



Berlin Institut  
für Partizipation



# MEDIATION IN DER BÜRGERBETEILIGUNG

Autor: Dr. Thomas Donhauser

## AUTOR



**DR. THOMAS DONHAUSER** ist Jurist und neben seinem Ehrenamt als Bürgermeister und Beschwerdemanager der Stadt Schwabach als Mediator im öffentlichen Bereich tätig. Mit „mediation kommunal“ hat sich der Autor zusammen mit seinen Kooperationspartnern auf die Konfliktlösung im öffentlichen Bereich spezialisiert. Mit viel Erfahrung unterstützt sein Unternehmen dabei Städte und Gemeinden bei der Lösung interner und externer Konflikte.

Dr. Thomas Donhauser

## MEDIATION IN DER BÜRGERBETEILIGUNG

*Erfolg und Misserfolg von Bürgerbeteiligungsverfahren werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst. Entscheidend aber ist vor allem der richtige Umgang mit Konflikten. Der Beitrag will zeigen, dass die Mediation dafür bestens geeignet ist. Im Einzelnen soll dabei geklärt werden, was Mediation bedeutet, wie Mediation in der Bürgerbeteiligung eingesetzt werden kann, welche Vorteile sich daraus ergeben und welche Besonderheiten dabei zu beachten sind.*

### WAS IST MEDIATION?

Mediation ist ein freiwilliges und strukturiertes Verfahren zur konstruktiven Konfliktlösung. Die Einsatzfelder von Mediation sind vielfältig. Mediation kann eingesetzt werden bei Konflikten in den Bereichen Familie, Schule, Wirtschaft, aber auch interkulturell oder im Rahmen eines Täter-Opfer-Ausgleichs. Sogar in der Friedenspolitik, worauf Frank H. Schmidt et al. (2012) mit dem Camp-David-Abkommen zutreffend als Beispiel hinweist. Aber auch ein weiterer Bereich wird für den Einsatz von Mediation zunehmend spannender. Gemeint ist das Thema Bürgerbeteiligung, denn immer mehr engagierte Bürgerinnen und Bürger wollen bei wichtigen Entscheidungen in ihrem Umfeld direkt mitreden und mitentscheiden. Konflikte bleiben damit nicht aus, weil nicht selten unterschiedliche oder sogar auch gegensätzliche Interessen aufeinander treffen. Es verwundert daher nicht weiter, dass Mediation gerade im öffentlichen Bereich und damit auch in der Bürgerbeteiligung enorm an Bedeutung gewinnt.

### BEGRIFF

Bei der Mediation geht es um Verhandlungen zwischen mehreren Parteien (Medianden) mit Unterstützung eines neutralen Dritten (Mediator). Im Rahmen vertraulicher Gespräche werden dabei gemeinsam, unter Berücksichtigung der gegenseitigen Interessen, zukunftsorientierte Lösungsmöglichkeiten für einen Konflikt entwickelt und umgesetzt.

Der Unterschied zwischen herkömmlichen Verfahren zur Konfliktlösung (Schlichtung, Schiedsgericht und Gericht) und Mediation lässt sich am Beispiel zweier Geschwister verdeutlichen, die sich um eine Orange streiten. Klassische Gerechtigkeitsvorstellungen sehen für diesen Fall eine Teilung der Orange vor. Keinem der beiden Geschwister ist jedoch mit einer solchen Lösung geholfen, wenn ein Geschwister einen Kuchen backen möchte und dafür die Schale einer ganzen Orange benötigt, während das andere den Saft einer ebenfalls ganzen Orange braucht, um ein Eis machen zu können.

Herkömmliche Verfahren versuchen Konflikte über geltend gemachte Ansprüche zu lösen, womit bestenfalls nur ein Kompromiss erreicht werden kann. Mediation hingegen stellt nicht Ansprüche, sondern die dahinterliegenden Interessen in den Mittelpunkt der Konfliktlösung, wodurch sich für alle Beteiligten auch sogenannte Win-win-Lösungen ergeben können.

## PRINZIPIEN

Jedes Verfahren braucht „Spielregeln“, um zu funktionieren. Auch die Mediation hat Prinzipien, die mit Blick auf den erhofften Erfolg zu beachten sind.

Aber was sind die Regeln einer Mediation? Dazu gehört zunächst, dass die Konfliktparteien den Willen zu einer Lösungsfindung und Einigung haben (Konsensorientierung). Zudem muss die Teilnahme an der Mediation freiwillig sein; Gleiches gilt für die Möglichkeit das Verfahren zu beenden und eine Vereinbarung abzuschließen (Freiwilligkeit). Die Konfliktparteien wissen im Übrigen auch selbst am besten, was für sie das richtige Ergebnis ist; sie selbst sind daher auch am besten in der Lage, eine Lösung für Ihren Konflikt zu finden (Eigenverantwortlichkeit). Alle Medianten müssen zudem Kenntnis und Zugang zu den entscheidungserheblichen Tatsachen und relevanten Informationen haben. Das ist wichtig, damit sie sich über die hinter den Positionen liegenden Interessen austauschen und diese auch verstehen können (Informiertheit). Die Kontrahenten begegnen sich ergebnisoffen, damit deren Interessen und Bedürfnisse bei der

