

Die Wirtschaftsmediation
Herausgegeben von Gernot Barth
und Bernhard Böhm

Die WIRTSCHAFTS MEDIATION

Fachmagazin für Unternehmen und öffentliche Verwaltung



Groß- und Infrastrukturprojekte Kann es Deutschland nicht mehr?



Leipziger Impuls-
gespräch: Thilo Sarrazin
im Interview

Großprojekte in
Deutschland – eine
Handlungsempfehlung

Die Vollstreckbarkeit der
Mediationsvereinbarung



Die Herausgeber PD Dr. habil. Gernot Barth und RA Bernhard Böhm, MM

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

wie einfach die Welt doch früher war. Als Großprojekte noch ohne Widerstand geplant und umgesetzt wurden. Als Investitionen in Infrastruktur oder in Großereignisse wie Olympische Spiele noch als Symbole für Fortschritt galten. Als der unerschütterliche Glaube an Wachstum und der damit zwangsläufig einhergehende Wohlstand noch nicht zu lähmenden Verhandlungen über den Nutzen solcher Projekte führten. Ja, die gute alte Zeit. Oder ist der gemeinhin wehmütige Blick auf die Vergangenheit vielleicht doch etwas zu verklärt?

Denn gerne wird übersehen, dass Proteste gegen Großprojekte beileibe keine neue Erscheinung sind.

So war es beim historischen Turmbau von Babel noch göttlicher Widerstand, der den gen Himmel strebenden Menschen Einhalt gebieten wollte. Der Widerstand hatte Erfolg. Gott strafte die Menschen mit Sprachwirrwarr. Als die Vorteile einer gemeinsamen Kommunikation verloren gingen, kam der Bau zum Erliegen.

Andere Großprojekte wie der Kölner Dom brauchten Jahrhunderte bis zur Fertigstellung. Und selbst in totalitären Regimen stießen Großprojekte auf Gegenwehr. So wird gerne vergessen, dass sich selbst im Dritten Reich zu Beginn des Autobahnbaus breiter Widerstand regte. „Wenn man sieht, wie sich Bürger durchschlagen, während Straßen für den heiteren Lebensgenuss reicher Leute gebaut werden, dann ergreift einen geradezu Furcht vor der Zukunft“, so damals Georg Halter, Professor für Landstraßenbau an der TH München und prominenter Vertreter der Protestbewegung. Nur Gewalt und Gleichschaltung der Presse konnten den Widerstand brechen.

In einem demokratischen Rechtsstaat sind glücklicherweise andere Ansätze zur Beilegung von Konflikten im öffentlichen Raum gefragt. Freuen Sie sich auf unseren Schwerpunkt Groß-

und Infrastrukturprojekte und Antworten auf die Frage, ob es Deutschland vielleicht doch „noch kann“.

Auf eine andere, spannende Entwicklung möchte ich Sie gerne noch hinweisen. Das vor zwei Jahren in Kraft getretene Mediationsgesetz, schon als „Papiertiger“ verrufen, war zumindest teilweise Grundlage für eine interessante, noch nicht rechtskräftige Entscheidung des Landgerichts Frankfurt (2-06 O 271/13). Gegenstand des Verfahrens war ein Tarif einer Rechtsschutzversicherung, der die Kostenübernahme für ein Mediationsverfahren vorsah. Die Auswahl des Mediators erfolgte durch die Versicherung. Dies verstößt nach Auffassung des Gerichts jedoch gegen die Prämisse der Unparteilichkeit des Mediators. Sollte sich diese erste Tendenz der Rechtsprechung verfestigen, werden einige Geschäftsmodelle und Anwendungsfelder der Mediation, wie zum Beispiel im innerbetrieblichen Bereich, wohl gründlich überdacht werden müssen.

Zu guter Letzt bleibt mir noch der Dank bei Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, für Ihr Feedback zu unserem neuen Layout. Die vielen positiven Rückmeldungen sowie konstruktiven Anregungen sind für uns Ansporn und Verpflichtung gleichermaßen.

