

# Zwei-Kreis-Modell als Erfolgsfaktor

## Mediation im öffentlichen Bereich

Maurus Büsser / Emanuel Wassermann

Mediationen im öffentlichen Bereich bewegen sich bezüglich Ergebnisoffenheit und Gestaltung des Vorgehens oft in einem Korsett: es bestehen Abhängigkeiten zu gefällten (Vor-)Entscheidungen und zu demokratischen Mitwirkungsrechten. Zudem muss die mittels Mediation gefundene Lösung in der Regel in ein ordentliches Behördenverfahren überführt werden. Die Entscheidbefugnis für die Umsetzung liegt dann letztlich bei der Verwaltung. Dieses Prinzip der Letztverantwortung kann von den beteiligten Parteien als Machtgefälle wahrgenommen werden.

Anhand einer Mediation zur strittigen Nutzung einer Landwirtschaftszone am Rhein bei Riethem/ Bad Zurzach wollen wir aufzeigen, wie bei der Klärung des Handlungsspielraums und der Kontraktierung des Mediationsauftrags mit dieser Schwierigkeit umgegangen werden kann. Daraus entstanden ist das Zwei-Kreis-Modell.

„Wer Auen will, muss Golf wählen – Bauern im Würgegriff“<sup>1</sup>

Im Gebiet des „Riethemer Feldes“ (Kanton Aargau, Schweiz) bestehen seit Jahren offene Fragen zu dessen Nutzung und Schutz. Landeigentümer sind zur Hauptsache die Gemeinden Bad Zurzach und Riethem, die Naturschutzorganisation Pro Natura und die private Interessengruppe Golfplatz (IG Golf). Beim Projekt „Golf“ geht es nach Ansicht des Gemeinderates Zurzach und der IG Golf um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Region. Das Projekt hat eine lange Konflikt-

geschichte und schon die Vorgängergeneration beschäftigt. Bereits 1978 und 1990 sind Golfprojekte in Volksabstimmungen gescheitert. Vorausgegangen sind jeweils heftige Diskussionen, eine Aufspaltung der Bevölkerung in zwei Lager sowie eine intensive Berichterstattung und Emotionalisierung durch die Medien. Der Konflikt belastete das Zusammenleben in der Gemeinde.

Beim Projekt „Auen“ möchte Pro Natura als Projektinitiantin ein Auenprojekt realisieren, welches Bestandteil des Auenschutzparks Aargau sein soll. Dieser verlangt aufgrund einer

Verfassungsbestimmung, dass 1 Prozent der Kantonsfläche zu Auengebiet wird.

Durch taktisch geschickte Landkäufe haben Pro Natura und die IG Golf die zwei in unmittelbarer Nähe liegenden Projekte „Golf“ und „Auen“ miteinander verquickt. Pro Natura ist Landeigentümerin auf potenziellem Golfplatzland, die Golfpromotoren sind Landeigentümer in potenziellem Auengebiet. Beide Projekte benötigen bestes und knappes Landwirtschaftsland und sind deshalb bei der landwirtschaftsfreundlichen Bevölkerung stark umstritten. IG Golf und Pro Natura wollen ihr jeweiliges Land gegenseitig tauschen und haben deshalb entsprechend großes Interesse, dass beide Projekte realisiert werden, was die Bodenverknappung für die Landwirte besonders verschärfen würde. Die Eigentümer haben mit Blick auf ein mögliches Golfprojekt die im Golfplatzperimeter verpachteten landwirtschaftlich genutzten Parzellen vorsorglich gekündigt. Diese Kündigungen haben zu einer Eskalation des Konfliktes geführt. Die betroffenen Landwirte haben sich, zum Teil mit juristischen Mitteln, gegen die vorsorglichen Kündigungen ihrer Pachtverträge zur Wehr gesetzt.

<sup>1</sup> Verkürzung aus Schlagzeilen der Berichterstattung und aus Leserbriefen.

