

# **Bürgerbeteiligung und Mediation**

## **Sind Bürgerbegehren oder Mediationsverfahren eine Alternative zu gescheiterten Beteiligungsverfahren?**

**Dr. Andreas Pfadt**  
**Fachgruppensprecher DACH e.V.**  
**Bürgerbeteiligung und Mediation**



*Abbildung 1: Stadtteilbeirat Wilhelmsburg*

## Anita von Hertel gewidmet

... der zu verdanken ist, dass das hier aufgeschrieben wurde und wie es aufgeschrieben wurde und dass es so möglich wurde, nach 20 Jahren praktischer Erfahrung mit der Bürgerbeteiligung die Dinge noch mal in ganz neuem Lichte zu betrachten.

Dr. Andreas Pfadt – ASK  
Fachgruppensprecher  
Mediation und Bürgerbeteiligung  
Fördergemeinschaft Mediation D A CH e.V.



*Abbildung 2: Dialogverfahren mit Vertretern der 5 Weltreligionen zur Planung des Gartens der Religionen im Rahmen der Internationalen Gartenschau IGS*

Hamburg, Samstag, den 16. März 2013

## Mediationsgesetz (MediationsG vom 21. Juli 2012)

### §1 Begriffsbestimmungen

- (1) Mediation ist ein **vertrauliches und strukturiertes Verfahren**, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben.
- (2) **Ein Mediator ist eine unabhängige und neutrale Person** ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt.

### §2 Verfahren; Aufgaben des Mediators

- (1) **Die Parteien wählen den Mediator** aus.
- (2) Der Mediator vergewissert sich, dass die Parteien die Grundsätze und den Ablauf des Mediationsverfahrens verstanden haben **und freiwillig an der Mediation teilnehmen**.
- (3) Der Mediator **ist allen Parteien gleichermaßen verpflichtet**. Er fördert die Kommunikation der Parteien und gewährleistet, dass die Parteien in angemessener und fairer Weise in die Mediation eingebunden sind. Er kann im allseitigen Einverständnis getrennte Gespräche mit den Parteien führen.
- (4) Dritte können nur mit Zustimmung aller Parteien in die Mediation einbezogen werden.
- (5) **Die Parteien können die Mediation jederzeit beenden. Der Mediator kann die Mediation beenden, insbesondere wenn er der Auffassung ist, dass eine eigenverantwortliche Kommunikation oder eine Einigung der Parteien nicht zu erwarten ist.**

(6) Der Mediator wirkt im Falle einer Einigung darauf hin, dass die **Parteien die Vereinbarung in Kenntnis der Sachlage** treffen und ihren Inhalt verstehen. Er hat die Parteien, die ohne fachliche Beratung an der Mediation teilnehmen, auf die Möglichkeit hinzuweisen, die **Vereinbarung** bei Bedarf durch **externe Berater** überprüfen zu lassen. Mit Zustimmung der Parteien kann die erzielte Einigung in einer Abschlussvereinbarung dokumentiert werden.

### **§3 Offenbarungspflichten; Tätigkeitsbeschränkungen**

(1) **Der Mediator hat den Parteien alle Umstände offenzulegen, die seine Unabhängigkeit und Neutralität beeinträchtigen** können. Er darf bei Vorliegen solcher Umstände nur als Mediator tätig werden, wenn die Parteien dem ausdrücklich zustimmen.

(2) **Als Mediator darf nicht tätig werden, wer vor der Mediation in derselben Sache für eine Partei tätig gewesen ist.** Der Mediator darf auch nicht während oder nach der Mediation für eine Partei in derselben Sache tätig werden.

### **§4 Verschwiegenheitspflicht**

Der Mediator und die in die Durchführung des Mediationsverfahrens eingebundenen Personen sind zur Verschwiegenheit verpflichtet, soweit gesetzlich nichts anderes geregelt ist. Diese Pflicht bezieht sich auf alles, was ihnen in Ausübung ihrer Tätigkeit bekannt geworden ist.

## Bürgerbeteiligung und Mediation

Sind Bürgerbegehren oder Mediationsverfahren eine Alternative zu gescheiterten Beteiligungsverfahren?

