

Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse der  
Masterarbeit zum Thema

**„Welches Potenzial sehen Bürgermeister/innen  
kleiner und mittlerer oberbayerischer  
Städte und Gemeinden in der Mediation als Form  
der Bürgerbeteiligung bei kommunalen  
Projekten?“**

vorgelegt im Weiterbildenden Masterstudiengang „Mediation“  
(Master of Mediation) der FernUniversität in Hagen im Mai 2020

von Klaus Eckardt

Pitzeshofen 26b  
86911 Dießen am Ammersee  
0177-83 77 596, [ke@keck-mediation.de](mailto:ke@keck-mediation.de)

(Note der Masterarbeit: 1,3)

**Inhalt**

1. Das Wichtigste in Kürze .....	2
2. Hintergrund und Methode der Untersuchung .....	2
3. Mediation allgemein und Mediation im öffentlichen Bereich.....	3
4. Überblick über Ergebnisse .....	4
5. Schlussfolgerungen für die Praxis .....	8
6. Die 20 Fragen für den Partizipationsindex .....	8

## **1. Das Wichtigste in Kürze**

Ein Großteil der in der vorliegenden Untersuchung befragten Bürgermeister ist offen dafür, Mediation einzusetzen, um die Bürger an öffentlichen Planungen zu beteiligen und Konflikten in Planungsfragen vorzubeugen bzw. diese zu lösen. Dabei liegt ihr Fokus zunächst darauf, mit Hilfe von Mediation Widerständen zu begegnen bzw. solche zu verhindern. Erst in zweiter Linie geht es ihnen darum, die Bürger zu aktiver Teilhabe zu motivieren. Angesichts zunehmender Bürgerproteste gegen kommunale Entscheidungen können sich viele Bürgermeister vorstellen, diese Form der Konfliktlösung und -prävention künftig stärker zu nutzen. Eine noch stärkere Zuwendung zu Bürgerbeteiligung und Mediation zeigten Kandidatinnen und Kandidaten, die sich bei den Kommunalwahlen 2020 um ein Bürgermeisteramt bewarben.

## **2. Hintergrund und Methode der Untersuchung**

Immer wieder berichten die Medien davon, dass sich Bürger gegen Entscheidungen von Kommunen wehren. Eine Google-Suche mit den Schlagworten *Bürgerprotest* und *Neubaugebiet* bringt Hunderte von Treffern mit Zeitungsbeiträgen aus verschiedensten Orten in Deutschland, in denen sich Bürger gegen kommunale Planungen wehren. Auch in der Wissenschaft wird immer wieder darauf hingewiesen, dass Bürger nach mehr Beteiligung verlangen und dass es sogar als äußerst unwahrscheinlich angesehen wird, dass komplexe Projekte in Zukunft ohne angemessene Beteiligung der Bürger umgesetzt werden könnten. Ein Weg dazu sind Mediationsverfahren, bei denen Vertreter aller beteiligten beziehungsweise betroffenen Gruppen an einem Tisch sitzen. Solche Verfahren gibt es in Deutschland vermehrt seit Ende der 1980-er Jahre.

Ziel der Untersuchung war es, herauszufinden, wie diejenigen, die ihre Entscheidungsbefugnisse – oder zumindest einen Teil davon – in solchen Verfahren an die Bürger abgeben sollen, zu einem solchen Vorgehen stehen. Dazu wurden exemplarisch zunächst zwölf Bürgermeister<sup>1</sup> kleiner und mittlerer oberbayerischer Städte und Gemeinden dazu befragt, welches Potenzial sie darin sehen, Mediation als Form der Bürgerbeteiligung bei kommunalen Projekten einzusetzen. Neben Fragen zur Einstellung hinsichtlich Bürgerbeteiligung und Mediation allgemein wurde untersucht, welche konkreten Einsatzmöglichkeiten gesehen werden und welche persönlichen Erfahrungen die Befragten

