

Förderverein Umweltmediation e.V.

Zur Implementierung der Umweltmediation in Deutschland



KS002580465

I: KS

DF014661459

RECEIVED

NOV 14 2000

OSTI

STUDIENBRIEF

UMWELTMEDIATION

EINE INTERDISZIPLINÄRE EINFÜHRUNG

Herausgeber: Förderverein Umweltmediation e.V., Bonn

Text: Frank Claus, Hans-Joachim Fietkau, Gerd Fuchs, Marcus Hehn,
Beate Günther, Stefan Kessen, Dieter Kostka, Sabine Runkel,
Susanne Siemon, Helmut Weidner, Petra Voßebürger, Horst Zilleßen

Grafik/Layout: Rainer Berg, Marcus Hehn

Druck: Druck Center Meckenheim

ISBN: 3-934494-01-3



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.

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt beim Autor.

Gefördert
durch das
Umweltbundesamt



DISCLAIMER

Portions of this document may be illegible in electronic image products. Images are produced from the best available original document.

Vorwort



DEOGE 167



DE014661459

Aufgabe des Fördervereins, Herausgeber des vorliegenden Studienbriefs, ist es einerseits, Möglichkeiten und Grenzen der Umweltmediation auszuloten, andererseits mit dazu beizutragen, dass Umweltmediation in der Öffentlichkeit als qualitativ hochwertiges von qualifizierten Mittlern gehandhabtes Instrument wahrgenommen wird.

Grundvoraussetzung für eine qualifizierte Handhabung ist die Professionalität der Protagonisten. Die daraus entstehende Qualität der Verfahrensabläufe ist wiederum vertrauensbildend und stärkt die Neigung, sich in Konfliktfällen dieses Regelungsinstruments zu bedienen.

Aus diesem Grund hat der Förderverein Umweltmediation e.V. die Entwicklung eines Ausbildungskonzepts für Umweltmediatorinnen und –mediatoren in Auftrag gegeben.

Ihre Entsprechung und inhaltliche Abstimmung findet diese Initiative im Aufbau eines Studienbriefprogramms, das potentielle Nutzer der Umweltmediation aufgrund der gewonnenen Fachkenntnisse in die Lage versetzt, zu entscheiden, ob und wann sie dieses Konzept zur Vermeidung oder Regelung von Konflikten einsetzen können.

Die gemeinsame Basis dieser beiden Ausbildungskonzepte sind die durch einen Arbeitskreis des Fördervereins erarbeiteten „Standards für Umweltmediation“ (vergleiche Anhang).

Mit Vorliegen dieses Studienbriefs wird erstmals eine Möglichkeit geboten, sich umfassend und systematisch, im Eigenstudium oder im Rahmen des dazugehörigen Seminarprogramms, mit dem Verfahren der Umweltmediation vertraut zu machen.

Der Vielfalt der angesprochenen Zielgruppen (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Rechtswesen usw.) wurde in der interdisziplinären Zusammensetzung des Autorenkreises Rechnung getragen. Das Layout wurde so gestaltet, dass es die inhaltliche Orientierung erleichtert.

Zusätzlich kann der Studienbrief auch als Bauelement für eine umfassendere Wissensaneignung dienen: Erstens ist es möglich, sich über das oben genannte Ausbildungsprogramm für Praktiker zum Mediator fortzubilden. Zweitens besteht die Chance, das erworbene Wissen durch einen Lehrgang zur Agenda-Moderation des Wissenschaftsladen Bonn e.V. um weitere konsens- und handlungsorientierte Verfahren zu erweitern. Informationen können über den Förderverein Umweltmediation e.V., Matthias-Grünwald-Str. 1-3, 53175 Bonn, Tel. 0228/3 72 99 27, eingeholt werden.

Dank der Förderung durch das Umweltbundesamt Berlin ist es gelungen, das Förderprojekt der Deutschen Bundesstiftung Umwelt „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“ durch thematische Ergänzung und gemeinsame Nutzung der personellen und sachlichen Kapazitäten zu optimieren.

Der mit der Erarbeitung der beiden Bildungswege verbundene Nebeneffekt der normativen Vereinheitlichung der Begriffe ist erwünscht, da sie Transparenz schafft sowie Wissensvermittlung und –vertiefung ohne Reibungsverluste erleichtert.

Gerd Fuchs

Umgehungsstraße durchs Nest des Haselhuhns

Planfeststellungsverfahren für die Zellner-Schwinge formell eingeleitet - Proteste von Umweltschützern und Einzelhändlern gegen den Bau des „Zellner-Denkmal“

Fvu.he - Liebsdorf, 27. Februar. Die Diskussion über den Bau einer weiträumigen Umgehungsstraße in der Verbandsgemeinde Liebsdorf tritt in ein neues Stadium. Nach jahrzehntelanger Diskussion in den zuständigen Gremien der Verbandsgemeinde faßte der Rat am späten Freitagabend mit der Mehrheit der Ratsmitglieder und lediglich gegen die Stimmen der „Grünen“ den Beschluß, die Zellner-Schwinge durch die Einleitung eines entsprechenden Planfeststellungsverfahrens zu bauen.

„Es ist unglaublich, wie hier politische Argumente gegen das Wohl der Bürger und der Natur ausgespielt wurden“ ereifert sich der Fraktionssprecher der „Grünen“ im Verbandsgemeinderat, Gerhard Wolfgram und kündigt öffentlichen Protest gegen das Vorhaben an. „Anstatt froh zu sein, daß man in Liebsdorf und Umgebung noch eine weitgehend intakte Natur hat, in der sich sogar das in Deutschland nahezu ausgestorbene Haselhuhn heimisch fühlt, will man nun mitten durch die Auenlandschaft im Steintal eine weitläufige Umgehungsstraße („Schwinge“) in die Landschaft setzen.“ Die Beeinträchtigungen für das Haselhuhn und die übrige Natur seien noch gar nicht abzusehen, fürchtet Wolfgram.

Dabei ist der Nutzen der geplanten Umgehungsstraße nicht unumstritten, da wegen der Lage der Straße immer noch eine Vielzahl an Fahrzeugen in die Innenstadt von Liebsdorf fahren müssen. Der innerstädtische Verkehr würde nach Schätzungen des regionalen Verkehrsamtes nur um etwa 35 % entlastet, da die anderen Fahrzeuge Routen benutzen, für die die geplante Schwinge wenig attraktiv ist. Der Entlastungseffekt

ist daher gering. Auch bei den Einzelhändlern stößt das nach dem derzeitigen Verbandsgemeindebürgermeister Bernd-Wilfried Zellner benannte Vorhaben nicht auf Zustimmung. „Wenn in Zukunft die Autos alle an Liebsdorf vorbeifahren, wer kauft dann unsere Produkte? Dann können wir gleich zumachen!“ beschwert sich Kurt Piesker, der Sprecher der Einzelhandelsgemeinschaft. „Erst erschließt man am Stadtrand neue Industriegebiete, auf denen sich Großmärkte ansiedeln. Jetzt nimmt man uns noch den letzten Rest der Kundenschaft.“

Viele Bürger haben den Eindruck, daß die Interessen der Bürger nicht ernst genommen werden und Entscheidungen einfach über den Kopf des Wählers getroffen werden. Manche können sich auch des Eindrucks nicht erwehren, daß sich Bürgermeister Zellner wie seine beiden Amtsvorgänger ein bauliches Denkmal setzen wollen. Karl Dasberg von der Bürgerinitiative „Haselhuhn statt Auto-Unruh'n“: „Erst baute der Winkelmann eine Eishalle, dann der Kreuzer einen Erlebnispark. Und der Zellner jetzt seine Schwinge. Man sollte die sofort 'Zellner-Denkmal' nennen. Wo soll das bloß noch hinführen?“ Unverständlich für Dasberg ist es zudem, daß sich auch der politische Gegner vor den Karren Zellners spannen läßt. „Vor den Wahlen haben die versprochen, ein offenes Ohr für die Anliegen der Bürger zu haben. Davon ist aber jetzt nichts mehr übrig. Es kann doch nicht ausschlaggebend sein, daß es von Seiten des Landes Zuschüssen für den Bau der Umgehungs gibt. Wer weiß, was die noch für eine gemeinsame Leiche im Keller haben ...“

Planung zum Anfassen

Bürger füllen Naturschutzvorgaben mit Leben – und die Wirtschaft macht mit

dk - Birnfeld, 3. Mai. Die gute alte Streuobstwiese ist wieder da! Demnächst jedenfalls, wenn es nach dem Willen der Birnfelder geht. Während andernorts Naturschutzplanungen erbiterten Streit hervorrufen oder im Dickicht von Baugebieten, Landwirtschaft und Haushaltslöchern zerrieben werden, ist durch Birnfeld ein Ruck gegangen, der Kommunalverwaltung, Politiker, Umweltschützer, Wirtschaftsvertreter und Anwohner regelmäßig an einem Runden Tisch vereint.

Dahinter steckt ein Modellprojekt des Landes Rheinland-Pfalz: die partizipative Biotopverbundplanung. Für das gesamte Bundesland wurde hier zum Zwecke des Arten- und Biotopschutzes der Bestand an Biotopen, wie zum Beispiel Bachtälern, Feuchtgebieten, Waldrändern, Streuobstwiesen und dergleichen mehr kartiert sowie die derzeitige Nutzung festgestellt. In einem weiteren Schritt wird nun anhand der Planungsziele deren Entwicklungsfähigkeit aufgezeigt, denn der Sinn der Planung soll nicht im Schutz einzelner, isolierter Biotope, sondern ganzer Räume, sogenannter vernetzter Biotopverbundflächen, bestehen.

An dieser Stelle verschwinden die Planungen dann früher oder später in den Schubladen der Amtsstuben oder sorgen für helle Aufregung unter der heimischen Wirtschaft und manchmal auch den Stadtvätern, wenn es an die konkrete Umsetzung gehen soll. Nicht so in Birnfeld: Hier sorgt eine

professionelle, neutrale Moderatorin dafür, daß aus grünen Punkten in diversen Landkarten konkrete Projekte werden, für die sich auch die Unternehmer begeistern können.

So wurde in der gestrigen Sitzung des Runden Tisches vereinbart, die Streuobstwiesen wiederherzustellen, die einst als sichtbarer Gürtel fast jedes Dorf in der Region umspannten und im Zuge der Zersiedlung schon weitgehend verschwunden waren. Darin wird sowohl ein Beitrag zur Schärfung der regionalen Identität gesehen, der auch nach außen die Bekanntheit und Attraktivität des Landkreises erhöhen könne, als auch ein Beitrag zur Wirtschaftsförderung: Der Produktion und Vermarktung des beliebten Birnfelder Mosts würden die Streuobstwiesen einen kräftigen Schub verleihen, so die mehrheitliche Meinung.

Natürlich herrscht auch in Birnfeld am Runden Tisch nicht eitel Harmonie, im Gegenteil, es werde schon immer wieder kräftig gestritten, weiß Heinz Schenk von der Landwirtschaftskammer Birnfeld. Aber schließlich komme – nicht zuletzt mit Hilfe der Moderatorin – doch meistens etwas erstaunlich Vernünftiges heraus. „Denn mit der Zeit kennt man seine Pappenheimer, und die Leute wollen schließlich ja alles etwas Gutes für ihren Ort.“

Ihm selbst liegt besonders der Birnfelder Most am Herzen – schließlich sei die Namensgleichheit mit dem berühmten hessischen Fernsehwirt ja auch eine Verpflichtung...

Einführung

Sie finden im Rahmen dieser Einführung fünf verschiedene, konflikträchtige Beispiele aus der Umweltpolitik. Dass sie mit Konflikten verbunden sind, daran hat man sich schon fast gewöhnt. Dass sie schwierig zu bearbeiten sind, daran muss man sich nicht unbedingt gewöhnen. Denn es gibt eine vielversprechende, in Deutschland noch relativ neue Methode, solche Umweltkonflikte auf konstruktive Art und Weise erfolgreich zu bearbeiten: Umweltmediation!

In diesem Studienbrief wird im folgenden ausführlich dargelegt, inwiefern Umweltmediation nützlich sein kann, und was ihre Anwender gegebenenfalls dabei beachten müssen. Dies wird in neun Hauptkapiteln nach und nach entfaltet; anschließend wird ein kurzes, zusammenfassendes Fazit gezogen.

Jedes Kapitel beginnt mit der Formulierung eines Lernziels und einer Hinführung zu seiner spezifischen Thematik. Einschübe, Querverweise und Randnotizen (sogenannte „Marginalien“) sollen die Orientierung erleichtern. Am Ende jedes Kapitels stehen eine kurze Zusammenfassung, eine Reihe von Übungsfragen und eine Liste mit weiterführenden Literaturhinweisen. Die Übungsfragen und Literaturhinweise dienen der kritischen Reflexion und dem vertiefenden Selbststudium. Es wird nichts „abgeprüft“. Jedoch kann auf diese Weise der spätere praktische Umgang mit Umweltkonflikten leichter werden, als wenn man nur „Checklistenwissen“ parat hat. Außerdem wird die gewinnbringende Teilnahme an den anschließenden Seminaren erleichtert, die auf dem Studienbrief aufbauen. Je mehr Sie sich selbst durch ergänzende Lektüre und Übungsfragen zum Nachdenken anregen lassen, desto mehr werden Sie von Ihrem Seminar profitieren, und desto sicherer werden Sie später an konkrete Umweltkonflikte herangehen!

Die neun Hauptkapitel behandeln im einzelnen folgendes:

1. Im ersten Kapitel geht SABINE RUNKEL der Frage nach, was „Umweltmediation“ überhaupt ist. Sie werden den Begriff der Mediation kennenlernen und Informationen zur Entwicklung der Mediation als alternativer Form der Konfliktlösung und Entscheidungsfindung erhalten.
2. Im zweiten Kapitel legen STEFAN KESSEN und HORST ZILLEBEN die grundlegende Idee dar, die hinter der Mediationsmethode steckt. Sie lernen die beiden wichtigsten Leitbilder der Mediation kennen und ihre wesentlichen Unterschiede. Sie lernen, welche Bedeutung diese Leitbilder in der Umweltmediation haben, und dass sie sich im konkreten Verfahren nicht ausschließen, sondern einander ergänzen.

Industriegebiet „Alte Halde“ am Ende?

Siegerländer Bergbaufreunde erwirken Baustopp – Stadtverwaltung ratlos

Fvu.he - Siegen, 12. Mai. Das Industriegebiet „Alte Halde“ scheint zumindest vorläufig am Ende. Das Oberverwaltungsgericht Köln bestätigte in einer Eilentscheidung die Verfügung des Verwaltungsgerichts, wonach im geplanten Industriegebiet im Siegener Norden bis auf Weiteres keine Erschließungsmaßnahmen mehr durchgeführt werden dürfen.

Die Richter am Oberverwaltungsgerichts folgten damit der Auffassung Ihrer Kollegen vom Verwaltungsgericht, wonach bei der Planung des Industriegebietes „Alte Halde“ wesentliche Aspekte unberücksichtigt geblieben sind. Vor allem habe man nicht beachtet, daß die als Industriegebiet ausgewiesene Fläche noch bis vor 30 Jahren einer intensiven bergbaulichen Nutzung gedient hat. Wie die Bezeichnungen „Alte Halde“ und „Eisenhardt“ schon andeutet, wurde in dem ganzen Gebiet über Jahrhunderte hinweg Bergbau (vor allem auf Eisen und Kupfererze) betrieben, der erst in den 60er Jahren dieses Jahrhunderts zum Erliegen kam. Wegen der beim Abbau möglicherweise entstandenen Hohlräume in geringer Tiefe ist nach Ansicht der Kölner Richter eine Gefährdung etwaiger Industrieanlagen auf dem Gelände nicht ausgeschlossen. Dies habe man allerdings bei der Planung des Industriegebietes nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt. Vor einer Weiterführung der am vergangenen Montag begonnenen Erdarbeiten müssen daher weitere umfangreiche Untersuchungen zur Eignung des Geländes vorgenommen werden.

„Diese Entscheidung ist eine wirtschaftliche Katastrophe.“ ließ Oberbürgermeister Jung in einer ersten Stellungnahme verlauten. Die Stadt habe sich mit viel Mühe und persönlichem Einsatz ihrer Mitarbeiter für die Erschließung des Industriegebietes mit der entsprechenden Ansiedlung von Firmen eingesetzt. Es konnten sogar Firmen angelockt werden, die von Ihrer Logistik her eigentlich lieber die Flächen benachbarter Gemeinden mit zum Teil erheblich besseren Verkehrsverbindungen genutzt hätten. „Es etwas geht natürlich nur, wenn die Stadt den Interessenten Zugeständnisse hinsichtlich der Erschließung der Flächen macht und für eine angemessene Regelung bei der Gewerbesteuer

sorgt“, erläutert Jung. Durch den nunmehr verfügbaren Baustopp müsse man aber mit einer wenigstens 8-monatigen Verzögerung für die Fertigstellung des Geländes rechnen. Erhoffte Steuereinnahmen blieben vorerst aus. Jung sieht es sogar noch schlimmer: „Viele Bewerber, denen jetzt schon die Zeit wegläuft, werden sogar abspringen, weil wir unsere Zusagen nicht einhalten können. Wir wissen zur Zeit nicht, was wir tun sollen.“

Dagegen herrschte bei den Siegerländer Bergbaufreunden, die als Miteigentümer der fraglichen Fläche die Entscheidung des OVG herbeigeführt hatten, eine eher gespannte und zufriedene Stimmung. „Wir haben im Vorfeld der Planungen häufig auf die Hohlräume im Berg hingewiesen, wurden aber nicht gehört. Vielleicht wollte uns auch keiner hören, da die finanziellen Interessen der Stadt solche Argumente nicht duldeten“ erläutert Florian Geldsetzer mit einem Blick auf eine alte Gang- und Grubenkarte. „Das sieht ein Blinder mit einem Krückstock, daß der Berg Löcher wie ein Schweizer Käse hat. Da wird mit Sicherheit nicht ein einziges Haus gebaut.“ Schließlich gebe es genügend Beispiele, wo Bauwerke wegen tieferliegender Hohlräume bergbaulichen Ursprungs einfach eingestürzt seien. Außerdem stünden der Stadt genügend andere Flächen zur Verfügung, auf denen großzügige Industriegebiete angelegt werden könnten. Auf die Frage, ob er denn nun eine gewisse Genugtuung verspüre antwortet Geldsetzer: „Nein. Ich bin nur froh, daß mögliche Gefahrenquellen erst noch einmal genau untersucht werden, bevor die endgültige Entscheidung über den Bau des Industriegebietes fällt. Die kann aber nach unserer Einschätzung nur negativ ausfallen. Es wäre nicht auszudenken, wenn wegen einer solchen Nachlässigkeit irgendwann einmal Menschen zu Schaden kämen. Als Opfer für planerischen Leichtsinn, getrieben von falschem Ehrgeiz der Stadtväter. Und außerdem besteht die Chance, die einzigartige Bewachung der Alten Halde mit jungen Birken als Beispiel für die Rückeroberung von Industrieflächen durch die Natur einmal genauer zu untersuchen. Denn warum gerade Birken sich bevorzugt auf alten Bergbauhalden ansiedeln, ist meines Wissens bisher ungeklärt.“

Sonntagsausflug unter Rotorblättern?

Bergische Energiewerke planen den Bau einer Windkraftanlage im Dusterwald

Fvu.he - Bruchsaal, (Kreis Schönstadt), 23. April. Es ist schon eine Zumutung, was den Bürgern von Bruchsaal da aufgehalst wird: Das einzige zusammenhängende Waldgebiet in unmittelbarer Umgebung, der Dusterwald, der von vielen Bürgern des 5.000 Seelen Städtchens zur Naherholung genutzt wird, soll dem Bau einer Windkraftanlage zum Opfer fallen. Dabei wurde den Bruchsaalern erst vor fünf Jahren durch den Bau des Schattenbachtaldamms ein Bauwerk vor die Nase gesetzt, durch welches die Freizeitnutzung eines ganzen Tals unmöglich wurde.

„Windkraft ist eine saubere und zukunftsstrahlende Energiequelle“ erläutert Heinz Burghardt, der Leiter der Bergischen Energiewerke. „Wir müssen uns nach neuen und vor allem sicheren alternativen Energiequellen umsehen, seit die Zeiten der Kernkraft in Deutschland vorbei sind. Und selbst die werden jetzt schon wieder torpediert.“ Vorbei sind dann auch wohl die Zeiten, in denen sich die Bruchsaalern im nahegelegenen Dusterwald zum sonntäglichen Spaziergang einfinden konnten. Denn nach den Plänen der Bergischen Energiewerke soll auf dem Gebiet des Dusterwaldes eine Windkraftanlage mit insgesamt 72 Windmühlen entstehen. „Die geografischen Gegebenheiten auf der Anhöhe des Dusterwaldes sind einfach ideal für einen Windpark. Wenn

alles läuft wie geplant, können wir sogar Gewinne einfahren.“ Das Genehmigungsverfahren soll nach dem Willen Burghardts noch in diesem Sommer eingeleitet werden.

Derweil schlagen die Wellen der Empörung bei den Bruchsaalern hoch. „Wir werden dafür bestraft, daß wir in einer landschaftlich (einst) reizvollen Gegend wohnen, die aber zufällig auch für die Großprojekte der Bergischen Energiewerke interessant ist.“ erläutert Hiltrud Becker, die Stadtbürgermeisterin. Man habe mit dem Bau des Schattenbachtaldamms zur Energiegewinnung bereits ein beliebtes Naherholungsgebiet verloren. Dies habe neben dem Verlust des Tals als Naherholungsraum auch weitere Nachteile gehabt. Der durch die Aufstauung des Schattenbaches entstandene Stausee wird in zunehmendem Maße von Wassersportlern genutzt, die teilweise von weit her den Weg zum Stausee antreten. Besonders an den Wochenenden im Sommer sei das Verkehrsaufkommen enorm angewachsen. Vom Müll, der sich überall am Rande des Stausees finde, ganz zu schweigen. Von der einstigen Idylle in Bruchsaal sei nicht mehr viel zu spüren. „Wenn jetzt noch der Dusterwald einer Windkraftanlage weichen muß, wohin sollen die Bürger dann gehen, um sich zu erholen?“ so Becker weiter und darin ist sie sich mit den Vertretern aller anderen Parteien einig: „Mit uns nicht! Jetzt reicht's!“

3. Im dritten Kapitel zeigt DIETER KOSTKA, vor welchem Hintergrund sich Umweltmediation in Deutschland bewegt. Sie lesen, welcher Platz ihr im System der deutschen Umweltpolitik und -verwaltung gebührt, und werden auf verbreitete Merkmale und Effekte von Verwaltungsverfahren hingewiesen, bei denen Umweltmediation Fortschritte bringen kann. Sie lernen, dass Umweltmediation helfen kann, im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung der öffentlichen Verwaltung allseitig abzuwägen und auf dieser Basis für eine sachgerechte Regelung zu sorgen.
4. Im vierten Kapitel beschreiben PETRA VOBEBÜRGER und FRANK CLAUS, wie Umweltmediation praktisch abläuft, wie sie initiiert und umgesetzt wird. Die Verbindung zwischen verfahrenstheoretischem Hintergrund der Umweltmediation und praktischer Umsetzung wird aufgezeigt. Sie lernen Aufgaben und Ergebnisse der Arbeit von Mediatoren kennen, und erfahren, welche Ansprüche Sie an die Qualitätssicherung stellen können.
5. Im fünften Kapitel unternimmt HANS-JOACHIM FIETKAU mit Ihnen einen Abstecher in die Psychodynamik bei der Vermittlung zwischen streitenden Gruppen. Sie erhalten Hinweise, die Sie in konkreten Situationen vielleicht vor groben Fehlern bewahren und lernen zugleich, dass Sie dennoch viel selbst üben und in jedem einzelnen Fall selbst entscheiden müssen, wie Sie handeln sollen.
6. Im sechsten Kapitel informiert HELMUT WEIDNER über die Erfahrungen, die weltweit bisher mit Umweltmediation gemacht wurden - Deutschland und überhaupt Europa sind hier noch Nachzügler! Sie lernen die Entwicklung in den Pionierländern der Umweltmediation kennen und die länderspezifischen Voraussetzungen für ihre Anwendung, und lernen, Chancen und Grenzen ihrer weiteren Ausbreitung zu beurteilen.
7. Im siebten Kapitel stellt BEATE GÜNTHER exemplarisch vier Umweltkonflikte vor, die in Deutschland mit Hilfe von Umweltmediation oder ähnlichen Methoden praktisch bearbeitet wurden, und wie das im einzelnen vonstatten ging. Anhand dieser Beispiele erhalten Sie ^{ein} ^{man} Einblick in das breite inhaltliche Anwendungsspektrum von Umweltmediation. Sie erfahren, dass die Merkmale und methodischen Anforderungen einer idealtypischen Umweltmediation jeweils im Einzelfall aufgabenspezifisch konkretisiert und ausgestaltet werden müssen, und dass jeweils bestimmte Aspekte oder Phasen von besonderer Bedeutung sein können. In Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen hat das Auswirkungen auf den spezifischen Prozessverlauf und die am Ende getroffenen Vereinbarungen.
8. Im achten Kapitel erläutert MARCUS HEHN die rechtlichen Möglichkeiten für Umweltmediation in Deutschland. Sie lernen, an welchen Stellen innerhalb



DEOOGD759



DEOOGD758



DEOOGD757

Pressemitteilung

Diffamierungskampagne gegen das Biosphärenreservat Habichtswald

Hohenberg (dpa)

Die Vorsitzende des Vereins „Rettet den Habichtswald“, Gesine Kurz-Klein, reagierte enttäuscht über die „Verunglimpfung der Habichtswaldstudie durch ewig gestrige Wirtschaftsfunktionäre und gleichgesinnte Politiker“.

dpa sagte Kurz-Klein: „Mit Polemik und wenig Sachverstand werde gegen eine fachlich fundierte Diskussionsgrundlage vorgegangen.“

„Die Hauptakteure der Diffamierungskampagne haben die Absicht, eine sicherlich zukunftssträchtige Sache im Keim zu ersticken“, so Kurz-Klein. Es gelte nun, den Menschen klar zu machen, daß Biosphärenreservate keine Großschutzgebiete, wie z.B. Nationalparke, sind, sondern Bestandteil des UNESCO-Programms „Der Mensch und die Biosphäre“. Die Ausweisung eines Biosphärenreservats diene dem Erhalt gebietstypischer und traditioneller Landnutzungsformen mit dem Ziel, deren umweltverträgliche Entwicklung zu fördern. Dies bezieht auch die bestehende gewerbliche Tätigkeit mit ein. In Zukunft werden diese Gesichtspunkte noch stärker zum Gegenstand einer intensivierten Informationsarbeit.

Von den „Vereinigten Wirtschaftsverbänden“ wurde zu bedenken gegeben, dass sie in die Erarbeitung der genannten Studie nicht einbezogen wurden und im übrigen die Probleme der Arbeitsplatzsicherung und -schaffung nicht ausreichend Berücksichtigung fanden.

eines herkömmlichen Verwaltungsverfahrens Umweltmediation hierzulande eingesetzt werden kann. !

9. Im neunten Kapitel diskutiert DIETER KOSTKA nochmals die Frage des konkret erwartbaren Erfolgs von Umweltmediation im einzelnen Konfliktfall. Dieses Kapitel soll Ihnen den Blick dafür schärfen, was Sie als Erfolg in einem Umweltkonflikt ansehen können, und was Sie nach den bisherigen Erfahrungen in Deutschland von Umweltmediation diesbezüglich als Beitrag erwarten können.

Umweltmediation integriert vielfältige Sichtweisen in einem komplexen Konflikt. In der Regel machen diese verschiedenen Sichtweisen auch zumindest einen Teil des Konflikts aus. Um zu illustrieren, wie unterschiedlich sich ein und derselbe Fall schon allein aufgrund der verschiedenen fachlichen Ausbildung von Konfliktbeteiligten darstellen kann - ohne dass noch, wie in der Praxis üblich, bestimmte persönliche Interessen im Spiel wären - wird der Studienbrief nach der Zusammenfassung seiner neun Hauptkapitel in einem zehnten Kapitel durch einen fächer-spezifischen Ausblick abgerundet. Dabei schildern die einzelnen Mitglieder der Autorengruppe - jedes aus seiner eigenen disziplinären Sichtweise - welche Rolle Umweltmediation in einem konkreten gedachten Fall sinnvollerweise spielen könnte. Als komplexes, konfliktträchtiges Bezugsbeispiel wird der Bau einer neuen ICE-Eisenbahntrasse gewählt. Lassen Sie sich davon zum Nachdenken anregen!

Den Abschluss bilden ein Exkurs von GERD FUCHS, MARCUS HEHN und SUSANNE SIEMON über das Projekt „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“, im Rahmen dessen dieser Studienbrief entstanden ist, eine Liste einschlägiger Kontaktadressen zum Thema Umweltmediation in Deutschland, sowie ein umfangreiches Stichwortverzeichnis. Die Autorengruppe wünscht Ihnen viele Anregungen beim Lesen!

Inhalt

Vorwort	3
Einführung	5
SABINE RUNKEL	
1. Mediation – ein Weg aus der Sackgasse des Umweltkonflikts	17
1.1. Konflikte sachgerecht lösen	17
1.2. Mediation als Konfliktlösungsmodell	19
1.2.1. Vom antiken Einsatz	19
1.2.2. Das Konzept der Mediation	21
1.3. Mediation im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Konfliktlösungsverfahren	26
1.3.1. Politische Entscheidungsfindung	26
1.3.2. Verwaltungsverfahren	27
1.3.3. Gerichtliche Verfahren	28
1.3.4. Schlichtungs-, Schieds- und Gutachterverfahren	28
1.3.5. Mediationsverfahren	30
1.3.6. Einfache multilaterale Verhandlungen, Moderation und Mediation	32
1.4. Anwendungsgebiete von Mediation	33
1.5. Die Entwicklung der Umweltmediation in den USA	35
1.5.1. Alternative Streitbeilegung: „Alternative Dispute Resolution (ADR)“	36
1.5.2. Erste Anwendungen und folgende Institutionalisierung und Professionalisierung	37
1.6. Zusammenfassung und Übungsfragen	40
Literatur zu Kapitel 1	41
STEFAN KESSEN & HORST ZILLEBEN	
2. Leitbilder der Mediation	43
2.1. Verhandlungs- und lösungsorientierter Ansatz	44
2.1.1. Ausgangspunkt und Zielrichtung	44
2.1.2. Wesentliche Elemente	46
2.1.3. Perspektivenwechsel	49
2.2. Transformationsansatz	51
2.2.1. Ausgangspunkt und Zielrichtung	51
2.2.2. Wesentliche Elemente	52
2.2.3. Perspektivenwechsel	53
2.3. Vergleich der beiden Leitbilder	54
2.4. Tragfähigkeit und Rolle der Leitbilder in der Umweltmediation	55

2.5.	Zusammenfassung und Übungsfragen	58
	Literatur zu Kapitel 2	59
	DIETER KOSTKA	
3.	Umweltmediation im gesellschaftlichen Kontext Deutschlands	61
3.1.	Merkmale von Umweltpolitik, Umweltrecht und Umweltverwaltung in Deutschland	61
3.2.	Mängel im Verwaltungsverfahren	65
3.3.	Verwaltungsselbstverständnis	71
3.4.	Notwendigkeit von Umweltmediation	73
3.5.	Zusammenfassung und Übungsfragen	76
	Literatur zu Kapitel 3	78
	PETRA VOßBÜRGER & FRANK CLAUS	
4.	Ablauf von Umweltmediationsverfahren	81
4.1.	Welche Voraussetzungen erfordert Umweltmediation?	82
4.2.	Welche Phasen kennzeichnen den Mediationsprozess?	82
4.2.1.	Das Verfahrenskonzept entwerfen: Initiierungs- und Vorbereitungsphase	84
4.2.2.	Den Prozess moderieren und organisieren: Verhandlungs- und Vermittlungsphase	84
4.2.3.	Die Erarbeitung und Umsetzung von Lösungspaketen begleiten: Übereinkunftsphase und Nachbereitung	85
4.3.	Welche Aufgaben enthält die Vorbereitungsphase?	85
4.3.1.	Sich ein Bild der Situation verschaffen: Hintergrundgespräche	86
4.3.2.	Interessen und Positionen kennenlernen: Interessenanalyse	87
4.4.	Welche Produkte entstehen in der Vorbereitungsphase?	91
4.4.1.	Dokumentation der Konfliktanalyse	91
4.4.2.	Vorschlag für das Verfahrenskonzept	92
4.5.	Qualitätsstandards	96
4.6.	Zusammenfassung und Übungsfragen	98
	Literatur zu Kapitel 4	99
	HANS-JOACHIM FIETKAU	
5.	Psychodynamik und Gestaltung von Mediationsverfahren	101
5.1.	Soziale Prozesse	102
5.1.1.	Der Anfang prägt	102
5.1.2.	Die Eigenverantwortung der Gruppen	102
5.1.3.	Über Taktieren und Transparenz	104
5.1.4.	Situationsgestaltung	105
5.2.	Die Leistungsfähigkeit von Gruppen	107
5.2.1.	Einzel- und Gruppenarbeit	107

5.2.2.	„Groupthink“ und „Entrapment“	108
5.2.3.	Das verborgene Wissen	111
5.2.4.	Die zwei Aufgaben einer Mediationsgruppe	112
5.2.5.	Was kann getan werden?	114
5.3.	Gesprächsführung	115
5.3.1.	Aktives Zuhören	115
5.3.2.	Vier Seiten einer Botschaft	116
5.3.3.	Transaktionsanalyse	117
5.4.	Umgang mit Konflikten	119
5.4.1.	Störungen sind nützlich	119
5.4.2.	Ursachen und Lösungsformen	119
5.4.3.	Widerstand gegen schnelle Lösungen	121
5.4.4.	Fatale Heilserwartungen	122
5.5.	Kognitive Umstrukturierungen	124
5.5.1.	Widerstände gegen neue Sichtweisen	124
5.5.2.	Laien- und Expertenurteile	126
5.6.	Erfolgsbeurteilungen	129
5.7.	Zusammenfassung und Übungen	130
	Literatur zu Kapitel 5	133

HELMUT WEIDNER

6.	Internationale Erfahrungen mit Umweltmediation	135
6.1.	USA	136
6.2.	Kanada	142
6.3.	Japan	148
6.4.	Schweiz	149
6.5.	Österreich	151
6.6.	Großbritannien	153
6.7.	Australien	155
6.8.	Länderüberblick: Niederlande, Dänemark, Schweden und Italien	155
6.9.	Entwicklungen in weiteren Ländern	158
6.10.	Zusammenfassung und Übungsfragen	160
	Literatur zu Kapitel 6	162

BEATE GÜNTHER

7.	Spezifische Erfahrungen mit Umweltmediation in Deutschland	165
7.1.	Aufgabenfeld Alltagsanierung: Mediation begleitend zur Sanierung einer Grundschule in Berlin-Tiergarten	169
7.1.1.	Verfahrensgegenstand	169
7.1.2.	Rahmenbedingungen und Beteiligte	169
7.1.3.	Hintergrund, Konflikt- und Konsenslinien	170
7.1.4.	Verfahrensgestaltung, Mediationsstrategien	172

7.1.5.	Ergebnisse der Mediation, Erfolgskontrollen	174
7.1.6.	Besonderheiten	175
7.2.	Aufgabenfeld Abfallwirtschaft: Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftsprogramm Berlin	175
7.2.1.	Verfahrensgegenstand	175
7.2.2.	Rahmenbedingungen und Beteiligte	176
7.2.3.	Hintergrund, Konflikt- und Konsenslinien	177
7.2.4.	Verfahrensgestaltung, Mediationsstrategien	179
7.2.5.	Ergebnisse der Mediation, Erfolgskontrollen	180
7.2.6.	Besonderheiten	181
7.3.	Aufgabenfeld Verkehrsplanung: Mediationsverfahren „Runder Tisch Detmolder Straße“ in Bielefeld	183
7.3.1.	Verfahrensgegenstand	183
7.3.2.	Rahmenbedingungen und Beteiligte	183
7.3.3.	Hintergrund, Konflikt- und Konsenslinien	184
7.3.4.	Verfahrensgestaltung, Mediationsstrategien	185
7.3.5.	Ergebnisse der Mediation, Erfolgskontrollen	187
7.3.6.	Besonderheiten	187
7.4.	Aufgabenfeld nachhaltige Regionalentwicklung: „Runder Tisch Umweltqualitätsziele und Entwicklungsmaßnahmen für den Gemeindeverwaltungsverband (GVV) Donaueschingen“	189
7.4.1.	Verfahrensgegenstand	189
7.4.2.	Rahmenbedingungen und Beteiligte	189
7.4.3.	Hintergrund, Konflikt- und Konsenslinien	190
7.4.4.	Verfahrensgestaltung, Mediationsstrategien	191
7.4.5.	Ergebnisse der Mediation, Erfolgskontrollen	193
7.4.6.	Besonderheiten	194
7.5.	Zusammenfassung und Übungsfragen	196
	Literatur zu Kapitel 7	197
	MARCUS HEHN	
8.	Gesetzliche Möglichkeiten zum Einsatz eines Verfahrensmittlers im Öffentlichen Recht	199
8.1.	Erörterungstermin bei Planfeststellungsverfahren und bei Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz	201
8.2.	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz: "Scoping-Verfahren"	202
8.3.	Bundesbodenschutzgesetz	203
8.4.	Baugesetzbuch	205
8.5.	Kommissionsentwurf für ein Umweltgesetzbuch	208
8.6.	Zusammenfassung und Übungsfragen	209
	Literatur zu Kapitel 8	211

	DIETER KOSTKA	
9.	Erfolg von Umweltmediationsverfahren	213
9.1.	Mögliche Erfolgsindikatoren	213
9.2.	Differenzierung: Wozu dient Umweltmediation wirklich? Und wann ist sie der falsche Ansatz?	215
9.3.	Zusammenfassung und Übungsfragen	219
	Literatur zu Kapitel 9	221
	DIETER KOSTKA, HANS-JOACHIM FIETKAU, GERD FUCHS, BEATE GÜNTHER, MARCUS HEHN, SUSANNE SIEMON, SABINE RUNKEL, HELMUT WEIDNER, PETRA VOBEBÜRGER	
10.	Fazit und Ausblick	223
10.1.	Fazit: Zusammenfassende Thesen zur Umweltmediation	223
10.2.	Ausblick: Umweltmediation aus der Sicht einzelner Fachdisziplinen	225
10.2.1.	Umweltmediation – die juristische Sicht	226
10.2.2.	Umweltmediation – die verwaltungswissenschaftliche Sicht	228
10.2.3.	Umweltmediation – die politikwissenschaftliche Sicht	230
10.2.4.	Umweltmediation – die planerische Sicht	232
10.2.5.	Umweltmediation – die geographische Sicht	233
10.2.6.	Umweltmediation – die volkswirtschaftliche Sicht	234
10.2.7.	Umweltmediation – die betriebswirtschaftliche Sicht	237
10.2.8.	Umweltmediation – die pädagogische Sicht	239
10.2.9.	Umweltmediation – die psychologische Sicht	241
10.3.	Reflexionsfragen	242
	Anhang	245
	Exkurs: Das Projekt „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“	245
	Der Förderverein Umweltmediation e.V.	248
	Der Förderverein Umweltmediation e.V. im Überblick	251
	Arbeitsvereinbarung des Runden Tisches Bremen	253
	Das Umweltmediations-Pionierverfahren	255
	Prüffragen vor der Entscheidung für ein alternatives Streitbeilegungsverfahren (Kanada)	257
	Standards für Umweltmediation	258
	Autorenverzeichnis	266
	Kontaktadressen	270
	Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	271
	Stichwortverzeichnis	273

1. Mediation – ein Weg aus der Sackgasse des Umweltkonflikts

VON SABINE RUNKEL

Lernziel für Kapitel 1:

In diesem Kapitel werden Sie den Begriff der Mediation kennenlernen und Informationen zur Entwicklung der Mediation als alternativer Form der Konfliktlösung und Entscheidungsfindung erhalten.

Ganz gleich, ob es sich um ein umweltrelevantes Großvorhaben – wie etwa den Transrapid, den Braunkohletagebau Garzweiler II, den Ausbau des Flughafens Frankfurt, den Hochwasserschutz an Rhein und Mosel oder die neue ICE-Bahntrasse zwischen Köln und Frankfurt – ganz gleich, ob es sich um (über-) regionale Planungen zu der Erweiterung einer Abfalldeponie oder einer neuen Kläranlage und ganz gleich, ob es sich um den Flächennutzungs- oder Bebauungsplan einer kleinen Verbandsgemeinde handelt, der gesellschaftliche Konflikt um derartige geplante Vorhaben ist vielerorts vorprogrammiert. In einem dicht besiedelten Staat wie Deutschland treten ob der zunehmenden Konkurrenz um die Nutzung von Umweltgütern zwangsläufig Auseinandersetzungen auf. Über alle Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) hinweg gilt, dass im Zusammenhang mit umweltrelevanten Vorhaben eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen berührt werden. Zwischen den Trägern eines geplanten Projekts und den betroffenen Bürgern, der Wirtschaft und Verbänden, den Behörden und politischen Parteien entwickeln sich Interessenkonflikte. Häufig stehen sich die Streitparteien unversöhnlich gegenüber, und leicht ist die Folge eine Eskalation des Konflikts, verbunden mit endlosen Auseinandersetzungen, Verfahrensblockaden und jahrelang andauernden Gerichtsverhandlungen.

1.1. Konflikte sachgerecht lösen

Bei solchen Umweltkonflikten mit ihrem breitgefächerten Szenarium unterschiedlichster Interessenlagen können heute auf dem traditionellen Weg der Entscheidungsfindung kaum noch Lösungen entwickelt werden, die allseits zufriedenstellen.

**Traditionelle
Entscheidungsfindung
stößt an Grenzen**

Die gesetzlich normierten Verfahren der Entscheidungsfindung ziehen sich aufgrund der vorgesehenen Rechtsmittel, der häufigen Einschaltung von Gerichten und nicht zuletzt aufgrund der schier endlosen Planungs- und Genehmigungsverfahren oft über mehrere Jahre hin. In der Folge entstehen immer höhere Kosten. Die Spannungen zwischen den Konfliktparteien nehmen zu. Die Gräben zwischen ihnen werden immer tiefer, so dass die Auseinandersetzungen schließlich auf unsachlicher Ebene geführt werden. Institutionen und Einzelpersonen werden in der Öffentlichkeit diskreditiert.

Am Ende der langwierigen Entscheidungsprozesse stehen meist Ergebnisse, welche bei den Trägern eines Projektes, den zuständigen Behörden oder anderen Beteiligten und Betroffenen allenfalls in eingeschränkter Weise Zustimmung finden können. Unzufriedenheit mit den behördlichen Entscheidungen, mangelnde Akzeptanz und Frustration machen sich dann breit (vergleiche auch КОСТКА, Kapitel 3.2. und 3.3.).

**Ungleiche Chancen
der Interessen-
berücksichtigung**

Letztlich finden gerade umweltschutzbezogene Interessen in diesem Streit um die Durchsetzung der eigenen Positionen eher wenig Berücksichtigung. Vielmehr setzen sich in den herkömmlichen Entscheidungsprozessen vorrangig diejenigen Positionen durch, welche von den stärksten Gruppen unterstützt werden; und das sind sehr oft andere. Diese Gruppen besitzen dann entweder die notwendigen finanziellen Mittel oder einen Zugang zur öffentlichkeitswirksamen Unterstützung durch die Medien, oder sie können politische Macht zur Einflussnahme nutzen. Meist verfügen sie auch über das entsprechende juristische Wissen, die Chancen und Möglichkeiten des deutschen Rechtssystems zu ihren Gunsten zu nutzen.

**In den USA bewährtes
Konzept jetzt auch
in Deutschland:
Umweltmediation**

Im Zuge der Suche nach einem Ausweg aus dieser Sackgasse „Umweltkonflikt“ wird in Deutschland nun seit einiger Zeit ein in den USA bereits seit 25 Jahren erfolgreich angewandtes Konzept der außergerichtlichen Streiterledigung praktiziert: Die Umweltmediation. Dabei handelt es sich um eine Verhandlungsmethode, in der alle Konfliktparteien freiwillig und selbstbestimmt unter Hinzuziehung eines allparteilichen Dritten versuchen, eine für alle Beteiligten akzeptable Regelung für einen umweltrelevanten Konflikt zu finden. Die Verhandlungen werden dabei grundsätzlich offen hinsichtlich des möglichen Ergebnisses geführt.

Nachfolgend werden Ihnen grundlegende Informationen zur Umweltmediation und ihrer Entwicklung gegeben.

