

Konfliktmanagement – Kongress 2008

21. Juni 2008

Forum 3: Konfliktmanagement und Verwaltung – zwei Welten?

Referenten:

Prof. Dr. jur. Thomas Pfisterer, LL.M.

Ständerat, Rechtsanwalt, Dozent, ehemaliger Verwaltungsgerichtspräsident Aargau, ehemaliger Bundesrichter und Regierungsrat

Prof. Dr. Horst Zilleßen

Politologe, Mediator, Trainer

Moderatorin: Susanne Kirchhoff, Richterin am Landgericht Osnabrück

Protokoll: Sara Strohschnieder, Richterin

Gegenstand des Forums war die Entwicklung der Mediation im Verwaltungsverfahren und die Prüfung von Entwicklungspotentialen durch Einblicke in entsprechende Verfahren in Österreich und der Schweiz

Zunächst referierte **Prof. Dr. Pfisterer** über die Einführung des Art. 33 b in das VwVG der Schweiz, mit welchem zum 1. Januar 2007 die Mediation im Verwaltungsverfahren der Schweiz gesetzlich normiert wurde.

Diese Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

.. Gütliche Einigung und Mediation

1 Die Behörde kann das Verfahren im Einverständnis mit den Parteien sistieren, damit sich diese über den Inhalt der Verfügung einigen können. Die Einigung soll einschließen, dass die Parteien auf Rechtsmittel verzichten und wie sie die Kosten verteilen.

2 Zur Förderung der Einigung kann die Behörde eine neutrale und fachkundige natürliche Person als Mediator einsetzen.

3 Der Mediator ist nur an das Gesetz und den Auftrag der Behörde gebunden. Er kann Beweise abnehmen; für Augenscheine, Gutachten von Sachverständigen und Zeugeneinvernahmen braucht er eine vorgängige Ermächtigung der Behörde.

4 Die Behörde macht die Einigung zum Inhalt ihrer Verfügung, es sei denn, die Einigung leidet an einem Mangel im Sinne von Artikel 49.

5 Soweit die Einigung zustande kommt, erhebt die Behörde keine Verfahrenskosten. Misslingt die Einigung, so kann die Behörde davon absehen, die Auslagen für die Mediation den Parteien aufzuerlegen, sofern die Interessenlage dies rechtfertigt.

6 Eine Partei kann jederzeit verlangen, dass die Sistierung des Verfahrens aufgehoben wird.

Prof. Dr. Pfisterer berichtete, dass die Einführung des § 33 b VwVG ein Schritt zu einer intensiveren Zusammenarbeit von Verwaltung und Privaten in der Schweiz sei. Veränderungen von Staat, Gesellschaft und Rechtsanwendung hätten diese notwendig gemacht. So stehe der Staat in den letzten Jahren vor neuen Aufgaben, Funktionen und Problemstellungen, wie beispielsweise einer Großzahl von Betroffenen innerhalb der Verfahren, einer zunehmenden Komplexität von Sachverhalten etc. Durch intensiveren Einbezug der Parteien im Rahmen der Einigung nach Art. 33 b VwVG solle die behördliche Aufgabenerledigung erleichtert und optimiert und den Interessen sämtlicher Beteiligter genüge getan werden.

Zentrale Aufgabe sei die Einigung, die sich in drei Teile gliedere: das Ziel der Einigung, der Weg zur Einigung und die Konsensarbeit. Hierbei könnten Behörde und Private das Potential des Einzelfalls für eine vorteilhaftere Lösung nutzen, als sie das „Normalverfahren“ ermögliche. Vorteilhafter in diesem Sinne bedeute besser, rascher, billiger, streitvermeidend und mit einem Mehrwert sowohl für die Parteien als auch die Aufgabenerfüllung des Staates.

