

Förderverein Mediation
im öffentlichen Bereich e.V.

MEDIATION
IM ÖFFENTLICHEN BEREICH

Herausgeber: Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.V., 57502 Betzdorf
Text: Gerd Fuchs, Marcus Hehn, Dr. Dieter Kostka (unter Mitarbeit von Roland Breinlinger)
Grafik/Layout: Rainer Berg, Sinje Beck-Herr, Marcus Hehn, Svenja Schäfer
Druck: Druckerei Friedrich Wilke, Trift 1, 57271 Hilchenbach

ISBN: 3-934494-00-5

3. Auflage 2006

Dieses Werk ist einschließlich seiner Teile urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich durch das Urheberrechtsgesetz gestattet ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Herausgebers. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

Was alle angeht,

können nur alle lösen.

Friedrich Dürrenmatt

Inhaltsverzeichnis

I	Verzeichnis der Abbildungen	7
	Vorwort	8
1)	Mediation im öffentlichen Bereich als Konfliktmanagement	10
2)	Mediation als Konfliktlösungsmodell – Begriffsgeschichte und -abgrenzung	10
3)	Mediation im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Konfliktlösungsverfahren	12
4)	Anwendungsgebiete der Mediation	14
5)	Mediation im Kontext von Verwaltungsverfahren und politischer Entscheidungsfindung	16
	5.1) Mängel der herkömmlichen Verwaltungsverfahren	16
	5.2) Mediation im öffentlichen Bereich und Verwaltungsverfahren	20
6)	Das Harvard-Konzept des sachgerechten Verhandeln und der Transformationsansatz	23
	6.1) Das Harvard-Konzept	23
	6.1.1) Trennung von Personen und Problemen	23
	6.1.2) Konzentration auf Interessen anstatt auf Positionen	24
	6.1.3) Entwicklung möglichst vieler Lösungswege	24
	6.1.4) Entscheidung basierend auf objektiv nachprüfbaren Kriterien	24
	6.2) Transformationsansatz	24
7)	Das Verfahren der Mediation – Ihr Ablauf und die Rolle des Mediators	26
	7.1) Ablauf eines Mediationsverfahrens	27
	7.2) Mediatoren	29
8)	Drei Fallbeispiele aus der Mediation im öffentlichen Bereich	30
	8.1) Interstate 90	30
	8.2) Verkehrsforum Heidelberg	31
	8.3) Runder Tisch Bremen	32
9)	Mediation und kooperative Methoden der Bürgerbeteiligung	33
	9.1) Planungszelle	34
	9.2) Zukunftskonferenz	35
	9.3) Zukunftswerkstatt	35
	9.4) Moderation	35
10)	Der Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich	36
II	Weiterführende Literatur	38
III	Kontaktadressen	39
IV	Standards für Mediation im öffentlichen Bereich	40
V	Summary	45

I Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Aloysius Contareno	11
Abbildung 2:	Mediation und andere Formen der Entscheidungsfindung	13
Abbildung 3:	Konfliktbearbeitung	14
Abbildung 4:	Erscheinungsformen mediativer Konfliktregelung	15
Abbildung 5:	Schematisierter Ablauf eines verwaltungsrechtlichen Zulassungsverfahrens	17
Abbildung 6:	Mängel im herkömmlichen Verwaltungsverfahren	18
Abbildung 7:	Umweltmediation in der Praxis	22
Abbildung 8:	Das Harvard-Konzept	25
Abbildung 9:	Voraussetzungen für ein erfolgversprechendes Mediationsverfahren	27
Abbildung 10:	Phasen eines Verfahrens im öffentlichen Bereich	28
Abbildung 11:	Mediatoren	29
Abbildung 12:	Mediation und verwandte konsensorientierte Verfahren	34

Vorwort



Nach reiflicher Überlegung haben uns insbesondere zwei Erkenntnisse dazu bewegt, eine dritte Auflage unserer Informationsbroschüre zu wagen: Die Tatsache, dass Konflikte im öffentlichen Bereich immer zahlreicher werden und damit Instrumenten wie der Mediation wachsende Bedeutung zukommen kann und die Erfahrung, dass gutes Material zur Information speziell über Mediation im öffentlichen Bereich selten ist.

Natürlich war es nicht möglich, die Broschüre in völlig unveränderter Form als dritte Auflage herauszugeben. Die Entwicklung im Umfeld und innerhalb des Fördervereins selbst machte jedoch Anpassungen notwendig.

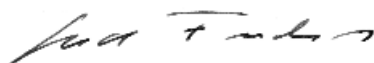
Die Überprüfung der Texte hat ergeben, dass die in ihnen getroffenen fachlichen Aussagen in ihrer wesentlichen Substanz nach wie vor aktuell sind. Auch die Beschreibung der Mehrparteien-Mediation am Beispiel der Umweltmediation bietet sich nach wie vor an. Es haben sich aber Änderungen im formalen und im persönlichen Bereich ergeben, auf die reagiert werden muss. Sehr wesentlich erscheint uns in diesem Zusammenhang, dass der Förderverein nachdem sein Existenzstiftendes Großprojekt zur "Implementierung der Umweltmediation in Deutschland" abgeschlossen war, nicht mehr ausschließlich für die Umweltmediation steht, sondern sich die Arbeit mit der Mediation im öffentlichen Bereich auf die Fahne geschrieben hat, in der die Umweltmediation einen, allerdings wesentlichen Teilbereich darstellt. Dies schlägt sich in einer neuen Vereinsbezeichnung und natürlich in den Texten unserer Veröffentlichungen nieder. Der Schritt von der Umweltmediation zur Mediation im öffentlichen Bereich musste allerdings aus sachlichen Gründen schon vor Projektende getan werden. Der Begriff "Umweltmediation" war in doppelter Hinsicht irreführend: Die Umweltschutzorganisationen hielten das Verfahren für ein Instrument, das ausschließlich dem Schutz der Umwelt zu dienen habe. Die öffentliche Hand ihrerseits vermutete von der gleichen falschen Annahme ausgehend, dass diese Art Mediation die Interessen der grünen Lobby zu vertreten habe und somit gegen sie gerichtet sei.

Natürlich ist das Wissen um die Mediation und ihr Wirken heute schon verbreiteter als zur Zeit des "alten" Fördervereins. Das ist nicht zuletzt auch auf dessen Informationsarbeit und die Unterstützung durch die damalige Schirmherrin, Frau Klaudia Martini, damals Staatsministerin für Umwelt und Forsten in Rheinland-Pfalz zurück zu führen. Frau Martini hat in ihrem Vorwort zur zweiten Auflage dieser Bro-

schüre auf die Umweltmediation bezogen festgestellt: "Es gibt politik- und verwaltungswissenschaftliche Ansätze, der Umweltverwaltung neue Handlungsinstrumente in die Hand zu geben, um die gesellschaftliche Akzeptanz umweltpolitischer und umweltrechtlicher Entscheidungen zu erhöhen. So ist auch das Instrument der Umweltmediation konzipiert worden, um für notwendige Verwaltungsentscheidungen eine neue Akzeptanzbasis zu schaffen."

Leider hat dieses Wissen in der Verwaltungspraxis noch keinen angemessenen Niederschlag gefunden. Im Gegenteil: Die aktuellen finanziellen Probleme des öffentlichen Bereichs haben die Idee der bürgernahen Verwaltung wieder in den Hintergrund treten lassen. So teilt die Mediation das gleiche Schicksal wie andere Formen der Bürgerbeteiligung, etwa die Agenda-21-Moderation oder die Planungszelle. Hier werden sehenden Auges Chancen vertan, "denn das Kooperationsprinzip ist ein wesentliches Element moderner Umweltpolitik. Es dient dem Ziel, die Beteiligten durch die Verbesserung der Informationslage stärker einzubeziehen und damit die Wirksamkeit umweltpolitischer Entscheidungen zu verbessern und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen individuellen Freiheiten und gesellschaftlichen Bedürfnissen herzustellen." (Klaudia Martini).

Der Förderverein erachtet es nach wie vor als seine vornehmste Aufgabe, das Wissen und die Akzeptanz der Mediation, insbesondere der Mediation im öffentlichen Bereich, zu stärken. Neben der wichtigen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zählen insbesondere die Bemühungen um die Qualität des Verfahrens und die Qualifikation der Mediatorinnen und Mediatoren zu den vorrangigen Aufgaben des Fördervereins. Wichtig sind auch die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz des Verfahrens und die Erleichterung der Teilnahme auch finanziell schwacher Gruppen der Gesellschaft an Kooperationsverfahren. Der Verein ist sich darüber im Klaren, dass diese Ziele sinnvoller Weise in enger Zusammenarbeit mit anderen Organisationen gleicher Zielsetzung verfolgt werden müssen. Dabei sind Prestige und Eigennutz schlechte Berater.



Gerd Fuchs

Vorsitzender des Fördervereins Mediation im öffentlichen Bereich

1) Mediation im öffentlichen Bereich als Konfliktmanagement

Konflikte im öffentlichen Bereich werden immer zahlreicher, komplexer und schwerwiegender. Gründe hierfür sind unter anderem die mit wachsendem Wohlstand verstärkten Interessengegensätze zwischen den persönlichen Erwartungen selbstbewusster Bürger und dem von Politik und Verwaltung repräsentierten öffentlichen Interesse und die mit dem Öffnen der Grenzen zunehmenden Spannungen zwischen verschiedenen gearteten Kulturen. Die wichtigsten Interessenblöcke bilden sich um die Themen Umweltschutz, Wirtschaft, Politik/Verwaltung und soziale/kulturelle Anliegen. Langwierige und kostspielige gerichtliche Auseinandersetzungen führen nicht selten zur Verteuerung, schlimmstenfalls Blockade von Innovations-, Investitions- und Reformvorhaben.

Seit einigen Jahren wird in Deutschland deshalb besonders im Zusammenhang mit energie-, abfall- und verkehrspolitischen Vorhaben ein neues Konzept zur gemeinsamen Bearbeitung von Konflikten diskutiert: **Die Mediation im öffentlichen Bereich.**

Ein Mediationsverfahren ist ein freiwilliger Verhandlungsprozess mit Vertretern möglichst aller von einem Vorhaben betroffenen Gruppen unter Hinzuziehung und Leitung eines allparteilichen Mittlers (Mediators)*. Ziel ist die Erarbeitung einer allseits akzeptierten Problemlösung, bei der die Interessen aller beteiligten Parteien angemessene Berücksichtigung finden; das heißt, diese Konfliktregelung soll nicht auf Kosten eines der Beteiligten erreicht wer-

den. Statt dessen steht ein möglicher gemeinsamer Nutzen im Vordergrund (sogenannte „win-win“-Orientierung) und die Aufrechterhaltung beziehungsweise Wiederaufnahme der kommunikativen Beziehungen zwischen den Beteiligten.

Mediation geht davon aus, dass Problemlösungen nicht von Politik und Verwaltung vorgegeben, sondern von allen Beteiligten in einem fairen Verfahren gemeinsam erarbeitet werden. Umweltmediationsverfahren finden deshalb in der Regel im Vorfeld oder parallel zu den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensabläufen (etwa Genehmigungs- oder Zulassungsverfahren) statt. Die bestehenden Entscheidungsstrukturen werden auf diese Weise ergänzt. Interessen des Umweltschutzes sind dabei vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung ebenso zu berücksichtigen wie ökonomische und soziale Gesichtspunkte.

Mediation ist als Instrumentarium dadurch gekennzeichnet, dass sie im Prinzip zur Bearbeitung von Konflikten aller Art herangezogen werden kann, egal, ob zwei Einzelpersonen oder mehrere Gruppen an dem Konflikt beteiligt sind. Die Idee der Mediation ist nicht neu, sondern gründet auf eine Jahrtausende alte Tradition zur einvernehmlichen Regelung von Konflikten.

* Im folgenden Text wird aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung nur die männliche Form genannt.

2) Mediation als Konfliktbearbeitungsmodell – Begriffsgeschichte und -abgrenzung

Der Begriff „Mediation“ stammt aus dem Lateinischen und bedeutet schlicht „Vermittlung“.

Der Gedanke, Konflikte durch eine Verhandlungs- und Vermittlungsstrategie unter Zuhilfenahme von Dritten beizulegen, findet sich schon in der Antike. So vermittelten im antiken Griechenland einzelne Stadtstaaten bei Streitigkeiten zwischen anderen Städten. Es ist zum Beispiel überliefert, dass verschiedene kleinere Städte bei Streitigkeiten zwischen Athen und Sparta ihre Vermittlung angeboten haben. Im antiken China und Japan war die Vermittlung das Hauptmittel, Konflikte zwischen streitenden Parteien zu lösen. Das ist dort grundsätzlich bis heute so. Auch in weiten Teilen Afrikas vermittelten und vermitteln bis heute respektierte Persönlichkeiten, um den beteiligten Streitparteien bei der konstruktiven Lösung ihrer

Probleme zu helfen. Schließlich wurde auch in Glaubensfragen oft ein Modell der Vermittlung zur Lösung von Konflikten angewendet.

Die Anwendung des Begriffs „Mediation“ als ein Modell zur Konfliktbearbeitung taucht in neuerer Zeit erstmals im Bereich des Völkerrechts auf. Dort umschreibt man damit die Vermittlung eines Staates in einem Konflikt zwischen zwei anderen Staaten. Diese Art von Vermittlung in völkerrechtlichen Konflikten durch eine neutrale dritte Kraft (zum Beispiel den Papst) lässt sich auch im 19. Jahrhundert in zahlreichen Beispielen nachweisen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass auch bei den Friedensverhandlungen des 30-jährigen Krieges ein „Mediator“ bei der Aushandlung des Friedensvertrages von 1648 mitgeholfen hat. Aloysius Contareno (vgl. Abbildung 1) war als Gesandter Vene-



Abbildung 1: Aloysius Contareno

digs fünf Jahre als Mediator tätig und hatte nach den Bekundungen aller Parteien maßgeblichen Anteil am Zustandekommen des Friedensvertrages. Unter anderem wurde er besonders dafür gelobt, dass er noch nicht einmal Einladungen einer Partei zum Essen angenommen hatte, um seine Neutralität nicht zu gefährden.

Von Mediation spricht man, wenn

- alle wesentlichen von einem Problem betroffenen Personen und Institutionen
- unter Anleitung eines allparteilichen Dritten
- in einem freiwilligen, ergebnisoffenen und auf Fairness beruhenden Verfahren
- selbstverantwortlich eigene Lösungen für ihr Problem entwickeln (vgl. auch "Standards für Mediation im öffentlichen Bereich" im Anhang).

Mediation ist vor allem dann angebracht, wenn der Konflikt so weit eskaliert ist, dass Drohstrategien vorherrschen oder es bereits zu gezielten wechselseitigen Schädigungen kommt, weil die Beteiligten nicht (mehr) imstande sind, in direkter Begegnung die Probleme kooperativ zu lösen. Die Beteiligten hegen in diesem Fall die Grundüberzeugung, dass eine Lösung nur auf Kosten der anderen Konfliktpartei erreicht werden kann („win-lose-Orientie-

rung“). Doch genau dazu sehen sie sich ohne fremde Hilfe außerstande: Man will mit dem Gegner nichts mehr gemein haben. Was die Parteien an den Verhandlungstisch bringt, ist (zunächst) allein das Interesse an einer Schadensbegrenzung: Die Lage ist so festgefahren, dass die Hauptkonfliktparteien keinen anderen Ausweg mehr sehen, als einen Vermittler zu rufen (sogenanntes „Impasse - Kriterium“). Ein gutes Beispiel aus dem politischen Bereich für solche Konfliktkonstellationen sind etwa die Friedensverhandlungen zwischen den Bürgerkriegsparteien in Nordirland. Der Vermittler bemüht sich dabei um eine Lösung, die den Interessen aller Parteien Rechnung trägt und für die Zukunft weitere Koexistenz möglich machen soll.

Der Kern von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich sind kooperative Verhandlungen zwischen der Verwaltung und anderen Beteiligten, wobei die Lösungsorientierung im Vordergrund steht. Doch nicht jede multilaterale Verhandlung oder gar Diskussion ist Mediation, auch dann nicht, wenn sie von einer neutralen Person geleitet wird: So ist beispielsweise Moderation von der Mediation zu unterscheiden. Anders als der Mediator hat ein Moderator lediglich die Aufgabe, in Verhandlungsrunden auf faire und neutrale Weise die Diskussion zu leiten. Ein Mediator ist dagegen auch für die Strukturierung des Verhandlungsrahmens und die Zusammensetzung der Verhandlungsrunde zuständig. Manchmal wird sogar auf einen neutralen Diskussionsleiter verzichtet: Die Parteien organisieren und leiten ihre Verhandlungen selbst, mit allen damit verbundenen Unwägbarkeiten und möglicherweise Einseitigkeiten. Der gerne geschaffene "Runde Tisch" stellt einen Gattungsbegriff dar. Er ist ein Gesprächsforum, das sich aus Betroffenen, Interessenten oder Experten zusammensetzt und eine beratende Funktion im Hinblick auf eine konkrete Aufgabenstellung hat. Bei Runden Tischen können verschiedene Verfahrenstechniken eingesetzt werden, darunter auch die Mediation oder die Moderation.

Methodisch ist die Mediation unter anderem von der „Schlichtung“ abzugrenzen. Während bei der Mediation die Konfliktparteien in eigener Regie und damit auf freiwilliger Basis eine eigenverantwortliche Lösung für ein Problem entwickeln und dabei vom Mediator unterstützt werden, steht bei der „Schlichtung“ die (manchmal freiwillige) Unterwerfung unter den Spruch eines Dritten, eben des Schlichters, im Mittelpunkt. Dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob der Spruch des Schlichters a priori bindend ist oder nicht. Die Tatsache, dass ein Dritter die Entscheidungsgewalt über einen Konflikt übertragen bekommt, unterscheidet „Vermittlung“ und „Schlichtung“ in fundamentaler Weise. Bei der Mediation entscheiden die

Parteien selbst, ob und wie ein Konflikt zur Zufriedenheit aller geregelt wird.

Mediation, wie sie heute verstanden wird, wurde als Möglichkeit zur Lösung sozialer Konflikte Ende der 60er Jahre in den USA in Reaktion auf ein Rechts- und Gerichtssystem entwickelt, welches als unzulänglich auf die Interessen der Bürger zugeschnitten und wenig flexibel empfunden wurde. Seit den 80er Jahren wird Mediation auch in Deutschland und anderen europäischen Staaten zur Lösung von Konflikten diskutiert und erprobt.

Bei der Bewältigung öffentlicher Konflikte ist in Deutschland die in den USA übliche „klassische Form“ der Mediation im praktischen Einsatz noch selten zu finden. Sie ist sicherlich auch nicht in jedem Verhandlungsprozess notwendig. Das hängt zum Teil mit dem andersartigen US-amerikanischen Rechts- und Verwaltungssystem zusammen (vgl. hierzu auch Kapitel 5). Man kann in Europa eher von mediativen oder mediationsanalogen Verfahren sprechen, das heißt von Verfahren mit Mediationselementen. Solche „mediativen“ Verfahren nehmen gerade in Deutschland immer mehr zu.

3) Mediation im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Konfliktlösungsverfahren

Wie wir sahen gibt es viele Möglichkeiten, Konflikte zu lösen. Auf der gesellschaftlichen Ebene wird durch die Hinzuziehung von Richtern, Gutachtern, Schiedspersonen oder Schlichtern dabei häufig die Regelung des Konflikts auf einen Dritten übertragen. Die Schiedsperson entscheidet zum Beispiel in einem Streit zwischen Nachbarn, zwischen denen es im Zusammenhang mit einem auf der Grundstücksgrenze stehenden Baum zu einer handfesten Auseinandersetzung gekommen ist. Der Verwaltungsrichter entscheidet im Streit zwischen Bauherrn und Baubehörde um die Erteilung einer Baugenehmigung. In diesen und ähnlichen Fällen entscheiden Dritte in Konflikten, die selbst nicht Konfliktpartei sind. Hier besteht der fundamentale Unterschied zur Mediation darin, dass die Beteiligten nicht selbst und in eigener Verantwortung eine Regelung für ihren Konflikt entwickeln. Das übernimmt der neutrale Dritte. In der Mediation schlägt nicht der Dritte eine Lösung vor, die dann gegebenenfalls von den Beteiligten übernommen wird oder manchmal sogar übernommen werden muss, sondern die Parteien klären selbst. Nicht rechtliche Normen, sondern die Erarbeitung einer gemeinsamen Interessenbasis und eines Konsenses stehen im Vordergrund. Bei anderen Verfahren der Konfliktlösung und Entscheidungsfindung spielen dann auch andere Entscheidungsmaßstäbe eine Rolle. Auch die Akteure und die Instrumente zur Um- oder Durchsetzung der Regelungen unterscheiden sich von denen der Mediation. Einen Überblick gibt Abbildung 2.

