

Matthias Michel
Widenstrasse 12
6317 Oberwil

mach.michel@bluewin.ch
www.matthiasmichel.ch

DIPLOMARBEIT

(Teil Theorie)

Zum Abschluss des Nachdiplomkurses 6

der Fachhochschule Aargau

Mediation in Wirtschaft, Umwelt und Verwaltung

Sensibilisierung für alternative Konfliktbehandlungen in der Politik und öffentlichen Verwaltung (anhand von Beispielen aus dem Kanton Zug)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	Seite
1.1.	Erfahrungshintergrund	2
1.2	Gegenstand der Arbeit und Abgrenzungen	2
1.3	Entwicklung	3
1.4	Alternative zu was?	4
1.5	Anwendungsbereich alternativer Konfliktbehandlungen	6
2.	Beschreibung signifikanter Beispiele	
2.1	Zuger Polizei (Fusion von Stadt- und Kantonspolizei)	8
2.2	Geplante Fusion des Betriebs zweier Spitäler	12
2.3	Sozialplan der Spitalbetriebe Baar-Zug AG	15
2.4	Vermittlungsstelle in Konfliktsituationen	16
2.5	Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Streitigkeiten	18
3.	Schlussfolgerungen	
3.1	Typologisierung der Anwendungsbereiche alternativer Konfliktbehandlungen	21
3.2	Entwicklungstendenzen	21
3.3	Bedeutung von Grundkenntnissen in alternativen Konfliktbehandlungen	22
3.4	Bedeutung klar definierter Funktionen und Aufträge	23
3.5	Schlussgedanken	23

Sensibilisierung für alternative Konfliktbehandlungen in der Politik und öffentlichen Verwaltung (anhand von Beispielen aus dem Kanton Zug)

1. Einleitung

1.1 Erfahrungshintergrund

Seit rund 20 Jahren bin ich in der Zuger Politik aktiv, zu Beginn in den Vorständen der FDP der Stadt und des Kantons Zug, nun seit 8 Jahren als Mitglied des Kantonsrates. Dort nehme ich Einsitz in der Staatswirtschaftskommission. Neben verwaltungsrechtlichen Mandaten als Rechtsanwalt hatte ich sodann während eines Jahres Gelegenheit, die Verwaltung von innen kennen zu lernen, dies als juristischer Mitarbeiter der Finanzdirektion des Kantons Zug. Aus der damaligen Beschäftigung mit dem Personalrecht entsprang auch meine Dissertation. Unter dem Titel "Beamtenstatus im Wandel - Vom Amtsdauersystem zum öffentlich-rechtlichen Gesamtarbeitsvertrag" wählte ich ein Thema im Spannungsverhältnis zwischen Recht und Politik. In die Zeit meines Mediationskurses fiel sodann die Vorbereitung auf die Kandidatur als Regierungsrat.

Dieser Hintergrund war massgeblich dafür verantwortlich, dass ich eine Mediationsausbildung im Bereich Wirtschaft und Verwaltung wählte. Es ist nichts als folgerichtig, nun auch das Thema der Diplomarbeit im Bereich Politik und Verwaltung zu wählen. Da diese Arbeit somit auf meinem Erfahrungshintergrund basiert, ist sie praxis- und nicht theorieorientiert. Ein Blick in die Literatur hat mir zudem gezeigt, dass das Thema alternativer Konfliktlösungen im Bereich Politik und öffentlicher Verwaltung eher stiefmütterlich behandelt wird.

1.2 Gegenstand der Arbeit und Abgrenzungen

Wenn es in der vorliegenden Arbeit um alternative Modelle der Konfliktbehandlung geht, so sind darunter solche zu verstehen, die sich von herkömmlichen Arten unterscheiden, wie an Probleme und deren Lösung herangegangen wird. Die traditionellen Mechanismen des Verwaltungsrechts werden noch näher beschrieben (vgl. Ziff. 1.4). Das Herkömmliche ist dabei nicht als veraltet zu verstehen. Ebenso wenig bedeutet die Beschreibung von Alternativen, dass diese a priori besser seien. Vielmehr geht es darum, eine in den letzten Jahren feststellbare Entwicklung in der Politik und der öffentlichen Verwaltung (insbesondere in meinem Wohnsitzkanton Zug) zu illustrieren und zu diskutieren.

Von "Sensibilisierung" wird deshalb gesprochen, weil sich die Öffnung gegenüber alternativen Modellen der Konfliktbehandlung erst in Ansätzen und aufgrund einiger Beispiele aufzeigen lässt. Diese Beispiele scheinen immerhin genügend signifikant, um daraus Kategorien für den Anwendungsbereich alternativer Verfahren zu bilden. Im Weiteren zeigen diese Beispiele auf, dass die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung vermehrt Wege suchen, welche sich von den herkömmlichen Arten der Problembewältigung abheben, dies nicht zuletzt im Interesse der Effizienz.

Die Arbeit folgt somit einem empirischen Ansatz: Aufgegriffen werden öffentlich zugängliche Beispiele aus dem Kanton Zug der letzten zwei bis drei Jahre. Dabei konzentriert sich die Arbeit auf Beispiele, die von den kantonalen Behörden aus angeregt und unterstützt wurden, dies im Wissen darum, dass es auch auf kommunaler Ebene Beispiele gibt, welche unter anderem im Rahmen einer Umfrage in Erfahrung gebracht worden sind (vgl. Ziff. 1.5.3). Diese empirische Vorgehensweise führt auch dazu, dass nur derjenige Bereich des Staatswesens zur Sprache kommt, in welchem sich öffentlich zugängliche Beispiele haben finden lassen. Ganz ausgeschlossen bleibt deshalb das Strafverfahren. Diesbezüglich sei immerhin auf einen möglichen neuen Anwendungsbereich im Rahmen der zukünftigen Ausgestaltung des Zuger Strafverfahrens sowie auf mediative Elemente im Vollzugsverfahren hingewiesen (vgl. dazu hinten Ziff. 1.5.4).

Bei den einzelnen Beispielen wird die Ausgangslage skizziert, um dann die Art des in Frage stehenden Konflikts und das zu dessen Behandlung gewählte Verfahren zu beschreiben. Interessant ist schliesslich, auf welche Akzeptanz diese Art der Konfliktbehandlung gestossen ist. Dabei wird primär die Haltung des Parlaments bzw. einzelner Parlamentarier illustriert, war es in den bearbeiteten Beispielen doch der Kantonsrat, der für die Einführung bzw. Finanzierung der beschriebenen Verfahren die Hauptverantwortung trug.

1.3 Entwicklung

Vor dem beschriebenen Erfahrungshintergrund (vgl. Ziff. 1.1) stelle ich eine klare Zunahme alternativer Konfliktlösungsverfahren fest, an welchen die öffentliche Hand in irgendeiner Weise beteiligt ist, sei es initiiierend oder unterstützend. Dabei werden die herkömmlichen Konfliktlösungsverfahren nicht etwa über Bord geworfen. Vielmehr ist eine Erweiterung der Lösungsoptionen feststellbar, welche in den bestehenden oder anstehenden Konfliktfällen geprüft und allenfalls ergriffen werden.

Rein quantitativ ist mir aus meiner Kantonsratstätigkeit der Jahre 1995 bis 1998 kein bedeutendes Beispiel eines alternativen Konfliktlösungsverfahrens auf kantonaler

Ebene bekannt. Ganz anders in den Jahren 1999 bis 2002: Hier gibt es einige signifikante Beispiele, welche im Rahmen dieser Arbeit detailliert besprochen werden:

- Einsatz eines Mediators/Moderators im Zusammenhang mit der Fusion von Stadt- und Kantonspolizei (vgl. hinten Ziff. 2.1);
- Versuchter Einsatz eines Moderators im Hinblick auf eine gemeinsame Betriebsgesellschaft der Zuger Spitäler (vgl. hinten Ziff. 2.2);
- Einsatz eines Vermittlers/Chairmans zur Ausarbeitung eines Sozialplans der Spitalbetriebe Baar-Zug AG (vgl. hinten Ziff. 2.3);
- Wahl eines Vermittlers in Konfliktsituationen (vgl. hinten Ziff. 2.4);
- Aufbau einer Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Streitigkeiten (vgl. hinten Ziff. 2.5).

Interessant und bezeichnend ist, dass an dieser Entwicklung sämtliche Staatsgewalten beteiligt sind: Im Vordergrund steht naturgemäss die Exekutive, welche bei anstehenden Konflikten alternative Methoden der Konfliktbehandlung einsetzt. Gerade bei den hier beschriebenen Beispielen kommt sodann dem Parlament eine tragende Funktion zu: Es beschliesst notwendige Gesetzesänderungen und bewilligt Kredite und Stellenprozente z.B. für eine Ombudsstelle oder eine arbeitsrechtliche Schlichtungsstelle. Gerade die letztgenannte Schlichtungsstelle entsprang schliesslich der Initiative der Gerichte, welche darin eine Chance zu ihrer Entlastung und zur Verkürzung der Verfahrensdauer sahen.