Seit Kurzem präsentiert sich auch unser Internetauftritt inklusive Onlineshop im neuen, benutzerfreundlichen Gewand. Schritt für Schritt wollen wir diesen zu einem Informationsportal ausbauen.

Ich freue mich sehr auf Ihren Besuch auf unserer Website www.diewirtschaftsmidiation.de und wünsche Ihnen viel Freude mit der aktuellen Ausgabe.

Ihr Bernhard Böhm

INHALT



20

**GROSSPROJEKTE IN DEUTSCHLAND –
EINE HANDLUNGSEMPFEHLUNG**



24

LEIPZIGER IMPULSGESPRÄCH

- 7 **„Ein Bild sagt mehr als tausend Fragen“
Kommunikation im Konflikt – Fragen statt Ratschläge?!
Bernhard Böhm**
- 8 **Steinbeis-Mediationsforum e. V.
Bundesweiter Verband fördert den Austausch
zwischen Mediatoren und Wirtschaft**
- 10 **Mediation in Unternehmenskrise und Insolvenz
Friedbert Striewe**
- 14 **Splitter zum erfolgreichen Verhandeln:
Haltung der Gelassenheit
Gernot Barth**
- 16 **Konfliktlösung aus logischer Sicht
Frieder Lempp**

SCHWERPUNKT

- 20 **Großprojekte in Deutschland – eine Handlungsempfehlung
Heinrich Best**
- 24 **Leipziger Impulsgespräch
Thilo Sarrazin im Gespräch mit Bernhard Böhm**
- 28 **Der Wutbürger – eine neue Spezies wächst heran
Gernot Barth**
- 30 **Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten –
eine Mogelpackung?
Bernhard Böhm**
- 32 **Öffentlichkeitsbeteiligung bei Stuttgart 21 –
ein Mittel strategischer Kommunikation?
Teil 1: Von der Projektvorstellung bis zur Planfeststellung
Sascha Behnsen**
- 36 **Große Infrastrukturprojekte gemeinsam beginnen
Sigrid Karck und Christina Rucker**
- 40 **Adjudikation für eine effiziente außergerichtliche
Streitkultur in Bauprojekten
Claus Jürgen Diederichs und Jan Bech**
- 44 **Konflikte bei Großbauprojekten – ein Fall für die Mediation?
Christoph Bubert**

RECHT

- 48 **Die Vollstreckbarkeit der Mediationsvereinbarung**
Andrea Wechsler

FAMILIE

- 52 **Familie neu denken – mit Verantwortung und Respekt**
Mathias Voelchert im Gespräch mit Daniela Zweynert

SPORT

- 55 **Konfliktmoderation mit Fußballfans – Erfahrungen am Beispiel eines Modellprojekts mit dem 1. FC Köln**
Jonas Gabler

MEDIATION INTERNATIONAL

- 58 **Mediation in Jordanien – ein Überblick**
Jörn Bergner

LITERATUR

- 60 **Rezension**
Frank H. Schmidt
- 61 **Rezension**
Bernhard Böhm

DIE WISSENSCHAFTLICHE KOLUMNE

- 62 **Große Projekte und kleine Fehler**
Klaus Harnack

VERANSTALTUNGEN

- 64 **Veranstaltungskalender**
- 66 **Impressum | Ausblick**



52

**FAMILIE NEU DENKEN –
MIT VERANTWORTUNG UND RESPEKT**



55

**KONFLIKTMODERATION
MIT FUSSBALLFANS**

Großprojekte in Deutschland – eine Handlungsempfehlung

Die Planung und Realisierung von Großprojekten in Deutschland, insbesondere solchen der öffentlichen Hand, stößt auf immer größere Schwierigkeiten. In der öffentlichen Wahrnehmung stehen dabei häufig die Reaktionen betroffener Bürger im Vordergrund. Aber nicht nur die verstärkte Auseinandersetzung mit sogenannten Wutbürgern fordert die Vorhabenträger heraus. Es ist offensichtlich, dass die Art und Weise, wie in Deutschland im öffentlichen Sektor Großprojekte geplant, ausgeschrieben und realisiert werden, zunehmend dazu führt, dass sich alle Projektbeteiligten mit juristischer Unterstützung gegenseitig bekämpfen und das gemeinsame Projektziel damit aus dem Blick gerät. Kosten und Termine laufen in der Folge aus dem Ruder. Dieser Beitrag versucht beide Phänomene zu beleuchten und Handlungsempfehlungen für den Umgang mit ihnen zu geben.