Hierbei sei die Einigung i.S.d. Art. 33 b VwVG in die Rechtsordnung zu integrieren. Art 33 b VwVG regle die Schnittstellen zwischen dem konsensualen Ansatz und der normalen Verfahrensordnung, um Kombinationen unter ihnen zu ermöglichen und ergänze das herkömmliche Verfügungsverfahren (Anm: die „Verfügung“ im schweizerischen Verwaltungsrecht entspricht dem Verwaltungsakt im deutschen Recht). Im Rahmendes Verfahrens nach Art. 33 b VwVG hätten die Beteiligten die zum einen die Befugnis, sich an einem Einigungsprozess zu beteiligen, auch aber, jederzeit wieder in das „normale“ Verfahren zurückzukehren (Art. 33 b Abs. 1 und 6 VwVG). Zudem dürften sie den Einigungsprozess beeinflussen und gestalten, wie durch einen Rechtsmittelverzicht und eine Kostenregelung (Art. 33 b Abs. 1 VwVG). Ebenso stehe der Behörde frei, den Einigungsweg zu wählen oder darauf zu verzichten, da sie über Beginn, Abbruch und Ende des Einigungsprozesses befunde (Art. 33 b Abs. 1 und 4 VwVG) und die Herrschaft über das Verfahren innehave und es gestalte. Ferner kontrolliere diese die Qualität der Mediation und die Ergebnisse der Erarbeitung und garantiere so die Orientierung am geltenden Recht.

Der Einigungsprozess als solcher intensiviere die Zusammenarbeit zwischen den Privaten und der Behörde durch Kooperation und Konsens. Er stelle eine Entscheidungsvorbereitung für die spätere Verfügung dar. Deren Inhalt werde in einem offenen Verfahren gemeinsam erarbeitet, wobei die Erarbeitung mit der Einigung einhergehe. Die Beteiligung seitens der Privaten erfolge aus der Motivation heraus, eigene Interessen zu wahren, den Einfluss zu vergrößern und die Ungewissheit über das Ergebnis zu verringern. Die Behörde ihrerseits strebe nach einer vorteilhafteren Aufgabenerfüllung. Der Schlüssel liege in einer gemeinsamen Erarbeitung mit Beteiligung der Behörde, wobei diese eine Doppelrolle erfülle, indem sie einerseits an den Verhandlungen teilnehme, ihr jedoch andererseits auch die Letztverantwortung zukomme. Denn die im Verfahren abgeschlossene Einigung werde erst durch Aufnahme in eine Verfügung wirksam (Art. 33 b Abs. 4 VwVG).

Im Anschluss an den Vortrag von Herrn Prof. Dr. Pfisterer erfolgte eine Diskussion mit den Teilnehmern des Forums unter Leitung der Moderatorin und Richterin am Landgericht Susanne Kirchhoff, in deren Rahmen auch diverse Nachfragen der Teilnehmer erörtert wurden. In diesem Rahmen wurde unter anderem die Übertragbarkeit der „Schweizer Lösung“ auf das deutsche Verwaltungsverfahren diskutiert.

Nach der Mittagspause berichtete sodann **Prof. Dr. Horst Zilleßen** von dem bislang größten europäischen Mediationsverfahren um den Flughafenausbau Wien, an dem er maßgeblich als Mediator beteiligt war:

Dem Verfahren als solchem lag folgende Grundkonstellation zugrunde: Ende der 90er Jahre veröffentlichte der Flughafen Wien ein Vorhaben, in dem der geplante Ausbau des Flughafens bis zum Jahr 2015 beschrieben war. Kernstück dieser Planung war der Bau einer zusätzlichen 3. Piste, um den wachsenden Flugverkehr auch weiterhin problemlos abwickeln zu können. Nach dieser Veröffentlichung äußerte eine Vielzahl von Bewohnern der 17 Gemeinden, die rund um das Flughafengelände herum angesiedelt sind, Sorgen und Bedenken und organisierte sich in diversen Bürgerinitiativen verschiedenartiger politischer Ausprägung zur Wahrung ihrer Interessen.

Seitens des Flughafens Wien wurde dann ein Mediationsverfahren initiiert. Im Frühjahr 2000 begannen die Vorbereitungsarbeiten für dieses Verfahren, mittels dessen sich die unterschiedlichen Parteien eine gemeinsame Konfliktlösung erhofften, unter der Leitung des Wiener Rechtsanwaltes Dr. Thomas Prader. Im Oktober 2000 übernahmen dann die Mediatoren Dr. Ursula König, Gerd Fürst (bis April 2003) und Prof. Dr. Zilleßen die Leitung des Mediationsverfahrens. Beteiligt waren mehr als 50 Konfliktparteien, u.a. die Flughafen Wien AG, die „Plattform der Bürgerinitiativen gegen die 3. Piste“, die Bürgermeister der am stärksten betroffenen Gemeinden, die Umweltschutzvereine von Wien und Niederösterreich sowie die Länder Wien und Niederösterreich.