Gründe für diese Entwicklung gibt es viele. Im Vordergrund dürfte stehen, dass sich der Staat organisatorisch und finanziell entlasten will, indem er einvernehmliche Lösungen dem langwierigen Beschwerde- und Klageverfahren vor Verwaltungsbehörden und Gerichten vorzieht.

1.4 Alternative zu was?

Bevor die alternativen Verfahren der Konfliktbehandlungen diskutiert werden, drängt sich die Frage auf, inwiefern sich diese Verfahren als Alternative verstehen. Wie werden herkömmlicherweise Konflikte im Staatswesen angegangen und bearbeitet? Welches sind bzw. waren die üblichen Mechanismen?

Justiziable Streitigkeiten werden üblicherweise durch eine Verwaltungsbehörde (verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege) oder durch Gerichte (Verwaltungs- und Zivilgerichte, Strafgerichte) beurteilt. Sowohl das Verfahren als auch der Entscheid werden durch eine Drittperson (die urteilende Behörde bzw. das Gericht) geprägt und entschieden. Die Alternative dazu ist eine Entscheid, welcher die Parteien in Eigenverantwortung und in einem selbst gewählten und selbst geprägten Verfahren im Einvernehmen treffen. Diese alternative Streitbeilegung darf weder das Prozess- noch das materielle Recht aus den Angeln heben, weshalb solche alternativen Verfahren ins übrige Rechtssystem eingebettet bzw. als Ergänzung zu diesen verstanden sein müssen. Das typische Beispiel dafür ist die zugerische Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Streitigkeiten, die als obligatorisches, vorgerichtliches Verfahren ausgestaltet ist (vgl. dazu hinten Ziff. 2.5).

Das Verwaltungshandeln ist klassischerweise durch Verfügungen geprägt. Ihrer Natur nach sind Verfügungen einseitige hoheitliche Anordnungen. Die davon Betroffenen sind bloss Adressaten der Verfügung. Wohl steht ihnen vor Erlass der Verfügung das Recht zur Anhörung bzw. Stellungnahme zu (Anspruch auf rechtliches Gehör); eine echte Mitwirkung ist damit aber nicht verbunden. Wohl ist eine Tendenz zu vermehrt kooperativem Verwaltungshandeln erkennbar: Soweit das Gesetz es zulässt, sucht die Verwaltung stärker als früher einvernehmliche, in Vertragsform ausgestaltete Lösungen. Doch notgedrungen verbleibt ein grosser Bereich, in welchem die Verwaltung auf einseitig durchsetzbare Verfügungen angewiesen ist. Bevor nun ein Verfügungsadressat auf dem Weg der förmlichen Verwaltungsbeschwerde und anschliessend Verwaltungsgerichtsbeschwerde opponiert, bietet sich eine Alternative an: Hier setzt unter anderem die Tätigkeit der Ombudsstelle bzw. Vermittlungsstelle an (vgl. dazu hinten Ziff. 2.4).

Schliesslich kann ein Staatswesen (z.B. ein Kanton) in seinem Organisationsbereich weit reichende Strukturveränderungen auf dem Gesetzgebungsweg einführen, womit eine Vielzahl anderer Gemeinwesen (z.B. die Gemeinden) betroffen sind. Traditionellerweise werden die Gemeinden angehört, bevor der Kanton solche Änderungen in eigener Kompetenz beschliesst. Als Alternative dazu werden die Gemeinden verstärkt in den ganzen Planungsprozess einbezogen, um ihre Interessen in einem frühen Zeitpunkt zu berücksichtigen. Ein typisches Beispiel dafür ist das später beschriebene Projekt der Fusion der Stadt- mit der Kantonspolizei (vgl. hinten Ziff. 2.1).

1.5 Anwendungsbereich alternativer Konfliktbehandlungen

1.5.1 Breites Spektrum von Konfliktbehandlungen

Würde ausschliesslich nach Anwendungsmöglichkeiten von eigentlichen Mediationsverfahren gefragt, wäre das bisherige und wohl auch künftige Spektrum (zu) eng. Die beschriebene Entwicklung einschliesslich der Beispiele zeigen jedoch eine Vielfalt von Verfahren, die in irgendeiner Weise als Alternativen zu den herkömmlichen Prozessen aufgefasst werden können. Es findet sich der ganze Bereich von Strategien zur Konfliktbehandlung, wie sie etwa von Friedrich Glasl beschrieben werden¹. Oft ist es den Beteiligten gar nicht klar, ob nun eine Prozessbegleitung, ein Coaching, ein Vermittlungsverfahren im Sinne der Mediation oder eine Moderation stattfindet. Zuweilen spielt dies auch keine Rolle. Nicht selten kann aber die Unklarheit der gewählten Strategie zu Problemen führen (ein Beispiel dazu: hinten Ziff. 2.3).

1.5.2 Typologisierung von Konflikten und deren Behandlung

Die Vielfalt möglicher Konfliktbehandlungen verheisst - zumindest potenziell - einen grossen Anwendungsbereich in der öffentlichen Verwaltung. In letzter Zeit finden sich denn auch einige Beispiele, welche als signifikant bezeichnet werden können. Dies nicht, weil es schon hundert andere Beispiele gäbe, vielmehr weil sie als Beispiele für bestimmte Fallkonstellationen oder -typen dienen können. In den Schlussfolgerungen wird denn auch versucht, die Beispiele zu kategorisieren und je einem Typus von Konfliktsituationen zuzuordnen, in welchen sich die öffentliche Verwaltung und generell der Staat oft hineingestellt sieht (z.B. Erledigung einer öffentlichen Aufgabe, Planung komplexer Umstrukturierungen, Konfliktlösungen zwischen Bürger und Staat; vgl. Ziff. 3.1).

1.5.3 Tendenzen im Anwendungsbereich (anhand einer Umfrage)

Im Hinblick auf diese Arbeit wurde auch versucht, den Anwendungsbereich alternativer Modelle durch weitere Beispiele aus Gemeinden und kantonalen Direktionen mittels einer Umfrage zu illustrieren (vgl. Anhang). Auf eine statistische oder sonst wie detaillierte Auswertung dieser Umfrage wird jedoch aus mehreren Gründen verzichtet: Eine umfassende Befragung und professionelle Auswertung würde eine eigenständige Bearbeitung rechtfertigen und den Rahmen dieser Arbeit

¹ Friedrich Glasl, Konfliktmanagement, 7.A., Bern und Stuttgart 2002, S. 360 ff.

sprengen. Immerhin sollen die aus der Umfrage erkennbaren Tendenzen erwähnt werden:

- Weitgehend anerkannt und auch angewendet werden die Methoden der Mediation, Case Management usw. insbesondere im Bereich der Schule, des Personalwesens sowie im Sozialbereich.
- Im Übrigen werden alternative Konfliktbehandlungsverfahren als Ausnahme betrachtet für besondere Fälle.
- Im Vordergrund steht meist das Monopol des Staates, sich im öffentlichen Bereich durch Verfügung und Gesetze einseitig durchzusetzen.
- Noch selten sind kreative Ideen, wo und wie alternative Konfliktbehandlungen über die bisherigen Erfahrungen und Anwendungsbereiche hinaus zum Einsatz kommen könnten. So wurde etwa das Bau- und Planungsrecht von keinem Gemeinwesen für alternative Konfliktlösungsverfahren als geeignet betrachtet, und es gab auch keine entsprechenden Beispiele dafür. Gerade die ersten Erfahrungen des Leiters der St. Galler Baupolizei, selber Absolvent unseres Mediationskurses, zeigen aber auch in diesem Bereich sinnvolle Möglichkeiten auf.
- Erfreulich sind Bestrebungen, verwaltungsintern Personen anzustellen oder zu befähigen, selber in Konfliktsituationen vermittelnd aufzutreten. Im Rahmen der Umfrage wurde der Fall einer ausgebildeten Mediatorin im gemeindlichen Sozialdienst genannt. In einem anderen schwerwiegenden Konflikt wurde ein aufgrund seiner Persönlichkeit geeigneter gemeindlicher Angestellter als Vermittler von den sich streitenden Privaten akzeptiert.
- In einzelnen Ämtern sind sodann bewusst mediative Ansätze erkennbar. So vermag etwa das Strassenverkehrsamt des Kantons Zug Eskalationen bei Auseinandersetzungen weitgehend aufgrund folgender Grundsätze zu vermeiden: Kundinnen und Kunden ernst nehmen und gut zuhören, auf ihre Anliegen eingehen, Sachverhalt objektiv beurteilen, Lösungsmöglichkeiten aufzeigen und Ähnliches. Das gleiche Amt legt auf die entsprechende Schulung des Personals grossen Wert und versucht primär, Konfliktsituationen überhaupt zu vermeiden.