Heinrich Best

Situationsüberblick

In den letzten Jahren sind bei einer Reihe von Großprojekten der öffentlichen Hand gravierende Probleme und Konflikte aufgetreten. So ist zu beobachten, dass betroffene Bürger die im formalen Planungsrecht verankerten Beteiligungsrechte als unzureichend ansehen. Formal korrekt erteiltem Baurecht sprechen sie die „Legitimität“ ab und erheben Forderungen nach Bürgerentscheiden (Beispiele: Stuttgart 21, Bahn-Neubaustrecke Karlsruhe – Basel, Flughafen München, Fehmarnbeltquerung). Maßgeblich hierfür ist ein wachsendes Misstrauen gegenüber den öffentlichen Planungsinstrumenten, handelnden Institutionen und Experten. Hinzu kommen eine wachsende Kompetenz der Bürger, die den Bürgerinitiativen eine größer werdende Durchschlagskraft sichert, und eine abnehmende Bereitschaft der Bürger, individuelle Nachteile zugunsten des Allgemeinwohls in Kauf zu nehmen.

Nachhaltige Lösungen erhofft man sich durch eine bessere und vor allem frühe Bürgerbeteiligung bereits bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans (BMVBS 2012: 25 ff.). Ein erstes Ergebnis stellt das von der Bundesregierung im Jahr 2012 verabschiedete Planungsvereinheitlichungsgesetz dar, das allerdings nur eine optionale frühe Bürgerbeteiligung vorsieht. Danach soll § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVerfG) einen neuen Absatz 3 erhalten, nach dem die zuständige Behörde auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger „hinwirken“ soll (PlVereinG, Art. 1, Nr. 4).

Dessen ungeachtet ist offensichtlich, dass viele Projekte der öffentlichen Hand in Bezug auf Kosten und Termine aus dem

Ruder gelaufen sind (Beispiele: Flughafen Berlin Brandenburg, Elbphilharmonie Hamburg, Stuttgart 21, aber auch ältere Projekte wie der neue Hauptbahnhof in Berlin). Zu dieser komplexen Thematik diskutiert die im Jahr 2013 vom Bundesverkehrsministerium eingerichtete „Reformkommission Bau von Großprojekten“ Lösungsmöglichkeiten, um den Planungs- und Realisierungsprozess so zu verändern, dass künftig Schief lagen vor allem bei Kosten und Terminen vermieden werden.

Bürgerbeteiligung

Überblick

Das Planungsrecht in Deutschland enthält bereits vielfältige Regelungen zur Bürgerbeteiligung auf allen Verfahrensebenen (Bundesverkehrswegeplanung, Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren; BMVBS 2012: 7). Dabei steht insbesondere die Wahrung der Rechte Betroffener im Vordergrund.

Diese rechtliche Verankerung sehen viele Bürger als unzureichend an. Sie fühlen sich nach Umfragen zu spät und nicht ausreichend informiert und verlangen vor allem auch mehr Mitsprachemöglichkeiten. Die Bundesregierung hat in einem Gesetzentwurf zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren eine Regelung zur Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Weg gebracht, die insbesondere im Vorfeld der formalen Beteiligung im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren erfolgen soll.



Elbphilharmonie Hamburg im Bau.