Nicht selten kommt es bei der Bewältigung von Konflikten zu einer Eskalation, die eine sachliche Lösung des Problems behindert. Anstatt sich auf

die Interessen und Bedürfnisse der Beteiligten zu konzentrieren, versucht man, durch einen Rückzug auf rechtliche Normen seine Position zu stärken. Nicht die sachliche Lösung, sondern eine – quasi „gewaltsame“ – rechtliche Lösung steht dann im Vordergrund. Zwar werden auch in den herkömmlichen Verfahren Lösungen für einen Konflikt getroffen, jedoch sind diese meist nur detailbezogen und begünstigen häufig einseitig eine Partei. Dadurch werden die Beziehungen zwischen den Beteiligten weiter in Mitleidenschaft gezogen, so dass neue Konflikte vorprogrammiert werden.

Mediation legt dagegen großen Wert auf die Beziehungen der Parteien und die Kommunikation untereinander – nicht umsonst heißt ein Buch der Autoren des sogenannten „Harvard-Konzepts“ (vgl. Kapitel 6) in der deutschen Ausgabe „Gute Beziehungen“. Eine weitere Eskalation des Konflikts soll vermieden, statt dessen eine gemeinsame und dauerhafte Regelung gefunden werden. Modellhaft kann dies wie aus Abbildung 2 ersichtlich dargestellt werden.

Eine wichtige Unterscheidung, die auch in Fachkreisen noch häufig zu Missverständnissen führt, ist die dreifache Sichtweise von Mediation als einem bestimmten (institutionalisierten politischen Entscheidungsfindungs-) **Verfahren**, als einer speziellen Konfliktlösungsmethode und als einer besonderen Philosophie, als innere **Haltung** beim Lösen von Konflikten. Alle drei Ebenen beziehungsweise Aspekte werden häufig als Mediation bezeichnet. So ist es in der Praxis gang und gäbe, dass im Rahmen eines Mediations**verfahrens** auch andere **Methoden** zum Einsatz kommen, wie etwa einfache

Moderation oder die Durchführung einer Zukunftskonferenz (vgl. Kapitel 9.2). Umgekehrt kann es vorkommen, dass im Rahmen eines herkömmlichen Verwaltungsverfahrens – etwa beim Scoping-Termin für eine Umweltverträglichkeitsprüfung – eine Verhandlung mit Hilfe der **Mediationsmethode** geführt und eigens hierfür ein Mediator engagiert wird. In beiden Fällen besteht die Gefahr, dass der Mediator – insbesondere wenn er noch nicht über genügend Erfahrung verfügt – keine hinreichend „mediative“ **Haltung** an den Tag legt, indem er zum Beispiel zu sehr auf die technokratische Erzwingung einer Lösung fixiert ist, anstatt auf die Selbstbestimmung der Konfliktparteien zu achten.

Idealerweise kommen alle drei Aspekte zusammen: institutionalisiertes Verfahren, spezielle Methode und mediative Haltung. Da das in reiner Form (zumindest in Europa) aber selten der Fall ist, kann zur groben Orientierung folgendes gesagt werden: Ein „Mediationsverfahren“, in welchem die Mediationsmethode nicht vorrangig oder womöglich gar nicht zur Anwendung kommt, ist keines und verdient den Namen nicht. Und eine Mediation, bei der es dem Mediator an echter mediativer Haltung fehlt, wird mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit früher oder später scheitern beziehungsweise zu suboptimalen Ergebnissen führen.

Mediation und andere Formen der Entscheidungsfindung

	Hauptakteure	Leitgedanke	Instrumente
Mediationsverfahren →	Beteiligte selbst, Mediator	Konsensfindung	Selbstbindung der Verfahrensbeteiligten
Politische Entscheidungsfindung →	politische Mandatsträger	Opportunität, Verfassung, Grundüberzeugung	Mehrheiten, Macht
Verwaltungsverfahren →	Verwaltungsbeamte	rechtliche Rahmenbedingungen, politische Vorgaben	politische Entscheidungen, Verwaltungsentscheidungen
Gerichtliches Verfahren →	Richter	Gesetzeskonformität	richterliche Entscheidung
Schlichtungsverfahren →	Schlichter	Interessenausgleich	Schlichtungsvorschlag, sozialer Druck
Schiedsverfahren →	Schiedsstelle	Interessenausgleich	bindender Schiedsspruch
Gutachterverfahren →	(wissenschaftliche) Gutachter	sachliche Informationsaufbereitung	Überzeugungsarbeit

Abbildung 2: Mediation und andere Formen der Entscheidungsfindung

4) Anwendungsgebiete der Mediation

An sich ist das Konzept der Mediation zur Regelung von Konflikten aller Art geeignet. Allerdings haben sich in den letzten zehn Jahren in Deutschland einige bevorzugte Anwendungsfelder herauskristallisiert (Abbildung 3).

Am Weitesten ist der Einsatz von Mediation im Bereich von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Ehescheidungen verbreitet – vor allem, wenn Kinder betroffen sind. Diese Erscheinungsform der Mediation wird als „Familienmediation“ bezeichnet.

Außerdem kennt man Mediation zur Vermittlung eines Ausgleichs zwischen Tätern und Opfern bei kleineren und mittleren Straftaten („Täter-Opfer-Ausgleich“). Solche Verfahren versprechen vor al-

lem dann Erfolg, wenn Täter und Opfer einander bekannt sind und in irgendeiner Form auch nach der Tat noch Beziehungen zueinander unterhalten müssen, etwa im Familienkreise, unter Kollegen oder unter Nachbarn.

Weitere Anwendungsfelder für Mediation liegen im Bereich der „Schulmediation“ (bei Konflikten unter Schülern beziehungsweise zwischen Schülern und Lehrern) und der „Arbeits- und Wirtschaftsmediation“ (bei Konflikten am Arbeitsplatz, bei Konflikten in oder zwischen einzelnen Unternehmen).

Im Bereich von Bau- und Planungsvorhaben schließlich haben Mediation und ähnliche Methoden des kooperativen Konfliktmanagements (vgl.

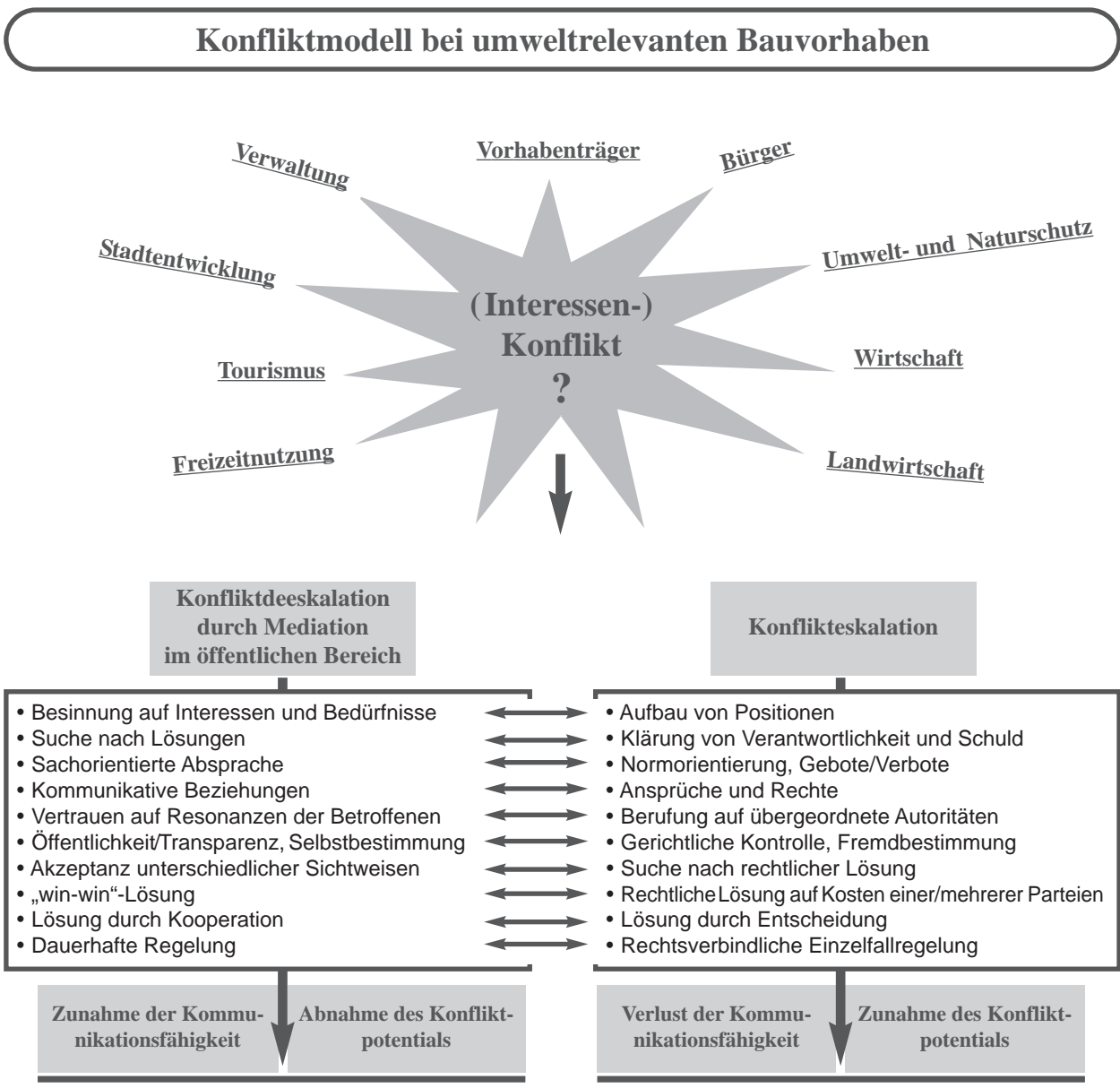


Abbildung 3: Konfliktbearbeitung

Kapitel 9) vor allem Bedeutung erlangt bei der Ansiedlung von Bau- und Industriegebieten, dem Bau von Verkehrseinrichtungen oder Abfallentsorgungsanlagen, der Sanierung von Altlasten und bei Standortfragen. Institutionalisierte Mediationsverfahren werden dabei parallel oder im Vorfeld zu den gesetzlich vorgesehenen Planungs- und Genehmigungsverfahren eingesetzt, um ein Eskalieren von Konflikten zu verhindern oder umzukehren. Indem sich alle Beteiligten eines Vorhabens zur Mitarbeit an der Regelung des Konflikts bereifinden und auch darin unterstützt werden, wird Konsensfindung erleichtert. Dadurch werden bisweilen die Umsetzung der jeweiligen Vorhaben – in der Regel dann in modifizierter, tendenziell verbesserter Form – beschleunigt, eine Klagephase vermieden und so zugleich Kosten gesenkt und z. B. die Umwelt ge-

schont. Auch wenn es nicht zu einer Einigung kommt, werden in jedem Fall die Meinungsverschiedenheiten deutlicher und dadurch besser handhabbar.

Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich weisen typischerweise folgende Merkmale auf:

- Vielparteienkonflikte
- Arbeit mit großen Gruppen
- Interessenvertretung vielfach durch Repräsentanten mit unterschiedlichen Mandaten
- Komplexität der Konfliktthemen und -gegenstände
- Entscheidungskompetenzen meist im politisch-administrativen Bereich
- Konfliktaustragung im öffentlichen Bereich
- Interpersonelle und interorganisatorische Konflikte

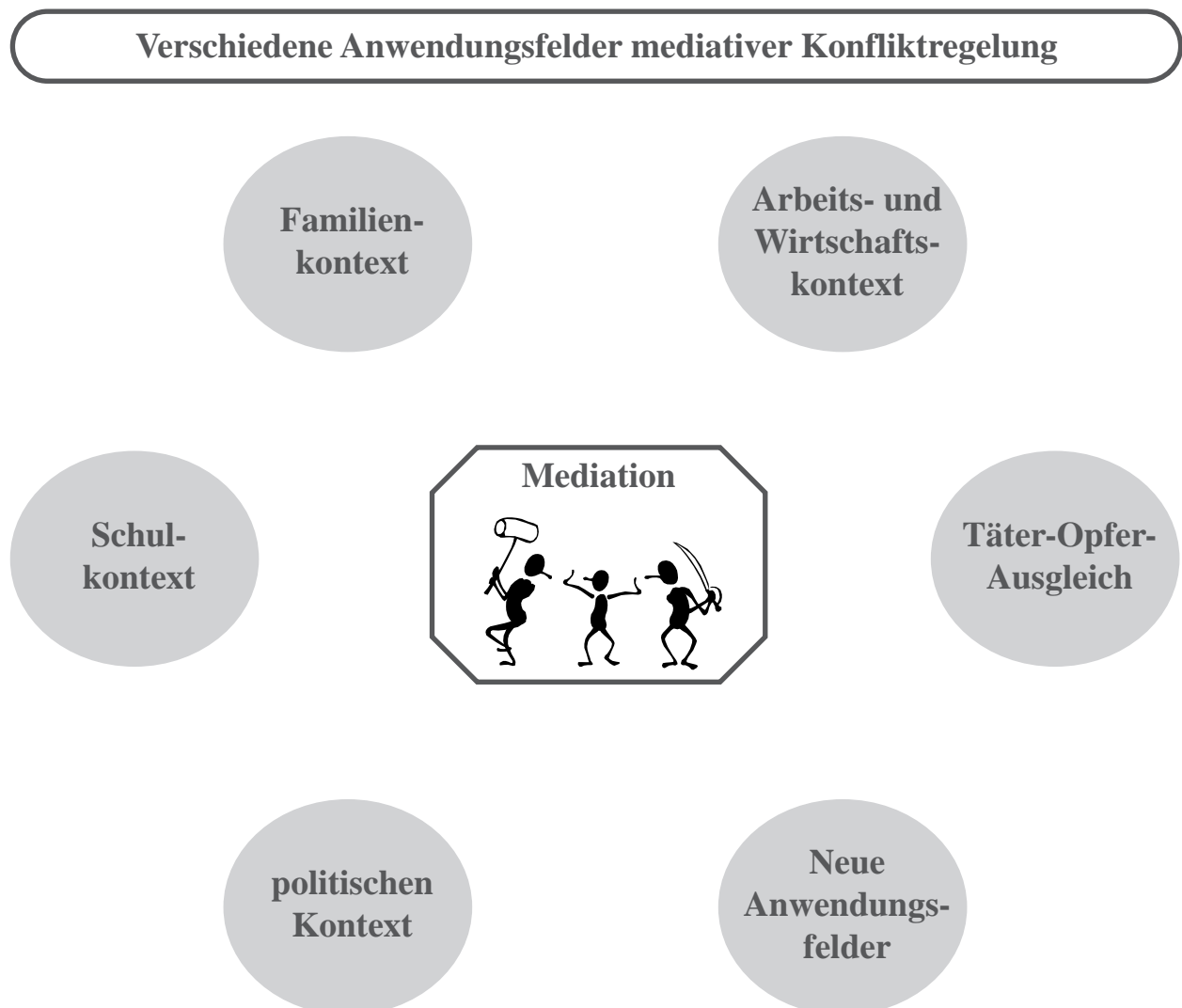


Abbildung 4: Anwendungsfelder mediativer Konfliktregelung

- Ideologisch und weltanschaulich geprägte Wertekonflikte
- Vielfältige und divergierende Interessenebenen
- Macht- und Ressourcenungleichgewichte
- Komplexe wissenschaftlich-technische Fragen mit hoher Unsicherheit
- Unsicherer Ausgang eines möglichen Rechtsstreits.

Seit etwa 25 Jahren haben z. B. Umweltmediationsverfahren als eine Form der Mediation im öffentlichen Bereich vor allem in den USA, kurze Zeit später auch in Kanada, eine große gesellschaftliche Bedeutung bei der Regelung umweltrelevanter Konflikte erlangt. Die zunehmende Unzufriedenheit vieler Bürger in den USA mit den staatlichen Regelungsmechanismen führte dazu, dass man sich auf eine uralte Form einvernehmlicher Konfliktregelung besann und versuchte, die eigenen Interessen und Bedürfnisse mehr und anders in die staatlichen Verfahren einzubringen. Dabei hat sich die Methode der Mediation als erfolgreich herausgestellt – und zwar nicht nur im Zusammenhang mit konkreten Konfliktfällen, sondern auch bei der Entwicklung neuer politischer Strategien und Normsetzungsverfahren, und auch hier wiederum insbesondere im Bereich der kommunalen und staatlichen Umweltpolitik, die ja auch in Deutschland zunehmend an ihre Grenzen stößt.

Verfahren, die in Deutschland nach dem Konzept der Mediation durchgeführt oder in denen zumindest mediative Elemente eine Rolle gespielt haben, waren beziehungsweise sind zum Beispiel (vgl. auch Kapitel 8):

- Die Erarbeitung eines Abfallentsorgungskonzepts des Kreises Neuss
- Die Sanierung der Sonderabfalldeponie in Mönchehagen
- Das Forum Elbtalau
- Die Überdeckung der A7 in Hamburg vom Elbtunnel bis zum Volkspark
- Die Standortfindung für eine Abfalldeponie in Bremen
- Die Verkehrsumgehung Groß-Umstadt
- Die Entwicklung eines Verkehrskonzepts in Heidelberg
- Die Standortsuche Flughafen Berlin-Brandenburg International
- Die Entwicklung des Abfallwirtschaftskonzepts Berlin
- Die Altlastensanierung des Osnabrücker Stadtteils „Wüste“
- Forum Innenstadt Augsburg
- Wiener Platz Forum, München
- Mediationsverfahren „Hauptplatz Landsberg“

5) Mediation im Kontext von Verwaltungsverfahren und politischer Entscheidungsfindung

In Deutschland gibt es im Prinzip einige Möglichkeiten zur Mitwirkung der Bürger an politischen- und Verwaltungsentscheidungen, wie etwa Bürgerbegehren oder Informations- und Mitwirkungsrechte bei Bau- und Planungsvorhaben. Allerdings werden diese Mitwirkungsrechte in der Praxis oft restriktiv gehandhabt. Zu enge Absprachen zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde zum Beispiel können die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zur reinen Formalie werden lassen und einen sachlichen Ausgleich der Interessen erschweren. Statt dessen nimmt die Bereitschaft, eigene Positionen mit allen Mitteln – auch gerichtlichen – zu vertreten, zu. Dies gilt vor allem für den Bereich der verwaltungsrechtlichen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren, die beim Bau oder einer Änderung umweltrelevanter Großvorhaben (Abfallentsorgungsanlagen, Industriegebiete, Umgehungsstraßen etc.) regelmäßig durchgeführt werden müssen.

5.1) Mängel der herkömmlichen Verwaltungsverfahren

Obwohl das verwaltungsrechtliche Zulassungsverfahren von seiner theoretischen und rechtlichen Grundstruktur her Möglichkeiten zur Einbringung von Interessen Dritter beinhaltet (regelmäßig in der Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung, vgl. Abbildung 5), wird vielfach Kritik an dieser Art der Entscheidungsfindung geübt.