Lösungsfindung berücksichtigt werden können (Ergebnisoffenheit). Mediation ist ein nichtöffentliches Verfahren; der Teilnehmerkreis ist abgestimmt und verpflichtet sich zur Verschwiegenheit (Vertraulichkeit). Der Mediator übernimmt schließlich die Aufgabe des neutralen Vermittlers, wird gleichzeitig aber auch für alle Konfliktparteien gleichermaßen tätig; vor allem aber unterbreitet er keine eigenen Lösungsvorschläge und trifft auch in der Sache selbst keine Entscheidungen (Neutralität und Allparteilichkeit)

## VERLAUF

Das Mediationsverfahren läuft in verschiedenen Phasen ab, die sich inhaltlich, aber auch mit Blick auf den zeitlichen Aufwand unterscheiden.

In Phase 1 klärt der Mediator mit den Konfliktparteien zunächst Inhalt, Ziel und Ablauf der Mediation. Durch Abschluss eines Mediationsvertrages wird ein sicherer Rahmen zur Durchführung der Mediation geschlossen. In Phase 2 schildern die Medianten abwechselnd aus Ihrer Sicht den Konflikt und entwickeln daraus Themen, die Gegenstand der Mediation werden sollen. Phase 3 des Verfahrens bildet den Schwerpunkt der Mediation. Die Konfliktparteien erklären dabei, weshalb ihnen die betroffenen Themen wichtig sind und welche Interessen sie damit verbinden. In Phase 4 schlagen die Parteien sodann Lösungsmöglichkeiten vor, die in ihrem Interesse liegen, und bewerten diese, sodass im Anschluss daran eine Auswahl getroffen werden kann. Abgeschlossen wird die Mediation

mit Phase 5, indem die Medianden auf der Grundlage der gefundenen Lösungen eine verbindliche Vereinbarung schließen.

## MÖGLICHKEITEN DER MEDIATION IN DER BÜRGERBETEILIGUNG

Mediation dient der Konfliktlösung, aber nicht jede Bürgerbeteiligung verläuft grundsätzlich oder bereits von Anfang an im Streit. Im Übrigen ist aus verschiedenen Gründen auch nicht immer die Durchführung eines vollständigen Mediationsverfahrens möglich. Kann Mediation in solchen Fällen trotzdem zum Einsatz kommen und falls ja, zu welchem Zweck? Gibt es auch Beispiele für erfolgreiche Bürgerbeteiligungen mit Mediation?

## MEDIATION ZUR KONFLIKTLÖSUNG

Politische Diskussionen und Entscheidungen im Vorfeld einer geplanten Bürgerbeteiligung tragen oftmals dazu bei, dass die Stimmung schon vor dem Beteiligungsverfahren aufgeheizt ist. Vorwürfe auf der einen und Rechtfertigungen auf der anderen Seite bestimmen das Szenario. In solchen Fällen muss ein vertrauensvoller Rahmen dafür geschaffen werden, damit Beteiligte wieder miteinander sprechen, anstatt übereinander. Die Mediation ist dafür als Verfahren und Methode bestens geeignet. Prinzipien und Struktur der Mediation bewirken, dass Misstrauen oder Feindseligkeit unter den Beteiligten schrittweise abgebaut und gegenseitiges Vertrauen zurückgewonnen werden. Es entstehen ein offener Dialog und damit auch Möglichkeiten, festgefahrene Positionen in Themen umzuwan-

deln, gemeinsame Themen mit Interessen zu hinterlegen und aus den jeweiligen Interessen heraus Lösungsoptionen für eine Einigung zu entwickeln.

## EINSATZ MEDIATIVER ELEMENTE IN DER BÜRGERBETEILIGUNG

Mediation ist ein Verfahren zur Konfliktlösung und braucht daher schon begriffsnotwendig einen konkreten Konflikt, den es zu lösen gilt. Diese Vorgabe bedeutet aber nicht, dass sich die mit der Mediation verbundene Prinzipien und Phasen nicht auch anderweitig, beispielsweise zur Konfliktvermeidung, einsetzen lassen. Auch Christof Berlin (2012) vertritt die Auffassung, dass es nicht immer ein vollständig umgesetztes Verfahren sein muss, um in den Genuss der Vorteile zu kommen. Allerdings sollte in diesen Fällen per definitionem, aber auch zur sinnvollen Unterscheidung nicht von Mediation, sondern von „mediativen Elementen“ die Rede sein.

Solche Verfahren sind auch keineswegs nur Ausnahmen bei der Methodenwahl im Bürgerbeteiligungsverfahren. Im Gegenteil – tatsächlich gibt es im Beteiligungsverfahren eine Vielzahl von Situationen, in denen anstelle einer vollständigen Mediation auch der Einsatz mediativer Elemente zum gewünschten Erfolg führen kann.