---

<sup>1</sup> Bei den befragten Bürgermeistern handelte es sich ausschließlich um Männer – was nicht beabsichtigt war, sondern sich zufällig aufgrund der gewählten Art der Stichprobenziehung ergeben hat.

haben. Die Stichprobe wurde so gewählt, dass in einem zufällig ausgewählten bayerischen Landkreis die Bürgermeister der zwölf größten Gemeinden um Interviews gebeten wurden. Da einer dieser Bürgermeister aus Termingründen nicht teilnehmen konnte, wurde der Bürgermeister der dreizehngroßten Gemeinde einbezogen. Diese Interviews wurden im Februar 2020 face-to-face geführt und sowohl quantitativ wie auch qualitativ ausgewertet.

In einer zweiten Runde wurden zu Vergleichszwecken Kandidatinnen und Kandidaten der zum Umfragezeitpunkt kurz bevorstehenden Kommunalwahlen befragt. Dazu wurden 19 Kandidatinnen und Kandidaten aus den Gemeinden der zuvor befragten Bürgermeister um ihre Teilnahme gebeten. Diese Umfrage, an der sich elf Personen beteiligten, wurde online durchgeführt. Sie beschränkte sich auf die quantitativ auswertbaren Fragen.

### **3. Mediation allgemein und Mediation im öffentlichen Bereich**

Unter Mediation versteht man Verhandlungen unter Leitung eines Vermittlers, der allen Parteien gleichermaßen verpflichtet ist. Kennzeichnend ist dabei unter anderem,

- dass beide Parteien freiwillig an solchen Verhandlungen teilnehmen,
- dass ergebnisoffen verhandelt wird (es also bei keiner Seite vorherige Festlegungen gibt),
- dass die Parteien selbst nach einer gemeinsamen Lösung suchen (und diese nicht vom Vermittler vorgeschlagen wird).

Der Vermittler hat keine Entscheidungsbefugnis. Seine Aufgabe besteht darin, das Verfahren zu lenken (wodurch er dennoch indirekt Einfluss auf das Ergebnis nehmen kann).

Das deutsche Mediationsgesetz definiert Mediation als „ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben.“ Der Mediator ist „eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt.“ Weitere im Gesetz aufgeführte Grundsätze für eine Mediation sind die Freiwilligkeit der Teilnahme einschließlich des Rechts zum jederzeitigen Abbruch, die Allparteilichkeit des Mediators, die Nichtöffentlichkeit, sofern die Parteien nichts anderes bestimmen, sowie die Verpflichtung des Mediators, darauf hinzuwirken, dass die Parteien ausreichend informiert sind.

Mediation wird in den unterschiedlichsten Bereichen eingesetzt. Dazu zählen u. a. Familienmediation, Mediation im Erbrecht, Arbeitsrecht, privaten Baurecht, Versicherungsrecht, Wirtschaftsrecht, Strafrecht, Verwaltungs- und Sozialrecht, im Gesundheitswesen sowie in Schulen und bei der Polizei.

Unter dem Begriff Mediation im öffentlichen Bereich werden Verfahren zusammengefasst, die im Spannungsfeld zwischen Politik, Umwelt, Wirtschaft und Sozialem liegen. Dazu zählen auch Projekte wie der Bau von Infrastruktureinrichtungen, Wohn- und Gewerbeprojekte und auch Großveranstaltungen wie Ausstellungen und sportliche Wettbewerbe, deren Planung meist in der öffentlichen Hand liegt.

Gemeinsam ist allen Mediationsverfahren, dass sie von einem vorliegenden oder zu befürchtenden Konflikt ausgehen. Dabei lässt sich Konflikt dadurch definieren, dass sich zumindest eine Seite in ihrem Wahrnehmen, Denken, Fühlen und Wollen beeinträchtigt fühlt. Mediationen im öffentlichen Bereich befassen sich meist mit sehr komplexen Konflikten, die in der Öffentlichkeit ausgetragen werden. In der Regel gibt es viele Beteiligte, häufig bestehen Ungleichgewichte bei Ressourcen und Machtmitteln. Weitere Besonderheiten sind die komplexe Auswahl der zu Beteiligten und die Tatsache, dass es schon aus formalen Gründen oft nicht möglich ist, in einem solchen Verfahren eine rechtlich verbindliche Einigung zu erzielen.