1.5.4 Spezialbereich des Straf- und Vollzugsverfahrens

Im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter beschrieben, an dieser Stelle aber kurz angetönt seien alternative Konfliktbearbeitungen im Rahmen des Straf- und

Vollzugsverfahrens. Im Straf- und Massnahmenvollzug ist in letzter Zeit der Bedarf an Vermittlung und Case Management markant gestiegen, so dass dieser Bereich eine separate Untersuchung und Beschreibung verdienen würde. Das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug des Kantons Zug hat im Rahmen der erwähnten Umfrage deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sich seit einem Jahr Fälle häufen, in welchen sich Personen gegenüber Personen der öffentlichen Verwaltung aggressiv verhalten und massive Drohungen ausstossen. Es werde versucht, diese Personen im Sinne des Case Managements zu betreuen, wobei in zwei Fällen bereits Mediatoren zugezogen worden seien. Analysiert man diese Fälle näher, fällt Folgendes auf: Anlass für ein strafbares Verhalten (insbesondere Drohungen) ist oft ein Erlebnis oder ein negativer Entscheid einer Verwaltung oder einer Behörde. Dahinter verbergen sich aber oft spezielle und schwierige Lebensgeschichten, so dass die entsprechende Konfliktbehandlung oft private Spannungen (z.B. innerhalb von Familien) zum Inhalt hat.

Sodann könnte sich im Strafverfahren ein neuer Anwendungsbereich mit der anstehenden Teilrevision der Zuger Strafprozessordnung eröffnen: Die erweiterte Justizprüfungskommission als vorbereitende Kommission hat die Einführung des "abgekürzten Verfahrens" beschlossen, welches besser unter dem Namen "Plea Bargaining" bekannt ist. An seiner Sitzung vom 31. Oktober 2002 ist der Kantonsrat in erster Lesung diesem Vorschlag gefolgt². Bei diesem abgekürzten Verfahren geht es darum, dass die Parteien die Angelegenheit unter Auslassung gewisser Stadien v.a. des Vorverfahrens viel schneller direkt dem erkennenden Gericht unterbreiten, indem sie sich über Schuldspruch, Strafe und zivilrechtliche Folgen einigen³. Damit verspricht man sich eine Entlastung der Strafrechtspflege in Einzelfällen sowie auch eine raschere Wiederherstellung des Rechtsfriedens zwischen Täter und Opfer bzw. Geschädigten. Im Rahmen dieser Verhandlungen zwischen Täter und Opfer bzw. Geschädigten können Mediationsverfahren zur Anwendung kommen.

² Bericht und Antrag der erw. Justizprüfungskommission vom 28. August 2002, Vorlage Nr. 999.3; Protokoll des Zuger Kantonsrates vom 26. September 2002, S. 2356 ff.

³ Bundesamt für Justiz, Begleitbericht zum Vorentwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung, Bern, Juni 2001, S. 231. f.

2. Beschreibung und Kategorisierung signifikanter Beispiele

2.1 Zuger Polizei (Fusion von Stadt- und Kantonspolizei)

2.1.1 Ausgangslage

Wie in anderen Kantonen war auch die Fusion der Stadt- mit der Kantonspolizei Zug ein herausragendes Politikum der letzten Jahre. Seit Anfang 2002 ist die Integration der städtischen in die kantonale Polizei Realität. Dazu brauchte es jedoch mehrere Anläufe, welche massgeblich durch den Beizug eines Mediators/Moderators geprägt wurden.

Den Anstoss zur Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Kantons- und Stadtpolizei Zug gab eine Motion vom 1. September 1994. Mit der Erheblicherklärung dieses parlamentarischen Vorstosses wurde zugleich ein Kredit bewilligt, mit welchem Varianten für die künftige Ausgestaltung des Verhältnisses Kantonspolizei/Stadtpolizei erarbeitet werden sollten. Diese Varianten reichten von der Beibehaltung des Status quo bis hin zur Integration der Stadt- in die Kantonspolizei. Die diesbezüglichen Diskussionen zwischen den Verantwortlichen der Kantons- und Stadtpolizei harzten jedoch. Nachdem ein gänzlicher Stillstand erreicht war, ging der Regierungsrat in die Offensive, da er dringenden Handlungsbedarf sah: Ohne weitere Konsultation der Stadt Zug wurde dem Kantonsparlament ein Modell für die künftige Aufgabenteilung vorgelegt. Die Kantonspolizei sollte inskünftig sämtliche Polizeiaufgaben in den Gemeinden übernehmen (so genanntes "Kernmodell")⁴. Dieses Vorgehen stiess auf Widerstand in der Stadt, welche sich überrumpelt fühlte und den vollständigen Verlust ihrer polizeilichen Verantwortung befürchtete. Die Folge waren Leserbriefe zu Gunsten der Bewahrung der Stadtpolizei und eine sehr emotionale Debatte im Kantonsrat, welche mit einem *"unerbittlich geführten Scheidungskampf"* verglichen wurde. Es war von *"verhärteten Fronten"* und von einer *"ziemlich verfahrenen Situation zwischen den Vertretern der Stadt und des Kantons"* die Rede⁵. Es gehe schliesslich um nichts anderes als einen *"unfriendly takeover"* der Stadtpolizei, wobei der Kanton Zug als *"raider"* auftrete⁶. Unter diesem Eindruck wurde die Offensive des Regierungsrates gestoppt.

⁴ Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. Mai 1997/Zwischenbericht zum weiteren Vorgehen bei der Behandlung der Motion betr. Totalrevision des Gesetzes über die Kantonspolizei, Vorlage Nr. 185.3-9202

⁵ Voten Heinz Tännler und Marcel Meyer, Protokoll des Kantonsrates vom 3. Juli 1997, S. 1579 ff.

⁶ Beat Bussmann, Protokoll des Kantonsrates vom 3. Juli 1997 S. 1585

2.1.2 Beschreibung des Konflikts und des Verfahrens

Seit Beginn der Diskussionen um das neue Verhältnis von Stadt- und Kantonspolizei war der delikate Konflikt um Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Macht spürbar. Es war zugleich unvermeidlich, dass die jeweiligen politischen Verantwortlichen (der zuständige Stadtrat einerseits, der zuständige Regierungsrat andererseits) mehr als einen Kampf um Punkte führten. Bezeichnenderweise blieb die gegenseitige Diskussion in Verfahrensfragen stecken, so z.B. in der Frage, welche externe Beraterfirma für die betriebswirtschaftliche Begutachtung des Verhältnisses Stadt-/Kantonspolizei beauftragt werden sollte⁷. Als die Stadt im Status quo verharrte und der Regierungsrat sich zum einseitigen Durchsetzen seiner Ideen entschied (Kernmodell), kam es zur offenen Auseinandersetzung u.a. in der erwähnten Parlamentsdebatte. Dem Kanton bzw. dem zuständigen Sicherheitsdirektor wurde unseriöse Politik, die Missachtung der Anliegen der Bevölkerung, eine unzimperliche Fusionsstrategie bis hin zur Schlitzohrigkeit vorgeworfen. Die Art und Weise des Vorgehens des Regierungsrates wurde zum Hauptthema; das ursprüngliche Hauptanliegen, nämlich eine effizientere Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch ein optimiertes Verhältnis zwischen Stadt- und Kantonspolizei geriet in den Hintergrund. Beide Seiten, Vertreter von Stadt und Kanton, suchten in der Öffentlichkeit und im Parlament nach Verbündeten; die Sprache war mehr als kämpferisch und der Versuch, vollendete Tatsachen zu schaffen (mittels Parlamentsbeschlüssen zu Gunsten des vorgeschlagenen Kernmodells), war unverkennbar. Die Eskalationsstufe 3 nach Glasl ist wohl erreicht worden. Beide Seiten wie auch das Parlament beurteilten die Situation als blockiert.

Um die Gespräche wieder in Gang zu bringen, suchten die Parteien nach einem neuen Lösungsansatz. Inhaltlich sollte vorerst eine Analyse der Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung und Institutionen erstellt und in einem sicherheitspolitischen Leitbild umschrieben werden. Danach würden die bisherigen polizeilichen Leistungen von Kanton und Stadt verglichen und erst gestützt darauf organisatorische Massnahmen eingeleitet. Die Frage der Organisation der Polizeikräfte im Kanton Zug sollte *"das Ergebnis eines Prozesses und einer breiten Diskussion auf allen politischen und polizeilichen Ebenen sein"*⁸.

