

Thomas Flucher

## Gemeinde-Mediation: Schiessanlagen, Raumplanung, Altersheim

### 1. Ausgangslage, Konfliktthemen

Anmerkung: Der Name der Gemeinde und die an der Mediation beteiligten Parteien sind der Redaktion bekannt. Sie können vom Mediationsteam auf Anfrage bekannt gegeben werden. Da sie zur Erläuterung des Praxisfalles nicht von Bedeutung sind, sind die Namen im Artikel durch die Initialen ersetzt.

In der Schweizer Gemeinde U hängt der Hausseggen Ende des Jahres 2001 schief. Was ist der Grund? Drei Vereine pflegen in dieser ländlichen Gemeinde das sportliche und militärische Schiessen. Die Militärschützenvereinigung A und die Feldschützenvereinigung A schiessen auf der Anlage A, welche in der Nähe des Altersheimes und des Bauzonen-Reservegebietes der Gemeinde liegt. Der Militärschützenverein B schießt auf der neueren Anlage B im Ortsteil B. Beide Anlagen sind bzgl. Lärmschutz sanierungspflichtig und müssen bis zum Ende des Jahres 2002 endgültig saniert sein - ansonsten ist mit einer Schliessungsverfügung zu rechnen.

Die Gemeinde U ist glücklich ihren älteren Mitbewohnern die Möglichkeit anbieten zu können ihren Lebensabend im gemeindeeigenen Altersheim im Ortsteil A zu verbringen (alte Bäume soll man bekanntlich nicht verpflanzen). Das Altersheim sichert zudem einige Arbeitsplätze direkt in der Gemeinde. Das Gebäude ist renovationsbedürftig und soll den neuesten Anforderungen an Altersheimplätze angepasst werden. Die Lärmemissionen des nahe gelegenen Schiessplatzes A sind den Betreibern des Altersheimes, dem Gemeinderat und den Bewohnern ein Dorn im Auge. Nach einer Sanierung wären zwar die Grenzwerte eingehalten, die Wohnqualität entspräche aber immer noch nicht den Bedürfnissen. Der Weiterbetrieb der Schiessanlage A würde auch die Attraktivität der nahe gelegenen Baulandreserve beeinträchtigen.

Dem Gemeindepräsidenten ist es ein Anliegen, das Altersheim zu sanieren, die Arbeitsplätze zu erhalten sowie die Baulandeinzonung rasch möglichst durchzuführen um potenziellen Neuzuzüglern attraktives Bauland zur Verfügung stellen zu können. Er hat in der Dorfzeitung den Gedanken geäußert, dass es grundsätzlich möglich wäre, zukünftig allen drei Vereinen gemeinsam die Möglichkeit zu geben auf der sanierten Anlage B ihre Vereinsaktivitäten im Schiesswesen durchzuführen. Der Gemeindepräsident ist selbst Mitglied des Militärschützenvereins und hat diesen vor der Äusserung in der Dorfzeitung nicht speziell informiert.

Alle drei Schiessvereine möchten den heutigen Zustand beibehalten, ihre eigenen Anlagen sanieren und zusammen mit den in Fronarbeit erstellten Clubhäusern weiter benützen. Die Idee in der Dorfzeitung und die nicht erfolgte Rücksprache werden heftig kritisiert.

Es bestehen zusammengefasst sechs miteinander verknüpfte Konflikt-Themen:

1. Lärmschutz/Sanierung, Standortfrage der bestehenden Schiessanlage A
2. Lärmschutz/Sanierung der bestehenden Schiessanlage B
3. Zukunft Schiesswesen, Vereinstraditionen im Dorf
4. Kommunikation, fehlende Vorinformation der Vereine
5. Raumplanung, Bauzonenplanung der Gemeinde
6. Altersheim am Standort A, Arbeitsplätze

Der Konflikt über die Zukunft der drei Schiessvereine und der beiden sanierungspflichtigen Anlagen verunmöglicht den Vereinen die Zukunftsplanung. Durch die inhaltliche Verknüpfung sind zusätzlich die Zonenplanung der Gemeinde und die Planung des Alterswesens blockiert.