Die Bürgerbeteiligung zu Bau- und Planungsprojekten in Hamburg befindet sich in einer Legitimationskrise. Immer mehr Bürger fordern, so scheint es, direkte Beteiligung ein:

Hinter der Bewegung ‚Recht auf Stadt verbergen sich ca. 56 Initiativen<sup>1</sup>, die sich unter anderem für einen ‚demokratische Stadtplanung einsetzen.

In dem Netzwerk der Hamburger Stadtteilbeiräte setzen sich unter dem Motto ‚Demokratie im Stadtteil‘ 17 Stadtteilbeiräte für die Verstetigung ihrer Arbeit ein und dafür, in möglichst allen Stadtteilen Stadtteilbeiräte zu installieren.

Darüber hinaus gibt oder gab es in Hamburg über 100 Bürgerbegehren. Etwa die Hälfte von ihnen waren oder sind gegen Bau- und Planungsvorhaben gerichtet.

---

<sup>1</sup> „Recht auf Stadt“ (RaS) ist ein **Netzwerk aus 56 Hamburger Initiativen**, die sich für bezahlbaren Wohnraum, nichtkommerzielle Freiräume, die Vergesellschaftung von Immobilien, eine neue demokratische Stadtplanung und die Erhaltung von öffentlichen Grünflächen einsetzen; für das Recht auf Stadt für alle Bewohnerinnen – gegen Gentrifizierung, Repression und neoliberale Stadtentwicklung.

Von 108 Bürgerbegehren in Hamburg zwischen 1998 und 2012 waren:

- 33 gegen Wohnungsbauprojekte (Neubau, Erhalt von Wohngebäuden) und B-Planverfahren gerichtet
- 10 zu Verkehrsprojekten (Straßenbau, Lärmschutz, Stadtbahn)
- 12 zu Projekten der öffentlichen Infrastruktur (Rettung Freibad, Erhalt Schanzenpark)
- 16 zu Wirtschaftsprojekten (Bürobauten, Ausbau EKZ u.ä.)
- 19 zu Sozial- und Bildungsprojekten (Kitas, Jugendwohnungen, Hospiz, Drogeneinrichtungen)
- 10 zu Kulturprojekten (z.B. Erhalt Denkmalsgeschützter Bauten)
- 8 zu sonstigen (gegen Baumfällaktionen, Gebietsreform)

**These: Bürgerbegehren im Bereich der Stadtplanung und des Bauens sind meistens die Folge von gescheiterten Verfahren der Bürgerbeteiligung.**



Wenn man über Bürgerbeteiligung in Hamburg diskutiert, muss man zwischen mindestens vier Grundformen der Bürgerbeteiligung differenzieren:

- das Standardverfahren bei normalen und vorhabenbezogenen Bebauungsplänen
- mehrstufige Planungsworkshops zu größeren Planungsvorhaben wie z.B. Altona-Mitte, IBA, Rahmenplanung Wilhelmsburg etc.
- Stadtteil- und Sanierungsbeiräte, die die Stadtteilentwicklungsverfahren über einen langen Zeitraum begleiten
- und schließlich Beteiligungsverfahren für größere Infrastrukturprojekte, die nach dem noch niedrigeren Beteiligungsstandard des Planfeststellungsverfahrens nach den §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) durchgeführt werden.

Bei allen Formen der Beteiligung macht sich, so scheint es, bei den Betroffenen Frust und Enttäuschung breit, die u.a. damit zusammenhängen, dass mit der Bürgerbeteiligung zu Recht oder zu Unrecht Forderungen und die Erwartung nach Formen direkter Demokratie verbunden sind.

Es gibt eine Diskrepanz zwischen Beteiligungserwartung und politischem Ergebnis

Bürger sind vom Gesetz her an allen räumlichen Planungen innerhalb einer Gemeinde von Seiten der öffentlichen Hand zu beteiligen. Das Baugesetzbuch (BauGB) legt hierzu im §3 fest, dass

- „die Bürger **möglichst frühzeitig** öffentlich zu unterrichten sind über die **allgemeinen Ziele und Zwecke der Planungen**,
- über die sich **wesentlich unterscheidenden Lösungen**, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes in Betracht kommen und
- über **voraussichtliche Auswirkungen der Planungen**. Ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.“<sup>2</sup>

Ich behaupte jedoch, dass 80-90 % der Standard-Beteiligungsverfahren in Hamburg, vor allem diejenigen zu den vorhabenbezogenen Bebauungsplänen, nicht einmal den drei vom Gesetz vorgegebenen Mindestkriterien entsprechen.