## Ein Runder Tisch führt zur Mediation

Der Kanton Aargau muss den verfassungsmässigen Auftrag umsetzen und Projekte zur Auenrenaturierung realisieren. Wegen der gegenseitigen Abhängigkeiten der beiden Projekte „Golf“ und „Auen“ engagierte er sich auch für eine Klärung der Golfplatzfrage, denn nur so würde Land für die Auenrenaturierung zur Verfügung stehen. Aufgrund dieser Ausgangslage hatte Regierungsrat Peter C. Beyeler als Vorsteher des zuständigen Departements Bau, Verkehr und Umwelt (BVU) des Kantons Aargau im März 2009 zu einem Runden Tisch eingeladen. Die Forderungen nach kostengünstiger und effizienter Verwaltungsführung sowie ein Kulturwandel im Austausch zwischen Staat und Bürger – weg von der autoritativen hin zur kooperativen Beziehung – schaffen generell günstige Rahmenbedingungen<sup>3</sup>, einen Runden Tisch mit nachfolgender Mediation vorzuschlagen. Das BVU tritt dabei als Vollzugs- und Bewilligungsbehörde bei Bau- und Umweltvorhaben auf. Es vertritt als Gewässereigentümer die Interessen von Renaturierung und Hochwasserschutz und hat einen Richtplanbeschluss<sup>2</sup> für ein Auengebiet in Rietheim umzusetzen.

Ziele des Runden Tisches, an dem 26 Personen teilnahmen, waren einerseits der aktuelle Austausch über die verschiedenen Vorstellungen zur künftigen Nutzung des Rietheimer Felds, andererseits sollte geprüft werden, ob die Parteien bereit waren, mittels einer Mediation Lösungsansätze bei den Projekten „Golf“ und „Auen“ zu finden.

Am Runden Tisch zeigte sich das Spannungsfeld: Grundsätzlich wollten alle Beteiligten eine Lösung finden. Allerdings waren viele unter ihnen desillusioniert und hatten kaum mehr Geduld und Kraft dazu, versuchten sie doch schon wiederholt, miteinander eine Lösung zu finden. Nach weiteren Vorgesprächen

und ernsthafter Prüfung einigten sich alle Betroffenen – mit Ausnahme eines Landwirtes – auf einen Mediationsprozess als letztmöglichen Weg zu einer Lösungsfindung.

Für die Moderation des Runden Tisches beauftragte der Regierungsrat den Generalsekretär des BVU, der über eine Mediationsausbildung verfügt. Für die nächsten Schritte der Premediation und anschließenden Mediation wurde der zweite Schreiber dieses Beitrags als verwaltungsexterner Mediator beigezogen.

Die Mediation führte in vielen Sitzungen während eines Zeitraums von rund zwei Jahren zu folgenden Ergebnissen:

- Als Sofortmaßnahme und als Zeichen der ernsthaften Verhandlungsbereitschaft der Grundeigentümer wurden alle gekündigten Pachtverträge um ein Jahr verlängert.
- Die Parteien einigten sich auf einen Fahrplan für die Klärung der offenen Fragen in den Bereichen „Golf“ und „Auen“. Der Fahrplan berücksichtigte auch die nötigen verwaltungsrechtlichen und politischen Entscheide wie zum Beispiel die Fristen für eine allfällige Referendumsabstimmung.
- Für die Abstimmungsphase zur Referendumsabstimmung „Golf“ – das Referendum wurde tatsächlich ergriffen –, wurden in der Mediation sogenannte Fairnessregeln ausgehandelt. So wurde unter anderem festgehalten, wie in der Abstimmungspropaganda mit Zwischenresultaten aus der Mediation umgegangen werden sollte (der eigentliche Mediationsprozess wurde während der Zeit vom Zustandekommen des Referendums bis zur Abstimmung unterbrochen).
- Nachdem sich die Bevölkerung gegen ein Golfplatzprojekt ausgesprochen hatte, wurde die

„Golf-Mediation“ nach etwa einem Jahr abgeschlossen und mit der „Auen-Mediation“ fortgeföhren.

- Ende 2010 wurde eine Lösung in der „Auen-Mediation“ gefunden und vertraglich vereinbart<sup>4</sup>. Damit war die Mediation abgeschlossen.
- Mit der Einsetzung einer Begleitkommission für die Umsetzung und den Betrieb der Aue in Rietheim soll die neu etablierte Art und Weise der Zusammenarbeit in Zukunft erhalten bleiben und sollen künftige Interessenkonflikte in mediativer Art und Weise bereinigt werden. Während einer Einführungsphase wird die Begleitkommission durch die Mediatoren unterstützt.