So können beispielsweise mit einem mediativen Workshop lediglich die Phasen 2 bis 4 einer Mediation angewendet werden, um daraus konfliktfreie Lösungsoptionen im Rahmen der Bürgerbeteiligung zu entwickeln. Auch die mediative Moderation kann

im Rahmen der Bürgerbeteiligung mit den Phasen 2 bis 3 einer Mediation eingesetzt werden, wenn es lediglich um die konfliktfreie Durchführung einer Informationsveranstaltung geht, mit der Diskussionsbeiträge eingeholt werden sollen.

## BEISPIELE ERFOLGREICHER BÜRGERBETEILIGUNGEN UND MEDIATION

Wer gleich große und erfolgreiche Mediationsverfahren mit Bürgerbeteiligung ins Feld führen möchte, der denkt natürlich an das Mediationsverfahren „Zukunft Landwehrkanal“. Groß deshalb, weil nach einem ausführlichen Bericht von Jürgen Hain (2013) mehr als 200 Beteiligte aus 25 Behörden, Institutionen, Verbänden sowie Bürger- und Anwohnerinitiativen beteiligt waren. Und erfolgreich deshalb, weil alle Beteiligten sich auch tatsächlich auf eine gemeinsame Abschlussvereinbarung einigen konnten. Als Fazit wird im Bericht deshalb auch festgehalten, dass eine derart gelungene Mediationsvereinbarung mit Vorbildfunktion für künftige Projekte nach Überzeugung der Mediatoren nur durch einen vertrauensvollen und kooperativen Umgang zwischen Betroffenen und Beteiligten möglich gewesen sei. Ohne einen gemeinsamen Verständigungsraum und ohne den kontinuierlich allparteilichen und interessenorientierten Diskurs wäre ein solcher Erfolg niemals zu erzielen gewesen.

Erwähnenswert ist auch die mit dem Schweizer Mediationspreis 2012 ausgezeichnete Mediation rund um einen Spielplatz am Bodensee mit etwa 40 Beteiligten. Bettina Bickel-Jaques und Peter Schmid (2012)

berichten als betroffene Mediatoren über Motive, Verlauf und Ergebnis dieser Mediation und vermitteln einen anschaulichen Eindruck, was Bürgerbeteiligung mit Mediation bewirken kann.

Die Liste erfolgreicher Bürgerbeteiligungen mit Mediation ließe sich noch zahlreich fortsetzen, eine weitere Aufzählung würde an dieser Stelle jedoch zu weit führen; dem interessierten Leser darf hier ein von der Mediation GmbH (s.a.) geführtes Archiv empfohlen werden.

## VORTEILE BEZIEHUNGSWEISE CHANCEN FÜR BÜRGERBETEILIGUNG MIT MEDIATION

Der Erfolg von Bürgerbeteiligungen mit Mediation erschöpft sich nicht allein im konfliktfreien Zustandekommen gemeinsamer Ergebnisse. Vielmehr ergeben sich durch die Mediation bereits auf dem Weg zu einer Einigung positive Nebeneffekte, die von den Beteiligten auch als solche wahrgenommen werden.

## BÜRGERFREUNDLICHKEIT UND GLAUBWÜRDIGKEIT

Mit den Prinzipien der Mediation gestalten sich Bürgerbeteiligungen auch tatsächlich bürgerfreundlich. Beteiligte Bürgerinnen und Bürger sind ausreichend informiert und fühlen sich ernst genommen. Ihre Ansichten, Forderungen, Ängste und Sorgen finden Gehör und werden verstanden. Mit Mediation erfahren die Betroffenen Wertschätzung und Respekt für ihre Sicht der Dinge im Wissen um die Möglichkeit einer direkten Einflussnahme auf künftige Ent-

scheidungen. Mediation hilft, damit Bürgerbeteiligung von den Betroffenen nicht als „Alibi-Veranstaltung“ oder „vertane Zeit“ empfunden werden.

Mit Mediation legen auch die Entscheidungsträger ihre Karten auf den Tisch. Beteiligte Bürgerinnen und Bürger sind so über die Hintergründe anstehender Entscheidungen ausreichend informiert und verstehen auch die zugrunde liegenden Motive. Hoheitliches Handeln wird transparenter und in der Öffentlichkeit gewinnen Politik und Verwaltung an Glaubwürdigkeit. Mediation kann damit für den Entscheidungsträger insgesamt, aber auch für deren Protagonisten mit einem Imagegewinn verbunden sein.

## ENTSCHEIDUNGSQUALITÄT UND NACHHALTIGKEIT

Bürgerinnen und Bürger verfügen oftmals über ein Spezialwissen, das bei der Entscheidungsfindung von Vorteil ist. Dies gilt für die Grundlagen einer Entscheidung genauso wie für Lösungsoptionen. Durch Bürgerbeteiligung mit Mediation können Politik und Verwaltung auf derartiges Expertenwissen zurückzugreifen. Mit Mediation lässt sich damit auch die Qualität von Entscheidungen ohne weitere Zusatzkosten erhöhen.