#### **4. Überblick über Ergebnisse**

Die Untersuchung zeigte, dass Mediation als Form der Konfliktlösung den Befragten grundsätzlich bekannt ist<sup>2</sup>. Auf der Skala von 0 bis 100 %, bei der 0 % für „*Da habe ich noch nie von gehört*“ und 100 % für „*Darüber weiß ich sehr genau Bescheid*“ stand, lag der Mittelwert der Bürgermeister bei 65 %, bei den Kandidaten und Kandidatinnen lag er mit 73 % noch höher. Sofern die Befragten über praktischen Erfahrungen mit Mediation verfügten, stammten diese nur selten aus dem öffentlichen, sondern mehr aus dem persönlichen, geschäftlichen oder Personalbereich.

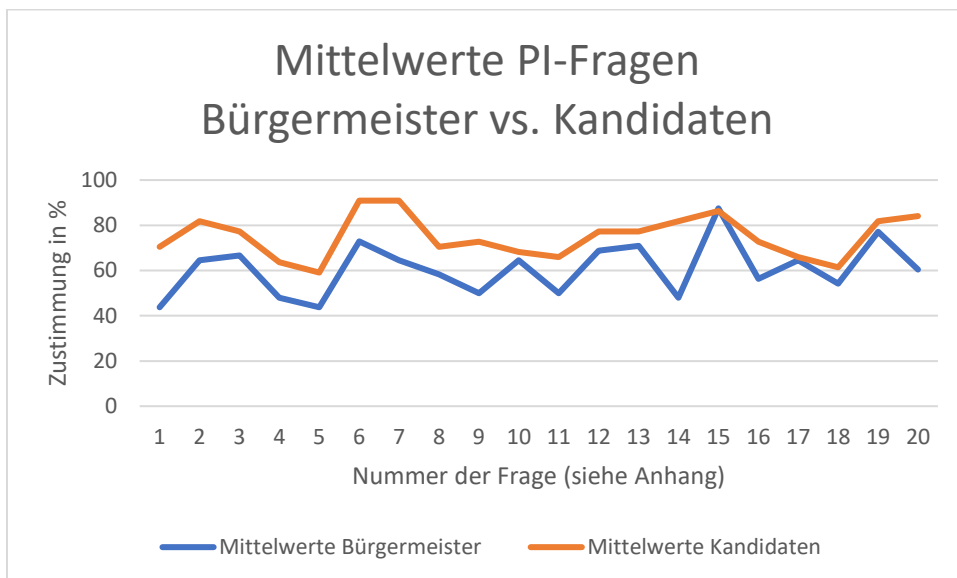
Aus den Antworten aus 20 Fragen zu ihrer Haltung zu Bürgerbeteiligung und Mediation allgemein sowie zu ihrer konkreten Anwendung in kommunalen Planungs- und Genehmigungsverfahren wurde ein so genannter „Partizipationsindex“ (PI) gebildet, der Auskunft über die generelle Haltung der einzelnen Befragten gibt. Die amtierenden Bürgermeister kamen hier auf einer Skala von 1 (komplette Ablehnung von Bürgerbeteiligung mit und ohne Mediation) bis 100 (komplette Zustimmung) auf einen Mittelwert von 60,1, wobei die Spannweite zwischen 30 und 89 lag. Deutlich zeigte sich, dass die Zustimmung zur Beteiligung der Bürger mit zunehmender Amtsdauer sinkt.