## 2. Wie kam es zur Mediation?

Der Gemeindepräsident realisierte, dass er in dieser komplexen Situation in einen Rollenkonflikt geraten würde, wenn er selbst die Gespräche leiten würde. Die Vermischung seiner verschiedenen Rollen (Partei als Gemeindevertreter, Gesprächsleiter) hätte eine Lösung des Konflikts gefährdet. Er wandte sich an das Mediationsteam in St. Gallen mit der Anfrage um Unterstützung bei der Konfliktlösung. Er deklarierte von Beginn an, dass die finanziellen Mittel der Gemeinde eng begrenzt seien, so dass max. 4 Mediationsitzungen durchgeführt werden könnten.

Das angefragte Mediationsteam bestand aus Annette Joos (Mediatorin SVM und lic. jur., Schwerpunkt Familienmediation) und Thomas Flucher (Mediator ÖBM und dipl. Ing. ETH Schwerpunkt Mehrparteien-Mediation im öffentlichen Bereich). Vor der definitiven Zusage den Auftrag zu übernehmen prüften wir intern die nachstehenden drei Fragen:

1. Sind die Voraussetzungen zur Durchführung eines konsensualen Konfliktlösungsverfahrens erfüllt?
2. Welches ist das zweckmässigste Konfliktlösungsverfahren für den konkreten Fall (Schlichtung, Mediation, Gerichtsweg, Konfliktmediation etc.).
3. Welche Anforderungen stellt der Fall an die Leitung des Konfliktlösungsverfahrens? Erfüllen wir diese?

Aufgrund der Vernetzung der verschiedenen Themen, der Vielzahl von Beteiligten und der emotionalen Komponente kamen wir zum Schluss, dass Konfliktregelung mit Mediation ein zielführendes Vorgehen für diesen Gemeindegkonflikt ist. Bei Frage 2. kamen wir in der Grobkonfliktanalyse zum Schluss, dass für die Leitung des Verfahrens Erfahrung in Vielparteienmediationen und Feldkompetenz in den Bereichen Lärmschutz, Raumplanung und dem Zusammenspiel von Behördenverfahren und Politik in der Gemeinde unabdingbar sind. Wir fühlten uns mit der langjährigen Erfahrung in Vielparteienmediationen und durch die grundberuflichen Tätigkeiten in den Bereichen Raumplanung, Umweltschutz sowie Gemeindepolitik im Besitz der Mediationskompetenz und des notwendigen fachlichen Schnittstellenwissens. Die weiteren Voraussetzungen beispielsweise die absolute Neutralität in der Sachfrage und Unabhängigkeit von allen Beteiligten war ebenfalls gegeben, wir

kannten keine der Personen oder Parteien und hatten keine beruflichen oder privaten Verbindungen zur Gemeinde U.

Wir erklärten uns daher bereit den Auftrag anzunehmen. Als Anmerkung teilten wir den Parteien mit, dass es nicht sicher sei, ob innerhalb der Budgetgrenze für vier Sitzungen alle sechs Themenbereiche gelöst werden können.

### 3. Konfliktbeteiligte und Vertretung im Mediationsverfahren

Primäre Konfliktparteien sind die drei Schützenvereine, die Gesamtgemeinde und die Ortsbürgergemeinde des Gemeindeteiles B (vgl. Abb.1). Alle Parteien entschieden sich, dass der Verein bzw. die Gemeinde durch Präsident und Stellvertreter im Mediationsverfahren vertreten sein sollen.

Die Kontrolle von lärmsanierungspflichtigen Anlagen obliegt einer kantonalen Verwaltungsbehörde. Den direkt beteiligten Konfliktparteien erschien es hilfreich, den Verantwortlichen der kantonalen Amtsstelle als fachliche Beratung ebenfalls in das Mediationsverfahren einzuladen. Auch der Präsident des Pistolenschützenvereins der Gemeinde, eine integre Persönlichkeit mit Fachwissen, wurde als Ressource zur Lösungsfindung zum Verfahren eingeladen, obwohl er nicht direkt in die Problematik verstrickt war.

Die miteinander streitenden ca. 300 Mitglieder der Vereine und die Gemeinde selbst mit ca. 3500 Einwohnern waren somit im Mediationsverfahren durch insgesamt 10 Personen vertreten, als unterstützende Fachberatung wurden nochmals zwei weitere Personen eingeladen.