Frühe versus späte Bürgerbeteiligung

In der Diskussion über Bürgerbeteiligungsverfahren und ihre Glaubwürdigkeit besteht eine Kontroverse bezüglich der Verbindlichkeit der Ergebnisse solcher Verfahren. Es gibt gute Gründe dafür, dass diese aus rechtlichen Erwägungen nicht gegeben ist. Insbesondere das „Ob“ eines Projektes ist bei den häufig nach den formellen Beschlüssen durchgeführten Beteiligungsverfahren (siehe Stuttgart 21) nach der Meinung vieler nicht mehr diskussionsfähig. Das führt beim Bürger allerdings dazu, dass er das ganze Verfahren für unglaublich hält. Abhilfe könnte eine frühe Beteiligung bereits auf der Ebene der Bedarfsplanung schaffen (BMVBS 2012: 14). Allerdings bleibt abzuwarten, ob sich Bürger der komplexen Materie „Netzplanung“ wirklich annehmen, wenn sie (zunächst) gar nicht von einem konkreten Projekt betroffen sind.

Moderation von Großgruppen: Im weiteren Verlauf der Projekte im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sehen sich Vorhabenträger regelmäßig einer Vielzahl von Projektbeteiligten (Stakeholdern) gegenüber. Viele von ihnen überfordert es, Diskussionsprozesse mit Großgruppen so zu gestalten, dass ausufernde Konflikte vermieden werden. Ein externer Moderator, der neutral und transparent den Prozess mit bewährten Methoden der Großgruppenmoderation (Zukunftskonferenz, Open Space, World Café etc.) begleitet, sollte obligatorisch sein (Dittrich-Brauner et al. 2008).

Konfliktmediation: Treten im Laufe der Planung zu einzelnen Themen Konflikte auf, kann der Moderator durch den Übergang zur Konfliktmoderation beziehungsweise -mediation versuchen, eine Lösung herbeizuführen (Redlich 2004).

Vergabe

Vergabe von Planungs- und Projektmanagementleistungen

Planungs- und Projektmanagementleistungen sind vorab nicht vollständig beschreibbar. Deshalb beruht ihre Vergabe auf Vertrauen. Diesem besonderen Vertragsverhältnis wird heute nicht mehr Rechnung getragen. Der Versuch, ähnlich wie bereits bei den Bauleistungen, mithilfe von Juristen im Sinne des Auftraggebers immer perfektere Vertragstexte zu entwickeln und dann die Vergabe nur noch nach dem Angebotspreis vorzunehmen, wird dem Wesen dieser Leistungen nicht gerecht. So geraten Planer und Projektmanager in eine Konfrontation zum Auftraggeber; eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ist nicht möglich.

Vergabe von Bauleistungen

Die derzeitigen Regeln der Bauvergabe bevorzugen die Fachlosvergabe. Dies berücksichtigt in besonderer Weise die mittelständische Struktur der Bauwirtschaft. Andere Vertragsformen wie Public Private Partnership oder wettbewerblicher Dialog bleiben Ausnahmen.

Bauunternehmen beklagen bei dieser Vergabeart zunehmend ihre späte Einbindung in den Wertschöpfungsprozess und fordern ihre Hinzuziehung bereits in der Planungsphase. Ein den bestehenden Regelungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) entsprechendes Verfahren dafür wurde bisher nicht gefunden. So scheidet ein bereits in der Planung mit dem Projekt befasstes Unternehmen danach für die Teilnahme an der späteren Ausschreibung aus.

Daneben scheitert der Zuschlag für den wirtschaftlichsten Bewerber häufig an der Scheu öffentlicher Auftraggeber, in den regelmäßig zustande kommenden Nachprüfungsverfahren eine solche Vergabe inhaltlich zu begründen. Dazu fehlen personelle Kapazitäten und Kompetenzen. Die Folgen sind in der Regel die Vergabe an den billigsten Anbieter mit häufig nicht auskömmlichen Preisen und der nachfolgende Kampf um Nachträge.

Planung und Projektmanagement

Bauherrenorganisation und externe Dienstleister

Durch die in Deutschland vorherrschende mittelständische Struktur in der Baubranche existieren bei Großprojekten regelmäßig eine Vielzahl von Verträgen mit Planern, Projektmanagern und Bauunternehmen. Durch Personalreduzierung bei den öffentlichen Auftraggebern fehlt häufig die Kapazität und

Öffentlichkeitsbeteiligung bei Stuttgart 21 – ein Mittel strategischer Kommunikation?