Dieser Prozess mache eine *"externe Begleitung des Projekts durch einen Coach"* notwendig, so der Vorschlag von Stadt und Kanton. Der dafür beigezogene Dr. Iwan

⁷ Vgl. dazu: Gemeinsamer Vorschlag von Regierungsrat und Stadtrat / Bericht des Regierungsrates vom 6. Januar 1998 Vorlage Nr. 185.5-9400

⁸ Gemeinsamer Vorschlag von Regierungsrat und Stadtrat / Bericht des Regierungsrates vom 6. Januar 1998 Vorlage Nr. 185.5-9400; Gemeinsamer Zwischenbericht von Regierungsrat und Stadtrat über den Stand der Abklärungen im Hinblick auf die künftige Ausgestaltung der Erfüllung der polizeilichen Aufgaben im Kanton Zug, Vorlage Nr. 185.7 vom 25. Mai 1999

Rickenbacher, früherer CVP-Generalsekretär, würde in einer ersten Phase die Projektorganisation und -konzeption erarbeiten und das Projekt in einer zweiten Phase auf allen Ebenen begleiten⁹. Im Zwischenbericht vom 25. Mai 1999 konnten die ersten Ergebnisse aus diesem Auftrag präsentiert werden: Definiert wurden ein gemeinsamer Grundauftrag für die Polizeikräfte und die begleitende Absicht von Kanton und Stadt im Hinblick auf die zukünftige Koordination der polizeilichen Aufgaben.

Während die Berichte von Stadt und Kanton immer von einem Coaching sprachen, möchte Dr. Iwan Rickenbacher seine Funktion anders beschrieben haben. Auf meine Anfrage hin betonte er, seine Beratung sei primär verfahrenstechnischer Art gewesen. Dem Inhalt bzw. Charakter nach habe es sich bei diesem Auftrag eher um eine Moderation/Mediation gehandelt. Die inhaltliche Verantwortung für die Berichte hätten schliesslich auch die Auftraggeber tragen müssen. Diese Präzisierungen Rickenbachers weisen auf ein Grundproblem solcher Aufträge hin, dass nämlich oft zu Beginn nicht klar ist, welche Funktion(en) der beigezogenen Person zukommen (vgl. dazu hinten Ziff. 3.3).

2.1.3 Akzeptanz

Der mit dem Coaching bzw. der Moderation eingeschlagene Weg wurde begrüsst, indem die Parlamente von Stadt und Kanton Zug die dazu nötigen Kredite sprachen. Bis zur Abgabe des vorerwähnten Zwischenberichts, welcher eine erstaunliche Einigkeit demonstrierte, war die Akzeptanz dieses Verfahrens gut. Nach Erstellung des Zwischenberichts glaubten beide Seiten, eine klare Grundlage für den weiteren Koordinationsprozess gefunden zu haben. So harsch die Kritik gegenüber dem Kanton zwei Jahre zuvor wegen dessen forschen Vorgehens war, so versöhnlich nun die Töne: Man gratulierte den Verantwortlichen von Stadt und Kanton *"für ihre fortschrittlichen Lösungsansätze und das kommunikative Vorgehen"*, welches Vorbildcharakter habe und auch für andere Gemeinwesen zukunftsweisend sein könne¹⁰. Der vorliegende Zwischenbericht wurde als tragfähiges Fundament für die zukünftige polizeiliche Zusammenarbeit gelobt. Mit dieser Projektarbeit sei es gelungen, *"die unterschiedlichen Interessen von Kanton und Stadt so zu verbinden, dass die Eigenständigkeiten gewahrt bleiben und trotzdem Vorteile für beide Polizeikoprs erzielt werden konnten"*¹¹ - eine deutliche Umschreibung eines ein Win-Win-Ergebnisses!

⁹ Bericht des Regierungsrates vom 6. Januar 1998, Fussnote 8

¹⁰ Josef Marty, Protokoll des Kantonsrates vom 24. Juni 1999, S. 256

¹¹ Hans Christen, Protokoll des Kantonsrates vom 24. Juni 1999, S. 257

Im zweiten Anlauf schien somit zumindest die Grundlage für die zukünftige Polizeifunktion gelungen zu sein. Gleichwohl kam der Prozess wieder ins Stocken, indem die im Zwischenbericht beschriebenen weiteren Koordinationsschritte auf sich warten liessen. Was war geschehen? Nach Aussagen des Zuger Sicherheitsdirektors hatte der Coach Rickenbacher *"ein Meisterwerk"* abgeliefert: *"Alle glaubten, es stehe das drin, was sie meinten."*¹² Die Formulierungen im Zwischenbericht suggerierten einen Konsens über die neue polizeiliche Führungsstruktur, welcher in Wirklichkeit nicht bestand. Entsprechend führte das Papier zu unterschiedlichen Interpretationen und Missverständnissen, was dem Koordinationsprozess abträglich war. Diese Differenzen zeigten nachhaltige Wirkung in einem anderen, nachfolgend beschriebenen Beispiel (vgl. hinten Ziff. 2.2): Als die Regierung im Zusammenhang mit der gemeinsamen Betriebsgesellschaft der Zuger Spitäler wiederum Iwan Rickenbacher als Moderator vorschlug, ertönte unzimperliche Kritik: *"Ein Mediator, der kein Sachverständnis hat, ist unnütz. Sonst haben wir genau die Situation wie bei der Kantons- und der Stadtpolizei. Iwan Rickenbacher verhandelt seit einem halben Jahr, er hat um die Fr. 200'000.-- gekostet, und das Ergebnis ist so, dass jedermann etwas anderes daraus liest. Wir sind eigentlich nicht weiter."*¹³ Solche Kritik war nicht zuletzt auch dafür verantwortlich, dass der Kredit für diese weitere Moderation von Iwan Rickenbacher zwischen den Spitälern abgelehnt worden ist (vgl. dazu hinten Ziff. 2.2). Diese Unstimmigkeiten weisen auf die Gefahren solcher Konfliktbearbeitungen hin (vgl. hinten Ziff. 3.3. und 3.4).

Um den Gesprächs- und Planungsprozess fortzutreiben, bedurfte es eines dritten Anlaufes, welcher an dieser Stelle nicht weiter beschrieben wird, weil das externe Coaching bzw. die Moderation hier keine Rolle mehr spielte: Die Regierung erwirkte einen politischen Entscheid des Kantonsparlaments zur Zusammenführung der beiden Polizeicorps.

2.2 Geplante Fusion des Betriebs zweier Spitäler

2.2.1 Ausgangslage

In den bereits im ersten Beispiel dargestellten Umwälzungen im Spitalwesen stand Anfang 2001 ein weiterer Schritt an: Nach dem Zusammenführen der öffentlichen Spitäler Zug und Baar reduzierten sich die Anbieter im Zuger Spitalmarkt auf die Spitalbetriebe Baar-Zug AG als öffentlich subventioniertes Spital einerseits und auf die nicht subventionierte AndreasKlinik in Cham. Das letztgenannte Spital war jedoch zur Überbrückung eines Liquiditätsengpasses auf ein Darlehen des Kantons Zug

¹² Neue Zuger Zeitung vom 16. November 2000, S. 27

¹³ Leo Granzio, Protokoll der Kantonsratssitzung vom 22. Februar 2001, S. 1306

angewiesen und erwirkte parlamentarische Vorstösse, welche eine Subventionierung auch dieses Privatspitals forderten. In diesem Zusammenhang hielt der Regierungsrat des Kantons Zug Folgendes fest: *"Nach Auffassung der Regierung muss die medizinische Versorgung des Kantons Zug nachhaltig, d.h. dauerhaft und zuverlässig sowie in guter Qualität und zu einem vernünftigen Preis sichergestellt werden. (...) Die Voraussetzungen für eine nachhaltige Lösung erfüllt nach Überzeugung der Regierung einzig und allein die Versorgungssicherstellung über eine gemeinsame Betriebsgesellschaft, indem die SBZ AG die Andreasklinik übernimmt."*¹⁴ In der gleichen Vorlage informierte die Regierung darüber, dass die Gesundheitsdirektion im Hinblick auf dieses Ziel mit den betroffenen Spitälern Gespräche führen würde, welche durch Dr. Ivan Rickenbacher moderiert würden. Unter anderem für diese Moderationskosten wurde dem Parlament ein Nachtragskredit von Fr. 150'000.-- beantragt. In der entsprechenden Kantonsratssitzung hielt die Gesundheitsdirektorin insbesondere fest, dass eine neutrale Person diese Gespräche leiten müsse, da auch der Kanton Parteistellung besitze¹⁵.