- Sie sind nicht frühzeitig im Sinne des Gesetzes,
- Alternativen sind in der Regel längst vorher durchgehandelt,
- und über die Folgen von zum Beispiel Emissions- oder Verkehrslärmbelastungen wird aus Sicht der Betroffenen oftmals schlecht oder nur unzureichend informiert.

---

<sup>2</sup> § 3 „Beteiligung der Bürger“, Das Baugesetzbuch – Gesetze und Verordnungen zum Bau- und Planungsrecht und Kommentar, Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH, Bonn, 2004



Das Problem nimmt in dem Maße zu, wie Bauleitplanverfahren Vorhaben- und Erschließungspläne zum Gegenstand haben.

Neben konkreten materiellen Interessen, die sich in den Beteiligungsverfahren breitmachen, sind aber auch Emotionen und Ängste im Spiel

Beteiligungsverfahren durch zum Beispiel folgende Äußerungen gekennzeichnet sind.

- „Erst kümmern die sich nicht um uns und dann sowas!“
- „Die schieben alles zu uns rüber! – Wir sind der ‚Müllablageplatz der Großstadtentwicklung.“
- ‚Wie wirkt sich das aus?‘ Habt Ihr an die Folgen für unseren Stadtteil gedacht?‘
- „Wir können sagen was wir wollen – die nehmen uns ja doch nicht für voll!“ oder
- ‚Die machen doch sowieso was sie wollen!‘
- ‚Das ist doch alles schon abgekartet‘-oder ‚Verwaltung und Investoren - die stecken doch sowieso unter einer Decke!‘
- ‚Hier soll sich *nichts* ändern‘ und ‚früher war sowieso alles besser‘.
- „Planer aus Hamburg? Sie wissen doch gar nicht, wie’s uns hier geht“

Somit haben wir es in Beteiligungsverfahren mit einer ganzen Reihe von Ängsten und Vorurteilen zu tun:

- neben der konkreten Angst vor materiellen oder immateriellen Nachteilen (Minderung des Wertes der eigenen Immobilie),
- der Angst vor den Planungsfolgen (z.B. Verkehrs- und Lärmbelastung),
- ist es auch die Angst vor dem Verlust vertrauter Umgebung und
- die Angst vor der Zukunft allgemein.

**These: Beteiligungs– oder Moderationsverfahren, die gegebenenfalls nicht auf die Gefühlslage der Betroffenen eingehen können oder wollen, können dem Anspruch einer Beteiligung auf Augenhöhe nicht gerecht werden.**

In solchen Situationen sind ausführliche Informationen, offener Dialog und ein Lernprozess des gegenseitigen Verstehens erforderlich, was in den Standardbeteiligungsverfahren schon vom Zeitaufwand her in der Regel nicht geleistet werden kann.

Dieses führt dazu, dass Beteiligungsverfahren nicht nur den erforderlichen Konsens nicht erreichen, sondern von Fall zu Fall einen Beitrag zur zunehmenden Politikverdrossenheit darstellen. Von einem Fall zum anderen wird den Leuten suggeriert, sie hätten sowieso nichts zu melden.

Dieses Gefühl gerät dann in einen krassen Gegensatz zu der Hoffnung oder dem Versprechen, dass Bürgerbeteiligung ein Element direkter Demokratie sei, auch wenn im Baugesetzbuch davon gar nicht die Rede ist.

Werden Beteiligungsverfahren zu spät oder unzureichend durchgeführt, begünstigen sie, dass sich im Vorfeld vor allem Initiativen und Interessen etablieren, die grundsätzlich gegen das Planungsvorhaben sind.

Haben sich diese Kräfte erst mal festgesetzt, ist ein ergebnisoffener Dialog kaum mehr möglich, und die Fronten verhärten sich zunehmend.