1.2. Mediation als Konfliktlösungsmodell

Der Begriff „Umweltmediation“ wird in der Praxis im Zusammenhang mit einer Vielzahl an Wortverknüpfungen und Ausdrücken genannt. So gilt Umweltmediation zum Beispiel als eine Methode bzw. Instrument oder ein Verfahren

- der umweltpolitischen Konfliktregelung,
- der konsensorientierten oder konsensualen Streiterledigung,
- der außergerichtlichen Konfliktbeilegung,
- der alternativen Streiterledigung,
- des kooperativen Konfliktmanagements,
- der kooperativen umweltpolitischen Konfliktlösung oder
- der kommunikativen Kooperation.

Populäre Verwendung des Begriffs „Umweltmediation“

Doch was verbirgt sich ursprünglich hinter dem Begriff der Mediation? Was bedeutet er eigentlich? Wann wurde Mediation zum ersten Mal eingesetzt? Bei welcher Art von Konflikten?

1.2.1. Vom antiken Einsatz

Der Begriff der Mediation hat einen allateinischen Ursprung („mediatio“) und bedeutet „Vermittlung“. Der in den 80er Jahren aus dem Englischen übernommene Begriff „mediation“ hat sich heute in Deutschland mit dem Fachausdruck „Mediation“ etabliert.

Grundsätzlich ist der Gedanke der Mediation nicht neu. In früheren Zeiten und Kulturen lässt sich bereits eine Vielzahl an Variationen und Ideen der vermittelnden Konfliktregelung entdecken. Schon in der Antike weisen Spuren auf die Anwendung von Vermittlungs- und Verhandlungsstrategien im Konfliktfall hin. Bei Streitigkeiten zwischen einzelnen Stadtstaaten im alten Griechenland nahmen beispielsweise andere Stadtstaaten die Rolle eines Vermittlers ein.

Antike und außereuropäische Ursprünge

In den Konsens und Kooperation betonenden Gesellschaften und Gemeinschaften Japans und Chinas sowie den afrikanischen Dorfkulturen, aber auch bei den Indianerstämmen Nord- beziehungsweise Mittelamerikas unterstützten (und unterstützen auch heute) traditionell Vermittler die streitenden Parteien bei der konstruktiven Lösungssuche in konfliktträchtigen Situationen.

In Europa traten demgegenüber Vertreter der Kirche als Vermittler in Konfliktfällen auf: Nicht nur bei Streitigkeiten zwischen Privatpersonen, sondern weitergehend bis hin zur internationalen Ebene vermittelten Kirchenvertreter bereits im Mittelalter zwischen einzelnen Staaten.

Zwischenstaatliche Vermittlung

Hier öffnet sich dann auch der Kreis hin zum Völkerrecht. Als ein Modell zur konsensorientierten Konfliktlösung erscheint der Begriff der Mediation erstmals im Zusammenhang mit der Vermittlung eines Dritten bei einem Konflikt zwischen anderen Staaten. Gerade im Hinblick auf den im Jahre 1998 begangenen 350. Jahrestag des Westfälischen Friedens von 1648 muss einer der bekanntesten Media-



Abbildung 1: Aloysius Contareno (Quelle unbekannt, wahrscheinlich Privatbesitz)

toren, der Botschafter der Republik Venedig Aloysius Contareno (oder Alvise Contarini) genannt werden, der die Rolle des Vermittlers während der Verhandlungen zum Westfälischen Frieden in Münster nahezu fünf Jahre eingenommen hatte. Der Friedensschluss von 1648 gilt als das völkerrechtlich bestimmende Ereignis auf dem Weg hin zur Entwicklung der europäischen Nationalstaaten.

Insbesondere im 19. Jahrhundert wurden neutrale Dritte bei zahlreichen völkerrechtlichen Konflikten um Vermittlung gebeten. Hierbei handelte es sich entweder um Vertreter eines anderen als neutral akzeptierten Staates oder aber um das Oberhaupt der römisch-katholischen Kirche, den Papst.

Heute ist die Mediation als friedliches Modell der völkerrechtlichen Streitbeilegung unter dem Begriff „Gute Dienste“ in die Charta der Vereinten Nationen aufgenommen. Als eines der bekanntesten Beispiele für ihren erfolgreichen Einsatz in der jüngeren Zeitgeschichte gilt das sogenannte Camp-David-Abkommen aus dem Jahre 1979. Der damalige US-Präsident Jimmy Carter konnte als Vermittlungsperson den Friedensprozess zwischen den beiden verfeindeten Staaten Israel und Ägypten entscheidend unterstützen (vergleiche HEHN, 1996:6; STREMPER, 1998:319).

1.2.2. Das Konzept der Mediation

Mediation ist im Grundsatz eine bestimmte Verhandlungsmethode. Um Mediation handelt es sich bei Verhandlungen, wenn – als Grundmerkmale –

- an den Verhandlungen ein allparteilicher Dritter als Vermittler teilnimmt,
- möglichst alle betroffenen Parteien teilnehmen,
- die Teilnahme freiwillig erfolgt,
- die Verhandlungen ergebnisoffen geführt werden und
- die Konfliktparteien ihre Verhandlungen selbstbestimmt führen.

Die fünf Grundmerkmale der Mediation

Das Ziel von Mediation ist die Erarbeitung einer allseits akzeptierten Problemlösung, in welcher die jeweiligen Interessen aller beteiligten und betroffenen Parteien angemessene Berücksichtigung finden und möglichst weitgehend befriedigt werden (sogenannte „win-win-Lösung“).

Ziel der Mediation

Die Suche nach einer von allen Streitparteien als tragfähig akzeptierten Verhandlungsübereinkunft geschieht auf Grundlage der vorliegenden rechtlichen, wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Gegebenheiten und Interessen.

**Weitere
Kennzeichen
der Mediation**

Kennzeichnend für Mediation sind dabei weiterhin

- das wechselseitige Ausloten von Handlungsspielräumen sowie
- die Suche nach neuen Problemlösungen
- in einem fairen Verhandlungsverfahren
- die Einbeziehung auch derjenigen Personen und Interessengruppen, deren Beteiligungsrechte in einem klassischen Konfliktregelungsverfahren (wie etwa einem Gerichtsverfahren oder einer Schlichtung) nicht gegeben oder lediglich schwach ausgeprägt sind. (für viele vergleiche FUCHS, HEHN & KOSTKA, 1998:9)

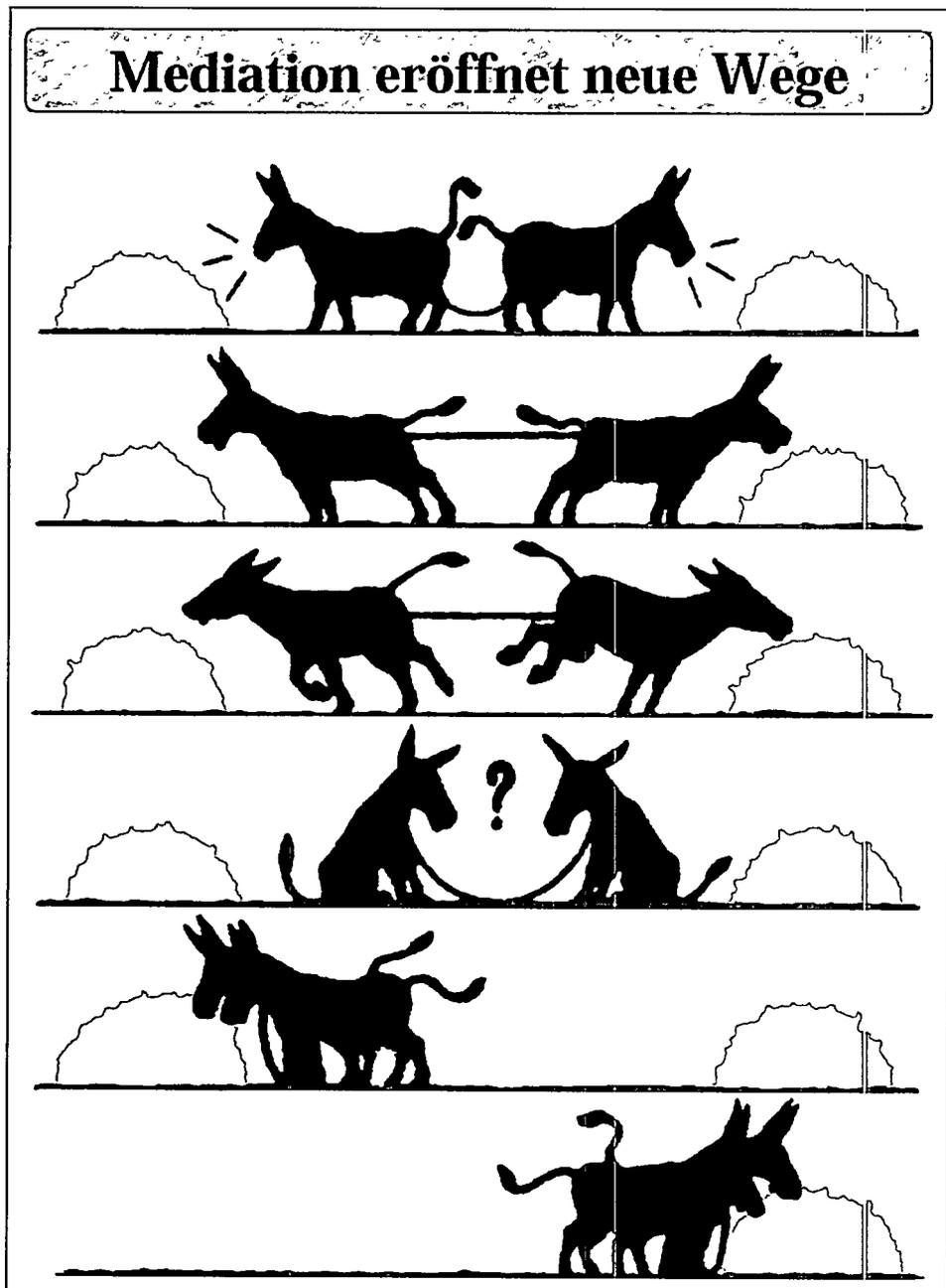


Abbildung 2: Mediation eröffnet neue Wege (Quelle: Eigene Darstellung nach Quäker Peace and Service, London)

Die genannten Merkmale und Ziele von Mediation stellen sich im einzelnen folgendermassen dar:

- Die Konfliktparteien bestimmen den Ausgang ihrer Verhandlungen und damit die Lösung des entstandenen Konflikts selbst. Sie geben ihre eigene Entscheidungsgewalt nicht ab, sondern verfolgen das Ziel der Problemlösung im Rahmen eines auf Freiwilligkeit beruhenden Verfahrens. Das kann im Extremfall auch bedeuten, dass sich eine Konfliktpartei für den Abbruch dieser Art von Verhandlung entscheidet.
- Der Mediator besitzt keine Entscheidungsbefugnis wie etwa ein Richter. Er unterstützt die Kommunikation zwischen den verschiedenen Konfliktparteien und achtet auf einen fairen Verhandlungsablauf. Als allparteilicher Dritter verfolgt er keine bestimmten eigenen Interessen, übernimmt aber dennoch eine inhaltliche Mitverantwortung für das Verfahren in Form von Ergebnisorientierung; insofern geht seine Aufgabe über die eines neutralen Verfahrensmittlers oder Moderators hinaus. Er versucht, der Artikulation der Interessen aller Beteiligten einen angemessenen Raum zu verschaffen. Mittels seiner persönlichen Autorität kann es ihm allerdings gelingen, den Verlauf der Verhandlungen wesentlich zu beeinflussen.
- Während des Aushandlungsprozesses bietet sich die Möglichkeit des wechselseitigen Auslotens von Handlungsspielräumen bei der Suche nach einer konsensualen, zukunftssträchtigen Lösung des Konflikts. Daraus ergibt sich die Chance, neue, bislang unbeachtete Lösungswege zu entdecken, die möglicherweise weit über die ursprünglichen Positionen der beteiligten Konfliktparteien hinausgehen. (Zur Unterscheidung zwischen Interessen und Positionen vergleiche VOBEBÜRGER & CLAUS, Kapitel 4.3.2. sowie ZILLESSEN & KESSEN, Kapitel 2.1.2.).
- Mediationsverhandlungen sind ergebnisoffen. Man geht dabei von einem Problemhintergrund aus, der von allen Beteiligten als gegeben akzeptiert wird.

Ein Beispiel: Es besteht die allseits unbestrittene Notwendigkeit, dass angefallener Müll entsorgt oder sinnvoll verwertet werden muss. Zwar kann zum Beispiel über die Art und Weise der Müllentsorgung verhandelt werden – falls alle Betroffenen damit einverstanden sind –, eventuell auch über Möglichkeiten zur besseren künftigen Müllvermeidung, jedoch nicht über die Tatsache, dass der Müll da ist und etwas mit ihm geschehen muss.

- Mediation besitzt einen nichtförmlichen Charakter. Die Konfliktparteien entscheiden selbständig über die Gestaltung und den Ablauf ihrer gemeinsamen Verhandlungen.

- Alle an dem Konflikt beteiligten und von diesem direkt oder indirekt betroffenen Personen, Unternehmen, Behörden, Institutionen und sonstigen Interessengruppen, welche ein berechtigtes Interesse an dem Ausgang des Konflikts besitzen, werden grundsätzlich in die Verhandlungen einbezogen.

Das bedeutet nicht, dass jede Einzelperson, die das möchte, mit am Verhandlungstisch sitzt. Eine solche Runde würde schnell viel zu groß werden. In der Praxis wird hier zum Beispiel auch mit Repräsentanten von Interessengruppen gearbeitet. Wer allerdings Repräsentant und damit Verhandlungsteilnehmer wird, das bedarf im Vorfeld der eigentlichen Verhandlungen einer sorgfältigen Aushandlung (vergleiche VORBÜGER & CLAUS, Kapitel 4.3.). Die optimale Größe einer Gruppe wird von Experten mit 20 bis max. 30 Personen angesetzt.

- Die Verhandlungsteilnehmer respektieren gegenseitig ihre verschiedenen Interessen, Werte und ihr Wissen. Etwaige Verstöße gegen diese Maxime zu unterbinden, ist eine wichtige Aufgabe des Mediators.
- Die Verhandlungsteilnehmer verfügen über Chancengleichheit im Hinblick auf den notwendigen Informationszugang, um sich effizient und sachgerecht am Verfahren beteiligen zu können – auch hierauf hat der Mediator zu achten.
- Mediationsverfahren sollten zeitbewusst absolviert und die Verhandlungsrunden nach Möglichkeit innerhalb einer realistischen Zeitspanne abgeschlossen werden. Einen solchen Zeithorizont verbindlich zu vereinbaren – sinnvollerweise möglichst schon zu Beginn –, ist allerdings Sache der Teilnehmer.
- Mediation wirkt ergänzend zum gesetzlich normierten Entscheidungsprozess oder zu einem gerichtlichen Verfahren. Sie kann nicht an die Stelle bestehender, gesetzlich festgelegter Entscheidungsstrukturen treten, sondern findet zusätzlich vorher oder begleitend auf einer informellen Ebene statt.

Bezieht man die aufgezeigten Kriterien und charakteristischen Merkmale der Mediation auf das spezifische Thema des vorliegenden Studienbriefes, die Bearbeitung von Umweltkonflikten, dann muss festgestellt werden, dass eine idealtypische Umweltmediation, die alle vorgestellten Charakteristika beinhaltet sowie die gesamten genannten Voraussetzungen erfüllt, trotz zum Teil entsprechender Bezeichnung in Deutschland bisher noch nicht umgesetzt wurde.

**In Deutschland
bisher noch keine
idealtypische, „reine“
Umweltmediation**

Die Aussage, es habe insofern in Deutschland strenggenommen bisher noch keine wirkliche Umweltmediation gegeben, bedeutet aber keineswegs, dass Umweltmediation in Deutschland nicht möglich wäre oder es hierzulande noch keine Erfahrungen gäbe, aus denen sich lernen ließe. Im Gegenteil, innerhalb Europas ist Deutschland auf dem Gebiet der Umweltmediation sogar führend (vergleiche auch

WEIDNER, Kapitel 6), wenn man den Begriff „Umweltmediation“ ein wenig weiter fasst und nicht darauf besteht, dass alle fünf zu Beginn dieses Abschnitts genannten Kriterien gleichermaßen erfüllt sein müssen.

Die fünf Kriterien können nämlich auch als Richtschnur aufgefasst werden, an der sich eine gute Umweltmediation zu orientieren hat. So verstanden, gibt es in Deutschland inzwischen einige Dutzend Fallbeispiele, die im weiteren Sinne als „Umweltmediation“ oder „mediationsähnliches Verfahren“ bezeichnet werden können (vergleiche GÜNTHER, Kapitel 7). Unverzichtbar und somit konstitutiv bleiben aber in jedem Fall die Anwesenheit eines allparteilichen Dritten und die Ergebnisoffenheit!

**Weiterer Begriff von
Umweltmediation**

In der Praxis wird – vermutlich aus Unkenntnis der Methode oder einer Mode folgend – eben dies häufig missachtet, und es werden fälschlicherweise auch ganz andere Arten von Verhandlungen unter das Schlagwort „Umweltmediation“ gefasst. Zwei Beispiele hierzu:

**Verbreiteter
Begriffsmissbrauch**

- Steht eine externe dritte Person dem von einer Planung betroffenen Personenkreis bei der Optimierung einer im Grossen und Ganzen bereits von der zuständigen Behörde vorgegebenen Problemlösung beratend zur Seite, wird heute mancherorts von Umweltmediation gesprochen.
- Oder: Ein neutraler Dritter unterstützt Planer und die von der Planung für den Bau einer Umgehungsstrasse betroffenen Bürger im Laufe des Planungsprozesses; Ziel ist die Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen und die Erarbeitung einer Empfehlung für die Entscheidungsträger bei der zuständigen Verwaltungsbehörde. Auch dies wird bereits als Umweltmediation bezeichnet.

Hier wird ein wesentlicher Aspekt von Mediation in den Hintergrund gedrängt: Die Teilnehmer einer Mediation sollen den Verlauf und den Ausgang der Verhandlungen und damit die Lösung des Konflikts selbst bestimmen. Dazu muss gewährleistet sein, dass die Verhandlungspartner nicht über Vorgegebenes, häufig gar Unumkehrbares diskutieren, sondern neue Lösungswege entdecken und damit auch die Entscheidungsinhalte tatsächlich beeinflussen können.

Sind die notwendigen Entscheidungen bei den zuständigen Entscheidungsträgern dagegen bereits im Vorfeld mehr oder weniger getroffen, kann eine dann eingeleitete „Umweltmediation“ nicht mehr der Suche nach zukunftssträchtigen, allseits akzeptierten Problemlösungen gemeinsam mit allen Konfliktpartnern dienen, sondern lediglich der öffentlichen Akzeptanzbeschaffung für bereits getroffene Entscheidungen. Das ist dann keine Konfliktmittlung mehr, und der eigentliche Konflikt bleibt bestehen. Die „Mediation“ verfehlt so von vornherein ihren Zweck.

Keine Mediation ohne Allparteilichkeit der verhandlungsleitenden Dritten, Selbstbestimmung und Ergebnisoffenheit!

Wenn „Mediatoren“ also lediglich deshalb beauftragt werden, bei bestimmten Planungsvorhaben durch die Organisation eines „Mediationsverfahrens“ Akzeptanz für eine bereits gefallene Entscheidung zu beschaffen, so ist dies keine Mediation. Denn in diesen Fällen fehlt die Ergebnisoffenheit. Von Selbstbestimmung der Betroffenen wird man dann auch kaum sprechen können, wenn man die Bürger vor die „Alternative“ stellt, das betreffende Vorhaben mit oder ohne eine scheinbar offene und faire Diskussion akzeptieren zu müssen. Und ob ein „Mediator“ mit dem Auftrag, für ein bestimmtes Projekt kleinere, kosmetische Modifikationsvorschläge einzuholen, noch als allparteilich bezeichnet werden kann, ist mehr als fraglich. Von „Umweltmediation“ sollte man in diesem Zusammenhang im Hinblick auf eine klare Begrifflichkeit und eine mögliche Diskreditierung der Mediationsmethode deshalb nicht sprechen (vergleiche auch ZILLENBEN, 1998:18).

1.3. Mediation im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Konfliktlösungsverfahren

Wenn gesellschaftliche Konflikte zwischen einzelnen Personen oder Gruppen nicht in irgendeiner Form beigelegt werden, dann ist das friedliche Zusammenleben der Menschen untereinander in Gefahr. Der Staat verfügt dabei grundsätzlich über das Gewaltmonopol, das heißt, nur er kann bestimmte Verhaltensweisen der Bürger und Gruppen sanktionieren und verbindliche Lösungen für Streitigkeiten vorgeben, die notfalls auch unter Einsatz von Gewalt (Polizei, Vollstreckungsbehörden, et cetera) durchgesetzt werden.

In Deutschland übliche Verfahren der Entscheidungsfindung bei Konflikten

Die deutsche Gesellschaft kennt verschiedene Möglichkeiten der Streiterledigung beziehungsweise der verbindlichen Entscheidungsfindung. Im Falle eines Konflikts werden häufig Richter, Schiedsleute, Gutachter oder Schlichter zur Regelung der Streitigkeiten herangezogen. So entscheiden Dritte in einem Konflikt, von dem sie selbst nicht betroffen sind. Im Folgenden sollen diese in Deutschland vorhandenen Möglichkeiten dem Modell der Mediation gegenübergestellt werden.

1.3.1. Politische Entscheidungsfindung

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen werden wesentlich durch politische Entscheidungen geprägt. Die Entscheidungsfindung in der deutschen Politik kann jedermann täglich in den Nachrichtensendungen des Fernsehens verfolgen. Die Hauptakteure – die gewählten politischen Mandatsträger der verschiedenen Parlamente auf Europa-, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene – streiten als Abgeordnete der unterschiedlichen politischen Parteien in Fragen, welche die ein-

zelen Politikbereiche unseres Staates betreffen: Aussenpolitik, Sicherheitspolitik, Innenpolitik, Gesundheitspolitik, Familienpolitik und Umweltpolitik seien hier nur beispielhaft genannt.

Diejenige Partei beziehungsweise Parteienkoalition, welche die entsprechende Mehrheit im jeweiligen Parlament besitzt, verfügt über die notwendige politische Macht, ihre Auffassungen, Absichten und Ideen durchzusetzen. Politische Grundüberzeugungen spielen bei konkreten Entscheidungen eine große Rolle. Grundsätzlich geschieht dies auf Basis der deutschen Verfassung. Das Grundgesetz liegt allem staatlichen Handeln zugrunde. Hieran sind alle staatlichen Institutionen und damit auch die politischen Mandatsträger gebunden.

Durchsetzung aufgrund politischer Mehrheiten

1.3.2. **Verwaltungsverfahren**

Die durch politische Entscheidungen vorgegebenen Rahmenbedingungen haben zunächst Auswirkungen auf diejenigen Behörden und Einrichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden, die für die Ausführung der Gesetze zuständig sind. Deren Aufgabe ist die Anwendung politischer Vorgaben und rechtlicher Rahmenbedingungen auf konkrete Einzelfälle. Dazu werden in der Regel selbständige Verwaltungsentscheidungen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben getroffen.

Verwaltungsentscheidungen aufgrund gesetzlicher Vorgaben

Ein Beispiel: Ein Unternehmen beantragt eine Baugenehmigung für den Bau einer Produktionshalle. Der zuständige Verwaltungsmitarbeiter überprüft, ob gegen das Vorhaben in bauplanungsrechtlicher und bauordnungsrechtlicher Hinsicht Bedenken bestehen. Bei der Überprüfung bauplanungsrechtlicher Aspekte greift er auf Entscheidungen zurück, die die politischen Gremien (zum Beispiel Stadtrat oder Bauausschuss) bei der Aufstellung entsprechender Bauleitpläne getroffen haben. So können die Gemeinden selbst in gewissem Umfang bestimmen, welche Flächen eines Gemeindegebietes etwa als Wohn- oder Gewerbegebiete genutzt werden sollen. Diese politische Entscheidung hat der für die Erteilung der Baugenehmigung zuständige Verwaltungsmitarbeiter nun auf den konkreten Einzelfall anzuwenden. In bauordnungsrechtlicher Hinsicht überprüft er die Vereinbarkeit mit bestehenden bauordnungsrechtlichen Regeln, etwa: Werden die Abstandsflächen zum Nachbargrundstück eingehalten? oder: Gehen Sicherheitsrisiken von dem geplanten Bauwerk aus? Er greift dabei auf rechtliche Vorgaben zurück, beispielsweise auf die Landesbauordnung. Für die endgültige Entscheidung steht dem Verwaltungsmitarbeiter zwar ein gewisser Spielraum bei der Beurteilung der konkreten Umstände und ein Ermessen bei der zu treffenden Entscheidung zu, allerdings darf er die Grenzen, die ihm durch bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Vorgaben gesetzt werden, nicht überschreiten.

1.3.3. Gerichtliche Verfahren

Gemäß Art. 19 Abs. IV und Art. 20 Abs. III GG (Grundgesetz) fällt der Judikativen die Aufgabe der Überwachung des Rechts und der Rechtsanwendung zu. Im Fall eines Konflikts zwischen zwei oder mehreren Streitparteien – gleichgültig, ob zwischen Privatpersonen, Unternehmen, Behörden oder sonstigen Institutionen – hat der Richter als unabhängige dritte Instanz den Auftrag, eine verbindliche Entscheidung in dem Streitfall auf Grundlage von Gesetz und Recht zu treffen, wenn das Gericht angerufen wird.

So entscheidet beispielsweise der Verwaltungsrichter im Streit um eine verweigerte Baugenehmigung zwischen Bauherr und zuständiger Baubehörde. Demgegenüber hat ein Richter am Arbeitsgericht die Aufgabe, im Streit zwischen einem Mitarbeiter, dem wegen wiederholten Zuspätkommens die Kündigung ausgesprochen wurde, und dessen Arbeitgeber in einem Kündigungsschutzprozess ein Urteil zu fällen. Ein Zivilrichter entscheidet über die Höhe des Anspruchs eines Autokäufers gegen den Verkäufer, der ein mangelhaftes Auto verkauft hatte. Schließlich hat ein Amtsrichter in einer Strafsache über die Höhe einer Geldstrafe zu entscheiden, die gegen einen Ladendieb verhängt wird.

**Gerichtsentscheidung
schafft Gewinner
und Verlierer**

Charakteristisch für Gerichtsverfahren ist, dass es in der Regel einen Verlierer gibt, der bestraft wird oder seine Vorstellungen nicht durchsetzen kann. Dem Gewinn des einen steht meist ein Verlust des anderen in gleicher oder noch größerer Höhe gegenüber. In Deutschland hat der Unterlegene zusätzlich normalerweise auch noch die Kosten des Gerichtsverfahrens an die Staatskasse beziehungsweise an den gegnerischen Anwalt zu erstatten.

1.3.4. Schlichtungs-, Schieds- und Gutachterverfahren

**Möglichkeiten
außergerichtlicher
Konfliktlösung**

Schließlich gibt es aber auch Möglichkeiten, Streitigkeiten einvernehmlich und ohne die Inanspruchnahme der Gerichte zu lösen.

Schiedsverfahren

Dazu gehören vor allem Schiedsverfahren, bei denen sogenannte Schiedsleute angerufen werden können, um Konflikte zwischen Privatpersonen beizulegen. Der Schiedsspruch, den eine Schiedsperson nach genauem Studium der Sachlage und ihrer Einschätzung einer sachgerechten Lösung spricht, ist dem eines Richters zunächst vergleichbar. Allerdings verbleibt den Kontrahenten regelmäßig die Möglichkeit, diesen Schiedsspruch von einem ordentlichen Gericht überprüfen zu lassen.

Ähnlich ist die Situation bei Schlichtungsverfahren. Die Streitparteien unterziehen sich dabei dem Spruch eines Schlichters in der Hoffnung, dieser werde schon einen sachgerechten und akzeptablen Ausweg aus ihrer Konfliktsituation finden. Welche Verbindlichkeit die Entscheidung des Schlichters haben soll, wird in der Regel vorab zwischen den Kontrahenten frei vereinbart. Dabei besteht die Möglichkeit, dass die Streitparteien von vornherein festlegen, den Spruch des Schlichters anzuerkennen, egal, ob dieser die eine oder andere Partei möglicherweise begünstigen wird. Dahinter steht der Wunsch, langandauernde Streitigkeiten vor ordentlichen Gerichten zu vermeiden. Vor allem im internationalen wirtschaftlichen Bereich sind solche Schlichtungsverfahren häufig anzutreffen, weil nicht selten zusätzlich formelle Aspekte, die im Gerichtsverfahren gelten würden (Zuständigkeit des Gerichts, Formerfordernisse, Anwaltszwang et cetera) eine gewünschte rasche Entscheidung in einem Konflikt verhindern können.

Schlichtungsverfahren

Viele Berufsstände haben eigene Schlichtungsstellen vor dem Hintergrund eingerichtet, lange und meist kostenintensive Gerichtsverfahren im Interesse der Angehörigen der entsprechenden Berufe, aber auch im Interesse ihrer Kunden, abzuwenden.

Beispielhaft seien in diesem Zusammenhang die Schlichtungsstellen für Mietstreitigkeiten genannt. Die Inanspruchnahme der Schlichtungsstellen ist vielerorts kostenlos. Ziel ist es, im Falle einer Streitigkeit diese mit Hilfe der zuständigen unabhängigen Schlichtungsstelle einvernehmlich unter Beachtung sachgerechter Kriterien zu lösen; insbesondere dann, wenn es in einem Konflikt lediglich um kleinere Summen geht und daher das Risiko eines gerichtlichen Prozesses den möglichen „Gewinn“ nicht rechtfertigen würde. Durch sachkundige Information im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens wird das Risiko einer gerichtlichen Auseinandersetzung auch kalkulierbarer.

Ähnliches gilt ebenfalls für die sogenannten Gutachterverfahren. In der Welt der Technik und Wissenschaft kann sich der Laie heute selbst bei intensiver Beschäftigung mit einem bestimmten Themengebiet nur noch einen Bruchteil der vorhandenen Erkenntnisse aneignen. In Streitigkeiten um komplizierte Sachverhalte werden deshalb gerne wissenschaftliche Gutachter eingesetzt, die für die sachlich richtige Informationsaufbereitung Sorge tragen. Mit Hilfe einer ausführlichen Information zu dem strittigen Problem versucht der Gutachter, bestehende Informationslücken zu schließen und die Konfliktparteien durch umfassende Aufklärung von einer möglichen einvernehmlichen Lösung ihres Streits zu überzeugen.

Gutachterverfahren

So gibt es beispielsweise ärztliche Schlichtungs- und Gutachterstellen. Gerade im Streit zwischen Arzt und Patient über die ärztliche Behandlung sind schwierige rechtliche und medizinische Fragen zu beantworten. Der Patient verfügt normalerweise nicht über die notwendigen Fachkenntnisse und Beweismittel, um einen sogenannten Arzthaftungsprozess führen zu können. Zur Vermeidung des Prozessrisikos haben die Ärztekammern ärztliche Schlichtungs- und Gutachterstellen eingerichtet. Diese prüfen Beschwerden der Patienten über eine als fehlerhaft empfundene ärztliche Behandlung. In vielen Fällen kann die Auseinandersetzung im Rahmen eines solchen Schlichtungs- und Gutachterverfahrens beendet werden.

Die Terminologie solcher Verfahren zur außergerichtlichen Beilegung von Konflikten ist uneinheitlich und wird nicht selten vermischt. Gemeinsam ist solchen Verfahren, dass ein sachkundiger Dritter (manchmal auch ein Gremium) versucht, eine an sachlichen Überlegungen orientierte Entscheidung zu treffen und auf diese Weise einen Interessenausgleich zu erreichen. Die Teilnahme an solchen Verfahren ist aber nicht immer freiwillig, wie man es auf den ersten Blick vermuten könnte: Vertragliche Vereinbarungen zwischen Betroffenen können die Durchführung von Schieds- oder Schlichtungsverfahren verlangen. Manchmal hat gar der Gesetzgeber die Durchführung eines solchen Verfahrens vorgeschrieben, bevor der Gang zu den ordentlichen Gerichten erfolgen kann, etwa bei sogenannten Privatklagedelikten oder dem Privatschuldnerkonkurs.

1.3.5. Mediationsverfahren

Die hier vorgestellten, im deutschen Rechtssystem verankerten Formen der Konfliktlösung – von der politischen Entscheidungsfindung über Verwaltungs- und Gerichtsverfahren bis hin zu Schlichtungs-, Schieds- und Gutachterverfahren – verdeutlichen die Vielzahl an existierenden Möglichkeiten zur Beilegung von auftretenden Konflikten.

Delegation der Konfliktlösungsverantwortung an Dritte bei traditionellen Formen der Entscheidungsfindung

Eines haben alle diese Formen der Entscheidungsfindung gemeinsam: Durch die Hinzuziehung eines Richters, Schlichters, Schiedsmanns oder Gutachters, also eines Dritten, trifft eben dieser unparteiische Dritte für andere eine (manchmal verbindliche) Entscheidung zur Regelung eines Konflikts, von dem er selbst gar nicht betroffen ist. Die Verantwortung für die Lösung des Streitfalls wird folglich von den Konfliktpartnern weg, einer übergeordneten dritten Instanz übertragen. Man spricht insofern auch von einer fremdbestimmten Konfliktlösung.

Genau hier liegt der fundamentale Unterschied zur Mediation: Die Konfliktparteien erarbeiten in der Mediation gemeinsam eine eigenverantwortliche Lösung für

ihren Konflikt und bestimmen auch selbst über den Fortgang des Konfliktlösungsprozesses. Der Dritte entscheidet nicht, sondern unterstützt die Konfliktparteien bei der Entwicklung eigener Regelungen und ihrer eigenen Entscheidung.

Im Vordergrund steht dabei die angemessene Berücksichtigung der Interessen aller am Konflikt beteiligten Parteien, so dass eine „win-win-Lösung“ entworfen werden kann, also eine Regelung des Streitfalls, bei der es am Ende eben nicht die Seite der Gewinner und die der Verlierer gibt. Vielmehr erarbeiten die Konfliktparteien mit Unterstützung eines allparteilichen Vermittlers, des Mediators, in einem freiwilligen und fairen Verhandlungsprozess eine Problemlösung, die von allen Beteiligten akzeptiert werden kann und bei der letztendlich jede der Konfliktparteien gewinnt.



Ein gesellschaftliches Konfliktlösungsverfahren, bei dem wesentlich mit Mediation gearbeitet wird, wird demnach als Mediationsverfahren bezeichnet.

**Mediationsverfahren
als Form der Entscheidungsfindung mit Hilfe
von Mediation**

Hier kommt es manchmal zu Überschneidungen und Begriffsunschärfen. Zur Lösung eines Umweltkonflikts werden in der Praxis nämlich häufig verschiedene der oben vorgestellten Verfahren kombiniert: So kann etwa im Rahmen oder im Vorfeld eines Verwaltungsverfahrens ein Schiedsverfahren durchgeführt oder Mediation eingesetzt werden. Und schon wird im letzteren Fall etwa in der Presse das gesamte Verfahren „Mediationsverfahren“ oder gar „Mediation“ genannt, obwohl es sich ja im Prinzip nach wie vor um ein Verwaltungsverfahren handelt und Mediation nur an der einen oder anderen Stelle ergänzend eingesetzt wird. Der Begriff „Mediationsverfahren“ sollte deshalb, um keine Verwirrung zu erzeugen, nur für solche Konfliktlösungsverfahren oder Verfahrensteile verwendet werden, für die die Arbeit mit der MEDIATIONSMETHODE konstitutiv ist, keinesfalls aber für ganze förmliche Verwaltungsverfahren, auch dann nicht, wenn sie zum Beispiel mit erweiterter Bürgerbeteiligung einhergehen.

**Die Mediationsmethode
als Kern von Mediationsverfahren**

Der Teilschritt der Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb eines förmlichen Verwaltungsverfahrens kann dagegen sehr wohl mit Hilfe von Mediation durchgeführt und insofern dann als (rechtlich unselbständiges) „Mediationsverfahren“ im Verwaltungsverfahren bezeichnet werden!

Ein Arbeitskreis des Fördervereins Umweltmediation hat inzwischen „Standards für Umweltmediation“ erarbeitet (vergleiche Anhang), die hier als Richtschnur dienen können.

Aus Abbildung 3 sind die unterschiedlichen Aspekte der bisher vorgestellten Formen der Entscheidungsfindung und Konfliktlösung im Überblick zu entnehmen. Anhand der Entscheidungsmaßstäbe, der eigentlichen Hauptakteure sowie der Instrumente von Um- und Durchsetzung der jeweiligen Regelungen werden die Unterschiede der herkömmlichen Verfahren gegenüber der Mediation rasch sichtbar.

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	Bindung der Schiedssprüche
Gutachterverfahren	(wissenschaftliche) Gutachter	sachliche Informationsaufbereitung	Überzeugungsarbeit

Abbildung 3: „Mediation und andere Formen der Entscheidungsfindung“ aus FUCHS, HEHN & KOSTKA, 1998:13

1.3.6. Einfache multilaterale Verhandlungen, Moderation und Mediation

Der Begriff der Mediation wird im öffentlich-rechtlichen Bereich im Zusammenhang mit kooperativen Verhandlungen zwischen der Verwaltung und anderen Beteiligten verwendet, bei denen die Lösungsorientierung im Vordergrund steht (siehe oben Abschnitte 1.2.2. und 1.3.5.). Bei solchen multilateralen Verhandlungen

gen oder Diskussionen sind aber noch weitere, oberflächlich besehen ähnliche Typen zu unterscheiden, vor allem die „Moderation“ und einfache Verhandlungen am Runden Tisch ohne Diskussionsleitung durch einen Dritten (im angelsächsischen Sprachraum meist als „negotiation“ bezeichnet).

Typen kooperativer Verhandlungen mit verschiedenen Modellen der Diskussionsleitung

Im Gegensatz zum Mediator hat ein Moderator lediglich die Aufgabe, die Verhandlungsrunden zu organisieren und dann jeweils auf faire und neutrale Weise die Diskussionen zu leiten, ohne eine Verantwortung für die Findung einer allseits akzeptierten Lösung zu haben. Bei einfachen multilateralen Verhandlungen wird in der Regel sogar auf einen neutralen Diskussionsleiter verzichtet: Die Parteien organisieren und leiten ihre Verhandlungen hier selbst, mit allen damit verbundenen Unwägbarkeiten und möglicherweise auftretenden Einseitigkeiten.

Die Sprachregelung ist hier allerdings auch uneinheitlich. So werden viele Verhandlungsverfahren, die nach der hier verwendeten Definition Moderation oder Mediation sind, in der Praxis aus Gründen der Öffentlichkeitswirksamkeit mit „Rundem Tisch“, „Bürgerdialog“, „Bürgerforum“ oder ähnlichen Bezeichnungen versehen (vergleiche auch GÜNTHER, Kapitel 7). Es ist also jeweils genau zu prüfen, welche Verfahrensmerkmale tatsächlich vorliegen.

Moderation und einfache multilaterale Verhandlungen im oben definierten Sinn sind also weniger anspruchsvoll und dadurch scheinbar leichter zu handhaben. Sie versagen jedoch, wenn die Differenzen und Konflikte so weit eskaliert sind, dass die Beteiligten sich quasi als Feinde erleben. Das Bewusstsein, dass auf dem Wege der direkten, kooperativen Auseinandersetzung eine Lösung gefunden werden kann und sollte, die alle zufriedenstellt („win-win-Orientierung“), muss von vornherein vorherrschen, wenn eine Moderation oder einfache Verhandlungen am Runden Tisch durchgeführt werden sollen. Beim einfachen multilateralen Verhandlungen ohne Diskussionsleitung durch einen Dritten kommt als weitere Voraussetzung für einen erfolgversprechenden Verlauf noch hinzu, dass alle Beteiligten über hinreichende Verhandlungserfahrung verfügen müssen, denn hier kann kein Moderator oder Mediator gegebenenfalls helfend eingreifen.

Moderation oder einfache Verhandlungen nur bei mäßiger Eskalation!

1.4. Anwendungsgebiete von Mediation

In den vergangenen zehn Jahren haben sich in Deutschland verschiedene Bereiche herausgebildet, in denen Mediation als neue Form der außergerichtlichen Streiterledigung Anwendung findet. In Konflikten verschiedenster Art kann es mit Hilfe von Mediation gelingen, alternative Lösungsformen zu entwickeln: für nachbarrechtliche Streitigkeiten, für Konflikte innerhalb des Schulalltags, aber auch für

das gerade in den letzten Jahren diskutierte Thema „Mobbing“ am Arbeitsplatz – und eben bei Umweltkonflikten.

Familienmediation

Im Bereich Ehe und Familie hat sich die Familienmediation heute zu einem etablierten Mittel der Konfliktlösung im Vorfeld von Ehescheidungen entwickelt. Ihr Einsatz ist auch in Deutschland bereits weit verbreitet. Wenn von Familienmediation die Rede ist, verbirgt sich dahinter meist Mediation im Falle von Trennung, Ehescheidung oder Erbaueinanderetzungen. Sie kann vor- und außergerichtlich zur Verkürzung beziehungsweise Vermeidung von gerichtlichen Verfahren und Entscheidungen eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit Ehescheidungen, von denen Kinder betroffen sind. Ziel ist es, durch die Mediation gemeinsam bessere und verträglichere Lösungen zu erreichen, die für stabile Verhältnisse in der Zukunft von Eltern und Kindern sorgen.

Täter-Opfer-Ausgleich

Der Einsatz von Mediation im Rahmen des sogenannten *Täter-Opfer-Ausgleichs* hat die Vermittlung eines direkten Ausgleichs zwischen Tätern und Opfern bei kleineren bis mittleren Straftaten zum Ziel. Täter und Opfer wird angeboten, ein gemeinsames Ausgleichsgespräch zu führen, welches außerhalb des förmlichen Strafverfahrens stattfindet. Der Täter-Opfer-Ausgleich wird meist bei Verfehlungen von Jugendlichen durchgeführt. Die Verfahren sind vor allem dann erfolgversprechend, wenn Täter und Opfer sich kennen und auch zukünftig in irgendeiner Form eine Beziehung unterhalten müssen, sei es innerhalb einer Familie, zwischen Kollegen oder im Kreis der Nachbarn.

Weitere Erscheinungsformen von Mediation

Neben diesen Anwendungsformen der Mediation sind *Arbeitsmediation*, die *politische Mediation* (in der Diplomatie manchmal auch als „Gute Dienste“ bezeichnet und im Fall von politischen Konflikten auf nationaler wie internationaler Ebene eingesetzt) sowie die *Wirtschaftsmidiation* (bei Konflikten im Umfeld von, innerhalb oder zwischen mehreren Unternehmen) weitere Anwendungsgebiete für Mediation als Ansatz zur konsensorientierten Streitbeilegung.

Umweltmediation

Und schließlich gibt es die *Umweltmediation* und ähnliche Modelle des kooperativen Umweltkonfliktmanagements, welche im Rahmen komplexer, umweltrelevanter Planungsvorhaben praktiziert werden: Standortsuche für eine Abfalldeponie, Sanierung von Altlasten, Erschließung eines Industriegebietes, Entwicklung neuer Verkehrskonzeptionen, Erschließung eines Baugebietes, Planung eines neuen Autobahnabschnitts oder Flughafenausbau (siehe hierzu und GÜNTHER, Kapitel 7 und KOSTKA, Kapitel 3.4.).

Beispielhaft für viele seien an dieser Stelle einige alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland genannt, in denen das Konzept der Umweltmediation praktische Anwendungen gefunden hat, beziehungsweise die mit Hilfe mediativer Elemente durchgeführt wurden:

- Sanierung der Sonderabfalldeponie Münchehagen,
- Entwicklung eines Abfallwirtschaftskonzepts für den Landkreis Neuss,
- „Runder Tisch Bremen“ – Standortfindung für eine Abfalldeponie in Bremen,
- „Verkehrsforum Heidelberg“ – Erarbeitung eines Verkehrskonzepts in Heidelberg,
- „Bürgerdialog“ zur Standortsuche für den Großflughafen Berlin-Brandenburg,
- Standortsuche für eine Siedlungsabfalldeponie in Sachsen,
- Standortsuche für eine Sondermülldeponie im Regierungsbezirk Arnberg oder
- Überdeckung der Autobahn A7 in Hamburg vom Elbtunnel bis zum Volkspark.

Während in Deutschland die Umweltmediation seit Ende der 80er Jahre vorwiegend in den Bereichen Abfall und Verkehr eingesetzt wurde, kann man in den USA auf eine mehr als 25jährige Erfahrung mit alternativen Formen der konsensorientierten Regelung bei Umweltkonflikten zurückblicken. Heute ist die Anwendung von Verfahren des kooperativen Umweltkonfliktmanagements (Mediation, Moderation und ähnliche) in vielen US-amerikanischen Bundesstaaten sogar gesetzlich vorgeschrieben. Bis dahin war es ein langer und steiniger Weg – nachfolgend ein Überblick (vergleiche auch WEIDNER, Kapitel 6).