Weil sich Ergebnisse in der Bürgerbeteiligung mit Mediation als gemeinsames Produkt aller Beteiligten darstellen, besteht auch die Wahrscheinlichkeit einer nachhaltigen Akzeptanz der hierauf beruhenden Entscheidungen. Das Risiko aufkommender Konflikte nach Abschluss des Verfahrens

(„Stuttgart 21“) kann damit weitgehend minimiert werden.

## ENTLASTUNG VON VERWALTUNG UND POLITIK UND ERHALTUNG VON BEZIEHUNGEN

Bei Bürgerbeteiligung mit Mediation übernehmen Bürgerinnen und Bürger Mitverantwortung bei der Lösung und Umsetzung konkreter Vorhaben. Das öffentliche Interesse zum Erreichen hoheitlicher Ziele muss nicht mehr gegen den Willen der Betroffenen durchgesetzt werden, sondern wird durch die gemeinsam erarbeiteten Lösungsoptionen implementiert. Politik und Verwaltung erfahren dadurch eine erhebliche Entlastung.

Der faire Umgang miteinander, die gegenseitige Achtung und Wertschätzung sowie das wechselseitige Verständnis der Beteiligten führen zu einem Verhandeln auf Augenhöhe. Niemand fühlt sich über den Tisch gezogen und Beziehungen bleiben auch für die Zukunft erhalten.

## DAUER UND AUFWAND

Verwaltungsgerichtliche Prozesse erstrecken sich verfahrensbedingt oftmals über Jahre bis zu deren Rechtskraft. Das hoheitliche Vorhaben kommt zum Stillstand oder sogar gänzlich zum Erliegen, wenn Investoren ihr Interesse verlieren und abspringen. Bürgerbeteiligung mit Mediation kann dies verhindern, da das Verfahren bei der Mediation nicht vom Gesetz, sondern von den Parteien selbst bestimmt wird. Es sind damit auch nicht externe Regeln für eine Vielzahl von Fällen, sondern die von den

Beteiligten speziell für dieses Verfahren selbst vereinbarten Regeln, mit der eine Einigung oder Lösungsvorschläge erzielt werden sollen. Damit können die Beteiligten auch selbst Einfluss nehmen auf die Dauer und den Aufwand des Verfahrens.

Im Übrigen zahlt sich der Aufwand zu Beginn einer Mediation mit Bürgerbeteiligung bereits im Verlauf des Verfahrens aus, wenn infolge der Mediation zeitraubende Konflikte vermieden beziehungsweise aufgelöst werden. Die gemeinsam entwickelten Ergebnisse minimieren zudem auch das Risiko, dass die Umsetzung einer Entscheidung selbst nach rechtmäßigem Abschluss eines Beteiligungsverfahrens durch Proteste nochmals verzögert wird. Auch insoweit darf nochmals auf das Beispiel „Stuttgart 21“ als eines von vielen verwiesen werden.

## **BESONDERHEITEN VON MEDIATION IN DER BÜRGERBETEILIGUNG**

Bürgerbeteiligung mit Mediation orientiert sich an den Regeln der Mediation und nicht umgekehrt an etwaigen Vorgaben für die Bürgerbeteiligung; anderenfalls könnte auch kaum von Mediation gesprochen werden. Obgleich Mediation in der Bürgerbeteiligung damit zunächst grundsätzlich nichts anderes ist als Mediation im Kontext mit anderen Konflikten, ergeben sich dennoch Besonderheiten, die zu beachten sind.

### **INTENSIVE VORBEREITUNG**

Die Vorbereitung einer Bürgerbeteiligung mit Mediation gestaltet sich mitunter sehr intensiv. Der grundsätzlich von der Kommu-

ne beauftragte und auch bezahlte Mediator muss sich dabei zunächst einen ersten Überblick über den zugrunde liegenden Sachverhalt verschaffen. Erst danach kann beurteilt werden, ob Mediation oder nur partizipative Verfahren mit mediativen Elementen infrage kommen, welcher Teilnehmerkreis zu berücksichtigen ist und welcher Rahmen für die Bürgerbeteiligung und damit auch für die Mediation besteht.

### **HOHE TEILNEHMERZAHL**

Bürgerbeteiligung mit Mediation ist grundsätzlich durch eine hohe Teilnehmerzahl gekennzeichnet. Zur Erreichung einer zielführenden Kommunikation bietet sich die Möglichkeit einer Stellvertreter-Mediation an. Behörden, Institutionen, Initiativen sowie nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger wählen aus ihrer Mitte einen Stellvertreter aus, der sodann an den einzelnen Sitzungen teilnimmt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch Raum und Zeit gegeben sein müssen, um eine Rückkopplung zwischen den Stellvertretern und ihrer jeweiligen Gruppe zu ermöglichen.