Wenn auf diese Weise das Beteiligungsverfahren scheitert, greifen viele der Betroffenen dann zu dem Mittel des **Bürgerbegehrens**, weil ihnen die angebotenen Möglichkeiten des Dialogs und des Interessenausgleichs auch dann nicht mehr ausreichen, wenn die Beteiligungsverfahren als aufwändigere Moderationsverfahren durchgeführt werden.

Bürgerbegehren im Vorfeld der Entscheidung über Bau – oder Planungsprojekte sind kein sinnvoller Ersatz für (gescheiterte) Beteiligungsverfahren – sie stellen nur für die Betroffenen in der Regel die einzige Alternative dar, ihre Interessen zu Gehör zu bringen oder durchzusetzen.

Die Entscheidung über ein Bau – oder Planungsprojekt im Rahmen eines Bürgerbegehrens mithilfe einer Ja oder Nein-Frage, über die dann die Wähler des gesamten Bezirks abstimmen, verleiht dem Entscheidungsprozess einen anscheinend (basis)-demokratischen Anstrich, ersetzt aber ein Beteiligungsverfahren durch einen fachlich und sachlich noch schlechteren Abstimmungsprozess.

Bei Bürgerbegehren werden jedoch die Kriterien, die an ein sinnvolles und den Rechtsansprüchen auch gerechtes Beteiligungsverfahren gestellt werden, unzulässig weit unterschritten:

- das Kriterium der ortsbezogenen Betroffenheit ist bei einer Abstimmung auf Bezirksebene nicht gegeben,
- eine intensive Diskussion und ein Prozess des gegenseitigen Lernens findet nicht statt,
- Die Betroffenen können sich nicht als Experten ihrer Wohn- und Lebensbedingungen in den Prozess einbringen,
- die im Rahmen eines Bürgerbegehrens geforderten Antworten bringen keine neuen für die Entscheidung relevanten Aspekte ein,
- die Möglichkeit über Alternativen oder Kompromisse zu diskutieren besteht nicht
- und das Abwägungsgebot des Baugesetzbuches, auch wenn es in der Planungspraxis, die in der Regel mit Vorhaben- und Erschließungspläne operiert, mitunter ohnehin auf einem niedrigen Standard verläuft, kann im Rahmen eines Bürgerbegehrens nicht angemessen berücksichtigt werden.

Insofern werden durch Bürgerbegehren schlechte oder gescheiterter Beteiligungsverfahren durch einen zwar demokratisch legitimierten, aber fachlich und sachlich noch schlechteren Abstimmungsprozess ersetzt.

In dieser Lücke zwischen Beteiligungsverfahren und Bürgerbegehren könnten Mediationsverfahren mit ihren weiterreichenden Möglichkeiten der Konfliktregulierung in vielen Fällen eine sinnvolle Funktion erfüllen.

Am besten sind natürlich die Mediationsverfahren, die durch eine sorgfältige Bürgerbeteiligung gar nicht erforderlich werden (Präventive Mediation).

Mit der Novellierung des Baugesetzbuches werden in diesem Jahr werden Mediationsverfahren als Form der Konfliktregulierung in das Baugesetzbuch in den §4 eingeführt.

In der Gesetzesnovellierung zum Baugesetzbuch wird in Ergänzung des § 4b - Einschaltung eines Dritten

(„Die Gemeinde kann insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach den §§ 2a bis 4a einem Dritten übertragen.“) folgender Satz angefügt:

„Sie kann einem Dritten auch die Durchführung einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung übertragen.“



Dazu heißt es in der Begründung:

Bereits nach geltendem Recht lässt sich die Einschaltung eines Mediators oder eines Vermittlers für die Durchführung eines anderen Verfahrens zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung auf § 4b BauGB stützen.

Um die Nutzung dieser in vielen Lebensbereichen bewährten oder sich neu entwickelnden Konfliktlösungsverfahren in der Praxis zu stärken, sollen sie durch ihre ausdrückliche Nennung besonders hervorgehoben werden.