1.5. Die Entwicklung der Umweltmediation in den USA

Der Grundstein für das Konzept der Mediation in seiner heutigen Form wurde während der 60er und 70er Jahre in den Vereinigten Staaten von Amerika gelegt. In der US-amerikanischen Gesellschaft verstärkte sich der Wunsch nach einer anderen Art der Streitbeilegung und Konfliktbewältigung. Dieses Interesse entwickelte sich gerade auch vor dem Hintergrund des enormen Vertrauensverlustes der US-Bürger in die staatlichen Institutionen und politischen Organisationen im Zuge der Rassenunruhen, die mit der Bürgerrechtsbewegung um MARTIN LUTHER KING einhergingen, mit dem amerikanischen Desaster während des Vietnamkriegs und seinen zahlreichen Protesten in den amerikanischen Großstädten, mit der Watergate-Affäre um Präsident RICHARD NIXON sowie mit der Phase einer ersten wirtschaftlichen Depression seit Ende des zweiten Weltkrieges nach vielen Jahren der wirtschaftlichen Prosperität.

**USA:
Die Renaissance
der Mediation**

Zudem führte ein immer dichter werdendes Netz an gesetzlichen Regelungen zu Entscheidungen im politisch-administrativen System, welche wegen der Vielzahl relevanter Rechtsnormen vom amerikanischen „Normal-Bürger“ nicht mehr nachvollzogen werden konnten.

Verändertes Umweltbewusstsein

Dies betraf gerade auch die Entwicklung auf dem Umweltsektor, da ein sich in der Gesellschaft langsam entwickelndes Umweltbewusstsein völlig neue Anforderungen an dieses Gebiet stellte. Die Bürger waren nicht länger bereit, die zunehmende Umweltzerstörung durch Strassenbau, Einleitung giftiger Abwässer in vormals saubere Flüsse oder die Abholzung zusammenhängender Waldgebiete weiter hinzunehmen. Folge war einerseits die erhöhte Komplexität der entstehenden Konflikte im Umweltbereich mit der einhergehenden Problematik des Akzeptanzverlustes behördlicher und politischer Entscheidungen bei den Bürgern, andererseits die daraus resultierenden Veränderungen in der Aufgabenstellung an Politik, Verwaltung und Gesellschaft.

Der traditionelle Weg der Streiterledigung und Konfliktlösung in Form von Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren beziehungsweise -entscheidungen konnte derart komplexen Konflikten mit ihrem politischen Charakter kaum gerecht werden. Weitere ausführliche Informationen zur Entstehungsgeschichte der Umweltmediation erhalten Sie bei WEIDNER, Kapitel 6.

1.5.1. Alternative Streitbeilegung: „Alternative Dispute Resolution (ADR)“

Unter dem Eindruck der beschriebenen Situation in Staat und Gesellschaft wurden neue alternative Formen der Konfliktbewältigung gesucht, entwickelt und praktiziert, die sogenannten *Alternative Dispute Resolution*-Verfahren (abgekürzt: „ADR“-Verfahren = „alternative Streitbeilegung“), welche zunächst ergänzend, heute in den USA (!) zunehmend auch alternativ zu den herkömmlichen (gerichtlichen oder Verwaltungs-) Entscheidungsverfahren eingesetzt werden.

Die Anwendung der ADR-Verfahren ist nicht auf Konflikte aus dem Umweltsektor beschränkt, sondern wird in vielfältigen Spielarten auch bei Streitigkeiten aus anderen Bereichen, wie beispielsweise Familie, Nachbarschaft, Schule, Wirtschaft oder Arbeitsplatz, praktiziert.

Im Wesentlichen sind bei den ADR-Verfahren vier Grundformen zu unterscheiden:

- „*Unassisted Negotiation*“ (Verhandlungen ohne Unterstützung eines neutralen Dritten,
- „*Facilitation*“ (Verhandlungen mit Unterstützung eines neutralen Dritten, der lediglich verfahrensorientiert auftritt – entspricht weitgehend der „Moderation“),
- die Ihnen inzwischen bekannte *Mediation* (Verhandlungen mit Unterstützung eines allparteilichen Vermittlers, der sowohl verfahrens- als auch ergebnisorientiert eingreift sowie Mitverantwortung für das Verhandlungsergebnis trägt),
- und schließlich die „*Non-binding Arbitration*“ (Verhandlungen mit Unterstützung eines neutralen Schiedsrichters, dessen Urteil die beteiligten Streitparteien akzeptieren können, jedoch nicht müssen - entspricht einem Schlichtungsverfahren ohne verbindliche Vorab-Unterwerfung unter den Schlichterspruch).

Dies vier Grundformen der alternativen Streitbeilegung

Für diese Formen alternativer Konfliktregelungsverfahren ist kooperative, konsensorientierte Konfliktregelung mit Hilfe von Verhandlungen charakteristisch. Sie unterscheiden sich allerdings je nach der Intensität der Beteiligung eines neutralen beziehungsweise allparteilichen Dritten (vergleiche RUNKEL, 1996:51ff.; ZILLENBEN, 1998:19).

1.5.2. Erste Anwendungen und folgende Institutionalisierung und Professionalisierung

Das erste mittlerunterstützte Aushandlungsverfahren im Umweltbereich fand 1973/1974 in den USA statt. Dabei agierten GERALD W. CORMICK und JANE MC CARTHY als Konfliktmittler im Falle eines bereits 15 Jahre währenden Streits um den Bau eines Staudamms am Snoqualmie River im US-Bundesstaat Washington. Der Aushandlungsprozess konnte mit einer von allen beteiligten Konfliktparteien akzeptierten Empfehlung abgeschlossen werden. Die Finanzierung dieser ersten Umweltmediation wurde von den beiden großen US-amerikanischen Stiftungen, der ROCKEFELLER- und der FORD-STIFTUNG, übernommen. Das Verfahren um den Snoqualmie-River-Staudamm finden Sie im Anhang.

Das Umweltmediations-Pionierverfahren um den Snoqualmie-River-Staudamm 1973/74

Mit dieser ersten erfolgreichen Durchführung eines kooperativen, konsensorientierten Aushandlungsprozesses mit Hilfe eines Vermittlers begann der „Siegeszug“ der Umweltmediation in den USA. Nicht nur bei umweltrelevanten Konflikten um die Suche nach einem geeigneten Standort aus den Bereichen Abfall und Altlasten, Verkehr und Industrie, Energie und Naturschutz, sondern weitergehend auch im Rahmen von umfassenden Planungen und Programmen, die im Vorfeld

Weite Verbreitung und gesetzliche Institutionalisierung in den USA

der eigentlichen Standortentscheidungen entwickelt werden, kommt Umweltmediation dort heute zum Einsatz. So geht Umweltmediation zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Entwurf eines tragfähigen Abfallwirtschaftskonzeptes für eine bestimmte Region, der Verkehrsplanung für die Zukunft, der Entwicklung von Programmen zur Grundwassernutzung oder zur Abwasserentsorgung der letztendlichen Standortentscheidung voraus. Gemeinsam mit allen Beteiligten und Betroffenen aus Politik, Wirtschaft, Umwelt- und Naturschutz, der Verwaltung, den Bürgern sowie sonstigen Institutionen und Verbänden werden entsprechende Planungen und Programme entwickelt.

Politikdiskurs Weitergehend werden mit Hilfe von Umweltmediation im Rahmen der „regulatory negotiation“ rechtliche Vorschriften des Umweltschutzes diskutiert und ausgestaltet, das heißt etwa bei Verhandlungen über die Festlegung von Kriterien und Standards des Umweltschutzes. Ebenso wird Umweltmediation bei der Beantwortung und Bearbeitung grundsätzlicher umweltpolitischer Fragestellungen und Problematiken eingesetzt. Hierbei handelt es sich dann um den „political dialogue“ – zu deutsch: „Politikdialog“ oder „Politikforum“.

Verwaltungsmediation Zudem werden bei Konflikten innerhalb einer oder zwischen mehreren Behörden mit Hilfe eines Mediators gemeinsam Lösungen in Streitfragen erarbeitet (vergleiche ZILLEBEN, 1998:21f.).

Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat sich diese Vielseitigkeit der Anwendungsfelder der Umweltmediation, aber auch anderer Formen alternativer Streiterledigung, in den USA herausgebildet. So ist ihr Einsatz, wie schon erwähnt, im US-amerikanischen Umweltrecht vielfach gesetzlich vorgeschrieben. Verhandlungs- und Vermittlungsverfahren mit Unterstützung eines Dritten im Konfliktfall werden nicht nur ergänzend zum eigentlichen behördlichen Entscheidungs- beziehungsweise Verwaltungsverfahren oder zum Prozess vor Gericht eingesetzt. In zunehmenden Maße sind sie in den USA sogar Teil dieser klassischen Verfahren geworden.

Zwei bundesgesetzliche Regelungen aus dem Jahre 1990, der „Administrative Dispute Resolution Act“ sowie der „Negotiation Rulemaking Act“, forcierten die Anwendung alternativer Formen des kooperativen Konfliktmanagements. Darüber hinaus ist der Einsatz von Umweltmediation und anderen Verfahren konsensorientierter Konfliktregelung in den USA nicht nur auf Bundesebene gesetzlich normiert, sondern findet auch in den einzelnen Bundesstaaten sowohl rechtliche und institutionelle, als auch organisatorische Unterstützung und Absicherung (vergleiche RUNKEL, 1996:86; TROJA, 1997:317ff.).

Einhergehend mit ihrem vermehrten Einsatz wurde die Mediation stetig weiter professionalisiert. Heute gibt es überall in den USA staatliche und private Mediationsinstitute oder Mediationszentren, die zum einen Trainings- und Ausbildungskurse für angehende Konfliktmittler und zum anderen ihre Mediationsdienste in Konfliktfällen anbieten. Ebenso gehört die Unterrichtung im alternativen Konfliktmanagement zum Lehrplan zahlreicher Schulen und Universitäten. Spezielle Zeitschriften informieren über den praktischen Einsatz und Anwendungsmöglichkeiten. Ebenso können unzählige Informationen auf dem Wege der modernen Kommunikationsmittel erlangt werden.

 **Tip: Starten Sie doch einfach einmal mit dem Begriff „Mediation“ eine Suche quer durch das Internet!**

Die ersten Gehversuche mit Umweltmediation in den USA der 70er und 80er Jahre gelangen häufig mit finanzieller Hilfe großer US-amerikanischer Stiftungen, wie etwa der ROCKEFELLER-, der FORD-, der HEWLETT-, der MELLON- oder der PRUDENTIAL-STIFTUNG. Neben den eigentlichen MEDIATIONSVERFAHREN erfuhren ebenso zahlreiche Forschungsprojekte in Sachen Umweltmediation finanzielle Unterstützung, welche einen wesentlichen Beitrag zum Verständnis und zur Akzeptanz der Formen alternativen Konfliktmanagements leisteten.

Heute werden die notwendigen Gelder für die Finanzierung eines Mediationsverfahrens meist von staatlichen Behörden und Instituten sowie der Industrie – im Fall, dass ein Unternehmen als Träger für ein bestimmtes umweltrelevantes Vorhaben auftritt – zur Verfügung gestellt. Auch sind inzwischen Fonds entstanden, die zur Finanzierung von Umweltmediationsverfahren beitragen. Soweit es ihnen möglich ist, beteiligen sich in einzelnen Fällen auch Bürgerinitiativen an der Finanzierung. Weitere Informationen zu den US-amerikanischen Erfahrungen mit Umweltmediation finden Sie bei WEIDNER, Kapitel 6.

**Stetig voranschreitende
Professionalisierung**

**Förderung und
Finanzierung von
Mediationsverfahren
durch Stiftungen und
Fonds**

1.6. Zusammenfassung und Übungsfragen

Vor dem Hintergrund zunehmender Unzufriedenheit mit herkömmlichen Verfahren zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte, besann man sich gegen Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre in den USA auf eine alte Form der Konfliktregelung unter Zuhilfenahme eines allparteilichen Dritten, die Mediation. Mediation wurde im Umweltbereich zunächst vor allem bei Konflikten im Zusammenhang mit umweltrelevanten Bauvorhaben eingesetzt.

Anders als in Europa, wo die Umweltmediation noch an ihren Anfängen steht, haben sich alternative Verfahren der Streitbeilegung und Konfliktlösung – hierzu zählen neben der Mediation auch andere mittlerunterstützte Verhandlungsverfahren ebenso wie politische Dialoge – in den USA fest etabliert. Verbunden mit einer grundsätzlichen Verankerung ihrer praktischen Anwendung in den gesetzlichen Vorschriften auf staatlicher und bundesstaatlicher Ebene ist eine Institutionalisierung der Umweltmediation als effektives Instrument der kooperativen Konfliktregelung in Staat und Gesellschaft dort gelungen.



Übungsfragen:

- Was bedeutet der Begriff der Mediation?
- Was unterscheidet die Mediation von anderen Verfahren der herkömmlichen Entscheidungsfindung und Konfliktlösung?
- Welches sind die wesentlichen Merkmale für die Entwicklung der Umweltmediation in den USA?

Literatur zu Kapitel 1



- BINGHAM, GAIL, Resolving Environmental Disputes. Washington 1986.
- BREIDENBACH, STEFAN & HENSSLER, MARTIN (HRSG.), Mediation für Juristen. Konfliktbehandlung ohne gerichtliche Entscheidung. Köln 1997.
- DUVE, CHRISTIAN, Alternative Dispute Resolution (ADR). Die außergerichtliche Streitbeilegung in den USA. In: Betriebs-Berater, Beilage 10/1998, 9ff.
- FIEDLER, KLAUS, Das Mediationsverfahren als Konfliktregelung im Umweltschutz. In: Der Städtetag, 10/1998, 686ff.
- FIETKAU, HANS-JOACHIM & WEIDNER, HELMUT, Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren. Berlin 1998.
- FUCHS, GERD, HEHN, MARCUS & KOSTKA, DIETER, Umweltmediation. Bonn: Förderverein für Umweltmediation e.V. (Hrsg.), 1998.
- GANS, BRIGITTE, Mediation - Ein Weg des Umgangs mit Konflikten der räumlichen Planung? München 1994.
- GÄBNER, HARTMUT, HOLZNAGEL, BERND & LAHL, UWE., Mediation. Bonn 1992.
- HEHN, MARCUS, Nicht gleich vor den Richter... Mediation und rechtsförmliche Konfliktregelung. Bochum 1996.
- HOLTKAMP, LARS & STACH, BIRGIT, Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Marburg 1995.
- KUCHARZEWSKI, IRMGARD, Vermittlungs- und Verhandlungsverfahren in der Abfallentsorgung. Dortmund 1994.
- PROKSCH, ROLAND, Mediation in Deutschland und Perspektiven außergerichtlicher Konfliktregelung durch Mediation. In: Zeitschrift für Mediation „Kon:sens“, 1, 1/1998, 7ff.
- RUNKEL, SABINE, Umweltkonflikte sachgerecht lösen: Umweltmediation in Deutschland und in den USA. Bochum 1996.
- STREMPPEL, DIETER, Außergerichtliche Konfliktlösung (Mediation). Kosten und Nutzen einer neuen Streitkultur. In: ZRP, 8/1998, 319ff.
- SÜNDERHAUF, HILDEGUND, Mediation bei der außergerichtlichen Lösung von Umweltkonflikten in Deutschland. Berlin 1997.
- TROJA, MARKUS, Zulassungsverfahren, Beschleunigung, Mediation. In: ZfU, 3/1997, S. 317 - 342.
- ZILLEBEN, HORST (Hrsg.), Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag 1998.

2. Leitbilder der Mediation

VON STEFAN KESSEN & HORST ZILLEBEN

Lernziel für Kapitel 2:

In diesem Kapitel werden Sie die beiden wichtigsten Leitbilder der Mediation kennenlernen und ihre wesentlichen Unterschiede feststellen. Sie werden lernen, welche Bedeutung diese beiden Leitbilder in der Umweltmediation haben und erkennen, dass sie sich in konkreten Umweltmediationsverfahren nicht ausschließen, sondern im Sinne eines „sowohl als auch“ ergänzen.

Im vorangegangenen Beitrag wurden Ihnen die grundlegenden Merkmale von Mediation vorgestellt:

In einem grundsätzlich ergebnisoffenen Prozess erarbeiten alle an einem Konflikt Beteiligten gemeinsam, freiwillig und selbstverantwortlich eine akzeptable und tragfähige, fall- und problemspezifische Lösung oder Regelung für ihren Konflikt. Dies geschieht mit Hilfe eines vermittelnden, am Konfliktgeschehen selbst unbeteiligten, externen Dritten (des Mediators), der sich den Kontrahenten allparteilich verpflichtet fühlt und für den Prozessverlauf verantwortlich ist (*vergleiche Kapitel 1.2.2.*).

Diese Merkmale kennzeichnen zugleich den Unterschied zu kooperativen Planungsverfahren. Unter den Verfahren zur alternativen Streitbeilegung („Alternative Dispute Resolution“/ADR, vergleiche RUNKEL, Kapitel 1.5.1.) stellt Mediation eine Form der Konfliktregelung neben verschiedenen anderen dar.

Theorie und Praxis der Mediation sind aber auch in sich überaus vielseitig, vor allem aufgrund unterschiedlicher Ziele und Wertvorstellungen, die mit Mediation verbunden sein können. Das schlägt sich im jeweiligen Selbstverständnis und in der Arbeitsweise der Mediatoren nieder.

Selbstverständnis und Arbeitsweise der Mediatoren werden insbesondere durch zwei Leitbilder geprägt:

- den verhandlungs- und lösungsorientierten Ansatz und
- den Transformationsansatz.

**Zwei Leitbilder
der Mediation**

Das interessenorientierte Verhandeln mit dem vorrangigen Ziel einer praktischen, fallbezogenen Problemlösung dominiert derzeit die Praxis der Umweltmediation. Trotzdem liegen die Erfolge der deutschen Umweltmediation vermutlich mehr im

Transformationsansatz zu Unrecht noch im Hintergrund

Bereich transformatorischer Leistungen denn in der tatsächlichen Realisierung konsensualer Verhandlungsergebnisse. Entsprechend gewinnt die Idee der transformativen Mediation zunehmend an Bedeutung.

2.1. Verhandlungs- und lösungsorientierter Ansatz

2.1.1. Ausgangspunkt und Zielrichtung

Konflikte sind eine alltägliche Erscheinung. Obwohl sie überwiegend als negativ angesehen werden, können sie durchaus positive Effekte haben. Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten, Konflikten zu begegnen. Abbildung 4 verdeutlicht einige Varianten anhand einer Nutzenmatrix zweier Kontrahenten A und B.

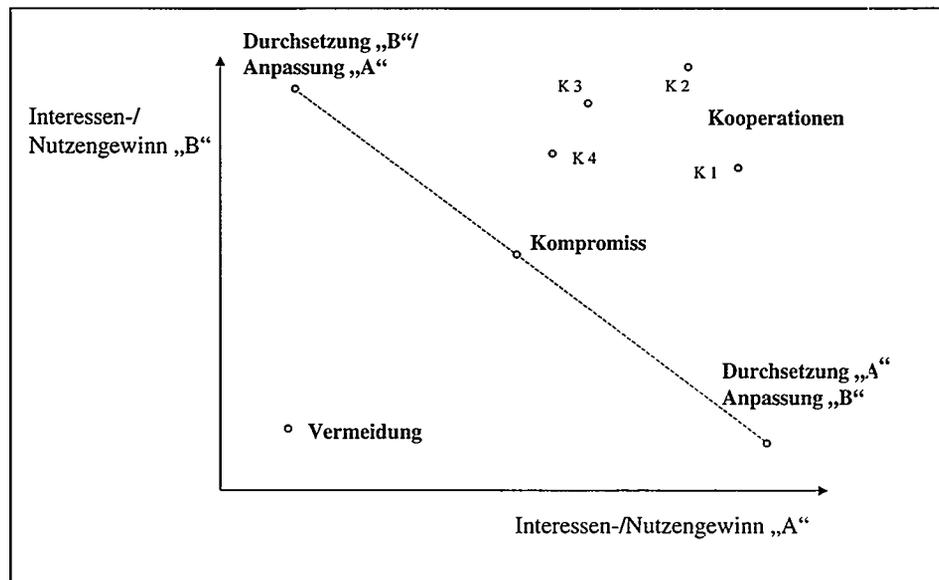


Abbildung 4: Nutzenmatrix

Gewinne für Kontrahenten sind möglich!

Es gibt also auch Konfliktlösungen, bei der beide Kontrahenten gewinnen. Hierzu ein Beispiel:

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, und es haben beide erreicht, was sie eigentlich wollten!

Die häufigste Form des Umgangs mit Konflikten ist die Vermeidung. Dem Konflikt aus dem Weg zu gehen, bedeutet aber auch, auf die Durchsetzung der eigenen Interessen und Bedürfnisse zu verzichten. Spieltheoretisch handelt es sich um eine „Verlierer-Verlierer-Situation“. Im obigen Beispiel würden beispielsweise beide die Bibliothek verlassen.

**Übliche Varianten
der Konfliktlösung:
Vermeidung oder
Nullsummenspiele**

Anders verhält es sich, wenn eine der beiden Parteien mächtig genug ist, ihre Interessen gegen die der anderen durchzusetzen (*das Fenster bleibt geöffnet oder geschlossen*). Der anderen bleibt dann nur die Möglichkeit der Anpassung („Gewinner-Verlierer-“ beziehungsweise „Verlierer-Gewinner-Situation“).

Wenn sich die Positionen der Parteien irgendwo in der Mitte zu einem Kompromiss treffen, hat dagegen jede Seite auf einen Teil ihrer eigenen Wünsche und Bedürfnisse verzichtet (*zum Beispiel Fenster zehn Minuten auf, zehn Minuten zu*). Möglicherweise wird dadurch der Kompromiss auch als Verlierer-Verlierer-Situation wahrgenommen.

Vermeidung, Durchsetzung und Kompromiss sind allesamt Elemente eines *distributiven Verhandeln*s. Distributives Verhandeln konzentriert sich auf die Verteilung einzelner Ressourcen und Mittel. Dabei handelt es sich um ein Nullsummenspiel: Was der eine gewinnt, verliert der andere. Die Folge ist ein kompetitives Streiten um den größten Anteil vom Kuchen. Dabei formulieren die Konfliktparteien zu Beginn einer Verhandlung diametrale Gegenpositionen, um sich dann durch Nachgeben schrittweise einem Kompromisspunkt zu nähern, der entweder irgendwo in der Mitte der Forderungen liegt oder den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt.

Die Strategie des Verhandeln auf der Basis von Positionen unterliegt dabei dem Dilemma einer Entscheidung zwischen weichem und hartem Verhandeln. Einerseits unterstützt kompetitives Verhalten die eigene Position, gefährdet aber möglicherweise konsensuale Ergebnisse und die Beziehung zur anderen Partei. Damit besteht die Gefahr, dass die Verhandlung abgebrochen wird.

**Dilemma zwischen
weichem und hartem
Verhandeln**

Andererseits wird ein entgegenkommendes Einlenken von der Gegenpartei eventuell als Schwäche ausgelegt, die die Gegenpartei durch eine härtere Strategie ihrerseits weiter ausnutzen könnte. Auch die Wahl dieser Strategien ist kompromissorientiert: Man will das Gewünschte weitgehend erreichen, ohne die Beziehung zum anderen nachhaltig zu zerstören. Das Dilemma liegt folglich in der notwendigen Flexibilität für eine Einigung und in der damit gleichzeitig verbundenen Gefahr, dann ausgebeutet zu werden (vergleiche TROJA, 1998:90). Wie kommt

man aber zu einer Kooperation mit einer Gewinner-Gewinner-Lösung wie in unserem Bibliotheksbeispiel?

Das „Harvard-Konzept“
des prinzipiengeleiteten
Verhandelns

Dazu entwickelten ROGER FISHER und WILLIAM URY im Rahmen des Harvard Negotiation Project Anfang der 80er Jahre eine Strategie des sogenannten prinzipiengeleiteten Verhandeln (vergleiche FISHER, URY & PATTON, 1997); in Deutschland wird für ihren Ansatz zumeist der Begriff „*Harvard-Konzept*“ verwendet. Diese Strategie ist als Kontrast zu distributiven Lösungsansätzen und einem Feilschen um Positionen angelegt. Das Harvard-Konzept formuliert einen Weg des Verhandeln, der die Komponenten hart und weich gleichzeitig umfasst: hart in der Sache und weich gegenüber den Personen (vergleiche FISHER, URY & PATTON, 1997:16f.). Im Vordergrund steht dabei ein sachorientiertes Verhandeln, welches die eigentlichen Interessen der Kontrahenten in den Mittelpunkt stellt, und dem die folgenden Prinzipien zugrunde liegen:

2.1.2. Wesentliche Elemente

Vier Grundprinzipien
des Harvard-Konzepts

FISHER, URY & PATTON (1997) stellen *vier wesentliche Prinzipien* ihrer Strategie heraus, die jeweils einen Grundaspekt des Verhandeln betreffen:

1. Trenne Sache und Person!

Zentral beim ersten Prinzip ist die Differenzierung von Sach- und Beziehungsebene. Beide sind in Konflikten in der Regel miteinander verwoben: Probleme auf der Sach- und der Beziehungsebene verstärken sich gegenseitig und sorgen für eine innere Dynamik in der Entwicklung eines Konflikts, so dass dieser eskaliert.

Das Harvard-Konzept versucht von vornherein zu verhindern, dass sich eine Auseinandersetzung über den Konfliktgegenstand negativ auf die Beziehung auswirkt, oder umgekehrt bestehende Antipathien und persönliche Ressentiments die Klärung von Sachfragen nachhaltig beeinflussen. Es fordert dazu auf, gegenseitige Akzeptanz zu einem frühen, eigenständigen Teil der Verhandlung zu machen.

Die Frage „Wie wollen wir miteinander umgehen?“ ist getrennt von der Frage „Wie finden wir eine gemeinsame Lösung?“ zu behandeln.	Frage
---	-------

Die konstruktive Austragung von Konflikten auf der Sachebene erfordert nämlich den notwendigen Respekt für die andere Seite, selbst wenn sie zunächst als per-

sönlicher Gegner gesehen wird. Damit kann die Auseinandersetzung um die Sachinhalte wieder in den Vordergrund der Verhandlung rücken.

2. Auf Interessen konzentrieren, nicht auf Positionen!

(Vergleiche hierzu auch VOEBÜRGER & CLAUS, Kapitel 4.3.2.)

Dieses Prinzip stellt eine zentrale Größe des sachorientierten Verhandeln dar. In dem weiter oben geschilderten Konflikt in der Bibliothek wies es den Weg zu einer Lösung, von der beide Beteiligten profitierten. Erst als sie begonnen hatten, die hinter ihren jeweiligen Positionen („Fenster auf“ versus „Fenster zu“) liegenden eigentlichen Interessen offenzulegen („Ich benötige frische Luft“ und „Meine Zettelwirtschaft verträgt keinen Durchzug“), waren sie in der Lage, eine kooperative Lösung zu finden. Ähnlich verhält es sich in dem nachfolgend beispielhaft geschilderten Streit zweier Schwestern um eine Orange:

Zwei Schwestern streiten sich um eine Orange; jede von ihnen will die ganze haben. Die Mutter schlichtet den Streit schließlich, indem sie die Orange in zwei Hälften teilt und jedem Mädchen eine Hälfte gibt (Kompromiss). Hätte die Mutter jedoch gefragt, *warum* jede ihrer Töchter die Orange wollte, hätte sie herausgefunden, dass die eine den Saft haben wollte (um ihn zu trinken) und die andere die Schale (um einen Kuchen zu backen). Die Interessen beider Schwestern hätten also vollauf befriedigt werden können, ohne dass sie jeweils auf eine halbe Orange hätten verzichten müssen!

Eine wesentliche Voraussetzung kooperativen Verhandeln ist die Konzentration auf die eigentlichen Interessen der Konfliktparteien!

Zumeist werden in Auseinandersetzungen und Verhandlungen nur Positionen formuliert, nicht die dahinterliegenden, viel bedeutsameren und eher verhandelbaren Interessen. Da Positionen aber häufig nur aus einem „Ja“ oder „Nein“ beziehungsweise „Ich bin dafür“ oder „Ich bin dagegen“ bestehen, ist es oft sehr schwierig, auf dieser Basis Lösungsansätze zu entwickeln, die Vorteile für alle Konfliktparteien mit sich bringen. Angesichts der mit Positionen verbundenen Festlegungen ist meistens sogar ein distributives Verhandeln problematisch; denn selbst ein geringfügiges Abrücken von einer einmal – womöglich öffentlich postulierten - Position kommt schnell einem Gesichtsverlust gleich.

Der Mediator versucht folglich, die hinter den Positionen der Konfliktparteien liegenden Interessen herauszuarbeiten. Je komplexer ein Konflikt ist, um so schwerer tun sich die Beteiligten mit dem Gewährwerden, und erst recht mit dem Offen-

**Die Rolle des
Mediators im
Harvard-Konzept**

legen ihrer Interessen. Dennoch ist das sogar in extremen Konkurrenz- und Verhandlungssituationen für alle Seiten von Vorteil.

3. Entwickle Optionen zum beiderseitigen Vorteil!

Da jede in einen Konflikt verwickelte Partei oder Person in der Regel gleichzeitig mehrere Interessen verfolgt und ihr diese Interessen unterschiedlich wichtig sind, bieten sich hier zahlreiche Anknüpfungspunkte für ein integratives Verhandeln. Damit kann die Vorstellung eines von vornherein zwangsläufig begrenzten „Kuchens“ aufgebrochen werden, bei der jede Partei fälschlicherweise davon ausgeht, dass alle ihre Interessen notwendig und direkt mit den Interessen der Gegenpartei konfliktieren (BAZEMAN & NEALE, 1992).

Das dritte Prinzip zielt auf die gemeinsame Entwicklung von Lösungsalternativen auf der Basis der verschiedenen Interessen und ihrer individuellen Gewichtungen.

Ziel ist dabei sowohl eine Erweiterung der eigenen Wahlmöglichkeiten, als auch die kreative Suche nach gemeinsamen Nutzen, Interessen und Zielen.

Der Prozess der Lösungssuche sollte aber deutlich von der (nachfolgenden) Phase der Bewertung der gefundenen Optionen getrennt werden. Die zunächst unkommentierte Sammlung von Lösungsvarianten mittels verschiedener Kreativtechniken (unter anderem Brainstorming) verhindert eine frühzeitige Festlegung auf einen Entscheidungsrahmen. Auf diese Weise werden häufig neue Aspekte entdeckt (zum Beispiel das Fenster im Nebenraum der Bibliothek), die bisher von den Konfliktparteien nicht bedacht oder berücksichtigt worden sind, aber manchmal Gewinner-Gewinner-Lösungen ermöglichen.

4. Bewerte Optionen nach objektiven Kriterien!

Das vierte Prinzip setzt bei der Bewertung der Lösungsoptionen an. FISHER, URY & PATTON schlagen vor, sich vor der eigentlichen Verhandlung auf möglichst objektive Kriterien für die Konfliktlösung zu einigen.

Ziel des vierten Prinzips ist es, eine Vergleichbarkeit und Transparenz der verschiedenen Optionen durch nachvollziehbare Kriterien herzustellen, auf die sich die Parteien geeinigt haben.

Solche Standards können wissenschaftlicher Natur sein, aber auch Gerechtigkeits-, Gleichheits- und Verteilungskriterien umfassen. Die gemeinsame Einigung

auf anerkannte Kriterien vermindert das Feilschen um Positionen, das in erster Linie der eigenen Verteidigung und dem Angriff auf den Gegner gilt.

2.1.3. Perspektivenwechsel

Eine Einigung der Konfliktparteien setzt in jedem Fall zumindest die *Möglichkeit* eines Perspektivenwechsels voraus, da dieser seinerseits wiederum meistens eine wesentliche Voraussetzung für das Auffinden neuer Lösungsansätze ist. Im Harvard-Konzept bedeutet Perspektivenwechsel in erster Linie, die Dinge einmal mit den Augen des oder der anderen zu sehen - ein häufig benutztes Bild ist auch: „in den Schuhen des anderen zu gehen“.

Ansätze integrativen Verhandeln zielen darauf ab, die verschiedenen beteiligten Interessen der Parteien durch kreative Lösungen auf neue Weise zufriedenzustellen (vergleiche WIEDEMANN & KESSEN, 1997). Alternative Bezugsgrößen als Basis für integrative Konfliktregelungen entspringen dabei nur zu einem kleinerem Teil dem Verhandlungskontext; zumeist sind es neue Ideen und Aspekte, die direkt die Interessen berühren, welche den Positionen der Parteien zugrundeliegen. PRUITT (1983) identifiziert die nachstehenden Ansätze als Strategien integrativen Verhandeln:

Ansätze integrativen Verhandeln (nach PRUITT, 1983)

- *Erweiterung des „Kuchens“*: Das Einbringen zusätzlicher Verhandlungsgegenstände vergrößert den „Kuchen“ und damit den Verhandlungsspielraum und die Anzahl möglicher Optionen.

Beispiel: Bei der Standortsuche für einen Flughafen werden auch die Entwicklung des regionalen Raums und Möglichkeiten der generellen Investitionsförderung mit in die Verhandlung einbezogen.

- *Unspezifische Kompensationen*: Sogenannte „unspezifische Kompensationsregelungen“ sehen vor, dass eine Partei ihre Interessen durchsetzt und die andere dafür eine Ersatzleistung erhält, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Konfliktfall steht.

Beispiel: Bei der Auseinandersetzung mit künftigen Anwohnern erklärt sich der Betreiber einer geplanten Müllverbrennungsanlage bereit, zusätzlich einen Sportplatz zu errichten, wenn dafür sein Vorhaben gebilligt wird.

- *„Logrolling“*: In komplexen Verhandlungssituationen, bei denen verschiedene Themen abzuhandeln sind, bedeutet „Logrolling“, dass die Parteien jeweils bei einem für sie nachrangigen Thema zugunsten eines besseren Ergebnisses bei einem für sie wichtigeren Thema nachgeben.

**Fünf Ansätze
integrativen
Verhandeln**

Beispiel: Partei A ist für die Planung einer neuen Sportanlage (sehr wichtig für A) und ebenfalls für den Bau einer neuen Schnellstrasse (im Vergleich nicht so wichtig). Partei B ist gegen beide Planungen, besonders wichtig ist Partei B aber die Verhinderung der Schnellstrasse. Anstatt sich gegenseitig zu blockieren (bei Abstimmungen würde in beiden Fällen das Ergebnis 1:1 lauten), unterstützen sich A und B bei dem jeweils für die andere bedeutsamen, für die eigene Partei aber weniger wichtigen Thema: Sie einigen sich beide auf den Bau der neuen Sportanlage und beide gegen den Bau der Schnellstrasse.

- *Finanzielle Kompensationen:* Durch finanzielle Kompensationen können die Kosten (oder allgemeiner: die Nachteile) eines Kompromisses, den eine Partei eingeht, reduziert werden.

Beispiel: In einer Gemeinde wird eine Deponie errichtet, die den Wert der anliegenden Grundstücke mindert. Der Deponiebetreiber erklärt sich bereit, die Anwohner in Höhe der Wertminderung ihrer Grundstücke zu entschädigen.

- *Verbinden von Themen („Bridging“):* „Bridging“ beinhaltet die Entwicklung völlig neuer Optionen, die allen Beteiligten neue Möglichkeiten eröffnen, ihre eigentlichen Interessen zufriedenzustellen. Dazu werden die relevanten Konfliktthemen anhand der zugrundeliegenden Interessen umformuliert und in einen anderen, gemeinsamen Rahmen gestellt – wie in dem Bibliotheksbeispiel: frische Luft und kein Durchzug!

Beispiel: Durch ein enges Tal in den Bergen soll eine Bahntrasse gelegt werden, da die Planer an einem schnellen Transport von Gütern interessiert sind. Die Anwohner des Tals wollen die Strecke nicht, weil sie durch den Lärm negative Auswirkungen auf den Tourismus befürchten. Die Frage muss folglich lauten: Transport der Güter und kein Lärm!

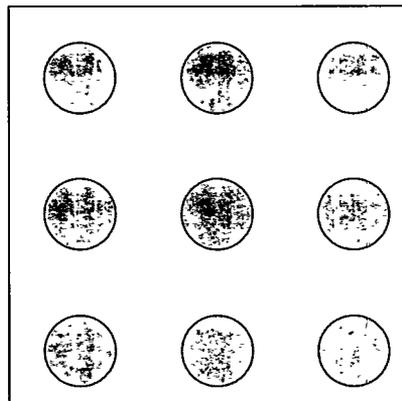


Abbildung 5: Verbinden Sie alle 9 Punkte mit drei geraden Strichen, ohne den Stift abzusetzen. (Erst wenn Sie den üblicherweise angenommenen Rahmen verlassen, finden Sie eine Lösung!)

Das Auffinden kreativer Problemlösungen (im Idealfall Gewinner-Gewinner-Lösungen) ist vor allem deshalb so schwer, weil solche Lösungsansätze oft außerhalb eines stillschweigend angenommenen Verhandlungsrahmens liegen (BAZERMAN & NEALE *kennzeichnen die irrtümliche Annahme über begrenzte Verhandlungsspielräume als größtes Hindernis für eine kreative Problemlösung (1992:18)*).

Eine besondere Bedeutung für die Gestaltung und den Verlauf einer Mediation kommt deswegen der Problemdefinition und der Rahmensetzung des Problems beziehungsweise der Wahrnehmung der Konfliktsituation zu. Eine wesentliche Aufgabe des Mediators liegt also nicht nur in der Ermittlung der spezifischen Interessen der Konfliktbeteiligten, sondern auch darin, einen Verhandlungsrahmen zu kreieren, der die unterschiedlichen Interessen integrativ berücksichtigt.

Durch veränderte Sichtweisen auf den Konfliktgegenstand (zum Beispiel mit den Augen des jeweils anderen) werden oftmals neue Optionen und Gemeinsamkeiten deutlich, so dass Lösungen zu allseitigem Nutzen gefunden werden können. Besonders dann, wenn die Konfliktparteien auf ihren gegensätzlichen Positionen verharren oder sich bereits öffentlich festgelegt haben, kann eine Veränderung des Rahmens solche Verhandlungsblockaden aufheben und die jeweiligen Handlungskapazitäten entscheidend erhöhen.

**Neue Optionen durch
Perspektivenwechsel**

Im lösungsorientierten Ansatz bedeutet Perspektivenwechsel, den „Rahmen des Spiels“ zu verändern. Die veränderte Perspektive wird auf eine interessenorientierte Problemlösung angewandt mit dem Ziel, ein Ergebnis zu erreichen, bei dem alle Seiten gewinnen.

2.2. Transformationsansatz

2.2.1. Ausgangspunkt und Zielrichtung

Aus der Sicht der Vertreter des Transformationsansatzes in der Mediation (vergleiche vor allem BUSH & FOLGER, 1994; DUKES, 1996) tendiert der lösungsorientierte Verhandlungsansatz dazu, sich nur auf die Problembereiche zu konzentrieren, die Optionen für Sacheinigungen bieten. Gleichzeitig würden die Problembereiche vernachlässigt, die sich vorrangig durch Beziehungsprobleme oder vielschichtige Interessenebenen (beispielsweise unterschiedliche Bewertungen der Ergebnisse, des Prozesses, des Erfolgs und der Zielorientierung einer Mediation) auszeichnen. Durch die Neigung des lösungsorientierten Mediators, Gemeinsamkeiten zu finden

und zu formen, Elemente einer Einigung zu steuern und weniger konkrete Aspekte wegzulassen, beeinflusst er wesentlich den Konfliktraum und insbesondere die Interessen und Bedürfnisse der Beteiligten (vergleiche BUSH & FOLGER, 1994:68ff.).

**Betonung der
Beziehungen
zwischen den
Konfliktparteien**

Der transformative Ansatz sieht Konflikte dagegen nicht vornehmlich als Widerstreit von Interessen, sondern gleichermaßen als Auseinandersetzung um gegenseitige Anerkennung, Identität und gesellschaftliche Stellung. Ein Konflikt ist keine unveränderliche Größe, sondern nur in einem dynamischen, sich ständig verändernden sozialen Kontext zu begreifen. 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, Verärgerung und Einstellungen (vergleiche DUKES, 1996). Transformation zielt zum einen auf die Entwicklung stabiler und dauerhafter Beziehungen zwischen den Konfliktbeteiligten, zum anderen auf bewusste Veränderungsprozesse. Diese Form der Konfliktlösung ist eine wesentliche Bedingung für die Entwicklung dynamischer und komplexer Gesellschaften.

2.2.2. Wesentliche Elemente

Der Transformationsansatz („transformative Mediation“) sieht das primäre Ziel einer Konfliktregelung nicht in dem Auffinden von Problemlösungen, sondern stellt die beteiligten Personen selbst in den Mittelpunkt (vergleiche BUSH & FOLGER, 1994; FOLGER & JONES, 1994). Das eigentliche Potential von Mediation wird darin gesehen, die Menschen in ihrem Diskursverhalten zu ändern und Prozesse des sozialen Lernens zu initiieren.

📌 **Zentrale Zielgrößen dieses Ansatzes sind „Befähigung“ (Empowerment) und „Anerkennung“ (Recognition).**

**Transformation
durch Befähigung
und Anerkennung**

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.

Befähigung bedeutet aber nicht, ein Machtgleichgewicht oder eine Neuverteilung von Macht zu erzielen, um die schwächeren Parteien zu schützen oder zu stär-

ken. Befähigung bezieht sich auf alle Parteien. Der Mediator hilft ihnen, dass sie über die kommunikativen Möglichkeiten und Mittel verfügen, die in einer bestimmten Situation notwendig sind, um ihren Interessen, Bedürfnissen und Wünschen Ausdruck zu verleihen und dabei von den anderen Konfliktbeteiligten verstanden zu werden.

Anerkennung zielt weder auf eine Form des harmonischen Ausgleichs noch auf eine Variante der Schlichtung. Die Wahrnehmung anderer Perspektiven als Bestandteile des gleichen Konflikts eröffnet den Konfliktparteien vielmehr ein größeres Spektrum effizienter Handlungsoptionen für sich selbst und alle anderen Beteiligten.

Die Rolle des Mediators ist beim Transformationsansatz eine passivere im Vergleich zum lösungsorientierten Ansatz. Der transformationsorientierte Mediator vermeidet eigene Themen- oder Lösungsvorschläge. Er ermutigt vielmehr die Konfliktbeteiligten dazu, ihre Handlungs- und Wahlmöglichkeiten reflexiv zu erkennen und unterstützt sie dabei, ihre Interessen und Bedürfnisse selbst zu definieren und Konfliktregelungen eigenständig zu finden. Selbst wenn am Ende des Verfahrens keine gemeinsame Einigung steht, haben die Beteiligten dann dadurch die Chance erhalten, ihre eigenen Interessen und Optionen und die Beweggründe der anderen besser zu begreifen.

**Die Rolle des
Mediators im
Transformationsansatz**

Der Mediator begleitet die Konfliktparteien in dem anspruchsvollen Prozess, unterschiedliche Perspektiven anzuerkennen und Reinterpretationen von Problemen und Situationen zu entwickeln. Diese Form des Perspektivenwechsels geht in ihrer Tragweite deutlich über die integrativen Verhandlungsoptionen des lösungsorientierten Ansatzes hinaus, da sie nicht nur abweichende Nutzen- und Gewinnerwartungen zu integrieren versucht, sondern die verschiedenen subjektiven Wirklichkeiten der Teilnehmer.

2.2.3. Perspektivenwechsel

Im Transformationsansatz bedeutet Perspektivenwechsel, den Rahmen der Perspektive und Bewertung zu verändern, um zu einem neuen Raum für Argumente, interpersonelle Beziehungen und einem erweiterten Verständnis sozialer Kontexte zu gelangen.

Dieses Verständnis von Perspektivenwechsel stellt weniger das Aushandeln bestimmter Positionen und Interessen in den Mittelpunkt, sondern vielmehr die jeweiligen Sichtweisen der Beteiligten zum Konfliktgegenstand. In einem offenen

Diskurs verändern sich durch neue Erkenntnisse und andere Perspektiven teilweise die Bewertungsmaßstäbe der Konfliktparteien, auch ohne dass sich unbedingt eine wie auch immer geartete materielle Gewinner-Gewinner-Situation ergeben haben müsste.

Allein die Kraft des Arguments und neue perspektivische Wahrnehmungen können dazu führen, dass die eine oder andere Konfliktpartei ihre Position verändert und damit auch ihre Interessengewichtung und -bewertung verschiebt. Der Mediator versucht dabei, den Konfliktparteien einen Raum zu geben, in welchem sie ein neues Verständnis von den sozialen Systemen gewinnen können, in denen sie sich bewegen. Der Transformationsansatz zielt somit primär auf ein alle Lebensbereiche durchziehendes soziales Lernen und weniger auf kurzfristige Lösungen aktueller Probleme.