2.2.2. Beschreibung des Konflikts und des Verfahrens

Der Grundkonflikt, welcher der Idee der Moderation zu Grunde lag, war die Konkurrenzsituation zwischen dem öffentlich subventionierten Kantonsspital und der Privatklinik in Cham auf engem Raum. Dieser Konflikt war und ist jedoch an sich nichts anderes als jede Konkurrenzsituation auf dem Markt. Die Besonderheit lag und liegt darin, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner Gesundheitspolitik die Verantwortung für eine zuverlässige medizinische Versorgung der Bevölkerung trägt. Der Regierungsrat sah diese Versorgungssicherheit mit der damaligen und absehbaren Marktsituation nicht mehr als gegeben. Es bleibt die Frage nach dem relevanten Konflikt: Worum streiten sich die Parteien, abgesehen vom Streit der beiden Spitäler um Marktanteile? Eine klare Analyse des Konflikts lag jedenfalls dem Kreditantrag für eine Moderation nicht zu Grunde, was einer der Schwachpunkte des Antrages war (vgl. diesbezüglich auch Ziff. 2.2.3 und 2.2.4). Wohl wäre eine solche Analyse möglich gewesen: Der Konflikt hätte sich wahrscheinlich auf die Frage konzentriert, welches Spital bzw. welche Spitäler in Zukunft Subventionen erhalten würden und unter welchen Auflagen (u.a. Zusammenarbeit dieser Spitäler, Zusammenlegung von Betriebsteilen usw.). Doch anstelle einer Auslegeordnung des Streits hat der antragstellende Kanton ein Ziel vorgegeben, nämlich die vorhin erwähnte gemeinsame Betriebsgesellschaft. Diese Zielvorgabe stellte ein weiterer

¹⁴ Nachtragskreditbegehren, Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. Januar 2002, Vorlage Nr. 874.1-10445

¹⁵ Protokoll des Zuger Kantonsrates vom 22. Februar 2001, S. 1304

Schwachpunkt dar, welcher schliesslich zum Scheitern des Moderationskredits führte (vgl. Ziff. 2.2.3).

Obwohl die Moderation mangels Kredit schliesslich nicht zu Stande kam, kann man sich übungshalber die Frage nach der Eskalationsstufe des eben beschriebenen Konflikts stellen. Als Kriterium für die Einschätzung kann wiederum die Kantonsratsdebatte selber dienen: Die private AndreasKlinik Cham hat in Kantonsratskreisen Anhänger gesucht und gefunden. Anstatt dass die Privatklinik nur von der Inanspruchnahme öffentlicher Gelder spricht, schreitet sie zu Taten: Sie gewinnt zwei Kantonsräte, welche eine Motion zur "Anerkennung der AndreasKlinik als öffentlich subventioniertes Spital" einreichen. Diese Motion soll zudem nach Ansicht der Motionäre zeitlich dringlich, nämlich sofort behandelt werden. Damit ist der Schritt in die dritte Eskalationsstufe gemäss dem Modell von Glasl getan bzw. versucht¹⁶. Hinzu kommt die bereits in der zweiten Eskalationsstufe erkennbare Polemik und Polarisierung, welche etwa im folgenden Votum eines Motionärs (und Anhängers der AndreasKlinik) zum Ausdruck kommt: *"Diese Verhandlungen [gemeint sind die vom Regierungsrat geplanten Verhandlungen zwischen den beiden Spitalern] werden aber scheitern, und zwar aus folgendem Grund: Es prallen zwei komplett verschiedene Ideologien aufeinander. Ein privat geführtes Belegarztsystem stösst auf einen halbstaatlichen Betrieb mit Chefarztsystem. Bildlich gesprochen: Der Regierungsrat glaubt im Ernst, ein flinkes Reh lasse sich paaren mit einem dickbeinigen Ross, das den Bierwagen zieht."*¹⁷

2.2.3 Akzeptanz

Das Resultat vorneweg: Der Kantonsrat hatte zu wenig Verständnis für die Notwendigkeit der Moderation und lehnte den dafür beantragten Kredit ab. Die Gründe, weshalb diese Moderation im beschriebenen Konfliktfall nicht auf Unterstützung stiess, sind vielfältig und werden nachfolgend kurz beschrieben.

Bereits hingewiesen wurde auf die Zielvorgabe des Regierungsrates, eine gemeinsame Betriebsgesellschaft durch Übernahme der AndreasKlinik durch die SBZ AG zu gründen. Dieser Schwachpunkt wurde denn auch sofort thematisiert: *"Wenn Sie auf diese Weise dem Mediator schon zum vornherein eine Zielvorgabe geben, kommt das nicht gut heraus"*¹⁸, meinte ein Votant.

Unklarheit bestand anlässlich der Kantonsratsdebatte darüber, ob sämtliche Beteiligten, so insbesondere auch die AndreasKlinik Cham, wirklich zu einer

¹⁶ Glasl, Konfliktmanagement, S. 231 ff.

¹⁷ Heinz Tännler, Protokoll der Kantonsratssitzung vom 22. Februar 2001, Protokoll S. 1274 f.

¹⁸ Leo Granzio, Protokoll der Kantonsratssitzung vom 22. Februar 2001, Protokoll S. 1306

Mediation bzw. durch Dr. Ivan Rickenbacher moderierte Gespräche bereit waren. Eine Grundbedingung jeder Mediation, nämlich die freiwillige Bereitschaft der Parteien zu derselben, schien somit nicht gewährleistet.

Mit seinem Kreditantrag schien der Kanton sodann auch die Mediation bzw. Moderation allein finanzieren zu wollen. Diese einseitige Finanzierung korrespondierte zwar mit der ebenso einseitigen Zielvorgabe des Regierungsrates an sämtliche Gesprächsteilnehmer, widersprach aber dem Grundsatz, dass die Frage der Kosten zumindest im Rahmen der Mediationsgespräche selber diskutiert und entschieden werden soll.

Die fehlende Akzeptanz gründete zusätzlich auf ungenügenden Informationen über das Funktionieren einer Moderation bzw. Mediation sowie über die Funktion des Moderators/Mediators. Illustrativ sind folgende Voten:

- *"Ein Mediator, der kein Sachverständnis hat, ist unnütz. (... Wir brauchen hier einen Sachverständigen, der die Zahlen, die von der SBZ und der Andreasklinik kommen, analysieren und sich ein Urteil darüber machen kann."*¹⁹
- *"Sie [die Regierung] soll jetzt endlich mal diese beiden Häuser an den Tisch bringen. (...). Der Votant sieht überhaupt nicht ein, dass wir die Verantwortung immer an Dritte abschieben. Das ist der falsche Weg."*²⁰

Aus diesen Voten zeigt sich die falsche Vorstellung eines Moderators/Mediators, dass dies nämlich ein Berater sei und inhaltlich eine Verantwortung für den Entscheid der Parteien übernehmen würde (vgl. dazu auch Ziff. 3.3).

2.3 Sozialplan der Spitalbetriebe Baar-Zug AG

2.3.1 Ausgangslage

Im Rahmen der Restrukturierungen der letzten Jahre im Spitalwesen wurde der Spitalbetrieb der ehemaligen öffentlich-rechtlichen Anstalt "Kantonsspital Zug" in eine privatrechtlich ausgestaltete Aktiengesellschaft umgewandelt, an welcher der Kanton die überwiegende Mehrheit des Aktienkapitals hält. Der Betrieb des ehemaligen selbständigen Spitals Baar wurde in dieselbe Betriebsgesellschaft unter der Firma "Spitalbetriebe Baar-Zug AG" (SBZ) integriert. Mit dieser betrieblichen Zusammenführung zweier Spitäler wurden u.a. Personalstellen abgebaut, was einen

¹⁹ Leo Granzio, Protokoll der Kantonsratssitzung vom 22. Februar 2001, Protokoll S. 1306
²⁰ Heinz Tännler, Protokoll der Kantonsratssitzung vom 22. Februar 2001, Protokoll S. 1307

Sozialplan notwendig machte, für welchen das Zuger Parlament einen Kredit von Fr. 2.5 Mio. zur Verfügung stellt. Die Vorbereitung und Durchführung dieses Sozialplans - mithin einer Aufgabe im öffentlichen Interesse - lag in der Verantwortung der privatrechtlichen SBZ AG, welche eine Personalkommission mit dieser Aufgabe beauftragte. Diese Kommission war mit Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite (einschliesslich Gewerkschaftsvertreter) besetzt. Um trotz unterschiedlicher Interessen eine ausgewogene einvernehmliche Lösung zu erreichen, setzte man als Präsident dieser Kommission einen neutralen Vermittler ein. Konkret war dies der ehemalige Kantonsgerichtspräsident, welcher sich durch seine besondere Gabe der Vermittlung einen Ruf geschaffen hatte und nach seiner Demission als Gerichtspräsident entsprechend oft als Mediator angerufen wird.