An erster Stelle ist dabei die Kritik an der gängigen Praxis **informeller Vorverhandlungen** zu nennen. Nach der Rechtsprechung sind solche Vorverhandlungen zulässig, sofern folgende drei Bedingungen erfüllt sind:

- sachlich gerechtfertigte Vorverhandlungen,
- Wahrung der Kompetenzordnung,
- Berücksichtigung des Gebots einer gerechten Interessenabwägung

Ablauf und Einbettung eines verwaltungsrechtlichen Zulassungsverfahrens

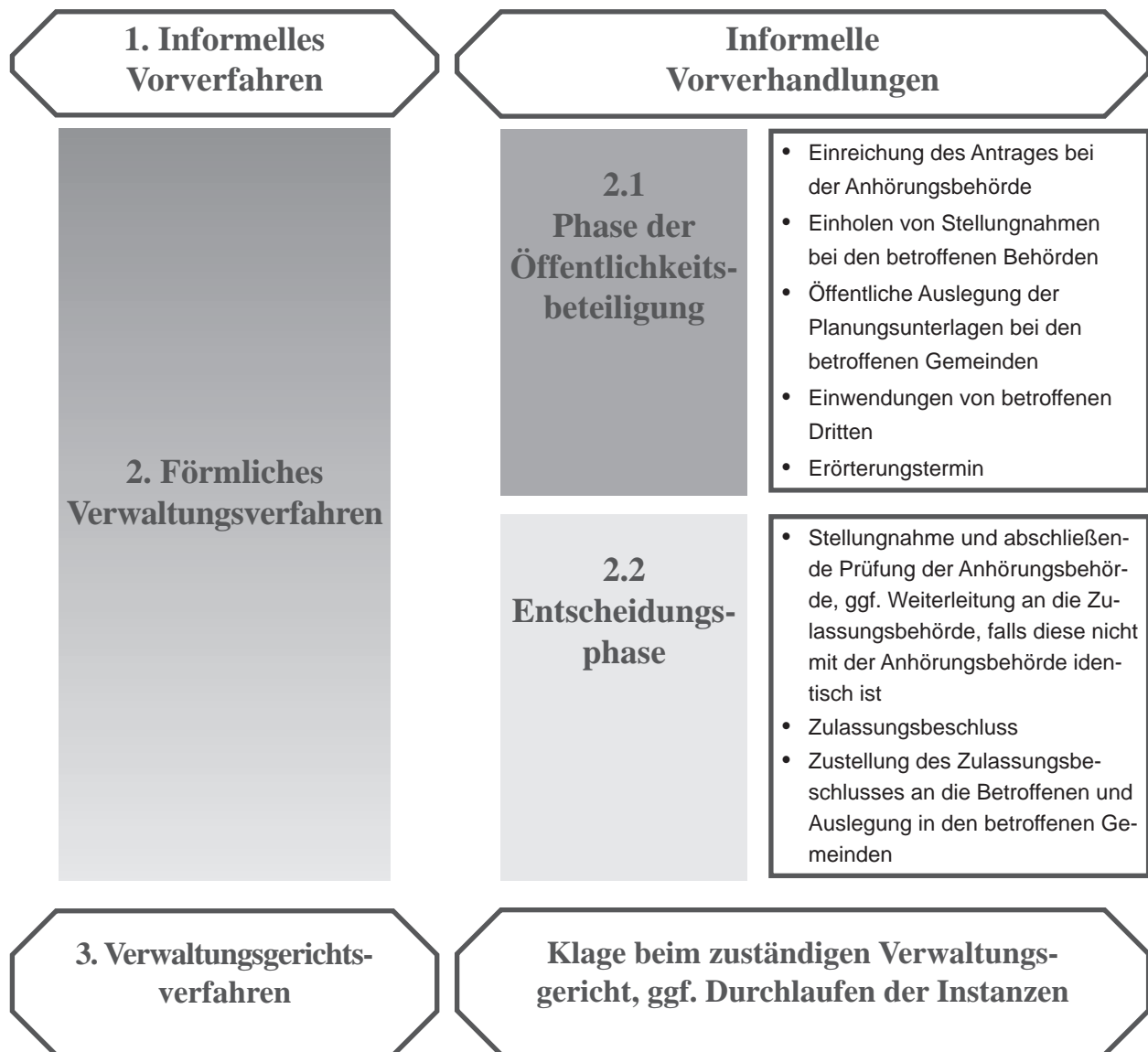


Abbildung 5: Schematisierter Ablauf eines verwaltungsrechtlichen Zulassungsverfahrens

Zwar sind die innerhalb dieses Verfahrensstadiums (oder besser: Vorverfahrensstadiums) erzielten Resultate grundsätzlich weder für die Behörden noch für den Träger des Vorhabens rechtlich bindend, man wird allerdings häufig eine faktische Bindung dieser Parteien an die manchmal in jahrelangen Verhandlungen erzielten Ergebnisse beobachten können. Daher ist dann auch eine wesentliche Veränderung des Vorhabens durch die Einbringung der Interessen betroffener Dritter im darauf folgenden förmlichen Verwaltungsverfahren nicht zu erwarten. Im Ergebnis bedeutet dies nichts anderes, als dass die gesetzlich vorgeschriebene Phase der Öffent-

lichkeitsbeteiligung im Anhörungsverfahren erst zu einer Zeit beginnt, in der sowohl für den Vorhabenträger als auch für die zuständige Behörde der Planungsprozess faktisch nahezu abgeschlossen ist.

Demnach stellt die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren für Vorhabenträger und Behörde eigentlich nur noch eine Pflichtübung dar, die möglichst schnell und ohne Komplikationen durchzuziehen ist. Wenn Einwände gegen das Vorhaben erhoben werden, sind die Erfolgsaussichten relativ gering, da man sich in der Regel bereits im Rahmen der informellen Vorverhandlungen

Mängel im herkömmlichen Verwaltungsverfahren

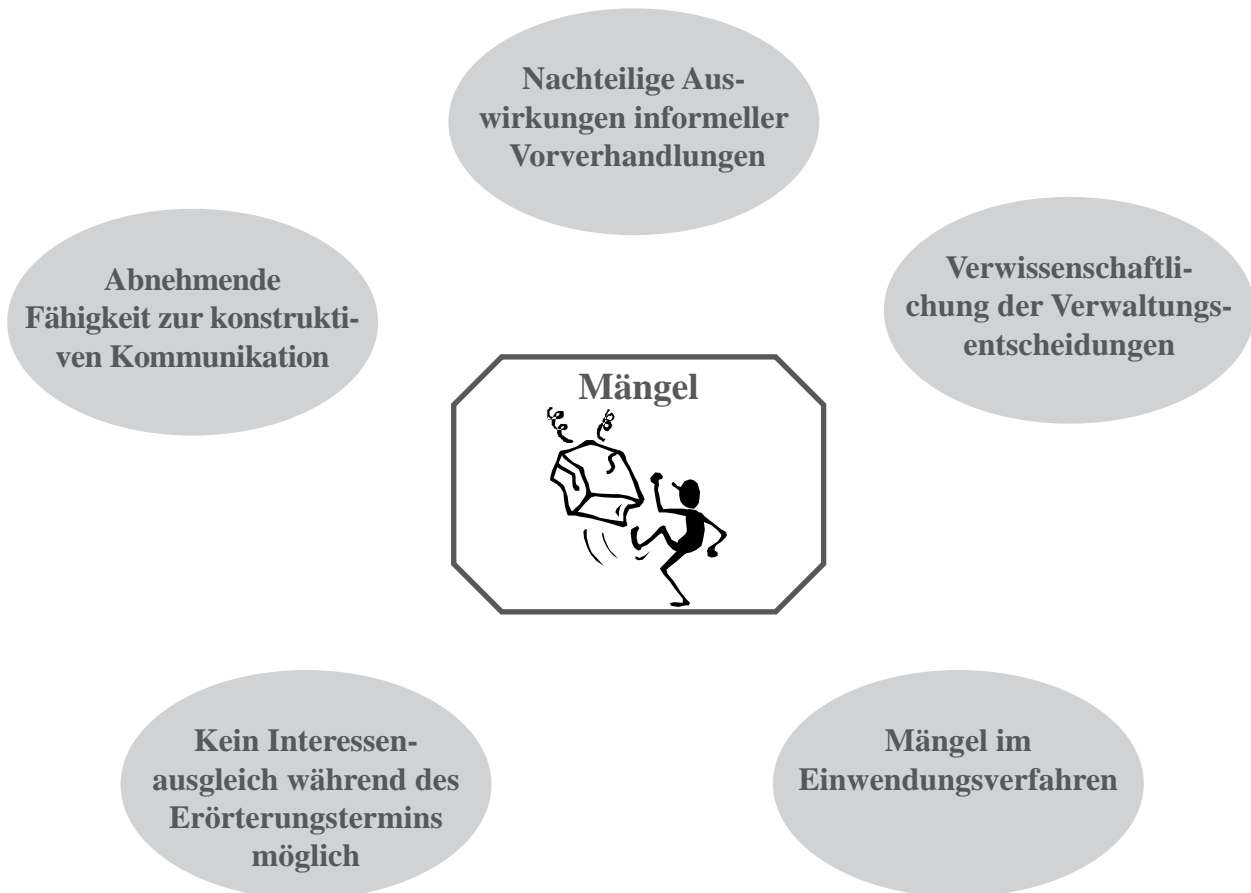


Abbildung 6: Mängel im herkömmlichen Verwaltungsverfahren

gen über mögliche Einwendungsgründe verständigt hatte und die Planung des Vorhabens entsprechend danach ausgerichtet wurde. Meist legt man sich bereits eine Strategie zurecht, mit der man auf mögliche Einwendungen reagieren kann. In dem Verfahrensabschnitt, in dem grundsätzlich die Interessen von Dritten artikuliert werden und Beachtung finden sollten, geht es daher für die Behörden und den Träger des Vorhabens oft nur noch darum, die bereits vorher getroffenen Entscheidungen zu rechtfertigen. Insofern bilden sie eine Art Koalition gegenüber den Interessen Dritter, die dem Verwaltungsverfahren meist mit Misstrauen entgegneten. So haben viele Bürger das Gefühl von Ohnmacht und Resignation, da die Chancen, wirklichen Einfluss auf die Planungsentscheidung nehmen zu können, als gering eingeschätzt werden.

Dieser Effekt wird in den Fällen, in denen auch der Träger des Vorhabens eine staatliche Behörde ist – so zum Beispiel im Bereich der Abfallentsorgung oder beim Straßenbau – zusätzlich verstärkt, da für den betroffenen Bürger nur selten zu erkennen ist, wie das Verfahren zwischen den einzelnen Behörden (antragstellende Behörde, Genehmigungsbehörde, betroffene Drittbehörden) abläuft, vielmehr erscheinen diese nach außen hin als ein geschlossenes System von gebündelten Interessen.

Diese besondere Konstellation (Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde auf der einen, Bürger und Interessengruppen auf der anderen Seite) wirkt sich aus der Sicht der von einem Vorhaben betroffenen Dritten negativ auf die Phasen des Einwendungsverfahrens und des Erörterungstermins aus.

Was das **Einwendungsverfahren** betrifft, so rechnen sowohl der Antragsteller als auch die zuständige Behörde mit möglichen gerichtlichen Klagen. Dies veranlasst sie, schon bei der Antragstellung und bei der Auslegung der entsprechenden Unterlagen extreme Positionen einzunehmen und alle Schwachstellen zu verschweigen. Öffentlichkeitsarbeit wird nur soweit geleistet, wie die positiven Aspekte dabei herausgestellt werden können oder dies gesetzlich vorgeschrieben ist. Dritten wird als Folge daraus die Informationsbeschaffung zur Stütze der eigenen Position erschwert. Die Einbringung eigener Gutachten ist dagegen für Dritte oft sehr kostspielig und darüber hinaus auch in der Kürze des Einwendungsverfahrens (in der Regel ein Monat Auslegung der Unterlagen plus zwei Wochen Einwendungsfrist) kaum zu realisieren. Zwar haben Dritte, die von einem Vorhaben betroffen sind, grundsätzlich die Möglichkeit, gemäß § 29 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) Akteneinsicht zu erhalten, allerdings kann diese gemäß § 30 VwVfG mit dem Hinweis auf die Einhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verwehrt werden. Darüber hinaus ist von seiten der Behörden oft ein strategisches Vorgehen bezüglich der Preisgabe von Informationen zu beobachten, die mit großer Reserviertheit und oft erst spät – möglicherweise im Hinblick auf das Einwendungsverfahren zu spät – erteilt werden, da jeder interessierte Bürger als potentieller Gegner eines Vorhabens angesehen wird. Dies führt schließlich dazu, dass das Einwendungsverfahren, welches grundsätzlich zur konstruktiven Beteiligung aller Betroffenen zum Zwecke eines Interessenausgleichs dienen soll, diese Funktion häufig nicht erfüllen kann, im Gegenteil, es fördert geradezu die Einnahme gegensätzlicher Positionen.

Vor diesem Hintergrund wird auch der **Erörterungstermin** als Kernstück der Öffentlichkeitsbeteiligung im verwaltungsrechtlichen Zulassungsverfahren von den betroffenen Bürgern oft als Farce empfunden, da dieser nicht seiner eigentlichen Aufgabe des Interessenausgleichs gerecht werden kann. Gerade bei der Planung umweltrelevanter Großprojekte hat sich gezeigt, dass im Laufe des Zulassungsverfahrens die dann auch in den Medien offen ausgetragenen Gegensätze zwischen den verschiedenen Beteiligten sehr groß und schier unüberwindbar werden. Eine sachliche Diskussion und ein Ausgleich der Interessen im Rahmen des Erörterungstermins wird daher von keiner Seite mehr ernsthaft in Betracht gezogen.

Daher stehen sich auch im Erörterungstermin meist zwei gegensätzliche Parteien gegenüber, die extreme Positionen einnehmen. Zum einen stellt der Trä-

ger des Vorhabens sein Konzept vor, was im Hinblick auf seine Wünsche und Vorstellungen optimal ausgearbeitet worden ist und aus seiner Sicht keiner Änderung mehr bedarf. In dieser Position wird er zumeist von der Zulassungsbehörde unterstützt, die durch die intensiven informellen Vorverhandlungen ihren Teil zur Entstehung des Konzepts beigetragen hat. Dabei werden sie oft durch eine Vielzahl von Sachverständigen in ihrer Position gestützt, deren Aufgabe es ist, mögliche technische, rechtliche und umweltpolitische Bedenken der Einwender zu zerstreuen bzw. zumindest scheinbar zu entkräften.

Auf der anderen Seite sehen die Einwender, die zu dem Erörterungstermin geladen werden, von vornherein keine Möglichkeit, auf die Gestaltung des geplanten Vorhabens einzuwirken. Obwohl sie inhaltliche Anmerkungen zum Vorhaben eingebracht haben, wird die Chance, beim Träger eines Vorhabens und den zuständigen Behörden mit ihrem Anliegen Gehör zu finden, gering eingeschätzt. Vielmehr achten sie darauf, ihre Kritik medien- und damit öffentlichkeitswirksam anzubringen. Dies führt letztendlich dazu, dass ein Vorhaben kategorisch abgelehnt wird und man sich gedanklich schon mit einem möglichen folgenden Gerichtsverfahren befasst.

Letztlich ist auch der **formale Ablauf** eines Erörterungstermins manchmal wenig geeignet, ein konstruktives Klima zu schaffen, in welchem die Interessen aller Beteiligten sachlich erörtert werden könnten. Viele Verhandlungsleiter, die meist aus den Reihen der Behörden kommen, haben wenig Erfahrung in Sachen Verhandlungsführung und Kommunikation. Dies kann nun dazu führen, dass die Einwender wie Zeugen und nur zu den Themenkomplexen gehört werden, zu denen sie sich bereits im Einwendungsverfahren geäußert haben. Auf diese Weise kommt keine Diskussion über wesentliche Aspekte des Vorhabens zustande, sondern im Ergebnis findet nur eine Art Anhörung der Betroffenen statt. Eine solche Vorgehensweise ist für die von einem Vorhaben betroffenen Personen und Interessengruppen höchst unbefriedigend und keineswegs sachdienlich.

Neben diesen durch den Ablauf des Zulassungsverfahrens begründeten Kritikpunkten gibt es noch zwei weitere Aspekte, die dazu beitragen, dass sich bei der Planung öffentlich relevanter Projekte oftmals heftige Konflikte zwischen den Beteiligten entwickeln.

Viele Entscheidungen im planerischen Bereich müssen von der Verwaltung getroffen werden, wobei ihr vom Gesetzgeber ein Ermessensspielraum eingeräumt wird. Allerdings sind Verwaltungsbehörden

wegen der Komplexität solcher Entscheidungen oft überfordert und müssen auf die Hilfe externer technischer bzw. ingenieurwissenschaftlicher **Sachverständiger** zurückgreifen. Die Gutachten, die dabei entstehen, berücksichtigen dann den „Stand der Wissenschaft und Technik“, um Aussagen über die Auswirkungen und Risiken eines Vorhabens machen zu können. Die Verwaltungsentscheidung wird „verwissenschaftlicht“. Für den Bürger jedoch sind diese Gutachten oft in einer für sie unverständlichen Fachsprache (beispielsweise DIN-Normen) abgefasst und beinhalten nur selten Ausführungen zu Fragen der Sozialverträglichkeit bzw. der Technologiefolgenabschätzung, also gerade zu den Aspekten, von denen der Bürger in besonderer Weise berührt ist. Daher steht die Bevölkerung solchen Gutachten meist misstrauisch gegenüber, zumal sie auch keinen Einfluss auf die Beauftragung der Gutachter und über die von den Sachverständigen zu beurteilenden Sachfragen haben. Es entsteht somit eine gewisse Distanz zwischen der Wirklichkeit, die der Bürger wahrnimmt, und der Verwaltungswirklichkeit, wie die Behörde sie sieht.

Schließlich führen all die beschriebenen Missstände in ein komplexes Konfliktfeld, in dem sich meist zwei, manchmal auch mehrere Parteien mit unterschiedlichen Positionen gegenüberstehen. Der Träger eines Vorhabens, der für sich selbst eine gut durchdachte Planung beansprucht, wird in der Öffentlichkeit und in den Medien manchmal des Umweltfrevlers bezichtigt. Dagegen werden die von einem Vorhaben betroffenen Dritten meist als Opfer dargestellt, die nur wenige Möglichkeiten haben, sich zur Wehr zu setzen. Die Verwaltungsbehörden stehen meist dazwischen. Man wirft ihnen von seiten der Bürger eine starke Koppelung an die Wirtschaft vor, die wiederum unzufrieden mit den Auflagen ist, die ihrem Vorhaben von der Genehmigungsbehörde häufig auferlegt werden. Daher sind die Beziehungen untereinander oft von gegenseitigem Misstrauen aller Beteiligten geprägt, das eine sachliche Lösung des Konflikts behindert. Die Fähigkeit zur Kommunikation und damit die Chance zu einem wirklichen Ausgleich der Interessen innerhalb des gesetzlichen Verfahrens geht verloren, so dass die gesetzlichen Verfahren ihrer eigentlichen Funktion des Interessenausgleichs in den meisten Fällen nicht mehr gerecht werden. Vielmehr handeln Behörden und Träger eines Vorhabens nicht selten nach der fragwürdigen Maxime: **Entscheiden – Ankündigen – Verteidigen.**

5.2) Mediation im öffentlichen Bereich und Verwaltungsverfahren

Hier setzt, wengleich mit einem etwas anderen Fokus (siehe unten), die Mediation an. Die Erfah-

rungen mit den bisher in Deutschland durchgeführten Umweltmediationsverfahren zeigen, dass Konflikte durch die konstruktive Aufarbeitung der Interessenlagen unter aktiver Beteiligung der Betroffenen häufig zur Zufriedenheit aller geregelt werden können. Auch in den Fällen, in denen ein absoluter Konsens in der Kernfrage zwischen den Beteiligten nicht erreicht werden konnte, war man mit dem Verfahren an sich meist durchaus zufrieden und schätzte andere Fortschritte, die auf diese Weise häufig erreicht werden konnten: verbesserte Informationslage, verbessertes Gesprächsklima, Konsens oder Kompromisse in Teilbereichen, anderweitige Kompensationen, „klarere Fronten“ bei verbliebenen Meinungsverschiedenheiten.

Durch die Transparenz des Verfahrens und die Bereitstellung von umfassenden Informationen für alle Beteiligten dienen Mediationsverfahren der Vermeidung von Missverständnissen und dem Abbau von Misstrauen. Das Konfliktpotential wird dadurch reduziert und die Auseinandersetzung versachlicht. Die weitere Eskalation des Konflikts kann gestoppt, oft ins Gegenteil verkehrt werden. Blockaden werden aufgelöst. Einigungen oder Teileinigungen werden auf diese Weise überhaupt erst möglich. Im Ergebnis können Genehmigungsverfahren auf diese Weise manchmal verkürzt und eine gerichtliche Klagephase vermieden werden. Das kann insgesamt Zeit- und Kostenvorteile für den Träger eines Vorhabens und die beteiligten Behörden bedeuten. Dafür sind diese oft durchaus bereit, Abstriche von ihren ursprünglichen Vorstellungen zu machen und die Interessen der Betroffenen stärker zu berücksichtigen.