2.3. Vergleich der beiden Leitbilder

Orientierung in der Mediation	Verhandlung/ Problemlösung	Transformation
Ziel der Mediation	Entwicklung von Konfliktlösungen zum allseitigen Nutzen	Veränderung des Menschen durch soziales Lernen
Ansatz zur Konfliktregelung	Interessenorientiertes Verhandeln	Befähigung und Anerkennung (Empowerment und Recognition)
Rolle des Mediators	eher aktiv	eher passiv
Normativer Rahmen	Verhandlungen geprägt durch normative Vorgaben	Selbsterkenntnis im Vordergrund
Mediationsverlauf		
Mediationspraxis	<p>Der Mediator identifiziert sich mit dem Verfahren und hat das Ziel, eine gemeinsame Lösung zu finden.</p> <p>Der Mediator klammert nicht-lösbare Spannungen in Beziehungen aus und konzentriert sich auf sachorientierte Verhandlungsoptionen</p>	<p>Der Mediator ermutigt die Konfliktparteien, ihre eigenen Interessen und Bedürfnisse zu erkennen.</p> <p>Der Mediator vermeidet eigene Themen- und Lösungsvorschläge und unterstützt die Parteien, eigene Konfliktregelungen zu finden</p>

Abbildung 6: Vergleich der beiden Leitbilder

2.4. Tragfähigkeit und Rolle der Leitbilder in der Umweltmediation

Die Tragfähigkeit und Rolle der beiden Leitbilder – verhandlungs- und lösungsorientierter Ansatz und transformationsorientierter Ansatz – sind vor dem Hintergrund der Besonderheiten von Umweltkonflikten zu sehen, die sich in den Mediationsverfahren niederschlagen (vergleiche auch „Standards für Umweltmediation“, Teil 1, Ziffer 1; Anhang):

Besonderheiten in der Umweltmediation

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

Die Praxis der Umweltmediation in Deutschland zeigt, dass konkrete Verhandlungen über ein Gesamtergebnis eher selten stattfinden - vor dem Hintergrund der genannten besonderen Merkmale von Umweltkonflikten aber auch nicht zu erwarten sind. Da die letzte Entscheidungsgewalt bei den formal zuständigen Instanzen in Politik und Verwaltung verbleibt, beschränkt sich die Mediation zumeist auf die – nicht minder bedeutsame – Phase der Entscheidungsvorbereitung.

Die meisten Auseinandersetzungen in Umweltkonflikten sind durch ideologisch befrachtete Positions- und Machtkämpfe geprägt. In derartig belasteten und durch vielfältige Interessenlagen gekennzeichneten Konfliktfeldern stellt die gegenseitige Verständigung der Beteiligten eine besondere kommunikative Herausforderung dar.

**Stärken des
Harvard-Konzepts**

Das Harvard-Konzept liefert wichtige Vorschläge für ein sach- und interessenorientiertes Verhandeln. Die Vorteile dieses Ansatzes liegen in seiner einfachen Struktur mit leicht nachvollziehbaren und einleuchtenden Prinzipien. Aber sind Gewinner-Gewinner-Ergebnisse überhaupt realistisch?

Die gerade in der Umweltpolitik ausgeprägten Konfliktsituationen werden zumeist als sogenannte Nullsummenspiele wahrgenommen, das heißt, der Gewinn für eine Seite impliziert gleichzeitig einen Verlust für die andere. Dieses Verhalten in Konflikten ist typisch für unsere Gesellschaft. Das Denken in Gewinner-Verlierer-Kategorien ist so vorherrschend, dass den Konfliktparteien häufig bereits die Vorstellung fehlt, dass es eine für beide Seiten vorteilhafte Lösung geben könnte. Aber immer dann, wenn sich Interessen überschneiden oder gemeinsame entwickelt werden können, wenn sich Kompensationsmöglichkeiten ergeben oder sich andere Gemeinsamkeiten finden, kann nach integrativen Lösungen gesucht werden.

Zweifelsohne werden sich nicht alle Konflikte in der Realität so elegant lösen lassen wie in dem weiter oben beschriebenen Bibliotheks- oder Orangenbeispiel, und nicht immer ist tatsächlich eine Gewinner-Gewinner-Situation herstellbar. Aber häufig werden durch das Beharren auf Positionen durchaus vorstellbare Kooperationslösungen, die von allen Beteiligten als akzeptabel und tragfähig eingestuft würden, nicht erkannt.

**Schwächen des
Harvard-Konzepts**

Konflikte in Umweltauseinandersetzungen lassen jedoch auch einige kritische Aspekte bei der Anwendung des Harvard-Konzeptes erkennen, und zwar hinsichtlich der

- *Kriterien:* Angesichts vieler Konfliktparteien und zu behandelnder Themen erscheint die Verwendung allgemein anerkannter Kriterien besonders sinnvoll, damit sich die Diskussion nicht ständig im Kreis dreht und jede Partei nach eigenem Belieben auf einen Bewertungsmaßstab zurückgreift, welcher ihre jeweilige Argumentation unterstützt. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass es gerade solche Kriterien sind, die selbst zum Konfliktgegenstand werden können (Welche sind wichtig und wie sollen sie bewertet und gewichtet werden?). Bei den Beteiligten differieren ja sowohl die Wahrnehmung der vielfältigen ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen umweltrelevanter Maßnahmen als auch ihre Vorstellungen von Gerechtigkeit, Fairness und Kompetenzzuweisung erheblich.
- *Interessenebenen:* Die Interessenvielfalt in Umweltkonflikten schlägt sich auch in den unterschiedlichen Zielen der Konfliktbeteiligten nieder. Während einige nach einer Lösung für den Gesamtkonflikt suchen, wünschen andere nur eine Klärung bestimmter Sachfragen. Manche erwarten lediglich einen Konsens

über den bestehenden Dissens, wieder andere sehen ihr Interesse in einer verbesserten Information (zum Beispiel über Planungsabläufe) und einige wollen schließlich mit ihrem Anliegen in erster Linie Gehör finden. Das Interesse, mit ihren Problemen, Meinungen und Ängsten ernst genommen zu werden, steht bei betroffenen Bürgern gleichberechtigt neben ihrem Anliegen um konkrete Veränderungen der Planung. Es finden sich somit die unterschiedlichsten Interessen sowohl auf der Sach- als auch auf der Prozessebene, die in einem lösungsorientierten Ansatz nur schwer zu integrieren sind.

- *Verteilung von Gewinnen:* Als mögliche Ergebnisse einer Verhandlung sind generell unterschiedliche Kooperationen denkbar (vergleiche Abb. 4, S. 44, Punkte K1 bis K4). Der „Kuchen“ ist dann zwar erweitert worden, aber nun muss er dennoch - allerdings auf einem höheren Niveau - geteilt werden (vergleiche LAX & SEBENIUS, 1986). Obwohl in allen solchen Fällen das Nutzenniveau für A und für B ansteigen würde (absoluter Gewinn für beide), gewinnt A (zum Beispiel beim Punkt K1 in Abb. 4) deutlich mehr als B (relativer Gewinn für A im Vergleich zu B). Das kann B wiederum als Nachteil empfinden. Die Verteilung zusätzlicher Gewinne und Nutzen kann also dann zu einem Problem für die Verhandlung werden, wenn
 - der relative Gewinn Auswirkungen auf weitere Verhandlungen hat (beispielsweise wenn die Einigung Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen ist) und damit die Position der relativ benachteiligten Partei geschwächt wird, oder
 - die jeweiligen Interessen der Konfliktparteien gegenseitig voneinander abhängig sind (beispielsweise wenn es das vorrangige Interesse einer Partei ist, die Befriedigung der Interessen der anderen Partei per se zu minimieren. *Bei einer derartigen Konstellation wäre allerdings zu prüfen, ob nicht schon eine sogenannte lose-lose- (= Verlierer-Verlierer-)Orientierung vorliegt, die erfolgreiche Mediation unwahrscheinlich machen würde (vergleiche den Beitrag von KOSTKA in diesem Studienbrief, Kapitel 9.2.).*

Beide Aspekte sind in Umweltkonflikten häufig anzutreffen. Eine Einigung ist somit nicht davon abhängig, dass die zusätzlichen Gewinne möglichst gleich verteilt sind, sondern dass die Gewinne des jeweils anderen als akzeptabel gegenüber der eigenen Interessendurchsetzung wahrgenommen werden.

- *Kompromisspunkte:* Entscheidend für die Ausgangssituation von Vermittlungen in Umweltkonflikten ist, dass der in Abb. 4 dargestellte Kompromisspunkt in der Regel nicht existiert. Wenn sich beispielsweise ein Flughafenplaner („Ich will einen Flughafen mit vier Start- und Landebahnen bauen“) und ein gegnerischer Anwohner („Ich will keinen Flughafen vor meiner Haustür“) gegenüberstehen, ließe sich rein rechnerisch ein Kompromiss bei zwei Start- und Landebahnen finden. Diese Lösung wäre jedoch für den Anwohner in keiner Weise akzeptabel.

Chancen des Transformationsansatzes

In der Umweltmediation bieten sich andererseits nichtsdestoweniger zahlreiche Anknüpfungspunkte für den Ansatz der Transformation. Aus der wachsenden Fähigkeit, eigene Interessen, Wünsche und Bedürfnisse zu benennen und diese zu den Ansichten und Bedürfnissen anderer Personen und Gruppen in Bezug zu setzen, ergibt sich das Potential eines grundlegenden Perspektivenwechsels. Er beleuchtet nicht nur den gleichen Kontext einmal von einer anderen Seite her, sondern nimmt ihn auf einer anderen Ebene in einem völlig veränderten Rahmen wahr.

Durch einen neuen Ausgangspunkt der Betrachtung erwachsen mitunter neue Erkenntnisse über die komplexen Zusammenhänge in einem begrenzten gemeinsamen Lebensraum. Auf dieser Ebene können gemeinsame Regelungen gefunden werden, die alle Seiten als Gewinn betrachten, während diese in der Ausgangssituation nicht als Gewinn wahrgenommen werden können.

Ein Dilemma des Mediators liegt indes häufig darin, dass er aufgrund der komplexen Problemlage zunächst einmal sorgfältig die vielfältigen Interessen und Bedürfnisse ausloten möchte, während die Konfliktbeteiligten von Beginn der Mediation an auf Lösungen und Ergebnisse drängen. Soziales Lernen bedeutet eben auch, die Fähigkeit zu entwickeln, in der Auseinandersetzung mit anderen Personen und Gruppen die eigenen Annahmen und Verhaltensmuster zu reflektieren.

2.5. Zusammenfassung und Übungsfragen

In der Praxis der Umweltmediation in Deutschland spielen beide dargestellten Ansätze eine wichtige Rolle und ergänzen sich gegenseitig. Während der Transformationsansatz in den bisherigen Verfahren eher den Rahmen und das Gesamtergebnis prägt, liegen die Funktionen des lösungsorientierten Ansatzes vor allem in der Klärung zahlreicher Teilkonsense im Verlauf der Mediation. Mediatoren in Umweltkonflikten sollten sich dieses komplementären Charakters bewusst sein.

Fragen und Aufgaben:

- Welche wesentlichen Unterschiede erkennen Sie zwischen den beiden Leitbildern?
- Beide Leitbilder unterscheiden sich hinsichtlich der Herangehensweise an Konflikte. Welchen Einfluss hat das auf die Beurteilung von Mediationsverfahren? Wann ist eine Mediation erfolgreich zu nennen?
- Überprüfen Sie anhand konkreter Fälle, welche Rolle jeweils die beiden Leitbilder in diesen Konflikten gespielt haben beziehungsweise spielen könnten.

**Literatur zu Kapitel 2**

- BAZERMAN, MAX H. & NEALE, MARGARET A., *Negotiating Rationally*. New York & Toronto, 1992.
- 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, URY, WILLIAM & PATTON, BRUCE, *Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln - erfolgreich verhandeln*. 16. Aufl., Frankfurt/M., 1997.
- FOLGER, JOSEPH P. & JONES, TRICIA S. (EDS.), *New Directions in Mediation. Communication Research and Perspectives*. London, 1994.
- LAX, DAVID A. & SEBENIUS, JAMES K., *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York & London, 1986.
- PRUITT, DEAN G., *Achieving Integrative Agreements*. In: Max H. Bazerman & Roy J. Lewicki (eds.), *Negotiating in organizations*. Beverly Hills (Cal.), 1983, 35-50.
- TROJA, MARKUS, *Politische Legitimität und Mediation*. In: HORST ZILLEBEN, (HRSG.), *Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*. Opladen & Wiesbaden, 1998, 77-107.
- WIEDEMANN, PETER M. & KESSEN, STEFAN, *Mediation. Wenn Reden nicht nur Reden ist*. *Organisationsentwicklung* 16, 1997, 52-65.
- ZILLEBEN, HORST (HRSG.), *Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*. Opladen & Wiesbaden, 1998.



3. Umweltmediation im gesellschaftlichen Kontext Deutschlands

von DIETER KOSTKA

Lernziel für Kapitel 3:

In diesem Kapitel geht es darum zu zeigen, welchen Platz Umweltmediation im System der deutschen Umweltpolitik und -verwaltung einnehmen kann, und warum sie ihn auch einnehmen sollte. Es werden verbreitete Merkmale und Effekte von Verwaltungsverfahren beschrieben, bei denen der Einsatz von Umweltmediation Fortschritte bringen kann. Schließlich wird aufgezeigt, dass Umweltmediation im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung gerade der öffentlichen Verwaltung bei dem helfen kann, was diese nach ihrem eigenen Selbstverständnis im Einklang mit dem Gesetz ohnehin zuvörderst zu tun hat: nämlich dort, wo Regelungsbedarf ist, allseitig abzuwägen und auf dieser Basis für eine sachgerechte Regelung zu sorgen.

Mediation ist eine Methode zur Konfliktmittlung. Die meisten *Umwelt*konflikte werden in Deutschland im Vorfeld oder im Verlauf von entsprechenden Verwaltungsverfahren ausgetragen (vergleiche auch den Beitrag von HEHN in diesem Studienbrief, Kapitel 8). Ein typisches Beispiel hierfür wäre etwa die Planung und Genehmigung einer Müllverbrennungsanlage. In jedem Fall aber ist die öffentliche Verwaltung bei der Bearbeitung von Umweltkonflikten in Deutschland in irgendeiner Weise mit beteiligt. Das wirft die Frage auf, wie Umweltkonflikte hierzulande herkömmlicherweise bearbeitet werden und welche Konsequenzen, Chancen und Risiken sich daraus für den Einsatz von Umweltmediation ergeben.

Umweltkonflikte werden meist in Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren ausgetragen

3.1. Merkmale von Umweltpolitik, Umweltrecht und Umweltverwaltung in Deutschland

Im internationalen Vergleich verfügt Deutschland über ein differenziertes Regelsystem zu Umweltschutzzwecken (vergleiche BOHNE, COLINO & PANDOLFINI, 1998). Dennoch gibt es in Deutschland bislang noch kein einheitliches Umweltrecht, das in einem bestimmten Regelwerk nachgeschlagen werden könnte (zur neuesten Entwicklung vergleiche den Beitrag von HEHN, Kapitel 8.5.) Das liegt zum einen in der historischen Rechtsentwicklung begründet, zum anderen in der föderativen Struktur des Staates.

Uneinheitliches Umweltrecht in Deutschland

Frühe Regelungen mit materiellem Umweltschutzcharakter, zum Beispiel im Bereich des Wasserrechts und der Gewerbeaufsicht, stammen schon aus dem vergangenen Jahrhundert. Allerdings wurden sie seinerzeit nicht primär unter Umweltschutzgesichtspunkten erlassen, sondern aus dem Blickwinkel ihres engeren Anwendungsbereichs, zum Beispiel zur Regelung frühindustrieller Produktionsweisen. Der Begriff Umweltschutz war damals noch gar nicht bekannt. Die meisten Umweltgesetze entstanden aber erst nach 1970 (vergleiche JÄNICKE & WEIDNER, 1997:136ff).

Charakteristisch ist dabei die Aufsplitterung nach Umweltverschmutzungsarten und *Umweltmedien*: Das sind vor allem Wasser, Luft und Boden. So haben nahezu jede Verschmutzungsart und jedes Umweltmedium ihr eigenes Umweltschutzgesetz, und deren Regelungen sind nicht durchgängig aufeinander abgestimmt. Die Gesetze werden überdies laufend durch diverse Verordnungen und technische Anleitungen konkretisiert und ergänzt. So ist es selbst für Fachleute schwierig, hier immer den aktuellen Überblick zu behalten.

Einige(!) wichtige Bundesgesetze sind das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), das Baugesetzbuch (BauGB), das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), das Gerätesicherheitsgesetz (GSG), das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW/AbfG), das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG).
--

**Vollzug des
Umweltrechts
überwiegend durch
Länder und Kommunen**

Der Vollzug des Umweltrechts geschieht aber überwiegend nicht durch den Bund, sondern durch die Länder beziehungsweise die Kommunen – das beruht auf der im Grundgesetz festgelegten Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

<i>Vollzug</i> bedeutet dabei in der Umweltverwaltung: messen, prüfen, informieren, beraten, zertifizieren, fördern, Normen fortentwickeln, planen, zulassen beziehungsweise bewilligen oder verbieten beziehungsweise versagen, überwachen, Anordnungen treffen, Auflagen machen, Katastrophenschutzmaßnahmen koordinieren et cetera.
--

So gibt es zu fast allen Bundesgesetzen im Umweltbereich Pendant auf Länder-ebene, die jeweils weitere Spezifizierungen und zusätzliche Regelungen enthalten. Und diese weichen zum Teil deutlich voneinander ab, so dass zum Beispiel etwas, was in Schleswig-Holstein verboten ist, in Bayern durchaus erlaubt sein kann und dort zudem wahrscheinlich noch in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde fällt. So ist es nicht verwunderlich, dass Betriebe, die ein Projekt realisieren wollen, mitunter überfordert sind bei dem Bemühen, die Umweltschutzregelungen richtig einzuhalten.

Die Organisation der Umweltverwaltung folgt schließlich - ebenfalls historisch bedingt - weitgehend der Systematik des Umweltrechts: So gibt es unter anderem Wasser- und Abfallbehörden, Naturschutz- und Immissionsschutzbehörden, Arbeitsschutz- und Baubehörden, ungeachtet der vielfältigen Überschneidungen dieser Bereiche in der Praxis. Das bringt einen hohen verwaltungsinternen und zwischenbehördlichen Koordinationsbedarf mit sich, der für Außenstehende schwer nachvollziehbar ist und so häufig zu einer zusätzlichen Quelle von Verzögerungen, Missverständnissen und Konflikten wird. Hier ist in den letzten Jahren allerdings ein gewisser Umbruch zu verzeichnen mit dem Trend - zumindest auf den lokalen und regionalen Verwaltungsebenen -, Behörden medienübergreifend zusammenzufassen.

Hoher Koordinationsbedarf aufgrund zersplitterter Verwaltungsorganisation

Länder- und medienübergreifend haben sich immerhin drei umweltpolitische Prinzipien durchgesetzt, die seit den siebziger Jahren auch die Umweltgesetzgebung prägen (vergleiche ausführlich dazu RUNKEL, 1996:9ff.):

Drei Prinzipien der deutschen Umweltpolitik

- Das *Vorsorgeprinzip*: Durch vorausschauende Umweltnutzung und Vermeidung von Umweltschäden soll deren nachträgliche Beseitigung so weit als möglich unnötig werden.

Im Sinne dieses Prinzips können beispielsweise von Betreibern umweltrelevanter Anlagen bestimmte Präventivmaßnahmen gefordert werden. Auch Maßnahmen, die freiwillige Selbstkontrolle fördern sollen, wie zum Beispiel die Öko-Auditierung, können sich auf dieses Prinzip stützen, ebenso Forderungen nach nachhaltig umweltverträglicher Wirtschaftsweise, wie sie in neuerer Zeit zunehmend erhoben werden.

- Das *Verursacherprinzip*: Für die Beseitigung eingetretener Umweltschäden soll derjenige herangezogen werden, der sie verursacht hat – und nicht etwa die Allgemeinheit oder die Betroffenen. Die Allgemeinheit soll nur dann für die Schadensbeseitigung aufkommen, wenn kein Verursacher (mehr) herangezogen werden kann.

Hierauf basieren auch (straf- und versicherungsrechtliche) Regelungen zur Umwelthaftung.

- Das *Kooperationsprinzip*: Bei der Vermeidung und Beseitigung von Umweltschäden sollen alle Beteiligten zusammenwirken - Verursacher, Betroffene, gegebenenfalls Nutznießer und die regulierenden Behörden.

Daraus ergeben sich zum Beispiel diverse Informationspflichten. Das Kooperationsprinzip ist aber auch *das Einfallstor für Umweltmediation!*

Im *japanischen* Verwaltungsrecht geht man sogar noch einen Schritt weiter: Dort haben Konfliktparteien und Behörden die *Pflicht*, sich nach besten Kräften um Streit-

vermeidung zu bemühen. Mängel hierbei haben Einfluss auf eine etwaige spätere gerichtliche Beurteilung, ob ein Begehren, eine Verweigerung oder ein Verwaltungsakt als rechtmäßig angesehen werden oder nicht, unabhängig vom materiellen Streitgegenstand (vergleiche FUJITA, 1994).

Wichtige Rolle der Prävention durch Zulassungsverfahren im deutschen Recht

Als typisch deutsch kann schließlich die traditionelle Betonung der Prävention durch öffentlich-rechtliche Zulassungsverfahren gelten. Das bedeutet für sämtliche Vorhaben, die das Gesetz für grundsätzlich genehmigungsbedürftig erklärt – und das sind fast alle, von denen theoretisch eine nennenswerte Umweltgefährdung ausgehen könnte –, dass sie vorerst so lange verboten sind (also auch nicht begonnen werden dürfen), bis vom Vorhabenträger förmlich nachgewiesen wurde, dass unter anderem entsprechende materielle Schutzvorschriften eingehalten werden. Diese werden vom Normgeber als allgemeingültig aufgestellt und abstrahieren insoweit vom konkreten Einzelfall.

In anderen Verwaltungskulturen, zum Beispiel in Skandinavien, haben die Behörden viel weitreichendere Ermessensspielräume und entscheiden vor allem nach dem Augenschein des Einzelfalls und seiner besonderen Umstände. Das kann bedeuten, dass bei zwei vom Gegenstand und von der Umweltbeeinträchtigung her vergleichbaren Projekten eines genehmigt wird, aber das andere nicht – in Deutschland unvorstellbar!

Die für den Antragsteller positive Kehrseite dieser relativ strengen Prävention liegt im Bestandsschutz, der von einer Zulassung ausgeht: Ist sie einmal erteilt, hat der Vorhabenträger eine Garantie, sein Vorhaben so durchführen zu dürfen.

Zwei Grundtypen von Zulassungsverfahren: Planfeststellung und gebundene Genehmigung

Dabei gibt es in Deutschland zwei Grundtypen von Zulassungsverfahren: die Planfeststellung und die gebundene Genehmigung. Daneben gibt es noch den Mischtyp der Plangenehmigung, welche bei einfacheren Fällen, die an sich einer Planfeststellung bedürften, angewandt werden kann. Welcher Typus zur Anwendung kommt, bestimmt jeweils das Gesetz. Planfeststellungen werden vornehmlich in den Umweltbereichen durchgeführt, wo in der Regel auch Eigentumsrechte an Grund und Boden berührt sind, zum Beispiel in der Verkehrsstrassenplanung und im Abfallbereich, gebundene Genehmigungen vor allem bei der Errichtung von immissionsträchtigen Industrieanlagen. Der Hauptunterschied zwischen beiden Zulassungstypen besteht darin, dass der Antragsteller bei der gebundenen Genehmigung einen *Rechtsanspruch* auf die Genehmigung hat, sofern er alle gesetzlichen Forderungen (zum Beispiel Einhaltung bestimmter Schadstoffgrenzwerte) erfüllt. Bei der Planfeststellung verbleibt der Zulassungsbehörde dagegen ein gewisser *Ermessensspielraum*, ob das Vorhaben unter Würdigung

auch aller anderen Umstände vertretbar erscheint. Tendenziell sind Planfeststellungsverfahren deshalb auch aufwendiger.

Die traditionell starke Stellung der öffentlichen Verwaltung und des materiellen Rechts in Deutschland begünstigen hierarchische Konfliktlösungsversuche nach dem Delegationsmodell: Während offener Kampf zwischen Vorhabensbefürwortern und Vorhabensgegnern zum Beispiel doch weitgehend verpönt, die gemeinsame Suche nach Konsenslösungen dagegen noch nicht so breit verwurzelt ist, überlässt (delegiert) man die Konfliktlösung hierzulande gerne einer übergeordneten dritten Instanz: zunächst der öffentlichen Verwaltung, anschließend gegebenenfalls der Justiz.

Nach SCHWARZ (1997) gibt es sechs grundlegende Konfliktlösungsarten, die in folgender Reihenfolge im Laufe der menschlichen Evolution entwickelt wurden und dabei zunehmend komplexer werden: *Flucht*, *Vernichtung*, *Unterwerfung*, *Delegation*, *Kompromiss* und *Konsens*. Der Übergang zur nächsthöheren Konfliktlösungsart erfolge dabei (erst) dann, wenn die vorhergehende nicht mehr wirkt.

Die *Konfliktlösung durch Delegation* funktioniert allerdings nur unter zwei Voraussetzungen: Erstens muss es eine sachlich eindeutig beste Lösung geben, und zweitens muss der Hierarch zugleich über alle Informationen verfügen, um diese Lösung auch bestimmen zu können. Beides ist aber bei komplexen politischen Konflikten, wie sie im Umweltbereich gang und gäbe sind, zunehmend nicht mehr gewährleistet. Kompromisse oder Konsens werden deshalb erforderlich. Das mag ein Grund dafür sein, dass in traditionell kooperativeren Verwaltungskulturen wie den skandinavischen, aber auch der niederländischen, Umweltkonflikte im Großen und Ganzen anscheinend reibungsloser gelöst werden als in Deutschland (vergleiche den Beitrag von WEIDNER, Kapitel 6).

**Weite Verbreitung
hierarchischer
Konfliktlösung
in Deutschland**



**Nachteile der
hierarchischen
Konfliktlösung
durch Delegation**

3.2. Mängel im Verwaltungsverfahren

Der öffentlichen Verwaltung als exekutivem Teil der Staatsgewalt obliegt der Vollzug der Gesetze, jedenfalls soweit es sich um öffentliches Recht handelt. Die entsprechenden Tätigkeiten sind zu einem wesentlichen Teil auf Rechtswirkungen nach außen gerichtet, für die die öffentliche Verwaltung ein gesellschaftliches Monopol hat. Man nennt sie deshalb *hoheitlich*. Hoheitliches Verwaltungshandeln bedeutet von daher an sich nicht unbedingt autoritäres, obrigkeitliches Verwaltungshandeln, wie der Begriff landläufig oft gebraucht wird.

Auf welche Art und Weise die öffentliche Verwaltung ihren Aufgaben jedoch nachkommt, das wurde erst 1976 mit dem *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* für den bundesrechtlichen Bereich und in der Folge durch entsprechende landesrechtliche Verwaltungsverfahrensgesetze geregelt.

Inzwischen sind die Prinzipien, die in diesem Gesetz festgelegt sind, zu dem klassischen Schema schlechthin für den Ablauf des Verwaltungshandelns geworden. Sie betreffen zum Beispiel Zuständigkeiten, Fristen, die Anhörung Beteiligter, die Akteneinsicht durch Beteiligte, Ermessensausübung, Einwendungsmöglichkeiten und so weiter. Die Regelungen sind häufig im Grundsatz sehr weitreichend, lassen dabei aber breite Auslegungsspielräume zu. So bestimmt etwa § 24 Abs. 2 VwVfG: „Die Behörde hat alle für den Einzelfall bedeutsamen ... Umstände zu berücksichtigen“. Welche konkreten Umstände im Einzelfall jedoch tatsächlich als bedeutsam zu gelten haben, und wie ihre Berücksichtigung genau auszufallen hat, darüber wird dann oft erbittert gestritten.

Verkürzt kann das *klassische, hoheitliche Verwaltungshandeln* so charakterisiert werden (am Beispiel der Vorhabenzulassung): Zur Entscheidung über ein konkretes Vorhaben holt die zuständige Behörde anhand vorgegebener Verfahrensvorschriften bestimmte Informationen ein. Genau zu diesem Zweck beteiligt sie – überwiegend bilateral – auch andere Institutionen und Personen (*Öffentlichkeitsbeteiligung*). Aufgrund der so gewonnenen Informationen trifft die Verwaltung schließlich eine bindende Entscheidung und sorgt für deren Umsetzung. Bei allen Schritten ist sie strikt an Recht und Gesetz gebunden. Die Gesamtheit dieser Schritte bildet das *förmliche Verwaltungsverfahren*.

Hoheitliches Verwaltungshandeln ist also nicht unbedingt unkooperativ. Vielmehr geht es in der Praxis oft wesentlich flexibler vonstatten, als verbreitete Vorurteile und vielleicht der Gesetzeswortlaut erwarten lassen (vergleiche BOHNE, 1981 und 1984; BULLING, 1989; ELLWEIN, 1990; BENZ, 1994 oder TOMERIUS, 1995).

So beschreibt BULLING in dem genannten Aufsatz (1989) die Praxis von Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und öffentlich-rechtlichen Verträgen im Regierungspräsidium Stuttgart mit verschiedenen Firmen zur Durchsetzung bestimmter gesetzlicher Bestimmungen (Beispiel: Nachtbackverbot), die einige unangenehme Verwaltungsakte und vermutlich auch Gerichtsverfahren unnötig machte. Die Kooperation beschränkte sich dabei allerdings weitgehend auf bilaterale Kontakte zwischen Behörde und Adressaten einer drohenden Zwangsmaßnahme.



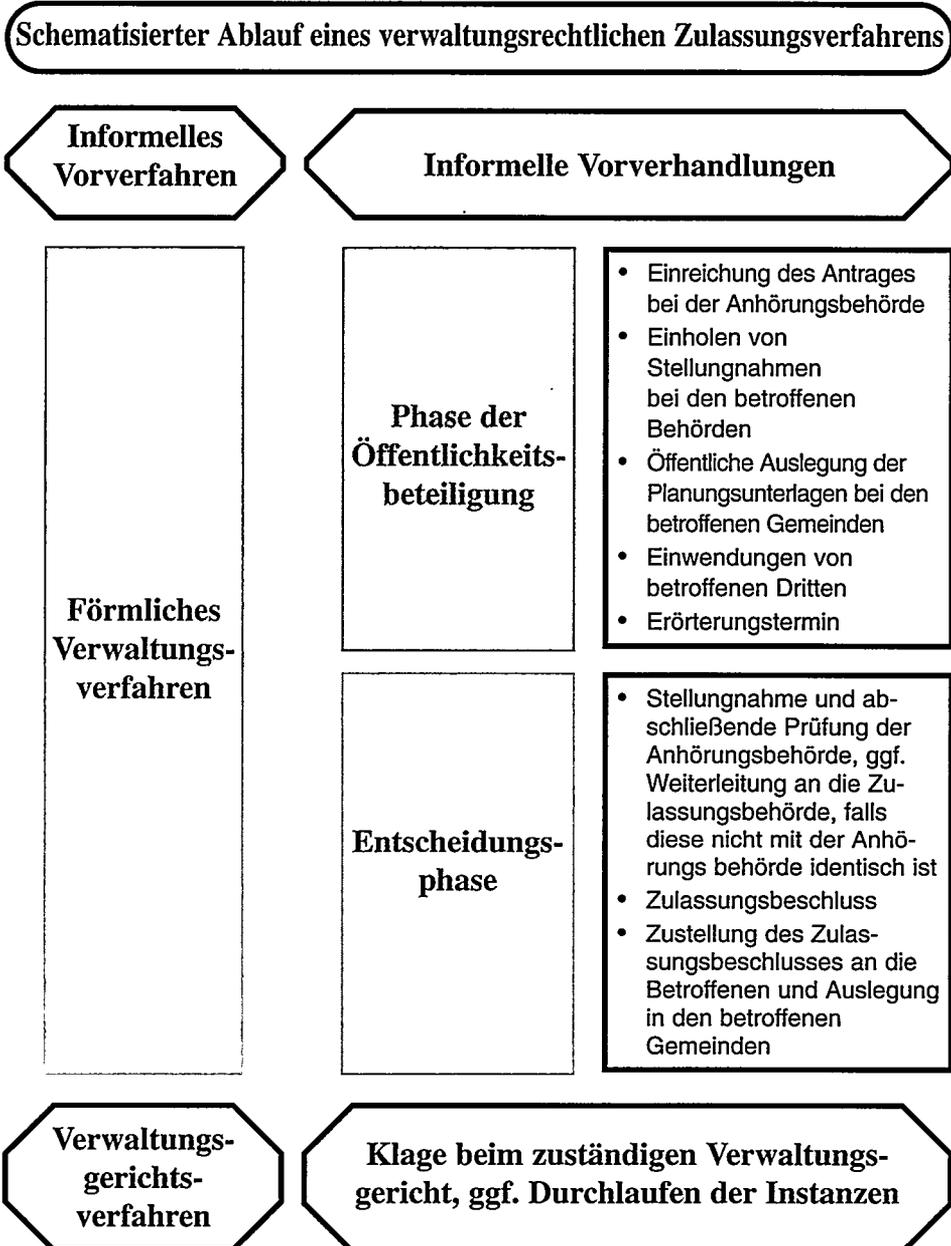


Abbildung 7: Schematisierter Ablauf eines verwaltungsrechtlichen Zulassungsverfahrens
(Quelle: FUCHS/HEHN/KOSTKA, 1998, 19)

In Verwaltungen, die häufig konflikträchtige Angelegenheiten zu bearbeiten haben, wie besonders die Umweltverwaltung, ist kooperatives Verwaltungshandeln – gerade innerhalb förmlicher hoheitlicher Verwaltungsverfahren, wohlgemerkt – in diesem Sinne inzwischen sogar Standard. Ohne diesen könnte die Verwaltung ihre Aufgabe dort praktisch nicht mehr erfüllen (vergleiche auch KOSTKA, 1997).

ZILLEBEN lenkt dazu das Augenmerk auf verschiedene Grade der Kooperativität im Verwaltungshandeln und unterscheidet

- *formale* (= hoheitliche im landläufig negativen Sinne),
- *informale* (wie von BULLING beschrieben, siehe oben) und

- „bürgernahe“ Kooperation:



„Formale Kooperation, die z. B. als Beteiligung der Träger öffentlicher Belange geregelt ist, dient allein der Entscheidungsvorbereitung der Behörde. Ihre Perspektive ist nicht die der Legitimation der Verwaltungsentscheidung und eher sekundär die der Akzeptanz durch die Betroffenen, im Vordergrund steht das Interesse der Behörde an einer auftragsgemäßen und möglichst einwandimmunen Entscheidung.“

Das 'informale' und 'kooperative' Verwaltungshandeln hat den Fokus über die verwaltungsinterne Qualitätssicherung hinaus auf die Entscheidungsbetroffenen erweitert.“

Aber: „Die von der Verwaltung praktizierte informale Kooperation hat im wesentlichen nur einen sehr engen Kreis von Betroffenen einbezogen, z. B. bei Genehmigungsverfahren lediglich den Antragsteller sowie gegebenenfalls noch externe Fachexperten. Die von der Entscheidung betroffenen Dritten werden in der Regel nicht beteiligt.“ (ZILLEBEN, 1998:55).

Heutzutage sei darüber hinaus jedoch bürgernahe Kooperation erforderlich, die in Anlehnung an HILL (1993:973) definiert wird als „ein Verwaltungshandeln, das darauf abzielt, durch eine angemessene Mitwirkung am Verfahren und der Vorbereitung von Entscheidungen den Bürger in den Staat zu integrieren“ (ZILLEBEN, 1998:56).

**Bürgernahe
Kooperation ist
in Deutschland
noch selten**

Anders als die formale und informale Kooperation, ist die so verstandene bürgernahe Kooperation noch selten anzutreffen. Die tatsächliche Anwendung eines mehr als nur formal kooperativen, hoheitlichen Verwaltungshandelns scheint eher eine Frage der Verwaltungskultur und -tradition zu sein: Einer vergleichsweise hohen Verbreitung in der Umwelt- oder der Sozialverwaltung steht eine eher weniger ausgeprägte Verbreitung zum Beispiel in der Finanzverwaltung gegenüber. Im Einzelfall kommt es letztlich darauf an, ob ein Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin sich in dieser Weise engagieren will, und ob solch ein Verhalten von den Vorgesetzten, insbesondere der Behördenspitze, ausdrücklich gefördert wird.

**Allgemeine
Unzufriedenheit mit
dem Verlauf von
Zulassungsverfahren**

Aber auch in der Umweltverwaltung, wo Kooperation noch verbreiteter ist, herrscht gerade in Deutschland zur Zeit Unzufriedenheit speziell mit der Art und Weise, wie Zulassungsverfahren vonstatten gehen. Über unterschiedliche politische Motivationen hinweg wird der Verlauf von Zulassungsverfahren von allen Seiten – Antragstellern, Einwendern und Behörden – zunehmend als schleppend, unzweckmäßig

ritualisiert und wenig effizient empfunden (vergleiche WÜRTEMBERGER, 1991; RONELLENFITSCH, 1994; HILL, 1994). Folgende Kritikpunkte werden von verschiedenen Seiten immer wieder vorgebracht (vergleiche FUCHS, HEHN & KOSTKA, 1998:20ff.):

Die in vieler Hinsicht hilfreiche Praxis informeller Vorverhandlungen zwischen Vorhabensträgern und Zulassungsbehörden hat auch Nachteile: Zwar sind deren Resultate rechtlich nicht bindend, man wird allerdings oftmals eine faktische Bindung dieser Parteien an die manchmal in jahrelangen Verhandlungen erzielten Ergebnisse nicht leugnen können. Daher ist dann auch eine wesentliche Veränderung des Vorhabens durch die Einbringung der Interessen Dritter im darauf folgenden förmlichen Verwaltungsverfahren kaum mehr zu erwarten.

**Die Schattenseiten
informeller
Vorverhandlungen**

Vorhabensträger und Zulassungsbehörden versuchen vor diesem Hintergrund häufig gemeinsam, mögliche Einwendungen Dritter zu antizipieren und hierfür eine Entkräftungsstrategie zu entwickeln. Um allfälligen gerichtlichen Klagen nicht noch vermeintlich unnötigen Vorschub zu leisten, werden Schwachstellen dabei gerne verschwiegen und die Öffentlichkeitsarbeit auf positive oder gesetzlich zwingend darzulegende Aspekte konzentriert.

Auf diese Weise entstehen seitens der Einwender leicht Gefühle von Ohnmacht, Wut und Resignation sowie der Verdacht, dass die Behörden entgegen ihrem gesetzlichen Auftrag parteilich seien. Im behördlich geleiteten Erörterungstermin, dem Kernstück der Öffentlichkeitsbeteiligung (jedenfalls von der Intention des Gesetzgebers her; vergleiche auch den Beitrag von HEHN, Kapitel 8), kommt es dann nur noch sehr schwer zu einer wirklich sachlichen Diskussion; vielmehr stehen sich tendenziell zwei gegensätzliche Lager misstrauisch gegenüber, die extreme Positionen einnehmen und diese nach Möglichkeit noch durch wissenschaftliche Sachverständige zu untermauern versuchen. Das Verwaltungsverfahren wird so instrumentalisiert. Erschwert wird die Situation außerdem dadurch, dass es in der öffentlichen Verwaltung weithin an Personal mangelt, welches in punkto Verhandlungsführung und Kommunikation hinreichend ausgebildet ist.

Zur Abhilfe wird von der einen Seite auf *Deregulierung* und „*Verfahrensbeschleunigung*“ gesetzt („Verfahrensbeschleunigung“ erscheint hier in Anführungszeichen, weil es in der Rechtswissenschaft umstritten ist, ob die betreffenden Gesetzesänderungen auch wirklich zu der intendierten Beschleunigung führen, vergleiche zum Beispiel STEINBERG, 1996), vor allem durch teilweise Ersetzung von Zulassungserfordernissen durch freiwillige Selbstkontrolle der Unternehmen in – erhoffter – Kooperation mit den Behörden und durch Abbau von Einwendungs- und Betei-

**Deregulierung und Verfahrensbeschleunigung
contra erweiterte Partizipation?**

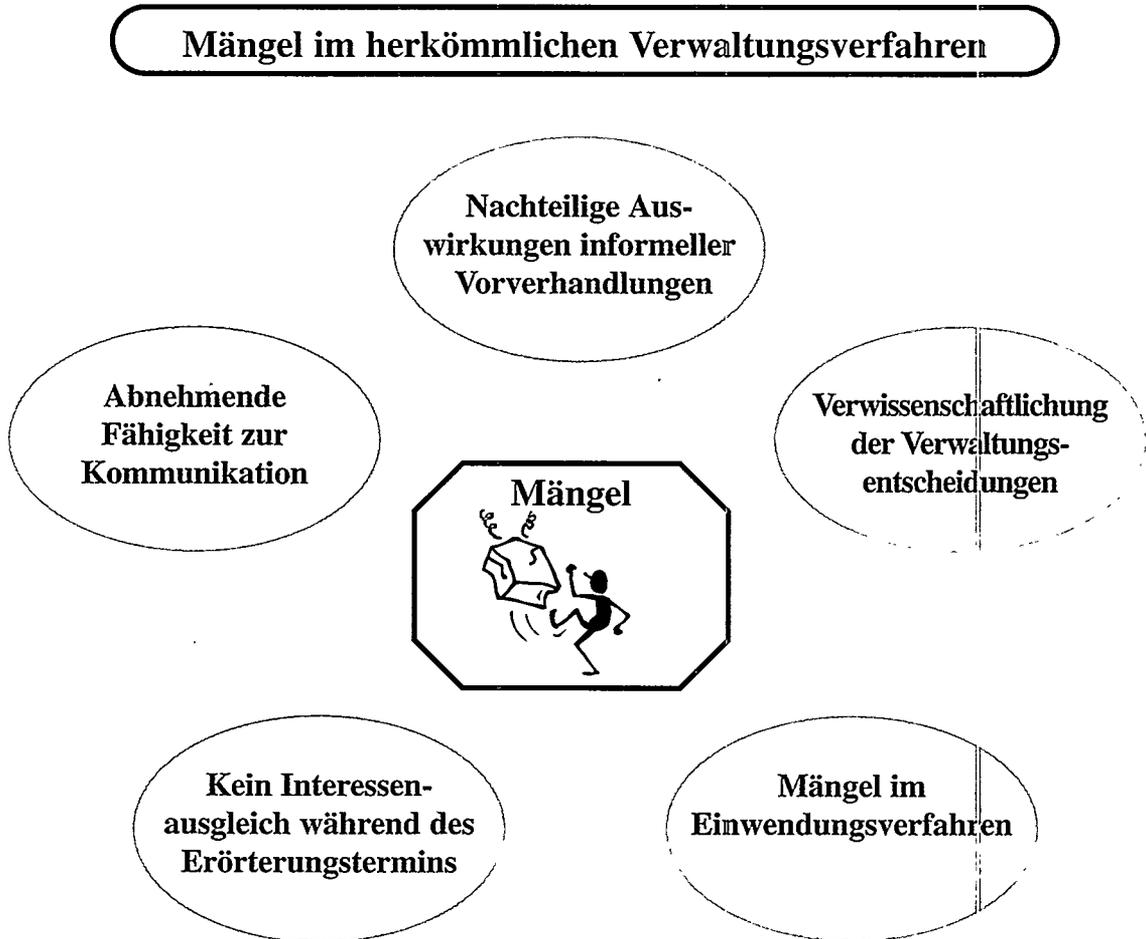


Abbildung 8: Mängel im herkömmlichen Verwaltungsverfahren
(Quelle: FUCHS/HEHN/KOSTKA, 1998, 23)

lungsmöglichkeiten Dritter. Hier hatte sich in den letzten Jahren insbesondere die letzte (CDU/CSU/FDP-)Bundesregierung durch entsprechende Gesetzesinitiativen hervor getan. Die andere Seite – bislang vor allem einzelne leitende Verwaltungsbeamte, die besonderen Wert auf Bürgerorientierung legen, und etliche Wissenschaftler – empfiehlt im Gegenteil deutlich *erweiterte Partizipation* in Verwaltungsverfahren. Hier liegt die Schnittstelle zum Einsatz auch von Umweltmediation.

