UfU
Unabhängiges Institut
für Umweltfragen

Mediation im öffentlichen Bereich

Felicia Petersen

UfU-Paper
2/2012

Impressum:

UfU-Paper

Mediation im öffentlichen Bereich

Felicia Petersen

Berlin 2012

Herausgeber:

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Kontakt:

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Telefon 030.4284993-0

Fax 030.42800485

mail@ufu.de

www.ufu.de

Zusammenfassung

Ob bei Planungen zum Bau einer Umgehungsstraße oder eines Off-Shore-Windparks, bei der Standortfindung für eine industrielle Anlage, bei der Erweiterung von Flughäfen oder bei der Erweiterung von Stadtentwicklungs- und Abfallwirtschaftsprogrammen: Politisch-administrative Entscheidungen zur Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums werfen ihre Schatten voraus und führen oft zu massiven Konflikten, an denen in der Regel verschiedene gesellschaftliche Akteure und Interessensgruppen, Vertreter aus Politik und Verwaltung sowie betroffene Bürgerinnen und Bürger beteiligt sind.

Zur Bearbeitung solcher Konflikte werden in Deutschland immer häufiger – neben anderen partizipativen Verfahren – Mediationsverfahren eingesetzt. Als institutionelle Ergänzung des bestehenden parlamentarisch-repräsentativen Systems sollen sie Entscheidungsblockaden auflösen und Vereinbarungen herbeiführen, die den Interessen der Betroffenen angemessen sind.

Was genau unter einem Mediationsverfahren zu verstehen ist und wie ein solches abläuft, ist Inhalt dieses Beitrages. Neben dem grundsätzlichen Ablauf eines solchen Verfahrens, wird auf die Besonderheiten, die der Rahmen der öffentlichen Verwaltung mit sich bringt, eingegangen.

Abstract

No matter if it is planning of a by-pass road or an off-shore windfarm, siting of an industrial plant, an airport extension, or drafting of an urban development plan or a waste management programme: Political and administrative decisions on the development of public space often lead to massive conflicts. A range of civil society actors and interest groups are involved in these disputes ; among these, representatives of the political and the administrative system as well as concerned citizens. In Germany, the use of alternative dispute resolution (ADR / mediation) or other participative procedures to deal with these conflicts has increased .

As an institutional complement to the representative parliamentary system, these procedures aim to dissolve blockages in decision-making processes and help to induce agreements that are in the interest of the affected citizens.

This paper deals with features and processes of alternative dispute resolution with an emphasis on ADR in administrative decisions.

Inhaltsverzeichnis

1. Mediation – ein Überblick ____ 1
2. Mediation – In Abgrenzung zu allgemeinen Partizipationsverfahren ____ 3
3. Mediationsverfahren ____ 4
3.1. Begriffsbestimmung ____ 4
3.2. Neutralität bzw. Allparteilichkeit des Mediators ____ 5
3.3. Informiertheit aller Beteiligten ____ 6
3.4. Eigenverantwortlichkeit der Parteien bzw. keine Entscheidungsbefugnis des Mediators ____ 6
3.5. Freiwilligkeit des Verfahrens ____ 7
3.6. Ergebnisoffenheit in Beziehung auf die Sachentscheidung ____ 8
3.7. Vertraulichkeit seitens aller Beteiligten ____ 8
4. Strukturierung des Verfahrens – Das Phasenmodell der Mediation ____ 9
4.1. Phase 1: Vorbereitung und Mediationsvertrag ____ 10
4.2. Phase 2: Informations- und Themensammlung ____ 10
4.3. Phase 3: Konfliktklärung – Interessenfindung und Verständnisaufbau ____ 11
4.4. Phase 4: Kreative Lösungssuche und Bewertung von Lösungsoptionen ____ 12
4.5. Phase 5: Abschluss der Mediation – Mediationsvereinbarung ____ 12
5. Besondere Merkmale von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich ____ 13
5.1. Teilnehmerkreis ____ 14
5.2. Stellvertreter-Mediationen ____ 14
5.3. Rechtlicher Rahmen bei Mediationen im öffentlichen Bereich ____ 15
5.4. Einsatz von Co-Mediation ____ 16
5.5. Umgang mit externen Experten ____ 17
5.6. Transparenz der Informationen – faires Verfahren ____ 18
5.7. Umgang mit Öffentlichkeit ____ 18
5.8. Machtungleichgewichte ____ 18
6. Fazit und Ausblick ____ 19
7. Literaturverzeichnis ____ 21

1. Mediation – ein Überblick

Umweltschützern hängt ein Verhinderungsimage an. Der Schutz natürlicher Lebensräume und Arten aber auch der Schutz einer gesunden Lebensumwelt des Menschen geht oft mit der Ablehnung eines Projektes einher. Aber auch die von Projekten direkt betroffenen Bürger[1] setzen sich vehement für ihre Interessen ein. Zunehmend fordern Bürgerinnen insbesondere auf der kommunalen Ebene, an politischen Entscheidungen direkt gestaltend mitzuwirken. In lokalen und regionalen Planungsprozessen entstehen so selbstverständlich Interessengegensätze und Spannungen, die je nach Konflikthaftigkeit und öffentlicher Aufmerksamkeit aus dem Ruder laufen können – der Bahnhofsneubau Stuttgart 21 ist ein eindrucksvolles Beispiel dafür.

Die heftige öffentliche Diskussion über den Bahnhofsneubau in Stuttgart hat deutlich gemacht, dass die formellen Möglichkeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben nicht ausreichen und nicht mehr zeitgemäß sind. Bei den Protesten gegen Stuttgart 21 geht es demnach nicht nur um ein Bahnhofskonzept, sondern um den Wunsch der Bürgerinnen, mitentscheiden zu können. Neben dem zu genehmigenden komplexen infrastrukturellen Großprojekt des Bahnhofumbaus steht somit auch ein demokratisches Großprojekt. Denn obwohl nach den geltenden Standards die förmlichen Beteiligungsverfahren zu Stuttgart 21 durchgeführt wurden, gab es Massenproteste.

Grund dafür ist, dass die gesetzlich vorgegebenen förmlichen Verfahren politischer und behördlicher Entscheidungsfindung oft auf Konfliktfelder mit widerstreitenden Interessen treffen, aber strukturell bedingt an ihre eigenen Grenzen im Hinblick auf sachliche und zeitliche Effizienz und Akzeptanz stoßen. Wie man in Stuttgart sieht, werden die Konflikte schärfer, und der Kampf um das eigene Interesse, auch aufgrund der Informations- und Vernetzungsmöglichkeiten des Internets, wird entschiedener geführt. Zudem sind in Zeiten der Wirtschaftskrise die Zukunftsängste gewachsen und es besteht Zweifel daran, ob öffentliche Gelder angesichts immer knapper werdender Kassen in die richtigen Projekte gesteckt werden. Es wird nicht mehr darauf vertraut, dass die Politik und die Verwaltung sich um die öffentlichen Belange in guter Qualität kümmern.

In den letzten Jahren hat das Verfahren der Mediation durch die Anwendungsmöglichkeiten des Verhandelns bei Konflikten im öffentlichen Bereich auch durch die Mediation um Stuttgart 21 besondere Aufmerksamkeit gewonnen. Kooperative Konfliktregelungsverfahren, wie die Mediation, können dem Zusammenspiel personeller, thematischer und institutioneller Kontexte in Konflikten wesentlich besser gerecht werden als die bestehenden rechtlichen und politischen Entscheidungsroutinen in der Verwaltung. Mediation bietet einen konstruktiven Ansatz zum Abbau hoheitlicher Eingriffe zugunsten freiwilliger Vereinbarungen, was angesichts knapper staatlicher Ressourcen und dem Anspruch von Bürgernähe überzeugend ist. Der entscheidende Vorteil eines Mediationsverfahrens besteht allerdings in der Möglichkeit, einen Kommunikationsraum für Verhandlung und Diskurs im öffentlichen Bereich zu etablieren[2]:

---

[1] Geschlechterspezifische Bezeichnungen werden in diesem Text aus Gründen der Lesbarkeit abwechselnd benutzt.

[2] Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 395.

