

## 6. Konfliktmanagement-Kongress

05.09.2009

---

Forum 4:

### **Keine Angst vor'm Konflikt! Mediation in der öffentlichen Verwaltung**

Referenten/ innen: **Prof. Dr.-Ing. Hans Brandt-Pook**

Mediator, Hochschule Ostwestfalen-Lippe, Lemgo

**Dipl.-Ing. Helmuth Gramm**

Mediator, Hochschule für Angewandte Wissenschaft (HAW), Hamburg

**Dr. Detlev Berning**

Mediator, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwalt, Hannover

**Frank Vasterling**

Mediator, Justizvollzugsanstalt Rosdorf

**Thomas Bohle**

Mediator, Justizvollzugsanstalt Hannover

**Dr. Ulrike Garbe**

Mediatorin, Fortbildungsinstitut der Bayrischen Polizei, Ainning

**Alexander Röchling**

Mediator, Landeskriminalamt Baden-Württemberg, Stuttgart

Moderatorin: **Antje Niewisch-Lennartz**

Richterin und Pressesprecherin, Verwaltungsgericht Hannover

Protokoll: Anne-Kathrin Steenkamp, Richterin, Landgericht Hannover

Gegenstand des Forums war Mediation an Hochschulen, Justizvollzugsanstalten und bei der Polizei, deren Bedeutung, Chancen und Risiken, sowie die Entwicklung erster praktischer Ansätze zum Konfliktmanagement. Daneben referierte Herr Dr. Berning zur Bedeutung von „Konfliktkosten“ anhand von zwei Beispielsunternehmen.

## **I. Einleitung**

Behördenmediation unterscheidet sich nicht wesentlich von Mediation in Wirtschaftsbetrieben. Dennoch gibt es Unterschiede, die nicht zu verkennen sind. Aufgrund interner Strukturen und Vorgaben der Konfliktbeteiligten bzw. der nächsten Hierarchieebene ist es oft nicht möglich, vorgegebene Regeln zu ändern. Zentraler Unterschied ist die Gesetzesbindung, die eine freie Verfügung über den Konfliktgegenstand einschränkt, so im Bereich der Hochschule der Grundsatz der Freiheit von Forschung und Lehre und im Bereich der Polizei die *Offizialmaxime*.

## **II. Konfliktmanagement und Mediation in Hochschulen**

### *1. Mediation in Fachhochschulen am Beispiel der Fachhochschule Lemgo*

Unstimmigkeiten und Konflikte in Hochschulen haben vielfältige Ursachen. Zu nennen sind zum Beispiel das ausgeprägte Statusbewusstsein der Professoren an den Hochschulen, die Tatsache, dass Hochschulen in erster Linie auf Lehrinhalte konzentriert sind und dass die Vorgesetzten an Hochschulen gegenüber verbeamteten Lehrenden keine Möglichkeiten haben zu agieren. Zudem handelt es sich bei Hochschulen um heterogene Organeinheiten, die vom Prinzip der Selbstverwaltung geprägt sind. Die Entscheidungsträger werden zunächst nur für eine Wahlperiode von vier Jahren eingesetzt und haben daher nur begrenzt Zeit. Andererseits haben sie stets eine mögliche Wiederwahl vor Augen, wenn sie Entscheidungen treffen.

Konflikte in Hochschulen können zwischen verschiedenen Statusgruppen, zum Beispiel zwischen Professoren, Studenten und Mitarbeitern entstehen. Konfliktpotential bietet sich aber auch innerhalb der einzelnen Statusgruppen. Um die Konflikte effektiv zu bearbeiten, ist ein einheitliches Konfliktmanagement notwendig. Die Entwicklung eines einheitlichen

Konfliktmanagements gestaltet sich aber zumindest in den Fachhochschulen Nordrhein-Westfalens noch als schwierig. Problematisch ist dabei unter anderem, dass die Fachhochschulen in NRW weit verteilt sind. Erste Erfahrungen im Konfliktmanagement kann allerdings die Fachhochschule Lemgo verzeichnen. Es wurden bereits Mediatoren ausgebildet, und das Angebot im Bereich der Mediation reicht von Weiterbildungskursen über Konfliktberatung bis hin zum Coaching. Organisiert wird dies über einen Pool von Mediatoren. Die Abwicklung erfolgt über die Hochschuldidaktische Weiterbildung in NRW.