---

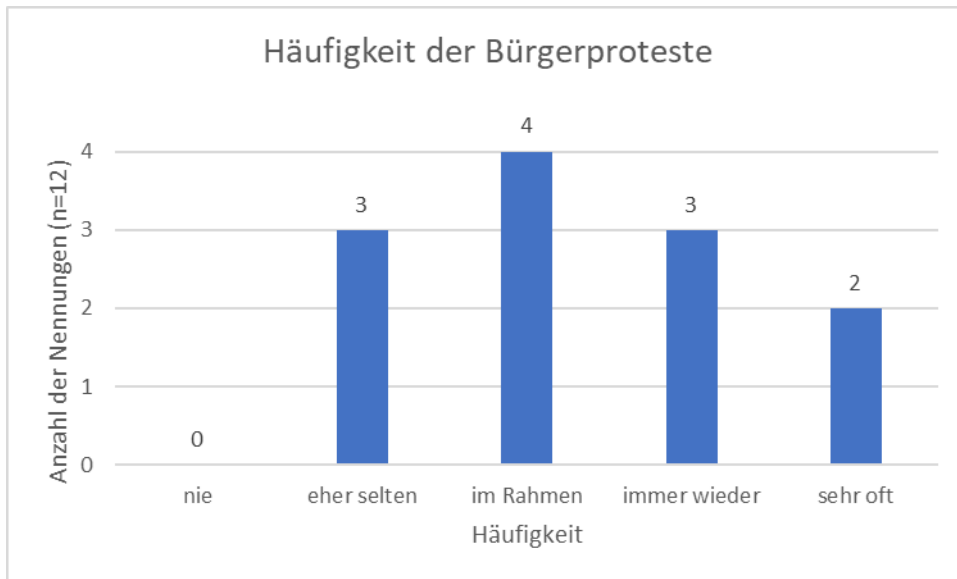
<sup>2</sup> Sämtliche in dieser Untersuchung ermittelte Werte beziehen sich ausdrücklich auf den Kreis der Befragten. Um sie zu verallgemeinern, müsste eine ähnliche Untersuchung mit einer statistisch repräsentativen Stichprobe durchgeführt werden.

Ein deutlich höherer PI wurde bei den Kandidatinnen und Kandidaten gemessen: Hier lag der Mittelwert bei 75, die Spannweite zwischen 59 und 93.

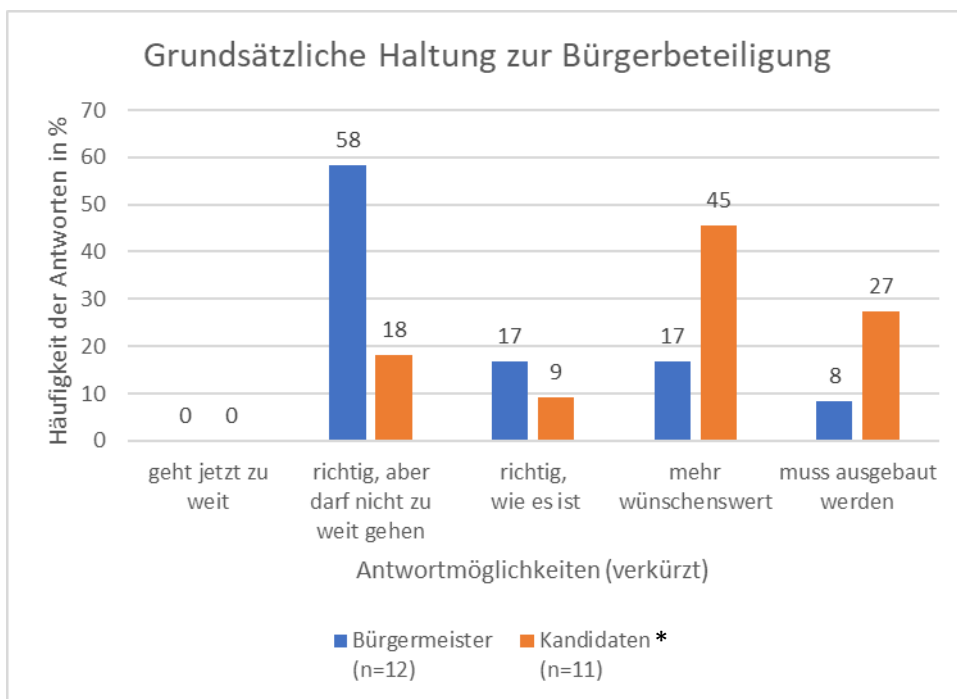
Die untenstehende Grafik zeigt die unterschiedlichen Mittelwerte von Amtierenden und Kandidaten bei den einzelnen Fragen, die zur Berechnung des PI herangezogen wurden (wobei 0 % für eine Haltung steht, die Bürgerbeteiligung, ob mit oder ohne Mediation, ablehnt und 100 % für eine voll zustimmende Haltung). Bei Fragen, bei denen die Zustimmung zur vorgelegten These eine Ablehnung von Bürgerbeteiligung und Mediation bedeutete, wurde dementsprechend eine der These voll zustimmende Antwort mit 0 % codiert, eine voll ablehnende mit 100 %. Die Nummern der Fragen beziehen sich auf die ab S. 8 wiedergegebene Nummerierung (die von der im Fragebogen abweicht). Dort ist auch die Fragestellung kurz erläutert.