„Dass Mediation ein Verfahren der Zukunft ist, entspricht der zivilgesellschaftlichen Entwicklung. Man kann überall feststellen, dass die Menschen nicht mehr alles so hinnehmen, was auf der politischen, administrativen Ebene über sie beschlossen wird. Und da ist Mediation ein sehr intelligentes Verfahren, da es ausgewählte Betroffene, die sich engagieren wollen, einbezieht. Das Verfahren gibt ihnen die Chance mitzudenken, aber auch für andere zu denken. Beides ist wichtig."[6]

Mehr Mitbestimmung bedeutet aber auch mehr „direkte" Demokratie, als es in unserem Land bisher der Fall ist. In gewissen Maßen wird mit der Forderung nach mehr Mitbestimmung unsere „repräsentative" Demokratie in Frage gestellt. Denn in der Bundesrepublik übt das Volk die Macht repräsentativ aus, indem es Abgeordnete wählt, die es repräsentieren, siehe Artikel 20 Absatz 2 GG:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen [...] ausgeübt."

Diese Ausführungen sind für die Durchführung von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich deshalb von großer Bedeutung, da, um Mediationsverfahren überhaupt zu ermöglichen, zu Beginn der Verhandlungen wesentliche Inhalte und Teilergebnisse der anstehenden Entscheidungen noch verhandelbar sein müssen (siehe Ergebnisoffenheit unter 3.6.). Es kann sich bei Mediationsverfahren um eine echte Mitbestimmung der Bürger handeln, also um ein direktdemokratisches Steuerungsinstrument, das grundsätzlich den repräsentativ-parlamentarischen Entscheidungsprozessen widerspricht.[4]

Das ist auch der Grund, warum bisher im öffentlichen Sektor so wenig Mediationsverfahren stattgefunden haben. Die Implementierung von Mediation geht nämlich mit einer Veränderung des traditionellen Staats- und Verwaltungsverständnisses einher. Ein solches „heißes Eisen" braucht Proteste wie Stuttgart 21, um in den Blickwinkel der Politik zu kommen. Dabei erscheint die rechtliche Einbindung in das politische System kein zentrales Problem zu sein, denn Mediation könnte auch heute schon grundsätzlich in jedem Planungsverfahrensschritt erfolgen:

- Die Mediation könnte „informell" vor der Planung stattfinden, so dass die Mediationsergebnisse bei der Planung berücksichtigt werden können.
- Die Mediation könnte im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung des Umweltverträglichkeitsverfahrens durchgeführt werden.
- Die Mediation könnte im Rahmen der Widerspruchsbearbeitung initiiert werden.
- Die Mediation könnte im Rahmen der gerichtlichen Klärung des Planungsvorhabens durchgeführt werden.

Herausforderung für die Zukunft ist die Entwicklung eines neuen Staatsverständnisses, in dem die Bürgerinnen mehr Teilhabe an Entscheidungen des Staates haben. Das repräsentative demokratische System ist zwar eine organisatorische Notwendigkeit, um in großen Gesellschaften kollektiv verbindliche Entscheidun-

---

[3] Zilleßen, Interview: Ziesenitz, in: ipuplic, Nr.8, S. 56.

[4] Siehe dazu auch Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 395.

gen treffen zu können. Gleichzeitig stößt es heute aus vielen Gründen an Grenzen, wie nicht nur die Proteste in Stuttgart zeigen. Direkte Verhandlungen und diskursive Kommunikation vor und nach Wahlterminen zwischen staatlichen und betroffenen privaten Akteuren werden wichtiger, weil nur so echte Legitimation entsteht.

Ungeachtet all dieser schwierigen Bedingungen für Mediationsverfahren zeigen die Erfahrungen einschließlich des Stuttgarter Falls, dass in wohl organisierten Verfahren diskursiver Mehrwert von politisch-praktischer Bedeutung erzeugt wird: Zumindest werden strittige Entscheidungen und ihre Gründe transparenter, die Konsequenzen konträrer Positionen klarer, die Defizite institutionalisierter Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse werden deutlicher thematisiert, politisch wie öffentlich. Insofern können auch die nicht rundum erfolgreichen Verfahren zu Rationalitäts- und Legitimationsgewinnen von politisch-administrativen Entscheidungen beitragen.[5]

Was genau unter einem Mediationsverfahren zu verstehen ist und wie ein solches abläuft, ist Inhalt dieses Papers. Da die spezifischen Eigenschaften einer Mediation davon abhängen, was genau mediiert wird, wer die streitenden Parteien sind, wer die Mediation durchführt und in welchem Rahmen die Mediation stattfindet, weist die Praxis ein weites Spektrum auf. Insofern wird hier neben dem grundsätzlichen Ablauf eines Mediationsverfahrens auch auf die Besonderheiten, die der Rahmen der öffentlichen Verwaltung mit sich bringt, eingegangen. In diesem Zusammenhang sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich die politische Kultur in Deutschland, vor allem angestoßen durch die Proteste in Stuttgart rasant wandelt.

2. Mediation – In Abgrenzung zu allgemeinen Partizipationsverfahren

Der Einsatz eines Mediationsverfahrens muss im Einzelfall abgewogen werden. Dabei gilt es, die grundsätzliche Frage von Politikern und Behördenvertretern zu beantworten, ob das konkrete politische Thema überhaupt in einen öffentlichen Beteiligungsprozess gehört. Ist dies der Fall, muss im nächsten Schritt festgestellt werden, welches Partizipationsverfahren das geeignete Instrument zur Lösung des Konfliktes ist.

Unter dem Begriff Partizipationsverfahren werden alle Ansätze zusammengefasst, bei denen staatliche Akteure in der Vorbereitung hoheitlicher Entscheidungen mit privaten Akteuren wie Unternehmen, Verbänden und Initiativen direkt zusammen arbeiten. Die Auswahl partizipativer Planungs- und Entscheidungsverfahren ist groß. Das Spektrum umfasst neben Mediationsverfahren die sog. Planungszellen, Bürgergutachten, Runde Tische, mehrstufige dialogische Verfahren, Stadt- und Verkehrsforen, Konsensus-Konferenzen, mediative Verfahren etc.[6]

Grundsätzlich lässt sich sagen: Wenn sich ein geplantes Projekt durch eine hohe Akzeptanz vor Ort (und damit ein geringes Konfliktpotential) sowie durch geringe Unsicherheiten in der Realisierung auszeichnet, genügen meistens schon gute

[5] Weidner, Im Südwesten nichts Neues, 2011, S. 23.

[6] Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 9.

Informationsangebote und ein professionelles Marketing für das Vorhaben (z. B. Bürgerfragestunde). Nehmen dagegen technische, wirtschaftliche oder ökologische Unsicherheiten zu, sollte eine Konsultation der zentralen Akteure und Betroffenen vor Ort die Grundlage für eine weitergehende Beteiligung im Planungsprozess schaffen (z. B. Runder Tisch). Bei einem hohen Konfliktpotenzial des Projektes, aber geringen Unsicherheiten in der Realisierung, sollten über die strittigen Punkte Verhandlungen mit den betroffenen Interessenvertretern aufgenommen werden, um tragfähige Lösungen erarbeiten zu können (z. B. Mediation). Wenn zusätzlich die Komplexität des Vorhabens und die damit verbundene Unsicherheiten bei der Umsetzung sehr groß sind, empfiehlt es sich, von vornherein auf eine möglichst breite und umfassende Kooperation mit den Beteiligten vor Ort bei der Realisierung des Projektes zu setzen (z. B. Planungswerkstatt, Zukunftskonferenzen).[7]

Aber zum Beispiel politische Programmentscheidungen oder Konflikte mit hoher politischer Relevanz können nicht an die Durchführung einer Mediation delegiert werden. Wenn die Beteiligten nicht ernsthaft an einer Einigung und dem Erzielen von Ergebnissen interessiert sind oder für die Verhandlungen nicht genügend Spielraum besteht, kommt eine Mediation auch nicht in Frage.[8] Inwieweit sich im konkreten Fall ein Mediationsverfahren anbietet, lässt sich in Abstimmung mit einer Mediatorin herausfinden.

Mediation ist also keine universell einsetzbare Methode, die sich per se für jeden Konfliktfall eignet. Als flexibles und transparentes Verfahren ermöglicht es aber den Konfliktbeteiligten, individuelle und nachhaltige Lösungen zu erarbeiten. Bei komplexen Fragestellungen, wie sie im Bereich der öffentlichen Verwaltung an der Tagesordnung sind, bietet Mediation die Chance, ein erweitertes Lösungsspektrum zu betrachten und ein für alle Beteiligte noch besseres Verhandlungsergebnis zu erzielen.[9] Im Folgenden wird daher ausführlich darauf eingegangen, was genau unter einem Mediationsverfahren zu verstehen ist und in welchen Schritten es abläuft.