Die förmliche Mediation ist dabei gemäß § 1 Absatz 1 des vom Bundestag bereits verabschiedeten Mediationsgesetzes (BT-Drs. 17/5335 und 17/8058) definiert als ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem die Parteien mit Hilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konfliktes anstreben. Für die danach beauftragten Mediatoren gelten die Vorschriften des Mediationsgesetzes. Danach müssen sie unabhängig und neutral sein und sind grundsätzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Eine Person scheidet zum Beispiel gemäß § 3 Absatz 2 des Mediationsgesetzes als förmlicher Mediator im Sinne dieses Gesetzes aus, wenn sie als Bauplaner im Zusammenhang mit dem Bauleitplanverfahren oder einem nachfolgenden Bauvorhaben bereits für eine Partei tätig gewesen ist oder beabsichtigt, nach der Mediation für eine Partei insoweit tätig zu werden. Andere Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung können zum Beispiel Verfahren unter der Einschaltung von Ombudsleuten oder Clearingstellen oder andere Verfahren sein, die sich erst neu oder fortentwickeln.

Zeigt sich, dass Mediationsverfahren notwendig werden, sind sie umso erfolgreicher, je früher sie eingesetzt werden.

Sie können in Konfliktfällen nur dann ihre Aufgabe erfüllen, wenn die Kriterien für Mediationsverfahren strikt eingehalten werden. Dazu gehören

- Allparteilichkeit,
- Ergebnisoffenheit,
- Unabhängigkeit,
- Zugang zu allen relevanten Informationen für alle Konfliktparteien
- und gegebenenfalls Vertraulichkeit im Dialog mit den Betroffenen.

Im Gegensatz zu den Moderationsverfahren, die häufig von Planern selbst durchgeführt werden, gilt für Mediationsverfahren das strikte Prinzip der **Trennung von Planung und Konfliktregulierung**: Mediatoren dürfen nicht planungsbefasst sein – weder vorher noch nach Abschluss des Mediationsverfahrens.

Da oft Verwaltung und Politik Teil des Konfliktes sind, gilt auch für sie als eine wichtige Voraussetzung eines Mediationserfolges, dass sie auf gleicher Augenhöhe mit den anderen Konfliktparteien an dem Mediationsverfahren zu beteiligen sind.

Aus Sicht des Mediationsverfahrens sind Verwaltung und Politik also nicht ‚Auftraggeber‘ sondern als eine der Konfliktparteien Medianten bzw. Klienten

## **Gesetz zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Bezirken (Bezirksabstimmungsdurchführungsgesetz - BezAbstDurchfG)**

