt. In dieser Verhandlung kann der Bauverwalter eine Mediation durchführen und die Beteiligten die Lösung für das Nachbarrecht selber finden lassen. Auch müssen die

Beteiligten eine solche Lösung unter der kommunikativen Mithilfe erarbeiten wollen. Sind all diese Voraussetzungen erfüllt, kann die Mediation zum Erfolg führen. Vor allem bei der Themen- und Bedürfnisklärung (Phase 2 und 3) wird schnell einmal klar, dass die Unterschreitung des Grenzabstandes nur vordergründig als Anlass genommen wird. Die Ursachen der Einsprache liegen meistens in älteren, schon lange gärenden anderen Konflikten oder Störfaktoren (z.B. falsch situierter Komposthaufen, laute Musik, Grillrauch usw.). Durch das Klären der Streitthemen und das Visualisieren derselben beschränkt sich die Mediation nicht nur auf das Thema der Unterschreitung des Grenzabstandes, sondern die nachbarliche Situation wird ganzheitlich betrachtet. Hier liegt die Chance der Mediation. Der Erfolg dient letztlich beiden, müssen sie doch als Nachbarn die Zukunft nebeneinander verbringen und einander in die Augen

schauen können.

Im Erbschaftswesen kann ein einzelner Erbe oder mehrere Erben zusammen von der Teilungsbehörde des letzten Wohnsitzes des Erblassers eine Erbenverhandlung verlangen, wenn sich die Erben bei der Verteilung des Nachlassvermögens nicht einig sind. Die Uneinigkeit unter den Erben ist meistens auf emotionale Altkonflikte zurückzuführen. Mit einer als Mediation durchgeführten Erbenverhandlung könnten die Erben nicht nur auf freiwilliger Basis unabhängig von Gesetzesbestimmungen und Nachlassvorschriften des Erblassers das Nachlassvermögen unter sich aufteilen, sondern vermutlich auch die innerfamiliären Konflikte lösen. Voraussetzung ist, dass nach Ablauf der Mediation am Schluss zwingend eine Vereinbarung zustande kommt, die alle Erben mittragen und unterzeichnen. Wie diese beiden Beispiele zeigen, kann hier durchaus jemand aus der Verwaltung die Rolle des Mediators übernehmen.



Die Zahlen stammen aus einer Umfrage bei Luzerner Gemeinden. Wobei unabhängig von der Gemeindegrösse ca. 10% aller Baugesuche mit einer Einsprache behaftet sind, die fast ausschliesslich Nachbarrecht betreffen.

Einsatz bei der Erarbeitung des Gemeindeleitbilds

Auch in der Erarbeitung eines Gemeindeleitbildes können Elemente aus dem Mediationsverfahren zur Anwendung kommen. In einem Bürgerforum werden unter externer Begleitung einer Fachperson mittels Brainstorming die Themen und Bedürfnisse zusammengetragen, wie sich die Gemeinde in Zukunft entwickeln soll. In einer weiteren Phase werden die festgelegten Themen und Bedürfnisse in Leitsätze formuliert. Aus den Leitsätzen wird der Gemeinderat einen Massnahmenplan ableiten, über dessen Einhaltung er der Bürgerschaft jährlich Rechenschaft ablegt. Je nach Vorwissen in mediativem Vorgehen der Leitungsperson kann diese den Prozess optimaler gestalten: Sie kann zum Beispiel empathisch Fragen stellen, auf körpersprachliche Reaktionen achten und diese eventuell thematisieren, durch Paraphrasieren sicherstellen, dass alle Beteiligten das Gleiche verstanden haben und damit «heisse Phasen» beruhigen. So gesehen unterstützt mediatives Vorgehen einen demokratischen Prozess.

Die nachfolgenden Beispiele, Zonenplanverfahren und Gemeinderatsentscheide zeigen, dass die Mediation oder Teile daraus für einzelne Bereiche oder Phasen eingesetzt werden können.

Auf den ersten Blick scheinen das heutige Zonenplanverfahren und die mediative Form sehr ähnlich. Beim herkömmlichen Verfahren stammen die Vorschläge für die Bauzonen meistens vom Planer. Beim mediativen Vorgehen bringen alle Beteiligten (Kommission / Gemeinderat / Planer) via Mediator die Vorschläge ein und erarbeiten gemeinsam eine zukunftsorientierte Lösung. Können alle Beteiligten hinter der erarbeiteten Lösung stehen, ist eine breitere Akzeptanz des Zonenplans in der Bevölkerung garantiert. Der Zonenplanentwurf ist allerdings nur ein Teil, wenn auch ein sehr wichtiger, des Zonenplanverfahrens. Hier beschränkt sich also

die Anwendung der Mediation lediglich auf ein bestimmtes Verfahrensstadium (Teilverfahren). Mit der Einsetzung des Mediators können auch die verschiedenen Partikularinteressen optimiert bearbeitet werden, die regelmässig in einem Zonenplanverfahren vorhanden sind.