3. Mediationsverfahren

3.1. Begriffsbestimmung

Die Mediation bzw. vermittelnde Person (lat. medius) sind begrifflich bereits seit 2000 Jahren in Gebrauch. Medius bedeutet wörtlich „mitten, dazwischenliegend" und wird im übertragenen Sinne für „vermittelnd, in der Mitte stehend oder auch für neutral, unparteiisch" verwendet.[10] Es gilt also als sicher, „dass es Menschen, die vermittelnd dachten und handelten, bereits vor der Mediation als Disziplin schon gab."[11] Die Frage ist also, welcher Inhalt steckt in dem modernden Bergriff

[7] Wachholz, Kommunikationsratgeber, 2008, S. 9.

[8] Elmauer, Naturschutzorganisationen und Umweltmediation, 2004, S. 8.

[9] Vgl. Deutzmann, Umweltmediation, in: Praxishandbuch Mediation, Niedostadek (Hrsg.), 2010, S. 75.

[10] Köstler, Mediation, 2010, S. 14.

[11] Duss-v.Werdt, Einführung in Mediation, 2008, S.14.

der Mediation, der über die vermittelnde Tätiglkeit hinaus geht? Dazu gibt es verschiedene Definitionsansätze, von denen hier drei exemplarisch dargestellt werden:

> *„Mediation ist die Einschaltung eines neutralen Dritten im Konflikt, der die Partner bei ihren Verhandlungs- und Lösungsversuchen unterstützt, jedoch über keine eigene (Konflikt-) Entscheidungskompetenz verfügt."*[12]

> *„Mediation ist eine nach bestimmten Regeln strukturierte Vergleichsverhandlung, bei der eine neutrale von beiden Kontrahenten beauftragte Person, der Mediator (Vermittler), moderiert und mit Hilfe verschiedener Gesprächs- und Verhandlungstechniken die Parteien bei dem Einigungsprozess unterstützt."*[13]

> *„Bei der Mediation handelt es sich um Verhandlungen zwischen zwei oder mehreren Parteien mit Unterstützung durch einen neutralen Dritten. Während der vertraulichen Gespräche wird versucht, in einer kooperativen Atmosphäre unter Berücksichtigung der gegenseitigen Interessen in die Zukunft gerichtete Lösungsmöglichkeiten für eine Streitigkeit gemeinsam zu entwickeln und umzusetzen."*[14]

Diese Definitionen zeigen auf der einen Seite wie vielseitig Mediation verstanden werden kann. Auf der anderen Seite lassen sich kumulativ folgende Wesensmerkmale der Mediation aufzeigen:

- Neutralität bzw. Allparteilichkeit des Mediators
- Informiertheit aller Beteiligten
- Eigenverantwortlichkeit der Parteien
- Freiwilligkeit des Verfahrens
- Ergebnisoffenheit in Bezug zur Sachentscheidung
- Vertraulichkeit seitens aller Beteiligten
- Strukturierung des Verfahrens

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass Mediation ein strukturiertes Verfahren ist, das bestimmten Prinzipien unterstellt ist. Im Folgenden wird sich deshalb dieser Beitrag kurz mit den Wesensmerkmalen beschäftigen. Anschließend wird dann ausführlich auf die Besonderheiten eingegangen, die der öffentliche Bereich mit sich bringt.

3.2. Neutralität bzw. Allparteilichkeit des Mediators

Ziel der Neutralität der Mediatorin ist es, sich nicht in das System der Konfliktparteien hineinziehen zu lassen. Neutralität bezieht sich also auf die Beziehungen zwischen dem Mediator und den Konfliktparteien, welchen er unparteiisch ge-

---

[12] Breidenbach, Mediation, 1995, S. 4.

[13] Schoen, Konfliktmanagementsysteme, 2003, S. 122.

[14] v. Schubert und Haase, Grundlagen der Mediation, 2005, S. 249.

genüberstehen sollte. D. h. es gibt keine Präferenz für eine Partei, ihre Interessen oder ihre spezifischen Lösungsvorschläge.

Im Gegensatz dazu betont die Allparteilichkeit, dass Mediatoren insgesamt auf der Seite aller Konfliktparteien stehen, somit also die Anliegen aller Parteien zu verstehen und zu vermitteln versuchen. Allparteilichkeit bedeutet Verständnis und Empathie für jede Konfliktpartei.[15] Als allparteilicher Dritter kommt der Mediator nicht aus dem Kreis der Betroffenen und hat keine Parteistellung oder Eigeninteressen in einem Genehmigungs- oder Planungsverfahren.[16]

3.3. Informiertheit aller Beteiligten

Sämtliche Beteiligte an einem Mediationsverfahren müssen Kenntnis oder auch Zugang zu den entscheidungserheblichen Tatsachen und relevanten Informationen haben. Sofern Rechtsfragen eine Rolle spielen, bedarf es auch der Information über die Rechtslage.[17]

Die Informiertheit ist für das gleichberechtigte Erarbeiten einer gemeinsamen Lösung von großer Bedeutung. Denn wenn z. B. eine Mediation wegen eines geplanten Großprojektes eingeleitet wird, können die Beteiligten ohne hinreichendes Wissen über das Projekt selbst sowie über seine rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen nicht auf Augenhöhe miteinander verhandeln. Es ist Aufgabe des Mediators sicherzustellen, dass alle relevanten Informationen für alle Beteiligten zugänglich sind. Dies kann einerseits bedeuten, dass ein anwaltliches oder anderes fachliches Gutachten eingeholt wird. Andererseits können aber auch die Teilnehmer mit den besten Informationsressourcen dazu bewegt werden, die für das Verfahren notwendigen Informationen entsprechend aufbereitet allen Teilnehmern zur Verfügung zu stellen. Das sogenannte „Herrschaftswissen" wird somit begrenzt, eine einheiltliche Augenhöhe wird hergestellt und angebliche Sachzwänge erscheinen nicht mehr ganz so zwingend.[18]

3.4. Eigenverantwortlichkeit der Parteien bzw. keine Entscheidungsbefugnis des Mediators

Eigenverantwortlichkeit bedeutet, dass die Lösungsmöglichkeiten des Konfliktes ausschließlich von den Teilnehmern erarbeitet werden. Wesentliches Abgrenzungsmerkmal eines Mediationsverfahrens im Vergleich zum gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Verfahren ist, dass die Mediatorin dementsprechend keine Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der anstehenden Sachentscheidung hat. Der Mediator unterstützt bei der Lösungssuche, ohne inhaltlich einzugreifen. Dieses Prinzip drückt sich dadurch aus, dass die Konfliktparteien über die Bestellung der Mediatoren, geeignete Verfahrensformen, Grundregeln, Sachinhalte und den

---

[15] Montada, Kals, Mediation, 2007, S. 45.

[16] Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 12.

[17] Niedostadek, Einführung in die Mediation, in: Praxishandbuch Mediation, Niedostadek (Hrsg.), 2010, S. 46.

[18] Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 56.

Teilnehmerkreis beschließen.[19] Eigenverantwortung umfasst auch die Bereitschaft, das Mediationsverfahren wirklich nutzen zu wollen, relevante Informationen auszutauschen, vertraulich mit neuen Erkenntnissen umzugehen und kreative Lösungsoptionen zu entwickeln.[20]

Den Mediatoren obliegt demgegenüber lediglich die Prozessverantwortung, sie gestalten das Verfahren ohne inhaltlich eine Sachentscheidung zu treffen oder einen Rat zu erteilen. Dementsprechend müssen die Parteien in der Lage sein, ihre Interessen und Bedürfnisse zu formulieren, was für viele ungewohnt ist. In dieser Hinsicht sind die Teilnehmer ungleich mehr gefordert als in einem gerichtlichen Verfahren, in dem sie meistens von Anwälten beraten und vertreten werden.[21]

3.5. Freiwilligkeit des Verfahrens

Die Teilnahme an einem Mediationsverfahren basiert auf Freiwilligkeit. Darunter wird verstanden, dass niemand zur Durchführung oder Teilnahme an einer Mediation gezwungen werden darf.[22] Denn allein die freiwillige Erarbeitung einer Konfliktlösung bietet die Gewähr dafür, dass die Parteien dieses Ergebnis anschließend akzeptieren und als gerecht empfinden.[23] Auch ein Ausstieg aus dem Verfahren ist jederzeit möglich und zwar seitens der Parteien und des Mediators (z. B. wenn die Mediationsprinzipien nicht mehr gewährleistet sind oder die Teilnehmer keine Verhandlungskompetenzen und -befugnisse über das Thema zu verhandeln haben etc.).