### 4. Ablauf des Mediationsverfahrens

Alle beteiligten Parteien waren zunächst zu einem Informationsabend über ein mögliches Konfliktlösungsverfahren eingeladen, an welchem das weitere Vorgehen entschieden werden sollte.

Wir informierten die Parteien als Grundlage für ihre Entscheidung zunächst über die verschiedenen Vorgehens-Möglichkeiten den Konflikt zu lösen (von selbstgeleiteten Verhandlungen bis zum gerichtlichen Weg) und unsere Einschätzung, dass das Vorgehen der Mediation einen der geeigneten Wege darstellt. Anschliessend wurden die grundsätzlichen Prinzipien der Mediation (wie Freiwilligkeit der Teilnahme, vertrauliche und konsensorientierte Zusammenarbeit, etc.) und die Vorgehensschritte im Verfahren dargelegt. Die Parteien einigten sich nach eingehender Diskussion darauf, das Experiment zu wagen und zu versuchen im Rahmen einer Mediation gemeinsam Lösungen zu erarbeiten. Sie äusserten den Wunsch am gleichen Abend mit der Mediation zu beginnen.

Im Rahmen dieser **ersten Sitzung** legten alle Parteien ihre Positionen d.h. ihre Meinung zum Thema und ihre Interessen dar. Einige Auszüge aus dem Protokoll der ersten Sitzung sollen ein Stimmungsbild davon vermitteln:

**Schritt1: Positionen der Beteiligten**

(Auszug aus dem Protokoll der 1. Sitzung)

- **Politische Gemeinde (EJ und PG):** Die Gemeinde möchte/muss das Altersheim A renovieren und ausbauen. Die Schiessanlage in diesem Gebiet stört diese Pläne. Die Gemeinde muss bei den Schiessanlagen die Lärmsanierung an die Hand nehmen und sucht möglichst gute und günstige Lösungen. Eine Umzonung des Landwirtschaftsgebietes in eine Zone für öffentliche Bauten ist geplant. Die Gemeinde hofft auf Lösungen, die für alle zufriedenstellend sind.

- **Ortsgemeinde B (BJ und UJ):** Als Präsident der Ortsgemeinde B ist die Attraktivität des Quartiers B für mich ein wichtiges Anliegen. Eine Ausdehnung der Schiesszeiten auf der Anlage B ist für die Bevölkerung nicht zumutbar, v.a. nicht eine Ausdehnung der Schiessstage. Zudem sollte die Parkplatzsituation verbessert werden.

- **Militärschützenverein B (RZ und AS):** Wir sind Eigentümer der Schiessanlage B und haben bis jetzt keine Probleme. Wir alle haben sehr viel Fronarbeit fürs Schützenhaus geleistet. Der Boden steht im Eigentum der Ortsgemeinde B, wir haben ein Baurecht (Baurechtsvertrag). Wir sind ein sehr aktiver und erfolgreicher Verein und sehen gewisse Probleme, wenn mehr Schützen auf dieser Anlage aktiv würden. Das Vorgehen der Gemeinde hat uns erstaunt, wir haben erwartet, dass man direkt mit uns Kontakt aufnimmt.

- **Feldschützenverein (EM und KM):** Wir möchten an unserer gemeindeeigenen Schiessanlage A festhalten. Der Standort ist für uns gut. Wir organisieren Jungschützenkurse und haben auch viele Stunden Fronarbeit für unser Schützenhaus aufgewendet.

....

**Schritt 2: Interessen und Bedürfnissen**

- **Ortsgemeinde B ( BJ und UJ)**

Wir sind die Baurechtsvertragsgeber für den Schiessstand Gufel. Unser Interesse ist es, eine lärmverträgliche Lösung für unser Gebiet zu finden. Der Wunsch der Anwohner wäre natürlich kein Schiessstand, aber zumindest sollte keine Ausdehnung der Schiesszeiten erfolgen. Wir möchten die Attraktivität von Maseltrangen erhalten. Allenfalls müsste eine Aenderung des Baurechtsvertrags erwogen werden.