## *2. Mediation an der Hochschule für Angewandte Wissenschaften in Hamburg (HAW)*

Die HAW in Hamburg ist mit 15.000 Studierenden eine der größten Hochschulen ihrer Art (Fachhochschule) Deutschlands. Sie hat ca. 900 MitarbeiterInnen, von denen etwa 50 % ProfessorInnen sind. Die HAW verfügt seit 2005 über eine Dienstvereinbarung zur Regelung des Umgangs mit Konflikten.

Ausgangspunkt für die Entwicklung der Dienstvereinbarung war das Thema Mobbing und die Idee zur Einrichtung einer Konflikthanlaufstelle. Im Jahr 2003 wurde deshalb die „Entwicklungsgruppe Streitkultur“ ins Leben gerufen, um ein Konzept zum Umgang mit Konflikten zu entwickeln. Erforderlich hierfür war zunächst eine Bestandsaufnahme über die hochschultypischen Konflikte und die übliche Umgangsweise mit diesen. Es wurde das Projekt „Konfliktlotsen“ ins Leben gerufen, um aktuelle Konflikte zu bearbeiten und um Einblicke in herrschende Konflikte zu erhalten. Bereits zu dieser Zeit sowie begleitend zur nachfolgenden Phase der Konzeptentwicklung wurde intensive Öffentlichkeitsarbeit betrieben, um die Hochschule auf die Dienstvereinbarung vorzubereiten. Es wurden Workshops abgehalten, Flyer gedruckt, eine Web-Seite erstellt und eine hochschulinterne Vernetzung mit dem Präsidium, dem Personalrat, der Gleichstellungsbeauftragten und Interessenvertretungen aufgebaut.

Im Jahr 2005 wurde dann als wesentlicher Zwischenschritt eine Dienstvereinbarung zwischen der Hochschulleitung und der Personalvertretung abgeschlossen. Die Dienstvereinbarung sieht vor, dass sich Mitarbeiter der HAW im Konfliktfall (gering eskalierte Konflikte, Mobbing, sexuelle Belästigung oder Diskriminierung) an eine Ansprechperson wenden können. Ansprechpersonen sind die Vorgesetzten, die Interessenvertretungen (z.B. Personalrat, Schwerbehindertenvertrauensperson) und zwei

Konfliktlotsen, die für die Dauer von zwei Jahren ernannt werden. Die Dienstvereinbarung sieht ein fünfstufiges Verfahren zum Umgang mit Konflikten vor. An erster Stelle steht eine persönliche Klärung der Konfliktsituation, daraufhin folgt die Beratung durch eine Ansprechperson. Auf dritter Stufe wird die Klärung des Konfliktes angestrebt, wobei die Konfliktlotsen vermittelnd tätig werden. Die beiden letzten Stufen sind die Intensivierung der Vermittlung und letztendlich die Einschaltung eines Konfliktrates. Die letzte Stufe findet in der Praxis allerdings kaum Anwendung. Bisher waren die Konfliktlotsen in etwa 70 Fällen tätig. Die Konfliktberatung und -vermittlung erfolgte dabei häufig in zwei bis drei Sitzungen. Einige Fallbearbeitungen nahmen jedoch erheblich mehr Zeit in Anspruch.

Als Fazit der Entwicklung und Umsetzung der Dienstvereinbarung fasst der Referent zusammen, dass es wichtig ist einfach anzufangen, Zeit für Entwicklung zu lassen, die Besonderheiten der jeweiligen Institution zu berücksichtigen, zu experimentieren, Projekte zu machen, die Verantwortlichen und Interessenvertreter einzubinden und vorhandene Ressourcen zu nutzen.

### **III. Konfliktkosten**

Der Referent Herr Dr. Berning referiert zum Thema Konfliktkosten. Er wirft die Frage auf, ob es aus unternehmerischer Sicht Sinn macht, in die Konfliktbewältigung zu investieren. Dazu befasst er sich mit dem Begriff der Konfliktkosten, der Betroffenenansicht, der Legitimationsfrage und dem Strukturdilemma der öffentlichen Verwaltung.