### **KOMPLEXITÄT DER THEMEN**

Oftmals ergibt sich auch eine Vielzahl von Themen, die zum Gegenstand der Mediation gemacht werden. Nicht alle dieser Themen sind für sämtliche Beteiligten von gleichem Interesse. In solchen Situationen bietet sich die Möglichkeit zur Bildung von Arbeitsgruppen an, die dann ihre Ergebnisse einem für die Mediation hauptverantwortlichen Gremium vorstellen. Neben

einer konzentrierten Aufarbeitung der einzelnen Themen kann damit erreicht werden, dass sich über etwaige Stellvertreter hinaus auch weitere Teilnehmer direkt an der Mediation und damit am Beteiligungsverfahren engagieren können.

### HOHE SITZUNGSFOLGE

Stellvertreter-Mediationen, vor allem aber auch der Einsatz von Arbeitsgruppen ist mit einer hohen Anzahl an Sitzungen verbunden. Dem hieraus resultierenden Zeitaufwand kann mit einer Co-Mediation Rechnung getragen werden. Dazu bedarf es jedoch eines „eingespielten“ Mediations-teams mit einem klaren Konzept, in dem die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der einzelnen Mediatoren definiert sind.

### KLÄRUNG VON SACH- UND RECHTSFRAGEN

Im Rahmen von Bürgerbeteiligungen mag es auf Seiten aller Beteiligten durchaus Experten geben, die sich und anderen ein Bild von der Komplexität mancher Sachverhalte oder etwaiger Rechtsfragen machen können. Wenn derartige Beurteilungen jedoch keine allgemeine Akzeptanz finden oder nicht erschöpfend zur Klärung beitragen können, dann bedarf es dazu der Expertise durch Dritte. Dabei muss über die Mediation im Vorfeld einer Begutachtung eine Verständigung herbeigeführt werden, welcher Gutachter beauftragt und wie mit den dadurch gewonnenen Ergebnissen umgegangen werden soll.

### TRANSPARENZ VON INFORMATIONEN UND VERFAHREN

Zentrales Thema der Bürgerbeteiligung und auch Prinzip der Mediation ist die Informiertheit der Beteiligten. Mit Blick auf die Bürgerbeteiligung bedeutet dies zunächst, dass nicht nur die Beteiligten des Mediationsverfahrens, sondern die gesamte Öffentlichkeit über sämtliche Grundlagen der anstehenden Entscheidung, sowie über den jeweiligen Stand des Beteiligungsverfahrens zu informieren sind. Im Übrigen muss auch darauf geachtet werden, dass nicht nur Informationen der Verwaltung, sondern eben auch solche der anderen Beteiligten für alle öffentlich gemacht werden. Als Form der Veröffentlichung bietet sich die Einrichtung einer Internetseite oder ein öffentlich zugängliches Büro mit den dort gesammelten Unterlagen an.

### UMGANG MIT DER ÖFFENTLICHKEIT (INFORMATIONSVORANSTALTUNGEN)

Bürgerbeteiligung ist ein offenes und Mediation ein vertrauliches Verfahren. Die Entscheidung darüber, ob und in welcher Weise Ergebnisse der Mediation veröffentlicht werden können obliegt den Beteiligten. Regelmäßig erfolgt dies durch Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung. Gelegenheit dafür besteht im Rahmen von Phase 1 der Mediation. Dem Grundsatz der Vertraulichkeit in der Mediation ist dabei, ebenso wie dem Interesse der Öffentlichkeit am Verlauf der Mediation, Rechnung zu tragen.

## ROLLE DER POLITIK

Politik und Verwaltung können, gegebenenfalls im Zusammenwirken mit der Öffentlichkeit, das Ob und Wie informeller Bürgerbeteiligung regeln und dabei die Verbindlichkeit derart gewonnener Ergebnisse festlegen. Fehlt es daran oder bleibt die Letztentscheidung der Politik vorbehalten, dann kann auch nicht im Wege der Mediation eine für alle verbindliche Vereinbarung getroffen werden. Gleichwohl sind die in der Bürgerbeteiligung mit Mediation beziehungsweise mit mediativen Elementen gefundenen Lösungsoptionen keineswegs wertlos. Es ist kaum anzunehmen, dass die Politik Vorschläge ignorieren wird, die sich als gemeinsames Ergebnis von Öffentlichkeit und Verwaltung darstellen. Und genau darin besteht auch ein wesentlicher Unterschied zwischen herkömmlichen Bürgerbeteiligungsverfahren und solchen mit Mediation. Im Übrigen spricht auch grundsätzlich nichts gegen eine unmittelbare Beteiligung der Politik am mediativen Beteiligungsverfahren; jedenfalls dann nicht, wenn sich die zu beteiligende Politik in der Mediation nicht als Entscheidungsträger, sondern, wie die übrigen Bürger auch, als Teil der betroffenen Öffentlichkeit sieht. Im Zweifel jedoch bedarf es hierzu einer einvernehmlichen Regelung.