Eine Schwierigkeit besteht in der Praxis häufig darin, dass die Beteiligten z. B. in einem Umweltkonflikt zunächst dazu neigen, Mediation zuvörderst als ein Instrument anzusehen, das ihnen selbst helfen kann, ihre Positionen durchzusetzen, teils aus Unkenntnis der Mediationsmethode, teils aufgrund ihrer konfliktbedingten Fixierungen. Wenn Mediation in Erwägung gezogen wird, wird sie häufig seitens der Antragsteller und oft auch seitens der Behörden als ausschließliches Instrument der Akzeptanzbeschaffung oder Verfahrensbeschleunigung missverstanden, seitens der Umweltschutzgruppen und anderen Betroffenen als ein Instrument der erweiterter Bürgerbeteiligung. Wohl kann das bei der einen oder anderen Position im Laufe des Verfahrens im Ergebnis einmal der Fall sein. Die Intention von Mediation ist aber eine ganz andere: eben *Konfliktvermittlung*. Eine erfolgreiche Mediation beinhaltet deshalb die Abkehr von einigen ursprünglichen Positionen zugunsten anderer Fortschritte und Gewinne, und zwar bei allen Beteiligten! Echte Bereitschaft, sich auf „die anderen“ einzulassen sowie Of-

fenheit und Flexibilität in den einzelnen Positionen sind daher unverzichtbare Vorbedingung für Mediation.

Tatsächlich werden in Mediationsverfahren Bürger mehr als sonst üblich beteiligt. Bürgerbeteiligung ist aber nicht ihr eigentlicher Zweck (vgl. hierzu Kapitel 9). Ebenso wird sie manchmal missbraucht, um für Planungsvorhaben Akzeptanz zu beschaffen, manchmal dazu Verwaltungsverfahren "durchzupeitschen". Je weiter sich Mediation im öffentlichen Bereich ausbreitet, desto mehr dürften solche wenig zweckdienlichen, wenngleich menschlich verständlichen Instrumentalisierungsversuche der Mediation allerdings zurückgehen. In anderen Bereichen ist man da schon weiter: In der Familienmediation und im Täter-Opfer-Ausgleich wird Mediation zum Beispiel grundsätzlich nur dann durchgeführt, wenn alle Konfliktbeteiligten ausdrücklich zustimmen, sich ernsthaft freiwillig einigen und also gegebenenfalls auch der anderen Seite entgegenkommen zu wollen!

Diese Bereitschaft ist ein Prüfstein dafür, ob ein Mediationsverfahren wirklich aussichtsreich erscheint. Bei Zweifeln kann sich zumindest ein Vorversuch lohnen: So könnte zunächst etwa ein verwandtes und weniger aufwendiges Verfahren angebracht sein, zum Beispiel Moderation. Wenn sich im Laufe der Moderation dann Illusionen abbauen lassen und allseits die Einsicht wachsen sollte, dass echte Verhandlungs- und Einigungsbereitschaft nötig und zugleich möglich ist, kann mit einiger Aussicht auf Erfolg zu Mediation übergangen werden. Auch dann werden sich im Laufe des Mediationsverfahrens Instrumentalisierungsversuche nicht gänzlich vermeiden lassen – der Gruppendruck, die öffentliche Meinung und vor allem der Mediator sorgen dann allerdings für ein mächtiges Korrektiv – oder aber es wird eine eigenständige "Vormediation" durchgeführt mit dem Ziel festzustellen, ob eine Mediation tatsächlich gewagt werden soll.

Ein weiterer Prüfstein für die Erfolgchancen von Mediation liegt in der internen Struktur und Organisation der Konfliktparteien. Da nicht alle, die an einem Vorhaben interessiert oder von ihm betroffen sind, an der Mediation teilnehmen können, sondern nur jeweils einige Repräsentanten, besteht das Problem ihrer Legitimation und Rückbindung. Das schönste Verhandlungsergebnis nützt nichts, wenn die Institution, für die ein Vertreter oder eine Vertreterin in der Mediation verhandelt hat, das gefundene Ergebnis nicht mitträgt. Ebenso sind Verhandlungen schwierig, wenn die verhandelnden Personen öfters wechseln. Eine Institution, die an einem Mediationsverfahren teilnehmen will, muss also zunächst intern Klarheit und Kapazitäten schaffen,

um überhaupt ein ernst zu nehmender Verhandlungspartner sein zu können. Nur dann lassen sich auch Erfolge erzielen. Dieses Problem wird insbesondere von Umweltschutzgruppen, aber häufig auch seitens der öffentlichen Verwaltung unterschätzt. Manchmal ist es schwieriger, die internen zentrifugalen Kräfte zu bündeln, als mit den anderen Konfliktparteien zu verhandeln.

Gegen Mediation im öffentlichen Bereich besteht schließlich häufig vor allem seitens der Juristen und Politiker der Vorbehalt, sie könnte die gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren ersetzen wollen oder zumindest faktisch unterhöhlen. Die amerikanische Bezeichnung „Alternative Dispute Resolution“ für Runde Tische, Moderation, Mediation, Schlichtung etc. suggeriert das zusätzlich. Im deutschen Verwaltungs- und Rechtssystem ist eine Substitution von Verwaltungsverfahren durch Mediationsverfahren dagegen nicht möglich und eine faktische Unterhöhung jedenfalls dann nicht zu befürchten, wenn seriös gearbeitet wird. Letzteres insofern, als die öffentliche Verwaltung und in der Regel auch die Politik erstens selbst in die Mediationsverfahren einbezogen werden und dort direkt ihre Belange einbringen können und zweitens sie nach wie vor die Pflicht beziehungsweise die Möglichkeit haben, einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug sicher zu stellen oder einen demokratisch legitimierten parlamentarischen Beschluss herbeizuführen. Was rechtlich nicht zulässig ist, dem werden die Verwaltungsvertreter in der Mediation erst gar nicht zustimmen. Und sollten sie es, aus welchen Gründen auch immer, einmal dennoch tun, bleibt ihnen nach wie vor die Möglichkeit, jederzeit den Konsens ganz oder punktuell wieder aufzukündigen oder die Teilnahme an der Mediation abzubauen, wenn sie ihren Irrtum bemerken oder von Politik oder Justiz diesbezüglich zur Rechenschaft gezogen werden. Mediationsverfahren sind also keine Konkurrenz, sondern eine sinnvolle Ergänzung zu den bestehenden Verwaltungsverfahren. Die bestehenden Methoden der Entscheidungsfindung können so neue Impulse erfahren.

Der gesetzliche Rahmen erlaubt heute schon den Einsatz des Instrumentariums der Mediation bei einzelnen Verfahrensschritten. Bei Zulassungsverfahren etwa findet das Verwaltungsverfahren nicht nur innerhalb des Verwaltungsapparats statt. Die Einbeziehung Dritter im Rahmen von Verwaltungsentscheidungen ist hier möglich und manchmal sogar geboten, wenn die Sachlage es erfordert. Auch die Öffentlichkeit wird in vielen Fällen – jedenfalls formal – im Rahmen von Anhörungsverfahren und Erörterungsterminen beteiligt (vgl. Abbildung 5). Zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Schutz der Belange der Umwelt müssen auch Umweltver-

Die Umweltmediation in der Praxis

Mediatoren sorgen in verschiedenen Phasen eines Verwaltungsverfahrens für einen sachlichen Dialog zwischen den Beteiligten.



Abbildung 7: Umweltmediation in der Praxis

bände beteiligt werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn umweltrelevante Großvorhaben wie Industriegebiete, Abfallentsorgungsanlagen oder Umgehungsstraßen errichtet oder verändert werden sollen, bei deren Genehmigung eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss (zum Beispiel im Rahmen des „Scoping-Verfahrens“). Da also die meisten betroffenen Gruppierungen sowieso am Verwaltungsverfahren beteiligt werden müssen (wenn auch in anderer Form als in einer Mediation), ist der Weg zum Mediationsverfahren nicht weit. Grundsätzlich gilt: Mediation kann überall eingesetzt werden, wo verhandelt wird. Das gilt auch bei sogenannten gebundenen (z.B. atomrechtlichen) Verfahren.

Nach dem herkömmlichen Verständnis obliegt die Durchführung des Verwaltungsverfahrens den Behörden selbst. Es ist aber in einigen Fällen auch heute schon möglich (wenn auch noch nicht häufig praktiziert), dass ein neutraler Dritter mit der Durchführung einzelner Schritte eines Verwaltungsverfahrens von der grundsätzlich zuständigen Behörde betraut wird. Das gilt insbesondere im Bereich des Bauplanungsrechts, wo man diese Möglichkeit ausdrücklich in die gesetzlichen Regelungen aufgenommen hat (§ 4b Baugesetzbuch).

In Planfeststellungsverfahren bietet sich wie schon erwähnt der zentrale Verfahrensschritt zur Öffent-

lichkeitsbeteiligung, der Erörterungstermin, an, um unter Zuhilfenahme eines neutralen Moderators oder Mediators zu einem sachgerechten Ausgleich der Interessen gelangen zu können. Ohnehin werden Erörterungstermine moderiert, herkömmlicherweise von einem im Einzelfall eigens damit beauftragten Mitarbeiter der Anhörungsbehörde. Hier ist der Schritt zum Einsatz eines neutralen Moderators oder, wenn sich die Beteiligten darauf einlassen wollen, Mediators, deshalb nur klein.

Schließlich besteht auch nach dem Abschluss eines förmlichen Verwaltungsverfahrens noch die Möglichkeit, die Mediation vor der Realisierung eines Vorhabens einzusetzen, um Unklarheiten, die bei der Durchführung auftauchen, gemeinsam zu regeln. Schematisch sehen daher die Einsatzmöglichkeiten beispielsweise der Umweltmediation wie aus Abbildung 7 ersichtlich aus.

Insgesamt schreitet der Gedanke, andere Formen der Kommunikation bei Verwaltungsverfahren zu installieren, allmählich fort. Es gibt bereits Bemühungen, weitere Elemente von kooperativen Verfahren des Konfliktmanagements wie Mediation auch formell in die gesetzlichen Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden (zum Beispiel in einem eigenen Paragraphen zum Interessenausgleich in Genehmigungsverfahren im Entwurf eines Umweltschutzbuches). Auf diese Weise kann wahrschein-

lich der Scheu, welche in Deutschland doch gerade in Behörden noch weit verbreitet ist, entgegenge- wirkt werden, neue Formen der Kommunikation bei Verwaltungsverfahren auch tatsächlich zu „wagen“. So ist festzustellen, dass sich Umweltmediations- verfahren als hoffnungsvolle Innovation erwiesen haben.

Sie können helfen bei der Bewältigung von Konflikten

- **im politisch-konzeptionellen Bereich:**

als Integration von Ökologie und Ökonomie, Umset- zung des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung, Umsetzung der Ergebnisse der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio (Agenda 21), Regelungen in der Energie-, Abfall- und Verkehrspolitik, bei der tech- nischen und gesellschaftlichen Normensetzung;

- **in Verwaltungsverfahren:**

bei Standortfragen, Anlagengenehmigung, Um- weltverträglichkeitsprüfung, Verkehrsplanung, Ver- kehrskonzepten, Abfallwirtschaftskonzepten, Raum- und Landschaftsplanung, Einrichtung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten; beim öf- fentlichen Personennahverkehr;

- **im Bereich Wirtschaft:**

bei Industrieansiedlung/-umsiedlung, Öko-Audit, umweltfreundlichem Management im Unterneh- men, betrieblicher (beteiligungsorientierter) Um- weltpolitik, Dualem System, Mehrwegquote, Ver- packungsverordnung, Rekultivierungsvorhaben, Altlastensanierung.

6) Das Harvard-Konzept des sachgerechten Verhandeln und der Transfor- mationsansatz

Mediation im öffentlichen Bereich greift auf zwei verschiedene theoretische Leitbilder zurück, die quasi die „Philosophie“ der Mediation im öffentli- chen Bereich darstellen: das Harvard-Konzept und den Transformationsansatz.

6.1.) Das Harvard-Konzept

Eine wesentliche theoretische Grundlage der Me- diation ist im „Harvard-Konzept“ zu sehen, einem allgemeinen und anerkannten Konzept zur Bewälti- gung von Konfliktsituationen mit dem Ziel eines sachgerechten Ergebnisses. Es soll wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung für das Verständnis von Mediationsverfahren hier kurz dargestellt werden:

Zu Beginn der 80er Jahre entwickelten die Juristen *Roger Fisher* und *William Ury* an der Harvard-Law- School in Boston (USA) ein Konzept zur Lösung von Konflikten auf der Basis von Verhandlungen. Im Mittelpunkt dieser Verhandlungsstrategie stehen die guten Beziehungen zwischen den Verhandeln- den sowie der Wille der Beteiligten, in fairen Ver- handlungen einen sachlichen, für alle Parteien möglichst vorteilhaften Konsens zu erzielen.

Ziel dieses Konzepts ist es, Konflikte in Verhand- lungsprozessen so zu lösen, dass ein Ergebnis nicht

auf Kosten einer oder gar mehrerer beteiligter Par- teien erzielt wird. Vielmehr steht die inhaltliche Lö- sung des Problems und der gleichzeitige Nutzen al- ler Beteiligten („win-win“-Situation) im Vordergrund dieser Strategie des „sachgerechten Verhandeln“.

Die Strategie stützt sich auf vier Grundprinzipien (vgl. Abbildung 8, S. 25):

6.1.1) Trennung von Personen und Problemen

Im Sinne einer erfolgreichen, sachgerechten Ver- handlung besteht der erste Schritt des Mediators darin, Sache und Problemsicht der Beteiligten von- einander zu trennen. Der Mediator versucht, seinem Gegenüber als Gleichrangigem zu begegnen und sich unabhängig von der Person des Gesprächspart- ners mit dessen Ansichten auseinanderzusetzen.

Das ist deshalb zweckmäßig, weil Verhandlungs- prozesse nur allzu oft von Missverständnissen, Sympathien, Abneigungen, Vorurteilen oder Profil- ierungssucht der Konfliktparteien gekennzeichnet sind, die eine sachliche Problemlösung behindern können. Die sachliche Seite eines Problems rückt so in den Vordergrund. Die Auseinandersetzung mit der Darstellung, nicht mit der Person des Gegenü- bers als Kontrahent ist gefordert.

6.1.2) Konzentration auf Interessen anstatt auf Positionen

Der zweite, zentrale Ansatz des Harvard-Konzepts besteht darin, sich auf die verborgenen Interessen, nicht auf die nach außen artikulierten Positionen zu konzentrieren, die die wahren Interessen einer Partei häufig überdecken. Man fragt also nicht, was man selbst und die anderen wollen, sondern warum man gerade dieses will und nicht etwas anderes.

Oft zeigen sich dann überraschend Lösungsmöglichkeiten, die allen Beteiligten genügen könnten. Denn die Positionen spielen plötzlich keine Rolle mehr, vielmehr kommt es auf die Motive an, die jemanden in einem Verhandlungsprozess dazu bewegen, eine bestimmte Position zu vertreten. Wenn Anwohner einer viel befahrenen Straße als Position etwa den Bau einer Umgehungsstraße fordern, kann unter Umständen eine Einigung erreicht werden, wenn man sich in der Verhandlung bewusst macht, dass dahinter in erster Linie zum Beispiel das Interesse an Ruhe und guter Luft steht. Dieses Interesse lässt sich nämlich eventuell auch dadurch befriedigen, dass eine attraktive und preisgünstige neue Buslinie angeboten wird, die den Stoßverkehr entlastet.

Ein einfaches Beispiel wird häufig zur Erläuterung herangezogen:

Zwei Personen sitzen in einem Raum in einer Bibliothek. Sie geraten darüber in Konflikt, ob das Fenster geöffnet oder geschlossen bleiben soll. Nachdem sie sich eine zeitlang mit ihren gegenseitigen Positionen konfrontiert haben (Fenster auf versus Fenster zu), eröffnen sie einander ihre jeweiligen Interessen, auf die diese Positionen gründen. Dabei stellt sich heraus, dass der eine das Fenster geöffnet haben will, um frische Luft in den Raum zu lassen; der andere will hingegen das Fenster geschlossen halten, weil der Luftzug seine zahlreichen Notizen durcheinander weht. Also öffnen sie im Nebenraum ein Fenster und lassen gleichzeitig die Verbindungstür geöffnet. Auf diese Weise kommt frische Luft ohne Durchzug in die Bibliothek. Es haben beide erreicht, was sie eigentlich wollten!

6.1.3) Entwicklung möglichst vieler Lösungswege

Der nächste Schritt bei der Suche nach einem möglichst optimalen und fairen Verhandlungsergebnis besteht darin, viele verschiedene denkbare Lösungswege für ein Problem zu entwickeln. Auf diese Weise werden häufig Aspekte aufgedeckt, die vorher von keinem Verhandlungspartner bedacht wor-

den sind, aber womöglich zum allseitigen Vorteil reichen.

Der Prozess der Lösungssuche sollte daher von dem Prozess der Lösungsbeurteilung streng getrennt werden, da eine frühzeitige Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Alternative die Kreativität der Verhandlungspartner zur Erarbeitung einer sachgerechten Lösung blockieren kann. Dafür eignet sich zunächst eine Phase des brainstormings, die vor dem eigentlichen Verhandlungsprozess liegen sollte und auf die Erarbeitung möglichst vieler – unbewerteter – Alternativen zur Lösung eines Problems zielt. Das fördert die Freiheit zum kreativen Denken.

Die Berücksichtigung einzelner Lösungsoptionen unter Einbeziehung jeweils anderer Sichtweisen vergrößert zusätzlich das Spektrum der Lösungsmöglichkeiten eines Konflikts. Durch die Suche nach Aspekten, von denen alle Beteiligten profitieren können, soll eine sachliche, auf den Interessen der Beteiligten aufbauende Regelung erarbeitet werden.

6.1.4) Entscheidung basierend auf objektiv nachprüfbaren Kriterien

Der Zweck einer jeden Verhandlung besteht letztlich darin, eine Entscheidung zu treffen, die das Problem löst, dessentwegen man verhandelt. Die Technik des sachgerechten Verhandlens fördert deshalb Entscheidungen aufgrund von Kriterien, die nicht von Einzelinteressen bestimmt sind. Dies ist die vierte und letzte Grundregel des Harvard-Konzepts.