Zwischen der Freiwilligkeit zur Teilnahme an einer Mediation und der Freiwilligkeit innerhalb der Mediation muss unterscheiden werden, da der Gang zum Mediator manchmal nicht ganz freiwillig geschieht, da Mediationen immer öfter auch gesetzlich vorgeschrieben werden. So plant momentan z. B. die Bundesregierung ein Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsvorhaben, in dem erwogen wird, Mediationsverfahren zu implementieren.[24] Dies ist solange unproblematisch, solange die Parteien selbst bestimmen können, ob und zu welchen Bedingungen sie sich einigen wollen. Der Vorteil einer solchen „Pflichtmediation" liegt darin, dass viele Parteien, die sich so erstmals mit Mediation beschäftigen, die Möglichkeit habe, die Vorteile des Verfahrens kennen zu lernen.[25]

---

[19] Zieher, Handbuch Umweltmediation, 2001, S. 12.

[20] Vgl. Niedostadek, Einführung in die Mediation, in: Praxishandbuch Mediation, Niedostadek (Hrsg.) , 2010, S.47.

[21] Niedostadek, Einführung in die Mediation, in: Praxishandbuch Mediation, Niedostadek (Hrsg.), 2010, S. 44.

[22] Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 13.

[23] Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 50.

[24] BT-Drucksache 17/8118.

[25] Vgl. Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 52.

3.6. Ergebnisoffenheit in Beziehung auf die Sachentscheidung

Grundsätzlich sollte Mediation ein ergebnisoffener Prozess sein, d. h. die Parteien müssen die Bereitschaft mitbringen, sich auf eine lösungsoffene Arbeitsweise einzulassen.[26] Das heißt nicht, dass die Parteien nicht mit bestimmten Zielvorstellungen in eine Mediation gehen dürfen, sondern, dass, um letztlich ein möglichst breites Spektrum an Lösungsmöglichkeiten zu erhalten, eine gewisse Offenheit hinsichtlich des endgültig gefundenen Ergebnisses vorhanden sein muss. Rahmenbedingungen für eine bestimmte Lösung bestehen natürlich fast immer.

Für den Bereich der Verwaltung bedeutet das in erster Linie, dass die Umsetzung eines Lösungsergebnisses im Rahmen des machbaren sein muss. Rechtliche Grenzen liegen nicht nur im verwaltungsrechtlichen Grundsatz „Vorrang und Vorbehalt von Gesetzen"[27], sondern auch in gesetzlich geregelten Entscheidungszuständigkeiten von Behörden und Kommunalparlamenten. Für letzteres gilt, dass erzielte Mediationsergebnisse deshalb nur Empfehlungen sein können, auf deren Übernahme der Entscheidungsträger sich nicht verbindlich festlegen darf. Zusätzlich gibt es vor allem auch im kommunalen Bereich andere Sachzwänge, wie zum Beispiel der Kostenfaktor, der in Zeiten der Finanzkrise viele Entscheidungen beeinflusst.

Bei Mediationen im öffentlichen Bereich ist es also Aufgabe der Mediatorin, gleich am Anfang des Mediationsverfahrens, auszuloten in welchem „Korridor" sich die Mediation und ihre Lösungsfindung bewegt und von Anfang an offenzulegen, wie groß die Ergebnisoffenheit in Beziehung auf die Sachentscheidung ist.

Kommen z. B. bei einer bereits beschlossenen Entwicklung eines Gewerbegebietes von vornherein nur zwei Standorte in Frage, könnte ein Mediationsverfahren unter Umständen noch als ergebnisoffen bezeichnet werden. Nicht ergebnisoffen wäre hingegen, wenn grundsätzlich mehrere Alternativen denkbar sind, der Mediation jedoch seitens der Verwaltung die Vorgabe gemacht würde, nur bestimmte Standorte in die Lösungsfindung einzubeziehen.

3.7. Vertraulichkeit seitens aller Beteiligten

Das Erarbeiten einer gemeinsamen Lösung setzt oftmals voraus, dass die Parteien sich trauen, schwierige und unangenehme Themen anzusprechen und bestimmte Informationen preiszugeben. Dazu brauchen die Parteien ein Mindestmaß an Vertrauen untereinander und dem Mediator gegenüber, dass die besprochenen Inhalte nicht aus dem Kreis der Beteiligten herausgetragen werden.[28]

In der Regel werden deshalb zu Beginn eines Mediationsverfahrens Vertraulichkeitsvereinbarungen (z.B.: „Neue Erkenntnisse dürfen in einem eventuell späteren Gerichtsverfahren nicht gegeneinander verwendet werden") zwischen allen Beteiligten getroffen, die jederzeit, wenn alle einverstanden sind, verändert bzw. angepasst werden können. Allen Beteiligten muss bewußt sein, dass es sich bei der Verletzung der Vertraulichkeitsregelung um einen schwerwiegenden Ver-

---

[26] Alpmann Schmidt, Mediation, 2005, S. 79.

[27] Siehe Art. 20 III GG.

[28] Almann Schmidt, Mediation, 2005, S. 78.

tragsbruch handelt, der meistens unwiderruflich zum Ende eines Mediationsverfahrens führt.

Im öffentlichen Bereich konkurriert das Merkmal der Vertraulichkeit mit dem öffentlichen Wunsch nach Informiertheit und Transparenz von Mediationsverfahren. Im Einzelfall muss deshalb der Schwerpunkt mit dem Umgang dieser Themen bestimmt werden. Zumal Mediationen im öffentlichen Bereich oft öffentlich stattfinden; je nach den Rahmenbedingungen ist es dann sinnvoll, einige Gespräche vertraulich und nicht öffentlich stattfinden zu lassen.[29] Bei Gefahr, dass z.B. interne Informationen von den Gegnern eines Vorhabens genutzt werden könnten, um die Öffentlichkeit zu mobilisieren, empfiehlt es sich, Regeln aufzustellen, wer wann mit welchen Inhalten befugt ist, an die Öffentlichkeit zu gehen (vgl. Kapitel 6.7. Umgang mit der Öffentlichkeit).

4. Strukturierung des Verfahrens – Das Phasenmodell der Mediation

Zur Strukturierung des Verfahrens werden meistens Phasenmodelle herangezogen. Quer durch die Literatur findet man vier-, fünf-, sechs-, sieben-, und achtstufige Phasenmodelle der Mediation. Der Inhalt des gesamten Mediationsprozesses unterscheidet sich in diesen Modellen jedoch kaum. Wer mehr als vier Phasen beschreibt, betont dadurch Arbeitsschritte, die andere der Phase davor oder danach zuordnen.[30] Wichtig ist, dass es sich hierbei nicht um eine starre Struktur handelt; je nach Verlauf der Mediation kann sich zwischen den einzelnen Phasen hin- und herbewegt werden, einzelne Phasen können also auch immer wieder bzw. in Schleifen durchlaufen werden.

Grundsätzlich werden im ersten Schritt eines Mediationsverfahrens die zu besprechenden Inhalte (Themen) festgelegt, dann wird ermittelt, welche Interessen dahinter stehen, also welche Aspekte den Beteiligten besonders wichtig sind, um schließlich über mögliche Lösungen zu sprechen.

Die folgende Darstellung gliedert die Mediation in fünf Phasen:

- Phase 1: Vorbereitung und Mediationsvertrag
- Phase 2: Informations- und Themensammlung
- Phase 3: Konfliktklärung – Interessensfindung und Verständnisaufbau
- Phase 4: Kreative Lösungssuche und Bewertung von Lösungsoptionen
- Phase 5: Abschluss der Mediation - Mediationsvereinbarung

Im Vorfeld der Mediation nehmen die Parteien Kontakt zu den Mediatoren auf. Manchmal findet die Kontaktaufnahme auch umgekehrt von den Mediatoren zu den Parteien bzw. zu einer Partei oder über Dritte statt. Am günstigsten ist es, wenn die Parteien sich gemeinsam auf eine Mediatorin einigen können und sie

[29] Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 14.

[30] Köstler, Mediation, 2010, S. 58.

anfragen. Dann ist weitgehend gewährleistet, dass die Mediation von beiden Parteien gewünscht ist.[31]

4.1. Phase 1: Vorbereitung und Mediationsvertrag

In der Phase 1 der Mediation wird eine Atmosphäre geschaffen, in der konstruktive Kommunikation und Zusammenarbeit möglich ist.