## ANFORDERUNGEN AN DEN MEDIATOR

Die Anforderungen, die eine Mediation in der Bürgerbeteiligung mit den genannten Besonderheiten mit sich bringt, werden nur Personen bewältigen können, die zunächst auch über eine ausreichende Mediations-

ausbildung verfügen. Idealerweise haben solche Mediatoren zudem auch Erfahrungen im Umgang mit einer großen Anzahl von Beteiligten und zumindest Grundkenntnisse was das Handeln in Politik und Verwaltung angeht. Ansonsten versteht es sich von selbst, dass natürlich auch die für einen Mediator ohnehin geltenden Eigenschaften vorhanden sein müssen. Dazu gehören vor allem Neutralität und Allparteilichkeit, aber auch Empathie, Wertschätzung und die Fähigkeit unterschiedliche Wirklichkeiten wertungsfrei zu akzeptieren.

## ERFAHRUNGEN MIT MEDIATION IN DER KOMMUNALPOLITIK

Städte und Gemeinden, die offen für Bürgerbeteiligung sind, werden regelmäßig auch gute Erfahrungen mit Mediation machen. Beides – Bürgerbeteiligung und Mediation – sind partizipative Verfahren und stehen im Gegensatz zum gesetzlichen Zwang. Aber auch im Gegensatz zur Demokratie, die in Entscheidungsphasen stets nach Mehrheiten sucht und sich deshalb meist auch nur als das Recht des Stärkeren darstellt. Beispiele dafür, dass sich mit Mediation oftmals bessere Ergebnisse für alle Beteiligten erzielen lassen als auf herkömmliche Weise, gibt es genügend. Der Autor selbst blickt dabei aufgrund seiner Tätigkeit als Mediator im öffentlichen Bereich auf eine Vielzahl erfolgreicher Konfliktlösungen in der Kommunalpolitik zurück. Stets waren für den Erfolg solcher Konfliktlösungen Mediationen beziehungsweise partizipative Verfahren mit mediativen Elementen ausschlaggebend. Die

nachstehend skizzierten Fälle stehen hier exemplarisch für eine Vielzahl von erfolgreichen Mediationen in der Kommunalpolitik.

### **BEISPIEL: VERKEHRSREGELUNG IN DER ALTSTADT**

Ausgangssituation dieses Falles war der Teilbereich einer Altstadt, der mit einer nach oben und unten offenen Ringstraße erschlossen war. Der auf der Ringstraße ablaufende Anliegerverkehr schlug lediglich mit einem Bruchteil des aufkommenden Gesamtverkehrs zu Buche. Hauptsächlich wurde die Ringstraße nämlich von vielen Nichtanliegern als Durchfahrtsmöglichkeit genutzt, woraus sich für die betroffene Ringstraße eine erhebliche Verkehrsbelastung ergab. Diverse Verkehrsregelungen zur Reduzierung des Durchgangsverkehrs („Anlieger frei“) führten nicht zum gewünschten Erfolg, zumal auch die erforderlichen Kontrollen nicht ausreichend schienen. Dem Ruf vieler Anwohner nach mehr Kontrollen konnte weder von Seiten der Kommune noch von Seiten der Verkehrspolizei Rechnung getragen werden. Über viele Jahre hinweg wuchs der Unmut der Anwohner über die Kommune, die nach Ansicht der Anwohner untätig blieb, während umgekehrt mit fehlenden Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation argumentiert wurde. Als die Stimmung völlig zu kippen drohte, fand ein Ortstermin mit den betroffenen Anwohnern, Vertretern der Straßenverkehrsbehörde und der Verkehrspolizei sowie Mitgliedern des Verkehrsausschusses statt. Im Rahmen einer mediativen Modera-

tion konnte eine allseits akzeptable Lösung des Problems gefunden werden, indem eine der beiden Öffnungen der Ringstraße gesperrt werden sollte, sodass diese künftig nicht mehr für den Durchgangsverkehr, sondern nur noch für den Anliegerverkehr zur Verfügung stand. Dieser Lösungsvorschlag wurde anschließend einstimmig vom Verkehrsausschuss beschlossen.

### **BEISPIEL: BÜRGERFEST UND LÄRMBELÄSTIGUNG**

In einem anderen Fall gab es im Zusammenhang mit einem jährlichen Bürgerfest schon seit vielen Jahren Streitigkeiten mit Anwohnern wegen Lärmbelästigungen. Diese Veranstaltung war traditionell bislang gut besucht und für die betroffene Kommune ein unverzichtbares Ereignis, das nun per Gerichtsbeschluss zu scheitern drohte. Im Rahmen einer Mediation standen sich zunächst Veranstalter, Vertreter der Kommune und „Wutbürger“ gegenüber; später kamen Festwirt und Schausteller hinzu. Während anfangs alle Beteiligten vehement an ihren Positionen festhielten, entwickelte sich im Verlauf der Mediation ein wechselseitiges Verständnis für die jeweiligen Interessen. Dabei stellte sich heraus, dass die vom Lärm geplagten Anwohner die Veranstaltung nicht grundsätzlich verhindern wollten. Vielmehr waren es die nach Ende des Festbetriebes noch lange andauernden Ruhestörungen durch alkoholisierte Gäste sowie die zum Teil bis spät in die Nacht reichenden Ab- und Umbauarbeiten durch die Veranstalter beziehungsweise Schausteller, die den Unmut der Anwohner hervorriefen.