Mit „Umweltmediation“ ist dabei die spezielle Konfliktlösungsmethode gemeint, die im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens und/oder eines politischen Entscheidungsfindungsverfahrens an bestimmten Stellen zum Einsatz kommen kann (vergleiche den Beitrag von HEHN, Kapitel 8). Häufig wird nämlich auch der gesamte Komplex an verschiedenen Verfahren, die um eine konflikthafte Entscheidung herum durchgeführt werden, insgesamt als *Mediationsverfahren* bezeichnet, sobald nur der Mediationsmethode darin eine gewisse Rolle zukommt. Das führt immer wieder zu Begriffsverwirrungen, sogar in Fachkreisen (vergleiche dazu den

Umweltmediation als eine Methode im Rahmen oder in Ergänzung herkömmlicher Entscheidungsfindungsverfahren

Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.3.5., sowie sowie FUCHS, HEHN & KOSTKA, 1998).

Andere Methoden, mit denen erweiterte Partizipation in Verwaltungsverfahren eingebracht werden kann, sind Moderation und einfache multilaterale Verhandlungen am Runden Tisch. Diese sind dann angezeigt, wenn sich die Konfliktbeteiligten noch nicht als Feinde erleben, sondern (noch) allseits das Bewusstsein und der Wunsch vorherrschen, dass im Wege der direkten, kooperativen Auseinandersetzung eine Lösung gefunden werden kann und sollte, die alle zufriedenstellt (win-win-Orientierung). Moderation entspricht dabei weitgehend der „facilitation“, einfache multilaterale Verhandlungen meist etwa der „unassisted negotiation“ im US-amerikanischen Sprachgebrauch (zur Unterscheidung vergleiche KOSTKA, 1999, sowie die Beiträge im vorliegenden Studienbrief von RUNKEL, Kapitel 1.3.6 und 1.5.1, und KOSTKA, Kapitel 9).

Derzeit kann noch nicht abschließend beurteilt werden, welcher der genannten Strömungen auf lange Sicht Erfolg beschieden sein wird. Jedenfalls befindet sich das hoheitliche Verwaltungshandeln in einem Veränderungsprozess in Richtung mehr Kooperation, in welcher Form auch immer (vergleiche HILL, 1990 und 1993).

3.3. Verwaltungsselbstverständnis

Allgemein neigen Vertreter der öffentlichen Verwaltung in Deutschland dazu, sich selbst in der Rolle neutraler Dritter zu sehen, die – orientiert am Gemeinwohl – verbindliche Regelungen zu treffen und durchzusetzen haben, und das nicht nur in akuten Konfliktfällen. Das mag, juristisch gesehen, zutreffen, faktisch ist diese Sichtweise jedoch meist nicht haltbar, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die öffentliche Verwaltung als Einheit und insofern klar abgrenzbarer neutraler Akteur gibt es so nicht. Es existieren vielmehr viele Verwaltungszweige nebeneinander mit recht unterschiedlichen Stilen und Auffassungen.
- Auch wenn die Behörde strikt an Gesetz und Recht gebunden ist, hat sie dennoch gewisse Handlungs- und Ermessensspielräume, die – je nach vorherrschender politischer Zielsetzung – eher im Sinne der einen oder der anderen Seite ausgeschöpft werden.
- Selbst wenn sich die öffentliche Verwaltung in der Sache vorschriftsmäßig neutral verhält, wird sie im aktuellen Konflikt häufig dennoch als Partei wahrgenommen und auch als solche behandelt.
- Schließlich haften der öffentlichen Verwaltung in Deutschland immer noch Reste vergangener, obrigkeitsstaatlicher Tradition an. Zusammen mit einer für Laien oft schwer verständlichen Fachsprache erschwert das sowohl bürger- und kundenorientiertes Verwaltungshandeln, als auch die Einnahme einer vertrauenswürdig wirkenden Mittlerrolle in öffentlichen Konflikten.

Die öffentliche Verwaltung kann faktisch kaum hinreichend neutral sein

**Wer so entscheiden
kann, kann nicht
Mediator sein!**

Mediation fußt hingegen auf der eigenständigen Konfliktbearbeitung durch die Konfliktparteien selbst und auf deren freiwilliger Einigung. Sie ist insofern Hilfe zur Selbsthilfe und leistet damit einen Beitrag zur Transformation (vergleiche den Beitrag von KESSEN & ZILIBEN in diesem Studienbrief, Kapitel 2.2.). Zugleich bleibt sie aber auch lösungsorientiert. Diese Rolle kommt dem eingangs beschriebenen Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung zwar nahe, dennoch kann sie von Behördenvertretern nicht oder nur sehr begrenzt wahrgenommen werden: Erstens würde die öffentliche Verwaltung von den Konfliktparteien in der Regel nicht als neutral (genug) akzeptiert – siehe oben – und zweitens hat sie ja am Ende zu entscheiden - das ist mit einer Mittlerrolle und der Idee von Mediation nicht vereinbar!

**Möglichkeiten der
Konfliktvermittlung
durch die öffentliche
Verwaltung**

Denkbar ist aber, dass einzelne Verwaltungsmitarbeiter, denen die Konfliktbeteiligten aufgrund ihrer Person hinreichend Vertrauen entgegenbringen, punktuell in Teilkonflikten eine Mediatorrolle wahrnehmen, wenn sie von den Konfliktbeteiligten als neutral akzeptiert werden und in dem betreffenden Teilkonflikt tatsächlich selbst nicht zu entscheiden haben. Sauberer und sicherer wäre es jedoch, auch die Unterstützung der Bearbeitung solcher Teilkonflikte an externe Mittler zu delegieren.

Möglich erscheint ebenfalls, dass die Behörde eine Schlichterrolle einnimmt: Die Konfliktparteien können versuchen, mit oder ohne Hilfe eines Konfliktmittlers zunächst selbst eine Einigung herbeizuführen, und verpflichten sich dabei vorab, sich im Falle der Nichteinigung in einer bestimmten Zeit dem Spruch eines von ihnen gemeinsam darum gebetenen Schlichters zu unterwerfen. Das kann auch die ohnehin zuständige Behörde sein.

Der Einsatz externer, allparteilicher Konfliktmittler kann der öffentlichen Verwaltung also in bestimmten Fällen – zum Beispiel bei der Durchführung von Erörterungsterminen – helfen, der Rolle als gemeinwohlorientiertem, neutralen Dritten besser gerecht zu werden, als sie es mit eigenem Personal könnte!



Deshalb wurde in den Kommissionsentwurf zum geplanten Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) im vorgesehenen § 89 („Interessenausgleich“) auch ein Passus aufgenommen, der genau das ausdrücklich ermöglichen soll (vergleiche den Beitrag von HEHN, Kapitel 8.5.).

**Unnötige Angst
vor externen
Konfliktvermittlern**

Das beschriebene Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung als „neutraler Dritter qua Amt“ nährt in den Behörden nichtsdestoweniger eine gewisse Skepsis gegenüber dem Einsatz verwaltungsexterner Konfliktmittler, da in ihnen leicht fälschlicherweise unnötige oder gar illegitime Konkurrenz vermutet wird.

Diese Auffassung beruht aber auf einem Missverständnis. Die Zurückhaltung gegenüber dem Einsatz externer, allparteilicher Konfliktmittler dürfte vielmehr auf Angst vor Kontrollverlust beruhen und der irrigen Meinung, die öffentliche Verwaltung müsse in Verwaltungsverfahren alles, auch Konfliktlösungen, selbst bewerkstelligen.

3.4. Notwendigkeit von Umweltmediation

Dort, wo sie zuständige Regelungsinstanz ist, hat die öffentliche Verwaltung allseitig abzuwägen, dabei alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände zu berücksichtigen und auf dieser Basis für eine sachgerechte Regelung zu sorgen. In komplexeren Fällen - und darum handelt es sich bei Umweltkonflikten fast immer - ist es einer Behörde aber praktisch kaum möglich, in einem angemessenen Zeitraum wirklich alle bedeutsamen Umstände überhaupt nur zu erheben, geschweige denn hinreichend ausführlich zu würdigen. Dazu kommt, dass es ja gerade strittig und Gegenstand des Konflikts sein kann, welche Umstände überhaupt als bedeutsam zu gelten haben, und erst recht, wie sie letztlich zu bewerten sind.

Was liegt da näher, als die Sammlung und Bewertung der für den Einzelfall bedeutsamen Umstände zumindest teilweise den Konfliktbeteiligten selbst zu überlassen? Wenn die Konfliktbeteiligten selbst die nötigen Sach- und Wertinformationen zusammentragen und Lösungsvorschläge entwickeln, mit denen sie gemeinsam leben können, nehmen sie der öffentlichen Verwaltung ebenso umfangreiche wie undankbare Arbeit ab und diese kann sich viel besser auf ihre Kernaufgaben konzentrieren: nämlich einen fairen, sachgerechten und zugleich gesetzeskonformen Verfahrensablauf zu gewährleisten und zum Schluss (nur) noch diejenigen Fragen politisch und zugleich fundierter zu entscheiden, über die die Konfliktbeteiligten keinen Konsens erzielen konnten! Somit stellt sich die Frage, wie eine entsprechende Mitwirkung der Konfliktbeteiligten bewerkstelligt werden kann. Die Antwort kann lauten: durch Umweltmediation!

Wohl gibt es in Deutschland im Prinzip bereits Möglichkeiten zur Mitwirkung an politischen und Verwaltungsentscheidungen, wie etwa Bürgerbegehren, Informations- und Mitwirkungsrechte bei Bauvorhaben. Diese Mitwirkungsmöglichkeiten können Einfallstore für den Einsatz von Umweltmediation sein, wenn man sich dafür entscheidet. Sie sind aber – im Sinne der formalen Kooperation gemäß der Unterscheidung von ZILLEN (siehe oben Kapitel 3.2.) – zunächst als reine Informationszulieferung an die öffentliche Verwaltung oder demokratischer Gegenpol zur Exekutive konzipiert, nicht als gemeinsame Konfliktbearbeitung aller, die es angeht. Entsprechend restriktiv werden

Eigentlich muss die öffentliche Verwaltung alle bedeutsamen Umstände eines Falles berücksichtigen – aber das ist praktisch kaum möglich!

Konfliktregelung durch die Konfliktparteien selbst spart viel Arbeit

diese Mitwirkungsrechte in der Praxis oft gehandhabt. Die Bereitschaft, eigene Positionen mit allen Mitteln – auch gerichtlichen – zu vertreten, nimmt so eher zu. Umweltmediation kann hier eine weiterführende Alternative sein, auch wenn nicht Partizipation, sondern eben Konfliktmittlung ihr eigentlicher Zweck ist. Denn sie geht regelmäßig mit einer breiten, freiwilligen Partizipation verschiedenster Konfliktbeteiligter einher – wie sonst könnten diese gemeinsam ihren Konflikt bearbeiten?

Auch wenn in der Kernfrage ein Restdissens verbleibt, bringt Umweltmediation Fortschritte!

Die Erfahrungen mit den bisher in Deutschland durchgeführten Umweltmediationsverfahren zeigen dabei, 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 regelmäßig erreicht werden konnten: verbesserte Informationslage, verbessertes Gesprächsklima, Konsens oder Kompromisse in Teilbereichen, anderweitige Kompensationen, „klarere Fronten“ bei verbliebenem Dissens (vergleiche hierzu ausführlich die beiden Beiträge von Fietkau und von Kostka, Kapitel 5 und 9).

Mediation ist kein Instrument zur eigenen Durchsetzung!

Eine Schwierigkeit besteht in der Praxis häufig darin, dass die Beteiligten in einem Umweltkonflikt zunächst dazu neigen, Mediation in erster Linie als ein Instrument anzusehen, das ihnen helfen kann, ihre eigenen Positionen durchzusetzen, teils aus Unkenntnis der Mediationsmethode, teils aufgrund ihrer konfliktbedingten Fixierungen. Wohl kann das bei der einen oder anderen Position im Laufe des Verfahrens im Ergebnis mal der Fall sein: Die Intention von Mediation ist aber eine ganz andere: eben Konfliktvermittlung.

Eine erfolgreiche Mediation beinhaltet deshalb regelmäßig die Abkehr von einigen ursprünglichen Positionen zugunsten anderer Fortschritte und Gewinne, und zwar bei allen Beteiligten! Echte Bereitschaft, sich auf „die anderen“ einzulassen sowie Offenheit und Flexibilität in den einzelnen Positionen sind daher unverzichtbare Vorbedingung für Mediation. Darauf muss peinlichst geachtet werden, wenn der Einsatz von Umweltmediation erwogen wird!

In politischen Kontexten wird das aufgrund des massiven öffentlichen Entscheidungsdrucks meist nicht genügend berücksichtigt. Wenn Mediation in Betracht gezogen wird, wird sie häufig seitens der Antragsteller und oft auch seitens der Behörden als ein Instrument zur Akzeptanzbeschaffung oder Verfahrensbeschleunigung missverstanden, seitens der Umweltschutzgruppen und anderen Betroffenen als ein reines Instrument

der erweiterten Bürgerbeteiligung. Enttäuschungen, die dann aus solchen Erwartungen und Illusionen fast zwangsläufig resultieren, werden hinterher gerne zu Unrecht dem Mediationsverfahren angelastet.

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 zu einigen und also gegebenenfalls auch der anderen Seite entgegenkommen zu wollen! Diese Bereitschaft ist ein Prüfstein dafür, ob ein Mediationsverfahren aussichtsreich erscheint, und das gilt prinzipiell auch für Umweltmediation.

**Allseitiger echter
Einigungswille als
Prüfstein für den
Einsatz von Mediation**

Insgesamt ist festzustellen, dass sich Umweltmediation als hoffnungsvolle Innovation erwiesen hat. Sie kann helfen bei der Bewältigung von Konflikten

- im politisch-konzeptionellen Bereich:

Integration von Ökologie und Ökonomie, Umsetzung 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, technische und gesellschaftliche Normensetzung;

- in Verwaltungsverfahren:

Standortfragen, Anlagengenehmigung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Verkehrsplanung, Verkehrskonzepte, Abfallwirtschaftskonzepte, öffentlicher Personennahverkehr, Raum- und Landschaftsplanung, Einrichtung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten;

- im Bereich Wirtschaft:

Industrieansiedlung/-umsiedlung, Öko-Audit, umweltfreundliches Management im Unternehmen, betriebliche (beteiligungorientierte) Umweltpolitik, Duales System, Mehrwegquote, Verpackungsverordnung, Rekultivierungsvorhaben, Sanierungen.

Die Alternative dazu sind kostspielige Blockaden, riskante und langwierige Rechtsstreitigkeiten, gesellschaftliche Polarisierungen und Politikverdross!

3.5. Zusammenfassung und Übungsfragen

- Bei der Realisierung potentiell umweltgefährdender Vorhaben muss in den meisten Fällen in Deutschland zuvor eine Zulassung erteilt werden. Durch wen und in welchen Verfahren, ergibt sich aus einer Reihe von Gesetzen, Verordnungen oder technischen Anleitungen. Hierbei gibt es zahlreiche Unterschiede, je nach betroffenem Umweltbereich und Bundesland.
- Dieses ausdifferenzierte Rechtssystem und die starke Stellung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland begünstigen hierarchische Konfliktlösungsversuche: Wenn man sich nicht gleich einigen kann, wird nicht weiter um eine Lösung gerungen, sondern auf die Entscheidung einer übergeordneten Instanz gesetzt: der zuständigen Behörde oder später dem Gericht. Dieses Muster der „Konfliktdelegation nach oben“ stößt bei komplexen Umweltkonflikten aber an Grenzen. Deshalb wird auch bei hierarchischen Konfliktlösungen in förmlichen Verwaltungsverfahren häufig kooperiert. Welcher Grad an Kooperativität aber dabei gewählt wird, ist eine Frage von Verwaltungsstil und -kultur, -führung und -politik.
- Angehörige der öffentlichen Verwaltung neigen dazu, sich selbst als eine Art neutrale Dritte bei der Lösung von Umweltkonflikten zu sehen. Das können sie aber meist nicht wirklich sein, weil die öffentliche Verwaltung im Konflikt oft nicht als hinreichend neutral wahrgenommen wird und sie außerdem letztendlich entscheiden muss. Besser ist es, Konfliktmittlung gemeinsam an externe Dritte zu delegieren, die das Vertrauen aller Konfliktparteien besitzen und in der Sache nicht zu entscheiden haben. Die Behörden kommen dann nicht in Rollenkonflikte und können sich auf sachliche Abwägung und die Entscheidung konzentrieren!
- Die gemeinsame Aufarbeitung der Interessen durch die Konfliktbeteiligten führt in der Regel zu verbesserter Information, verbessertem Klima, Teillösungen und fundierterem Rest-Dissens. Akzeptanz, Verfahrensbeschleunigung und erweiterte Bürgerbeteiligung sind allenfalls Nebenprodukte. Versteifen sich die Konfliktparteien jedoch hierauf, werden sie kaum Erfolg haben. Echter Lösungswille ist demnach Voraussetzung und zugleich die Chance von Umweltmediation. Die Konfliktparteien müssen sich klar machen, ob sie diese Chance nutzen wollen.

Übungsfragen:

Im Folgenden finden Sie eine kurze praktische Reflexion in Form einiger Übungsfragen, die die zentralen Aussagen dieses Kapitels, wie sie vorstehend zusammengefasst wurden, wieder aufgreifen. Stellen Sie sich dazu bitte einmal vor, Sie seien Geschäftsführer oder Geschäftsführerin einer nordrhein-westfälischen Abfallentsorgungsgesellschaft und möchten gerne eine Müllverbrennungsanlage errichten, weil die bisherigen Deponien in Ihrem Landkreis bald voll sein werden. Versuchen Sie dann, die Fragen vor dem Hintergrund des Gelesenen und Ihrer konkreten täglichen Berufspraxis zu beantworten. Wichtig ist dabei weniger, „richtige“ Antworten zu geben, sondern vor allem, ein Gespür für typischerweise auftretende Probleme zu entwickeln, auf die man bei der Bearbeitung von Umweltkonflikten gefasst sein muss.

- Dürfen Sie die Anlage einfach bauen? An wen müssen Sie sich gegebenenfalls wenden? – Wenn Sie stattdessen in Hamburg ansässig wären, wie wäre die Situation dort?
- Niemand wohnt gerne in der Nähe einer Müllverbrennungsanlage. Sie müssen deshalb mit heftigen Widerständen rechnen. Was tun Sie? – Wenn Sie Anwohner wären: Was täten Sie dann? Welche Vorgehensweisen wären noch möglich?
- Was erwarten Sie von der Zulassungsbehörde? – Und aus der Sicht der Behörde: Was halten Sie da für angemessen?
- Sie werden es als Aufgabe der Behörde ansehen, Ihnen zügig Ihre Genehmigung zu erteilen. Halten Sie es auch für deren Aufgabe, Sie mit Bedenken und Änderungswünschen von Anwohnern zu konfrontieren? – Wenn Sie Anwohner wären: Was würden Sie dann von der Behörde erwarten? – Kann die Behörde überhaupt beiden Ansinnen gerecht werden? Wie könnten die widerstreitenden Interessen zum Ausgleich gebracht werden?
- Teile der Bevölkerung werden Ihr Vorhaben ganz verhindern wollen. Warten Sie einfach auf die Verwaltungsentscheidung? Gehen Sie notfalls vor ein zuständiges Gericht oder gehen Sie vorher auf Ihre Gegner zu? Sind Sie gegebenenfalls bereit, Ihr Vorhaben zu modifizieren? Oder erwarten Sie von der öffentlichen Verwaltung, dass diese Ihnen den Weg frei macht? Was könnte Umweltmediation Ihnen dabei nützen?



Literatur zu Kapitel 3



- BENZ, ARTHUR, *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden, 1994.
- BOHNE, EBERHARD, *Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes*. Berlin, 1981.
- BOHNE, EBERHARD, *Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes. Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und anderen rechtlich geregelten Handlungsformen?* *Verwaltungs-Archiv*, 75, 1984, 343ff..
- BOHNE, EBERHARD, COLINO, CÉSAR & PANDOLFINI, ANDREA E., *The Evolution of Integrated Permitting and Inspections of Industrial Installations in the European Union. An Empirical Comparative Analysis of Existing and Emerging Integrated Permitting Procedures, Structures and Decisions in the European Union Member States. First Interim Report to the European Commission*. Speyerer Forschungsberichte, 186. Speyer, 1998.
- BULLING, MANFRED, *Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis*. *Die Öffentliche Verwaltung*, 42, 1989, 277-289.
- ELLWEIN, THOMAS, *Über Verwaltungskunst oder: Grenzen der Verwaltungsführung und der Verwaltungswissenschaft*. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1, 1990, 89-104.
- FUCHS, GERD, HEHN, MARCUS & KOSTKA, DIETER, *Umweltmediation*. Bonn, 1998.
- HILL, HERMANN, *Staatliches Handeln bei veränderlichen Bedingungen*. In: TH. ELLWEIN & J.J. HESSE (Hg.), *Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?* Baden-Baden, 1990, 55-72.
- HILL, HERMANN, *Integratives Verwaltungshandeln – Neue Formen der Kommunikation und Bürgermitwirkung*. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 108, 1993, 973-982.
- HILL, HERMANN, *Kommunikative Problembewältigung bei umweltrelevanten Großvorhaben*. *Die öffentliche Verwaltung*, 47, 1994, 279-286.
- JÄNICKE, MARTIN & WEIDNER, HELMUT (eds.), *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building*. Berlin, Heidelberg & New York, 1997.
- KOSTKA, DIETER, *Außergerichtliche Konfliktregelung in der Praxis: Verwaltung*. In: W. GOTTWALD, D. STREMPER, R.F. BECKENDORFF & U. LINKE (Hg.), *Außergerichtliche Konfliktregelung für Rechtsanwälte und Notare (AKR-Handbuch)*. Loseblattwerk. Neuwied, Krieffel & Berlin, 1997ff., 5.2.17.
- KOSTKA, DIETER, *Kooperationsmanagement*. In: D. FÜRST ET AL. (Hg.), *Planungstheorie und -methoden, Methoden der Umweltplanung*. Hannover, 1999 (in Vorbereitung).

- RONELLENFITSCH, MICHAEL, Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren. Berlin, 1994.
- RUNKEL, SABINE, Umweltkonflikte sachgerecht lösen. Umweltmediation in Deutschland und in den USA. Bochum, 1996.
- SCHWARZ, GERHARD, Konfliktmanagement. Sechs Grundmodelle der Konfliktlösung. 3., erg. Aufl., Wiesbaden, 1997.
- STEINBERG, RUDOLF, Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrswegeprojekten. Natur und Recht, 1, 1996, 6-14.
- TOMERIUS, STEFAN, Informelle Projektabsprachen im Umweltrecht. Möglichkeiten und Grenzen im kooperativen Normenvollzug aus verfassungsrechtlicher Sicht. Baden-Baden, 1995.
- WÜRTEMBERGER, THOMAS, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren. Neue Juristische Wochenschrift, 44, 1991, 257-263.
- ZILLEBEN, HORST (Hg.), Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Opladen, 1998.

4. Ablauf von Umweltmediationsverfahren

VON PETRA VOEBEBÜRGER & FRANK CLAUS

Lernziel für Kapitel 4:

Die nachfolgenden Ausführungen sollen dazu beitragen,

- die Verbindung zwischen verfahrenstheoretischem Hintergrund der Umweltmediation und praktischer Umsetzung aufzuzeigen,
- Aufgaben und Ergebnisse („Produkte“) der Arbeit von Umweltmediatoren kennenzulernen,
- Ansprüche an Qualitätssicherung für Umweltmediation zur Diskussion zu stellen.

Die Philosophie der Mediation besteht insbesondere darin, dass alle Konfliktparteien gleichberechtigt, gleichzeitig und gemeinsam Problemsichten und Sachfragen erörtern, mögliche Lösungsalternativen diskutieren und einen tragfähigen Kompromiss vereinbaren, der für alle einen Gewinn bringt (zu Definition, Zielen und Kennzeichen der Mediation vergleiche im Einzelnen die Beiträge von RUNKEL, Kapitel 1 und von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2). Wie aber wird das praktisch bewerkstelligt, und worauf muss man dabei im Einzelnen achten?

Im Folgenden werden hierzu Vorgehensweisen und Fertigkeiten beschrieben, die in der Praxis dazu beitragen, konfliktträchtige Entscheidungsprozesse entsprechend zu strukturieren. Dabei soll der latente oder offenkundige Konflikt mit der Unterstützung eines Mediators durch das wechselseitige Ausloten von Verhandlungsspielräumen konstruktiv bearbeitet werden. Ziel ist es, alle relevanten Interessen, vertreten durch bestimmte Akteure (englisch: „Stakeholder“), zu einer gemeinsamen Problemlösung zusammenzubringen, damit sie eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung ausarbeiten beziehungsweise aushandeln (vergleiche auch FIETKAU, 1994:4). Den dreiphasigen Ablauf, der dabei typisch ist, veranschaulicht nebenstehende Grafik (vergleiche Kapitel 4.2.).

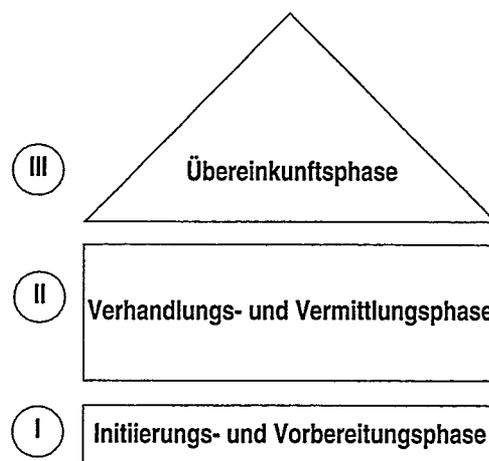


Abbildung 9: Phasen des Mediationsprozesses

4.1. Welche Voraussetzungen erfordert Umweltmediation?

Umweltmediation enthält zwei wesentliche Komponenten: das Prinzip der Interessenvertreter-Mitwirkung und die Unterstützung des Verhandlungsprozesses durch eine allparteiliche Instanz. Ein Dialogprozess verdient nur dann die Bezeichnung Mediation, wenn tatsächlich alle relevanten Interessenvertreter bereit sind, an einer gemeinsamen Lösung mitzuarbeiten. Es ist dabei unerlässlich, dass

Voraussetzungen für Umweltmediation

- alle Beteiligten grundsätzlich kompromissbereit sind,
- der Mediator von allen akzeptiert wird sowie
- ausreichend erkennbare Verhandlungsmasse für eine Lösung existiert, die alle Beteiligten besser als im Status quo stellt ("win-win-Situation").

Paketlösungen statt „entweder – oder“

Ausreichende Verhandlungsmasse ist die Grundlage für eine Paketlösung beziehungsweise das Aushandeln von Kompromissen in Teilaspekten. Als Verhandlungsgegenstände werden strittige Sachfragen identifiziert, nicht grundlegende, unumstößliche Werte.

In der Summe sind die Anforderungen hoch. Es ist nicht leicht, gemeinwohlfreundliche Lösungen bei egoistischer Orientierung der Beteiligten zu erreichen. Gleichwohl zeigt die Praxis, dass Konfliktmanagement auch unter diesen Voraussetzungen Chancen bietet.

4.2. Welche Phasen kennzeichnen den Mediationsprozess?

Die Phasen des Mediationsprozesses

Für den Ablauf von Umweltmediation gibt es keine starren Vorgaben. Das Verfahrenskonzept sollte an die jeweils spezifische Situation individuell angepasst und sorgfältig vorbereitet werden. Wie zuvor dargestellt, können drei Phasen unterschieden werden:

<p>① Initiierungs- und Vorbereitungsphase</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Anstoss durch Initiator • Klärung der Finanzierung • Auffinden eines Konfliktmittlers oder 'Prozessmanagers' • Interessen- und Konfliktanalyse • Auswahl der Verhandlungsteilnehmer • Bereitstellung der Informationsgrundlagen
<p>② Verhandlungs- und Vermittlungsphase</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsspielräume öffnen (auf Interessen konzentrieren, nicht auf Positionen) • win-win-Lösungen suchen • Verhandlungspakete schnüren
<p>③ Übereinkunftsphase</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Festschreiben der Ergebnisse • Vereinbarungen zur Umsetzungskontrolle

Abbildung 10: Konfliktmanagement-Verfahrensschritte

Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an GÄBNER, HOLZNAGEL, LAHL (1992: 34)

Als Beispiel für die zeitliche Verteilung der Phasen sei hier ein Zeitplan aus einem Mediationsverfahren wiedergegeben:

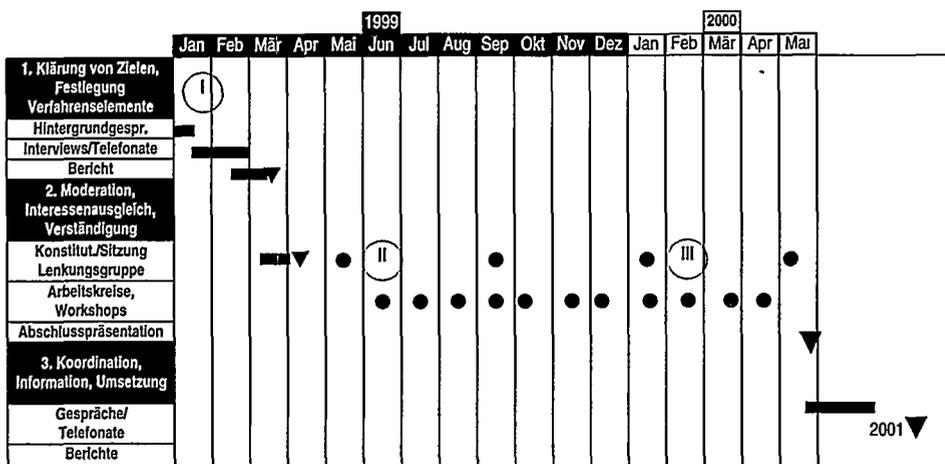


Abbildung 11: Beispielhafter Zeitplan eines Umweltmediationsverfahrens

Quelle: eigene Darstellung

4.2.1. Das Verfahrenskonzept entwerfen: Initiierungs- und Vorbereitungsphase

Zunächst braucht Konfliktmanagement einen Anstoß. In Deutschland ist bisher die Initiative mit wenigen Ausnahmen von den mit der Planung befassten (Umwelt-)Behörden ausgegangen. Denkbar ist jedoch auch, wie die US-amerikanischen Erfahrungen zeigen, dass private Unternehmen oder Umweltverbände die Idee alternativer Wege aufgreifen.

Aufgaben des Mediators

Ist der Wille zum Konfliktmanagement vorhanden und die Finanzierung gesichert, wird das Gelingen auch von der als Mediator gewonnenen Person abhängen. Ob Chancen zur Verständigung bestehen, entscheidet sich nach Abschluss der Vorbereitungsphase. Falls ja, ist es die Aufgabe von Mediatoren, ein Konzept für den Verhandlungsprozess vorzuschlagen. Es sind dabei prozedurale, psychologische und inhaltliche Aspekte zu berücksichtigen. Um die geforderte Allparteilichkeit zu gewährleisten, sollte die Mediation durch Externe erfolgen, das heißt durch Personen, die weder vom Auftraggeber beeinflusst werden, noch von persönlichen Beziehungen zum Konfliktgegenstand oder den beteiligten Akteuren (zu Qualifikation und erfolgsnotwendigen Fähigkeiten vergleiche zum Beispiel GABNER, HOLZNAGEL & LAHL, 1992:62-64; FIETKAU, 1994:17-18; ZILLEBEN, 1996: 10-12).

Interessen- und Konfliktanalyse

Die Vorbereitungsphase dient der Interessen- und Konfliktanalyse (vergleiche Kapitel 4.3.2.). Mediatoren recherchieren unter anderem im persönlichen Gespräch mit relevanten Akteuren die Streitgegenstände, Positionen und Interessen der Akteure sowie deren Einschätzung möglicher Handlungsoptionen. Dazu gehört weiterhin, sofern bereits Spannungen aufgetreten sind, der bisherige Konfliktverlauf. Auf dieser Basis schließt sich die Auswahl der zu beteiligenden Interessengruppen und der sie vertretenden Teilnehmer als Vorschlag für eine konstituierende Sitzung eines Mediationsgremiums an.

4.2.2. Den Prozess moderieren und organisieren: Verhandlungs- und Vermittlungsphase

Grundlage: Vorschlag des Mediators

Nach der konstituierenden Sitzung, in der die Teilnehmer abschließend festgelegt und der Mediator oder das Mediationsteam als von allen akzeptiert bestätigt werden sollten, beginnt die Verhandlungs- und Vermittlungsphase. Zuerst gilt es, Einigung über den Verhandlungsrahmen zu erzielen. In einem nächsten Schritt werden die durch den Mediator vorstrukturierten Ziele, Inhalte und zeitlichen Rahmenbedingungen für die Verhandlungen diskutiert und in der Regel in einer Übereinkunft festgeschrieben. Auch eine Verständigung über Festlegungen, die die Sit-

zungen betreffen, beispielsweise Stimmberechtigung, Abstimmungsmodi, Kosten-erstattung, Umgang mit den Medien sowie Erweiterungs- und Ausschlussregeln, ist zu Beginn empfehlenswert.

Mediatoren sollten darauf hinwirken, Informationsdefizite auszugleichen. Alle Beteiligten müssen über ausreichende Informationen verfügen und Zugang zu allen entscheidungsrelevanten Daten und Fakten haben. Erst auf dieser Basis ist eine Konfliktbearbeitung sinnvoll und möglich. Auf der Grundlage der gemeinsamen Problem- beziehungsweise Zielbeschreibung werden in den Sitzungen Lösungsoptionen diskutiert mit dem Ziel eines tragfähigen Kompromisses. Statt aber nur nach *der* (Gesamt-)Lösung zu suchen, liegt die besondere Chance der Mediation darin, verschiedene Teillösungen, auch in Einzelfragen, zu entwickeln. Ein Interessenausgleich kann dabei durch umfassende Verhandlungspakete erleichtert werden. Diese Pakete können zum Beispiel Kompensations- oder Ersatzmaßnahmen beinhalten, damit ein Konsens erreicht werden kann (vergleiche auch den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, vor allem Kapitel 2.1.3.).

**Verhandlungspakete
schnüren für „win-win-
Lösung“**

4.2.3. Die Erarbeitung und Umsetzung von Lösungspaketen begleiten: Übereinkunftsphase und Nachbereitung

Die so gefundenen Ergebnisse haben dann Aussicht, umgesetzt zu werden, wenn sie von den Teilnehmern und auch von den durch sie vertretenen Organisationen, Unternehmen oder Parteien in vollem Umfang mitgetragen werden. Deren Zustimmung kann durch Unterzeichnung eines Abschlussdokumentes festgeschrieben werden. Auch ein förmlicher Vertragsabschluss kann gegebenenfalls zweckmäßig sein. Bestandteil dieser oder jener Übereinkunft sollten festgelegte Kontrollmechanismen zur Überwachung des Vollzuges sein. Eine Möglichkeit besteht darin, den Mediator zu beauftragen, die Teilnehmer in regelmäßigen Intervallen mit einem Bericht über den Stand der Umsetzung zu informieren.

4.3. Welche Aufgaben enthält die Vorbereitungsphase?

In der Praxis besteht häufig Handlungsdruck und Zeitnot. Ein Mediationsverfahren soll nach der Vorstellung der Teilnehmer schnell zu umsetzungsreifen Ergebnissen führen. Nachfolgend wird gezeigt, dass umfassende und zum Teil zeitintensive Vorarbeit notwendig ist, um die Verhandlungs- und Vermittlungsphase effizient und effektiv gestalten zu können. Dabei ist zu bedenken, dass sich der damit ver-

**Dominanz der
Lösungsorientierung
bei den Teilnehmern**

bundene Aufwand lohnt, wenn durch die Mediation unproduktive Konflikte sowie Verzögerungen durch gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden werden.

**Analyse der
Rahmenbedingungen**

Die Vorbereitungsphase dient dazu, die unterschiedlichen Positionen, Interessen, Argumente und Streitgegenstände der Beteiligten detailliert herauszuarbeiten. Untersucht wird darüber hinaus die Erscheinungsform des Konflikts sowie das „Kräftespiel“ der Akteure mit ihren Einflussmöglichkeiten und Beziehungen untereinander.

Das Auswerten schriftlicher Materialien und Interviews ist die Hauptaufgabe in dieser Phase. Die gesammelten Informationen und Erkenntnisse bilden die Grundlage für ein maßgeschneidertes Verfahrenskonzept. In Abhängigkeit von den spezifischen Rahmenbedingungen können diese Aufgaben einen Zeitrahmen von drei bis sechs Monaten umfassen.

**oberflächliche
Vorbereitung
= schlimmster Fall**

Eine oberflächliche Vorbereitung ist wenig erfolgversprechend, weil sie die Gefahr von Frustration und Konfusion während der Verhandlungsphase birgt. Deshalb ist es bei den vorbereitenden Gesprächen besonders wichtig, unrealistische Erwartungen, zum Beispiel bezogen auf Verfahrensspielräume und Ziele, zu korrigieren. Auch während der Sitzungen drohen Fettnäpfchen: Mangelnde Kenntnis der persönlichen Ebene und der lokalen Besonderheiten kann dazu führen, dass Mediatoren die Konfliktursachen falsch einschätzen. Eine faire Prozessgestaltung ist in solchen Fällen kaum möglich (zu Gesetzmäßigkeiten sozialer Prozesse vergleiche auch den Beitrag von FIETKAU, Kapitel 5).

4.3.1. Sich ein Bild der Situation verschaffen: Hintergrundgespräche

In Hintergrundgesprächen sollen sachliche Kenntnisse zum Thema und Informationen über Machtstrukturen und Beziehungen gewonnen werden.

Sache und Themen

Der erste Schritt besteht darin, sich einen Überblick über die Situation zu verschaffen. Dazu können einerseits schriftliche Quellen herangezogen werden, zum Beispiel Planungsunterlagen, Gutachten, Presse-Artikel, Gerichtsbeschlüsse, Rats- und Ausschussprotokolle, Informations- und Protestschreiben et cetera.

Macht und Beziehungen

Den zweiten Schritt bilden Hintergrundgespräche mit wenigen zentralen Personen. Dies ist eine wertvolle Methode, um aus verschiedenen Blickwinkeln Hinweise auf die Konfliktparteien, deren Argumentationslinien und Beziehungen

untereinander zu erhalten. Die beteiligten Akteure handeln zwar als Einzelpersonen in unterschiedlichen Rollen, stehen aber auch untereinander in Verbindung, in Abhängigkeits- oder Machtgefügen.

Wer sind geeignete Gesprächspartner für Hintergrundgespräche? Wer kennt die Strukturen – ohne selbst (noch) eingebunden zu sein? Hier gibt es eine Reihe von möglichen Ansprechpartnern, zum Beispiel Pensionäre oder ehemalige Amtsinhaber aus dem politisch-administrativen Bereich beziehungsweise Verbänden.

Bei der Klärung des Beziehungsgefüges geht es um eine Einschätzung der Einflußmöglichkeiten. Das betrifft sowohl die eigenen, als auch die der anderen Beteiligten. Auch die Frage nach Kooperationspartnern und der Form einer möglichen Zusammenarbeit erhellt das Netzwerk.

**Akteure, Beziehungs-
und Einflussmuster**

Hintergrundgespräche liefern neben wertvollen Interna eine Liste wichtiger Akteure und Informationen über deren Beziehungsnetz. Die Akteure sind gleichzeitig potentielle Gesprächspartner für die Interessenanalyse (vergleiche Kap. 4.3.2.). Kenntnisse darüber sind bedeutsam für die Zusammensetzung eines Mediationsgremiums, weil die Mediatoren über absehbare Koalitionen oder Beziehungsprobleme zwischen einzelnen Akteuren informiert sind.

Ergebnisse

4.3.2. Interessen und Positionen kennenlernen: Interessenanalyse

Visualisierung des Netzwerks:

Es kann hilfreich sein, die Gesprächspartner zu bitten, ihre Sicht des Konflikt- und Beziehungsmusters zu visualisieren. Eine Möglichkeit besteht zum Beispiel darin, Karteikärtchen, die mit relevanten Personen oder Organisationen beschriftet sind, so um den Konfliktgegenstand gruppieren und kommentieren zu lassen, dass ein Bild entsteht (vergleiche VOßBÜRGER & WEBER, 1998:95ff). Die Fragestellungen: „Welchen Einfluss haben die Beteiligten auf die Auseinandersetzung?“ und: „Welche Beteiligten stehen einander nahe beziehungsweise haben nichts miteinander zu tun?“ werden als Entfernung zum Konfliktgegenstand beziehungsweise als Clusterbildung operationalisiert. Ein Vergleich der auf diesem Wege entstandenen Muster gibt Aufschluss über Analogien und Unterschiede in der Selbst- und Fremdwahrnehmung der Beteiligten.

Die Ergebnisse der vorausgegangenen Hintergrundgespräche sorgen, wenn sie sorgfältig geführt wurden, in der Regel für einen ausreichenden Informationsstand des Mediators, um Interviews mit den ermittelten Interessenvertretern führen zu können. Das ist einerseits für die Interpretation der Antworten wichtig und ande-

**Information,
Motivation,
Vertrauensbildung**

rerseits für die Motivation der Gesprächspartner, sich alternativen Formen des Konfliktmanagements zu öffnen. Vertrauensbildung ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Aspekt, da die Adressaten gegebenenfalls zu den Teilnehmern des beabsichtigten Mediationsverfahrens gehören.

Adressaten Nach dem „Schneeballprinzip“ werden weitere relevante Gesprächspartner (Interessenvertreter) ergänzend hinzugezogen. Im Idealfall werden Interviews im Rahmen persönlicher Begegnungen durchgeführt. Im einen oder anderen Fall mag jedoch auch ein telefonischer Kontakt ausreichen. Dies ist eine Frage der Verhältnismäßigkeit und letztlich auch des finanziellen Rahmens.

Eine gründliche Vorbereitung ist unerlässlich. Dazu gehören auch ein geeigneter Gesprächsleitfaden zur flexiblen, aber vergleichbaren Strukturierung der Interviews und Überlegungen zur Gesprächsdramaturgie. Folgende Themenkomplexe sind für die Interessenanalyse von Bedeutung:

- Inhalte der Gespräche**
- Positionen und Interessen
 - Argumentationsfelder und Streitgegenstände
 - Beziehungs- und Einflussmuster
 - Ursachen des Konflikts
 - Verfahrensfragen und Entwicklungsperspektiven

Umgang mit den Gesprächsinhalten Es ist ein Gebot der Fairness, die Gesprächspartner darüber zu informieren, wie die Gesprächsergebnisse verwertet werden, ob sie zum Beispiel in einen Bericht einfließen oder ob ein Protokoll angefertigt wird, und wer Kenntnis oder Einsicht erlangt. Als vertraulich gekennzeichnete Informationen müssen auch vertraulich behandelt werden. Um sich zu vergewissern, dass die Aussagen der Gesprächspartner richtig verstanden und interpretiert wurden, kann es sinnvoll sein, das Gesprächsprotokoll mit ihnen abzustimmen, beziehungsweise ihnen Gelegenheit zur Präzisierung, Relativierung oder Richtigstellung zu geben. Wird darauf verzichtet, besteht die Gefahr, dass neue Konfliktherde entstehen und ein Vertrauensverlust eintritt.

Beispiel für eine FragestellungFragen zur Klärung der Beteiligung am Dialog:

Welche der folgenden Arbeitsziele eines Klärschlamm-Dialogs sind Ihnen wichtig?

- fachliche Grundlagen schaffen?
- Zielvereinbarungen treffen?
- Beratung der Landesregierung?
- Konsens zwischen Akteuren schaffen?
- Einfluss auf die Gestaltung der Klärschlamm Entsorgung nehmen?
- persönliches Interesse an Beteiligung?

Vorrangiges Ziel der Interviewstudien ist das Herausarbeiten der unterschiedlichen Sichtweisen, Interessen und Positionen. Unter Positionen werden Haltungen oder Standpunkte zu einem Konfliktgegenstand verstanden; Interessen hingegen bezeichnen den dahinterliegenden Vorteil oder Nutzen (vergleiche zur Unterscheidung den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.1.2.). Das spezifische Interesse ergibt sich aus dem persönlichen Wertempfinden sowie unterschiedlichem Wissensstand, persönlichen Vorteilen sowie Macht- und Entscheidungsspielräumen. Typische Fragestellungen beziehen sich auf die Meinung oder Sichtweise des Adressaten und seine Beweggründe dafür.

Positionen und Interessen

Typische Fragestellungen in den Interviews beziehen sich auch auf Gründe für die eingenommene Position und auf die Hauptargumente – sowohl für als auch gegen das Projekt oder den Planinhalt.

Aus den Positionen und Interessen leiten sich unterschiedliche Streitgegenstände und Argumente für oder gegen ein Projekt oder einen Plan ab. Es gilt, die jeweiligen Argumentationslinien der Befürworter und Gegner herauszuarbeiten.