Je nachdem, ob sich die Konfliktparteien zusammen oder alleine an den Mediator gewandt haben oder ob sich z.B. bei einer Mediation im öffentlichen Bereich der zuständige Projektleiter den Mediator aufgesucht hat, hatten bereits beide, eine oder keine Seite Kontakt mit dem Mediator. Wie auch immer: Der Mediator wird zu Beginn vor allen Beteiligten erzählen, wie er von wem mit welchem Inhalt angefragt wurde. Dies ist wichtig, um die Neutralität bzw. Allparteilichkeit seitens des Mediators zu demonstrieren und zu wahren, gleichzeitig wird dadurch das Vertrauen der Parteien aufgebaut.[32]

Anschließend erklärt der Mediator die einzelnen Schritte in der Mediation und die Rolle der Beteiligten. Fragen, Erwartungen und Befürchtungen seitens der Parteien werden Raum gegeben, bevor es dann um organisatorische Aspekte wie Dauer, Kosten oder Umgang mit Pausen geht.[33]

Ist soweit alles geklärt, kommt es zu einer Mediationsvereinbarung, die von allen unterschrieben wird. Mit dieser Vereinbarung wird der Mediator von den Parteien beauftragt, das Ziel der Mediation formuliert und manchmal werden je nach Bedarf auch Gesprächsregeln (z.B. zuhören, ausreden lassen, um eine nicht verletzende Ausdrucksweise bemühen, etc.), vereinbart.[34]

4.2. Phase 2: Informations- und Themensammlung

In dieser Phase erhalten die Parteien die Möglichkeit, den Konflikt aus ihrer Sicht, d.h. ihre Standpunkte und Positionen darzustellen. Dabei achtet die Mediatorin darauf, dass alle gleich viel Zeit und Raum bekommen. Es ist schwierig für die jeweils andere Seite währenddessen zuzuhören und schweigend dazusitzen. Hier helfen die vereinbarten Regeln zur Gesprächsführung, trotzdem ist Verhandlungsgeschick seitens des Mediators gefragt.

Durch intensives Zuhören zeigt die Mediatorin, dass sie genau verstehen will, wie die jeweiligen Sichtweisen sind und durch Wiederholen und Zusammenfassen sichert sie ihr Verständnis von der Konfliktsituation bevor diese dann visualisiert wird. Das kann sowohl in Form von Bildern und Skizzen als auch als Themensammlung geschehen.[35] Ist die Konfliktbeschreibung ausreichend erfolgt, die

---

[31] Vgl. Alpmann Schmidt, Mediation, 2005, S. 83.

[32] Köstler, Mediation, 2010, S. 61.

[33] Alpmann Schmidt, Mediation, 2005, S. 95.

[34] Alpmann Schmidt, Mediation, 2005, S. 95.

[35] Köstler, Mediation, 2010, S. 63.

Positionen ausgetauscht und die behandelten Themen genannt, gilt es sodann, die Themen zu gewichten und in eine Reihenfolge zu bringen.

Am Ende dieser Phase gibt das Gefühl der Konfliktparteien, angekommen und verstanden worden zu sein, und die Sicherheit die eigenen Themen sichtbar eingebracht zu haben, den Parteien einen erste innere Entlastung.[36]

4.3. Phase 3: Konfliktklärung – Interessenfindung und Verständnisaufbau

Liegen die Themen vor, sind im Anschluss daran die Interessen der Parteien herauszuarbeiten. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Ausgangspunkt von Verhandlungen meistens gegenläufigen Forderungen (auch Positionen genannt) der Parteien sind, die jeweils eine bestimmte Lösung bezüglich des Streitgegenstandes zum Inhalt haben. Solche Verhandlungen stellen sich als zähes Ringen um Kompromisse dar, der eigene Vorteil bedeutet jeweils den Nachteil der anderen Seite (z. B. Erteilung der Baugenehmigung oder nicht).

Diese Situation kann durch die Ermittlung und die Berücksichtigung von Interessen vermieden werden. Interessen sind Anliegen, die die Parteien in Bezug auf eine Verhandlungssituation haben. Sie liegen den Positionen zugrunde, können sich aber zu den Positionen als gegenläufig, identisch oder sich ergänzend erweisen, was das Spektrum der Lösungsmöglichkeiten enorm erweitern kann.[37] Konkret bedeutet das, dass die Konfliktparteien erläutern, warum ihnen bestimmte Themen wichtig sind, warum sie für oder gegen bestimmte Maßnahmen sind und welche Bedürfnisse berücksichtigt werden müssen, damit sie einer eventuellen Lösung zustimmen können. So kann einerseits zwischen den Positionen, die eine Partei vertritt, und andererseits den dahinterliegenden Interessen unterschieden werden. Denn: Positionen lassen sich schlecht in Übereinstimmung bringen, Interessen dagegen sehr wohl.

Bezeichnend für die Parteien im öffentlichen Bereich ist, dass ihre Interessen sehr breit gefächert sein können und sich wie kaum in einer anderen Materie überlagern und vermischen. Zum Beispiel kann bei baulichen Großvorhaben das Interessenspektrum von Artenschutz, Schutz vor Gesundheitsgefahren über Schaffung von Arbeitsplätzen und Gewinnerhöhung durch Ausbau eines Betriebes bis hin zur Förderung der eigenen politischen Karriere reichen.

Zwei wesentliche Funktionen der Interessensermittlung sind die Verständnisförderung zwischen den Parteien und die Erweiterung des Verhandlungsspielraums. Denn es entsteht Sicherheit, wenn die eigenen Interessen gehört, verstanden und bei der Lösungssuche berücksichtigt werden. Dieser Prozess ermöglicht den Parteien, „Abstand von ihren – oft verhärteten – Positionen zu nehmen. Dies ist die Voraussetzung für Perspektivwechsel und Kreativität, welche wiederum Grundlage für die Entdeckung und Nutzung von Wertschöpfungspotentialen sind.“ [38]

---

[36] Köstler, Mediation, 2010, S. 65.

[37] Vgl. Alpmann Schmidt, Mediation, 2005, S. 34.

[38] Gläßer, Kirchhoff, Interessenermittlung, ZKM, 2005, S. 130 f.

4.4. Phase 4: Kreative Lösungssuche und Bewertung von Lösungsoptionen

Wenn die jeweiligen Interessen deutlich geworden sind, kann damit begonnen werden, die eigentlichen Lösungen zu erarbeiten. Denn durch das neu entstandene Verständnis für die Situation und die Anliegen des anderen wird die vorher im Konflikt gebundene Energie frei.[39]

Dazu sammeln die Parteien alle Ideen, Möglichkeiten, Alternativen – meist in Form eines *brainstorming*, bei dem Kreativität und Quantität im Vordergrund stehen. Aufgabe des Mediators dabei ist es, ein schöpferisches, von Wertungen freies Gedankenspiel zu fördern. Ziel ist, den Geist möglichst zu weiten und alle möglichen Ideen einzubringen, ohne sie gleich zu bewerten. [40]

Erst nach der Ideensammlung folgt im zweiten Teil dieser Phase das kritische Be- und Auswerten der gesammelten Optionen. Dabei überprüfen die Parteien, ob die Lösungsvorschläge machbar, fair und ausgewogen sowie hilfreich für die Beendigung des Konfliktes sind. Weitere Bewertungskriterien, auf die sich die Beteiligten geeinigt haben, können hinzugezogen werden. Als allgemeine Formel für die Überprüfung der Lösungsvorschläge eignet sich die SMART-Regel nach Smith.[41] Dabei steht:

- S für specific (spezifisch),
- M für measurable (messbar),
- A für achievable (erreichbar),
- R für realistic (realistisch),
- T für tangible (konkret).

Bei der Entwicklung und Bewertung von Lösungsideen bei einer Mediation im öffentlichen Bereich sollte von Anfang an darauf geachtet werden, dass der „Korridor" der verwaltungsspezifischen Zuständigkeiten und Regelungen beachtet wird (vgl. Kapitel 4.6. Ergebnissoffenheit).

4.5. Phase 5: Abschluss der Mediation – Mediationsvereinbarung

Die gemeinsam von den Konfliktparteien erarbeiteten Lösungen werden als Mediationsvereinbarung bezeichnet. In anderen Mediationsbereichen stellt dies aufgrund des Grundsatzes der Privatautonomie auch kein Problem dar. Die Vereinbarung wird in juristische Form gebracht und stellt ein rechtsverbindliches Dokument dar.[42] Dies ist bei Mediationen im öffentlichen Bereich meist nicht der

---

[39] Niedostadek, Einführung in die Mediation, in: Praxishandbuch Mediation, Niedostadek (Hrsg.), 2010, S. 44.