## Der Umgang mit eingeschränkter Ergebnisoffenheit und Behördenmacht – denken in zwei Kreisen

Das BVU war aufgrund demokratisch zustande gekommener Entscheide verpflichtet, im Rietheimer Feld eine Auenlandschaft zu realisieren oder deren Realisierung durch Dritte (Pro Natura) zu unterstützen. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben und Richtplanbeschlüssen bestand keine völlige Ergebnisoffenheit in der Mediation. Rechtlich wäre es grundsätzlich sogar möglich gewesen, den Bau einer Aue auf dem dafür festgesetzten Teil gegen den Willen einer Gemeinde zu verfügen. Zusammen mit der Tatsache, dass einer der Mediatoren aus dem Umfeld des Regie-

2 Der Richtplan gilt als langfristiges Planungsinstrument und verbindliche kantonale Vorgabe für die nachgeordneten Verfahren.

3 Büsser Maurus (2011): Mediation im öffentlichen Bereich. Jahrbuch der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW). Für eine theoretische Begründung der Anwendung im öffentlichen Bereich und weiterführende Literatur.

4 Die Mediationsvereinbarung ist über die Homepage der Gemeinde Rietheim öffentlich zugänglich: [www.rietheim.ch](http://www.rietheim.ch)

rungsrates kam – auch wenn die Parteien die Wahl der Mediatoren ausdrücklich gutgeheißen haben – näherte dies das Vorurteil gegenüber der Behörde: „Die da oben machen sowieso, was sie wollen. Ein Mediationsverfahren dient doch nur dazu, uns auf sanfte Art etwas aufzudrücken, das wir gar nicht wollen.“ Auf der anderen Seite hofften die Landwirte, ja selbst die Gemeindebehörden, dass mit der Mediation das ganze Projekt vereitelt werden könnte; wenn die Behörden nur sehen würden, wie groß die Vorbehalte vor Ort gegen das Projekt und welche Schwierigkeiten zu dessen Realisierung zu meistern sind.

Diese Befürchtungen und teilweise auch unterschiedlichen Erwartungen begleiteten den Start der Mediation. Für uns Mediatoren war eine der großen Herausforderungen, Vertrauen zu unserer Allparteilichkeit und ins Verfahren zu schaffen. Dabei gab es ein paar heikle Fragen: in welchem Rahmen können überhaupt Lösungen entwickelt werden? Was muss als gesetzlich gegeben angeschaut werden? Wie kann die Mediation mit politischen Prozessen und laufenden Verwaltungsverfahren verknüpft werden? Zur Beantwortung dieser Fragen diente uns als Leitidee das Bild zweier Kreise. Daraus entstand schließlich das Zwei-Kreis-Modell<sup>5</sup>.

Schutzschirm zum inneren Kreis. Dieser Schirm soll garantieren, dass die Parteien die nötige Zeit für die Lösungssuche bekommen. Zudem soll er sicherstellen, dass die von den Parteien gefundene Lösung auch von der politischen Behörde getragen und in Verwaltungshandeln (z.B. Verfügung, Bewilligung, Konzession etc.) überführt werden kann. Der Schutzschirm schützt die Mediation so vor „bösen“ Überraschungen und Verwaltung(-smacht).

Es erforderte einige Hartnäckigkeit und mehrmaliges Nachfragen, der Verwaltung (BVU) eine durch den politischen Verantwortungsträger (Regierungsrat) gebilligte Festlegung des möglichen Lösungsspielraumes abzurufen. Der äußere Kreis musste so präzise und auch für Laien verständlich festgelegt werden, wie der Regierungsrat dann später auch bereit war, sein politisches Gewicht dafür einzusetzen.

Es war uns wichtig, gegenüber den andern Mediationsparteien und der Bevölkerung Transparenz darüber zu schaffen, wo die Grenzen der Ergebnisoffenheit (resp. des Lösungsspielraumes) in dieser Mediation waren. Diese war definiert durch bereits demokratisch gefällte Entscheide, die Gesetzgebung im Allgemeinen, die Behördenverfahren (Fristen, Einspracheregeln etc.) und die Rückbindung zu politischen Amtsträgern. Es durfte z.B. nicht suggeriert werden, dass zur Frage „soll es eine Aue geben? Ja/Nein?“ in dieser Mediation überhaupt eine Antwort gesucht werden darf. Es ging im inneren Kreis darum, miteinander zu verhandeln, wie groß diese Aue genau sein sollte, wo die Stillgewässer und Wege angelegt werden sollten, wie der Hochwasserschutz garantiert bliebe und – das war als Motivation zur Teilnahme an der Mediation bedeutend