Argumentationsfelder und Streitgegenstände

Häufig ist auf der einen Seite eine ökologische und auf der anderen Seite eine ökonomische Argumentationsweise anzutreffen, wie folgende Grafik am Beispiel eines Standortkonflikts um ein Freizeitgroßprojekt illustriert:

Projektbefürworter

Projektgegner

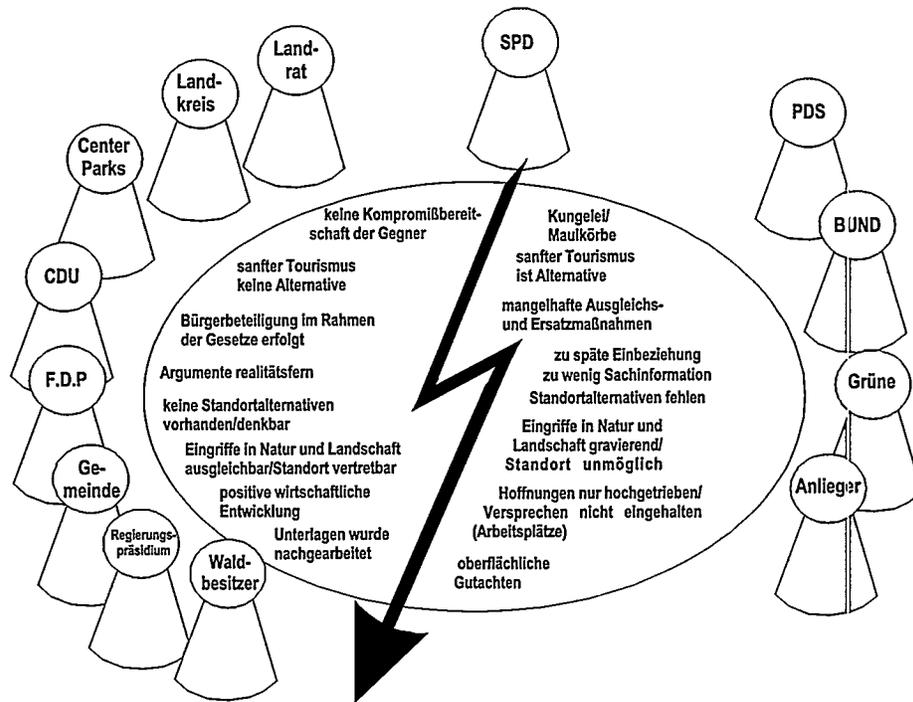


Abbildung 12: Argumentationsfelder von Konfliktparteien

Quelle: VOBEBÜRGER & WEBER, 1998:113

Ursachen des Konflikts

Mit der Interessenanalyse ist auch das Ziel verbunden, mögliche Konfliktursachen zu identifizieren. HAMACHER (1996:6ff.) nennt folgende Typen von Konfliktursachen:

- Strukturelle Probleme einer Situation:

Strukturelle Probleme treten bei administrativen Abläufen auf und sind häufig die Folge organisatorischer Strukturen, zum Beispiel hierarchisch verteilter Entscheidungskompetenzen bei Behörden (vergleiche auch den Beitrag von KOSTKA, Kapitel 3.1.). Je komplexer das Beziehungs-, Abhängigkeits- und Machtgefüge der Akteure ist, desto wahrscheinlicher sind strukturelle Probleme.

- Daten- und Informationsprobleme:

Notwendige Informationen zur Entscheidungsfindung fehlen, Personen sind falsch informiert oder aber die Relevanz vorliegender Daten beziehungsweise deren Interpretation ist strittig.

- Probleme auf der Beziehungsebene:

Selbst- und Fremdbild weichen voneinander ab. Oftmals verschärft dabei der Umgang miteinander den Konflikt, gegenseitige Vorwürfe und Provokationen führen zu Reibungspunkten auf der Beziehungsebene.

- Interessen- und Wertedivergenzen:

Interessenkonflikte entstehen im Streit über wahrgenommene oder tatsächlich divergierende Interessen; Wertkonflikte beruhen auf unterschiedlichen Werte- oder Glaubenssystemen, die vom Gegner nicht wahrgenommen werden oder die mit einem Exklusivitätsanspruch versehen werden.

Im letzten Teil der Interviews geht es darum, die Chancen einer Mediation zu erörtern und gegebenenfalls die Rahmenbedingungen festzustellen, die eine Teilnahme begünstigen würden. Hier erhalten Mediatoren Hinweise über Inhalte einer angemessenen künftigen Arbeitsvereinbarung. Typische Fragestellungen beziehen sich auf Chancen, die latente oder eskalierte Auseinandersetzung zu einem konstruktiven Ende zu bringen, oder auf Erwartungen, die mit der Teilnahme an einer Mediation verbunden wären. Schließlich wird in den Gesprächen erörtert, welche Themen die Gesprächspartner mit dem Dialoggegenstand verbinden. Hier ergeben sich Hinweise auf Themen, die unbedingt auf die Tagesordnung gehören.

**Entwicklungs-
perspektiven**

4.4. Welche Produkte entstehen in der Vorbereitungsphase?

Es empfiehlt sich, die Vorbereitungsphase mit einem schriftlichen Bericht abzuschließen, der zwei Komponenten umfasst: Den ersten Teil bildet eine Zusammenfassung der Erkenntnisse, die mit der Auswertung schriftlicher Materialien und der Interviewstudien verbunden sind. Es folgt eine Einschätzung, ob vor diesem Hintergrund Mediation sinnvoll und durchführbar ist. Falls dies der Fall ist, besteht der zweite Teil aus einem Vorschlag des Mediators für ein Verfahrenskonzept. Das Verfahrenskonzept enthält Vorschläge zur Vorgehensweise, zu Inhalten beziehungsweise Themen und Fragestellung sowie zu den Strukturen für deren Bearbeitung.

**Abschluss der
Vorbereitungsphase=
Konfliktanalyse und
Verfahrenskonzept**

4.4.1. Dokumentation der Konfliktanalyse

Es ist eine vertrauensbildende Maßnahme, die sachlichen Ergebnisse in einem Bericht anonymisiert zusammenzufassen. Dies führt zu Transparenz über die Ausgangsbedingungen aus der subjektiven Sicht des Mediators. Es hat sich in der Praxis bewährt, die Erkenntnisse der Konfliktanalyse zu dokumentieren und allen Gesprächspartnern zur Verfügung zu stellen. Hier eine mögliche Gliederung als Beispiel für eine solche Konfliktanalyse, wie sie in einem konkreten Fall angefertigt wurde:

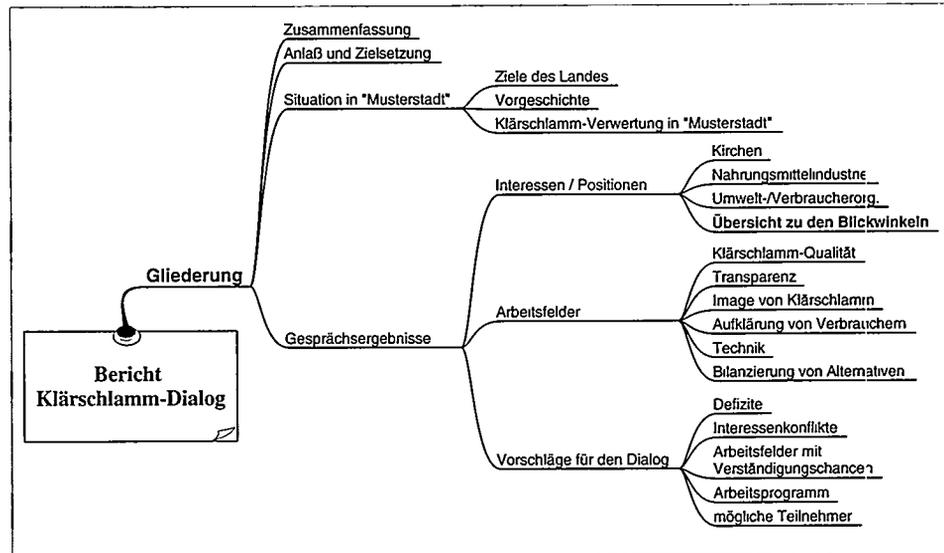


Abbildung 13: Gliederung einer Konflikt- und Interessenanalyse; Quelle: eigene Darstellung

Im besten Fall sorgt ein solcher Bericht über Interessen und Positionen (der durchaus nicht alltäglich ist!) für eine positive, öffnende Wirkung. Die Gesprächspartner können so ein erstes Verständnis für Positionen des Kontrahenten gewinnen. Es entsteht die Chance, eine Eingangsvoraussetzung für einen Dialog zu erfüllen: Konsens über den Dissens herzustellen.

4.4.2. Vorschlag für das Verfahrenskonzept

Das Konzept für ein Mediationsverfahren sollte zu folgenden Punkten Ausführungen enthalten:

Inhalte eines Verfahrenskonzepts

- inhaltliche Verzahnung der Mediation mit formellen Fachplanungen und politischen Entscheidungsprozessen (zeitlicher Ablauf, Vernetzungen, Prioritätensetzung)
- Kompetenzen des eingerichteten Mediationsgremiums (Einbindung in politische Entscheidungsabläufe, Verhältnis zu Interessengruppen, die möglicherweise nicht teilnehmen wollen oder können - hier gilt es in besonderem Masse abzuwägen, ob die Mediation unter diesen Umständen überhaupt möglich erscheint; vergleiche auch den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.2.2.)
- Vorschläge zur Prozessgestaltung (darunter Zusammensetzung des Mediationsgremiums, Ziele und Aufgaben, Zeitrahmen und Programm, Arbeitsvereinbarung, Geschäftsordnung, Öffentlichkeitsarbeit, Rolle des Mediatorenteams)

Die nachfolgenden Erläuterungen enthalten noch weitere Hinweise für die Organisation eines maßgeschneiderten Mediationsprozesses:

Grundsätzlich ist die Teilnahme von Vertretern aller relevanten Interessen erforderlich. Die Erfahrung zeigt, dass bei einer Teilnehmerzahl von 12 bis 15 Personen in direkter Kommunikation miteinander gearbeitet werden kann. Ist die Zahl der unbedingt einzubindenden Personen größer, besteht zum Beispiel die Möglichkeit, Arbeitsgruppen zu bilden oder einen Ausschuss zu wählen, der dem Plenum rechenschaftspflichtig ist.

Zusammensetzung des Gremiums

Das Ziel des Mediationsverfahrens richtet sich nach dem Konflikt. Geht es um die konsensorientierte Entwicklung eines *Konzepts*, zum Beispiel eines Abfallwirtschaftskonzepts? Soll ein *Standort* für ein konkretes Projekt, zum Beispiel einen Flughafen, gesucht werden oder ist die *Projektgestaltung* das Problem? Soll ein bereits eingetretener *Umweltschaden beseitigt* werden, wie zum Beispiel bei der Sanierung bewohnter Altlasten?

Ziele und Aufgaben

Der Zeitrahmen für die Arbeitsphase sollte so beschaffen sein, dass die Sitzungsfolge auch Puffer für Gutachten oder Expertisen zu strittigen Fragen erlaubt. Unverzichtbar ist ein konkreter Termin für den angestrebten Abschluss des Verfahrens. Das Programm dokumentiert die Themen der Sitzung und voraussichtliche Termine.

Zeitrahmen und Programm

In einer Arbeitsvereinbarung oder Geschäftsordnung werden die „Regeln des Miteinander“ festgehalten (vergleiche Kapitel 4.2.1.). Es soll dabei nicht darum gehen, das Verfahren zu formalisieren, sondern die gemeinsame Orientierung zu gewährleisten. Daher stehen Aspekte wie Freiwilligkeit, Bemühen um Verständigung und Konsensorientierung im Vordergrund. In der Regel vereinfacht ein vom Mediator vorgelegter Entwurf die Verabschiedung durch das Mediationsgremium. Das abfallwirtschaftliche Beispiel „Runder Tisch Bremen“ (Abbildung 13) vermittelt einen Eindruck, wie ein solches Dokument (vergleiche auch Anhang) aussehen könnte (die Bezeichnung „Moderatoren“ statt „Mediatoren“ wurde aus situativen Gründen unabhängig von der hier im Studienbrief zugrundegelegten definitiven Abgrenzung gewählt; vergleiche dazu den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.3.6.).

Arbeitsvereinbarung, Geschäftsordnung

Transparenz gehört zu den wesentlichen Anforderungen an Partizipations- und Mediationsprozesse. Deshalb gehören auch Ausführungen zum Umgang mit der Öffentlichkeit zum Verfahrenskonzept. Art und Umfang ist von der Situation vor Ort abhängig. In der Regel gibt es ein Informationsnetzwerk, an das regelmäßig

Öffentlichkeitsarbeit

<p>(...) 4. Sitzungen und Tagesordnung</p> <p>4.1 Die Treffen des Runden Tisches richten sich nach dem selbst formulierten Zeitplan (...).</p> <p>4.2 Die Moderatoren laden die Mitglieder rechtzeitig unter Angabe der Tagesordnung ein.</p> <p>4.3 Alle Beteiligten können Vorschläge zur Tagesordnung unterbreiten. Über die Tagesordnung wird mit einfacher Mehrheit abgestimmt.</p> <p>4.4 Die Sitzungen des Runden Tisches sind in der Regel nicht öffentlich. Die Öffentlichkeit kann mit einfacher Mehrheit zugelassen werden.</p> <p>4.5 Das Protokoll wird von den Moderatoren erstellt. Es ist öffentlich.</p> <p>4.6 Die Empfehlungen und Stellungnahmen sollen möglichst im Konsens abgegeben werden. Falls das nicht möglich ist, beschließt der Runde Tisch mit einfacher Mehrheit der anwesenden Beteiligten (sofern diese Arbeitsvereinbarung nichts anderes regelt).</p> <p>4.7 Die Empfehlung für einen oder mehrere Standorte für eine Reststoffdeponie kann nur im Konsens erfolgen.</p> <p>4.8 Der Runde Tisch ist arbeits- und beschlussfähig, wenn 75 % der Stimmberechtigten anwesend sind. Falls weniger Stimmberechtigte anwesend sind, wird bei Sitzungsbeginn beraten, ob und wie gearbeitet wird.</p> <p>5. Verhältnis zu den zuständigen Behörden</p> <p>5.1 Der Runde Tisch kann Anregungen an die zuständigen Behörden erarbeiten.</p> <p>5.2 Der Runde Tisch bittet um die Möglichkeit, seine Position in Fachdeputationen einzubringen.</p> <p>5.3 Die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen bleiben unberührt. [...]</p>	
---	--

Abbildung 14: Auszug aus der Arbeitsvereinbarung des „Runden Tisches Bremen“ (die komplette Arbeitsvereinbarung ist beispielhaft im Anhang dieses Studienbriefs abgedruckt)

Quelle: WIEDEMANN, KARGER, CLAUS & GREMLER (1994:Anhang)

Zwischenergebnisse übermittelt werden. Typische Adressaten sind zum Beispiel politische Gremien, Medien oder sonst interessierte Organisationen. Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, je nach Bedarf Rundbriefe für die allgemeine Öffentlichkeit zu verfassen. Für den Fall, dass die Medien nicht am Verfahren beteiligt sind, sollten häufig Pressemitteilungen übermittelt werden, beispielsweise durch den Mediator im Auftrag des Mediationsgremiums. Bei wichtigen (Zwischen-)Entscheidungen können Pressekonferenzen sinnvoll sein.

Mediatoren sollen die Diskussion im Verfahren ziel- und ergebnisorientiert fördern (zu Erfolgsindikatoren vergleiche den Beitrag von KOSTKA, Kapitel 9). Sie gestalten den Prozess, nehmen aber keine inhaltliche Position ein. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die unterschiedlichen Sichtweisen transparent zu machen und Konsenschancen auszuloten.

Rolle des Mediators

Die Prozessgestaltung eines Mediationsverfahrens ist durch einen Dreiecksvertrag zwischen Auftraggeber, Mediatoren und Teilnehmern gekennzeichnet. Dies sollte bei der Vorbereitung berücksichtigt und nach außen kommuniziert werden. Beim „Runden Tisch Bremen“ (1993/94) führte das beispielsweise unter anderem zu folgenden Erkenntnissen (vergleiche WIEDEMANN, CLAUS & GREMLER, 1994:37):

- Die Mediatoren brauchen die Unterstützung des Auftraggebers bei der Vorbereitung und der Planung der Mediation.
- Der Auftraggeber muss sich darüber im klaren sein, dass eine erfolgreiche Vorbereitung der Mediation Freiheitsgrade für die Mediatoren im Verfahren verlangt. Diese Freiheitsgrade müssen insbesondere im Hinblick auf Auftragslage und Verfahrensregeln bestehen.
- Der Auftrag kann zunächst nur im Ausloten der Möglichkeiten für die Durchführung einer Mediation bestehen, nicht aber in dem Ziel, ein Mediationsverfahren unbedingt zu installieren.
- Die erfolgreiche Vorbereitung auf ein Mediationsverfahren verlangt eine offene Vorgehensweise. Die Planung und der Entscheidungsstand dürfen noch nicht so weit fortgeschritten sein, dass Erörterungen der Mediationsrunde nicht mehr entscheidungsrelevant sind.
- Für alle künftigen Teilnehmer muss gerade die Entscheidungsrelevanz der Mediation deutlich sein. Hierbei sind neben der kritischen Zeitvariablen auch der Sach- und Planungsstand sowie das öffentliche Vertrauen in den Auftraggeber von Bedeutung. Frühere Erfahrungen mit Verfahren zur Bürgerbeteiligung sind dabei ausschlaggebend.
- Nicht formale Absprachen, Abstimmungsregeln auf Grundlage des Mehrheitsprinzips und ähnliches sind bei der Vorbereitung in den Mittelpunkt zu rücken, sondern informelle Konsensregeln. Das heißt, die Vorbereitung auf das Mediationsverfahren muss bereits nach verständigungsorientierten Prinzipien im Sinne der Mediationsphilosophie erfolgen, das heißt offene Vorgehensweise, klare Vorgaben, Fairness und Transparenz.

Die Akzeptanz des Mediatorenteams steht und fällt mit der Akzeptanz (= Nachvollziehbarkeit und Zustimmung) seiner Verfahrensvorschläge. Auch wenn es

noch Veränderungen an den Vorschlägen geben kann und soll, so muss die Grundlinie doch akzeptiert werden. Die Zustimmung zum Verfahren zu erhalten, ist daher die erste wesentliche Hürde für den Erfolg der Mediation.

4.5. Qualitätsstandards

In Mediationsverfahren sind zwei Prinzipien von besonderer Bedeutung:

Grundprinzipien zur Qualitätssicherung

- Die Garantie für ein faires Verfahren und
- Die Garantie für eine kompetente Lösung.

Dies erfordert, wie zuvor dargestellt, eine umfassende Vorbereitung, ein maßgeschneidertes Verfahrenskonzept sowie die Dokumentation und Auswertung der Ergebnisse. Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über Qualitätsstandards für Umweltmediation. Diese Standards beruhen auf den Erfahrungen der Mitglieder der Interessengemeinschaft Umweltmediation e.V. (IGUM) aus der Praxis alternativer Konfliktmittlung in Deutschland und wurden im April 1999 von einer

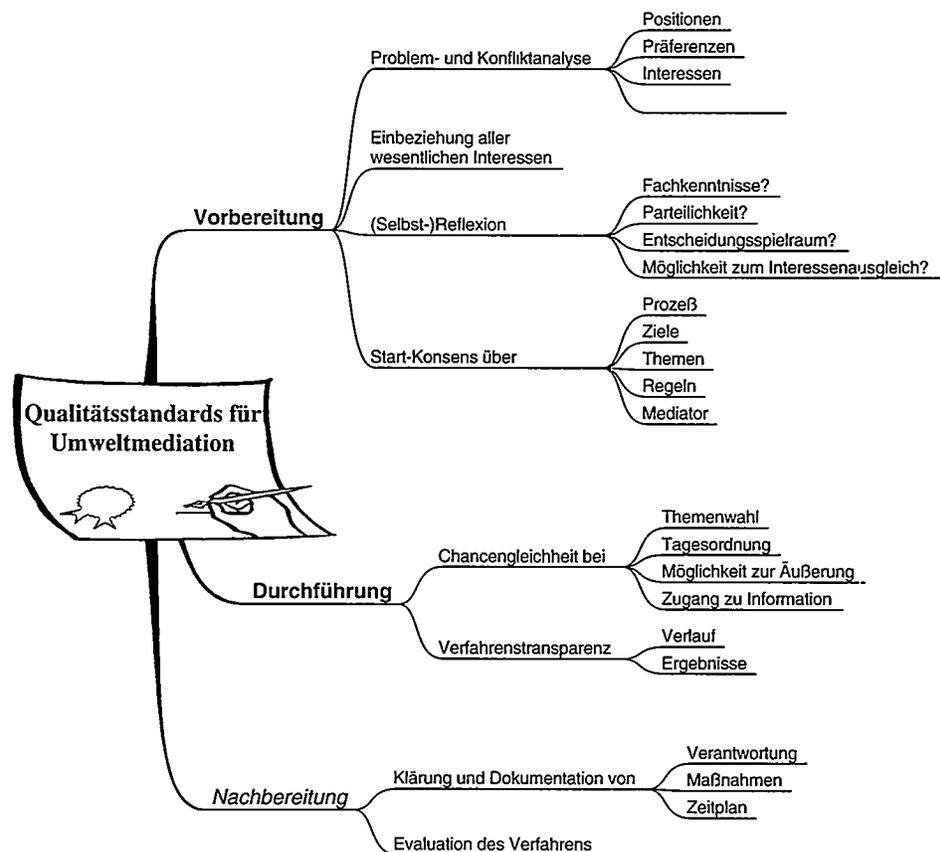


Abbildung 15: Qualitätsstandards für Umweltmediation

Quelle: IGUM e.V., 1998

Arbeitsgruppe des Fördervereins Umweltmediation, bestehend aus Vertretern der Fernuniversität Hagen, der Universität Oldenburg, der MEDIATOR GmbH und dem Deutschen Anwalt-Verein zu einer Leitlinie weiterentwickelt, die im Begriff ist, in Deutschland Maßstäbe für Umweltmediation zu setzen (vergleiche Anhang).

Zu einer guten Vorbereitung gehört eine Problem- und Konfliktanalyse, aus der Positionen, Präferenzen und Interessen für alle Beteiligten transparent werden. Dem Mediatorenteam muss es gelingen, alle wesentlichen Interessen einzubeziehen. Spätestens an den Abschluss der Vorbereitung gehört eine (Selbst-)Reflexion, in der die folgenden Fragen beantwortet werden müssen:

Vorbereitung

- Sind die Fachkenntnisse des Mediatorenteam ausreichend?
- Gelingt es, in der Sache allparteilich zu bleiben?
- Bestehen ein Entscheidungsspielraum und die Möglichkeit zum Interessenausgleich?

Es muss dem Mediatorenteam gelingen, einen Start-Konsens über den Prozess, dessen Ziele, die Themen, die Regeln und das Mediatorenteam selbst zustande zu bringen.

Während der Mediation zeigt sich hohe Qualität darin, dass die Chancengleichheit bei der Wahl der zu bearbeitenden Themen, der Aufstellung der Tagesordnung, der Möglichkeit zur Äußerung und beim Zugang zu Information gewährleistet ist. Verfahrenstransparenz zeigt sich besonders in Klarheit über den Verlauf und die Ergebnisse des Mediationsverfahrens.

Durchführung

Eine gute Nachbereitung besteht in einer Klärung und Dokumentation von Verantwortlichkeiten für Vereinbarungen, Maßnahmen und den dahinterstehenden Zeitplan. Eine zugängliche Evaluation des Verfahrens (mit einer zeitlichen Distanz) optimiert die Prozesserfahrungen des Mediatorenteam und von Außenstehenden.

Nachbereitung

4.6. Zusammenfassung und Übungsfragen

„Den Stein ins Rollen bringen“ – das ist das Kernthema dieses Beitrags. Den Einstieg bildet eine zusammenfassende Darstellung von Philosophie, Voraussetzungen und Ablauf eines Mediationsverfahrens. Es werden drei Phasen unterschieden: eine Initiierungs- und Vorbereitungsphase, eine Verhandlungs- und Vermittlungsphase und eine Übereinkunftsphase.

Anschließend erfolgt die vertiefte Darstellung der Initiierungs- und Vorbereitungsphase, das heißt der ersten Schritte vor der konstituierenden Sitzung eines Mediationsgremiums. Die Schlüsselfunktion dieser Phase wird herausgearbeitet und alle damit verbundenen Aufgaben eines Mediators beziehungsweise einer Mediatorin umschrieben und durch Praxisbeispiele illustriert.

- Die Vorbereitungsphase dient dazu, die unterschiedlichen Positionen, Interessen, Argumente und Streitgegenstände der Beteiligten detailliert herauszuarbeiten. Untersucht wird darüber hinaus die Erscheinungsform des Konfliktes sowie das „Kräftespiel“ der Akteure mit ihren Einflussmöglichkeiten und Beziehungen untereinander.
- Diese Interessenanalyse erfolgt vor allem auf der Basis von Interviews mit relevanten Akteuren. Hier erhalten Mediatoren auch Hinweise auf mögliche Konfliktursachen, beispielsweise Daten- und Informationsprobleme, Probleme auf der Beziehungsebene oder Interessen- und Wertedivergenzen.
- Den Abschluss der Vorbereitungsphase bilden zwei Produkte: erstens eine Dokumentation der Analyse mit einer Einschätzung, ob ein Mediationsverfahren sinnvoll und durchführbar ist; zweitens gegebenenfalls ein Vorschlag für das Verfahrenskonzept. In dem Vorschlag zum weiteren Vorgehen sind insbesondere Aussagen zu Zusammensetzung, Zielen und Aufgaben, Zeitrahmen und Programm, „Regeln des Miteinander“, Öffentlichkeitsarbeit und zur Rolle des Mediators enthalten.

Fragen und Aufgaben:

- Was passiert in den verschiedenen Phasen eines Mediationsverfahrens?
- Wer hat welche Aufgaben, um ein Mediationsverfahren vorzubereiten?
- Wie kann die „gute Praxis“ der Umweltmediation gewährleistet werden?



Literatur zu Kapitel 4

FIETKAU, HANS-JOACHIM, Leitfaden Umweltmediation. Hinweise für Verfahrensbeteiligte. Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 9. Berlin, 1994.



GABNER, HARTMUT, HOLZNAGEL, BERND & LAHL, UWE, Mediation: Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten. Planung und Praxis im Umweltschutz, Bd. 5. Bonn, 1992.

HAMACHER, WINFRIED, Konfliktmanagement im Umweltbereich: Instrument der Umweltpolitik in Entwicklungsländern. DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ) GMBH (Hrsg.), Dokumentation eines Fachgespräches am 10.11.1995 in der GTZ. Eschborn, 1996.

VOBEBÜRGER, PETRA & WEBER, ANDREA, Planerischer Umgang mit Freizeitgroßprojekten – Bausteine zum Konfliktmanagement eines „Center Parcs“-Projektes. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Nr. 86. Dortmund, 1998.

WIEDEMANN, PETER M., CLAUS, FRANK & GREMLER, DIETER, Einrichtung und Konstituierung des Runden Tisches Bremen. In: F. CLAUS & P.M. WIEDEMANN (Hrsg.): Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte. Taunusstein, 1994.

WIEDEMANN, PETER M., KARGER, CORNELIA R., CLAUS, FRANK & GREMLER, DIETER, Runder Tisch zur Deponiestandortsuche Bremen. FORSCHUNGSZENTRUM JÜLICH GMBH (Hrsg.), Arbeiten zur Risiko-Kommunikation, Heft 46. Jülich, 1994.

ZILLEBEN, HORST, Gutachten zur Errichtung einer Institution für Umweltmediation. In: ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR UMWELTFRAGEN E.V. (Hrsg.), Untersuchung zur Einrichtung einer Institution für Umweltmediation. Machbarkeitsstudie. Bonn, 1996.

5. Psychodynamik und Gestaltung von Mediationsverfahren

von HANS-JOACHIM FIETKAU

Bisher haben Sie Theorie, gesellschaftlichen Hintergrund und generellen praktischen Ablauf von Umweltmediation kennengelernt. Für den Umgang mit streitenden Gruppen sind außerdem psychologische Kenntnisse erforderlich. Dies gilt in besonderem Maße für die Mediatoren, aber auch für Mediationsteilnehmer und Mediationsanwender können solche Kenntnisse sehr hilfreich sein. Kapitel 5 bietet deshalb einen Abstecker in die Psychodynamik bei der Vermittlung zwischen streitenden Gruppen.

Lernziel für Kapitel 5:

Durch das folgende Kapitel sollen Sie ein vertieftes Verständnis dafür bekommen, welche Psychodynamik zwischen streitenden Gruppen herrscht. Sie erfahren, vor welchem psychologischen Hintergrund Äußerungen und Verhaltensweisen von Mediationsteilnehmern zu deuten sind, welche besonderen Herausforderungen sich aus dem Gruppenprozess und aus der Gesprächsführung ergeben, und welchen Stellenwert Störungen und Widerstände, Illusionen und Beurteilungen haben.

Über Gesetzmäßigkeiten sozialer Abläufe in Gruppen, den Einfluss von Gruppenprozessen auf die Urteilsbildung und die Folgen bestimmter Verhaltensweisen des Gruppenleiters gibt es ein sehr differenziertes Wissen (STROEBE E., A. HEWSTONE & STEPHENSON, 1996). Gleichwohl kann die Psychologie die Frage, was Sie in einer konkreten Situation am besten tun sollten, nicht beantworten. Sie kann Sie vielleicht vor sehr groben Fehlern bewahren und Hinweise geben. Entscheiden und handeln müssen Sie unter Berücksichtigung Ihres spezifischen Kontextes selbst.

Konstruktives Verhalten in Gruppen lernt man nicht durch Lesen. Üben und Ausprobieren sind notwendig. Es wird nicht gleich alles klappen. Neue Verhaltensmuster beherrscht man erst dann, wenn man diese nicht mehr „bewusst“ einsetzen muss: Als erfahrener Autofahrer denken Sie auch nicht darüber nach, wie man einen Gang wechselt!

Mit Gruppen hat jeder Erfahrung (Sportverein, Arbeitsplatz, Familie, Politik). In vielen Jahren haben Sie Erfahrungen mit Gruppen gesammelt, die Sie nutzen können. Das, was Sie gelernt haben, hat sich offenbar als Verhaltensmuster für Sie

Nutzen der Psychologie beim Umgang mit streitenden Gruppen

bewährt. Behalten Sie das bei, überlegen Sie, was davon für die Mediationssituation passt. Prüfen Sie, ob Sie die folgenden Hinweise für sich aufnehmen und weiterentwickeln wollen. Verlassen Sie sich im Zweifelsfall auf Verhaltensmuster, die Ihnen vertraut sind.

5.1. Soziale Prozesse

5.1.1. Der Anfang prägt

Wenn sich Menschen zusammenfinden, um gemeinsam an der Lösung eines Problems zu arbeiten, machen sie eine Entwicklung durch. Aus einer Ansammlung von Menschen wird eine Gruppe. Eine Gruppe hat eine Struktur, und diese Struktur bildet sich sehr schnell heraus, das heißt, die Gruppe gibt sich (zumeist unausgesprochene) Regeln:

Entstehung von Regeln
bei der
Gruppenbildung

- Der Mediator bekommt eine bestimmte Rolle,
- unter den Verfahrensbeteiligten kristallisieren sich Wortführerschaften heraus (unabhängig von der Gruppengröße in aller Regel weniger als zehn),
- es klärt sich, mit welcher Art von Beiträgen man positiv und mit welchen man negativ auffällt.

Dies alles geschieht sehr schnell. Es ist deshalb wichtig, die Art des Umgangs miteinander sehr frühzeitig so zu prägen, dass eine konstruktive Arbeit möglich wird. Wenn man zum Beispiel möchte, dass die Beteiligten nicht lediglich Konsumenten von Expertenwissen sind, sondern sich frei fühlen, ihre eigenen – vielleicht unausgegorenen – Sichtweisen einzubringen, wird es vernünftig sein, dies von Anfang an zu stimulieren.

5.1.2. Die Eigenverantwortung der Gruppen

Die Gruppe soll selbst
Entscheidungen
treffen – und
nicht der Mediator

Ein wesentliches Ziel der Mediation besteht darin, dass die Teilnehmer ihr Problem selbst lösen und nicht die Verantwortung an andere delegieren. Es wird deshalb vernünftig sein, die Gruppe möglichst viele Entscheidungen selbst treffen zu lassen. Ein Mediator, der alles in die Hand nimmt, kann sich möglicherweise als „dynamisch“ profilieren, dient aber nicht dem genannten Ziel. Es ist erstaunlich, was Mediationsgruppen leisten können, wenn man sie in die Verantwortung nimmt.

Es hat sich sehr bewährt, im Verlauf einer Mediation Teilgruppen zu Teilproblemen ohne den Mediator arbeiten zu lassen. Man bittet zum Beispiel drei bis fünf Teilnehmer, sich während der Mediationssitzung zurückzuziehen und eine Teilfrage zu bearbeiten, an der sich die große Mediationsrunde verhasht hat. Die Abwesenheit des Mediators ist hierbei sehr nützlich. Sie zwingt die Arbeitsgruppe, nach Lösungen zu suchen, und ermöglicht es ihnen nicht, in einer Protesthaltung (zum Beispiel gegen das Vorgehen des Mediators) zu verbleiben. Konsense, die in kleinen Teilgruppen (vorausgesetzt alle Sichtweisen sind gut repräsentiert) erarbeitet werden - vorausgesetzt, alle Sichtweisen sind gut repräsentiert,- werden in aller Regel von der großen Mediationsrunde übernommen. Man stellt sich nicht gegen Kollegen, die Mühe in eine Problemlösung gesteckt haben. Was sich Gruppen selbst ohne äußere Hilfe erarbeitet haben, hat mehr Bestand als Lösungen, die von außen kommen.

Jede direkte Interaktion zwischen den Beteiligten muss gefördert werden. Die zentrale Aufgabe des Mediators besteht darin, durch die Gestaltung des Rahmens Bedingungen zu schaffen, in denen die Verfahrensteilnehmer sich selbst Problemlösungen erarbeiten können. Je mehr die Beteiligten erfahren, dass sie es sind, die Lösungen finden und nicht der Mediator, desto besser ist es für den Verlauf des Verfahrens.

Der Mediator muss Interaktionen fördern, nicht seine eigenen Ziele durchsetzen!

Es ist nicht so wichtig, dass der Mediator seine Ziele durchsetzt, sondern dass die Gruppe lernt, sich selbst klare Ziele zu setzen und Wege zu finden, diese zu erreichen. Wenn die Ziele des Mediators und die Ziele der Gruppe voneinander abweichen, kann der Mediator zwar seine eigenen Vorstellungen darstellen, aber er sollte mangels Erfolgsaussicht nicht versuchen, sich gegen die Gruppe durchzusetzen. Er würde damit nur scheitern.

Stellen Sie sich vor, der Mediator trifft sich zuerst mit der Gruppe A und geht erst dann zur Gruppe B. War das vielleicht lediglich terminbedingt? Natürlich nicht, dabei muss er sich doch etwas gedacht haben; vielleicht wollte er damit seine Einschätzung der Bedeutung der Gruppen zum Ausdruck bringen!

Stellen Sie sich vor, Sie treffen sich als Teilnehmer eines Mediationsverfahrens zwischen den Mediationssitzungen mit einigen anderen Verfahrensbeteiligten - da muss doch etwas dahinterstecken. Vielleicht haben Sie gemeinsam mit ihren Gesprächspartnern überlegt, wie Sie die anderen am besten reinlegen können?

Bei der Gestaltung von Mediation müssen wir uns darüber klar sein, dass alles, was wir (als Mediator oder Teilnehmer) tun oder unterlassen, genau beobachtet wird und Deutungen unterliegt. Es gilt, Fehldeutungen zu vermeiden, die unter Umständen zu erheblichen Störungen des Geschehens führen können. Hier kann

Alles, was getan oder unterlassen wird, wird gedeutet! Deshalb: Transparenz!

es helfen zu fragen (sich selbst oder andere), wie das eigene Verhalten schlimmstenfalls gedeutet werden kann. Aber auch damit werden Sie nicht alle Verdächtigungen vermeiden können. Bemühen Sie sich darum, Ihr Verhalten gegenüber den anderen Verfahrensteilnehmern transparent zu machen. Die Erfahrung zeigt: Man kann vieles tun, wenn man es offen tut!

5.1.3. Über Taktieren und Transparenz

In einer Mediation sollen die Beteiligten offen und ehrlich miteinander umgehen. Das hört sich gut an. Aber geht das? Schließt das taktisches Verhalten aus?

Taktieren ist immer dabei!

Taktieren, Täuschen und Lügen gehören zu den sehr erfolgreichen Verhaltensmustern. Mit ihnen verbindet sich, wie die Soziobiologen zeigen können, evolutionärer Nutzen (SOMMER, 1994). Auch im Alltag kommt kaum jemand ohne diese sozialen Techniken aus. Warum sollte man auf etwas verzichten, was nützt? Zumal wir es ohnehin kaum vermeiden können, dass sich Menschen und Gruppen darüber Gedanken machen, mit welchen Tricks sie ihre Interessen wohl am besten werden durchsetzen können. Das gilt natürlich auch für die Mediation und natürlich auch für den Mediator. Manche Interventionsstrategien, die er erfolgreich (zum Nutzen der Gruppe) einsetzen kann, leben davon, dass die Gruppe die dahinter stehenden Absichten nicht durchschaut.

Auch ist es für den Mediator nicht unbedingt von Vorteil, wenn die Verfahrensbeteiligten in ihren taktischen Überlegungen offen zu ihm sind.

In einem Mediationsverfahren wurde mir als Mediator von einer beteiligten Gruppe angeboten, mich in die taktischen Hintergründe ihres Handelns einzuweißen. Wahrscheinlich war das gut gemeint, vielleicht besonders raffiniert, jedenfalls schien es mir für mich wenig hilfreich. Wenn ich derartige Hintergründe kennen würde, käme ich kaum umhin, sie in mein Handeln einbeziehen. Dies würde bedeuten, dass ich in meinem Handeln für die nicht Eingeweihten undurchsichtig würde und große Schwierigkeiten hätte, jeweils zu sortieren, was ich weiß und sagen darf, und was ich auch weiß, aber nicht sagen darf. Zumindest wenn man ein schlechtes Gedächtnis hat, sollte man auf solche Komplikationen verzichten!

Kollidiert das mit dem „Gebot“ der Offenheit und Transparenz? Nicht unbedingt. Man kann sich ja auch offen darüber verständigen, dass taktisches Verhalten in der Mediation durchaus erlaubt ist. Es gehört zur Offenheit und Ehrlichkeit, offen auch damit umzugehen, dass hinter den Kulissen taktiert wird. Dies berührt die Verbindlichkeit dessen, was auf der Bühne der Mediation geschieht, nicht. Es ist in der Mediation nicht anders als bei rechtsförmlichen Auseinandersetzungen. Auch hier weiß jeder,

dass der andere (Anwalt) taktiert, und gleichwohl kann man zu verlässlichen Verhandlungen kommen, und diese Spielregeln haben sich vielfach bewährt.

Vielleicht sind diese Überlegungen nichts für Menschen, die glauben, dass alles besser würde, wenn wir ohne taktische Spiele auskämen. Als Empiriker kann ich nur dazu sagen, dass wir alle sehr wenig Erfahrungen mit einer solchen sozialen „Realität“ haben. Also: Akzeptieren wir auch in der Mediation Menschen und soziale Prozesse so, wie sie nun mal sind, und verzichten wir darauf, Mediation als einen Ort der Seligen zu sehen und taktisches Verhalten zu verteufeln.

5.1.4. Situationsgestaltung

Was kann der Mediator zu einem konstruktiven Verlauf einer Mediation beitragen? Er muss die Menschen und Organisationen so nehmen, wie sie sind, und sollte nicht versuchen, sie zu verändern! Seine Möglichkeiten liegen darin, ihnen Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sie gut arbeiten können.

Dies wird durch einen Denkfehler behindert, der in der Psychologie (Attributionsforschung) sehr bekannt ist: Wir neigen unter bestimmten Bedingungen dazu, den Einfluss von personengebundenen Merkmalen zu überschätzen gegenüber dem Einfluss von Situationen, in denen die Personen handeln. Diesen Effekt kann man sich leicht plausibel machen:

**Persönliche Merkmale
werden gegenüber
situativen leicht
überschätzt**

Wie Sie von sich selbst wissen, verhalten Sie sich in unterschiedlichen Situationen recht unterschiedlich: gegenüber Ihren Kindern, gegenüber Freunden, gegenüber Kollegen, im Theater, im Gedränge des Berufsverkehrs und so weiter. Man kann also nicht sagen, Sie „sind“ so oder so. Richtiger ist wohl die Aussage, dass unterschiedliche Situationen von Ihnen unterschiedliches Verhalten verlangen, und dass Sie in der Lage sind, diesen unterschiedlichen Rollenerwartungen gerecht zu werden. Dies wissen Sie von sich selbst und vielleicht von Menschen, die Sie gut kennen.

Wenn Ihnen aber jemand sehr fremd ist und Sie ihn nur aus einer Situation (zum Beispiel den Mediationssitzungen) kennen, werden Sie als Erklärung für ein Verhalten, das Ihnen auffällig erscheint, eher von Ihnen vermutete Eigenschaften dieser Person heranziehen (zum Beispiel: Herr X ist sehr zurückhaltend). Das ist zwar einfach, aber zumeist falsch. Wenn Sie mit dem Betreffenden weiter nichts zu tun haben, stört das natürlich nicht weiter. Wenn Sie aber mit ihm zusammenarbeiten wollen oder müssen, kann es günstig sein, zu versuchen, die situative Prägung seines Verhaltens besser zu verstehen.

Wenn Ihnen zum Beispiel auffällt, dass ein Teilnehmer in dem Mediationsverfahren sich durch seine Bemerkungen permanent auf Kosten anderer profilieren will, werden Sie sich unwillkürlich fragen: Warum? – Auf diese Frage können Sie sich selbst unterschiedliche Antworten geben, zum Beispiel:

1. er hat Minderwertigkeitsgefühle oder
2. er steht unter dem Druck seiner Gruppe.

**Situative Einflüsse
lassen sich oft ändern,
persönliche kaum!**

Im ersten Fall hätten Sie die Ursachen in die Person verlegt, im zweiten hätten Sie die Situation verantwortlich für das beobachtete Verhalten gemacht. Wenn Sie sich für 1.) entschieden haben, können Sie an diesem Verhalten nichts ändern. Wenn Sie sich für 2.) entschieden haben, können Sie sich überlegen, ob an den situativen Randbedingungen, die zu dem Verhalten führen, etwas geändert werden kann.

Für Ihre Handlungsfähigkeit ist es also zweckmäßig, sich zu überlegen, welche situativen Einflüsse das beobachtete Verhalten hervorrufen, und in welcher Weise Sie situationsverändernd eingreifen können. Wenn die sozialen Prozesse in einer Mediation nicht zufriedenstellend verlaufen, kann es weiterhelfen, sich zu fragen, wie man die Rahmenbedingungen der Interaktion verändern kann. Hierbei gibt es eine Reihe von Veränderungsmöglichkeiten:

**Möglichkeiten zur
Veränderung der
Rahmenbedingungen
der Interaktion**

- die Räumlichkeiten,
- die Sitzungsdauer und Sitzungsfrequenz,
- die Regeln, nach denen Wortmeldungen berücksichtigt werden,
- die Gestaltung von Sitzungspausen,
- das Protokollieren von Zwischenergebnissen und offenen Fragen auf Flip-Charts,
- Arbeit in Kleingruppen,
- bilaterale Gespräche des Mediators,
- Vereinbarungen zur Vertraulichkeit.

! **Wichtig ist, dass die Verfahrensbeteiligten selbst an der Situationsgestaltung arbeiten. Es kann sinnvoll sein, hierfür eine kleine Arbeitsgruppe einzurichten, die sich darüber Gedanken macht.**

5.2. Die Leistungsfähigkeit von Gruppen

5.2.1. Einzel- und Gruppenarbeit

Die wesentliche Arbeit bei der Umweltmediation vollzieht sich in Gruppen. Aber was leisten Gruppen eigentlich? Diese Frage wurde sehr unterschiedlich beantwortet. Um die letzte Jahrhundertwende genossen Gruppen wenig Wertschätzung. Die Masse, die man von der Gruppe nicht unterschied, galt schlicht als dumm. Erst Mitte des 20. Jahrhunderts rückten Vorteile von Gruppen in den Blick.

Die einschlägige Forschung hat inzwischen ein differenziertes Wissen über konstruktive und destruktive Elemente von Gruppenarbeit hervorgebracht. In (populär-)wissenschaftlichen Publikationen zu Mediation aber gilt Gruppenarbeit in fast dogmatischer Weise als förderlich. Mit ihr verbindet sich oft die Vorstellung, dass Gruppen Leistungen hervorbringen können, zu denen Einzelne nicht fähig sind. Dies ist jedoch in dieser Allgemeinheit nicht der Fall (WITTE, 1998).