- **Militärschützenverein B (RZ und AS)**

Wir möchten den Zusammenhalt des Vereins bewahren und die gute Atmosphäre erhalten. Gleichzeitig wollen wir unsere Selbständigkeit als Verein wahren. Es soll weiterhin ein Schiessbetrieb (inkl. Jugendförderung) am Standort B möglich sein.

- **Militärschützenverein A ( JJ und TG)**

Uns ist ein Anliegen den Verein aufrecht zu erhalten und unsere drei Schiesshalbtage allein zu behalten. Am liebsten würden wir am Standort A bleiben. Das gute Einvernehmen mit dem Feldschützenverein A ist uns wichtig.

....

In der strukturierten Form dieses Artikels erscheinen die Darstellung der Konfliktthemen sowie das Klären der Positionen und Interessen der Beteiligten äusserst einfach. In der Startsituation des Verfahrens präsentierte sich aber für die Beteiligten ein anderes Bild. Es bestanden unterschiedliche Auffassungen der Parteien über das Thema des Konfliktes. Alle Beteiligten kannten sowohl die Positionen als auch die Interessen der anderen nur

bruchstückhaft. Die Einigung auf die Behandlung von 5 Themenbereichen und einen gemeinsamen Auftrag aller Parteien an das Mediationsteam stellte den ersten kleinen Erfolg bereits an der Startsitzung dar.

An der **zweiten Sitzung** setzten sich die Parteien intensiv mit den Interessen der anderen Beteiligten auseinander, da diese Phase einen Schlüssel bildet für die Kreation von Lösungen, welche die Interessen aller Beteiligter befriedigen. Im Rahmen eines „kreativen Lösungsworkshops“ erarbeiteten die Konfliktparteien in gemischten Gruppen 45 Optionen bzw. Ideen, die einen Beitrag zur Lösung der Probleme bilden könnten. Die zentrale Grundregel für alle Beteiligten in diesem Schritt lautet: Keine Bewertung der Optionen der anderen Beteiligten!

Im folgenden Auszug aus dem Protokoll der zweiten Sitzung sind einige der von den Beteiligten erarbeiteten Lösungsoptionen zu den verschiedenen Bereichen wiedergegeben.

### Schritt 3: Lösungs-Optionen

(Auswahl aus den 45 erarbeiteten Lösungs-Optionen, Auszug Protokoll der 2. Sitzung)

#### Altersheim

- Keine Umzonierung Altersheim Schänis
- Neuer Standort Altersheim
- Antragstellung an Bürgerversammlung Altersheim Ja/Nein
- Gemeindealtersheim mit anderen Gemeinden zusammenlegen
- ...

#### Vereinsauflösung/Fusion Vereine

- Vereine am Standort A fusionieren
- Auflösung der Schiessvereine Gemeinde U
- Ein Schiessverein aus Fusion von allen dreien
- ...

#### Alternativen zu 300 m Schiessen

- Schnuppertraining
- Erstztrainingsmöglichkeiten suchen/Schaffen
- ...

#### Schiessanlage Standort A

- Standort LSV-konform sanieren
- Lärmschutztunnel am Standort A
- Ersatz für Standort A
- Stand A aufheben
- ...

#### Andere Schiessmöglichkeiten

- Verhandlung mit Nachbargemeinden
- Zentrale moderne unterirdische Anlage in Region für Region erstellen
- ...

#### Schiessanlage B

- Rechtliche Schritte/ultima ratio
- Entzug der Vereinsanerkennung
- Schiesssport 300m aufheben
- ...

An der **dritten Sitzung** bildeten die Beteiligten aus dem Pool der Lösungs-Optionen konkrete Lösungsvarianten. Sie verhandelten miteinander nach spezifischen lösungsorientierten Vorgehensvorgaben des Mediationsteams. Sie klärten zusätzlich in zwei Arbeitsgruppen die noch fehlenden Daten zu den Themenbereichen „Altersbetreuung in der Gemeinde U“ und „Kennzahlen Schiesswesen, Zukunftsentwicklung und Lärmauswirkungen“. Die vorläufigen Resultate, insbesondere die Lösungs-Variante 2 (vgl. folgender Auszug) diskutierten alle Parteien im Zeitraum bis zur nächsten Sitzung mit den Gesamtorganen, die sie vertreten (Vereinsmitglieder, bzw. Gesamtgemeinderat und Ortsbürgergemeinde).