**Vom 27. Januar 2012\***

### **§ 7 Verfahren nach dem Bürgerbegehren, Moderationsverfahren**

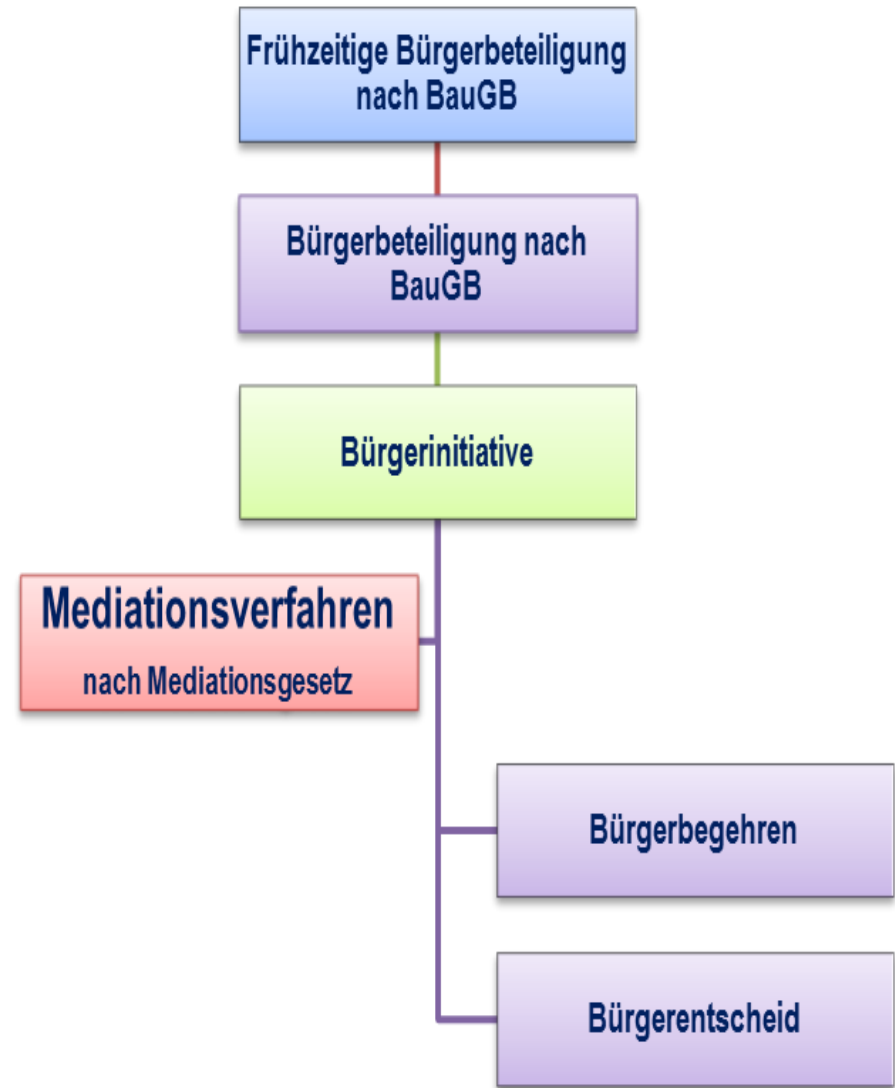
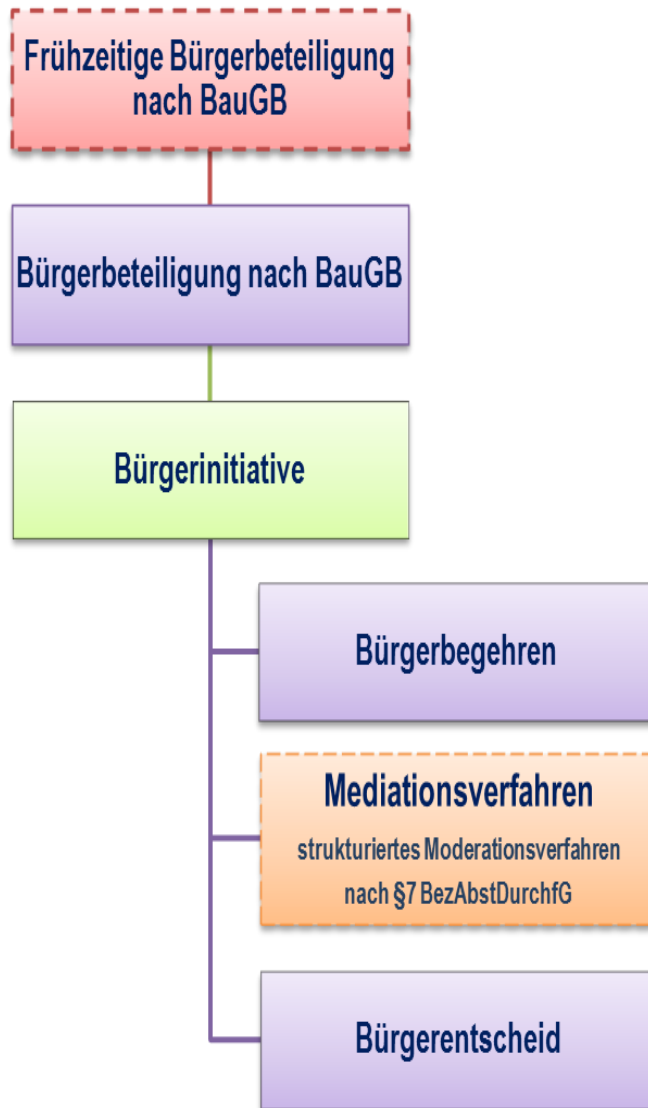
(1) Spätestens vier Monate nach der Feststellung des Zustandekommens wird über den Gegenstand des Bürgerbegehrens ein Bürgerentscheid durchgeführt,

(3) Die Frist nach Absatz 1 läuft für drei Monate nicht, sofern die Bezirksversammlung dies im Einvernehmen mit der Initiative beschließt; unter denselben Voraussetzungen kann die Aussetzung der Frist einmalig verlängert werden. Die Initiative und die Bezirksversammlung können sich alternativ auch auf die Einleitung eines Moderationsverfahrens verständigen. Die Moderatorin oder der Moderator ist im Einvernehmen zu benennen; sie oder er kann in angemessener Weise auf Sachressourcen des Bezirksamtes zugreifen.