Eine sachbezogene Lösung darf nicht auf der Willensstärke oder dem Eifer des Verhandlungspartners beruhen, der die größte Ausdauer hat, eine Position durchzusetzen. Vielmehr sollen von allen Parteien als objektiv anerkannte Kriterien garantiert werden, dass sich keine Partei benachteiligt fühlen muss. Solche Kriterien müssen deshalb zuerst vereinbart beziehungsweise ausgehandelt werden. Im Ergebnis wird damit jeder einzelnen Partei eine Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Alternative erleichtert, weil die Entscheidung gerade wegen der gemeinsam zugrunde gelegten Bedingungen geboten und vernünftig erscheint. Solche Kriterien sind etwa Marktwert, Gutachten, technische Regeln, Vergleichsfälle oder moralische Maßstäbe. Günstig ist es, wenn Kriterien bereits einen gesetzlichen Niederschlag gefunden haben und in der Praxis möglichst leicht, das heißt für jeden Beteiligten verständlich, anwendbar und nachvollziehbar sind. Ein Beharren auf den zu Beginn eines Verhandlungsprozesses vertretenen Positionen ist dann am Schluss

Das Harvard-Konzept – Konzept des sachgerechten Verhandeln

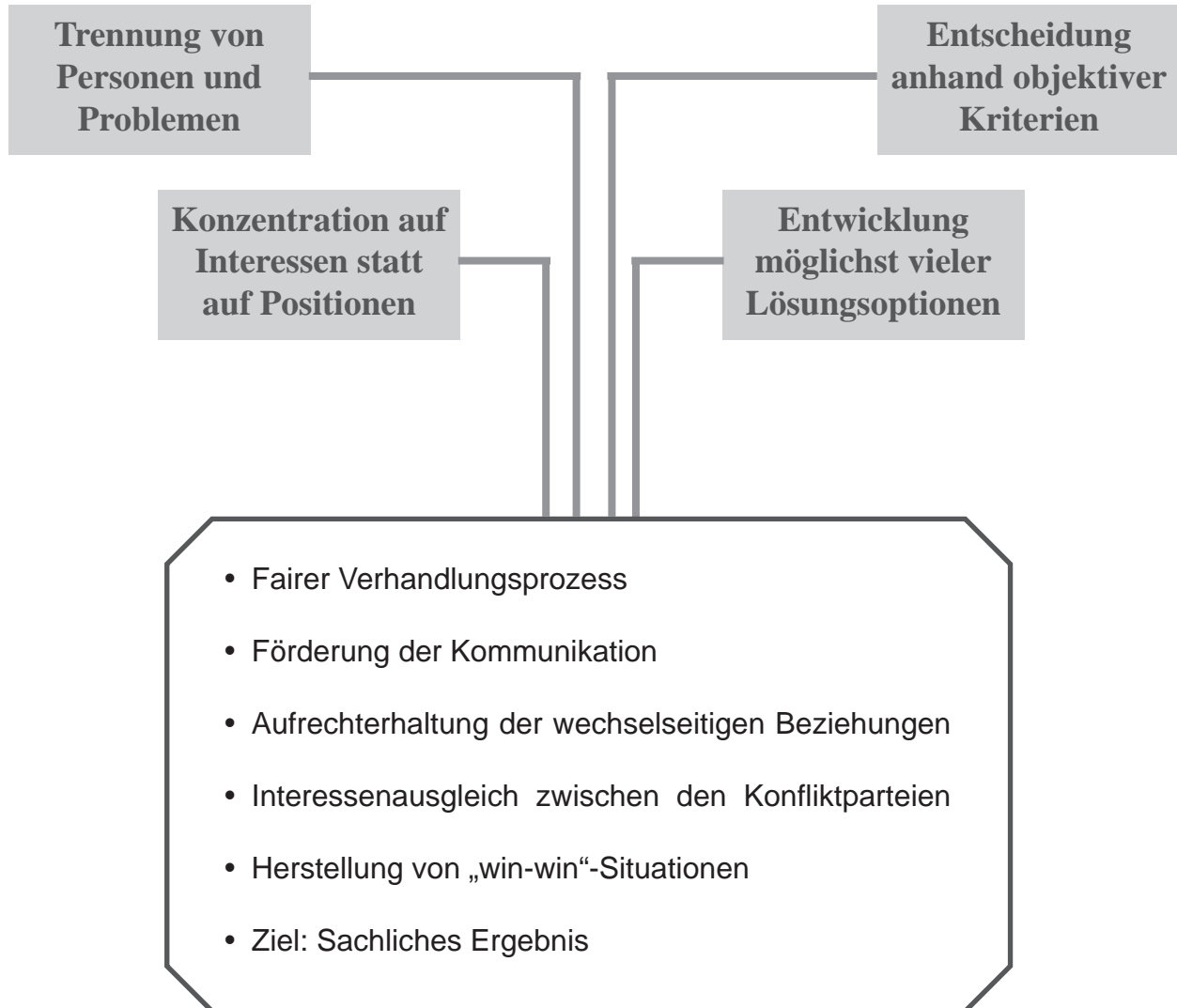


Abbildung 8: Das Harvard-Konzept

nicht mehr nötig, weil aufgrund der vereinbarten Kriterien eine andere Lösung als sachlich richtig und allseits nutzbringend angesehen wird.

Am Ende eines Verhandlungsprozesses, der nach den eben dargestellten Kriterien des Harvard-Konzeptes geführt wurde, steht im Idealfall ein sachliches Ergebnis und ein ausgewogener Interessenausgleich zwischen den Beteiligten. Auch die wechselseitigen Beziehungen zwischen den Teilnehmern des Verhandlungsprozesses sind wünschenswerter Weise intakt. Kommunikation – auch im Hinblick auf Folgeprobleme – ist möglich. Allerdings sind nicht immer Ergebnisse erzielbar, bei denen alle Beteiligten ihre Interessen vollständig verwirklichen können. Häufig werden aber „win-win“-

Situationen erreicht, in dem die Beteiligten nach dem Durchlaufen des Verhandlungsprozesses das Gefühl haben, ein großes Stück vom Kuchen abbekommen zu haben – auf jeden Fall größer als das Stück, was sie bei ungünstigem Verlauf des Verhandlungsprozesses hätten erhalten können.

6.2) Transformationsansatz

Während das Harvard-Konzept (auch „lösungsorientierter Ansatz“ genannt) den Schwerpunkt auf ein sachorientiertes Verhandeln legt, geht der Transformationsansatz davon aus, dass Konflikte nicht nur ein Produkt widerstreitender Interessen sind. Vielmehr werden Konflikte vor dem Hintergrund der

Auseinandersetzung um gegenseitige Anerkennung, Identität und gesellschaftliche Stellung betrachtet. Der transformative Ansatz berücksichtigt so in einer umfassenderen Weise die verschiedenen Zwänge, denen einzelne Gruppen und Organisationen unterliegen. Die Verteilung von Macht zwischen und innerhalb der Parteien und die vielen persönlichen Faktoren wie Ängste, Sorgen, Neid, Prestige, Verärgerung und Einstellungen. Transformation zielt zum einen auf die Entwicklung stabiler und dauerhafter Beziehungen zwischen den Konfliktbeteiligten, zum anderen auf bewusste Veränderungsprozesse. Dies ist eine wesentliche Bedingung für die Fortentwicklung dynamischer und komplexer Gesellschaften. Der Transformationsansatz (auch „transformative Mediation“ genannt) sieht das primäre Ziel einer Konfliktregelung nicht in dem Auffinden von Problemlösungen, sondern stellt die beteiligten Personen selbst in den Mittelpunkt. Das eigentliche Potential von Mediation wird darin gesehen, das Konflikt- und Diskussionsverhalten zu reflektieren und somit Prozesse des sozialen Lernens zu initiieren.

Die Grundelemente des Transformationsansatzes sind daher

- die Befähigung, Konflikte selbst und eigenverantwortlich zu bearbeiten (Empowerment) und
- die gegenseitige Anerkennung der Konfliktpartner (Recognition)

Die Mediationsteilnehmer werden einerseits befähigt, ihre eigenen Konflikte selbstverantwortlich zu regeln, und gewinnen dadurch an Selbsterkenntnis und Selbstbewusstsein. Darüber hinaus lernen sie, sich gegenüber Andersdenkenden zu öffnen, deren Situation nachzuvollziehen und deren Einstellungen zu akzeptieren und zu respektieren, sie anzuerkennen. Das Interesse an den Sichtweisen der jeweils anderen Konfliktparteien eröffnet dabei neue Perspektiven sozialen Lernens und einer generellen Veränderung von Mensch und Gesellschaft bezüglich ihre Streitkultur.

Besonders bei der Mediation im öffentlichen Bereich spielen diese beiden Aspekte eine große Rolle, da wegen der Komplexität der zugrundeliegenden Konflikte nicht immer materielle „win-win“-Lösungen erzielbar sind. Was aber stets möglich und auch nach den bisherigen Erfahrungen mit Mediation im öffentlichen Bereich nachvollziehbar ist, ist die Veränderung des Umgangs der Beteiligten eines Konflikts untereinander. Stehen sich am Anfang eines Verfahrens häufig zerstrittene Verfechter der einen oder anderen Richtung gegenüber, so wird am Ende des Verfahrens häufig ein gegenseitiges Verständnis des anderen als Teil des Konflikts vorherrschen. Dies schafft wiederum den Raum für zukünftige Verhandlungsprozesse zwischen den Teilnehmern eines Mediationsverfahrens.

Jeder Konfliktbeteiligte ist verantwortlich für eine sachgerechte Lösung!

7) Das Verfahren der Mediation – Ihr Ablauf und die Rolle des Mediators

Grundsätzlich lassen sich mit Mediation die verschiedenartigsten Konflikte regeln. Dabei müssen einige Bedingungen eingehalten werden (vgl. Abbildung 9).

Bevor Mediation zur Regelung eines Konflikts herangezogen wird, muss zwischen allen Beteiligten Einigkeit darüber bestehen, dass das Problem auch auf diese Weise geregelt werden soll. Alle für die Regelung des Konflikts relevanten Beteiligten müssen zur Teilnahme an der Mediation bereit sein.

Eine wichtige Rolle nimmt schon an dieser Stelle der Mediator ein, der die potentiellen Teilnehmer über das Verfahren, seine Möglichkeiten und die Risiken aufklärt. Dabei kommt es entscheidend auf die Glaubwürdigkeit des Mediators an, und ob er von den Beteiligten als neutrale Vermittlungsperson akzeptiert wird. Eine Mediation, die einer oder mehreren Konfliktparteien aufgenötigt wird oder bei der

wesentliche Konfliktbeteiligte fehlen, steht von vornherein unter einem schlechten Stern. Entsprechendes gilt für die Mediatoren.

Die Bereitschaft aller beteiligten Personen oder Gruppen zur Teilnahme muss sich auch auf die aktive Lösungssuche erstrecken und grundsätzlich auch darauf, ursprüngliche Positionen zumindest teilweise in Frage zu stellen. Denn nur dann, wenn die tatsächlichen Interessen im Verfahren artikuliert werden, kann ein sachgerechter Interessenausgleich stattfinden. Es hat keinen Sinn, formal an einer Mediation teilzunehmen und sich dann inhaltlich zu verweigern.

Mediationsverfahren finden nicht als formaler Teil von gesetzlich vorgesehenen Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren statt, sondern ergänzen diese. Das kann im Vorfeld eines gesetzlich vorgesehenen Verfahrens geschehen oder während des Ver-

Voraussetzungen für ein erfolgversprechendes Mediationsverfahren

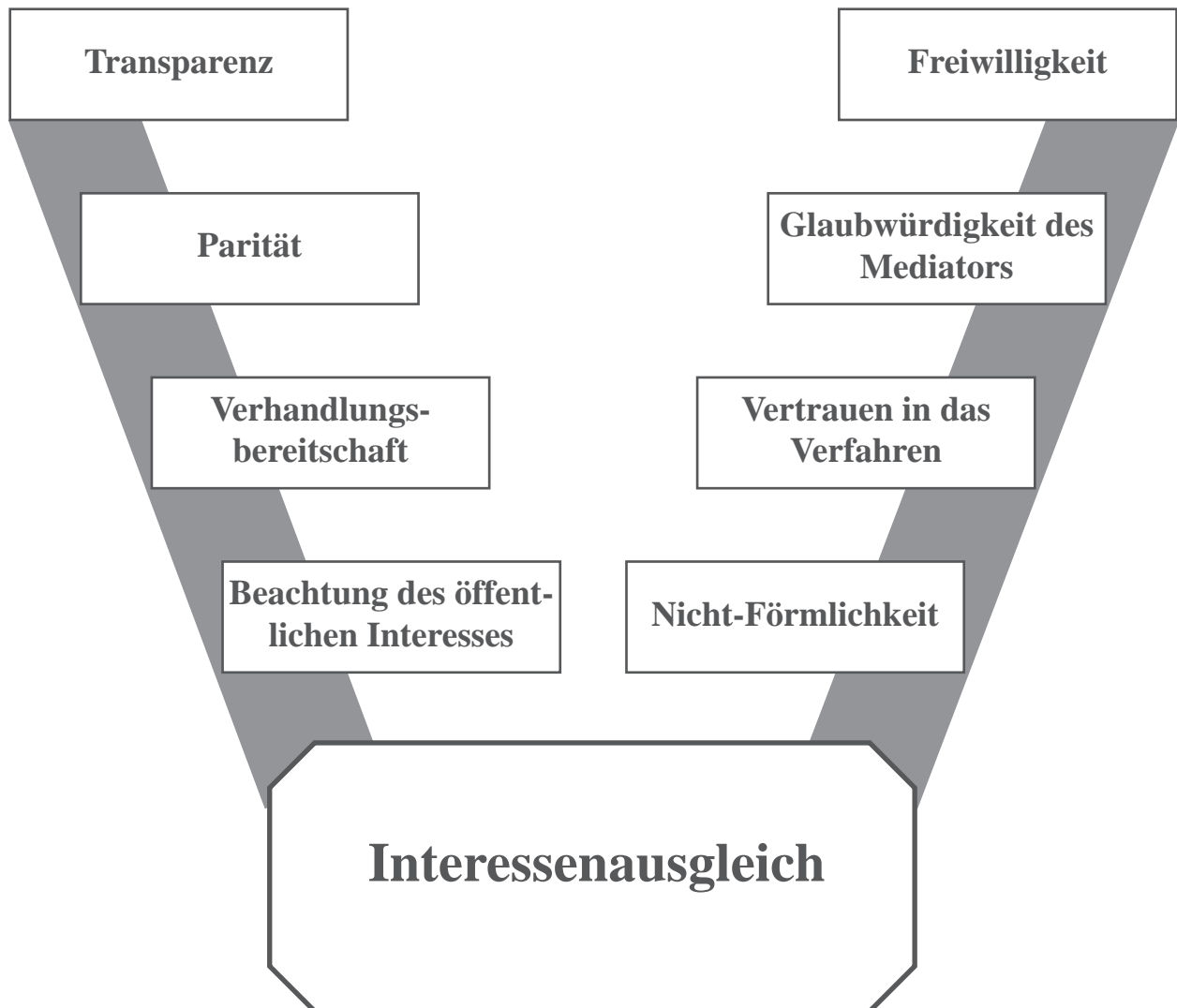


Abbildung 9: Voraussetzungen für ein erfolgversprechendes Mediationsverfahren

fahrens in dieses eingebettet. Diese Nichtförmlichkeit birgt die Chance, bei der Regelung andere Wege zu gehen, als es rechtsförmliche Verfahren häufig vorschreiben. Im Mediationsverfahren kann deshalb mehr Kreativität freigesetzt werden. In dem Zusammenhang ist auf äußerste Transparenz des Verfahrens Wert zu legen. Transparenz heißt dabei nicht, dass die Inhalte und Ergebnisse unbedingt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Transparenz meint vielmehr die Möglichkeit, die Interessen und Entscheidungswege für die Teilnehmer des Verfahrens nachvollziehbar zu machen.

Vor allem wenn öffentliche Belange berührt sind, ist schließlich auch die Beachtung des öffentlichen Interesses geboten, damit die gefundene Regelung nicht Rechte anderer verletzt, die nicht am Verfah-

ren teilgenommen haben. Dafür müssen der Mediator und die Teilnehmer gemeinsam sorgen. Andernfalls wird die Regelung kaum Bestand haben.

7.1) Ablauf eines Mediationsverfahrens

Um es deutlich zu machen: Es gibt kein starres Standardschema für den Ablauf von Mediation im öffentlichen Bereich. Allerdings lassen sich typische Phasen feststellen, die aufeinander aufbauen (Abbildung 10). Die Einhaltung dieser Reihenfolge ist wichtig für das Gelingen.

Auslöser ist in der Regel die Anregung zur Durchführung eines Mediationsverfahrens von einer oder mehreren Konfliktparteien (dies ist im konflikttheoretischen Sinne gemeint, nicht im juristischen, insofern

Phasen einer Mediation im öffentlichen Bereich

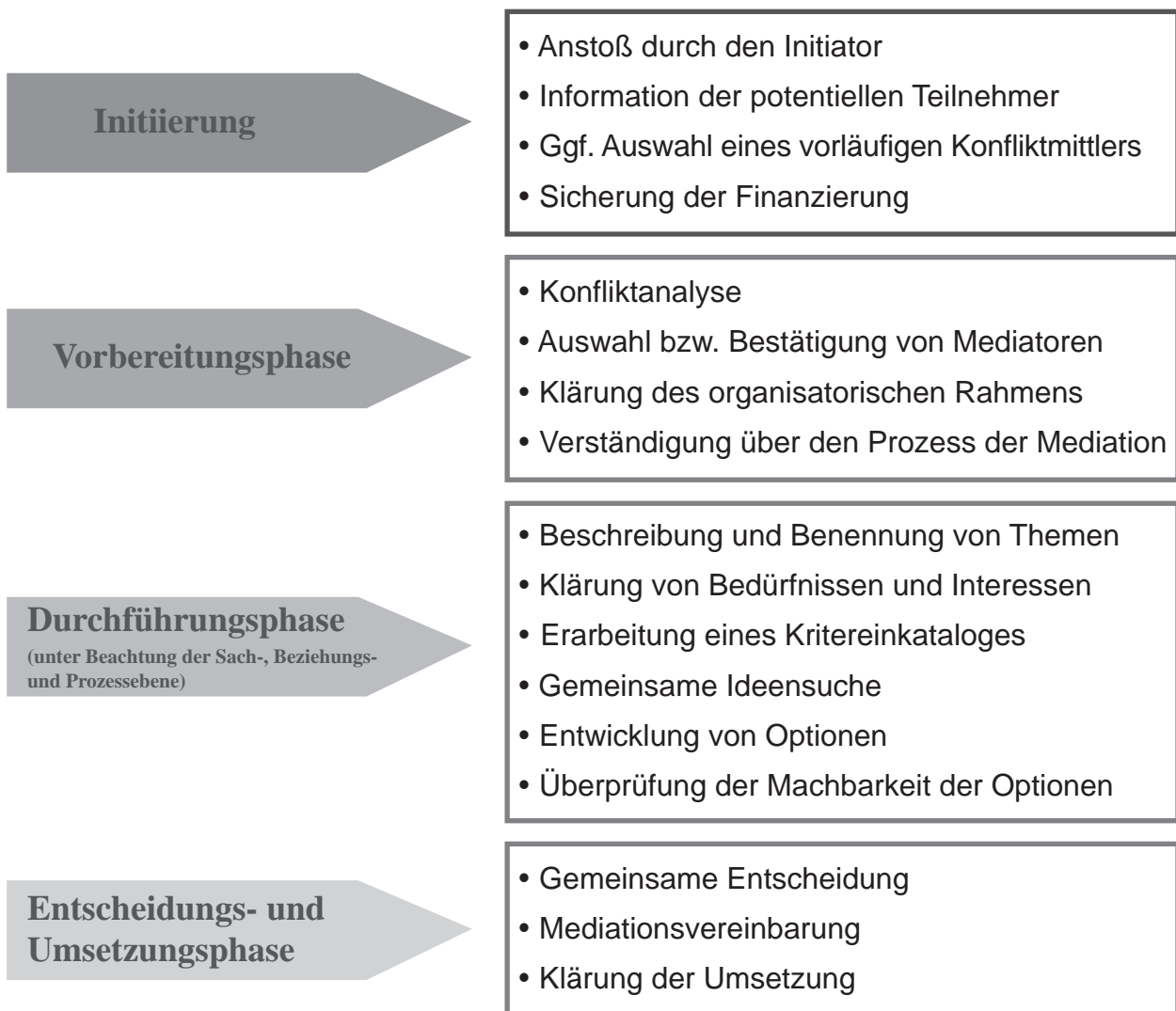


Abbildung 10: Phasen eines Verfahrens im öffentlichen Bereich

zählt hierzu grundsätzlich und gerade auch die öffentliche Verwaltung). Die Information über das Thema Mediation ist wichtige Aufgabe in dieser ersten Phase der Initiierung, ebenso die Finanzierungsplanung für das geplante Verfahren. Dann muss eruiert werden, welche weiteren möglichen Konfliktparteien noch zu beteiligen wären. Anschließend muss deren Bereitschaft sondiert werden, sich auf Mediation einzulassen. Das geschieht idealerweise bereits durch den Mediator, der zuvor noch gefunden und von den Konfliktparteien bestätigt – besser noch: gleich von ihnen vorgeschlagen – werden muss.

Nach der Entscheidung zur Durchführung eines Mediationsverfahrens müssen nicht zuletzt die organisatorischen Dinge für den Ablauf und die Finanzierung des Verfahrens geklärt werden. Dann kann die eigentliche Mediation beginnen:

Nach der umfassenden Analyse der Konfliktsituation wird dabei versucht, das Problem unter Zugrundelegung der bereits vorgestellten Grundsätze des Harvard-Konzepts aufzubereiten und eine gemeinsame, von allen Seiten akzeptierte Konfliktregelung zu erarbeiten. Dies geschieht vornehmlich in drei Schritten: Gemeinsame Problembeschreibung – gemeinsame Ideensuche, Entwicklung von Lösungsoptionen.