2.3.2 Art des Konflikts und des Verfahrens

Naturgemäss findet bei Betriebsfusionen und dem damit verbundenen Stellenabbau ein Verteilungs- bzw. Überlebenskampf statt: Wer muss über die Klinge springen, wer wird vorzeitig pensioniert? Im vorliegenden Fall wurde präventiv gehandelt, bevor es zu offenen Konflikten zwischen dem Personal und der Spitalleitung bzw. unter dem Personal selber kam. Quasi prophylaktisch wurde die Personalkommission mit diversen Aufgaben betraut (Informationsstelle, Hilfe bei Stellenvermittlung, Begleitung von Projekten im Zusammenhang mit der Fusionierung). Zentral war sodann die hier beschriebene Ausarbeitung eines Sozialplans, was aufgrund der verschiedenen Interessenlage Konfliktstoff birgt. In der Kommission wiederum war ein Konflikt um die Verteilung des zur Verfügung stehenden Geldes zu erwarten. Im Zeitpunkt der Einsetzung der Kommission und dessen Präsident lag jedoch kein offener und höchstens ein Konflikt tiefster Stufe gemäss dem Phasenmodell der Eskalation vor²¹. Wohl auch deshalb wurde der Präsident der Personalkommission, obwohl eine ausgesprochene Vermittlungsfigur mit entsprechenden Fähigkeiten, nie förmlich als Mediator, Moderator oder dergleichen bezeichnet. Immerhin wurden diese Bezeichnungen in der parlamentarischen Diskussion um die Genehmigung der Schlussabrechnung für den entsprechenden Kredit verwendet. Ausgehend von der tiefen Eskalationsstufe sowie der Funktion des eingesetzten Vermittlers kann am ehesten von einer Moderation durch einen Chairman gesprochen werden²².

2.3.3 Akzeptanz

Sowohl die Verhandlungen als auch das Resultat der Personalkommission wurden im Rahmen der Kantonsratsdebatte vom 21. April 2002 positiv gewürdigt²³. Ausdrücklich

²¹ Glasl, Konfliktmanagement, S. 215 ff.

²² Chairman-Modell; vgl. Glasl, Konfliktmanagement, S. 365

²³ Protokoll des Kantonsrates vom 25. April 2002, S. 2103 ff.

erwähnt wurde dabei die hohe Anforderung an die Personalkommission und insbesondere deren Präsidenten, nämlich einen Konsens zu finden zwischen Vertretern von ursprünglich zwei Spitälern mit unterschiedlichen Betriebskulturen und Befindlichkeiten. Dass es gleichwohl gelungen war, innert nützlicher Frist einen Sozialplan im Einvernehmen auch der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsseite zu erstellen, welcher sogar weniger als die Hälfte der ursprünglich geplanten Kosten verursachte, fand ausdrückliche Anerkennung. Diese Ankerkennung wurde insbesondere dem Präsidenten der Kommission als Moderator/Chairman gezollt.

Ein sensibler Punkt im Rahmen der Parlamentsdebatte war die Honorierung der eben genannten Personalkommission einschliesslich des Vorsitzenden. Dass diese Verwaltungskosten nicht weniger als 7.26% des Gesamtaufwandes (in Franken: über Fr. 150'000.--) betragen, wurde von der Staatswirtschaftskommission kritisiert. In eher undifferenzierter Weise wurde gemunkelt, die Kosten "*dieser Mediatoren*" seien undurchsichtig bzw. nicht ganz gerechtfertigt. Ein genauer Blick auf die Kostenstruktur zeigte jedoch sehr schnell, dass es zuletzt der Chairman war, welcher hohe Kosten verursachte: Dessen Stundenansatz von Fr. 180.-- wurde nur noch von demjenigen der Gewerkschaftsvertreter unterboten. Alle anderen Mitglieder der Personalkommission verrechneten nach höheren Stundenansätzen! Die undifferenzierte Kritik an den Kosten der Mediation mag auf die noch fehlende Akzeptanz solcher Verfahren hinweisen, gleichzeitig aber auf ein nicht zu unterschätzendes Risiko (vgl. auch Ziff. 3.2 und 3.5).

2.4 Vermittlungsstelle in Konfliktsituationen

2.4.1 Ausgangslage

Aus Anlass des schrecklichen Attentats vom 27. September 2001 auf Regierung und Parlament wurde auch im Kanton Zug der Ruf nach einer Ombuds- oder ähnlichen Stelle laut. Zwei parlamentarische Vorstösse verlangten eine "*Ombudsstelle für Personen in Konfliktsituationen*"²⁴ bzw. eine "*Ombudsmann- oder Mediationsstelle*"²⁵. Im Juni 2002 erfolgte die Ausschreibung einer Stelle als "*Vermittlerin/Vermittler in Konfliktsituationen*". Diese Person soll zwischen Betroffenen und Behörden/Verwaltung schlichten und dabei auf eine faire, gütliche Konfliktlösung hinwirken (Aufgabenbeschreibung gemäss Ausschreibung vom 11. Juni 2002). Im Herbst 2002 hat der Regierungsrat den Zürcher Rechtsanwalt Beat Gsell, selber

²⁴ Motion der Justizprüfungskommission vom 29. November 2001, Vorlage Nr. 974.1-10743

²⁵ Motion R. Bär, H. Durrer, H. Tännler betr. Schaffung einer unabhängigen Anlaufsstelle für Mitbürgerinnen und Mitbürger vom 23. November 2001, Vorlage Nr. 972.1-10736

Absolvent des Mediationskurses der Fachhochschule Aargau, zum ersten Vermittler ernannt.

2.4.2 Art der Konflikte und des Verfahrens

Primär wird sich der Vermittler mit denjenigen typischen Konfliktfällen befassen, wie dies andere Ombudsstellen tun. Wohl fällt auf, dass die Ausschreibung bewusst nicht von "Ombudsstelle" spricht. Im Gegenteil wird von einem Pilotprojekt gesprochen, welches in Zusammenarbeit mit dem Vermittler ausgestaltet werden soll. Es wird sich zeigen, inwieweit sich die Zuger Vermittlungsstelle von klassischen Ombudsstellen unterscheiden wird. Prägend wird bestimmt der Hintergrund des Attentats sein, was auch der neu gewählte Vermittler zum Ausdruck bringt: *"Ich betrachte dies als ein Ereignis, das die Vermittlerstelle in Zug wohl noch für längere Zeit von anderen Stellen unterscheiden wird"* ²⁶. Abgesehen von diesem Hintergrund mögen zwei Aspekte besonders erwähnenswert sein: Betont wird die Chance einer frühen Vermittlung, bevor ein Konflikt eine hohe Eskalationsstufe erreicht hat: *"Zudem ist gemäss Erkenntnissen der Vermittler- oder Mediationstechnik sicher, dass jeder Konflikt umso rascher gelöst werden kann, je eher er professionell begleitet wird."* ²⁷. Auch Beat Gsell sieht die Chance der frühen Vermittlung darin, besonderes Gefahrenpotenzial zu erkennen und zu senken ²⁸. Bei der Ausschreibung der Vermittlerstelle wurde sodann auf eine Mediationsausbildung besonderen Wert gelegt. Damit mag zum Ausdruck kommen, dass sich die Konfliktlösung nicht in der administrativ korrekten Beurteilung eines Falles erschöpft, sondern dass vielmehr die in der Mediation wichtigen Grundsätze und Grundgedanken zum Tragen kommen sollen.

2.4.3 Akzeptanz

Die Zuger Öffentlichkeit war nach dem Attentat vom September 2001 mehr als sensibilisiert. Der Ruf nach bürgernahen und -freundlichen Behörden, nach schonendem Umgang mit schwierigen Mitbürgern, nach alternativen Konfliktbereinigungen war unüberhörbar, ohne dass damit zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass diesbezüglich in Zug ein Mangel oder eine Notstandsituation herrschen würde. Ganz im Gegenteil: Die Zuger Verwaltung gilt seit jeher als bürgernah und relativ unkompliziert. Auch die Vorstellung, das Ereignis vom September 2001 hätte durch eine damals bereits bestehende Ombudsstelle verhindert werden können, wäre nicht angebracht: Die damalige Eskalation hatte ihren Grund in einem privaten Streit. Als die Behörden sich damit zu befassen

²⁶ Beat Gsell, Zuger Presse vom 4. Oktober 2002, S. 9

²⁷ Sicherheitsdirektor Hanspeter Uster, Interview im Beobachter Nr. 19/2002, S. 20

²⁸ Zuger Presse vom 4. Oktober 2002, S. 9

begannen, gab es verschiedene Gesprächsangebote (auch unter Beizug neutraler Personen), welche nicht im Ansatz weiterführten. Gleichwohl bildete dieses Ereignis Anlass, dass politische Forderungen nach einer Vermittlungs- oder Ombudsstelle ertöntem (vgl. die erwähnten beiden Motionen). Die erste Vermittlungsstelle wird deshalb auf eine breite Akzeptanz von Politik und Öffentlichkeit zählen können. Gleichzeitig werden dabei wohl Erwartungen verbunden sein, was der Vermittler alles tun könnte und sollte.