Bei den Bürgermeistern wurde abgefragt, wie oft sie mit Protesten von Bürgern gegen kommunale Entscheidungen konfrontiert sind. Wie häufig dies der Fall ist, zeigt die folgende Abbildung:



Bei der grundsätzlichen Haltung zur Bürgerbeteiligung zeigen sich große Unterschiede zwischen den befragten Bürgermeistern und den Kandidatinnen und Kandidaten, wie folgende Abbildung zeigt:



\* Die Summe der Prozentzahlen von 99 ergibt sich aufgrund von Rundungsdifferenzen

Ähnlich große Unterschiede zwischen Amtierenden und Kandidierenden zeigten sich bei Frage 7, bei der die Bürgerbeteiligung ablehnende These lautete: „Die Verwaltungen verfügen über ausreichend Sachverstand, so dass sie ohne Beteiligung der Bürger richtige Entscheidungen treffen können.“ Hier lag die durchschnittliche Zustimmung bei den Bürgermeistern bei 35 %, bei den Kandidierenden nur bei 9 %. Anders ausgedrückt: Die Kandidaten sehen einen wesentlich größeren Bedarf, die Bürger einzubinden als die Bürgermeister.

Bei der Frage, wie wahrscheinlich es sei, dass die Befragten (sofern sie Bürgermeister bleiben oder werden) in Zukunft Mediation als eine Form der Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben einsetzen, lag die durchschnittliche Zustimmung bei den Bürgermeistern bei 60 %, bei denen Kandidaten bei 84 %.

Sehr unterschiedlich war auch die Bewertung der in der Wissenschaft immer wieder vertretenen These, dass, auch wenn es durch eine Mediation nicht zu einer Einigung kommt, nachfolgende Entscheidungen von den Betroffenen eher anerkannt würden. Der Zustimmungswert der Bürgermeister lag hier bei 48 %, der der Kandidatinnen und Kandidaten bei 82 %.

In der Tabelle ab Seite 8 finden sich die detaillierten Angaben zu den Unterschieden zwischen Amtierenden und Kandidierenden bei den einzelnen Fragen.

Insgesamt zeigte sich, dass die Bürgermeister bereit sind, die Bürger sowohl im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung als auch darüber hinaus in Planungsvorhaben einzubeziehen und Mediation ihnen als ein geeignetes Mittel erscheint. Dies zeigen die Zustimmungswerte bei den Fragen 12 bis 19. So wurde der These, dass Mediation zu besseren Ergebnissen führen könne als der reine Blick auf Paragraphen, stark zugestimmt. Gleiches gilt z. B. für die Aussage, dass Mediation zu einer wünschenswerten Erweiterung der demokratischen Teilhabe führe. Nur wenige Befragte sahen durch den Einsatz von Mediation ihre Autorität in Frage gestellt. Auch den Zeit- und Kostenaufwand – häufig als Argumente gegen Mediation ins Feld geführt – sahen die Befragten als eher lohnend an. Auch ein weiteres oft zitiertes Gegenargument, die fehlende Rechtssicherheit bezüglich der Ergebnisse von Mediationen im öffentlichen Bereich schreckt die Befragten kaum: Nur 23 % der Bürgermeister und 18 % der Kandidaten halten Mediation aus diesem Grund für ungeeignet.