Teil 1: Von der Projektvorstellung bis zur Planfeststellung

Sascha Behnsen

Die öffentlichen Proteste im Jahr 2010 um Stuttgart 21 und die daraus folgende medienwirksame „Schlichtung“ galten seinerzeit als Weckruf an die Politik, mehr direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung zu wagen. Außerhalb Stuttgarts sind aber bis heute die Hintergründe der bis dahin wachsenden kritischen Bewegung, die von allen gesellschaftlichen Schichten getragen wurde, kaum bekannt. Bürgerbeteiligung spielte bei diesem Projekt schon immer eine Rolle und dennoch ist eine bis heute gesplattene Öffentlichkeit zurückgeblieben. Der Artikel widmet sich in zwei Teilen der Frage nach den Hintergründen und welche Lehren sich daraus ziehen lassen.

Das Projekt 2014

20 Jahre nach der Projektvorstellung befindet sich Stuttgart 21 (S21) heute in der Realisierung. Von 62 km zu bauenden Tunneln sind 1,1 km ausgebrochen. Inzwischen regiert eine grün-rote Koalition das Land und in Stuttgart ist ein Grüner als Oberbürgermeister tätig. Nach dem Volksentscheid 2011 musste die Deutsche Bahn (DB) AG als Vorhabenträgerin erhebliche Kostenrisiken einräumen. Der Gesamtwertumfang stieg von 4,330 Mrd. Euro auf 5,987 Mrd. Euro und der Finanzierungsrahmen wurde von 4,526 Mrd. Euro auf 6,526 Mrd. Euro angehoben. 1994 unterstellte man noch 2,56 Mrd. Euro. Trotz der Schlichtung, des Stresstests und eines durch einen landesweiten Volksentscheid als legitimiert betrachteten Vorhabens ist der Protest nach wie vor in der Stadt präsent. Man ist zwar weit weg von Demonstrationen mit 100.000 Teilnehmenden wie noch 2010, aber die Mahnwache der Projektgegner am Hauptbahnhof, Gegenentwurf zur offiziellen Projektausstellung im Bahnhofsturm, ist dauerhaft präsent. Im Juli 2014 findet die 230. Montagsdemonstration statt, zu der nach wie vor mindestens 1.500 Menschen kommen. Arbeitsgruppen von kritischen Unternehmern, Ingenieuren und Juristen beobachten ehrenamtlich das Vorhaben und thematisieren bestehende Schwächen des Projekts. Nicht unerhebliche Teile der Bevölkerung investieren auch drei Jahre nach dem Volks-

entscheid weiterhin viel ehrenamtliche Zeit in den Protest und weder Projektbetreibern noch Politik ist es gelungen, diese Menschen mit ihrem kreativen Potenzial für sich zu gewinnen. Um dies zu verstehen, ist ein Blick zurück zu den Anfängen des Projekts erforderlich.

Der Anfang

Als am 18. April 1994 in einer Pressekonferenz das Projekt Stuttgart 21 von Stadt, Land und DB AG gemeinsam vorgestellt wurde, stieß dies auf große Überraschung in den Medien und auch auf Euphorie. Die Arbeiten an dem Projekt waren bis dahin nur intern geführt worden. Heinz Dürr, damals Bahnchef der DB AG, sagte zur Vorgehensweise 1995: „Die Art der Präsentation im April 1994 war ein überfallartiger Vorgang. Gegner und Skeptiker sind nicht im Stande gewesen, die Sache zu zerreden. Ein Musterbeispiel, wie man solche Großprojekte vorstellen muss.“ (Stuttgarter Nachrichten vom 14.2.1995). Wahrgenommen als eine Politik von oben, gab es so bereits von Anfang an eine kritische Bewegung, die eine ergebnisoffene Diskussion der Planungen forderte. Dazu zählte das Bündnis Umkehr e. V. – Umwelt und Verkehr in der Region Stuttgart, zu dem ADFC, VCD, BUND, LNV, NABU, Naturfreunde und ProBahn gehörten. Sie arbeiteten mit der Initiative „Leben in Stuttgart – kein Stuttgart 21“ und dem Architekturforum Baden-Württemberg zusammen und setzten sich mit dem Projekt aus Sicht der Verkehrsplanung, des Naturschutzes und des Städtebaus auseinander. Die fachliche Arbeit war so dominierend und das Projekt der breiten Öffentlichkeit noch so fern, dass die Aktivitäten außerhalb von Stuttgart kaum wahrgenommen wurden.