[40] Köstler, Mediation, 2010, S. 69.

[41] Köstler, Mediation, 2010, S. 70.

[42] Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 61 f.

Fall, da die Vereinbarung den repräsentativ-demokratisch gewählten und zuständigen Entscheidungsorganen nicht vorweggenommen werden kann. Die Abschlussvereinbarungen lauten deshalb meistens Abschlusserklärung oder Abschlusspapier, und haben Dokumentationscharakter. Die politischen Entscheidungsträger sind dennoch bei allen Überlegungen und Schritten angemessen zu beteiligen, da auf sie die grundlegenden Entscheidungen in der Sache und hinsichtlich des Verfahrens fallen. Sind die verantwortlichen Politiker nicht bereit, sich freiwillig an die Mediationsvereinbarung zu halten, so scheitert die Mediation. Um diesem Fall so gut es geht vorzubeugen, müssen vor dem Mediationsverfahren von den Entscheidungsträgern klare Aussagen über ihre Haltung zum Verfahren eingeholt werden.[43]

5. Besondere Merkmale von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich

Bei der Mediation im öffentlichen Bereich geht es um die Anwendung von Mediation in öffentlichen Projekten, wie z. B. Straßenbau, Erschließung und Ausweisung von Naturschutzgebieten, Flughafenausbau, Verkehrsberuhigung durch Fußgängerzonen etc. Diese Art von Konflikten ist charakterisiert durch eine hohe Anzahl an Parteien, die sehr heterogen organisiert sind und deren Mitglieder aus unterschiedlichen soziokulturellen Hintergründen stammen. Ihre Interessen können in Konflikt treten, wenn eine Entscheidung über den Umgang mit entsprechenden Ressourcen ansteht, durch welche die verschiedenen Parteien in unterschiedlichem Maße betroffen sind.[44]

In politischen Kontexten wird Mediation häufig entweder als Methode zur Akzeptanzbeschaffung oder als Methode zur Sicherstellung weitreichender Bürgerbeteiligung angesehen. Diese Einstellungen werden dem Sinn und Zweck von Mediationsverfahren nicht gerecht, auch wenn in größerem Umfang Bürger beteiligt werden. Die Beteiligung in Mediationsverfahren dient ausschließlich der Konfliktlösung, welche nur gelingen kann, wenn alle Konfliktparteien beteiligt sind. Sollte aufgrund einer Mediation ein Projekt, eine Genehmigung oder eine Planung mehr akzeptiert sein, dann ist dies ein – schöner – Nebeneffekt des Verfahrens.[45] Hauptzweck der Mediation ist eine gemeinsame, selbstbestimmte Konfliktregelung (s.o.).

Folgende zusätzliche Merkmale zeichnen ein Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich aus:

Teilnehmerkreis

- Stellvertreter-Mediationen
- Rechtlicher Rahmen bei Mediationen im öffentlichen Bereich
- Einsatz von Co-Mediation
- Umgang mit externen Experten

---

[43] Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 61 f.

[44] Claus, Vossebürger, Ablauf von Umweltmediationsverfahren, 1999, S. 81.

[45] Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 60.

- Transparenz der Informationen – faires Verfahren
- Umgang mit Öffentlichkeit
- Machtungleichgewichte

5.1. Teilnehmerkreis

Von Konflikten im öffentlichen Bereich wird häufig eine große Anzahl von Personen berührt – Projektträger und Betroffene in der Bevölkerung ebenso wie Interessenverbände aus der Wirtschaft und aus anderen Bereichen und politische Entscheidungsträger. Der Erfolg von Mediationsverfahren hängt wesentlich davon ab, dass von Beginn an möglichst alle von dem Konflikt Betroffenen an dem Verfahren beteiligt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass erst gar keine Vorbehalte gegen die Neutralität der Mediatorin entsteht, die Beteiligten von vornherein über alles informiert sind, das Verfahren bis zum Ende hin unterstützen und sich für die Durchsetzung der Ergebnisse einsetzen.[46]

Zu beteiligen ist grundsätzlich jeder, der potentiell widerspruchs-, einwendungs- oder klageberechtigt ist. Darüber hinaus sollten von Anfang an auch die behördlichen Entscheidungsträger aller Fachbehörden an dem Mediationsverfahren teilnehmen. Diese können bereits im laufenden Verfahren wertvolle Hinweise auf die rechtliche Durchsetzbarkeit einer Lösungsoption geben.[47]

Über die Anzahl von Teilnehmern, die eine Mediation im Hinblick auf seine Arbeitsfähigkeit noch verkraftet, gibt es unterschiedliche Ansichten, das Spektrum bewegt sich zwischen 25 bis 50 Teilnehmern.[48]

5.2. Stellvertreter-Mediationen

Aufgrund der hohen Anzahl der Betroffenen ist es bei Mediationen im öffentlichen Bereich üblich, dass Gruppen von Betroffenen einen Vertreter wählen, der sie im Verfahren vertritt. Dabei entsteht oft ein aufwändiges „Hin und Her", in dem sich Vertreter-Treffen abwechseln mit Treffen der entsprechenden Gruppe und ihren Vertretern zur Sicherstellung der Rückkoppelung.

Mangelhafte Rückkoppelungsprozesse können dazu führen, dass ein begonnenes Verfahren seitens der Beteiligten abgebrochen wird.

Die sogenannten Vertreter befinden sich in Mediationsverfahren zwangsläufig in einem Spannungsverhältnis. Dieses Spannungsverhältnis entsteht durch das Doppelziel des Einsatzes von Vertretern: „Authentische Interessenrepräsentation und flexible Nutzung von Verhandlungschancen unter Berücksichtigung gegebener rechtlicher Rahmenbedingungen."[49] Der Vertreter muss also einerseits die Lebenswelt und Perspektive seines Vertretenen verstehen und andererseits den

---

[46] Rüssel, Grundlagen der Mediation im öffentlichen Bereich, in: Praxishandbuch Mediation, Nidostadek (Hrsg.), 2011, S. 57.

[47] Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 161 ff.

[48] Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 49.

[49] Thomas, Umgang mit Vertretern, 2005, S. 81.

institutionellen Bedingungen für die Gruppenziele gerecht werden. Ausgestaltet wird dieses Spannungsverhältnis im Verhandlungsmandat zwischen Vertretenem und Vertreter. Formell lassen sich zwei Mandatsverhältnisse als Extrempole unterscheiden: das gebundene und das freie Mandat.[50] Letztendlich kann eine Vertretungs-Mediation nur mit einem freien Mandat erfolgreich sein. Bei einem freien Mandat überlässt der Vertretene die Positionierung im Mediationsverfahren und das weitere Vorgehen dem Urteil des Vertreters; Rückkoppelungsgespräche finden in der Regel nicht statt. Der Vertreter kann eigene Entscheidungen fällen und demnach Kooperationsgewinne und Verhandlungsspielräume effektiv nutzen.[51] Dabei sind Vertreter und Vertretener gleichermaßen gefordert. So muss der Vertretene den Vertreter ausführlich über seine Interessen informieren, damit die Authentizität der Entscheidungen mit den Zielen des Vertretenen gewährleistet ist. Der Vertreter steht dagegen in der Pflicht, den Vertretenen durch Rückkoppelungsgespräche an der Dynamik des Verfahrens teilhaben zu lassen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Vertretene die Verhandlungsergebnisse nicht akzeptiert.

5.3. Rechtlicher Rahmen bei Mediationen im öffentlichen Bereich

Die beschriebenen Merkmale von Mediationsverfahren sind auf die meisten zivilrechtlichen Konflikte passgenau anwendbar. Im öffentlichen Bereich hingegen trifft die Mediation auf besondere Rahmenbedingungen und scheint auf den ersten Blick schwer mit diesen vereinbar zu sein. Denn im Vergleich zur privaten Konfliktvermittlung weist eine Mediation im öffentlichen Bereich eine andere Struktur auf. Dies ist vor allem auf die grundlegende dogmatische Unterscheidung zwischen Zivilrecht und öffentlichem Recht zurückzuführen. Bei privatrechtlichem Handeln sind Parteien rechtlich gleichgestellt und mit Privatautonomie sowie Dispositionsbefugnis über den Streitgegenstand ausgestattet. Die öffentlich-rechtliche Beziehung zwischen Staat und Bürgern hingegen ist von einem Über-Unterordnungsverhältnis geprägt. Die Stellung der Behörde als entscheidendes Organ und gleichzeitig Partei des Konfliktes widerspricht dem eigentlichen Prinzip der Kräfte- und Verhandlungsgleichheit als Grundlage der Mediation.[52]

Zusätzlich ist die Verwaltung als vollziehende Gewalt (Art. 1 III GG) nach dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 III GG an Recht und Gesetz gebunden. Der Verwaltung stehen nur dort Verhandlungsspielräume offen, wo der Gesetzgeber Ermessen oder einen Beurteilungsspielraum einräumt. Dies ist insbesondere im Planungsrecht der Fall.[53] Doch selbst bei Ermessensentscheidungen unterliegt die Verwaltung der gerichtlichen Kontrolle und damit auch Einschränkungen. Folge dieser Verrechtlichung durch Gesetz und Rechtsprechung ist, dass vom gewährten Freiraum nur ein geringer Spielraum übrig bleibt, der nicht mit der autonomen Freiheit der Parteien im Zivilrecht vergleichbar ist.