Sechs der zwölf befragten Bürgermeister gaben an, dass es in ihren Gemeinden Fälle gegeben habe, in denen rückblickend betrachtet eine Mediation zu besseren Ergebnissen geführt hätte. Diese Fälle betrafen die Wasserversorgung, die Bauweise eines neuen Kindergartens, die weitere Nutzung eines öffentlichen Gebäudes, ein Bauleitverfahren, den Bau von Mobilfunkmasten, die Planung für ein Feuerwehrhaus sowie die Hallenbelegung durch die örtlichen Vereine. Weitere Themenbereiche, in denen sie sich Mediation als hilfreich vorstellen könnten, sind Infrastrukturprojekte, die kommunale Zukunftsplanung und finanzielle Fragen. Zudem versprechen sich viele Bürgermeister Hilfe durch Mediation bei internen Angelegenheiten wie z. B. bei Unstimmigkeiten mit oder unter den Mitarbeitern.

Als Vorteile von Mediation wurden unter anderem die druckfreie Arbeit, die Art der Gesprächsführung (bei der der Mediator die Leitung innehat) und die Ergebnisoffenheit

genannt. Negative Erfahrungen hatten einige Befragte damit gemacht, dass sich die anderen Parteien nicht an die verabredeten Vereinbarungen gehalten hätten.

## 5. Schlussfolgerungen für die Praxis

Als zentrale Schlussfolgerung lässt sich die Erkenntnis ziehen, dass die positive Haltung der Bürgermeister gegenüber der Mediation in einem deutlichen Missverhältnis zur Häufigkeit der Anwendung steht. Zwar gaben fünf der zwölf Befragten an, bereits Erfahrungen mit Mediationen im öffentlichen Bereich gemacht zu haben, doch beschränkte sich dies auf wenige Fälle. In den Kommentaren der Befragten wurde immer wieder deutlich, dass sie – trotz der positiven Grundeinstellung – den mit Bürgerbeteiligung und/oder Mediation verbundenen Aufwand scheuen.

Aus diesen Erkenntnissen heraus wurden auch Schlussfolgerungen für die Arbeit von Mediatoren gezogen. So können die Mediatoren zum einen durch gezielte Vorbereitung und Planung den zeitlichen und organisatorischen Aufwand für die Kommunen gering halten. Zum anderen scheinen niederschwellige Angebote interessant zu sein, bei denen beispielsweise anstelle einer kompletten Mediation moderierte Gespräche zwischen den Parteien angeboten werden. Auch die Ausbildung von Konfliktmanagern in den Kommunen, die sich in problematische Fälle einschalten, könnte hilfreich sein.

## 6. Die 20 Fragen für den Partizipationsindex

Die nachfolgende Tabelle führt nochmals die jeweiligen Fragestellungen mit den Mittelwerten der Antworten von Bürgermeistern bzw. Kandidatinnen und Kandidaten auf. Die angegebene Zahl gibt den prozentualen Zustimmungswert zur jeweils vorgelegten These wieder. Das heißt, 100 % steht hier für eine vollständige Zustimmung zur jeweiligen These, 0 % für eine vollständige Ablehnung.