Gruppenarbeit ist oft förderlich – aber nicht immer

Die Leistungsfähigkeit von Gruppen variiert tatsächlich beispielsweise stark mit dem Aufgabentypus. Bei Abwägungsprozessen (zum Beispiel: Wie können Argumente gewichtet werden?) sind Gruppen sehr leistungsfähig. Bei additiven Aufgaben („wir ziehen alle gemeinsam an einem Strang“ oder „wir tragen Ideen zusammen“) kann man beobachten, dass sich Einzelne zurückhalten, und dass somit in der Summe weniger produziert wird als in Situationen, in denen die Gruppenteilnehmer allein oder in sehr kleinen (Teil-)Gruppen arbeiten. Bei Alternativentscheidungen schließlich kommt es wesentlich darauf an, ob die dominanten Gruppenmitglieder, die sich durchsetzen, (zufällig) die richtige Auffassung vertreten.

In Gruppendiskursen werden (entgegen der allgemeinen Erwartung) häufig weniger Ideen gefunden als in einer Situation, in der alle Teilnehmer für sich allein nachdenken. Als Gruppenmitglied hat man aber in der Regel einen anderen Eindruck („Illusion des Gruppenvorteils“): Aus der Erfahrung, dass die Gruppe insgesamt mehr Ideen produzierte, als man selbst allein gefunden hätte, schließt man auf eine generelle Überlegenheit von Gruppenarbeit. Ebenso trügerisch ist der Eindruck, durch die Gruppe zu Ideen angeregt worden zu sein. Dieser Irrtum basiert auf dem Effekt, dass jeder Beteiligte dazu neigt, viele Ideen, die von anderen kommen, sich selbst zuzuschreiben.

Illusion des Gruppenvorteils

Es ist des weiteren häufig beobachtet worden, dass sich Einzelne in Gruppen weniger anstrengen als allein. Warum ist das so?

Gründe für Leistungszurückhaltung in Gruppen

Hierfür lassen sich unterschiedliche Prozesse verantwortlich machen:

- Der Einzelne verweigert seine volle Leistung, weil sein Verhalten nur geringe Auswirkungen auf die durchschnittliche Gruppenleistung hat und damit für ihn die Bilanz von Aufwand und Ertrag positiv ausfällt, wenn er sich etwas zurückhält („Trittbrettfahren“ oder „Free-Rider-Verhalten“).
- Das Arbeiten in der Gruppe erfordert Koordination. Dies bindet Kräfte (= Prozessverluste).
- Gruppenmitglieder nehmen an, dass sie besser (= leistungsfähiger) sind als der Durchschnitt der Gruppe, und dass es den Gruppenzusammenhalt stören würde, wenn sie dies zeigen würden. Sie reduzieren in Folge dessen ihre Leistung auf den gemutmaßten Gruppendurchschnitt, um Teil der Gruppe bleiben zu können.

Das alles bedeutet keineswegs, dass auf Gruppenarbeit verzichtet werden kann. Trotz der beschriebenen Leistungszurückhaltung von Einzelnen in Gruppen können Gruppenleistungen besser sein als die Leistung des besten Einzelmitglieds (Beispiel: gemeinsames Ziehen an einem Seil). Die Kenntnis der Fallstricke kann jedoch dabei helfen, die Vorteile von Gruppenarbeit durch geeignete Maßnahmen (vergleiche Kapitel 5.2.5.) besser zur Geltung zu bringen.

Funktionen einer Mediationsgruppe

Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Gruppen ist schließlich zu beachten, dass die Funktion einer Gruppe nicht nur darin besteht, Problemlösungen in der Sache hervorzubringen; sie hat ebenso auch die Funktion, soziale Beziehungen zu gestalten und kooperatives Handeln (Umsetzung von Problemlösungen) zu ermöglichen (vergleiche den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.), und sie dient auch der politischen Legitimation von Entscheidungen.

5.2.2. „Groupthink“ und „Entrapment“

Folgen überzogener Konsensorientierung in Gruppen

JANIS (1972) hat mit seiner Beschreibung des sogenannten Groupthink-Phänomens viel Beachtung gefunden. Es handelt sich hierbei um die Tendenz einer Gruppe, zugunsten von Harmonie und Konsens auf eine (selbst-)kritische Prüfung von Entscheidungen zu verzichten (prominente politische Beispiele von JANIS dazu sind: Pearl-Harbour-Angriff, Schweinebucht-Angriff, Vietnam-Krieg, Challenger-Unglück, Kuba-Krise, Marshall-Plan). JANIS beschreibt diese Niederlagen der us-amerikanischen Außenpolitik als eine Kette von Fehlentscheidungen, die er auf Gruppenprozesse in der politischen Administration zurückführt. Die betreffenden Gruppen waren unfähig, ihre konsensualen Sichtweisen veränderten Problemla-

gen anzupassen: Sie wähten sich im Besitz von Wahrheit und Moral und ließen abweichende Problemsichtweisen und widersprechende Informationen nicht zu. Ihr verkrustetes Gruppendenken („Groupthink“) behinderte angemessene Reaktionen auf sich wandelnde Problemlagen.

Auf diese Gefahren der Gruppenarbeit kann man sich einrichten, wenn man sie kennt.

Fehlentscheidungen durch Gruppendenken werden begünstigt durch:

- eine Isolation der Gruppe,
- eine dominante Gruppenleitung,
- unsystematisches Vorgehen,
- zu große Homogenität der Gruppe,
- Zeitdruck,
- Geringes Selbstwertgefühl der Gruppenmitglieder (zum Beispiel aufgrund vorangegangener Fehler) und
- Konformitätsdruck.

**Gründe und
Konsequenzen
von „Groupthink“**

Dies zeigt sich in:

- einer Illusion der Unverwundbarkeit,
- einer Selbstzensur,
- einem Druck auf Abweichler und
- einem Glauben an die höhere Moral der eigenen Gruppe.

Die Folgen sind:

- mangelnde Suche nach Alternativen,
- mangelnde Suche nach Einwänden,
- selektive Informationssuche,
- zu schnelles zu- den- Akten-Legen“ von Alternativen und
- im Ergebnis suboptimale Lösungen.

Dieser Ansatz hat in der modernen Sozialpsychologie viel Beachtung, empirische Bestätigung und Ausdifferenzierung erfahren.

Mit „Entrapment“ (= „in die Falle tappen“) wird ein Phänomen beschrieben, das dem „Groupthink“ sehr ähnlich ist:

Individuen und Gruppen haben die Neigung, einmal eingeschlagene Handlungsstrategien beizubehalten – auch dann, wenn sie für die Handelnden selbst erkennbar zu unerwünschten Folgen führen: Aktienbesitzer trennen sich nicht von ihren Papieren, auch wenn deren Kurse fallen; ein Student bricht sein Studium nicht ab, obgleich er bereits im ersten Semester merkt, dass ihm das Fach nicht liegt; Politiker halten an Projekten fest, obgleich alle und auch sie selbst wissen, dass es ein Misserfolg werden wird. In Maßen ist ein solches Verhalten vernünftig, verhindert es doch, dass wir bei kleinen Irritationen gleich nach neuen Handlungsformen suchen, die sich vielleicht nach kurzer Zeit ebenfalls als problematisch erweisen. Die Tendenz zur Beibehaltung einmal getroffener Entscheidungen kann jedoch sehr prekäre Formen annehmen.

Warum tun wir das? Dies kann unterschiedliche Ursachen haben:

**Gründe für
„Entrapment“**

- Furcht vor Gesichtsverlust: Wir meinen, ein Wechsel unserer Handlungsstrategie wäre mit Gesichtsverlusten verbunden; man gibt einen Irrtum zu, man erscheint wankelmütig et cetera.
- Denkfehler: In Handlungsstrategien, die man verfolgt, hat man gewöhnlich investiert (Zeit, Mühe, Geld). Man glaubt nun, dass durch einen Strategiewechsel diese Investitionen verloren wären. Bei diesem Gedanken wird leicht übersehen, dass die bereits getätigten Investitionen auf jeden Fall „weg“ sind und man eine gegebene Entscheidungslage immer vom jeweiligen Zeitpunkt aus beurteilen muss (sogenannter „lost-cost“-Irrtum). Dies entspräche der Logik, aber es entspricht eben nicht der Psycho-Logik.

Man kann sich gegen diese Tendenzen auch in Mediationsverfahren nur schwer wehren. Mediationsgruppen stehen in zweierlei Weise in der Gefahr, Groupthink- und Entrapment-Phänomenen zu unterliegen:

**„Groupthink“- und
„Entrapment“- Gefahr
in der Mediation**

1. Die teilnehmenden Gruppen binden sich zu stark an die Denk- und Handlungsnormen ihrer Herkunftsorganisationen und werden so unbeweglich in der Mediation und
2. die Mediationsgruppe selbst beginnt sich für unfehlbar zu halten und sich nach außen abzuschotten.

Beides erschwert es einer Mediationsgruppe, das unterschiedliche Wissen, das zu einer Problemlage existiert, „auf den Tisch zu legen“ und daraus vernünftige

Schlüsse zu ziehen. Denn das vorhandene Wissen ist bei komplexen Problemlagen oft verborgen: Es verbirgt sich in zahlreichen Köpfen. Es gilt, dieses Wissen aufzudecken und zusammenzuführen - aber das ist nicht ganz einfach.

5.2.3. Das verborgene Wissen

In einer Umweltmediation kommen Menschen zusammen, die aus zumeist langjähriger Beschäftigung mit der Problematik über ein enormes Wissen verfügen. Allerdings weiß niemand alles. Experten kennen ihre Analysen, Politiker wissen was, durchsetzbar ist, Verwaltungsmitarbeiter haben sich mit den formal richtigen Entscheidungswegen beschäftigt, Betroffene haben genaue Kenntnis über örtliche Besonderheiten, Industrievertreter haben sich mit den ökonomischen Aspekten möglicher Planungen beschäftigt. Das zumeist gewaltige Wissen, das sich in einer Umweltmediationsrunde versammelt hat, muss nun irgendwie zusammengebracht werden.

Es zeigte sich aber, dass Gruppen oft nicht in der Lage sind, die für ihre Entscheidungen relevanten Informationen angemessen zu berücksichtigen. Sie haben Schwierigkeiten, die verborgene Informationsstruktur („hidden structure“) zu erkennen, und zwar selbst dann, wenn diese Struktur so einfach ist wie in dem folgenden Beispiel:

**Zusammenführung
des individuellen
Wissens in einer
Umweltmediation**

**Verborgene
Informationsstrukturen**

Nehmen wir an, eine Gruppe hat zwischen zwei Handlungsmöglichkeiten (A und B) zu entscheiden. Die Gruppe besteht aus drei Mitgliedern (1, 2, 3). Sie soll sich für die Handlung entscheiden, für die mehr Argumente sprechen. Alle Argumente sind gleich gewichtig. Für die Handlung A sprechen die Argumente a1 und a2, für die Handlung B die Argumente b1, b2 und b3. Die Gruppe müsste sich also für die Handlung B entscheiden. Den einzelnen Gruppenmitgliedern sind vor Beginn der Gruppendiskussion folgende Argumente bekannt:

1: a1, a2, b1

2: a1, a2, b2

3: a1, a2, b3.

Jeder einzelne verfügt also über mehr Argumente für A, die Gruppe insgesamt hingegen verfügt über mehr Argumente für B. Im Verlauf des Informationsaustauschs zwischen den einzelnen Gruppenmitgliedern müssten diese somit ihre Ausgangspräferenz A zugunsten von B verändern. Dies setzt voraus, dass sie das in der Gruppe verfügbare Wissen auch nutzen. Genau dies fällt Gruppen aber selbst in dieser sehr einfachen Fassung der „hidden structure“ schwer.

Wenn sich die Gruppenteilnehmer lediglich fragen, wie jeder einzelne entscheiden will, stellen sie fest, dass alle für A sind, freuen sich über den Konsens und entscheiden fehlerhaft!

Diesen Fehler können die Gruppen vermeiden, wenn sie zum Beispiel jede Handlungsmöglichkeit einzeln durchgehen und insbesondere bei komplexeren Strukturen die Argumente gut dokumentieren.

Mediation deckt verborgene Informationsstrukturen auf

Die Aufdeckung verborgener Informationsstrukturen ist eine genuine Aufgabe der Mediation. Es ist der spezifische Vorzug einer gut angeleiteten Gruppe, dass sie die Chance hat, das in ihr gegebene Informationspotential offenzulegen, zusammenzuführen und zu ordnen. Dieser Prozess ist für mich „das Eigentliche“ einer Mediation.

Für BUSH & FOLGER (1995), die einen ähnlichen Ansatz verfolgen, geht es in der Mediation nicht um eine gemeinsame Problemlösung, sondern um die Erweiterung von Handlungskompetenz bei den Beteiligten („Empowerment“, vergleiche dazu ausführlich den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.2.). Entschieden wird dann außerhalb der Mediation (nach anderen Spielregeln). Allerdings, so die Erwartung, wird besser entschieden, weil die Handelnden die Sachlage und die soziale Konfliktkonstellation aufgrund der Mediation besser einschätzen können.

Diese Sicht ist natürlich einseitig und vielleicht praxisfern. Die Erwartungen, die sich in der (politischen) Öffentlichkeit mit Mediation verbinden, richten sich eben nicht nur auf die Erweiterung von Handlungskompetenz. Sie richten sich auch darauf, dass Mediationsgruppen gemeinsame Entscheidungen treffen, auch zum Beispiel im Sinne gemeinsam beschlossener Handlungsempfehlungen.

5.2.4. Die zwei Aufgaben einer Mediationsgruppe

Gruppen, die versuchen, ein Problem gemeinsam zu lösen, stehen also vor zwei Aufgaben, die sich wechselseitig behindern können:

Neue Sichtweisen werden benötigt

Erstens: Wenn Gruppen neue Ideen der Problemlösung entwickeln wollen, müssen Sie versuchen, möglichst viele Aspekte der Problematik zu verstehen. Sie müssen sich Informationen über die Problemlage verschaffen. Sie müssen neue Sichtweisen und Fragen generieren und versuchen zu verstehen, warum die bisherigen, lieb gewordenen Wege der Problemlösung gescheitert sind. Sie müssen tradierte Denkmuster (besonders die jeweils eigenen, nicht nur die der anderen!) in Frage stellen. Sie müssen sich über möglichst viele Aspekte der Handlungsfolgen denkbarer Entscheidungen klar werden. Dies ist ein Prozess, der durch Ausweitung von Sichtweisen gekennzeichnet ist und durch Irritationen, die mit neuen Denkmustern verbunden sind. Es ist ein Prozess, in dem neue Möglichkeiten der Problembetrachtung erkundet werden („explorative Tendenz“).

Zweitens: Wenn Gruppen handlungsfähig werden wollen, müssen sie versuchen, sich auf Handlungen zu verständigen, die alle oder zumindest möglichst viele Gruppenmitglieder akzeptieren können. Diese Verständigung setzt nicht notwendig voraus, dass alle das Gleiche denken und alle die gefundene Handlungsstrategie für die beste denkbare halten. Aber dennoch bleibt, dass im Verlauf der Konsensbildung die Komplexität der Probleminterpretationen und Handlungsoptionen pragmatisch reduziert werden muss. Man muss sich auf etwas einigen, und man muss das, worauf man sich geeinigt hat, mit einer gewissen Verbindlichkeit versehen, verfestigen („*confirmative Tendenz*“).

Sichtweisen müssen zwecks Einigung reduziert werden

Das explorative Verhalten einer Gruppe dient der Ausweitung der Denk- und Handlungsoptionen einer Gruppe, das confirmative Verhalten ihrer Handlungsfähigkeit. In einer Gruppe, die gemeinsam Probleme lösen will, muss beides möglich werden: Sie muss sich einer Vielfalt von Ideen öffnen können, und sie muss diese Vielfalt wieder pragmatisch zu einer gemeinsamen Handlungsstrategie reduzieren.

⌋ **Eine Gruppe kann nun daran scheitern, dass sie sich nicht genug Freiheit für die Entwicklung neuer Ideen gibt, und sie kann daran scheitern, dass sie unfähig ist, pragmatisch eine gemeinsame Handlungsstrategie zu entwickeln!**

Mediationsgruppen brauchen Ideenfreiheit und Pragmatismus!

Eine wichtige Aufgabe des Mediators besteht darin, diesen Prozess mit spezifischen Interventionen zu steuern. Hierbei kann es zwei Fehler geben:

1. Die Gruppe kommt nicht dazu, sich auf ein gemeinsames Handeln hin zu orientieren, weil sie immer (natürlich gut begründet!) meint, man könne oder müsse noch dieses oder jenes bedenken. In jeder Lösung wird ein neues Problem gesehen.
2. Die Gruppe begibt sich der Chance der Entwicklung neuer Ideen, indem sie sich vorschnell auf die Entwicklung einer Problemlösung konzentriert. Für jedes Problem muss es sofort eine Lösung geben.

Die vorliegende Mediationsliteratur scheint mir das Schwergewicht auf die konsensbildende Funktion von Mediationsverfahren zu legen und den Gesichtspunkt der Ideengenerierung etwas zu vernachlässigen. Dies hat sicher auch mit dem (einseitigen) Anspruch zu tun, dass ein Mediationsverfahren nur dann ein gutes Mediationsverfahren ist, wenn es schnell zu Konsensen führt. Dann sind alle möglicherweise zufrieden, ohne jedoch zu sehen, dass es vielleicht noch bessere Problemlösungen gegeben hätte.

5.2.5. Was kann getan werden?

Man kann Mediationsverfahren so gestalten, dass die oben aufgeführten Gefahren gemindert werden.

Die folgenden Vorschläge sollen vorschnelle Urteile und Konsense vermeiden, die sich im Nachhinein als wenig tragfähig erweisen:

Tipps für Maßnahmen zur Umgehung psychologischer Fallstricke

- Es dürfen nicht von vornherein unabdingbare Konsenserwartungen an die Gruppe herangetragen werden. Es muss auch möglich sein, dass die Gruppe sich nicht einigt.
- Der Mediator muss die unterschiedlichen Kompetenzen der Verfahrensteilnehmer systematisch beachten und nutzen.
- Der Mediator muss die Gruppe darin bestärken, Einwände vorzubringen und auch seine Person und Sichtweisen in Frage zu stellen.
- Die Gruppenarbeit muss eine klare Struktur haben.
- Unterschiedliche Teilgruppen arbeiten zum gleichen Problem.
- Entscheidungen müssen revidierbar sein.
- Während des Entscheidungsprozesses sollten die Überlegungen mit Außenstehenden erörtert werden.
- Außenstehende werden zu den Gruppensitzungen eingeladen.
- Ein Gruppenmitglied übernimmt die Rolle des „advocatus diaboli“.
- Abweichenden Sichtweisen kann ein eigener Zeitblock in der Gruppendiskussion eingeräumt werden.
- Vor der endgültigen Entscheidung sollen alle Gruppenmitglieder noch einmal die Gelegenheit bekommen, alle verbliebenen Bedenken vorzutragen.

Diese Vorschläge sind jedoch allerdings nicht generell gut oder richtig. Wenn es darum geht, sich schnell zu einigen und es demgegenüber vielleicht unerheblich ist, worauf sich die Beteiligten einigen, wird man andere Gestaltungsprinzipien wählen, zum Beispiel:

Andere Tipps für andere Konstellationen

- In strittigen Situationen werden schnell Mehrheitsentscheidungen herbeigeführt.
- Man einigt sich darauf, den Auffassungen unabhängiger Experten zu folgen.

- Man setzt sich einen engen Zeitrahmen.
- Man schließt Personen oder Gruppen aus, die abweichende oder randständig erscheinende Auffassungen vertreten.
- Man einigt sich darauf, bereits getroffene Entscheidungen nicht wieder in Frage zu stellen.

Die Frage, wie Mediationsverfahren in einer konkreten Situation gestaltet werden sollten, kann also nicht durch ein allgemeingültiges Regelsystem beantwortet werden. Ein solches Regelsystem ist schon deshalb kaum vorstellbar, weil die Beteiligten sich auf dieses Regelsystem einstellen, darauf reagieren („Reaktivität“) und es damit ad absurdum führen würden. Die jeweils zu treffenden Entscheidungen bleiben freie Entscheidungen der Beteiligten. Hier wie im Folgenden können lediglich Optionen aufgezeigt werden, die die Verhaltensmöglichkeiten der Handelnden erweitern.

Kein allgemeingültiges Regelsystem für Mediation – es würde sich selbst ad absurdum führen!

5.3. Gesprächsführung

Das wesentliche Vehikel der Mediation ist das Gespräch. Das miteinander Sprechen erfüllt zwei Funktionen: Man kann etwas mitteilen, und man kann von anderen etwas erfahren. In alltäglichen Gesprächen, wissenschaftlichen Konferenzen, aber auch in Mediationsverfahren kann man leicht zu dem Eindruck kommen, die Neigung etwas mitzuteilen sei größer als der Wunsch, vom anderen etwas zu erfahren. Wenn andere etwas berichten, neigen wir dazu, dies lediglich als einen Anlass zu nehmen, ebenfalls etwas mitzuteilen. Diese Mitteilungen haben manchmal lediglich die Funktion, sich selbst ins rechte Licht zu rücken. Nachfragen dienen so weniger dem Interesse an der Sache als dem Versuch, den anderen oder die Zuhörer mit der eigenen Kompetenz zu beeindrucken. Dies ist verständlich, in Mediationsverfahren aber nicht hilfreich.

5.3.1. Aktives Zuhören

Wenn zwei Gesprächspartner die Sichtweisen des anderen wirklich verstehen wollen, müssen sie wechselseitig bereit sein, sich auf den anderen und dessen Sicht der Dinge zu konzentrieren. Das ist schwierig. Man kann es sich aber angewöhnen. Hierbei helfen Fragen, wie:

- „Verstehe ich Sie richtig, Sie meinen also ...“, oder
- „Können Sie das näher ausführen?“

Diese Gesprächselemente nennt man „aktives Zuhören“: „Zuhören“, weil man sich auf den anderen konzentriert, „aktiv“, weil man durch eigene Äußerungen versucht, den anderen dazu zu ermuntern, seine Gedanken weiterzuführen. Psychologische Hintergründe (aus der humanistischen Psychologie) finden sich unter anderem bei ROGERS (1972).

**Zweck des
„aktiven Zuhörens“
und Beispiele**

Diese Gesprächstechnik des „aktiven Zuhörens“ bietet sich in besonderer Weise für den Mediator an, dem es ja weniger darum gehen sollte, die eigenen Sichtweisen zu thematisieren und die eigene Kompetenz zu demonstrieren als den Teilnehmern am Mediationsverfahren Raum zu geben (siehe oben Kapitel 5.1.2.). Durch sein eigenes aktives Zuhören kann der Mediator einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung einer konstruktiven Gesprächskultur in der Mediation geben.

Ein Teilnehmer (A) sagt beispielsweise: „Jetzt haben wir genug geredet, jetzt müssen wir entscheiden!“ - Nun ist es wichtig, dass der Mediator es vermeidet, seine eigene Sicht der Dinge in den Vordergrund zu rücken („Ich finde Sie haben recht“ oder „Aber den Aspekt xy haben wir noch nicht angesprochen“), sondern versucht zu verstehen, was A damit meint, indem er zum Beispiel sagt „Haben Sie den Eindruck, wir stehen unter Zeitdruck?“ oder „Glauben Sie, wir drehen uns hier mit unseren Argumenten im Kreise?“. Der Mediator kann auch die Gruppe ansprechen: „Wie sehen Sie das?“

! **Wichtig ist, dass der Mediator versucht, die Vorstellungswelt der Teilnehmer in das Zentrum zu stellen und nicht seine eigene. Eine solche Haltung ermöglicht es den Verfahrensbeteiligten, ihre eigenen Problemlösungspotentiale zu entwickeln.**

Dies klingt für die meisten plausibel. Ein solches Gesprächsverhalten ist in vielen Diskussionen gleichwohl die Ausnahme, und der Regelfall ist, dass jeder von sich, von seiner Sicht der Dinge redet und eine eher auf die Sicht des anderen zielende, fragende Haltung unterbleibt. So kommt es, dass man nicht miteinander redet, mit dem Ziel, den anderen zu verstehen, sondern, dass die Diskussion eine Aneinanderreihung von Monologen bleibt. Wenn man davon abkommen will, kann man ein solches Gesprächsverhalten gezielt üben. Die Erfahrung mit entsprechendem Training zeigt aber, dass dies zwar einfach zu verstehen, aber schwer zu realisieren ist.

5.3.2. Vier Seiten einer Botschaft

In Gesprächen kann es Missverständnisse zwischen dem Sender und dem Empfänger einer Botschaft geben (SCHULZ VON THUN, 1982). Dies liegt unter anderem daran, dass sprachliche Äußerungen, auch wenn sie eindeutig formuliert sind, unterschiedlich aufgefasst werden können.

Ein Verfahrensteilnehmer sagt beispielsweise: „In den Berechnungen des Gutachtens ist die neue rechtliche Definition von Wertstoffen nicht berücksichtigt!“

Diese Äußerung kann beim Empfänger interpretiert werden als:

- „Er weist auf einen Fehler hin“ (Sachebene)
- „Er will zeigen, dass er das Gutachten gelesen hat“ (Selbstmitteilung)
- „Er hält uns wohl für dumm“ (Beziehungsebene)
- „Er will neue Berechnungen“ (Appellebene)

Je nachdem, wie die Äußerung aufgefasst wird, wird die Reaktion ausfallen. Wenn der Empfänger die Botschaft des Senders nicht in der Weise dekodiert, wie der Sender sie gemeint hat, kann es zu erheblichen Missverständnissen und Spannungen kommen.

Wenn Sie das ausprobieren wollen, sagen Sie beim nächsten Restaurantbesuch dem Kellner doch einmal: „Da ist ja was Grünes in der Suppe! ...“

Die vier Seiten einer Botschaft als Quelle von Missverständnissen

Es hilft schon etwas, wenn man weiß, wie leicht derartige Missverständnisse entstehen können. Vielleicht vergewissert man sich dann in Zweifelsfällen eher einmal, wie es der andere wohl gemeint hat, bevor man reagiert. Auch hier bewährt sich das aktive Zuhören.

Über diese Regeln hinaus, die einfach nur einer besseren Verständigung dienen, gibt es eine Reihe von Techniken, mit deren Hilfe man gezielter auf Gesprächsverläufe Einfluss nehmen kann: Transaktionsanalyse, indirekte Induktionen, paradoxe Interventionen et cetera. Diese lassen sich hier nicht hinreichend abhandeln.

Und nun überlegen Sie einmal, was ich Ihnen mit diesem Hinweis sagen will!



5.3.3. Transaktionsanalyse

Gespräche können Sie aus unterschiedlichen Haltungen heraus führen. Diese Haltungen entsprechen Mustern, die Sie im Verlauf Ihres Lebens gelernt haben. Diese Muster sind unter dem Begriff „Transaktionsanalyse“ als „Ich-Formen“ beschrieben worden. (MEINIGER, 1987). Die drei Grundformen des „Ichs“ bezeichnen die jeweiligen Zustände, aus denen heraus ein Mensch agiert:

- „Kind-Ich“: Sie geben Ihren Bedürfnissen und Wünschen Ausdruck.
- „Eltern-Ich“: Sie kritisieren oder unterstützen andere.
- „Erwachsenen-Ich“: Sie orientieren sich an der Sachproblematik.

Die drei Grundformen des „Ichs“

<p>Teilnehmer A sagt beispielsweise: „Wir sollten das noch einmal überdenken!“</p> <p>Darauf könnte Teilnehmer B antworten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. „Ich habe keine Lust, immer wieder von vorn anzufangen!“ 2. „Ja, das ist richtig, wir dürfen nicht voreilig entscheiden!“ 3. „Welche Gesichtspunkte erscheinen Ihnen noch nicht hinreichend berücksichtigt?“ <p>Die Antwort 1.) ist Ausdruck von Stimmungen (Kind-Ich), 2.) eine Artikulation von Normen (Eltern-Ich) und 3.) eine Orientierung an der Sachfrage; diese ist sehr häufig durch eine Suche nach Informationen gekennzeichnet (Erwachsenen-Ich).</p>	
--	--

Jede Reaktionsform kann in einer gegebenen Situation weiterführend sein. Wenn man vergeblich versucht hat, auf der rationalen Ebene (Erwachsenen-Ich) eine Problemlösung zu finden, kann es durchaus weiterführend sein, wenn ein Teilnehmer mal sagt: „aber ich will ...!“ (Kind-Ich) oder „das mag ja vernünftig sein, aber dem stehen einfach rechtliche Zwänge entgegen!“ (Eltern-Ich). Im Kontext der Mediation wird es jedoch meist vernünftig sein, zu versuchen, die Kommunikation auf der Ebene des Erwachsenen-Ichs zu führen.

Effekte aus Veränderungen der Ich-Form

Wenn man sich in einer Auseinandersetzung in einer Sackgasse befindet, kann es konstruktiv sein, die Ich-Form, aus der heraus man reagiert, zu verändern. Solche Veränderungen geben dem Gesprächsverlauf eine neue Richtung. Dies muss nicht unbedingt zu den erwünschten Effekten führen, aber: Wenn Sie sich ohnehin in einer Sackgasse befinden, können Sie doch einfach einmal probieren, ob ein anderes Reaktionsmuster zu einer Verbesserung der Situation beiträgt!

<p>A sagt beispielsweise: „Sie haben ja keine Ahnung!“, B antwortet (von A durchaus so erwartet): „Und Sie haben das Gutachten ja noch nicht einmal gelesen!“ Antwortet B statt dessen (für A unerwartet): „Welche Informationen fehlen mir aus Ihrer Sicht?“ unterbricht er die Kommunikationserwartungen von A und leitet damit ein neues Interaktionsmuster ein.</p>	
---	--

Aus Sackgassen in Kommunikationsmustern können Sie sich nur lösen, wenn Sie die Verhaltensmuster verändern, die Sie in diese Situation gebracht haben. Sie müssen sich darüber klar sein, dass Sie bei der Umsetzung dieses Hinweises nur Ihr eigenes Verhalten „in der Hand“ haben. Das, was andere tun, können Sie nur darüber indirekt steuern. Dies gilt auch für den ...

5.4. Umgang mit Konflikten

5.4.1. Störungen sind nützlich

Zunächst einmal ist es hilfreich, sich zu der Überzeugung durchzuringen, dass Konflikte etwas Nützliches sind. Sie sind gewissermaßen der Motor für gedankliche Weiterentwicklung. Diese Sicht fällt leichter, wenn man an einem Konflikt selbst nicht beteiligt ist (Außenperspektive). Wenn man in einer konflikthafter Situation steht, dominiert natürlich der Wunsch, diese lästige Spannung möglichst schnell wieder loszuwerden, zum Beispiel indem man sie „unter den Teppich kehrt“.

Nutzen Sie die Konflikte!

Die Technik des „Unter-den-Teppich-Kehrens“ kann manchmal klappen. Manchmal aber kommen Spannungen immer wieder, dann müssen sie thematisiert werden. Die Frage: „Wie bekomme ich den Konflikt weg?“ leitet auf die falsche Fährte. Besser ist, Sie fragen sich: „Wie kann ich den Konflikt nutzen?“.

Es wird immer Kritiker geben, die finden, dass irgend etwas in einem Mediationsverfahren anders laufen sollte. Vielleicht fällt Ihnen ein Teilnehmer auf die Nerven, der an allem etwas auszusetzen hat. Nehmen Sie diesen Teilnehmer ernst und betrachten und behandeln Sie ihn nicht als Störenfried. Offenkundig engagiert er sich für die Sache. Versuchen Sie, eine Form zu finden, sein Engagement zu nutzen. Binden Sie ihn zum Beispiel in die Gestaltung des Geschehens ein, indem Sie ihn etwa zu ihrem Berater machen. Geben Sie ihm Gelegenheit, nicht nur das zu sagen, was er nicht gut findet, und bitten Sie ihn, seine Vorstellungen darüber, wie es gut laufen könnte, vorzutragen. Fragen Sie ihn, was er glaubt, selbst zu einem Gelingen beitragen zu können. Nehmen Sie Kritiker und Störungen ernst und nutzen Sie sie.

5.4.2. Ursachen und Lösungsformen

! Wenn mindestens zwei etwas Unterschiedliches tun wollen und das Handeln des einen den anderen aus dessen Sicht in der Erreichung seiner Ziele beeinträchtigt, sagen wir, sie hätten einen Konflikt.

Eine Definition von „Konflikt“

Zu Ursachen und Lösungsmöglichkeiten von Konflikten gibt es eine sehr umfangreiche Forschung (zum Beispiel GLASL, 1990). Für Mediationszwecke scheint mir eine einfache Typisierung hilfreich:

- Es kann zwischen den Beteiligten einen Interessengegensatz geben. Der Gewinn des einen ist der Verlust des anderen. Dann kann sich der stärkere

Zwei grundlegende Konflikttypen bei der Mediation

durchsetzen, oder die beiden können Kompromisse schließen oder Kompensationen vereinbaren.

- Es kann aber auch sein, dass der Konflikt auf einem Informationsdefizit beruht. Wenn die Beteiligten mehr voneinander wissen, ihre wechselseitigen Interessen besser kennen und neue Problemlösungen entwickeln, finden sie vielleicht Handlungsmöglichkeiten, die beide zufriedenstellen (siehe das Harvard-Konzept, vergleiche dazu den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.1.). Es kann auch sein, dass die Beteiligten vorliegende Informationen nicht angemessen nutzen. Ein Beispiel sind die oben erwähnten verborgenen Informationsstrukturen. Das Ziel jedenfalls hier besteht darin, vorhandene Informationen neu zu ordnen und so möglicherweise zu einem Konsens zu kommen.

Gelegentlich ist es sinnvoll, nicht direkt nach einer Problemlösung zu suchen, sondern den Rahmen der Problemlage zu verlassen und das Problem selbst zu thematisieren. In Umweltmediationsverfahren kann man häufig beobachten, dass Problemlösungen dann möglich werden, wenn es den Teilnehmern gelingt, die Fragestellung, unter denen sie angetreten sind, zu modifizieren. Dies erfordert, die bisherige Problemsichtweise in Frage zu stellen.

Versuchen Sie es einmal mit folgenden Fragen:

- Streiten wir uns eigentlich um die richtige Sache?
- Streiten sich eigentlich die richtigen Parteien?
- Ist der Weg, auf dem wir nach der Lösung suchen, richtig?
- Müssen die Fragen jetzt entschieden werden, oder ist es vernünftig, die Entscheidungen zu vertagen und dann zu treffen, wenn bessere Informationen vorliegen?
- Warum ist es wichtig, dass wir uns einigen?

 **Eine neue Art zu fragen, kann neue Problemlösungen ermöglichen!**

Zwei Beispiele:

- Zwischen dem Chemiekonzern Ciba-Geigy und der opponierenden Bürgerinitiative „Baseler Appell gegen Gentechnologie“ wurde ein Vertrag geschlossen. Darin verzichtete die Bürgerinitiative darauf, gegen den Bau einer gentechnologischen Anlage zur Herstellung des Blutgerinnungs-Hemmers „Hirudin“ rechtlichen Einspruch zu erheben. Der Chemiekonzern seinerseits verpflichtete sich, die Anlage nur gemäß den vereinbarten Produktionsbedingungen zu betreiben und bei jeder Änderung die Öffentlichkeit zu informieren. Zunächst ging es in dem Streit darum, ob der Konzern

Hirudin herstellen darf oder nicht. Im Verlauf des Verfahrens jedoch stellte sich heraus, dass es beiden streitenden Parteien im Grunde nicht um diese Frage ging, sondern darum, wie der Konzern mit der Öffentlichkeit (zum Beispiel den Kommunen) über seine Planungen kommuniziert und diese einbezieht. Es wurde zur Verbesserung der Kooperation bei künftigen Unternehmensplanungen die Einrichtung eines Risikodialogs vereinbart (VDI-Nachrichten vom 21. April 1995).

- Ein Konflikt um den Bau einer Müllverbrennungsanlage im Landkreis Neuss konnte dadurch entschärft werden, dass der Kreis die Entscheidung in der Sache vertagte, sich aber gleichwohl durch planungsrechtliche Vorkehrungen die Option offenhielt, eine solche Anlage zu bauen. Es fand eine Veränderung der Frage statt. Die Frage: „Sollen wir so eine Anlage bauen?“ veränderte sich zu der Frage: „Was müssen wir tun, um dann, wenn wir entscheiden müssen, auch entscheiden zu können?“. Die Vertagung der Entscheidung löste das Problem: Nach einigen Jahren war es gar nicht mehr erforderlich, eine Müllverbrennungsanlage im Kreis zu bauen.

5.4.3. Widerstand gegen schnelle Lösungen

Veränderungen - gleichgültig ob im Denken oder im Handeln - rufen Widerstände hervor, sogenannte Veränderungswiderstände. Dies gilt in besonderer Weise für Veränderungen, die das Selbstwertgefühl der Handelnden tangieren.

In Umweltmediationsverfahren treffen sich in aller Regel Menschen, die aus ihren beruflichen organisatorischen Kontexten heraus agieren. Sie beziehen einen Teil ihres Selbstwertgefühls daraus, dass sie sich in einem „hochkomplexen“ und „schwierigen“ Problemfeld als Interessenvertreter mit Energie und Kompetenz bewähren. Dieses (Selbst-)Bild würde ins Wanken geraten, wenn sich herausstellen würde, dass die Probleme sehr einfach und schnell lösbar sind. Nein, wenn es überhaupt zu einer Problemlösung kommen darf, dann nur unter Schweiß und Tränen! Man hat gekämpft bis zum letzten. Es darf also nicht zu schnell gehen, und es darf auf keinen Fall einfach sein (haben Sie schon einmal von Tarifverhandlungen gehört, die sich nicht bis in die frühen Morgenstunden hingezogen haben, und deren Ergebnis nicht von völlig erschöpften Verhandlungspartnern verkündet worden wäre?). Konsense wollen erkämpft und erlitten sein.

Wenn Ihnen die „natürliche“ Zeit, die ein Konflikt für seine Lösung braucht, zu kurz erscheint und eine für Sie zu schnelle Problemlösung droht, gibt es probate Mittel, die Zeit, zu verlängern, die man für eine Einigung braucht...:

- Setzen Sie die Forderung durch, dass erst grundsätzliche Fragen entschieden werden müssen, bevor man daran geht, kleine praktische Lösungen ins Auge

Veränderungen rufen
Widerstände hervor

„Tipps“ zur
Verhinderung
schneller Einigungen

zu fassen. Dies hat – ganz im Sinne Ihres Ziels – zwei Vorteile: Man kann Sachfragen schnell zu Wertfragen ummünzen. Über Werte lässt sich trefflich lange debattieren. Sie verhindern dadurch auch, dass durch kleinere Konsense das Vertrauen unter den Beteiligten wächst und somit eine Lösung der Problematik insgesamt droht.

- Verlangen Sie, dass die Zustimmung zu Vereinbarungen durch die innere Überzeugung der Beteiligten getragen sein muss. Wenn Ihnen jemand ein Zugeständnis macht, fragen Sie sofort, ob er auch davon überzeugt ist, dass das so richtig ist. Falls er bei Ihnen dann zum Beispiel den Eindruck erweckt, er hätte es nur getan, um das Problem endlich vom Tisch zu haben, haben Sie verschiedene Möglichkeiten. Sie könnten bezweifeln, ob bei einer solchen Haltung die Vereinbarung tragfähig ist. Sie könnten sich auch laut über den moralischen Status eines solchen Zugeständnisses Gedanken machen. Sie werden überrascht sein, wieviel Sie damit für die Konfliktbeibehaltung tun können (vergleiche hierzu auch SPRENGER, 1994)!



Sollten Sie ein tieferes Interesse an der Frage haben, wie es gelingen kann, sinnlose Konflikte zu produzieren oder aufrecht zu erhalten, empfehle ich die Arbeiten zum Beispiel von WATZLAWICK (1992) ...

5.4.4. Fatale Heilserwartungen

Umweltmediationsverfahren werden durch Heilserwartungen belastet.

! **Hierbei handelt es sich um die Überzeugung, es gäbe eine alle Bedürfnisse befriedigende Problemlösung (und das ist natürlich die eigene!), und Mediation wäre der Königsweg zu dieser Lösung.**

Man glaubt gerne, dass das Ankommen an einem Ziel das Leben problemlos machen würde, und man glaubt gerne, dass so ein Zustand möglich ist. Davon leben Ideologien. Dieser Glaube ist insbesondere in sich dynamisch entwickelnden Problembereichen fatal. Bei der Abschätzung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen neuer Technologien, die eingebunden sind in sich wandelnde soziale Kontexte, ist die Vermutung geradezu aberwitzig, es könne eine Problemlösung geben, die auf lange Sicht Bestand hat. Problemlösung ist gerade in solchen Feldern ein permanenter Prozess. Es reicht mithin aus, sich mit den konkreten aktuellen Schwierigkeiten zu befassen und darauf zu achten, dass man sich Korrekturmöglichkeiten nicht durch dauerhaft prägende Sachentscheidungen oder durch ideologisierende Identifikationen mit bestimmten Problemlösestrategien verbaut.

**Überschätzung
der Mediation**

Es ist für die Umweltmediation wichtig, dies im Auge zu behalten. Mediation wird gelegentlich glorifiziert, mit ihr werden Heilserwartungen verbunden (Finden einer Lösung, die sachlich richtig ist und auf Dauer Bestand hat et cetera). Mediation ist aber nicht der Zauberstab, mit dem sich Interessengegensätze auflösen und Urteilsunsicherheiten beseitigen lassen. Vor dem Hintergrund solcher Erwartungen ist Unzufriedenheit mit Mediation vorprogrammiert.

Problemlösungen sind in den Problemfeldern, mit denen es Umweltmediation zu tun hat, meist nur punktuell möglich. Es ist somit erforderlich, in der Mediation ein pragmatisches Denken zu etablieren. Dies bedeutet, dass im Prozess der Auseinandersetzung eine Vielzahl sicher wichtiger Fragen ausgeklammert werden müssen, wie etwa: „Sind die rechtlichen Zwänge, unter denen wir agieren, sinnvoll?“ oder „Was wäre, wenn eine Lösung, die uns denkbar erscheint, zur Regel wird?“ oder „Sollen wir uns auf Detaillösungen einlassen, ohne Konsens in den Grundsatzfragen zu haben?“

Reduktion auf Vordringliches!

Das Aufwerfen solcher Fragen behindert das Mögliche. Ein Grundsatz für die Gestaltung von Mediationsverfahren könnte, daraus abgeleitet, lauten:

! Diskutiert und entscheidet das, was dringlich entschieden werden muss, und stellt demgegenüber anderes zurück, auch wenn Euch das andere wichtiger erscheint!

Dies erfordert ein hohes Mass an Selbstdisziplin, zumal in Umweltmediationsverfahren, die oft durch divergierende Weltbilder geprägt sind oder zu sein scheinen.

Alle Verfahrensbeteiligten wollen das Gute und das Richtige tun. Dies wird dadurch erschwert, dass man hierbei unterschiedliche Ziele verfolgen kann, die nicht oder nur schwer miteinander in Einklang zu bringen sind.

So können Umweltschutzaufgaben im konkreten Fall mit den wirtschaftlichen Interessen eines Unternehmens und mit den damit verbundenen Arbeitsplatzinteressen der Beschäftigten im Konflikt stehen. Auch innerhalb ökologischer Interessen kann es Widersprüche geben: Was ist, wenn eine Umweltschutzmaßnahme sowohl positive als auch negative Effekte hat? So stehen zum Beispiel beim Verwenden von Pfandflaschen Einsparung von Müll und Energie beim Herstellen immer neuer Einwegflaschen den Gewässerbelastungen gegenüber, die durch das Spülen der Pfandflaschen entstehen.

Aus der psychologischen Forschung wissen wir, dass Menschen die Unvereinbarkeit von Handlungszielen unterschätzen. Man tendiert dazu, zu glauben, dass

Auch gute Ziele können unvereinbar sein

sich unterschiedliche positiv bewertete Zielvorstellungen gemeinsam realisieren lassen. Man neigt dazu, nicht zu sehen, dass das Erreichen des einen Zieles das Nichterreichen eines anderen Zieles zur Konsequenz haben kann. Dies hat etwas mit dem Bedürfnis zu tun, konsistent zu urteilen, mit der Begrenztheit, komplexe Probleme gedanklich zu erfassen und mit einem Widerstand dagegen, keine Entscheidungen treffen zu können, die allen Zielen gerecht werden (Schuldgefühle).

In realen Problemlagen aber muss entschieden werden. Ob diese Entscheidungen in Mediationsverfahren fallen können oder sollten, ist fraglich. Vielleicht ist es das eigentliche Feld der Mediation, kreative Entscheidungsoptionen zu generieren. Darüber kann man mit jeweils guten Gründen streiten, man kann die Frage aber auch von Mediationsfall zu Mediationsfall unterschiedlich beantworten, was vielleicht sachangemessener ist.