Hinzu kam, dass sich die Anwohner durch die Häufigkeit der auf dem Marktplatz stattfindenden Feste erheblich benachteiligt fühlten. Vor diesem Hintergrund konnten sich Kommune, Veranstalter, Schausteller und Festwirt auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, mit dem auch die betroffenen Anwohner einverstanden waren. Ab- und Umbauarbeiten wurden von der Nacht auf den Vormittag des Folgetages verlegt, die Bevölkerung wurde von Seiten der Kommune eingehend um Verständnis für die Einhaltung der Nachtruhe gebeten, flankiert von Kontrollen durch Polizei und Sicherheitsdienst während der Veranstaltung. Letztlich – und dies war der Durchbruch für eine Lösung des Konflikts – konnte sich die Kommune zusätzlich dazu entscheiden, mit einigen Veranstaltungen auf einen anderen Platz auszuweichen, um so den Interessen der Anwohner auch in puncto Häufigkeit gerecht werden zu können.

## **MEDIATION ALS ERFOLGSMODELL ZUR KONFLIKTLÖSUNG IN DER KOMMUNALPOLITIK?**

Die Aufzählung weiterer Beispiele erfolgreicher Mediationen in der Kommunalpolitik ließe sich beliebig fortsetzen. Das gilt nicht nur für Konflikte, bei denen die Kommune unmittelbar betroffen ist. Exemplarisch für die mittelbare Konfliktbeteiligung vieler Kommunen stehen zahlreiche Konfliktlösungen im Zusammenhang mit kommunalen Krankenhäusern oder kommunalen Gesellschaften. Im Übrigen sind es nicht nur externe Konflikte mit Dritten, sondern auch interne Konflikte, besonders in der

Personalentwicklung, die in der Kommunalpolitik erfolgreich mit Mediation gelöst werden konnten.

Der Vollständigkeit halber soll jedoch nicht verschwiegen werden, dass Mediationen auch scheitern können. Dies ist der Fall, wenn nicht alle Beteiligten innerlich auch tatsächlich dazu bereit sind, sich auf das Verfahren und die Prinzipien der Mediation einzulassen – etwa weil sie sich insgeheim „siegessgewiss“ mehr Erfolg auf dem Rechtsweg erhoffen. Auch andere Gründe können für das Scheitern einer Mediation ausschlaggebend sein, beispielsweise die fehlende Eignung und Erfahrungen von Mediatoren bei Mediationen im öffentlichen Bereich. Gemessen an der Anzahl erfolgreicher Mediationen gehören die weniger erfolgreichen ihrer Art aber eher zu den Ausnahmen.

## **FAZIT UND AUSBLICK**

Bürgerbeteiligung mit Mediation oder mit mediativen Elementen kann gegenüber herkömmlichen Bürgerbeteiligungsverfahren zu einer Qualitätsverbesserung solcher Verfahren führen. Mit den Prinzipien der Mediation erfahren und verstehen die Beteiligten auch die Interessen hinter den unterschiedlichen Positionen. Daraus lassen sich über die Ausgangssituation hinaus Lösungsoptionen entwickeln, die für alle Beteiligte von Vorteil sind. Die hiernach gewonnenen Ergebnisse werden akzeptiert und bleiben nachhaltig bestehen, denn Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit haben gemeinsam etwas für ihr persönliches Umfeld erreicht.

Trotz der dargelegten Vorteile braucht es noch Mut in Politik und Verwaltung für derartige Beteiligungsverfahren. Dies gilt zum einen für die Bürgerbeteiligung als solche, indem Bürgerinnen und Bürger nicht erst vor (vollendete) Tatsachen gestellt, sondern bereits im Planungsstadium miteinbezogen werden. Zum anderen aber sollten Mediation oder mediative Elemente auch nicht nur in Fällen einer zuvor gescheiterten Bürgerbeteiligung zum Einsatz kommen, sondern auch schon bereits zur Konfliktvermeidung. Ein etwaiger hieraus resultierender Mehraufwand steht einer Bürgerbeteiligung mit Blick auf die damit verbundenen Vorteile nicht entgegen. ■

## LITERATUR

*Berlin, Christof 2012: Der Einsatz mediativer Elemente bei der Bürgerbeteiligung am Beispiel der Werkstattgespräche zum Stadtumbau Südkreuz in Berlin. In: Becker, N. und Fittschen, A. (Hrsg.), Bürgermeister und Mediation. Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden, 173.*

*Bickel-Jaques, Bettina und Schmidt, Peter 2012: Schweitzer Mediationspreis 2012 – Mediation rund um einen Spielplatz am Bodensee – Teile I und II, online unter: <https://www.mediationaktuell.de/news/mediation-rund-um-einen-spielplatz-am-bodensee-teil-i> und <https://www.mediationaktuell.de/news/mediation-rund-um-einen-spielplatz-am-bodensee-teil-ii>.*

*Hain, Jürgen 2013: Mediation im öffentlichen Raum – Mediationsverfahren „Zukunft Landwehrkanal“ (Teile 1 bis 4), online unter:*