Frage Nr.	Inhalt der Frage bzw. These, zu der die Zustimmung abgefragt wurde	Mittelwert Bürgermeister	Mittelwert Kandidaten
1	Stark befürwortende Einstellung zur Bürgerbeteiligung	44 %	70 %
2	Kommunale Planungen sind mehr denn je auf effektive und faire Verfahren der Bürgerbeteiligung angewiesen	65 %	82 %
3	Bei Entscheidungen, bei denen eher persönliche Ansichten als Sachgesichtspunkte zählen, ist es umso wichtiger, dass das	67 %	77 %



<b>Frage Nr.</b>	<b>Inhalt der Frage bzw. These, zu der die Zustimmung abgefragt wurde</b>	<b>Mittelwert Bürgermeister</b>	<b>Mittelwert Kandidaten</b>
	Ergebnis auf Verständigung und Teilhabe der Betroffenen gestützt ist.		
4	Die bisher gebräuchlichen und gesetzlich vorgeschriebenen Formen der Bürgerbeteiligung führen häufig bei betroffenen Bürgern eher zu Frustrationen als zu Zufriedenheit.	48 %	64%
5	Zuviel Bürgerbeteiligung schwächt die demokratisch gewählten Institutionen wie Bürgermeister und Gemeinderat.	44 %	59 %
6	Bürgerbeteiligung kostet zu viel Geld und verzögert die Planungen zu sehr und sollte deshalb eher eingeschränkt werden.	27 %	9 %
7	Die Verwaltungen verfügen über ausreichend Sachverstand, so dass sie ohne Beteiligung der Bürger richtige Entscheidungen treffen können.	35 %	9 %
8	Pro Einsatz von Mediation bei Genehmigungsverfahren, z. B. bei Baugenehmigungen, wasserrechtlichen oder naturschutzrechtlichen Genehmigungen, bei denen die Belange einer Vielzahl von Personen betroffen sind.	58 %	70 %
9	Pro Einsatz von Mediation im Zuge der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz.	50 %	73 %
10	Pro Einsatz von Mediation bei der behördlichen Sachverhaltsermittlung im Vorfeld von Verwaltungsentscheidungen	65 %	68 %
11	Pro Einsatz von Mediation bei der Bauleitplanung (§4b Baugesetzbuch)	50 %	66 %
12	Konflikte auf Paragrafen zu reduzieren ist häufig wirklichkeitsfremd. Hier kann Mediation zu realitätsnäheren Ergebnissen führen.	69 %	77 %
13	Verhandlungen wie sie bei einer Mediation geführt werden, erweitern die demokratische Teilhabe und sind deshalb grundsätzlich wünschenswert.	71 %	77 %
14	Auch wenn es durch eine Mediation nicht zu einer Einigung kommt, sorgt das Verfahren dafür, dass nachfolgende Entscheidungen von den Betroffenen eher anerkannt werden.	48 %	82 %
15	Politische Entscheidungsträger, die Mediation einsetzen verlieren an Autorität und Glaubwürdigkeit.	12 %	14 %

Frage Nr.	Inhalt der Frage bzw. These, zu der die Zustimmung abgefragt wurde	Mittelwert Bürgermeister	Mittelwert Kandidaten
16	Mediation sollte eher vorsichtig eingesetzt werden, weil sie die Bürger dazu animiert, sich öfter einzumischen.	44 %	27 %
17	Weil Mediationsverfahren in der Regel sehr zeitaufwändig sind, sollte man sie eher selten einsetzen.	35 %	34 %
18	Die für Mediationsverfahren benötigte Zeit ist gut investiert, da auf diesem Weg langwierige Widerspruchsverfahren vermieden werden können.	54 %	61 %
19	Mediationsverfahren sind im Verwaltungsbereich ungeeignet, da sie nicht zu rechtssicheren Ergebnissen führen.	23 %	18 %
20	Wie wahrscheinlich ist es, dass Sie in Zukunft Mediation als eine Form der Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben einsetzen?	60 %	84 %

Bei weiteren Fragen zur Untersuchung sowie zum Einsatz von Mediation im öffentlichen Bereich wie auch in allen anderen Konfliktfeldern stehe ich gerne zur Verfügung.

Im Juli 2020

*Klaus Eckardt*

Klaus Eckardt  
 Master of Mediation  
 Pitzeshofen 26b  
 86911 Dießen am Ammersee  
 08 807-94 78 119  
 0177-83 77 596  
[ke@keck-mediation.de](mailto:ke@keck-mediation.de)  
[www.keck-mediation.de](http://www.keck-mediation.de)