# Bürgerbegehren und Mediationsverfahren

Alternative 1 – Moderationsverfahren nach BezAbstDurchfG

Alternative 2 – nach Mediationsverfahren nach § 4b -BauGB





*Abbildung 3: Mediation als begleitender Prozess der Konfliktregulierung - Sitzung des Stadtteilbeirats St.Georg*

Für Mediationsverfahren im öffentlichen Raum ergibt laut Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.V. sich etwa folgender Ablauf:

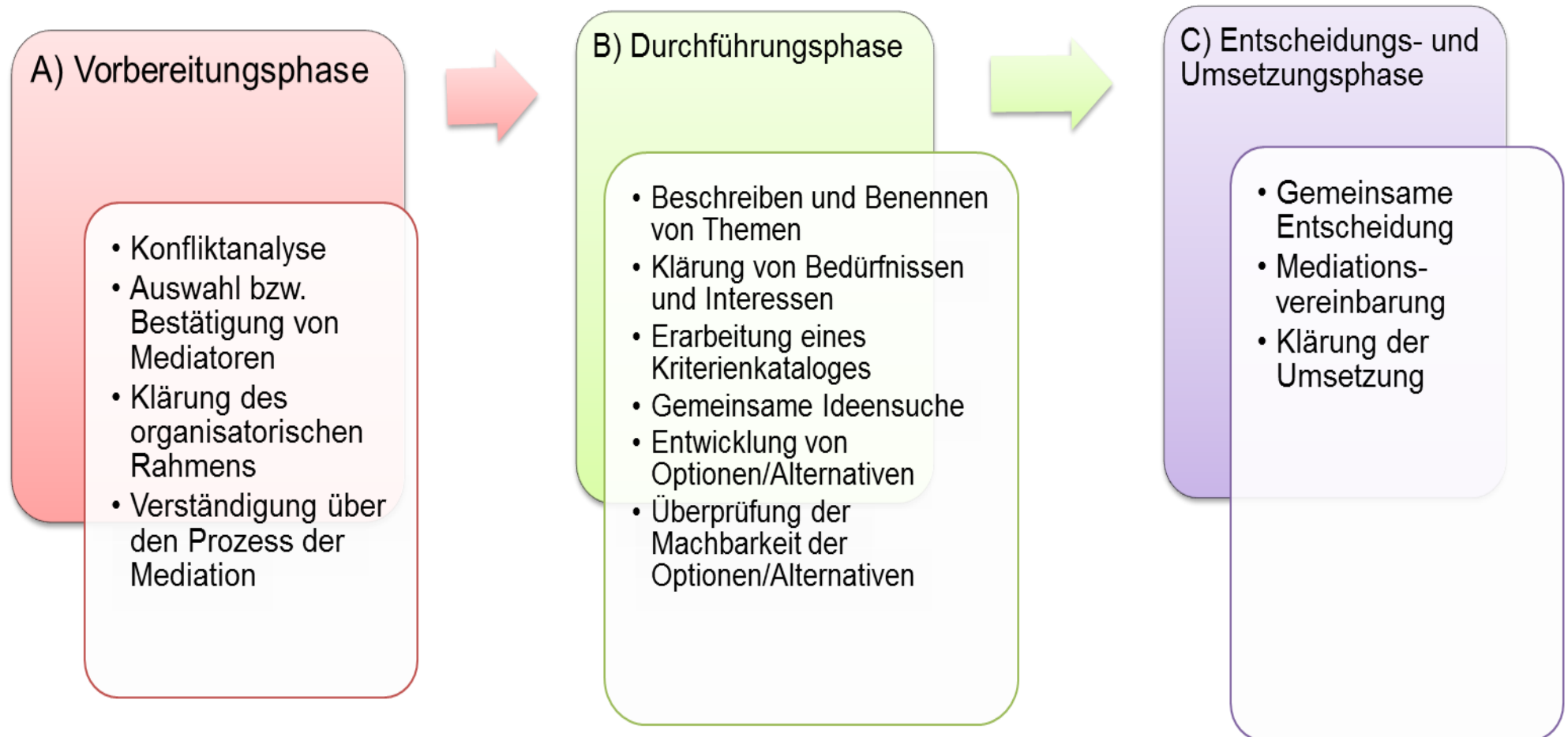


Abb. 4: Die Phasen eines Mediationsverfahrens im öffentlichen Raum



Dabei kommt in der Durchführungsphase für den Ablauf in der Regel für den gesamten Prozess aber auch für einzelne Abschnitte, z.B. für die Mediation in Teilgruppen die Alphastruktur zur Anwendung.