---

[50] Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 57 ff.

[51] Thomas, Umgang mit Vertretern, Teil 2, ZKM, 2005, S. 112.

[52] Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, 171 ff.

[53] Siehe auch Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001, S. 208.

Bedenkt man diese grundsätzliche Einschränkung von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich, stellt sich die Frage, wann Mediationenverfahren hier überhaupt angewendet werden können.

Ein Ansatzpunkt für Mediationsverfahren in diesem Zusammenhang ist die formale Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie z. B. für Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren vorgesehen ist (siehe §§ 73, 74 VwVfG) aber auch Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem BauGB (siehe §§ 3 ff., § 12) kommen in Betracht. Danach haben die von der Planung Betroffenen ein Recht auf Beteiligung. Sie werden über ein Vorhaben informiert und haben die Möglichkeit zur Stellungnahme. Aber aufgrund des Zeitpunkts im späten Planungsstadium macht es kaum noch Sinn die Öffentlichkeitsbeteilung in Form eines Mediationsverfahrens stattfinden zu lassen. Vor allem das Merkmal der Ergebnisoffenheit ist nicht mehr zu realisieren, ein Gestaltungsspielraum für Verhandlungen ist somit nicht vorhanden.

Gleichwohl können Mediationsverfahren Planungsprozesse begleiten und so über einen längeren Zeitraum die Kommunikation zwischen Konfliktparteien ermöglichen und verbessern.

Unabhängig von den formellen Voraussetzungen können Mediationsverfahren informell von der Verwaltung eingesetzt werden. Nach § 10 VwVfG gilt der Grundsatz der Nichtförmlichkeit, wonach Verfahren einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen sind. Wichtiger Verfahrensgrundsatz ist § 9 VwVfG, wonach das Verwaltungsverfahren als „nach außen wirkende Tätigkeit der Behörde" bis hin zum Erlass eines Verwaltungsaktes oder dem Abschluss eines öffentlichrechtlichen Vertrages reicht.

Informelle Beteiligungsverfahren sind nicht formlos oder unverbindlich. Der wesentliche Unterschied zu formalen Verfahren liegt darin, dass die Regeln selbst bestimmt werden können, so dass sie jeweils nach den Voraussetzungen des Einzelfalls angepasst werden können.[54]

Die Beteiligung sollte unabhängig von formalen oder informellen Beteiligungsverfahren möglichst frühzeitig stattfinden, damit noch ein Mindestmaß an Ergebnisoffenheit und ein möglichst großer Handlungsspielraum bestehen.[55]

5.4. Einsatz von Co-Mediation

Wenn bei einer Gruppenmediation die Zahl der Konfliktparteien eine bestimmte Größe überschreitet, sollten unbedingt zwei oder mehrere Mediatorinnen beteiligt sein. Wann diese Grenze erreicht ist, kann nicht festgelegt werden, ohne den konkreten Fall, seine Rahmenbedingungen und die Arbeitsweise der Mediatorinnen zu kennen.[56] Es spricht aber einiges dafür, dass bei Mediationen im öffentlichen Bereich aufgrund ihrer Komplexität zwei oder mehrere Mediatoren notwendig sind, um dem „Gruppengeschehen auch auf Mediatorenseite gerecht zu werden".[57] Auch wenn die Praxis aus Kostengründen oft anders aussieht, empfiehlt

---

[54] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Handbuch zur Partizipation, 2011, S. 25.

[55] Zieher, Handbuch Umweltmediation, 2001, S. 12

[56] Keydel, Knapp, Zwei plus zwei gleich fünf, ZKM, 2003, S.57.

[57] Troja, Co-Mediation, ZKM, 2005, S. 161.

es sich, grundsätzlich in Gruppen mit fünf Personen zu arbeiten, da die psychologische Forschung zur Gruppendynamik gezeigt hat, dass Gruppen mit fünf Personen sehr arbeitsfähig sind.[58]

Idealerweise arbeiten Mediatoren unterschiedlicher Fachkompetenzen zusammen. Denn Mediatoren haben in der Regel einen Herkunftsberuf, den sie mit einer Mediationsausbildung ergänzt haben. So kann z. B. juristisches, umwelt- und gesellschaftswissenschaftliches und gesellschaftspolitisches Wissen mit in das Mediationsverfahren einfließen. Zudem begünstigt die Co-Mediation die Anwendung vieler verschiedener Methoden.[59] Dazu zählen parallele Einzel- oder Gruppengespräche oder das reflecting-team, bei dem sich die Mediatoren vor den Beteiligten über das Konfliktgeschehen austauschen.[60]

5.5. Umgang mit externen Experten

In Mediationsverfahren besteht oft die Notwendigkeit, bestimmte Sachverhalte durch einen Gutachter klären zu lassen. Dazu gehören zum Beispiel mögliche Sanierungskosten einer Sporthalle, Entwicklungschancen eines Gewerbegebietes oder die Beurteilung technischer Abläufe. Gerade bei Mediationen im öffentlichen Bereich handelt es sich häufig um komplexe Fragestellungen aus Wissenschaft und Technik, die nur externe Dritte beantworten können. Insofern ist die Beauftragung eines Sachverständigen keine Seltenheit, die Frage ist nur, wie die Expertise in das Mediationsverfahren integriert wird.[61]

Angesichts der Meinungsunterschiede auch unter Experten ist es sinnvoll, dass sich alle Beteiligten auf einen Experten einigen. Dabei sollte jeder Verdacht eines Gefälligkeitsgutachtens vermieden werden, wenn das Ergebnis von allen Seiten akzeptiert werden soll. Für den weiteren Verlauf des Verfahrens ist es wichtig, dass kein Misstrauen entsteht.

Unabhängig von der Auswahl des Experten sollte auch das Fachwissen aus dem heterogen zusammengesetzten Beteiligtenkreis genutzt werden. Eine aktive Mitarbeit kann das ein oder andere Gutachten eventuell ersetzen.

Vor der Einholung von Sachverstand ist zu klären, wofür das Gutachten genau gebraucht wird (welche Interessen und Bedürfnisse hinter dem Gutachten stehen) und wie die Erkenntnisse die Lösung des Konfliktes beeinflussen können. Dies ist vor allem bei Gutachten wichtig, die nicht sofort erstellt werden können, sondern bei denen die Erstellung einige Zeit dauert, obwohl das Mediationsverfahren bereits läuft. Unter Umständen bietet sich an, solange das Mediationsverfahren auszusetzen.

---

[58] Troja, Co-Mediation, ZKM, 2005, S. 161.

[59] Deutzmann, Umweltmediation, in: Praxishandbuch Mediation, Niedostadek (Hrsg.), 2010, S. 88.

[60] Troja, Co-Mediation, ZKM, 2005, S. 164.

[61] Rüssel, Grundlagen der Mediation im öffentlichen Bereich, in: Praxishandbuch Mediation, Nieostadek (Hrsg.), 2010, S. 61.

5.6. Transparenz der Informationen – faires Verfahren

Eine vorrangige Aufgabe der Mediatorin bei Mediationen im öffentlichen Bereich liegt darin, möglichst umfassend alle relevanten Informationen zu sammeln, offen zu legen und sie für die Beteiligten transparent zu gestalten. Je nach Größe des Verfahrens sollte dazu eine permanente Ansprechstelle für die Beteiligten und interessierte Öffentlichkeit eingerichtet werden. Neben der Einrichtung eines dementsprechenden Büros, in dem alle Unterlagen gesammelt werden und eingesehen werden können, bietet sich auch der Aufbau einer Internetseite an (vgl. Mediationsverfahren Landwehrkanal in Berlin).