*<https://www.mediationaktuell.de/news/mediationsverfahren-zukunft-landwehrkanal-in-Berlin-teil-1>;  
<https://www.mediationaktuell.de/news/mediationsverfahren-zukunft-landwehrkanal-in-Berlin-teil-2>;  
<https://www.mediationaktuell.de/news/mediationsverfahren-zukunft-landwehrkanal-in-Berlin-teil-3>;  
<https://www.mediationaktuell.de/news/mediationsverfahren-zukunft-landwehrkanal-mediationsvereinbarung>.*

*Mediation GmbH s.a.: Archiv der Kategorie: Mediation in der Bürgerbeteiligung, online unter: <http://blog.mediation.de/category/anwendungsbereiche-mediation/mediation-in-der-buergerbeteiligung>.*

*Schmidt, Frank H.; Lapp, Thomas und Monßen, Hans-Georg 2012: Mediation in der Praxis des Anwalts. C.H. Beck, Nürnberg, Frankfurt und Neuss, 3.*

**Herausgeber:**

Berlin Institut für Partizipation | bipar  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

Tel. 030 120 826 13

[www.bipar.de](http://www.bipar.de)

[kontakt@bipar.de](mailto:kontakt@bipar.de)

**Verantwortlich:**

Jörg Sommer, Direktor

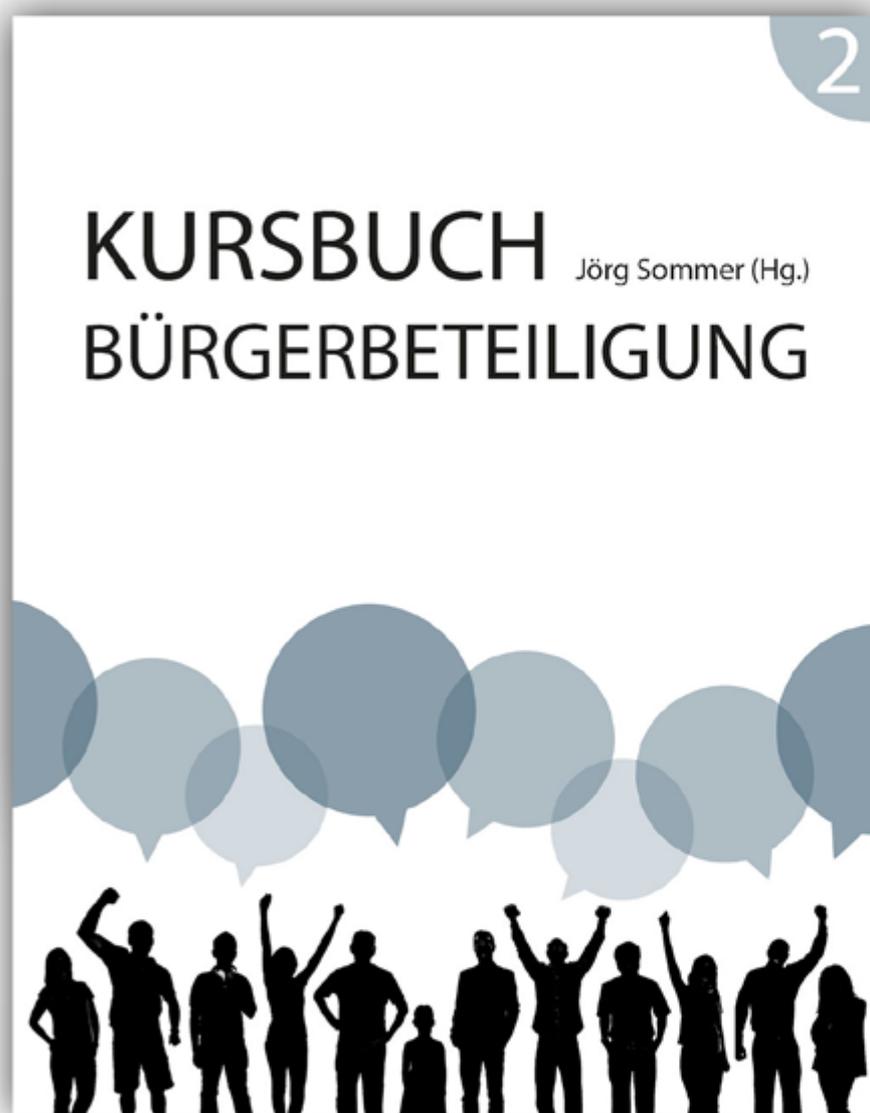
**Redaktionshinweis:**

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

**ISBN 978-3942466-25-7**

© Dezember 2017, Berlin Institut für Partizipation

# KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



Jörg Sommer (Hg.)  
**KURSBUCH  
BÜRGERBETEILIGUNG #2**  
540 Seiten, Berlin, 2017  
ISBN 978-3942466158  
€ 29,80  
[www.kursbuch.info](http://www.kursbuch.info)

*Eine Publikation des*



**JETZT BESTELLEN!**