Im Gemeinderat können für die Entscheidungsfindung

die verschiedenen Phasen der Mediation angewendet werden. Sie sind insbesondere bei Beschlüssen von einer grösseren Tragweite durchaus sinnvoll. Die Mediation ist mit all ihren Phasen sehr zweitaufwändig. Aus Gründen der Effizienz werden jedoch die Beschlüsse im Gemeinderat praxismässig mit einem Kompromiss oder Mehrheitsbeschluss gefasst.

Personal- und Steuerinkassowesen – ein Sonderfall

Für konfliktuelle Situationen im Personalwesen ist die Mediation beziehungsweise das mediative Vorgehen eine geeignete Konfliktlösungsmethode. Insbesondere weil es in Personalfragen meistens um langfristige Beziehungen geht. Eine *gemeinsame* Bearbeitung des Problems und Lösung des Konfliktes zwischen Chef und Angestellten werden gesucht und vereinbart. Dies trägt letztlich zu einem verbesserten Arbeitsklima und Verständnis unter den Mitarbeitenden bei.

Auch beim Steuerinkassofall werden beim näheren Betrachten alle Phasen durchlaufen. Die steuerpflichtige Person trägt im Gespräch als erstes ihre Bedürfnisse und Anliegen vor, indem sie mitteilt, dass sie nicht in der Lage ist, den fälligen Steuerbetrag innert der vorgegebenen Frist zu begleichen. In einer weiteren Phase werden aufgrund der finanziellen Möglichkeiten der steuerpflichtigen Person Lösungsvorschläge erarbeitet, wie sie innert nützlicher Frist die Steuerforderung begleichen kann. Als Richtlinien gelten hier die Berechnungsvorgaben für Lebenshaltungskosten für einen Steuererlass. Aufgrund der Lösungsvorschläge wird eine einvernehmliche Zahlungsvereinbarung abgeschlossen. Die Einhaltung dieser Zahlungsvereinbarung wird anhand der eingegangenen Zahlungen geprüft. Speziell an beiden Beispielen ist, dass die Mediatorenrolle von einer Partei (Chef oder Steuerfachperson) eingenommen werden kann.

Mediation kann nicht in allen Bereichen eingesetzt werden

Bei der Gemeindeversammlung werden die Beschlüsse auf der reinen Sachebene im Mehrheitsverfahren gefasst, die gar nicht mediierbar sind. Für die Erarbeitung von schwierigen Projekten kann jedoch im Vorfeld der Beschlussfassung für einzelne Teilschritte eine Mediation durchaus Sinn machen.

In den Bereichen Abstimmungswesen, Einwohnerkontrolle und Steuerveranlagungsverfahren lässt der enge, gesetzlich geregelte Verfahrensablauf keine Mediation zu.

Beim Vormundchaftswesen kommt es auf die Ausgangssituation an: Ist die Person zur Lösungsfindung bereit bzw. darauf angewiesen, ist eine Mediation unter der Leitung der Fachperson durchführbar. Muss der Person wider Willen eine Massnahme aufgezwungen werden, fehlt die Freiwilligkeit und es entsteht eine nicht mediierbare Situation.

Geeignetes Mittel, wenn Gestaltungsspielraum vorhanden ist

Verwaltungshandlungen, die im Rahmen von strikten, gesetzlichen Vorgaben mit einer Entscheidung einer Behörde abgeschlossen werden, sind nicht mediierbar. Lässt der Gesetzgeber einen Ermessensspielraum zu, kann die Anwendung von einzelnen mediativen Phasen und Elementen viel zu einer besseren Entscheidungsfindung beitragen. Ist ein Gestaltungsspielraum vorhanden, ist die Mediation mit all ihren Phasen und ihrer Struktur ein geeignetes Mittel, um zu einer ausgewogenen Lösung zu gelangen, welche von allen Beteiligten leichter anerkannt werden kann.

Die Anwendung von mediativen Elementen (Ich-Botschaften, Spiegeln, Rollenspiel/ Perspektivenwechsel, Brückenfragen usw.) ist bei den alltäglichen Arbeiten einer Verwaltung sehr hilfreich und hilft vor allem in emotionsgeladenen Situationen zu beruhigen. Sie trägt viel zu einer besseren Kommunikation und dadurch zu einer besseren Verständigung und mehr Verständnis bei, zwischen Verwaltung und Bürger/innen, aber auch zwischen Mitarbeitenden.

Jost Heim, Gemeindeschreiber von Gelfingen und Ermensee

Den Nachdiplomkurs «Verhandeln und Mediation» führt die Hochschule für Wirtschaft (HSW) Luzern seit Januar 2006 unter der Bezeichnung «Mediatorin, Mediator» in ausgebauter Form weiter. Die Teilnehmenden werden neu zu Mediatorinnen und Mediatoren ausgebildet, entsprechend den Kriterien des Schweizerischen Dachverbandes Mediation.