Zur Definition des Begriffes „Konflikt“ verweist er auf eine Studie der KPMG. Danach ist als Konflikt im Rahmen des Konfliktkostenmodells jede Planabweichung oder Plangefährdung bei der Umsetzung eines wirtschaftlichen Zieles eines Unternehmens durch den Einsatz seiner Ressourcen zu verstehen. Für den Referenten maßgeblich ist allerdings die Gesamtleistung einer Organisation beim optimalen Einsatz der Ressource Mensch gegenüber dem tatsächlichen (konfliktträchtigen) Zustand. Ihm ist es wichtig, unverändert den Menschen zu sehen und den Begriff "Konflikt" nicht mit dessen Folgen gleichzusetzen. Entscheidend für ihn ist daher eine Differenzierung zwischen der tatsächlichen Wertschöpfung und der möglichen Höhe der tatsächlichen Konfliktkosten. Dazu erläutert er den Begriff "Konfliktkosten" und deren Auswirkungen anhand von zwei Beispielen:

## 1. Das "Hosenbeispiel"

Ein Jeansproduzent möchte eine neue Jeans herstellen. Für die Kosten der Produktion kalkuliert er 80 € für Stoff, Maschinenstunden, Mitarbeiterstunden etc. ein. Es stellt sich heraus, dass die Produktion der Jeans, die er für 100 € verkaufen möchte, tatsächlich in der Herstellung 110 € kostet. Einer solchen Fehlkalkulation liegen häufig Konflikte zugrunde. Diese umfassen z.B. eine Mitarbeiterfluktuation, Mitarbeiterkrankheit, kontraproduktives Verhalten im Betrieb (z.B. Stoff wird verschnitten), Kundenfluktuation (z.B. wegen mangelnder Qualität), Mängel in der Projektarbeit, Über- und Unterregulierung der Organisationen (zu viele Ebenen), verbesserungswürdige Anreizsysteme, arbeitsrechtliche Sanktionsmaßnahmen. Wenn man die Konflikte beseitigen könnte, könne man auch die Kosten senken. Der Referent bezieht sich dazu auf eine Studie der österreichischen Wirtschaftskammer aus dem Jahr 2006, die zu dem Ergebnis gekommen ist, dass 19 % der Produktionskosten durch Vermeidung von Konflikten eingespart werden könnten. Dies entspräche nach Gallup deutschlandweit einer Summe von 241 Mrd. €, was in etwa dem gesamten Bundeshaushalt für ein Jahr entspricht.

## 2. Konfliktkosten am Beispiel "Gymnasium"

Am Beispiel eines Gymnasiums folgt die Auseinandersetzung mit der Frage, wie Konflikte vermieden werden können und Zufriedenheit wieder hergestellt werden kann. Dabei geht es nicht um die „kleinen“ Konflikte im Team, sondern um die Konflikte, die die Organisation von oben nach unten „durchsetzt“. Um dies zu verdeutlichen werden am Beispiel "Gymnasium" zwei Parameter herangezogen. Zum einen der formale Ansatz, der sich anhand fester Größen orientiert und bestimmte Leistungsziele vorschreibt. So wird ein Schüler zum Abitur nur zugelassen, wenn er (bzw. die Schule) belegen kann, dass er 260 Unterrichtsstunden angeboten bekommen hat. Dies kann formell durch einfache Kalkulation erreicht werden. Es wird ein Stundenplan zur Verfügung gestellt und ausreichend Lehrkräfte werden eingesetzt, um die geforderten 260 Unterrichtsstunden geben zu können. In qualitativer Hinsicht gestaltet sich das Erreichen des Ziels – (Bildungsauftrag) mit diesem Lösungsansatz schwieriger; denn mit dem „formalen“ Ansatz ist noch keine Zufriedenheit geschaffen. So spielen weiterhin unplanbare Faktoren hinein, die die Konfliktlandschaft zum Hintergrund haben. Auswirkungen haben zum Beispiel der Krankheitsstand der Schüler und Lehrer. Der Referent setzt sich sodann mit der Frage

auseinander, ob dieser Mangel nur durch das Einstellen von mehr Lehrern beseitigt werden kann.