Am Ende des Mediationsverfahrens steht im Idealfall die Entscheidung und eine Übereinkunft, die von allen Beteiligten unterzeichnet wird. Sie soll jedoch nicht nur die Bindung an eine vertragliche Regelung, sondern vor allem die Einsicht der Beteiligten in die Nützlichkeit der gefundenen sachlichen Lösung fördern und die Umsetzung in die Praxis garantieren. Die Selbstbindung der Parteien an das Ergebnis als Ausdruck der Eigenverantwortlichkeit

Mediatoren

Ausbildung

Kenntnisse in (wahlweise):

- Psychologie
- Verwaltungswissenschaften
- Rechtswissenschaften
- Kommunikationswissenschaften
- Soziologie
- Wirtschaftswissenschaften
- Planungswissenschaften
- Politikwissenschaften
- Pädagogik

Aufgaben

- Hüter des Verfahrens
- Ausgleich von Informationsdefiziten
- Hilfestellung für Schwächere
- Organisation des Rahmens
- Strukturierung des Verfahrens
- Auswahl der Teilnehmer
- Herausarbeitung von Konsens und Dissens
- Ergebnisorientierung
- Interessenwahrer aller Parteien
- Information der Öffentlichkeit
- Auflösung von festgefahrenen Verhandlungssituationen

Profil

- Neutralität in der Sache
- Erfahrung in Konfliktregelung
- Unabhängigkeit
- Überzeugungskraft
- Autorität
- Geduld
- Fähigkeit zur Selbstkritik
- Persönliche Integrität
- Politische Erfahrung
- Flexibilität
- Innovationsfähigkeit
- Kommunikative Fähigkeiten
- Einfühlungsvermögen

Abbildung 11: Mediatoren

steht daher im Vordergrund. Vor diesem Hintergrund sollte es selbstverständlich sein, dass man bei etwaigen auftretenden Folgeproblemen einen Modus entwickelt und vereinbart, nach dem die auftretenden Probleme schnell und sachlich gelöst werden können. Gerade bei Mediation im öffentlichen Bereich, bei der viele verschiedene Gruppen beteiligt sind, hat sich diese Vorgehensweise bewährt.

7.2) Mediatoren

Eine wichtige Stellung in Verfahren zur Mediation im öffentlichen Bereich nimmt natürlich der Mediator (bzw. die Mediatoren, da man es hier häufig mit Mediatorenteams von zwei bis vier Mediatoren zu tun hat) ein. Auch wenn die Mediation die Beteiligten selbst in den Vordergrund stellt und auf deren

Kreativität zur eigenen Konfliktregelung vertraut, so trägt der Mediator doch die Verantwortung für den korrekten Ablauf des Mediationsverfahrens. Die wesentlichen Aufgaben des Mediators bestehen in der Strukturierung, Gestaltung und Leitung des Verfahrens.

Mediatoren müssen die Vertrauenspersonen aller Beteiligten sein. Daher dürfen sie auch keine eigenen inhaltlichen Interessen am Ausgang oder dem Verlauf des Verfahrens einbringen (Neutralität gegenüber dem Verfahren und den Beteiligten), sondern sollen vielmehr allen Beteiligten helfen, deren Interessen im Verfahren zu artikulieren und den Konflikt damit aufzuarbeiten (Allparteilichkeit hinsichtlich der Interessen der Beteiligten). Obwohl der Mediator neutral in der Sache ist, versucht er gelegentlich auch durch eigene Anregungen, dem Pro-

zess der Konfliktregelung in festgefahrenen Situationen neue Impulse zu geben. Andererseits muss der Mediator in Fällen, in denen die Herbeiführung einer sinnvollen und vertretbaren Lösung trotz aller Bemühungen ausgeschlossen erscheint, das Verfahren auch abbrechen können beziehungsweise von vornherein seine Aufnahme ablehnen.

Ein Moderator dagegen würde sich nur auf den korrekten und fairen Ablauf des Verfahrens beschränken. Deshalb muss er auch nicht so hohes Vertrauen bei den Beteiligten genießen. Es genügt, wenn diese ihn als Verhandlungsleiter akzeptieren.

Hinsichtlich der persönlichen Fähigkeiten, die ein Mediator mitbringen sollte, gibt es kein festes Anforderungsprofil. Einiges hat sich jedoch als nützlich erwiesen (vgl. dazu Abbildung 11). Dazu zählen eine fundierte Allgemeinbildung und Kenntnisse des Aktionsfeldes, in dem ein Mediationsverfahren stattfindet. Zu (rechtlichen oder technischen) Spezi-

alfragen, die innerhalb eines Mediationsverfahren auftauchen, wird dagegen die Sachkompetenz von Experten herangezogen werden. Die vermittelnde Person sollte schließlich – und das dürfte die wichtigste Voraussetzung sein – eine gereifte, möglichst vorurteilsfreie Persönlichkeit sein, deren Arbeitsstil gekennzeichnet ist durch Fairness, Kommunikationsbereitschaft und soziale Kompetenz.

Ein typischer Mediator könnte folgendes Persönlichkeitsprofil aufweisen: Ausbildung (meistens, aber nicht zwingend akademisch) in einem psychosozialen oder anderen kommunikationsorientierten Beruf (gelegentlich kommen auch andere Professionen, zum Beispiel juristische oder naturwissenschaftliche mit entsprechenden Zusatzqualifikationen vor), möglichst mehrjährige berufliche Erfahrung in beratender Funktion oder im öffentlichen Leben stehend, beobachtend, dabei intuitiv mit einer Mischung aus Einfühlungsvermögen und nüchterner Rationalität.

8) Drei Fallbeispiele aus der Mediation im öffentlichen Bereich

Die Anzahl an Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich im weiteren Sinne ist in Deutschland noch nicht so groß, gleichwohl die höchste in Europa, mit weiter steigender Tendenz. In einer Untersuchung aus dem Jahre 1996 der Mediator GmbH Oldenburg sind in Deutschland 64 Verfahren dokumentiert und ausgewertet worden, die Kennzeichen des Mediationsverfahrens beziehungsweise wesentliche Elemente der Mediation (mediative Verfahren), der Moderation oder der Verhandlung am Runden Tisch aufweisen. Nachfolgend sollen drei praktische Beispiele (eines aus den USA und zwei aus Deutschland) das Mediationsverfahren als Form der Konfliktlösung im Umweltbereich illustrieren:

8.1) „Interstate 90“

In der am Rande eines Sees gelegenen Großstadt Seattle im Nordwesten der USA mit mehreren Millionen Einwohnern diskutierte man schon seit über zehn Jahren den Bau einer Autobahn, um das Umfeld mit der Großstadt zu verbinden. Zwar gab es bereits eine vierspurige Straße, die über eine der Stadt vorgelagerte Insel mit einem kleinen Städtchen führte und über eine Brücke die Ufer des Sees in beiden Richtungen erreichte, jedoch war diese dem täglichen Strom von Berufspendlern nicht

mehr gewachsen. Lange Staus zu den Stoßzeiten waren die Folge, die vor allem die Anlieger unmittelbar neben der Straße die Lösung der damit verbundenen Probleme fordern ließ.

Die Verkehrsplanung der örtlichen Behörden sah eine Lösung in Form einer baulichen Erweiterung der Straße vor, die aber vor allem von den Vertretern der Umweltverbände und verschiedenen Bürgerinitiativen abgelehnt wurde. Starke Lärmbelästigung und zunehmende Luftverschmutzung wurden befürchtet. Zudem drohte der geplante zehnspurige Ausbau die Stadt auf der Insel stark in Mitleidenschaft zu ziehen. Die Diskussion steckte in einer Sackgasse. Die Positionen waren klar abgesteckt. Ein Konflikt schwelte seit vielen Jahren, obwohl allen beteiligten Personen und Gruppen bewusst war, dass schnellstens eine Lösung gefunden werden müsse, wenn man nicht den totalen Verkehrskollaps in Seattle und Umgebung erleben wollte.

Nachdem die Sachlage im Vorfeld von zwei Mediatoren umfassend aufgearbeitet worden war, entschloss sich die zuständige Behörde, ein Mediationsverfahren durchzuführen. An dem Verfahren nahmen neben den Vertretern aller zuständigen Behörden auch Vertreter der Bürger aus Seattle und den anderen betroffenen Städten teil, die auch

die verschiedenen Bürgerinitiativen, Anlieger und Umweltschutzverbände repräsentierten. Diese standen in ständigem Kontakt zu den durch sie repräsentierten Gruppen, wobei sie von den Mediatoren maßgeblich unterstützt wurden. In mehreren Mediationssitzungen, die öffentlich abgehalten und in einem Zeitraum von knapp sieben Monaten durchgeführt wurden, hatte jede Partei die Möglichkeit, ihre eigenen Vorstellungen, Ängste, Hoffnungen und potentiellen Lösungen für das Verkehrsproblem darzulegen. Schließlich einigten sich die Verhandlungsparteien auf folgenden Kompromiss:

Die bereits existierende vierspurige Straße sollte inklusive der vorhandenen Brücken zu einer achtspurigen Autobahn ausgebaut werden. Zwei Fahrbahnen (jeweils eine in jeder Richtung) wurden für Busse und Fahrgemeinschaften reserviert. Nur zu bestimmten Zeiten durften diese von den Anwohnern der auf der Insel liegenden Stadt genutzt werden. Teile der Autobahn wurden sowohl auf der Insel als auch in Seattle selbst unterirdisch geführt. Entlang eines anderen Teils wurden Parkanlagen als Naherholungsgebiet für die Anwohner geschaffen. Darüber hinaus wurden Vorschläge erarbeitet, wie man Verkehrs- und Transportprobleme generell regeln konnte. Die Teilnehmer des Mediationsverfahrens unterzeichneten eine entsprechende Übereinkunft. Das Projekt wurde – wegen Geldmangels – anschließend zwar eine Zeitlang auf Eis gelegt, konnte aber einige Jahre später in der vereinbarten Form realisiert werden.

8.2) „Verkehrsforum Heidelberg“

In den Jahren 1991 bis 1993 lud die Oberbürgermeisterin der Stadt Heidelberg alle am Thema Verkehr interessierten Verbände, Institutionen und Organisationen ein, um im Rahmen eines „Verkehrsforums“ über die Vorstellungen des zukünftigen Verkehrs in Heidelberg zu diskutieren. In diesem breit angelegten Modell der Bürgerbeteiligung waren zeitweise über 120 Gruppen am Diskussionsprozess beteiligt. Ziel war es, eine Empfehlung an den Heidelberger Gemeinderat als entscheidungserhebliches Organ zu geben. Das Verkehrsforum fand außerhalb des formalen Verfahrens zur Verkehrsentwicklungsplanung statt.

Innerhalb der Beratungen des Verkehrsforums wurden die einzelnen Aspekte der Verkehrsentwicklung ausführlich miteinander erörtert. Anhand von Fachvorträgen und Informationsveranstaltungen wurde die Öffentlichkeit umfassend informiert. Eine kontinuierliche Berichterstattung über den Fortgang des Verfahrens und die Erkenntnisse des

Verkehrsforums begleitete diesen Prozess, von dem sich die Stadtverwaltung eine genauere Kenntnis der Meinung der Bürger zu Verkehrsfragen erhoffte. Man sah zudem die Möglichkeit, eine von allen Interessengruppen getragene Regelung im Bereich der Verkehrsplanung zu erreichen. Eine transparente Argumentation zwischen Stadt und Bürgerorganisationen sollte die Bereitschaft zum Dialog zwischen allen beteiligten Personen und Gruppen fördern.

Zu Beginn des Verkehrsforums traf sich das Plenum unter der Leitung der Verwaltung. Man erkannte sehr schnell, dass eine konstruktive Arbeit in einem derart großen Forum nicht möglich war und bildete verschiedene Arbeitsgruppen mit etwa 20 bis 25 Teilnehmern, die einzelne Aspekte aufarbeiteten. Im Laufe des ersten dreiviertel Jahres traten jedoch verstärkt Probleme bei der Verhandlungsführung durch die Verwaltung auf. Aus diesem Grunde wurde im Dezember 1991 ein unabhängiger Moderator zugezogen, der den Fortgang des Verkehrsforums bis zu dessen Ende im Juni 1993 begleitete und in dem Verfahren phasenweise auch mit der Mediationsmethode arbeitete. Auf die Erkenntnisse der ersten Arbeitsphase – vor allem eine umfassende Bestandsaufnahme der Situation – zurückgreifend, entwickelte man fortan unter der Leitung und zum Teil Verfahrensmittlung dieses Moderators mögliche Lösungswege für die Verkehrsprobleme der Stadt Heidelberg. Dabei wurden auch Computersimulationen zu Hilfe genommen, um die Auswirkungen der vorgeschlagenen Lösungswege auf die zukünftige Entwicklung der Verkehrssituation in Heidelberg besser verstehen und beurteilen zu können. Die Hauptkonfliktlinien zwischen den beteiligten Gruppen wurden im Rahmen einer kleinen Arbeitsgruppe in einer Mediation bearbeitet. In diesem Teilverfahren konnten viele der strittigen Punkte ausgeräumt und zur Zufriedenheit aller aufgelöst werden. Eine ständige Rückkopplung zum Plenum des Verkehrsforums sorgte für Transparenz und die Rückversicherung, dass man im Sinne des Verkehrsforums handelte. Leider konnten nicht alle Aspekte im Endergebnis umfassende Akzeptanz bei den Beteiligten des Verkehrsforums finden.

Am Ende des „Verkehrsforum Heidelberg“ wurde der Stadtverwaltung ein Katalog mit 60 Vorschlägen übergeben, die nach leichter Überarbeitung auch von den entsprechenden Gremien verabschiedet wurden. Nach anfänglicher Reserviertheit stieß das Verfahren auch bei den politischen Parteien mehr und mehr auf Zustimmung, da der persönliche Einsatz vieler Bürger und die greifbaren Ergebnisse des Verfahrens eine wichtige Entscheidungshilfe für die politischen Gremien darstellte.

8.3) „Runder Tisch Bremen“

In der Stadt Bremen fielen im Jahre 1992 etwa 670.000 Tonnen Abfälle und sonstige zu entsorgende Rückstände an. Ein Teil davon wurde in einer Müllverbrennungsanlage entsorgt, ein weiterer Teil in speziellen Verwertungsanlagen recycelt. Der Rest wurde schließlich auf Bremens einziger öffentlicher Mülldeponie, der Blockland-Deponie, gelagert.

Nun beschloss die Bremer Regierungskoalition, die ebenfalls einzige Müllverbrennungsanlage in Bremen bis zum Ende der 90er Jahre zu schließen. Der anfallende Abfall sollte dann – nach einer entsprechenden Vorbehandlung in einer Restabfallbehandlungsanlage – zur Entsorgung in eine Müllverbrennungsanlage nach Bremerhaven gebracht werden. Die Restabfallbehandlungsanlage existierte jedoch bisher noch nicht, man hatte lediglich zur Planung dieser Anlage verschiedene Experten zwecks Anfertigung entsprechender Gutachten beauftragt. Daneben war auch absehbar, dass die Blockland-Deponie in wenigen Jahren erschöpft sein würde, so dass man einen neuen Standort für eine Reststoffdeponie finden musste.

Im Juli 1992 entschied man sich, ein Mediationsverfahren zum Thema Standortsuche für die neue Abfalldeponie zu initiieren (obwohl der Name „Runder Tisch Bremen“ suggeriert, die Verhandlungen seien möglicherweise ohne neutrale Verfahrensmittler durchgeführt worden). Die Stadt Bremen war bereit, die komplette Finanzierung eines solchen Mediationsverfahrens zu übernehmen. Ziel sollte eine konsensorientierte, kooperative Standortauswahl für die in Bremen neu zu errichtende Restmülldeponie sein, die zukünftig einen Teil der Bremer Abfälle aufnehmen sollte. Ein vierköpfiges Mediatoren-Team wurde gebildet.

Die Vorbereitung des Mediationsverfahrens umfasste mehrere Arbeitsschritte. So mussten die Mediatoren zunächst die Öffentlichkeit über Umweltmediation generell informieren. Es galt, die Bremer Bevölkerung beispielsweise durch Workshops und Pressekonferenzen zu überzeugen, dass man mit Hilfe der Mediation prinzipiell eine konsensorientierte Lösung des Problems Deponiestandortsuche herbeiführen kann. Auf diese Weise förderte man das Vertrauen in diese neue Form der Konfliktlösung.

Neben der Öffentlichkeitsarbeit fiel in die Phase der Vorbereitung auch die Identifikation aller relevanten Interessengruppen und ihrer Ziele. Man musste sich auch Gewissheit über die prinzipielle Konsensbereitschaft aller verschaffen. Zu diesem Zweck in-

formierten sich die vier Mediatoren zunächst in Gesprächen mit einigen Schlüsselpersonen über Abfallwirtschaftsfragen und die unterschiedlichen Standpunkte hierzu sowie über bereits in der Vergangenheit gemachte Erfahrungen, Erfolge und Probleme mit Bürgerbeteiligungsverfahren und über potentielle Gruppen, die ein berechtigtes Interesse an der Teilnahme an dem Mediationsverfahren haben könnten. Zur Ermittlung der möglichen Teilnehmer führte das Mediatoren-Team etwa 20 Interviews mit den verschiedenen Interessengruppen, um deren prinzipielle Teilnahmebereitschaft, die von den Interessengruppen mit der Teilnahme verknüpften Ziele sowie deren Fähigkeit und Bereitschaft zum Konsens auszuloten.

Die Bereitschaft zur Teilnahme an einem Umweltmediationsverfahren zur Suche nach einem geeigneten Mülldeponiestandort war sehr hoch, insbesondere bei den Vertretern der ökologischen Interessen. Während die Umwelt- und Naturschutzverbände/-organisationen hohe Teilnahmebereitschaft signalisierten, zeigten sich aber sowohl die politischen Parteien mit Ausnahme der Grünen als auch die Wirtschaftsverbände sehr zurückhaltend und verweigerten die Teilnahme. Zur konstituierenden Sitzung des Mediationsverfahrens fanden sich schließlich 12 Vertreter verschiedener Gruppen zusammen.

Das Kommunikationskonzept, das die Mediatoren entwickelt hatten, sah eine Untergliederung in drei Beteiligungsformen vor. Der Kern setzte sich aus stimmberechtigten Interessengruppen zusammen, die jeweils durch einen Vertreter sowie dessen Stellvertreter repräsentiert waren. Hinzu kamen die beratenden Behörden, wie etwa der Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung, die Bremer Entsorgungsbetriebe oder das Stadtplanungsamt. Diese hatten kein Stimmrecht, sondern lediglich eine beratende Funktion innerhalb des Mediationsverfahrens. Die im Rahmen des Mediationsprozesses erzielten Ergebnisse sollten als Empfehlungen an die zuständigen Umweltbehörden weitergegeben werden. Diejenigen Personen und Gruppen, die eine Beteiligung ablehnten oder keine Einladung zur Teilnahme erhalten hatten, waren dennoch über ein Informationsnetzwerk mit dem Prozess verbunden. Sie erhielten unaufgefordert regelmäßig Informationen über den jeweiligen Stand des Mediationsverfahrens.

Die eigentlichen Mediationsverhandlungen gestalteten sich schwierig. Das Mediationsverfahren stand mehrmals vor dem Abbruch. Gerade zu Beginn herrschte ein großes Informationsungleichgewicht unter den einzelnen Teilnehmern. Es konnte aber langsam abgebaut werden und mit ihm das

Misstrauen gegen die Behördenvertreter. Schließlich gaben die Teilnehmer drei Standortempfehlungen ab. Die Entscheidung für diese drei möglichen Mülldeponiestandorte wurde im Konsens gefällt. Nur zwei der letztlich zehn stimmberechtigten Teilnehmer des Mediationsverfahrens enthielten sich der Stimme. Zusätzlich zu der gemeinsamen Entscheidung über die drei möglichen Abfalldeponiestandorte einigten sich die Teilnehmer auf den Deponiebedarf für die geplante Restmülldeponie.

Ein zentraler Problempunkt des Mediationsverfahrens war der enorme Zeitaufwand für die einzelnen teilnehmenden Personen. Im Mangel an Zeit lag auch einer der Gründe für das vorhandene Informationsgefälle. Die Betroffenenvertreter waren in ihren zeitlichen Möglichkeiten, sich intensiv in die verschiedenen Themengebiete einzuarbeiten – seien es nun technische Daten zur Restabfallbehandlungsanlage oder rechtliche Aspekte, wie sie zum Beispiel aufgrund der *TA* (Technische Anleitung) *Siedlungsabfall* zu berücksichtigen waren –, erheblich beschränkt. Die Doppelbelastung Beruf und Mediation traf jedoch nicht allein die Betroffenenvertreter. Auch die Arbeitsüberlastung der Behördenvertreter führte dazu, dass diese kaum Zeit für die Aufarbeitung wichtiger Informationen in Schriftform innerhalb der Vorbereitungszeit auf die Mediationssitzungen fanden, obwohl sie gerade dies als notwendig erachtet hätten, um sich als beratende

Teilnehmer im Hintergrund halten zu können und obwohl sie sich als Behörden mit den Sachverhalten teilweise ohnehin hätten belassen müssen. So rückten schließlich die Vertreter der Umweltbehörden wegen angeblich „schleppender Informationsherausgabe“ des Öfteren in den Mittelpunkt der Auseinandersetzungen.