2.5 Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Streitigkeiten

2.5.1 Ausgangslage

Aufgrund seiner beschränkten Grösse kennt der Kanton Zug kein eigentliches Arbeitsgericht. Arbeitsrechtliche Streitigkeiten werden durch eine Zivilabteilung des Kantonsgerichts im ordentlichen Verfahren erledigt. Zu Urteilen kam es in den letzten Jahren in den wenigsten Fällen, war doch erfreulicherweise die Quote von Vergleichen, Klageanerkennungen bzw. -rückzügen mit rund 80% sehr hoch. Doch selbst bei dieser einvernehmlichen Art der Prozesserledigung dauerte es vielfach zu lang, zum Teil über ein Jahr, bis solche Arbeitsstreitigkeiten erledigt waren, wurde doch oft erst nach einem doppelten Schriftenwechsel zur Referentenaudienz mit Vergleichsverhandlung vorgeladen. Dieser Hintergrund führte zum Vorschlag, dem eigentlichen gerichtlichen Verfahren eine Schlichtungsstelle vorzuschalten. Diese sollte einerseits die Gerichte entlasten, andererseits aber auch Arbeitnehmern und Arbeitgebern die Möglichkeit geben, vor dem eigentlichen Gerichtsverfahren unter fachkundiger und neutraler Leistung schnell und kostenlos eine einvernehmliche Lösung zu finden ²⁹. Dieser Vorschlag überzeugte nicht alle, erachteten doch einige Parlamentarier die Einführung eines eigentlichen Arbeitsgerichts als notwendig (vgl. dazu hinten Ziff. 2.5.3). Schliesslich setzte sich der Vorschlag des Obergerichts durch, was sich heute - rund ein Jahr nach dem Start der Schlichtungsstelle - als richtig erwies: Die beiden seit Anfang 2002 tätigen nebenamtlichen Schlichter können von durchwegs positiven Erfahrungen berichten (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 2.5.2 und 2.5.3). Dies mag nicht zuletzt auch damit zusammenhängen, dass beide Schlichter nicht nur im Arbeitsrecht erfahrene Rechtsanwälte, sondern auch ausgebildete Mediatoren sind (es handelt sich einerseits um den Autor dieser Arbeit und andererseits um Andreas Derungs, beides Absolventen des Mediationskurses Nr. 6 an der Fachhochschule Aargau).

²⁹ Bericht und Antrag des Obergerichts vom 22. November 1999 betr. Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Streitigkeiten, Vorlage Nr. 730.1-10035

2.5.2 Art der Konflikte und des Verfahrens

Gegenstand der von der Schlichtungsstelle behandelten Konflikte sind Streitigkeiten aus privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen gemäss Schweizerischem Obligationenrecht. Abgesehen vom Erfordernis eines kurzen schriftlichen Gesuchs und dem Abschluss des Verfahrens durch eine Verfügung ist das Verfahren kaum Formvorschriften unterworfen. Es findet eine mündliche Verhandlung, jedoch kein Beweisverfahren statt. Wegen dieser Form- und auch Kostenlosigkeit handelt es sich um ein niederschwelliges Angebot einer Konfliktlösung, welches oft auch ohne Rechtsvertreter und bei geringen Streitwerten wahrgenommen wird. Auch die Schlichtungstätigkeit ist nur kurz umschrieben: *"Sie [die Schlichtungsstelle] hört die Parteien an und versucht, eine Einigung zu erzielen."*³⁰

Die beschriebene Niederschwelligkeit, die tiefen Streitwerte und der Umstand, dass die Streitparteien persönlich und oft ohne Rechtsvertretung aufeinander prallen, führen insgesamt dazu, dass Emotionen oft viel Raum einnehmen und rechtliche Aspekte in den Hintergrund drängen. Dies eröffnet dem Schlichter die Chance, auf anderen als auf rechtlichen Ebenen zu agieren und so die Optionen für Lösungsvorschläge zu erweitern. Diese Aspekte umschreibt der Schlichter Andreas Derungs in einem Interview treffend wie folgt: *„Jeder dieser Fälle weist eine rechtliche Komponente auf und ebenso eine menschliche. Wir sind frei, auch diese ins Gespräch einzubeziehen. Das ist sehr wichtig, weil es bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und –nehmer immer auch um Machtfragen geht.“*³¹

Andererseits ist nicht zu verkennen, dass dieses Schlichtungsverfahren die (obligatorische) Vorstufe zum Gerichtsverfahren darstellt. Die Parteien dürfen vom Schlichter einen Vorschlag erwarten, der sich am Gesetz und der Rechtsprechung orientiert. Ansonsten würde die eine oder andere Partei sich von einem Urteil mehr versprechen als von einer Einigung auf dem Schlichtungsvorschlag. Diese Fokussierung auf das Recht stellt eine der grössten Unterschiede dieses Schlichtungsverfahrens im Vergleich zur Mediation dar. Im Weiteren unterscheidet sich die Schlichtungstätigkeit dadurch, dass die Lösung nicht von den Parteien selber erarbeitet, sondern vom Schlichter vorgeschlagen wird³². Letzteres ist primär durch den Zeitdruck bedingt, indem an einer Verhandlung von rund einer Stunde eine Einigung gefunden werden soll. Die Ausdehnung auf mehrere Verhandlungen würde

³⁰ § 1 der Verordnung über die Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Streitigkeiten vom 20. November 2001

³¹ Interview mit den beiden Schlichtern, in: Zuger Presse Nr. 55 vom 12. Juli 2002

³² Vgl. zu diesem Schlichtungsmodell: Montada/Kals, Mediation, Weinheim 2001, S. 20 f.

der Anforderung des Bundesrechts nicht gerecht, da das Verfahren mindestens bei Streitwerten bis zu Fr. 30'000.-- einfach und schnell sein muss (Art. 343 OR).

2.5.3 Akzeptanz

Die Einführung der Schlichtungsstelle wurde vorerst gelobt: Damit *"würde ein sehr kundenfreundliches Instrument geschaffen, welches schnell und effizient Lösungsvorschläge für Konflikte im Bereich des Arbeitsvertragsrechts erarbeiten könnte"*, so begründete die vorberatende Kommission ihre Unterstützung³³. In der Kantonsratsdebatte wollte jedoch eine Minderheit nicht nur eine Schlichtungsstelle, sondern ein eigentliches Arbeitsgericht schaffen; die Schlichtungsstelle bringe nichts als eine Verzögerung für Prozesswillige, sie sei eine bloss *"Pflasterlösung"*³⁴. Die klare Mehrheit des Parlaments erachtete jedoch die Anzahl der im Kanton Zug geführten Arbeitsprozesse als zu klein, als dass ein eigentliches Gericht neu hätte geschaffen werden müssen. Die Parlamentsmehrheit wollte dem einfachen, wenig förmlichen Schlichtungsverfahren eine Chance geben und damit auch ein schweizerisches Novum im Bereich arbeitsrechtlicher Streitigkeiten schaffen. Dadurch sollten auch unerfahrene Parteien ohne anwaltliche Hilfe und somit generell die sozial schwächeren profitieren können³⁵. Schliesslich wurde an die guten Erfahrung der (bundesrechtlich vorgeschriebenen) Schlichtungsstelle in Mietsachen erinnert.