#### **Schritt 4: Erarbeitung von konkreten Lösungsvarianten**

(Auszug aus dem Protokoll der 3. Sitzung):

##### **Lösungs-Variante 2**

*Drei selbständige Vereine schliessen zwecks Organisation des Schiessens auf der Anlage B mit 6 Scheiben einen Vertrag und bilden eine Standgemeinschaft als Verhandlungspartner für die Ortsgemeinde. Zusätzlich soll eine Alternativtrainingsmöglichkeit mittels einer Laser- und Druckluftanlage am Standort Eichen errichtet werden. Die politische Gemeinde und die Pistolenschützen bieten bei der Finanzierung der Anlage für das Alternativtraining Unterstützung an. Die Einhaltung der LSV könnte allenfalls mit einem Lärmschutztunnel beim B erreicht werden. Die Anpassung des Vertrags und Regelung der Eigentumsverhältnisse im B st abzuklären. Allenfalls sollte für den Schiessstand A für die Uebergangszeit von 1 bis 2 Jahren eine befristete Erleichterung beantragt werden.*

In der **vierten Sitzung** zeichnete sich ein Grundkonsens ab. Die Präsidenten des Militärschützenvereins A und des Feldschützenvereins A konnten nach intensiven Rücksprachen mit den Vereinsmitgliedern und den Vereinsvorständen folgender Lösung zustimmen: Die Vereine Militärschützen A und Feldschützen A geben ihre eigene Schiessanlage A auf und schiessen künftig zusammen mit dem Verein B auf dessen lärmsanierter- und um 2 Scheiben erweiterten Anlage B. Der Grundkonsens beinhaltete auch den Weiterbestand des Vereinslokals der Militärschützen A - einem Ort der vielen Vereinsmitgliedern wegen Festen und Gesprächen in Freundeskreis lieb geworden war. Allen drei Vereinen ist es wichtig ihre Eigenständigkeit zu bewahren, eine Fusion kommt nicht in Frage. Neben diesem Erfolg des Grundkonsenses war allen Beteiligten klar, dass es noch viele Details zu klären und zu regeln galt.

#### **5. Resultate des Mediationsverfahrens**

Das Mediationsteam und die beteiligten Personen hatten an der vierten und letzten Sitzung den Eindruck, dass der Konflikt auf der emotionalen Ebene bereits vollständig gelöst ist, auf der sachlichen Ebene lag eine Lösung in den Grundzügen vor. Ein weiteres positives Resultat des Mediationsverfahrens war das Wiedererlangen einer soliden Basis für konstruktive Kommunikation und Zusammenarbeit. Das Mediationsteam und die Beteiligten waren einhellig der Meinung, dass die Detailbereinigung der Konsenslösungen durch die Mediationsparteien selbständig abgeschlossen werden könne.

Diese Einschätzung hat sich in weiteren Verlauf bestätigt. Zum Zeitpunkt der Schlussredaktion des vorliegenden Artikels waren die Lösungen die schlussendlich im Detail ausgearbeitet wurden bereits grossteils umgesetzt.

- Alle drei Vereine üben ihren Sport nun auf der lärmsanierten und um zwei Scheiben erweiterten Anlage B aus.
- Auch die Mitglieder des Vereins B schätzen die Vorteile der erweiterten und sanierten Anlage bei verschiedenen Anlässen.
- Das Vereinslokal A alten Standort kann noch für gemütliches Beisammensein genutzt werden. Die Vereine verstehen sich nach kurzer Zeit bestens und benutzen nun alle das Vereinslokal am Standort B.
- Das Vereinslokal am alten Standort A wird zum Verkauf freigegeben. Es haben sich bereits Interessenten zur Nutzung als Wohnhaus oder Gewerbehaus angemeldet.
- Die blockierte Bauzonenplanung konnte fortgesetzt werden und die Einzonung des Gebietes in der Nachbarschaft des Altersheimes als Reserve für die künftige Entwicklung der Gemeinde ist vollzogen.
- Das Grobkonzept zur Sanierung des Altersheimes ist erstellt und ein Gesuch um Subventionierung bei den kantonalen Behörden eingereicht.