Nach Abschluss wurde der Mediationsprozess jedoch von allen Beteiligten überwiegend positiv eingeschätzt. Alle beteiligten Interessengruppen stufte die Arbeit der Mediationsrunde als erfolgreich ein. 85% der Teilnehmer waren im Nachhinein mit dem Mediationsverfahren und der Arbeit der Mediatoren zufrieden. Die Vorteile sahen sie dabei weniger in einem Ausgleich der Interessen und der Effizienz beim Konfliktmanagement, sondern vielmehr im Ausräumen von und dem Umgang mit Missverständnissen sowie im sozialen Lernprozess.

Trotz der aufgezeigten Schwierigkeiten und der angeführten Kritik zeigen die erzielten Ergebnisse, dass die Suche nach einer konsensualen Regelung zwischen Wirtschaft, Gewerkschaften, Umweltverbänden und Bürgervertretern zum Thema Mülldeponiestandort und Restabfallbehandlungsanlage gelungen ist. Aufgrund einer veränderten Entsorgungssituation und veränderter Kapazitäten der bestehenden Deponien wurde das Ergebnis jedoch nicht praktisch umgesetzt.

9) Mediation und andere konsensorientierte Verfahren

In den letzten Jahren und Jahrzehnten hat sich in Deutschland immer mehr die Erkenntnis verbreitet, dass man Konflikte im Zusammenhang mit Bau- und Planungsvorhaben nur noch dann zufriedenstellend bearbeiten kann, wenn man sich um die Wünsche aller betroffenen Gruppen und Personen bemüht. Konflikte sind sonst vorprogrammiert, es sei denn, man spart in der Diskussion die strittigen Punkte von vornherein aus. Das bringt jedoch nur Scheinlösungen, die letztlich irgendwann doch wieder in einem Konflikt enden, und geht zu Lasten der sachlichen und umfassenden Themenbehandlung.

Aus diesem Grunde sind zahlreiche Methoden entwickelt worden, wie Bürger an der Diskussion um Vorhaben von öffentlichem Interesse beteiligt werden können. Derartige Methoden stammen zum Teil schon aus den 60er oder 70er Jahren, jedoch stand damals eher der Aspekt der politischen Emanzipation im Vordergrund und weniger der der sachgerechten Entscheidung. Darunter gibt es eine ganze

Reihe inzwischen geradezu klassischer Methoden der Bürgerbeteiligung, die allerdings weniger Wert auf Kooperation mit den Beteiligten legen, sondern eher Anhörungs- und Informationssammlungscharakter haben, wie zum Beispiel „Fokus-Gruppen“ zur Erfassung von Sichtweisen der Bürger zu bestimmten Projekten oder das weit verbreitete „Hearing“.

Im Hinblick auf Mediation im öffentlichen Bereich sind jedoch vor allem solche Methoden interessant, die eine Konsensfindung beschleunigen oder zumindest das ergebnisorientierte Zusammentreffen unterschiedlicher Interessen unterstützen. Dabei stehen Kooperation mit den Beteiligten und der für viele Beteiligte ungewohnte Aspekt im Vordergrund, dass sie als Person und nicht in ihrer Funktion angesprochen werden. Im einzelnen seien die folgenden kooperativen Bürgerbeteiligungsmethoden zur Erarbeitung gemeinsamer Problemlösungen kurz geschildert (vgl. auch Abbildung 12).

Mediation und verwandte konsensorientierte Verfahren

Moderation

Ein rein verfahrensorientierter Moderator versucht zwischen Beteiligten eines Konflikts einen Ausgleich zu erzielen.

Moderator:

- gibt Hilfestellung
- nutzt gruppenspezifische Erfahrungen
- entschärft frühzeitig Konflikte zwischen den Teilnehmern

Zukunftswerkstatt

Bürger arbeiten unter Anleitung eines Verfahrensmittlers, der keine inhaltliche Kompetenz hat, zwei bis drei Tage an den ökologischen und sozialen Problemen zwecks Zukunftsgestaltung mit.

- Kritikphase zur Aufdeckung von Missständen
- Phantasiephase zum Entwurf idealer Zustände
- Verwirklichungsphase zur Diskussion der Umsetzungsmöglichkeiten

Mediation

Alle Betroffenen eines Konflikts suchen unter Anleitung eines ergebnisorientierten, allparteilichen Dritten in einem strukturierten, fairen Verhandlungsverfahren nach einer gemeinsam getragenen Lösung.

- Berücksichtigung aller Interessen und Bedürfnisse
- Reduktion von Konfliktpotential, Deeskalation
- Herstellung von „win-win“-Situationen
- sachliche Auseinandersetzung
- Transparenz des Verfahrens
- Soziales Lernen

Planungszelle

Maximal 25 zufällig ausgewählte Bürger einer Kommune erarbeiten innerhalb von 4 Tagen gemeinsame Lösungswege für ein Problem.

- Freistellung der Teilnehmer von beruflichen Pflichten unter Kostenerstattung
- Zuziehen von Expertenwissen möglich
- strenge Neutralität der Teilnehmer
- professionelle Moderation
- Ergebnisfeststellung im Bürgergutachten
- Arbeit in Kleingruppen

Zukunftskonferenz

Eine größere heterogene Gruppe (empfohlen: 64 Teilnehmer) aus unterschiedlichen Bereichen erarbeiten in drei Tagen einen Konsens über die lokalen Eckpfeiler einer wünschenswerten Zukunft.

- Analyse der Historie einer Stadt/Region
- Herausarbeiten von aktuellen Trends
- Entwicklung einer „idealen“ Zukunft
- Herausarbeitung eines Konsenses
- Erarbeitung eines Entwicklungsplans

Abbildung 12: Mediation und verwandte konsensorientierte Verfahren

9.1) Planungszelle

Eine Planungszelle besteht aus maximal 25 im geordneten Zufall ausgewählten Bürgern einer Kommune, die sich einer konkreten Planungsaufgabe widmen. Durch die Zufallsauswahl soll die Neutralität der Gruppe gewährleistet und die Gruppe selbst vor der Vertretung einseitiger Interessen geschützt werden. So hat prinzipiell jeder die gleiche Chance. Innerhalb eines Zeitraumes von meist vier Tagen, in denen die Teilnehmer von ihren berufli-

chen Pflichten freigestellt werden, versuchen sie, u. a. in Kleingruppen gemeinsame Lösungswege für eine bestehende Problemlage zu erarbeiten. Die von einem Vorhaben unmittelbar Betroffenen werden nicht gezielt angesprochen.

Da unter den Teilnehmern der Planungszelle selbst meist das zum Verständnis des Problems erforderliche Sachwissen nicht vorhanden ist, werden Fachleute zugezogen, die die notwendigen Informationen vermitteln. Auf diese Weise findet eine

Verknüpfung von Expertenwissen mit dem Sachverstand der Bürger statt, die als Entscheidungshilfe für den Entscheidungsträger (in der Regel eine Kommune) zur Verfügung steht. Die Planungszelle wird professionell moderiert. Die Ergebnisse des Prozesses werden in einem „Bürgergutachten“ festgehalten.

Die wesentlichen Stärken der Planungszelle sind in der repräsentativen Zusammensetzung ihrer Teilnehmerschaft zu sehen, in ihrer vergleichsweise unbefangenen Kreativität, dem überschaubaren Zeitaufwand und in der leichten Handhabbarkeit ihres Ergebnisses, welches im weiteren Entscheidungsprozess wie ein herkömmliches Gutachten behandelt werden kann.

9.2) Zukunftskonferenz

Wenn große und vor allem sehr heterogene Gruppen an der Lösung eines Grundsatzproblems (zum Beispiel Umsetzung der Agenda 21) arbeiten sollen, bietet sich die Zukunftskonferenz an. Bis zu 64 Teilnehmer versuchen in einem Zeitraum von drei Tagen, die Eckpfeiler einer von ihnen als wünschenswert erachteten Zukunft zu erarbeiten. Da die Arbeit mit sehr großen Gruppen nicht unproblematisch ist, wird meist in Kleingruppen zu etwa acht Personen gearbeitet, die mit Vertretern unterschiedlicher Zielrichtungen besetzt sind und ihre Ergebnisse danach dem Plenum vorstellen. Die Umsetzung der Ergebnisse obliegt in der Regel teilnehmenden einflussreichen Persönlichkeiten, die willens und in der Lage sind, Konferenzergebnisse umzusetzen und weiterzutragen.

Die Stärken der Zukunftskonferenz liegen darin, dass nicht nur an einem vorgegebenen Detailproblem gearbeitet wird, sondern, von der Vision eines Zielzustands rückwärtsgehend, systematische Schritte in eine bestimmte Richtung entworfen werden können. Sie dient deshalb vor allem der grundsätzlichen Orientierung. Der Zeitaufwand ist gleichfalls überschaubar. Nachteile sind ihre fehlende Repräsentativität – es kommt, wer Interesse hat, beziehungsweise wer eingeladen wurde – und die eher schwierige Einbindung ihrer Ergebnisse in den weiteren politischen Prozess, die nicht zuletzt darin begründet liegt, dass Zukunftskonferenzen vergleichsweise visionäre Vorschläge liefern.

9.3) Zukunftswerkstatt

In einer Zukunftswerkstatt sollen Bürger unter der Anleitung eines Moderators, der nicht in den inhalt-

lichen Prozess eingreift, ermutigt werden, aktiv an konkreten ökologischen und sozialen Problemen mitzuarbeiten. Sie besteht aus drei Phasen, die über zwei bis drei Tage verteilt ablaufen: Kritikphase, Phantasiephase und Verwirklichungsphase.

In der Kritikphase wird den Teilnehmern die Gelegenheit gegeben, Missstände zu einem Thema offen anzusprechen, ohne diese sofort zu bewerten. In der Phantasiephase werden ideale Vorstellungen und Situationen entworfen, die in der Verwirklichungsphase hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit bewertet werden.

Die Zukunftswerkstatt hat insofern eine ähnliche Zielrichtung wie die Zukunftskonferenz, ist jedoch noch überschaubarer und auch pragmatischer an konkreten Ergebnissen ausgerichtet. Sie wird gerne im Rahmen von Dorferneuerungskonzepten angewandt.

9.4) Moderation

Die Moderation ist eng mit der Mediation verwandt, folgt sie doch im wesentlichen ähnlichen Vorstellungen. Auch der Moderator versucht, einen Ausgleich der beteiligten Interessen, Positionen und Vorstellungen zu erzielen. Dies geschieht jedoch auf einer rein verfahrenstechnischen Ebene, die allein auf die Ermöglichung konstruktiver Diskussion abzielt. Der Moderator gibt Hilfestellungen durch geeignete methodische Fragen, stellt Hilfsmittel (Stifte, Kärtchen, Visualisierung von Vorschlägen, etc.) zur Verfügung und versucht, gruppenspezifische Erfahrungen zu nutzen und Konflikte zwischen den Teilnehmern möglichst frühzeitig zu entschärfen.

Der Vollständigkeit halber sei auch der **Kooperative Diskurs** erwähnt. In einem *Kooperativen Diskurs* werden Entscheidungsprozesse strukturiert und auftretende Probleme in einen dreistufigen Verfahren mit Hilfe von Bürgern und Experten aufgearbeitet. In Deutschland spielt diese Form der Bürgerbeteiligung jedoch heute nur eine geringere Rolle.

Diese dargestellten Methoden der Bürgerbeteiligung können eigenständig Anwendung finden oder auch als Baustein im Rahmen einer Mediation im öffentlichen Bereich eingesetzt werden. Für die Parteien, die in einen Konflikt involviert sind und nach Methoden suchen, die weiterführen könnten, gilt es deshalb abzuwägen, welche Methoden im Einzelfall wann aussichtsreich erscheinen. Das hängt ganz entscheidend davon ab, was man letztendlich erreichen will: Sollen in erster Linie Wünsche, Bedürfnisse und spezielle Kenntnisse von Bürgern in einen größeren Entscheidungsprozess

eingebraucht und dort entsprechend der Logik des politischen Prozesses weiterverarbeitet werden? Oder geht es um die Auflösung von Blockaden in einem fortgeschrittenen, eskalierten Konflikt? Wenn letzteres der Fall ist: Hat auch die Gegenseite Interesse an einer Auflösung der Blockade? Oder erscheint sie einer oder mehreren Konfliktparteien sogar aus strategischen Gründen als vorteilhaft?

Hier sei abschließend noch einmal das Verhältnis von Mediationsverfahren und Bürgerbeteiligung festgehalten: Mediationsverfahren sind ein Instrument zur Konfliktvermittlung, das sich zu diesem Zweck einer vergleichsweise umfassenden Beteiligung von Bürgern (und gegebenenfalls einzelner Bürgerbeteiligungsmethoden) bedient. Sie sind

aber selbst keine Bürgerbeteiligungsverfahren. Bürgerbeteiligung ist bei der Mediation nicht Ziel, sondern Mittel. Umgekehrt wird Bürgerbeteiligung im Rahmen von Mediationsverfahren wohl regelmäßig in beachtlichem Umfang erreicht. Jedoch sind damit trotzdem keineswegs Mitentscheidungsrechte und per se auch keine weitergehenden Garantien für die Berücksichtigung der Bürgermeinungen verbunden, als in herkömmlichen Verwaltungsverfahren. Was faktisch in der Regel garantiert werden kann, sind offenere Ohren und mehr Respekt für die Bürger. Das gilt es dann im weiteren Prozess geschickt und konstruktiv zu nutzen. Und gerade darin liegt eine Chance, die Mediationsverfahren bieten.

10) Der Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich

An der Wiege des Fördervereins stand das Projekt "Implementierung der Umweltmediation in Deutschland", das von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück, dem Umweltbundesamt in Berlin und der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen, Bonn, mit rund 1,25 Millionen Euro gefördert wurde. Um eine optimale Durchführung der Untersuchung sicher zu stellen, wurde im Januar 1998 der Förderverein Umweltmediation e. V. in Bonn gegründet, dem alle wichtigen Gruppen der Gesellschaft angehörten.

Kurz vor Abschluss der Arbeiten im Jahre 2001 wurde in Anpassung an die geplante erweiterte Aufgabenstellung das bisherige Aufgabenfeld "Umweltmediation" in den größeren Zusammenhang der Mediation im öffentlichen Bereich eingebracht und der Förderverein entsprechend umbenannt.

Der Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e. V. ist wie sein Vorgänger ein gemeinnütziger Zusammenschluss natürlicher und juristischer Personen, die sich unmittelbar oder fördernd für die außergerichtliche Konfliktregelung im öffentlichen Bereich einsetzen. Kennzeichnend für die Mitglieder ist ihre Bereitschaft, sich aktiv am Vereinsleben zu beteiligen und die Mediation dadurch weiterzuentwickeln.

Eine Förderung des Gedankens der Mediation im öffentlichen Bereich ist auf vielerlei Art möglich. Denkbar sind zum Beispiel Mittelzuweisungen von Spendern oder Sponsoren oder Hilfe bei der Mittelbeschaffung. Eine engagierte Mitgliedschaft beim Förderverein dürfte allerdings die nachhaltigste Form der Unterstützung sein, garantiert sie doch eine kontinuierliche Mitarbeit und die Möglichkeit, unmittelbar auf die Arbeit des Fördervereins Einfluss zu nehmen.

Der Förderverein hat sich die Aufgabe gestellt, gemeinsam mit Organisationen gleicher Orientierung dazu beizutragen, dass Mediation im öffentlichen Bereich als zeitgemäßes Mittel kooperativer Problembearbeitung eine möglichst weite Verbreitung erfährt. Dieses Ziel soll erreicht werden durch Information über Wesen und Wirken der Mediation, Erhöhung der Qualität durch Standards für Vorgehensweise, Methoden und Aus- und Weiterbildung der Akteure, praxisnahe Forschung sowie Verbesserung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz der Mediation. Eine wesentliche Aufgabe ist auch die Information über und die Vermittlung von Kontakten zu qualifizierten Mediatorenteams sowie die Beratung von Entscheidungsträgern in Politik und öffentlicher Verwaltung und von Gruppen und Personen, die in Konfliktfälle involviert sind.

Die Mitglieder des Fördervereins

B.A.U.M. e.V., Hamburg
Iris Berger, Alzenau
Rolf Berker, Diessen/ Ammersee
Roland Breinlinger, Frankfurt/Main
Erika Dechert-Knarse, Berlin
Deutsche Gesellschaft für Mediation, Hagen
Gerd Fuchs, Bonn
Monika Groner, Unterdießen
Beate Günther, Berlin
Marcus Hehn, Alsdorf/Sieg
Ursula Hubert, Dreieich-Götzenhain
Stefan Kessen, Oldenburg
Dr. Ludwig Koch, Köln
Detlef Koßatz, Leipzig
Dr. Dieter Kostka, Pfungstadt
Uwe Kutter, Unna
Hans-Christian Lippmann, Berlin
Gaby Müller, Memmingen
Jessica Nordhoff, Bad Tölz
Dr. Thomas Prader, Wien
Dr. Wolfgang Pretzer, Kelkheim/Taunus
Dr. Frank-H. Schmidt, Nürnberg
Eckard Schwitters, Oldenburg
Kirstin von Graefe, Hamwarde
Henning Wefelnberg, Potsdam
Beate Weiland, Gutweiler
Simone Welzien, Nienhagen
Prof. Dr. Horst Zilleßen, Hatten-Sandkrug
ZWW - Akademische Lehr- und Ausbildungsstätten, Oldenburg

Die Mitglieder des Vorstandes

Gerd Fuchs
Marcus Hehn
Dieter Kostka
Roland Breinlinger
Jessica Nordhoff

Wissenschaftliche Beratung

Prof. Dr. Wolfgang Perschel, Puhlheim

Expertenkreis Mediation im öffentlichen Bereich

Roland Breinlinger
Gerd Fuchs
Monika Groner
Marcus Hehn
Stefan Kessen
Dr. Ludwig Koch
Hans-Christian Lippmann
Dr. Ulrike Rüssel
Eckard Schwitters

II Weiterführende Literatur

Inzwischen sind eine Vielzahl an Veröffentlichungen über das Thema der Mediation im allgemeinen und der Umweltmediation im speziellen erschienen. Die folgende Auswahl soll den Zugang zu weiterführenden Informationen erleichtern.

a) zum Harvard-Konzept/Transformationsansatz

Bush, Robert A. Baruch/Folger, Joseph P.: The Promise of Mediation, Responding to Conflict through Empowerment and Recognition, San Francisco, 1994

Dukes, E. Franklin: Resolving Public Conflict. Transforming Community and Governance, Manchester, New York, 1996

Fisher, Roger/Brown, Scott: Gute Beziehungen – Die Kunst der Konfliktvermeidung, Konfliktlösung und Kooperation, 1989

Fisher, Roger/Ury, William: Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving In, 1981 (Dt. Ausg.: Das Harvard-Konzept, Sachgerecht verhandeln – erfolgreich verhandeln)

b) zur Mediation allgemein

Besemer, Christoph: Mediation. Vermittlung in Konflikten, 1995

Breidenbach, Stephan: Mediation, 1995

Dally, Andreas/Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim: Mediation als politischer und sozialer Prozess, Loccumer Protokolle 73/93, 1994

Duss-von Werdt, Josef, Homo Mediator, Stuttgart, 2005

Gans, Brigitte: Mediation, 1994

Gottwald, Walther/Strempel, Dieter/Beckedorff, Rainer F./Linke, Udo: Handbuch zur außergerichtlichen Konfliktregelung (AKR), 1997

Haft, Fritjof/v. Schlieffen, Katharina, Handbuch Mediation, München, 2002

Hehn, Marcus: Nicht gleich vor den Richter ... Mediation und rechtsförmliche Konfliktregelung, 1996

Henssler, Martin/Breidenbach, Stephan: Mediation für Juristen, 1997

Henssler, Martin/Koch, Ludwig, Mediation in der Anwaltspraxis, 2. Auflage, Bonn, 2004,

Holznagel, Bernd: Konfliktlösung durch Verhandlungen, 1990

Mehta, Gerda/Rückert, Klaus (Hrsg.), Streiten und Kulturen, Wien, 2004

Moore, Christopher W.: The Mediation Process, 1982
Strempel, Dieter: Mediation für die Praxis, Berlin, 1998

Vögele, Wolfgang: Mediation – vermitteln – verhandeln – schlichten, Loccumer Protokolle 2/98, 1998

c) zur Mediation im öffentlichen Bereich

Bingham, Gail: Resolving Environmental Disputes, 1986

Claus, Frank/Wiedemann, Peter: Umweltkonflikte – Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung, 1994

Fietkau, Hans-Joachim: Leitfaden Umweltmediation, Schriften zu Mediationsverfahren und Umwelt Nr. 8, Wissenschaftszentrum Berlin, 1994

Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut: Umweltverhandeln, Berlin, 1998

Förderverein Umweltmediation e. V.: Studienbrief Umweltmediation, Bonn, 1999

Gaßner, Helmut/Holznagel, Bernd/Lahl, Uwe: Mediation: Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten, 1992

Hehn, Marcus, Mediation im öffentlichen Bereich, in: Henssler/Koch, Mediation in der Anwaltspraxis, 2. Auflage, 2004, Seiten 539 bis 572

Jansen, Dorothea: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Politische Vierteljahresschrift, 38, 2/1997, 274-297

Runkel, Sabine: Umweltkonflikte sachgerecht lösen – Umweltmediation in Deutschland und in den USA, 1996

Stadt Heidelberg: Verkehrsforum Heidelberg, 2 Bände, 1993

Susskind, Lawrence/Cruishank, Jeffrey: Breaking the Impasse, New York, 1987

Trieb, Wolfgang: Konsens und Verwaltungsverfahren, 1997

Zilleßen, Horst: Mediation - Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, 1998

Verkehrsforum Betzdorf - Mediation im öffentlichen Bereich, Ein Lehrfilm in 19 Sequenzen, Bonn, Hagen, 2001 (FernUniversität Hagen, Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.V.)

d) zu Konfliktmanagement allgemein

Glasl, Friedrich: Konfliktmanagement, 2. Aufl., 1990.