Es wurden ein Mediationsforum, ein Arbeitsausschuss und zahlreiche Arbeitskreise zu verschiedenen Teilbereichen gebildet, die in über 400 Sitzungen ein Lösungskonzept entwickelten.

Parallel zum Mediationsverfahren wurden mehrere öffentliche Veranstaltungen durchgeführt, in denen die Mitglieder des Mediationsforums die interessierte Öffentlichkeit über Inhalte und Verlauf des Verfahrens informierten. Zudem wurde ein „virtuelles Bürobüro“ – eine Internetpräsenz, über die Bürgeranfragen per Email beantwortet wurden - eingerichtet. Ebenfalls im Internet veröffentlicht wurden die Protokolle der Forums- und Ausschusssitzungen. Diese sind weiterhin im Internet unter www.dialogforum.at einzusehen.

Das Verfahren dauerte von Oktober 2000 bis Juni 2005 und konzentrierte sich zunächst auf die aktuellen Lärmprobleme des Flughafens. Als Zwischenergebnis wurde im Mai 2003 von 51 Konfliktparteien ein „Teilvertrag“ abgeschlossen über neue An- und Abflugrouten, die in der unmittelbaren Umgebung des Flughafens zu einer erheblichen Lärmentlastung führten. Schließlich unterzeichneten am 22. Juni 2005 die Parteien in einer

Abschlussitzung einen das Mediationsverfahren abschließenden Vertrag, der folgenden Inhalt aufwies:

- Einigung hinsichtlich der Fixierung der Lage der dritten Piste
- Einigung hinsichtlich Nachtflugregelungen
- Festlegung von Begrenzungen des Flugverkehrs
- Festlegung von Siedlungsgrenzen jenseits 54 db
- Einrichtung eines Umweltfonds (Zahlung von 3 Mill. Euro jährlich an die beteiligten Gemeinden mit einer 25%igen Beteiligung der Bürgerinitiativen an dieser Summe für Projekte einer nachhaltigen regionalen Entwicklung)
- Einrichtung technischer Lärmschutzvorrichtungen (z.b. Einbau schalldichter Fenster auf Kosten des Flughafens)

Zudem wurde eine Vereinbarung über die Fortsetzung der Kommunikation zwischen den Beteiligten getroffen und ein Dialogforum eingerichtet.

Aus Sicht der Flughafen Wien AG, die für das Mediationsverfahren Kosten in Höhe von 5050 Personentagen veranschlagt hat, stellte sich durch die erfolgreiche Durchführung des Mediationsverfahrens zum einen ein Erfolg insoweit ein, als dass mit dem ausgearbeiteten Konzept im Anschluss an die erfolgreiche Mediation ein Genehmigungsantrag an die zuständige Behörde für die geplante dritte Piste gerichtet werden konnte, ohne diesbezüglich mit Einsprüchen oder Klagen seitens der Beteiligten rechnen zu müssen. Auch wenn Klagen von an dem Mediationsverfahren Unbeteiligten nicht ausgeschlossen werden konnten, so waren sich zumindest die „Hauptgruppen“ einig.

Überdies bewertet die Flughafen Wien AG insbesondere folgende Aspekte des Mediationsverfahrens als erfolgreich:

- Eintritt eines gegenseitigen Verstehens
- Verbesserung der Kommunikationskultur
- Eintritt eines Wissensausgleichs
- Verortung von Problemfeldern
- Gemeinsame Erarbeitung von Lösungsoptionen und „No-Go`s“
- Ermöglichung einer nachhaltigen und langfristigen Kommunikation

Im Anschluss an diesen Vortrag erfolgte wiederum eine Diskussion mit den Teilnehmern des Forums unter Leitung der Moderatorin und RichterIn am Landgericht Susanne Kirchhoff, in deren Rahmen zahlreiche Nachfragen der Teilnehmer erörtert wurden. Hierbei wurde unter anderem die Rolle der Genehmigungsbehörden in dem Mediationsverfahren erörtert. Prof. Dr. Zilleßen berichtete, dass „die Spitzen“ der beiden zuständigen Staatsverwaltungen von

Wien und Niederösterreich an dem „Mediationstisch“ vertreten gewesen seien. Deren Anwesenheit sei insbesondere im Hinblick auf das anschließende Genehmigungsverfahren unabdingbar gewesen.