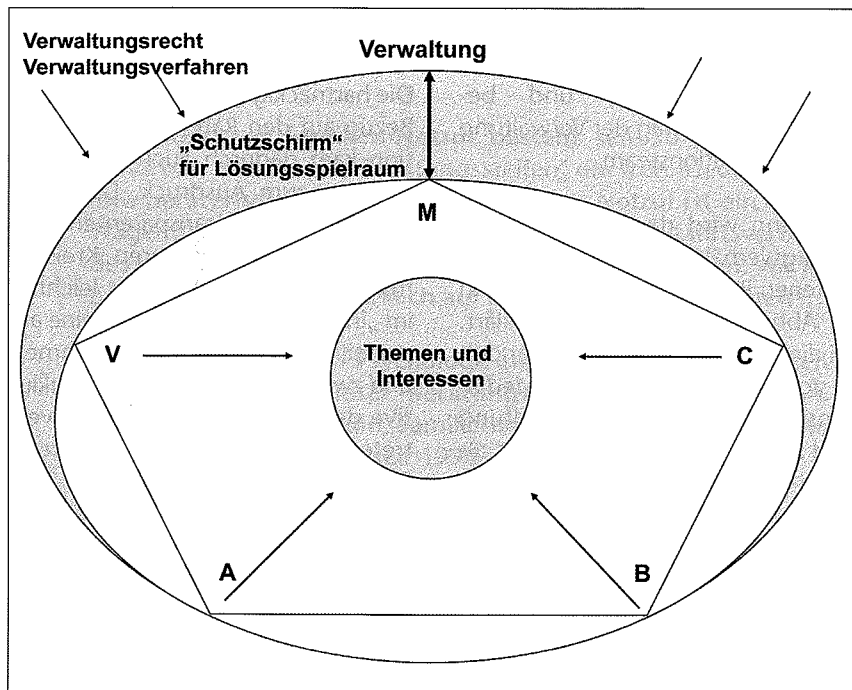


Abbildung: Zwei-Kreis Modell für Mediationen im öffentlichen Bereich

Der erste, innere Kreis beschreibt das eigentliche Mediationssystem, das für alle Mediationen gilt. Das Mediationsteam (M) vermittelt zwischen den Parteien (A, B, C und V). Es schafft einen Raum, in dem definiert wird, in welcher Weise die Beteiligten ihre Themen und Interessen gleichberechtigt bearbeiten. Das Prinzip der Letztverantwortung der Verwaltung und die reduzierte Ergebnisoffenheit verlangen von den

Mediatoren die Sicherstellung, dass die im inneren Kreis gefundene Lösung durch die Verwaltung und deren politischen Vorgesetzten auch umgesetzt werden kann (und auch der Wille dazu vorhanden ist). Zu diesem Zweck haben wir mit der Verwaltung den Handlungsspielraum (Fristen, Verfahren, Zuständigkeiten etc.) definiert. Der sich daraus ergebende äußere Kreis definiert den Lösungsspielraum und bildet eine Art

<sup>5</sup> Die Grundlage der weiterentwickelten Abbildung stammt aus: Duss-von Werdt, Joseph (2005): homo mediator. Geschichte und Menschenbild der Mediation. Stuttgart: Klett, 169.

– auf welche Weise allenfalls ein Ausgleich für Private und Gemeinde als Entschädigung für die Zurverfügungstellung von wertvollem Naturraum möglich sein könnte.

Um eine tragfähige Vertrauensbasis zu schaffen, sahen wir es ebenfalls als unsere Aufgabe an, die Parteien darin zu unterstützen, den von der Behörde definierten äußeren Kreis zu hinterfragen. Die Veränderung dieser Randbedingungen, z.B. die Abänderung der Richtplanung, hätte allerdings nicht in der Mediation geregelt werden können, sondern es hätte der übliche demokratische Prozess via Parlament in Gang gesetzt werden müssen. Die intensive Beschäftigung mit Alternativen und das Abwägen der potenziellen Erfolgchancen und möglicher Risiken hatte bei den einzelnen Parteien schließlich die Energie freigesetzt, sich auf den Prozess einer gemeinsamen Lösungssuche in der Mediation einzulassen. Einzig der hauptbetroffene Landwirt wollte nach der Klärung des äußeren Kreises nicht an der Mediation teilnehmen, was die andern Beteiligten und die Bevölkerung gut verstehen und akzeptieren konnten.

Zur Unterstützung der Rückbindung in die Bevölkerung und in die verschiedenen Interessengruppen war es wichtig, die Randbedingungen für die Mediation, also den äußeren Kreis, deutlich aufzuzeigen und in einem vom Mediationsplenum gemeinsam verabschiedeten Mediencommuniqué öffentlich darzustellen. Generell wurde vereinbart, dass ohne anderslautende Absprache nur die Mediatoren zum Verlauf der Gespräche im inneren Kreis öffentlich Auskunft geben. Angaben zum äußeren Kreis hingegen konnten von allen Teilnehmenden jederzeit öffentlich gemacht werden.