Heute, rund ein Jahr nach dem Start der Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Streitigkeiten, kann eine gute Akzeptanz bei den Rechtssuchenden beobachtet werden. So fällt auf, dass die Anzahl der Gesuche im Vergleich zu den früheren Klageeinleitungen direkt beim Gericht um rund 70% zugenommen haben, was hauptsächlich auf die beschriebene Niederschwelligkeit des Angebots zurückzuführen ist. Selbst wenn es an einer Schlichtungsverhandlung nichts zu verlieren gibt - ein Urteil wir ja nicht gefällt -, zeigen die Parteien grossen Respekt: In aller Regel sind die Parteien darauf bedacht, den Schlichtungstermin wirklich (allenfalls mit Rechtsanwalt) wahrnehmen zu können. Sodann wird dem Vorschlag des Schlichters oft ein enorm hohes Gewicht beigemessen. Entsprechend konnte ich - zusammen mit meinem Schlichterkollegen - in den ersten 10 Monaten in bis zu zwei Drittel aller Fälle eine Einigung erreichen.³⁶

³³ Bericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission vom 29. März 2002, Vorlage Nr. 730.3-10169

³⁴ Christoph Hohler, Protokoll des Kantonsrates vom 25. April 2001, S. 1439

³⁵ Vgl. Zusatzbericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission vom 6. November 2002, Vorlage Nr. 730.5-10391

³⁶ Vgl. dazu die Interviews und Berichte über die neue Schlichtungsstelle in: Neue Zuger Zeitung Nr. 158 vom 11. Juli 2002 und Zuger Presse Nr. 55 vom 12. Juli 2002

3. Schlussfolgerungen

3.1 Typologisierung der Anwendungsbereiche alternativer Konfliktbehandlungen

Die beschriebenen Beispiele zeigen, in welchen Fallkonstellationen Zugriff zu Moderationen, Mediationen und Vermittlungsverfahren verschiedener Art genommen wird. Es lassen sich einige typische Anwendungsbereiche erkennen:

- Planung und Realisierung von komplexen Projekten und Umstrukturierungen (Fusion von zwei Polizeikörpern oder von Spitalbetrieben; vgl. Ziffn. 2.1 und 2.2);
- Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe in effizienter und fairer Weise (Erarbeitung eines Sozialplans; vgl. Ziff. 2.3);
- Vermittlung in Konflikten zwischen Staat und Bürger (Vermittlungsstelle in Konfliktsituationen; vgl. Ziff. 2.4);
- Unterstützung der Konfliktlösung zwischen privaten Parteien (Schlichtungsstelle für arbeitsrechtliche Streitigkeiten; vgl. Ziff. 2.5).

Solche Typologisierungen können helfen, in anderen Fällen die Art der in Frage stehenden Konfliktbehandlung und damit auch die Wahl des richtigen Verfahrens und der beizuziehenden Personen besser zu erkennen.

3.2 Entwicklungstendenzen

Die Modelle der Schlichtungsstelle und der Ombudsstelle sind schon länger bekannt. Gleichwohl lässt sich erstens ein Vordringen solcher Modelle in neue Bereiche feststellen. Ist eine institutionalisierte Schlichtungsstelle etwa im Mietrecht in allen Kantonen verwirklicht, stellt die Zuger Schlichtungsstelle für den Bereich des Arbeitsrechts ein Novum dar. Zweitens orientiert sich die ebenfalls neu aufzubauende Zuger Vermittlungsstelle in Konfliktsituationen sich zwar am Modell der Ombudsstelle. Die offene Definition und Ausschreibung weisen jedoch darauf hin, dass sich diese Stelle auch in anderweitiger Richtung entwickeln könnte.

Eher neuerer Art und im Zunehmen begriffen ist der Beizug von Moderatoren und Vermittlern in den übrigen Bereichen, in denen komplexere öffentliche Aufgaben zu erledigen sind (beschrieben wurden Beispiele aus dem Polizei- und Spitalbereich). Nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem New Public Management stehen Umstrukturierungen an, welche die betroffenen Verwaltungen nicht aus eigener Kraft

zu schaffen vermögen. In diesen Fällen ist der Beizug externer Personen zu prüfen. Dass es dabei äusserst hilfreich, ja notwendig ist, Grundkenntnisse über alternative Konfliktbehandlungen zu haben und klare Aufträge an die Externen zu formulieren, soll anschliessend noch besonders hervorgehoben werden (vgl. Ziffn. 3.3 und 3.4).

Trotz oder vielleicht gerade wegen dieser Tendenzen ist auch Skepsis spürbar. Diverse Zitate aus dem Zuger Parlament enthalten Kritik bis Unverständnis über den Beizug externer Moderatoren oder Mediatoren. Diese Kritik hängt zu einem nicht unwesentlichen Teil mit dem ungenügenden Verständnis solcher Verfahren und den nicht klar erkennbaren Aufträgen zusammen (vgl. ebenfalls Ziff. 3.4). Dies führt dann dazu, dass solche Vermittlerpersonen in den Topf externer Gutachter und Berater geworfen werden, welche viel kosten und wenig nützen. Es ist bezeichnend - und knüpft an den im Parlament zum Teil kritisierten Moderationen/Mediationen im Polizei- und Spitalbereich an (vgl. Ziffn. 2.1.3 und 2.2.3), wenn im Rahmen von Sparvorschlägen auch gefordert wird, dass der Einsatz von Beratern und Mediatoren eingeschränkt werden soll.³⁷ Die Chance, welche sich mit alternativen Konfliktlösungen im Verwaltungsbereich bietet, kann somit wieder zunichte gemacht werden, wenn deren Einsatz nicht mit der nötigen Information und Klarheit geplant und kommuniziert wird.

3.3 Bedeutung von Grundkenntnissen in alternativen Konfliktbehandlungen

Die eben genannte Gefahr von Missverständnissen über Einsatzmöglichkeiten und Ablauf alternativer Verfahren zeigt, dass Aufklärungsarbeit wichtig ist. Diejenigen Exekutiven und Verwaltungsstellen, welche solche Verfahren einsetzen möchten, sind zu sorgfältiger Planung angehalten. Sowohl die Beteiligten als auch ein Parlament, welches die nötigen Kreditbeschlüsse zu fassen hat, sind über die Notwendigkeit, den Charakter und die möglichen Auswirkungen solcher Verfahren zu informieren. Dann dürfte es nicht mehr vorkommen, dass etwa einem Moderator oder Mediator ein inhaltliches Ziel vorgegeben oder ihm die inhaltliche Verantwortung für gewisse Ergebnisse unterschoben wird, was beides in zwei der beschriebenen Beispiele geschehen ist (vgl. dazu Ziffn. 2.1.3 und 2.2.3).

Neben dem Beizug externer Personen sind Kenntnisse und Fähigkeiten in alternativen Konfliktlösungsstrategien bei rein verwaltungsinternen Abwicklungen von grosser Bedeutung. Beispielhaft ist das Beispiel einer Gemeinde, welche im Sozialbereich bewusst eine ausgebildete Mediatorin anstellt. In ähnlicher Weise vorbildlich erscheint diejenige Amtsstelle, welche der Vermeidung von Konflikten

³⁷ Vorschlag der CVP-Fraktion im Zusammenhang mit deren Motion betr. das Aufzeigen von Sparmöglichkeiten für das Budget 2003 und folgende Jahre, Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. Okt. 2002, Vorlage Nr. 981.2-10990

durch das entsprechende Verhalten des Personals besondere Beachtung schenkt und diesbezüglich auch Weiterbildungen anbietet (vgl. dazu Ziff. 1.5). Diese Integration von Elementen der Moderation und Mediation in die Verwaltung sowie die entsprechende Befähigung des Personals erachte ich als ebenso wichtige Entwicklung wie den Beizug externer Personen in besonderen Konfliktsituationen.

3.4 Bedeutung klar definierter Funktionen und Aufträge

Wiederum an den beiden Beispielen im Spital- und Polizeibereich zeigt sich die Notwendigkeit klar definierter Aufträge. Bevor ein Moderator oder Mediator seine Arbeit aufnimmt und bevor das Parlament um den notwendigen Kreditbeschluss gefragt wird, muss sich die zuständige Behörde klar sein, in welcher Funktion und mit welchem Auftrag eine externe Person tätig werden soll. An dieser Klarheit mangelte es etwa, als dem Parlament ein Moderator im Hinblick auf die Zusammenführung zweier Spitalbetriebe vorgeschlagen worden ist. Dies war ein wesentlicher Grund, weshalb der notwendige Kredit gar nicht gesprochen wurde (vgl. Ziff. 2.2.3). Umgekehrt war die Schlichtungsstelle in Arbeitssachen klar konzipiert, was deren Unterstützung im Parlament erleichterte. Ohne eine klare Vorstellung über die Funktion, Arbeitsweise und zu erwartende Auswirkung hätte das Parlament möglicherweise diese Stelle nicht bewilligt und stattdessen den traditionellen Weg des Arbeitsgerichts eingeschlagen, welcher von gewissen Kreisen propagiert worden war (vgl. dazu Ziff. 2.5.3).

3.5 Schlussgedanken

Dass alternative Konfliktbearbeitungen im politischen Prozess und in der öffentlichen Verwaltung sinnvoll eingesetzt werden können, zeigt sich an diversen Beispielen. Die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung hängt primär davon ab, wie gut die verantwortlichen Behörden solche Verfahren kennen und einsetzen. Es genügen hier wenige Fehler, um die - zumindest in diesem Bereich - zum Teil noch jungen Verfahrensalternativen zu diskreditieren. In einer Zeit zunehmender Sparsbemühungen könnten dann gerade diese Lösungsansätze leiden, indem sie nicht finanziert werden. Dabei haben doch gerade alternative Konfliktverfahren oft den Vorteil, dass sie teilweise zu schnelleren, teilweise zu nachhaltigeren Ergebnissen und insgesamt oft zu effizienteren und kostengünstigeren Lösungen führen als die traditionellen Mechanismen.