o **Phase I:** Auftragsklärung

- Die Weichen für eine erfolgreiche Mediation so stellen, dass die **Rahmenbedingungen** sichergestellt sind und dass die **Zufriedenheit** wahrscheinlich wird. **Rahmenbedingungen:** Rolle des Mediators, Kosten, Vertraulichkeit, Allparteilichkeit, **Zufriedenheit:** **Erwartungen** an den **Inhalt** und Erwartungen an die **Zeit**

o **Phase II:** Liste der Themen besprechen

- oder: Listen to the topics of the conflict. Zuhören, zuhören, zuhören – Verständnisbrücken entstehen lassen

o **Phase III:** Positionen auf dahinterliegende Interessen untersuchen.

- Worum geht es „eigentlich“?

o **Phase IV:** Heureka! (griech: nach Archimedes) ich habe es gefunden!

- Ideen entwickeln, Lösungsoptionen beleuchten, die besten Optionen zur Entscheidungsreife bringen

o **Phase V:** Abschlussvereinbarung

- anschl.: Nachbereitung, Evaluation und Qualitätssicherung

Abb. 5: Die ALPHA-Struktur – die 5 Phasen der Durchführung eines Mediationsverfahrens ©Akademie von Hertel

Dabei gilt jedoch:

- Jedes Mediationsverfahren muss im Einzelnen aus der aktuellen Situation heraus, aus Art, Umfang und Ausmaß des Konfliktes, Anzahl der Konfliktparteien und der beteiligten Personen sowie Umfang der zur Verfügung stehende Zeit entwickelt werden.
- Im Gegensatz zu den Moderationsverfahren, die häufig von Planern selbst durchgeführt werden, gelten für Mediationsprozesse das strikte Prinzip der Trennung von Planung und Konfliktregulierung: Mediatoren dürfen nicht planungsbefasst sein – weder vorher noch nach Abschluss des Mediationsverfahrens.
- Nur bei Einhaltung dieser Kriterien besteht eine Chance, in Konfliktfällen verloren gegangenes Terrain des Vertrauens wiederzugewinnen.
- Dabei muss für alle Beteiligten deutlich sein, dass Mediationsverfahren wie auch die Bürgerbeteiligung selber Teil des politischen Willensbildungsprozesses sind und nicht Bestandteil technokratischer und von Investitionsinteressen vorgeprägter Planungs- und Akzeptanzbeschaffungsverfahren.
- Um Mediationsverfahren vor den Begehrlichkeiten und Versuchungen der Einflussnahme und Manipulation der für die Planung verantwortlichen Verwaltung und der Investoren zu schützen, sollten Federführung und Beauftragung durch ein parlamentarisches Gremium erfolgen.

Mit der Einführung der Mediationsverfahren in die Beteiligungsverfahren wird eine neue Qualität für Beteiligungsverfahren in das Baugesetzbuch eingeführt, die eine Chance bietet, die Bürgerbeteiligung um ein neues Verfahrenselement zu ergänzen, das besser als andere die Chance bietet, Konflikte im Bau- und Planungsbereich einvernehmlich mit den Betroffenen zu lösen.

Ob und in welchem Umfang die Städte und Gemeinden das erkennen und nutzen, bleibt abzuwarten.

**Dr. Andreas Pfadt – ASK**

Fachgruppensprecher  
Bürgerbeteiligung und Mediation

Förderungsgemeinschaft  
Mediation D A CH e.V.

Hamburg, den 16. März 2013



*Abbildung 6: Moderation von Arbeitsgruppe und Forum zum Kommunalen Nachbarschaftsforum Berlin – Brandenburg 2010 -11*