Das Projekt als Junktim

Nach der Vorstellung des Vorprojekts 1995 sprachen sich große Teile der Politik für S21 aus und unterzeichneten eine Rah-

Konfliktmoderation mit Fußballfans – Erfahrungen am Beispiel eines Modellprojekts mit dem 1. FC Köln

Die interdisziplinäre „Kompetenzgruppe Fankulturen und Sport bezogene Soziale Arbeit“ (KoFaS) wendet erstmals Methoden der Konfliktbegleitung, -schlichtung und -mediation im Bereich der Fußballfankultur an, um so einen Beitrag zu einem sicheren und zugleich fanfreundlichen Stadionerlebnis zu leisten.

Jonas Gabler

Auseinandersetzungen zwischen Fangruppen im Sportbereich sind keine Seltenheit. Abhilfe können in solchen Fällen Methoden der außergerichtlichen Konfliktlösung schaffen. Mithilfe eines Praxisfalls aus dem deutschen Profifußball in Kooperation mit der Kompetenzgruppe „Fankulturen und Sport bezogene Soziale Arbeit“ (KoFaS) der Universität Hannover wird aufgezeigt, wie Konfliktbegleitung, -schlichtung und -mediation genutzt werden können, um einen Beitrag zu einem sicheren und zugleich fanfreundlichen Stadionerlebnis zu leisten.

Fußballfans zwischen Kommerzialisierung, Eventisierung und Sicherheitsdebatte

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Kommerzialisierung und Eventisierung des Fußballs ist das Phänomen der Entfremdung zwischen Fußballfans und ihren Vereinen zu beobachten. Dies erfordert eine verstärkte Auseinandersetzung der Clubs mit ihrer Fanbasis (Pilz 2002). Neue Wege bei der Gewährleistung von Sicherheit unter der Einbindung von organisierten Fans und der Wahrung ihrer legitimen Interessen müssen aus diesem Grund beschritten werden. Der Bedarf an einer professionellen Begleitung von Konflikten im Bereich der (Fußball-) Fankultur scheint groß: Das emotional aufgeladene Feld des Fußballs bringt für Fans offensichtlich ein gewisses Konfliktpotenzial, aber eben auch ein starkes Bedürfnis nach inhaltlicher und sachlicher Auseinandersetzung mit sich.

Diesem Bedürfnis wurde lange Zeit nicht ausreichend Rechnung getragen. In der Vergangenheit wurde auf Herausforderungen im Fanverhalten beim Fußball überwiegend mit einer Erhöhung der Polizeipräsenz, mit weitergehenden Einschränkungen

und der Verschärfung und Ausweitung von Kontrollen, Sanktionen und Disziplinierungsmaßnahmen reagiert. So ist es mit einem ständig steigenden Aufwand zwar gelungen, das Niveau der Straftaten und Verletzten relativ konstant zu halten, signifikant gesunken ist es aber nicht (Gabler 2014). Im Gegenteil steigt die Zahl der Strafverfahren und die der Verletzten seit 2009 wieder ungewöhnlich stark an, was keinesfalls bedeuten soll, die Stadien wären gefährliche Orte. Der Anstieg der Strafverfahren hängt unter anderem mit der Erhöhung der Polizeipräsenz zusammen. Und: Die Gefahr, als friedlicher Fan beim Stadionbesuch verletzt zu werden, ist geringer als im Straßenverkehr (Gabler 2014). Dennoch ist das Thema Stadionsicherheit immer wieder Gegenstand von medialen Debatten.



KoFaS-Team: Jonas Gabler, Daniel Kirchhammer, Olaf Zajonc (vordere Reihe v. l. n. r.), Gunter A. Pilz, Robert Claus, Gerd Dembowski, Franciska Wölki-Schumacher (hintere Reihe v. l. n. r.).