#### **Klarheit durch doppelte Kontraktierung**

Basierend auf dem im letzten Abschnitt beschriebenen 2-Kreise-Modell war es für uns klar, dass wir als

Mediatoren zwei Aufträge klären und kontraktieren mussten. Es ging darum, die vorgegebenen Entscheidungsebenen und die zu Verfügung stehenden Zeiträume der demokratischen Bewilligungsprozesse zu berücksichtigen und mit der Mediation zu koordinieren, ja, diese gleichsam in das Mediationsdesign einzuweben.

In einer allerersten Phase waren wir nur dem BVU gegenüber verpflichtet. Die Klärung dieses Auftrages erforderte u. a. die vorgängig dargelegte, präzise Definition des äußeren Kreises. Das erste, in unserem Modell äußere Vertragsverhältnis (vgl. in der Abb. M-Verwaltung) definiert also den Handlungsspielraum, den die Mediation zugesprochen bekommt (Fristen, Sistierung von Verfahrensschritten, gesetzliche und politische Rahmenbedingungen) und beschreibt den Auftrag der Verwaltung an das Mediationsteam.

Erst dann wird das zweite, innere Vertragsverhältnis zwischen den betroffenen Parteien (stellvertretend in der Abb. mit M, A, B, C, V) geklärt. Bei diesem zweiten Kontrakt handelt es sich um den klassischen Mediationsvertrag. Auch die Verwaltung fand sich in diesem inneren Kreis als Partei wieder, vertreten durch die für den Auenschutz zuständige Fachabteilung. Damit konnte die Mehrfachrolle der Verwaltung auf verschiedene Köpfe verteilt werden.

Die gefahrenträchtige Konstellation einer Co-Mediation mit je einem verwaltungsinternen und einem -externen Mediator erwies sich in diesem Fall als hilfreich. Die enge Rückbindung in die Verwaltung half, den äußeren Kreis mit großer Verbindlichkeit zu definieren. Die bewusst unabhängige und unterschiedliche Besetzung der Verwaltungsvertreter im inneren Kreis, das wiederholte und offene Ansprechen möglicher Interessenkonflikte und die gemäß Aussagen der Mediatoren spürbar allparteiliche Haltung der Mediatoren (im Sinne von Dienstleistern für alle Parteien) trug dazu bei, dass die

Chancen der Verwaltungsnähe für diesen Mediationsprozess genutzt werden konnten.

#### **Fazit**

Das Denken in zwei Kreisen und zwei Aufträgen half uns, eine für Mediationen im öffentlichen Bereich typische Ausgangslage (Beachtung rechtlicher Grundlagen und Verwaltungsverfahren) in einen erfolgreichen Mediationsprozess überzuführen. Die präzise Festlegung und Kontraktierung des als intangibel geltenden äußeren Kreises hat auch die beteiligten Parteien unterstützt, immer wieder Klarheit zu bekommen darüber, was in dieser Mediation überhaupt verhandelt werden kann und was nicht.

Die hartnäckig erarbeitete Klarheit in Bezug auf den Rahmen der Mediation kam dadurch auch in unserer Haltung zum Ausdruck. Dank der eindeutigen und transparenten Kontraktierung des „äußeren Kreises“ mit der Behörde fiel es uns leichter, im „inneren Kreis“ glaubhaft eine allparteiliche Haltung einzunehmen und zwischen allen Beteiligten, inklusive der im Mediationsplenum vertretenen Verwaltung zu vermitteln. Die so entstandene Klarheit und Transparenz vermied Enttäuschungen und der Prozess wurde nicht als „Pseudopartizipation“ wahrgenommen.

Wir erhoffen uns, dass das bewusste Denken und Kontraktieren in zwei Kreisen den Behörden Motivation und Sicherheit geben wird, den vorhandenen Spielraum im Verwaltungsrecht vermehrt mit Hilfe von Mediationen zu nutzen. Geschieht dies zu Gunsten einer konfliktlösenden, bürgernahen Verwaltungstätigkeit, kann das Modell einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie leisten. Uns Mediatoren soll es als Werkzeug zur Auftragsklärung und zur Strukturierung des Mediationsprozesses dienen. In diesem Sinne freuen wir uns auf eine kritische Weiterentwicklung unseres Modells.