Dazu muss zunächst die Ursache für die Konfliktlage ermittelt werden. Diese liegen im Beispiel „Gymnasium“ zum großen Teil in der Struktur der Organisation. Auf das Gymnasium wirken in Niedersachsen das Kultusministerium, die Landesschulbehörde und die Kommune als Schulträger ein, die den Ressourceneinsatz intransparent und damit willkürlich erscheinend gestalten. Der Schulleiter ist aufgrund der vielfältigen Eingriffe bzw. Handlungsbegrenzungen von außen nur sehr begrenzt handlungsfähig. Aufgrund dieses „Systemfehlers“ wird der Schulleiter daher Konflikte niemals lösen können. Er ist nur formal Führungskraft, die eigentliche Entscheidungsmacht haben andere Stellen. Ansatzpunkt wäre es daher, so der Referent, die Schulleitung Managern zu übertragen, weil professionelle Führungskräfte darauf achten, dass die Rahmenbedingungen ihres Verantwortungsbereichs von vornherein geklärt sind und nicht ohne Abstimmung mit ihr verändert werden können. Erforderlich sei zudem eine klare Struktur mit eindeutigen Verantwortungsbereichen sowie Transparenz in der Kommunikation und Ressourcenverteilung innerhalb der Behörde.

## **II. Konfliktmanagement in Justizvollzug und Polizei**

### *1. „Innerbehördliche Mediation“ bei der Polizei in Bayern und Baden-Württemberg*

Die Referentin, die als Mediatorin bei der Polizei in Bayern tätig ist, liest nach der Mittagspause zunächst eine Geschichte vor. In ihrer Geschichte hat Sie sich einfrieren und im Jahr 2059 wieder auftauen lassen. Sie findet eine Welt vor, in der Mediation bereits intensiv gelebt wird. In einer idealtypischen Welt in der all dies schon umgesetzt wurde, was dieses Forum zu vermitteln versucht. Das Fazit der Geschichte drückt dann, wenn auch im ersten Moment überraschend, aus, was in dem Forum 4 den ganzen Tag zu spüren war, nämlich dass die Mediatoren allesamt mit großer Motivation und Begeisterung daran arbeiten, dass Mediation in ihrer Einrichtung gelebt wird:

"Rückblickend bereue ich meine Entscheidung mich einfrieren zu lassen. Wie zufriedenstellend muss es für die Mitarbeiter gewesen sein, die daran mitgewirkt haben, diese Welt herzustellen."

## *2. Konfliktmanagement bei der Polizei in Baden-Württemberg*

Ein Musterbeispiel für die Entwicklung eines Konfliktmanagementsystems im Bereich der öffentlichen Verwaltung bietet die Polizei in Baden-Württemberg. Bereits seit den 80er Jahren wurde dort die Konfliktberatung entwickelt. Heute gibt es in diesem Bundesland 117 Konfliktberater sowie eine Koordinierungsstelle für Konfliktthandhabung und Krisenmanagement (KOST-KHH). Auf jeder Kreisdienststelle ist mindestens eine Person als Konfliktberater tätig. Zusätzlich erfolgen regelmäßige Supervisionen/Praxisreflexionen (3 x im Jahr). Im Jahr 2008 wurden 1091 Konfliktberatungen durchgeführt, wobei fast 70 % durch die Konfliktberater abgeschlossen wurden.

Verstärkt vorangetrieben wurde die Entwicklung des Konfliktmanagements seit dem Jahr 2005. Seitdem werden regelmäßig Seminare (zweitägig – zweiwöchig) durchgeführt. Zusätzlich zu den Konfliktberatern wurde eine Gruppe von 20 Konfliktmoderatoren des Höheren Dienstes ausgebildet, die sich bei schweren, hierarchisch höher angesiedelten Konflikten landesweit eingesetzt werden. Des Weiteren wurde verstärkt über die Tätigkeit der Mediatoren informiert, z.B. durch Flyer, Schreiben an die Dienststellenleiter etc. Zudem erfolgt die Arbeit seither in Netzwerken. Die Öffentlichkeitsarbeit wurde intensiviert und Fortbildungen innerhalb des Mediatorenteams wurden vermehrt durchgeführt.