Unter einem fairen Verfahren wird vor allem verstanden, dass Entscheidungsvorschläge, die im Laufe eines Mediationsverfahrens entwickelt werden, auch eine Chance der Berücksichtigung haben. Dazu gehört, dass die Auseinandersetzung zwischen den Entscheidungsträgern und den Beteiligten in einem fairen, offenen, gleichberechtigten und respektvollen Diskurs erfolgt. Wesentlich sind Aufrichtigkeit, Glaubwürdigkeit und vollständige Informationen, sowie die Klärung und Offenlegung von Interessen, Motiven, Gründen und Zielen.

Den Beteiligten ist ausreichend Zeit für Überlegungen zu geben: Notfalls müssen Entscheidungen auch vertagt werden, damit genügend Zeit bleibt, bisherige Positionen zu überdenken oder, bei Gruppenvertretern, neue Überlegungen mit den dahinter stehenden Gruppen abzustimmen.

5.7. Umgang mit Öffentlichkeit

Der Umgang mit der Öffentlichkeit betrifft den Umgang mit den Medien vor, während und nach einem Mediationsverfahren. Hierbei geht es nur eingeschränkt um die Themen der Transparenz und Informiertheit der Beteiligten bzw. der Betroffenen, die immer gewährleistet sein müssen. Es geht vielmehr darum festzulegen, zu welchem Zeitpunkt sinnvollerweise die Medien mit welchen Informationen versorgt werden. Klar ist, dass Mediationen im öffentlichen Bereich meist von medialem Interesse sind, und dementsprechend mindestens ein Verfahrensstand kommuniziert werden muss.

Da Mediationsverfahren aber auch schwierige Phasen erleben und Lösungsansätze fragil sein können, empfiehlt es sich den Informationsfluss zu steuern. In welcher Art und Weise dies geschieht, hängt von den Rahmenbedingungen des zu mediierenden Konflikts ab und sollte von allen Beteiligten im Sinne der „Eigenverantwortlichkeit" überlegt und festgelegt werden, z.B. ob die Presse zu den Mediationssitzungen als Beobachter eingeladen wird oder durch die Wahl von Öffentlichkeitssprechern, die außerhalb der Sitzungen mit der Presse sprechen.[62]

5.8. Machtungleichgewichte

Schließlich ist noch eine entscheidende Frage zu beantworten: Sind Machtungleichgewichte ein Ausschlusskriterium für Mediation im öffentlichen Bereich? Denn gerade auf dem Feld der Mediation im öffentlichen Bereich treten häufig

[62] Vgl. Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 127.

Machtungleichgewichte auf. Während auf Seiten der Vorhabensträger oft erfahrene, den Umgang mit Gruppenprozessen gewohnte Vertreter an dem Mediationsprozess teilnehmen und hierfür von der Arbeit freigestellt werden, haben Bürgerinitiativen und andere ehrenamtliche Gruppen weniger geübtes Personal zur Verfügung. Hinzu kommt, dass es ihnen auch häufig an finanziellen und zeitlichen Ressourcen fehlt, um überhaupt der Öffentlichkeit ihren Standpunkt mitzuteilen.[63]

Dennoch ist in diesem faktischen Machtungleichgewicht kein generelles Ausschlusskriterium zu sehen, da sonst der gesamte öffentliche Bereich von dem Einsatz der Mediation ausgeschlossen wäre. Vielmehr ist Aufgabe der Mediation im öffentlichen Bereich die Machtungleichgewichte transparent zu machen, sich daraus ergebende Folgen zu thematisieren und eventuell die Machtungleichheit zu verringern. Als Gegengewicht können Bürgerinitiativen oder Umweltverbände als Tauschmacht zum Beispiel ihre Möglichkeit einbringen, die Öffentlichkeit für den Einsatz gegen ein bestimmtes Projekt zu mobilisieren. Denn häufig wird erst durch die Drohung mit der Mobilisierung der Öffentlichkeit beim Vorhabensträger die Bereitschaft geweckt, in eine Mediation über das geplante Projekt einzutreten.[64]

6. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend kann Mediation im öffentlichen Bereich in der Regel zu einem allgemein höheren Informationsniveau, zu besserem gegenseitigen Verständnis und zu qualitativ höheren Entscheidungen führen. Eventuell verbleibende Streitigkeiten treten klarer zu Tage und können dementsprechend sachlich fundierter und weniger emotional bearbeitet und entschieden werden. Dies führt zu politischen Entscheidungen mit einer höheren Qualität und zugleich höheren Legitimität, was die Gefahr von Eskalationen und Folgekonflikten verringert.

Damit Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich immer öfter zur Anwendung kommen, müssen viele (strukturelle und politische) Voraussetzungen vorhanden sein. Eine Schlüsselfunktion in diesem Kontext ist die Qualifizierung der Verwaltung durch Weiterbildung, Schulung und Erfahrungsaustausch der Behörden untereinander. Nur so kann ein schrittweises Umdenken befördert werden, das dazu führt, das die Verwaltung Konflikte mit Bürgern nicht mehr als störende Einwendungen, sondern als demokratische Ergänzung öffentlicher Angelegenheiten ansieht. Ein mentaler Paradigmenwechsel muss stattfinden, der den öffentlichen Diskurs als Bringschuld der Verwaltung begreift.

Letztere Feststellung gilt sicherlich für beide Seiten, Beteiligte wie beteiligende Akteure. Eine ausreichend offene und lernorientierte Verfahrensweise ist vor allem für zukünftige Mediationsverfahren von großer Bedeutung. Denn durch positive Erfahrungen ist es möglich, eine konstruktive Kommunikations- und Beteiligungskultur aufzubauen.[65]

---

[63] Petersen, Hemnisse für Umweltverbände an Partizipationsverfahren teilzunehmen, 2010, S.42.

[64] Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich, 2011, S. 54.

[65] Saricinelli, Das Parlament v. 3.1.2011: Ein Testfall für die Demokratie.

7. Literaturverzeichnis

Alexander, N., Ade, J., Olbrisch, C., Mediation, Schlichtung, Verhandlungsmanagement, in: Alpmann Schmidt, Münster 2005

Breidenbach, S., Mediation: Struktur, Chancen und Risiken von Vermittlung im Konflikt, Köln 1995

Duss-von-Werth, J., Einführung in Mediation, Heidelberg 2008

Elmauer, K., Erfahrungen von Naturschutzorganisationen mit Umweltmediation in Österreich, Ehrwald 2004

Keydel, B., Knapp, P., Zwei plus zwei gleich fünf, Zeitschrift für Konfliktmanagement (ZKM), 2003

Köstler, A., Mediation, München 2010

Fietkau, H.-J. und Weidner, H., Umwelthandeln: Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren – ein erweiteter Projektbericht, Berlin 1998

Gläßer, U., Kirchhoff, L., Interessenermittlung, Zeitschrift für Konfliktmanagement (ZKM), 2005

L.I.S.T. Stadtentwicklungsgesellschaft mbH, Handbuch zur Partizipation, Hrsg. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Berlin 2011

Montada, L., Kals, E.,Mediation, Weinheim 2007

Niedostadek, A. (Hrsg.), Praxishandbuch Mediation, Stuttgart 2010

Petersen, F., Hemmnisse für Umweltverbände an Mediationsverfahren teilzunehmen, Berlin 2010

Sacricinelli, U., Das Parlament v. 3.1.2001, Ein Testfall für die Demokratie

Schäfer, L., Mediation im öffentlichen Bereich, Hamburg 2011

Schoen, T., Konfliktmanagementsysteme, Köln 2003

Schubert, M. v. und Haase, M., Grundlagen der Mediation, Köln 2005

Thomas, H., Umgang mit (Interessens-) Vertretern bei innerbetrieblichen Konflikten, Teil 2, Zeitschrift für Konfliktmanagement (ZKM), Frankfurt 2005

Troja, M., Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, Köln 2001

Troja, M., Co-Mediation, Zeitschrift für Konfliktmanagement (ZKM), 2005

Wachholz, K., Kommunikationsratgeber zum Austausch erneuerbarer Energien, NABU, Berlin 2008

Weidner, H., Im Südwesten nichts Neues, Wissenschaftszentrum Berlin 2011

Zieher, A., Das Handbuch Umweltmediation, Wien 2001

Ziehsenitz, A., Umweltmediation, Mediation im öffentlichen Bereich oder Umweltkonfliktmanagement, in: ipublic, Nr.8, 2004

Zilleßen, H., Interview: Ziesenitz, A., in: ipublic, Nr. 8, 2004#

www.ufu.de