## 6. Finanzierung des Verfahrens und Arbeitsvereinbarung zur Durchführung der Mediation

Der erste Teil der Arbeitsvereinbarung zwischen den Parteien und dem Mediationsteam ist nachfolgend abgedruckt. Die Vereinbarung wurde an der ersten Sitzung in den Grundzügen beschlossen und an der zweiten Sitzung unterzeichnet.

### Arbeitsvereinbarung zur Durchführung der Mediation

(Auszug, erste Artikel)

#### Arbeitsvereinbarung Mediationsverfahren Schiessanlagen U

##### zwischen

Gemeinde U  
Ortsgemeinde B,  
Militärschützenverein (MSV) B,  
Feldschützenverein (FSV) A,  
Militärschützenverein (MSV) A,  
Pistolenschützenverein (Auskunftsperson)  
eidg. Schiessoffizier (Auskunftsperson)

##### als Auftraggeber

##### und

dem Mediationsteam  
Annette Joos, Mediatorin, Mediationsteam St. Gallen  
Thomas Flucher, Mediator, KoMeT, Cham

##### als Auftragnehmer

**Präambel:**

Die beteiligten Parteien kamen am 6. November 2001 überein, im Rahmen des Mediationsverfahrens in offenen, fairen Verhandlungen eine allseits akzeptierte Lösung zu erarbeiten.

**1. Gegenstand des Vertrags**

Die Auftraggeber erteilen dem Auftragnehmer den Auftrag, die Parteien in der Lösungserarbeitung bestmöglich zu unterstützen und das Mediationsverfahren „Schiessanlagen U“ allparteilich zu leiten.

**2. Pflichten der Auftragnehmer****3. Pflichten der Auftraggeber****4. Öffentlichkeit**

...

Eine umfassende Auflistung und Erläuterung der zentralen Vertragsinhalte in den besonders anspruchsvollen Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich sind im Artikel, „Vertrags- und Finanzierungsmodelle in Vielparteienmediationen“<sup>1</sup>, zusammengestellt.

Die gesamten Verfahrenskosten für das Mediationsteam zur Durchführung der Mediation, der Vor- und Nachbereitung der vier Sitzungen, der Protokollierung sowie der Durchführung der notwendigen Zwischenarbeiten betragen Fr. 7'200.--. Die Kosten wurden in diesem Verfahren, gesamthaft von der Gemeinde übernommen. In vielen Mediationsverfahren wird ein Kostenteiler unter den Beteiligten gefunden, da von einer Konsenslösung alle einen Nutzen haben. Im erläuterten Mediationsverfahren wurde die dargelegte Lösung aufgrund der finanziellen Möglichkeiten der Beteiligten gewählt.

**7. Fazit des Konfliktlösungs-Verfahrens**

Dieses Mediationsverfahren war neben der eigentlichen Konfliktlösung wesentlich durch die Erarbeitung einer soliden Kommunikationsbasis und das Ermöglichen einer konsensorientierten, vertrauensvollen Zusammenarbeit für die Zukunft geprägt. Der Umdenkprozess und das Anfreunden mit neuen Lösungsmöglichkeiten benötigte in den Militär- und Feldschützenvereinen A aber auch im Gemeinderat eine gewisse Zeit. Wichtig war auch genügend Raum für vereinsinterne und gemeindeinterne Diskussionen. Die gute Rückbindung zwischen den Vereinspräsidenten und ihren Vereinsmitgliedern ermöglichten schlussendlich das aufeinander zugehen und das heutige gemeinsame Ausführen des Sportes auf derselben Anlage. Der Schritt von der Ebene der Positionen („die Anlage A muss bestehen bleiben“) auf die Ebene der Interessen („wir möchten die Eigenständigkeit des Vereins wahren und den Schiesssport weiterführen“) ermöglichte für alle akzeptable Lösungen zu finden.

<sup>1</sup> Weiterführende Angaben zu Vertrags- und zu Finanzierungsmöglichkeiten sind zu finden in FLUCHER Th., ZKM 4/2001, "Vertrags- und Finanzierungsmodelle in Vielparteienmediationen", Köln, Centrale für Mediation, "ISSN 1439-2127