Zum Abschluss ihres Vortrages führen die Referenten Dr. Garbe und Röchling noch vor den Teilnehmern des Forums ein Gespräch. Es werden Fragen beantwortet und Wünsche für die Zukunft formuliert, zum Beispiel dass noch mehr Chefs das Angebot einer Mediation annehmen, dass mehr Kollegen den Mut haben sich auf eine Mediation einzulassen und, dass es mehr engagierte Kollegen gibt, die „einfach mitmachen“.

## *2. Justizvollzug und Mediation*

In den Justizvollzugsanstalten (zum Beispiel in der JVA Rosdorf und der JVA Celle) werden bereits seit 2002 Mediationen durchgeführt. Ziel hierbei ist die Verbesserung der Qualität der Streitbearbeitung und auch die Entlastung der

Gerichte. Seit Herbst 2003 sind in den Justizvollzugsanstalten Niedersachsens bereits 16 Mediatoren ausgebildet. Ziel ist es aber auch weiterhin, die Mediation ins Gedächtnis zu rufen. Damit soll die Arbeitszufriedenheit gesteigert, das Arbeitsklima verbessert und auch ein Kompetenzgewinn für die Beteiligten erreicht werden. Weitere Ziele bestehen darin, durch die Mediation das Methodenspektrum für Führungskräfte zu erweitern, neuartige Lösungen weiter zu entwickeln und die gerichtlichen Beschwerden zu verringern. Mediationen werden dabei mit den Bediensteten und Teams der Justizvollzugsanstalten, aber auch im Bereich des Täter-Opfer-Ausgleichs (TOA) durchgeführt.

Die Justizvollzugsanstalten Niedersachsens können zum Thema Mediation auch bereits erste Erfolge verbuchen. So wurde der Umgang mit Konflikten professioneller, was auch die Akzeptanz der Mediation in den Justizvollzugsanstalten gesteigert habe. Zudem ist Mediation mittlerweile ein fester Bestandteil der Ausbildung im mittleren allgemeinen Vollzugsdienst. Allerdings gibt es auch noch Schwierigkeiten: Nach wie vor könne Mediation in den Justizvollzugsanstalten, auch wenn in diesem Bereich bereits Fortschritte erzielt seien, noch intensiviert werden. Es sei immer noch eine Hemmschwelle für die Inanspruchnahme der Mediation vorhanden. Zudem werde Mediation in den Justizvollzugsanstalten Niedersachsens weiterhin als Nebentätigkeit ausgeübt. Problematisch seien zudem die „weiten Wege“ zwischen den einzelnen Justizvollzugsanstalten in Niedersachsen.

Auf ein besonderes Interesse im Forum ist die Mediation im Bereich des TOA gestoßen. Mediationen in diesem Bereich führt der Referent Herr Bohle durch. Er stellt heraus, dass es ihm bei der Mediation im Bereich des TOA primär darauf ankommt, dass die Mediation „etwas für das Opfer bringt“. Das Opfer soll lernen mit dem ihm gegenüber verübten Unrecht umzugehen und lernen, damit zu leben. Anfragen erhält Herr Bohle von den Inhaftierten der Justizvollzugsanstalten. Er kann sich vor Anfragen - nach eigenen Angaben - kaum retten und sieht sich daher gezwungen, die Mediationsanfragen nach Priorität zu sortieren.

In der Folge entbrannte im Forum eine Diskussion über die Durchführung von Mediationen im Bereich des TOA. Aufgeworfen wurden die Fragen, ob mit der Mediation in diesem



Bereich nicht in erster Linie erreicht wird, dass der Inhaftierte eine Möglichkeit sieht, sich von seiner Schuld „freizukaufen“, und ob die Mediation unter Umständen für die Inhaftierten nur ein Instrument sein könnte, um Haftverkürzungen zu erzielen. Dies verneinte der Referent Herr Bohle, da bei Untersuchungshäftlingen generell Täter-Opfer-Arbeit abgelehnt wird.

## **V. Fazit**

Das Fazit der Moderatorin zu diesem gelungenen Treffen ist kurz und prägnant:

„Es macht Spaß! Das trägt uns auch über Widrigkeiten hinweg.“