Kostka, Dieter: Öffentliches Konfliktmanagement. Praktische Beispiele in der Diskussion. Die Verwaltung, 1/1993, 87-112.

Schwarz, Gerhard: Konfliktmanagement, 2. Aufl., 1995.

III Kontaktadressen

Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.V.
Postfach 252
57518 Betzdorf/Sieg
Tel. (0228) 9516144, Fax (0228) 9516143
e-mail: info@umweltmediation.de

Deutscher Anwaltverein
Arbeitsgemeinschaft Mediation
Littenstraße 11
10179 Berlin
Tel.: (030) 726152138

Deutsche Bundesstiftung Umwelt
An der Bornau 2
49090 Osnabrück
Tel.: (0541) 96 33-0; Fax: (0541) 96 33-190

Deutsche Gesellschaft für Mediation
Beethovenstraße 32
58097 Hagen
e-mail: Info@dgm-web.de

Bundesverband Mediation e.V.
Kirchweg 80
34119 Kassel
Tel. (0561) 7 39 64 13
e-mail: info@bmev.de

Für Rückfragen zum Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.V. und zum Thema Mediation allgemein stehen die Mitarbeiter des Vorstands gerne zur Verfügung:

Gerd Fuchs, Vorsitzender
RA Marcus Hehn, stellvertr. Vorsitzender
Dr. Dieter Kostka, Schatzmeister
Roland Breinlinger
Jessica Nordhoff

Teil I: Verständnis von Mediation im öffentlichen Bereich

1: Mediation im öffentlichen Bereich: Umwelt - Wirtschaft - Politik - Soziales

Konflikte im öffentlichen Bereich - insbesondere bei Bau- und Planungsvorhaben - werden immer häufiger, komplexer und schwerwiegender. Sie treten im Spannungsfeld zwischen Umwelt, Wirtschaft, Politik und Sozialem auf. Dafür sind vielfältige Gründe ausschlaggebend. Das bestehende politisch-administrative Entscheidungsinstrumentarium reicht nicht mehr aus, um den immer komplexer werdenden Fragestellungen gerecht zu werden. Damit geht - unter anderem - ein Vertrauensverlust in politische und gerichtliche Entscheidungen einher.

Gesellschaftlicher Fortschritt soll durch einen konstruktiven Umgang mit Konflikten gefördert werden. Seit einigen Jahren wird daher auch in Deutschland ein Konzept zur Regelung von Konflikten besonders im Zusammenhang mit umweltrelevanten, z.B. energie-, abfall- und verkehrspolitischen Vorhaben eingesetzt: Die Mediation.

Mediationsverfahren sind freiwillige, strukturierte Verfahren, in denen die von einem Vorhaben betroffenen Bürger und Institutionen unter Hinzuziehung allparteilicher Dritter (Mediatoren) versuchen, selbstbestimmte und von allen Beteiligten getragene Lösungen oder Regelungen für Konflikte zu erarbeiten. Durch eine ausgewogene Einbindung sozialer, ökologischer und ökonomischer Interessen leisten sie einen Beitrag zur zukunftsfähigen Entwicklung.

2: Besonderheiten der Mediation im öffentlichen Bereich

Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich weisen typischerweise folgende Merkmale auf:

- Vielparteienkonflikte
- Arbeit mit großen Gruppen
- Interessenvertretung vielfach durch Repräsentanten mit unterschiedlichen Mandaten
- Komplexität der Konfliktthemen und -gegenstände
- Entscheidungskompetenzen meist im politisch-administrativen Bereich
- Konfliktaustragung im öffentlichen Bereich, d.h. im Spannungsfeld zwischen Umwelt, Wirtschaft, Politik und Sozialem
- Interpersonelle und interorganisatorische Konflikte
- Ideologisch und weltanschaulich geprägte Wertekonflikte

- Vielfältige und divergierende Interessenebenen
- Macht- und Ressourcenungleichgewichte
- Komplexe wissenschaftlich-technische Fragen mit hoher Unsicherheit
- Unsicherer Ausgang eines möglichen Rechtsstreits

3: Ziele der Mediation im öffentlichen Bereich

Durch den Einsatz der Mediation im Spannungsfeld zwischen Umwelt, Wirtschaft, Politik und Sozialem sollen vor allem folgende Ziele erreicht werden:

- Erreichung von Lösungen zum allseitigen Nutzen
- Erarbeitung von zukunftsorientierten Konfliktregelungen, die von allen Beteiligten gemeinsam getragen werden
- Förderung der Eigenverantwortlichkeit der Konfliktparteien
- Soziales Lernen im Rahmen konstruktiver und fairer Kommunikationsprozesse
- Qualitätsverbesserung durch Entscheidungsfindung auf breiter Informations- und Argumentationsbasis

4: Prinzipien der Mediation im öffentlichen Bereich

Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich ersetzen nicht die gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren, sondern finden in Ergänzung bzw. im Vorfeld davon statt. Ein Mediationsverfahren weist in Abgrenzung zu anderen Formen der Konfliktregelung folgende Prinzipien auf:

- ◆ Allparteiliche Verfahrensleitung

Mediation setzt externe, allparteiliche, von allen Konfliktparteien akzeptierte Mediatoren voraus.

- ◆ Selbstbestimmtheit und Eigenverantwortung

Die beteiligten Personen oder Gruppen eines Konflikts nehmen selbstbestimmt und eigenverantwortlich ihre Interessen und Bedürfnisse wahr und vertreten diese innerhalb des Umweltmediationsverfahrens. Sie bringen diese in der Regel durch Vertreter in das Verfahren ein.

- ◆ Informiertheit

Alle Beteiligten sollen einen unbeschränkten Zugang zu den entscheidungserheblichen Informationen haben und nutzen.

- ◆ Freiwilligkeit

Die Teilnahme an Mediationsverfahren ist freiwillig. Jeder Teilnehmer hat die Möglichkeit, jederzeit aus einem Mediationsverfahren auszuscheiden.

◆ Beteiligung aller Betroffenen

An einem Mediationsverfahren sind alle von einem Konflikt betroffenen Personen und Institutionen beteiligt. Gegebenenfalls ist es erforderlich, Vertretungs- und Delegationsregelungen zu treffen.

◆ Ergebnisoffenheit

Mediationsverfahren sind ergebnisoffen und dienen nicht der Akzeptanzbeschaffung.

◆ Vertraulichkeit

Mediationsverfahren sind grundsätzlich vertraulich. Eine Weitergabe von Informationen, die innerhalb eines Mediationsverfahrens erlangt wurden, ist nur bei ausdrücklicher Zustimmung des jeweiligen Betroffenen gestattet. Ausgenommen davon sind Konsultationen mit Personen, die ein Zeugnisverweigerungsrecht im Sinne des § 53 Abs.1 Nr. 1, 3 und 4 StPO (z.B. Rechtsanwälte, Geistliche, Ärzte, Steuerberater etc.) in Anspruch nehmen können.

◆ Empathie

Die Schaffung wechselseitigen Verstehens ist zentral für den Prozess der Mediation.

5: Ablauf einer Mediation im öffentlichen Bereich

Der eigentlichen Mediation geht eine Initiierung voraus, in der sich die Betroffenen über die wesentlichen Merkmale der Mediation informieren und Finanzierungsmöglichkeiten geklärt werden. Das Mediationsverfahren selbst folgt idealtypischer Weise folgendem skizzierten Ablauf:

a) *Vorbereitungsphase*

- Konfliktanalyse
- Auswahl bzw. Bestätigung von Mediatoren
- Klärung des organisatorischen Rahmens
- Verständigung über den Prozess der Mediation

b) *Durchführungsphase*

(unter Beachtung der Sach-, Beziehungs- und Prozessebene)

- Beschreiben und Benennen von Themen
- Klärung von Bedürfnissen und Interessen
- Erarbeitung eines Kriterienkataloges
- Gemeinsame Ideensuche
- Entwicklung von Optionen
- Überprüfung der Machbarkeit der Optionen

c) *Entscheidungs- und Umsetzungsphase*

- Gemeinsame Entscheidung
- Mediationsvereinbarung
- Klärung der Umsetzung

6: Aufgaben und Selbstverständnis von Mediatoren

a) Die wesentlichen Aufgaben von Mediatoren bestehen in der Strukturierung, Gestaltung und Leitung des Mediationsverfahrens im öffentlichen Bereich. Somit gewährleisten sie, dass die in Teil I, 3 genannten Ziele in einem für die Beteiligten als fair empfundenen Kommunikationsprozeß erreicht werden können. Der Erwerb der mediationsrelevanten Kenntnisse und Fähigkeiten wird durch eine interdisziplinäre Ausbildung sichergestellt. Auf diese Weise wird die Professionalität der Mediation gewährleistet.

b) Mediatoren fördern durch ihr allparteiliches und empathisches Verhalten die Kommunikation zwischen den Teilnehmern an einem Mediationsverfahren. Dabei unterstützen sie die Teilnehmer in deren Fähigkeit, Interessen und Bedürfnisse zu erkennen und zu artikulieren sowie Konflikte selbst und eigenverantwortlich in dem dafür notwendigen zeitlichen Rahmen zu lösen. Die Rolle von Mediatoren ist nicht mit der Rolle von Beratern, Gutachtern oder Schiedsrichtern vereinbar.

Teil II: Standards für die Ausbildung von Mediatoren im öffentlichen Bereich

1: Grundsätzliche Leitlinien der Ausbildung

Die Tätigkeit als Mediator im öffentlichen Bereich ist sehr komplex. Daher ist eine fundierte Ausbildung nötig, die vor allem interdisziplinären Gesichtspunkten Rechnung trägt. Durch eine entsprechende Ausbildung wird der Auszubildende in die Lage versetzt, selbständig Mediationsverfahren zu organisieren und zu leiten. Die Verknüpfung verschiedener Fachrichtungen soll die Vielseitigkeit der Ausbildung gewährleisten. Die Inhalte der Ausbildung von Mediatoren werden durch einen ständigen Austausch zwischen Theorie und Praxis fortlaufend optimiert.

Die Ausbildung zum Mediator im öffentlichen Bereich soll die Qualität der Mediation gemäß diesen Standards sichern und zu einer Professionalisierung führen. Über das Absolvieren eines Ausbildungsganges hinaus sollte jeder Mediator durch die Erlangung von Praxiserfahrung, Fortbildung und Supervision seine eigenen Fähigkeiten weiterentwickeln.

2: Ziele der Ausbildung zum Mediator

Im Rahmen einer Ausbildung, die sich in einen theoretischen (Teil II, 3) und einen praxisorientierten (Teil II, 4) Teil gliedert, soll der Auszubildende folgende übergeordnete Lernziele erreichen:

- Entwicklung der Fähigkeit, Konflikte zu erkennen, zu analysieren und damit umzugehen
- Entwicklung eines Selbstverständnisses als Mediator
- Wahrung der Prinzipien der Mediation (Teil I, 4)
- Methodenkompetenz

3: Inhalte des theoretischen Ausbildungsteils

Der theoretische Ausbildungsteil zum Mediator umfasst fünf Hauptthemengebiete:

a) Einführung in die Mediation

- Theoretische Aspekte und Kontexte von Konflikten (Konflikttypen, ADR-Verfahren, Umweltkonflikte als soziale, institutionelle und öffentliche Konflikte)
- Grundgedanken der Mediation (Begriff, Geschichte, Anwendungsgebiete)
- Theoretische Leitbilder der Mediation (verhandlungs- und lösungsorientierter Ansatz, Transformationsansatz, Kooperativer Diskurs)
- Besonderheiten der Mediation im öffentlichen Bereich
- Aufgaben und Funktion des Mediators
- Entwicklung eines Selbstverständnisses der eigenen Mediatorentätigkeit

b) Kommunikation und Mediation

- Sozialpsychologische und systemtheoretische Aspekte
- Grundlagen der Kommunikation
- Kommunikationstechniken
- Verhandlungstechniken
- Gesprächsführung, Moderation, Perspektivenwechsel und Rhetorik

c) Arbeit mit Gruppen

- Aspekte der Gruppendynamik
- Macht
- Vertrauen
- Fairness
- Repräsentanz
- Entscheidungsprozesse

d) Umweltpolitischer und rechtlicher Handlungsrahmen

- Anwendungsfelder der Mediation im öffentlichen Bereich

- Ökologische Arbeitsfelder, Professionen und Werthaltungen
- Politik und Verwaltung
- Rechtliche Rahmenbedingungen
- Rolle des Rechts
- Stellung des Mediationsverfahrens im politisch-administrativen Entscheidungsprozess

e) Verfahrensaufbau und Organisation

- Phasen und Ablauf eines Mediationsverfahrens im öffentlichen Bereich
- Aufgabenanalyse
- Finanzierung
- Vertragsgestaltung
- Co-Mediation
- Konfliktanalyse
- Aufbau des Teilnehmerkreises
- Einzelgespräche und Gruppenarbeit
- Verfahrensregeln und Geschäftsordnung
- Organisation und Setting
- Ergebnissicherung und Implementation.

4: Inhalte des praxisorientierten Ausbildungsteils

Im Verlauf des praxisorientierten Ausbildungsteils werden die in der Theorie erworbenen Kenntnisse vertieft und die Methoden der Mediation praktisch eingeübt und erlebt. Insbesondere folgende Themen sollen praktisch vertieft werden:

- a) Leitbilder und Strategien der Mediation
- b) Aufbau und Organisation eines Mediationsverfahrens im öffentlichen Bereich
- c) Basistechniken des Mediators

Die praxisorientierte Ausbildung besteht vor allem aus Rollenspielen, Übungen, Simulationen und Reflexionen. Auf diese Weise findet eine intensive Auseinandersetzung mit den individuellen Fähigkeiten der Auszubildenden statt, die ihr Selbstverständnis als Mediatoren fördert.

5: Praktikum

Die Ausbildung zum Mediator im öffentlichen Bereich soll soweit möglich ein Praktikum bzw. eine Hospitanz in einem laufenden Mediationsverfahren umfassen. Wünschenswert ist die Teilnahme als Co-Mediator in einem laufenden Verfahren.

6: Dauer der Ausbildung

Die Ausbildung zum Mediator umfasst im theoretischen Ausbildungsteil (Teil II, 3) mindestens 80 Stunden.

Der praxisorientierte Ausbildungsteil ist ebenfalls auf 80 Stunden angelegt. Hinzu kommen die Zeiten für Supervision und Hospitanz.

7: Anforderungen an die Auszubildenden

Die Auszubildenden sollen in der Regel Hochschulreife oder eine abgeschlossene Berufsausbildung sowie eine mindestens dreijährige Berufserfahrung mitbringen. Den Ausbildungsinstituten wird empfohlen, den Kandidaten vor Beginn der Ausbildung in einem Einführungsseminar die Möglichkeit zu geben, ihre jeweilige Eignung zum Mediator festzustellen.

Teil III: Anforderungen an die Ausbildungsinstitute und Ausbilder

1: Ausbildungsinstitute

Die Ausbildungsinstitute vermitteln die Inhalte dieser Standards. Die Übereinstimmung der jeweiligen Ausbildungsprogramme sowie die Eignung der Ausbilder nach diesen Standards wird durch das Gremium nach Teil IV bescheinigt.

2: Ausbilder

Die Ausbilder sollen qualifizierte Praktiker und Wissenschaftler aus relevanten Disziplinen, z.B.

- Kommunikationswissenschaft
- Rechtswissenschaft
- Psychologie
- Raumplanung
- Soziologie
- Politikwissenschaft

sein.

Die Ausbilder müssen Praxiserfahrung im Bereich der Mediation aufweisen und verschiedenen Professionen angehören.

3: Ausbildung in Mediation

Die Ausbildung muss interdisziplinär gestaltet und durchgeführt werden. Jeder Ausbilder muss zumindest eine theoretische Ausbildung gemäß diesen Standards in Mediation durchlaufen haben. Dies gilt nicht für die Ausbilder, die vor dem 31. März

2000 eine Ausbildung im Bereich der Mediation angeboten haben.

Teil IV: Einhaltung dieser Standards

Die Einhaltung der in diesen Standards festgelegten Regelungen überwacht ein Gremium, das zuständig ist für:

- die ständige Anpassung der Inhalte dieser Standards an die Erfordernisse der Praxis und die Erkenntnisse der Theorie und
- die Anerkennung der Ausbildungsinstitute nach Teil III dieser Standards.

In diesem Gremium arbeiten Vertreter des Fördervereins Mediation im öffentlichen Bereich e.V., der Weiterbildungsstudiengänge der Universitäten Hagen und Oldenburg, des Deutschen Anwaltvereins und der Mediationspraxis zusammen. Es setzt sich zurzeit aus folgenden Personen zusammen:

- Roland Breinlinger
- Gerd Fuchs
- Monika Groner
- Marcus Hehn
- Stefan Kessen
- Dr. Ludwig Koch
- Hans-Christian Lippmann
- Dr. Ulrike Rüssel
- Eckard Schwitters

V Summary

Conflicts in the field of public planning become more numerous, more complex and more difficult. In course of growing wealth the differences of opinion between private and public interests are also growing. As well cultural tensions gain increasing importance since national frontiers are less important.

To solve these problems, mediation and other alternative dispute resolution (A.D.R.-)methods are discussed in Germany more and more. Mediation is a technique of conflict resolution in which two or more parties attempt to solve their conflicts supported by an impartial, not involved person, the mediator, on own authority. The mediator supports the process of communication without taking somebody's part.

In the United States of America mediative techniques are well known as a way of conflict resolution or conflict management. In Germany however little is known about the application of public-area-mediation, the subject of this brochure. In Germany subjects of application of public-area-mediation or similar procedures are the clearing up dangerous waste, the evolution of concepts of garbage disposal, the installation of protected areas, traffic management problems, the installation of incineration plants and so on.

First of all in a research project was to verify, whether mediation as a conflict resolution instrument could find a better practice in Germany. In January 1998 the "Förderverein Umweltmediation" was founded to realise the intention. It was the predecessor of the today's "Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e. V." (this means Registered Society for public-area-mediation). First the Förderverein had to explore the compatibility of the mediation as way of alternative dispute resolution with the conditions of the German society. A further goal was to inform the German public about mediation - advantages and risks. This brochure for instance is one of the media we are using along with folders, teaching aids, lectures, presentations etc. The continuous improvement of the methods and instruments of mediation is another task of the Förderverein. Last but not least the current maintenance of quality by standards of education and procedure is very important.

In this brochure you will find first information on methods of mediation and the theoretical background to solve conflicts in the public area. It is especially addressed to leading persons in policy and administration and to people which wants to know what mediation means.

Platz für Anzeige