☞ Auf jeden Fall jedoch ist es auch für Mediationsverfahren sehr wichtig, sich klar zu machen, dass es oft so ist, dass man nicht alles haben kann, was man sich wünscht!

Diese Sicht hilft dabei, wechselseitige moralische Diskreditierungen in der Mediation zu vermeiden. Wenn auf Grund der Unvereinbarkeit der Ziele keine Problemlösung davon frei ist, berechnete Ziele zu verletzen, und wenn die Beteiligten dies so sehen, kann dies erheblich zu einem konstruktiven Umgang mit dem Problem beitragen!

5.5. Kognitive Umstrukturierungen

5.5.1. Widerstände gegen neue Sichtweisen

Kognitive Umstrukturierungen sind ein Vehikel, das Konsens möglich macht. Techniken für kognitive Umstrukturierungen sind für therapeutische Kontexte gut entwickelt (vergleiche die Zusammenstellung von WILKEN, 1998).

Wenn wir lernen, Probleme anders und neu zu sehen, kommen wir in die Lage, auch anders mit ihnen umzugehen. Das garantiert natürlich keinen Konsens, aber es verändert etwas, und das ist in einer verfahrenen Situation unter Umständen schon eine Menge.

Mediation stellt eine förderliche Situation dar für kognitive Umstrukturierungen politischer Konfliktlagen. Sie gelingen in quasi-spielerischen Situationen (in Umweltmediationsverfahren wird nicht formal entschieden) leichter als in Situatio-

nen, in denen neues Denken sogleich lebenspraktische Folgen nach sich zieht. Im Spiel sind wir experimentierfreudiger. Dies kann der Mediator nutzen, indem er Umgangsformen mit dem Problem anbietet, die klar werden lassen, dass es um gedankliches Experimentieren geht, bei denen man sich Fehler leisten kann, weil sie nicht sogleich Folgen haben. SELNOW (1994) bietet hier eine reiche Auswahl an Vorschlägen.

Das Spielerische als Voraussetzung für Kreativität in der Problembetrachtung ist ein wichtiges Strukturmerkmal der Mediation. Die Teilnehmer an Umweltmediationsverfahren sind zumeist nicht für die förmliche Umsetzung dessen, was sie nach außen empfehlend beschließen, zuständig. Auch wenn dies gelegentlich als Mangel beklagt und Mediation deshalb despektierlich als „Spielwiese“ apostrophiert wird: Eben darin liegen der Vorteil und die Chance der Mediation! Es ist das Ungebundene an die rauhe Wirklichkeit politischer Entscheidungen, die neue kreative Problemlösungen mit ermöglicht. Hierin liegt die wichtige ergänzende Funktion, die die Mediation gegenüber dem politischen Normalgeschehen einnimmt.

Widerstände gegenüber neuen Sichtweisen können auch durch geeignete Kommunikationsformen abgebaut werden.

Wenn Sie Ihren Sohn mit Engelszungen davon überzeugen wollen, dass er künftig mehr Zeit auf seine Hausaufgaben verwendet, werden Sie vielleicht erleben, dass Ihr Sohn beginnt, seine Argumentation gegen Ihre Argumentation zu stellen. Psychodynamisch heißt das, sie aktivieren mit Ihrer Intervention Gegenargumente. Je mehr Sie mit Ihrem Sohn argumentieren, desto mehr wird er seine eigenen Gegenargumentationen trainieren. Mit dem Versuch, das Problem zu lösen, verfestigen Sie es.

Wenn Sie erst hinreichend erfahren haben, wie erfolglos Ihr Verhalten ist, könnten Sie ohne zusätzliche Verlusterwartungen auch einmal etwas anderes versuchen. Sagen Sie Ihrem Sohn:

„Ich finde es gut, dass Du so wenig Zeit für die Hausaufgaben benötigst. Das lässt Dir mehr Zeit für die Gartenpflege!“

Mit dieser „paradoxen“ Intervention haben Sie das Problem umstrukturiert; Sie haben ihm einen neuen Rahmen gegeben. Vielleicht haben Sie damit Erfolg. Vielleicht auch nicht, aber daran sind Sie ja ohnehin gewöhnt.

Spielerisches als Voraussetzung für kreative Problembehandlung

Paradoxe Interventionen

Stellen Sie sich vor, Sie wollen eine Organisation davon überzeugen, sich an einer Mediation zu beteiligen. Sie könnten zum Beispiel sagen:

1. „Andere Organisationen sind an dem Verfahren interessiert, ich bin mir aber sehr unsicher ob Sie an dem Verfahren teilnehmen sollten, oder ob es für Sie besser ist, dem Verfahren fernzubleiben.“

oder

2. „Andere Organisationen sind an dem Verfahren interessiert, damit ist klar, dass Sie sich dem Verfahren nicht entziehen können!“

Die Äußerung 1 mobilisiert bei ihrem Adressaten weit eher Argumente für eine Beteiligung an der Mediation als die Äußerung 2. Äußerungen von Typus 2 werden vom Adressaten als Versuche aufgefasst, seine Handlungsspielräume einzuzengen. Dies führt zwangsläufig zu Gegenreaktionen (alltagssprachlich: Trotz, psychologisch: „Reaktanz“). Wenn man um Reaktanzen weiß, kann man sie auch nutzen.

In vielen Situationen kann es wesentlich zielführender sein, den anderen in eine Situation zu bringen, in der er nicht nach Argumenten für, sondern nach Argumenten gegen seine Position sucht. Man ist sehr viel eher bereit, seine Position aufzugeben, wenn man die Argumente, die gegen die eigene Position sprechen, selbst gefunden hat. Also geben Sie dem anderen dazu die Chance und verbauen Sie diese Lernmöglichkeit nicht dadurch, dass Sie ihm Ihre Argumente entgegenhalten und damit bei ihm nur eine Gegenreaktion auslösen!

! Kognitive Umstrukturierung erreicht man nicht dadurch, dass man versucht, den anderen von etwas zu überzeugen, sondern dadurch, dass man ihn in eine Situation bringt, die ihn zum Überdenken seiner Sichtweise stimuliert.

Über eines müssen Sie sich jedoch klar sein:

keine Tricks!

Wenn Sie solche oder ähnliche Techniken der kognitiven Umstrukturierung als kommunikativen Trick einsetzen, wird es Ihnen vielleicht gelingen, den anderen hereinzulegen. Das machen Sie aber nur einmal, und dann wird man Sie durchschauen!

! Wenn Sie längerfristig konstruktiv mit anderen umgehen wollen (und davon gehe ich im Zusammenhang mit Mediation aus), dann dürfen Sie solche Techniken nur einsetzen, um anderen zu helfen, in deren eigenem Interesse die Dinge anders sehen zu können!

5.5.2. Laien- und Expertenurteile

In der Umweltmediation stoßen oft Sichtweisen von interessierten Laien und Expertenanalysen aufeinander. In dieser Situation können sich beide Seiten

wechselseitig diffamieren: „Laien sind eben nicht fachkundig!“, „Experten sitzen im Elfenbeinturm!“. Um die wenig fruchtbare Frage „Wer hat recht?“ zu vermeiden, kann es vernünftig sein, zu fragen: „Was sind die Besonderheiten von beiden Sichtweisen und wie lassen sich beide nutzen?“

Im Alltag kommen wir mit intuitiven Problemanalysen und Problemlösestrategien (Heuristiken) im allgemeinen sehr gut zurecht. Aber unser intuitives Denken vermag manchmal: in besonderer Weise gegenüber Problemstellungen, die mit statistischen Fragen zu tun haben (KAHNEMAN, SLOVIC & TVERSKY, 1986.).

In Umweltmediationsverfahren spielen zum Beispiel Risikobeurteilungen oft eine große Rolle. Die Umweltrisiken einer geplanten Maßnahme werden von Laien intuitiv beurteilt und von Experten berechnet. Beide Urteile werden nicht deckungsgleich sein. Das liegt nicht einfach daran, dass sich die Laien irren. In der alltäglichen Risikobeurteilung gehen wir einfach anders vor: Während in der naturwissenschaftlichen Standardbetrachtung Risiko als das Produkt von Auftrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe definiert ist, beziehen wir in unserem alltäglichen Urteilen andere Faktoren mit in die Betrachtung ein. Risiken werden (im Vergleich zu formalen Risikoanalysen) überschätzt, wenn die Risiken nicht freiwillig eingegangen werden, wenn man keine Kontrolle über die Risikosituation hat, wenn man mit den Risiken nicht vertraut ist und so fort.

**Verschiedene
Risikobeurteilungen**

Im Alltagsdenken neigen wir dazu, eigene und unmittelbare Erfahrungen überzubewerten. Sie erscheinen uns im Zweifel vertrauenswürdiger als systematisch aufbereitete, erlebnisfernere Analysen:

Einige hustende Kinder in einer Kinderarztpraxis sind möglicherweise ein stärkeres Argument für die krankmachenden Wirkungen einer Verbrennungsanlage als alle epidemiologischen Studien zusammen.

Aber auch Expertenurteile haben ihre Fallstricke. Experten sind meist nur Experten für einen kleinen Problemausschnitt. Sie sind wenig vertraut mit den Besonderheiten des Einzelfalls und seinen Besonderheiten, der aber Gegenstand der Mediation ist. Experten neigen außerdem gelegentlich dazu, mehr auf ihre Reputation gegenüber Kollegen zu achten, als auf die Bedürfnisse ihrer Auftraggeber. Sie stehen oft unter dem Druck, auch da Aussagen zu machen (weil man das von ihnen erwartet), wo auch das fachliche Wissen seine Grenzen hat. Sie erliegen der Versuchung, aus Fakten wertende Folgerungen abzuleiten et cetera.

**Schwächen
von Laienurteilen**

Laien und Experten haben oft große Schwierigkeiten, in komplex vernetzten Systemen zu denken und dabei zielführend zu handeln. In der Umweltmediation

**Eigenschaften
komplexer Probleme**

haben wir es aber in der Regel mit Problemen zu tun, die schwierig zu durchschauen sind (Komplexität), die sich „von selbst“ weiter entwickeln (Eigendynamik), die Eingriffe erforderlich machen, mit denen unterschiedlichste Zielvorstellungen verbunden sind (Polytelie), mit denen wir keine Erfahrungen haben (Neuartigkeit, Unüberschaubarkeit) und deren Folgen schwer abzuschätzen sind (Prognoseunsicherheit). Es verwundert nicht, dass es für Menschen schwierig ist, sich in solchen Problemlagen zurechtzufinden (DÖRNER, 1992).

Die Probleme, mit denen es Umweltmediation zu tun hat, sind deshalb Probleme und erzeugen Konflikte, weil sie keine eindeutige Lösung haben. Probleme, für die eindeutige Lösungen existieren würden, wären keine mehr. Laien- und Expertenurteile bedienen sich vor diesem Hintergrund unterschiedlicher Herangehensweisen. Bei komplexen Problemstellungen repräsentieren beide nur einen Ausschnitt aus der Problemlage. Laien können von Experten etwas über allgemeine Zusammenhänge lernen, Experten können von Laien etwas über die lokalen Besonderheiten der Problematik erfahren.

**Ängste sind
auch Teil der
(Mediations-) Realität**

In Umweltmediationsverfahren (wie auch sonst?) werden Laien häufig von Experten „überrollt“, übernehmen deren Art zu denken und mutieren häufig selbst zu Experten. Damit begibt man sich der Chance, Laiensichtweisen zu nutzen. Wenn in einem Mediationsverfahren Ängste gegenüber einer Technik mit Hinweis auf entsprechende naturwissenschaftliche Analysen als irrational etikettiert werden, kann man vielleicht die Diskussion über die Ängste tabuisieren; man baut damit aber die Ängste nicht ab. Ängste, Empfindungen, ästhetische Wertungen, gesellschaftliche Werturteile sind auch Teil der Realität, mit der es eine Mediation zu tun haben kann, in der es um Umweltfragen geht. Nur deshalb, weil sie sich in naturwissenschaftlichen oder in ökonomischen Analysen nicht abbilden, sind sie deshalb nicht inexistent und unwirksam. Es ist eine sehr schwierige Aufgabe der Mediation, ihnen einen angemessenen Platz zu geben. Man kann versuchen darauf zu achten, dass Äußerungen wie „Das gefällt mir nicht!“ nicht dadurch delegitimiert werden, dass derjenige, der den Mut hat, so in einem Expertenkreis zu reden, zum Naivling gestempelt wird.

Das Eingehen auf subjektive Wertungen ist nicht gleichbedeutend mit dem Führen abstrakter Wertdebatten. Auch hier geht es um pragmatische Einzelfalllösungen: „Was könnte man tun, um den Ängsten, Wertungen und Empfindungen Rechnung zu tragen?“ .Es geht dabei nicht darum zu klären, ob Ängste, Wertungen und Empfindungen berechtigt sind. Pragmatisch muss man akzeptieren, dass sie da sind und damit einen Teil des Problemfeldes darstellen, um das es geht!

5.6. Erfolgsbeurteilungen

Mediation ist eine Dienstleistung. Wie jede andere Dienstleistung auch steht und fällt Mediation mit der Zufriedenheit derer, für die sie erbracht wird. Es ist im Zusammenhang mit Mediation wohl vernünftig, als Kunden dieser Dienstleistung diejenigen anzusehen, die sie nachfragen und an ihr teilnehmen, und nicht nur diejenigen, die für sie bezahlen.

Die Erfolgsbeurteilung von Mediationsverfahren durch die Verfahrensbeteiligten erfolgt sehr differenziert. In einer Fallstudie zeigte sich (FIETKAU & WEIDNER, 1998):

- Auch wenn die Beteiligten mit den Sachergebnissen nur bedingt zufrieden waren, äußerten sie sich zufrieden mit den Lernprozessen, die die Mediation bot und mit der Verbesserung der sozialen Beziehungen, die mit ihr einherging.
- Die Beteiligten glaubten durchweg, dass die Sachergebnisse besser waren als die, die sie ohne Mediation hätten erwarten können.
- Die meisten Befragten würden sich wieder an ähnlichen Verfahren beteiligen oder sie anderen empfehlen.
- Die kleinen konstruktiven Entwicklungen und Problemlösungen verschwinden in der Erinnerung. Was im Gedächtnis bleibt, sind die ungelösten Fragen. Dies führt dazu, dass zeitnahe Erfolgsbeurteilungen besser ausfallen als Beurteilungen im Rückblick.

**Differenzierte
Erfolgsbeurteilung von
Mediationsverfahren**

Im Vergleich mit außenstehenden Verfahrensbeobachtern sind die Beteiligten insgesamt zufriedener. Sie sind eher in der Lage, die kleinen konstruktiven Fortschritte zu sehen, als Außenstehende, die die Verfahren (nur) danach beurteilen (können), ob die zentralen Grundfragen konsensual gelöst wurden. Mediationsverfahren scheinen dazu zu führen, dass die Verfahrensbeteiligten pragmatischer in ihren Erfolgserwartungen werden. Je besser man eine Problematik versteht, desto weniger erwartet man von Mediation eine allseits befriedigende Lösung von Grundfragen, Wertkonflikten und ähnlichem.

**Viele kleine
Fortschritte**

Im Vorfeld und im Verlauf einer Umweltmediation taucht bei allen Beteiligten und beim Mediator immer wieder die Frage auf: „Wie erfolgreich ist das, was wir tun oder zu tun beabsichtigen?“. Einige Hinweise für den Umgang mit dieser Frage (vergleiche dazu auch den Beitrag von KOSTKA, Kapitel 9):

**Hinweise zur
Erfolgsermittlung**

- ! Überlegen Sie, was vermutlich ohne Mediation geschehen würde und messen Sie die Mediation daran !
- ! Differenzieren Sie Erfolgsmaßstäbe auf (Sachergebnisse, Informationsgewinn, soziale Beziehungen)!
- ! Legen Sie frühzeitig fest, was Sie als Erfolg ansehen würden!
- ! Stellen Sie sich erreichbare und nachvollziehbare Ziele!
- ! Halten Sie im Laufe der Mediation erzielte Erfolge fest!

Bei der Erfolgsbeurteilung der Umweltmediationsverfahren, die bislang in Deutschland stattfanden, muss man berücksichtigen, dass alle Beteiligten (auch die Mediatoren) bis datolang wenig Erfahrungen mit Mediation hatten. Wir haben noch sehr unscharfe Vorstellungen darüber, wie die Verfahren gestaltet werden können und messen sie an Erfahrungen, die wir in anderen Gruppenkontexten machen (Parlamentsdebatten, Gruppenarbeit in Unternehmen et cetera). Zur allgemeinen Abschätzung des Nutzens der Umweltmediation für die sachgerechte Lösung von Umweltkonflikten, für die Gestaltung unserer demokratischen Kultur brauchen wir eine breitere Erfahrungsbasis, und wir benötigen Mediatoren, die diese Verfahren nach professionellen Standards gestalten können. Wir brauchen außerdem ein gesellschaftliches Umfeld, das diesen Verfahren einen angemessenen Stellenwert zu geben in der Lage ist!

Mit fortschreitender Professionalisierung kann es gelingen, Umweltmediationsverfahren als Politikinstrument zu verankern und ihre Gestaltungsmöglichkeiten weiterzuentwickeln. Dies erfordert weitere Erfahrungen.

5.7. Zusammenfassung und Übungen

Wenn sich Menschen zusammenfinden, um gemeinsam an der Lösung eines Problems zu arbeiten, machen sie eine Entwicklung durch: Es entstehen eine Gruppenstruktur und (zumeist unausgesprochene) Verhaltensregeln. Das geschieht gleich zu Anfang und sehr schnell. Die Art des Umgangs miteinander muss deshalb sehr frühzeitig so geprägt werden, dass eine konstruktive Arbeit möglich wird. Wichtig ist dabei für einen Medi-

ator vor allem, nicht alles selbst in die Hand nehmen zu wollen, sondern vielmehr, die Eigenverantwortung der Gruppe zu stärken, wo immer es geht.

Gruppen sind beim Problemlösen nicht grundsätzlich leistungsfähiger als Einzelpersonen. Sie sind besonders für zwei Gefahren anfällig: Mangelnde Offenheit und Selbstkritik um der Gruppenharmonie willen („Groupthink“) sowie die Neigung, Strategien, die sich im Laufe der Zeit als ungeeignet erweisen, zu lange dennoch beizubehalten („Entrapment“). Gruppen haben beim Problemlösen dann einen Vorteil, wenn es ihnen gelingt, das Wissen, welches in den Köpfen der Einzelpersonen verborgen ist, konstruktiv und problemadäquat zusammenzuführen, ohne dabei Kreativität und Kritikfähigkeit vorschnell dem Gruppenkonsens zu opfern. Das und die Vermeidung von „Groupthink“ und „Entrapment“ gelingt nicht von selbst, kann aber zum Beispiel von einem guten Mediator sehr wohl erheblich erleichtert werden.

Hilfreich für die Teilnehmer einer Mediation sind bestimmte Kenntnisse und Fertigkeiten der Gesprächsführung (zum Beispiel „aktives Zuhören“) sowie die Einsicht, dass Konflikte, Störungen und Widerstände gegen neue Sichtweisen nicht um jeden Preis vermieden werden müssen, sondern normal sind und unter Umständen sogar fruchtbar für die Lösungsfindung sein können.

Hinsichtlich der Zufriedenheit mit Mediation ergibt sich ein differenziertes Bild: Tendenziell wird Mediation von Teilnehmern positiver beurteilt als von außenstehenden Verfahrenbeobachtern, tendenziell fallen zeitnahe Beurteilungen besser aus als Beurteilungen im Rückblick. Das liegt daran, dass die vielen kleinen konstruktiven Entwicklungen, die sich im Laufe einer Mediation in der Regel einstellen, aus der Distanz schlechter wahrgenommen und auch schlechter im Gedächtnis behalten werden können als die großen Streitfragen.



Übungen:

Wenn Sie das Geschehen in einer Gruppe beeinflussen wollen, müssen Sie sich so verhalten, dass Ihr Verhalten (Sprache, Situationsgestaltung) Ihren Zielen dient. Eine andere Möglichkeit haben Sie nicht. Also ist es wichtig, dass Sie über Ihr Verhalten nachdenken und gegebenenfalls Verhaltensalternativen ins Auge fassen. Hierbei ist die Frage zentral, wie Ihr Verhalten bei anderen ankommt. Das können Sie selbst nur bedingt gut einschätzen. Also tun Sie sich mit anderen zusammen, die ein ähnliches Anliegen haben. Die Zusammenarbeit mit einem „Trainer“, der Erfahrung mit verhaltensmodifizierenden Übungen hat, kann hilfreich sein.

Hier dennoch fürs erste einige Übungen, die Sie auch selbst (vielleicht mit Kollegen) durchführen können:

- Versuchen Sie zu beschreiben, wie Gruppen, in denen Sie arbeiten, zum Konsens kommen (oder auch nicht). Beschreiben Sie die Rolle, die hierbei der Leiter der Gruppe (zum Beispiel der Vorgesetzte) einnimmt, und überlegen Sie, wie die Qualität der Konsense mit seinem und dem Verhalten der Gruppe zusammenhängt.
- Nehmen Sie einmal eine Diskussion im Fernsehen auf Video auf. Schauen Sie sich kurze Sequenzen an und versuchen Sie, die Äußerungen zu beschreiben:
 1. Realisiert der Sprecher „aktives Zuhören“?
 2. In welchem „Ich-Zustand“ wird überwiegend gesprochen?
 3. Beobachten Sie den Moderator, schätzen Sie dessen Äußerungen ein und beobachten Sie die Reaktionen der Diskussionsteilnehmer.
- Beobachten Sie, wie Sie sich selbst unter Gesichtspunkten der Gesprächsführung in unterschiedlichen Situationen verhalten, zum Beispiel ob Sie einen Konflikt mit einem Freund austragen oder mit einem Arbeitskollegen, zu dem Sie eher eine förmliche Beziehung haben.
- Versuchen Sie, sich an eine Situation zu erinnern, in der Sie Ihre Meinung geändert haben. Was hat Sie zu der Meinungsänderung veranlasst? Wie ist es gegebenenfalls anderen gelungen, Sie zu überzeugen? Was hat es Ihnen ermöglicht, sich einer anderen Sicht der Dinge anzuschließen?
- Erinnern Sie sich an eine Situation, in der andere vergeblich versucht haben, Sie zu etwas zu bewegen. Wie haben Sie sich dagegen zur Wehr gesetzt? Was hätte Ihnen unter Umständen geholfen, Ihre Sicht der Dinge in Frage zu stellen?

- Was wissen Sie von Ihren Kollegen und von dem, was diese wissen und können? Glauben Sie, dass die Ressourcen, die ihre Arbeitsgruppe hat, gut genutzt werden? Wie könnte man die Potentiale Ihrer Arbeitsgruppe im Interesse der Gruppe noch besser nutzen?
- Wenn Sie sich das nächste Mal über jemanden ärgern und Sie spontan denken: „Der ist ja wohl ...“, versuchen Sie, die Antwort auf diese Frage zurückzudrängen, und stellen Sie sich die Frage, welche situativen Aspekte dessen Verhalten ausgelöst haben könnten.
- Wenn Sie Gelegenheit dazu haben, schauen Sie sich den Film „Die zwölf Geschworenen an“ und beobachten Sie, wie es gelingt, die Jury umzustimmen!

Literatur zu Kapitel 5

- BUSH, R. A. B. & FOLGER, J. P. , The Promise of Mediation. Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition. San Francisco, 1995.
- DÖRNER, D., Die Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Hamburg, 1992.
- FIETKAU, H.-J. & WEIDNER, H., Umweltverhandeln. Berlin, 1998.
- GLASL, F., Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte und Berater. 2., vollst. überarb. Aufl., Bern & Stuttgart, 1990.
- JANIS, I. L., Victims of Groupthink. Boston, 1972.
- KAHNEMAN, D., SLOVIC, P. & TVERSKY, A. (eds.), Judgement Under Uncertainty. Heuristics and Biases. Cambridge et al., 1986/1982.
- MEININGER, J., Die Transaktionsanalyse. Landsberg, 1987.
- ROGERS, C., Entwicklung der Persönlichkeit. Stuttgart, 1972.
- SCHULZ VON THUN, F., Miteinander reden. Störungen und Klärungen. Reinbek, 1982.
- SELLNOW, R., Die mit den Problemen spielen. Bonn, 1994.
- SOMMER, V., Lob der Lüge. Täuschungen und Selbstbetrug bei Mensch und Tier. München, 1994.
- SPRENGER, R., Mythos Motivation. Wege aus einer Sackgasse. 3. Aufl., Frankfurt./M. & New York, 1992.
- STROEBE, W., HEWSTONE, M. & STEPHENSON, G. M. (eds.), Sozialpsychologie. Eine Einführung. Berlin et al., 1996.

WATZLAWICK, P., WEAKLAND, J. H. & FISCH, R., Lösungen: Zur Theorie und Praxis menschlichen Wandels. Bern, Göttingen & Toronto, 5. Aufl., 1992 (amerik. Orig.: 1974).

WILKEN, B., Methoden der kognitiven Umstrukturierung. Stuttgart, 1998.

WITTE, E. H. (Hrsg.), Sozialpsychologie der Gruppenleistung. Lengerich, 1998.



6. Internationale Erfahrungen mit Umweltmediation

VON HELMUT WEIDNER

Die Psychodynamik in streitenden Gruppen, die Sie im vorangegangenen Kapitel kennengelernt haben, ist, von gewissen kulturellen Überformungen abgesehen, dem Grunde nach weltweit gültig. Die Verbreitung von Umweltmediation dagegen ist international noch sehr unterschiedlich weit vorangeschritten. Das hängt zum Teil mit länderspezifischen Voraussetzungen zusammen, beispielsweise hinsichtlich des jeweiligen Rechts- und Verwaltungssystems, zum Teil mit besonderen historisch-kulturellen Entwicklungen und Traditionen, zum Teil mit anderen Faktoren. Von den Pionierländern der Umweltmediation lässt sich in jedem Fall lernen, auch wenn nicht alles auf deutsche Verhältnisse übertragen werden kann.

Lernziel für Kapitel 6:

Sie sollen deshalb im folgenden Kapitel

- die Pionierländer der Umweltmediation kennenlernen,
- die länderspezifischen Voraussetzungen für Umweltmediation kennenlernen und
- lernen, neue Chancen und Grenzen der Ausbreitung und Anwendung von Umweltmediation zu ermitteln.

Seit Ende der achtziger Jahre nimmt die Anwendung von Umweltmediation und verwandten Verfahren in Europa zu – langsam zwar, aber stetig. Doch gibt es immer noch viel mehr Symposien, Workshops und wissenschaftliche Veröffentlichungen zur Thematik als reale Konfliktmittlungsverfahren im Umweltbereich. Dies signalisiert zumindest wachsendes öffentliches und wissenschaftliches Interesse an diesen "alternativen Streitbeilegungsinstrumenten" (vergleiche hierzu die Ausführungen im Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.3. und 1.5.1.). Vor 1990 waren sie in Europa nur wenigen Experten bekannt, während sie in den USA und Kanada schon seit vielen Jahren ein normaler Bestandteil des umweltpolitischen Instrumentenkastens sind. Besonders in den USA ist Umweltmediation zu einem nicht mehr wegdenkbaren Konfliktregelungsinstrument geworden, das auf allen Staatsebenen und in vielen Wirtschaftsbereichen eingesetzt wird und zahlreiche Befürworter hat. Die langjährigen Praxiserfahrungen in den USA mit Mediation – inzwischen ist gut ein Vierteljahrhundert seit ihrem ersten Einsatz bei einem großen umweltpolitischen Konfliktfall vergangen – haben ein ausgefeiltes Instrumenta-

USA seit langem weltweit führend in Umweltmediation – Interesse in Europa wächst inzwischen

rium mit wissenschaftlich untermauerten Anwendungstechniken entstehen lassen (vergleiche auch den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.5.).

Auf alle anderen Länder, mit Ausnahme von Japan, haben die Mediationserfahrungen in den USA anregend gewirkt. Die dort entwickelten Formen und Techniken wurden weitgehend übernommen. Hin und wieder werden US-Mediatoren sogar ins Ausland zur Lösung schwieriger Fälle gerufen! Entsprechend der Führungsrolle der USA auf dem Gebiet der Umweltmediation werden auch im folgenden internationalen Überblick die US-Erfahrungen den größten Raum einnehmen.

Soweit im folgenden Text keine Quellen genannt sind, stammen die Informationen aus dem vom Autor herausgegebenen Sammelband "Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries" (Berlin, 1998).

6.1. USA

Schon 1969 gab es angesichts der steigenden Umweltkonflikte die ersten Anregungen von Experten, es statt mit dem üblichen Gang zum Gericht einmal mit alternativen, informalen Verhandlungsverfahren unter Betreuung durch eine allparteiliche dritte Person (Mediator) zu versuchen, wie sie bei Arbeits- und Nachbarschaftskonflikten seit längerem erfolgreich angewendet wurden (MERNITZ, 1980). Zur ersten Umweltmediation größeren Umfangs kam es dann 1973/1974. Hierbei gelang es den beiden Mediatoren, einen langjährigen Konflikt um den Bau eines Flutsicherungsdammes am Snoqualmie River (USA-Staat Washington) in relativ kurzer Zeit in einen allseits geteilten Kompromiss zu überführen. Das Erfolgsbeispiel machte Schule: Schon kurze Zeit später konnten weitere großdimensionierte Umweltkonflikte durch Mediatoren konsensual beigelegt werden (SUSSKIND & SECUNDA, 1998).

Erste größere
Umweltmediation
1973/1974



Das Verfahren um den Snoqualmie-River-Staudamm finden Sie ausführlich beschrieben im Anhang zu diesem Studienbrief: "Das Umweltmediations-Pionierverfahren".

Bemerkenswert war, dass das neue Verfahren sich für die unterschiedlichsten Umweltkonfliktkonstellationen eignete: Mal standen Umwelt- und Nachbarschaftsgruppen gegen private Investoren und staatliche Institutionen, mal blockierten Kommunen Projekte von nationalen Agenturen, mal taten sich Umweltgruppen und Kommunalvertreter gegen staatlich oder privat betriebene Entwicklungsprojekte zusammen. Große Aufmerksamkeit erlangte, ebenfalls in den siebziger Jahren, ein Mediationsverfahren in Form eines Politikdialogs.

Darin erzielten erstmals Repräsentanten von Wirtschafts- und Umweltverbänden weitreichende Kompromisse zu einem höchst umstrittenen nationalen Politikvorhaben – dem "National Coal Policy Project". Knapp über 100 Teilnehmer, organisiert in neun Arbeitsgruppen, kamen so zu einer Übereinstimmung zu rund 90 % der über 200 speziellen Streitpunkte des Projekts.

Noch beeindruckender war die Lösung eines bereits siebzehn Jahre dauernden Rechtsstreits um ein Wasserkraftwerk am Storm King Mountain, dessen Rechtsstreitkosten für alle Streitparteien auf 6 Millionen Dollar geschätzt wurden, durch einen Mediator in nur rund achtzehn Monaten (TALBOT, 1983).

Diese Erfolge lösten nachgerade einen "Mediationsboom" aus. Für diese Konfliktregelungstechnik sprach offensichtlich, dass langwierige und teure Rechtsstreitigkeiten beendet oder gar vermieden werden konnten, es zu ökologie- und sozialverträglicheren Entscheidungen kam und eine kaum noch für möglich gehaltene vertrauensvolle Kooperation zwischen verschiedenen Interessengruppen und staatlichen Behörden doch möglich wurde. Kurzum: Für den schnell wachsenden Kreis von Umweltmediationsbefürwortern galten sie als effektiver, effizienter und sozial adäquater als die etablierten Verfahren der Entscheidungsfindung und -durchsetzung.

Mediationsboom

Gegen diese Sicht der Dinge erhoben sich alsbald kritische Stimmen. In eher fundamentalistischer Art wiesen einige von ihnen darauf hin, dass es in Umweltfragen um grundsätzliche, prinzipiell nicht verhandlungs- und kompromissfähige Werte gehe, weshalb konsensorientierte Verfahren unter beibehaltenen Machtverhältnissen nur zur Stabilisierung der ökologisch fatalen Gesellschaftssysteme beitragen. Andere Kritiker wiesen anhand von Einzelfällen Schwachstellen der Verfahren auf, so etwa den teilweise großen Zeitbedarf zur Erzielung eines breiten Konsenses, die nicht immer glückende Beteiligung aller relevanten Betroffengruppen, die schwache Transparenz des internen Verfahrensablaufs für Außenstehende oder die erhebliche Benachteiligung von Umweltgruppen gegenüber taktisch versierten Behörden- und Unternehmensvertretern (AMY, 1987). Diese Probleme wurden aber in der Wissenschaft wie wohl auch von der Mehrzahl der an diesen Verfahren Interessierten für prinzipiell heilbar gehalten, sei es aufgrund zunehmender Erfahrungen mit dem immer noch recht neuen Instrument oder durch systematisch betriebene Forschung zu Verbesserungsmaßnahmen, die auch alsbald, unter anderem gefördert durch gemeinnützige Institutionen, in Gang kam (SUSSKIND & CRUIKSHANK, 1987).

Frühe Kritiken an Umweltmediation

Die Kritik konnte die Umweltmediationsbewegung nicht bremsen. Das lag auch daran, dass sie alsbald die Unterstützung von Vertretern der unterschiedlichsten

Organisationen und Institutionen fand: von großen Umweltorganisationen, renommierten wissenschaftlichen Einrichtungen an Universitäten, Umweltforschungsinstituten, politisch-administrativen Institutionen aller Staatsebenen und von reputierten gemeinnützigen Stiftungen, um nur die wichtigsten zu nennen. Letztgenannte – beispielsweise die FORD-, die HEWLETT- und MACARTHUR-Stiftungen – hatten durch ideelle und finanzielle Förderung in der Entstehungsphase der Umweltmediation entscheidenden Anteil an deren Wachstum.

Institutionalisierung der Umweltmediation

Zur Wachstumsbeschleunigung und -verfestigung trug dann ganz entscheidend die bald folgende Institutionalisierung der Verfahren bei. Zunächst im Bund und dann in vielen Einzelstaaten wurden auf politisch-administrativer Ebene Umweltmediationseinrichtungen geschaffen. Viele Universitäten richteten spezielle Kurse und Institute für alternative Streitbeilegung im Umweltbereich ein. Institutionen spezialisierten sich auf wissenschaftliche Grundlage und Praxis von Umweltmediation und – ganz bedeutend – die Zahl der Personen und Institutionen, die Umweltmediationsdienste anboten, wuchs sehr rasch.

Für die übergreifende Kommunikation und Vernetzung der auf diesem Gebiet Tätigen sorgten bald "Newsletters" (wie CONSENSUS mit inzwischen 35.000 Abonnenten) und wissenschaftliche Zeitschriften (wie MEDIATION QUARTERLY, NEGOTIATION) sowie spezialisierte Institutionen und Interessenverbände. Hierzu gehören das "NATIONAL INSTITUTE FOR DISPUTE RESOLUTION" (NIDR), die "SOCIETY OF PROFESSIONALS IN DISPUTE RESOLUTION" (SPIDR) und die "INTERNATIONAL ASSOCIATION OF PUBLIC PARTICIPATION PRACTITIONERS" (IAP3).

Verankerung im Rechtssystem

Auch im Rechtssystem kam es zu einer institutionellen Verankerung von alternativen Streitbelegungsverfahren ("Alternative Dispute Resolution", abgekürzt "ADR"; vergleiche den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.5.1.) beziehungsweise speziell von Umweltmediation, zuerst auf Ebene der Einzelstaaten, dann auf Bundesebene. Eine kaum noch überschaubare Zahl von Verwaltungsvorschriften, Gesetzen und kommunalen Satzungen regelt inzwischen Einsatzbereiche und Organisation der Verfahren und legt Kriterien für Auswahl und Kompetenzen für Umweltmediatoren fest. Auch Gerichte schreiben zunehmend Qualifikationskriterien für die Zulassung von Mediatoren vor, beispielsweise für außergerichtliche Streitbelegungsverfahren.

Professionalisierung

Auch deshalb gibt es schon seit längerem hochprofessionalisierte Ausbildungsgänge für Umweltmediatoren (ZILLEBEN, 1998). Es wird diskutiert, ob eine Zertifizierung sinnvoll sein könnte, um ein gewisses Qualitätsniveau der Umweltmediatoren zu sichern. Dem wird aber unter anderem entgegengehalten, dass dies zu

einer unnötigen Formalisierung und Eingrenzung einer Methode beitragen könnte, die doch eigentlich innovativ und flexibel sein sollte.

Einer der bekanntesten Umweltmediationspraktiker und -theoretiker, LAWRENCE SUSSKIND, hält deshalb auch einen "gesunden Skeptizismus" hinsichtlich der von den Befürwortern genannten Vorteile einer formalisierten Professionalisierung für angebracht. Er unterstützt aber gleichwohl generell Bestrebungen, das Qualitätsniveau permanent zu erhöhen und Verfahrensbeteiligte vor inkompetenten "Mediatoren" zu schützen (SUSSKIND & SECUNDA, 1998:35).



In der Frühphase waren es fast ausschließlich standort- und anlagenbezogene Umweltkonflikte, die mit Mediation gelöst werden sollten. Schon in den achtziger Jahren wurde sie auch - und in stark ansteigendem Maße - zur Regelung von Konflikten innerhalb des politisch-administrativen Systems eingesetzt, etwa zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Behörden und zur Entwicklung von staatlichen Normen und Standards. Hierzu wurden für die Bundesebene mit dem "Administrative Dispute Resolution Act" von 1990 und dem "Negotiated Rulemaking Act" von 1990 schließlich gesetzliche Grundlagen geschaffen. Allerdings stößt die Form der "verhandelten Regelungen" ("regulatory negotiation", abgekürzt "regneg") noch auf viele Probleme (FIORINO, 1997).

Frühe Anwendungsbereiche und quantitative Entwicklung

Eine solide und aktuelle Statistik zur quantitativen Entwicklung der Umweltmediationsverfahren gibt es auch in den USA noch nicht. Üblicherweise werden, wenn überhaupt, nur die größeren Verfahren erfasst (SUSSKIND & SECUNDA, 1998:26). Eine ältere, systematisch angelegte Erhebung zählte 160 größere Verfahren bis 1985. Seitdem soll die Verfahrenszahl pro Jahr erheblich gewachsen sein, allein aufgrund der zunehmenden Anwendung im öffentlich-administrativen und wirtschaftlichen Bereich. So betreibt gegenwärtig beispielsweise allein die nationale Umweltbehörde pro Jahr etwa 30 Verfahren. Eine Befragung von 20 Mediationsorganisationen erbrachte, dass sie zwischen 1988 und 1990 rund 90 standortbezogene Fälle und 170 Politikdialoge im Umweltbereich betreut hatten (IEN/RESOLVE, 1994).

Hinsichtlich der Zeitdauer und Kosten von Umweltmediationsverfahren gibt es aufgrund methodischer Probleme nur vorsichtige und recht grobe Schätzungen. Danach sind für professionelle Umweltmediatoren in aller Regel vergleichbare Gebührensätze wie im allgemeinen Umwelt-Consultingbereich üblich. Relativ hohe Kosten können entstehen, wenn extra zum Zwecke des Mediationsverfahrens aufwendige Gutachten angefertigt werden müssen. Insgesamt jedoch machen die Kosten für Umweltmediation üblicherweise nur einen kleinen Bruch-

Zeitdauer und Kosten von Umweltinformationsverfahren

teil der Planungs- und Genehmigungskosten aus. Bis etwa 1980 war es nicht unüblich, dass die Mediationsdienste kostenfrei von gemeinnützigen Organisationen angeboten wurden oder die Kosten von ihnen übernommen wurden. Damit sollte diesem Verfahren der Weg geebnet und etwaigem Misstrauen gegenüber einem von privater oder staatlicher Seite finanzierten Mediator vorgebeugt werden. Inzwischen wird die Neutralität des Mediators nur noch sehr selten wegen der Art der Finanzierungsquelle in Frage gestellt. Um finanzielle Barrieren für eine Teilnahme von Umweltgruppen zu vermindern, werden sie meist nicht an den Kosten beteiligt, in verschiedenen Fällen erhalten sie sogar finanzielle Unterstützung (Aufwandsentschädigung), so etwa bei einer Teilnahme an Verhandlungsprozessen zu Umweltnormen bei der nationalen Umweltbehörde.

Licht- und Schattenseiten der Institutionalisierung

Der Prozess der Institutionalisierung und rechtlichen Regelung von Umweltmediation hat Licht- und Schattenseiten. Einer gewissen Erhöhung der Transparenz der Verfahrensvoraussetzungen und -abläufe steht oftmals eine Verminderung von Flexibilität aufgrund sehr detaillierter Vorschriften gegenüber.

! Eine geeignete Gesetzgebung zeichnet sich deshalb dadurch aus, dass sie den Verfahren einen stabilen rechtlichen Rahmen gibt, sie aber nicht zu sehr beengt.

! Als wichtiger als rechtliche Vorschriften für Amtspersonen erweist sich eine systematische "Kapazitätsbildung" innerhalb der Ämter durch Schulung des Personals und Bereitstellung ausreichender Ressourcen zur Durchführung von Umweltmediationsverfahren.

Rolle der Umweltorganisationen

Während staatliche und kommunale Einrichtungen sowie die Wirtschaft inzwischen zur Mediation ein entspanntes oder gar gutes Verhältnis haben, gilt das Verhältnis von Umweltorganisationen zu dieser Methode immer noch als recht problematisch, trotz des starken Engagements vieler der großen nationalen Umweltorganisationen hierfür. Das liegt nicht nur an dem Grundproblem, dass die Umweltgruppen sich quasi ein konfliktorientiertes Verhalten "antrainiert" haben, um Aufmerksamkeit, Mitglieder und finanzielle Unterstützung zu gewinnen, sondern auch daran, dass sie viel stärker von Kritik von allen Seiten betroffen sind, wenn eine Umweltmediation anscheinend nicht zu ihren Gunsten ausgeht.

! Um falschen Erwartungen und entsprechenden Enttäuschungen vorzubeugen, wird Umweltorganisationen deshalb empfohlen, in ganz intensiver Weise zu reflektieren und im Mitgliederkreis zu diskutieren, ob der jeweilige Konfliktfall tatsächlich aus Sicht ihrer Interessen für eine Mediation geeignet ist.

Das bedeutet, sie sollen sich illusionsfrei fragen, ob es für sie eine bessere Alternative zu einer Verhandlungsübereinkunft (eine sogenannte "BATNA" – "better alternative to a negotiated agreement") gibt. Es wird gerade in diesem Fall erwartet, dass die Mediatoren hierbei unvoreingenommen (also auch von ihren eigenen finanziellen oder sonstigen Interessen absehend) Beratung leisten.

Insgesamt kommen Untersuchungen jedoch zu einem positiven Ergebnis hinsichtlich der Beteiligungsfrage von Umweltorganisationen, auch aus deren Interessensicht. Folgende Vorteile werden unter anderem aufgeführt:

- Größerer Einfluss auf den Entscheidungsprozess im Vergleich zu konventionellen Verfahren,
- besserer Zugang zu Schlüsselpersonen und zu wichtigen Informationen,
- Lerneffekte auch bezüglich der Fähigkeit zu verhandeln, zu kommunizieren und Koalitionen zu bilden,
- Zugewinn des Ansehens und der Legitimation der Organisation in der Außenwelt,
- Stabilisierung von Beziehungen zu Schlüsselinstitutionen und -personen nach Beendigung des Mediationsverfahrens und damit verbunden,
- Schaffung einer guten Ausgangsbasis für zukünftige Kooperationen bei ähnlichen Problemen (CROWFOOT & WONDOLLECK, 1991).

**Vorteile für
Umweltorganisationen**

Zusammenfassend kann man sagen, dass in den USA Umweltmediation zu einem breit anerkannten Instrument der Regelung größerer oder komplizierter Umweltkonflikte geworden ist.

Ein "Alltagsinstrument" ist es aber deshalb noch lange nicht; denn im Vergleich zu den etablierten (förmlichen) Verfahren ist die Gesamtzahl der Anwendungsfälle noch sehr niedrig.

Seine Einsatzgrenzen findet es vor allem bei sogenannten *Wert- oder Fundamentalkonflikten*, wozu vor allem der Kernenergiebereich gezählt wird (an diese Grenze stößt Umweltmediation aber auch in den meisten anderen Ländern).

**Grenzen des Einsatzes
von Umweltmediation**

Besonders schwierig erweist sich darüber hinaus - auch das hat starke Parallelen in verschiedenen anderen Ländern - die Lösung von Konflikten um Sondermüllanlagen.

Hier scheitert Umweltmediation häufig, gilt aber dennoch im Vergleich zu den konventionellen Problemlösungen als das erfolgsträchtigere Verfahren, weil sie die Chance bietet, das nach etlichen großen Abfallskandalen arg zerrüttete Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der zuständigen Behörden wiederherzustellen (RABE, 1994).

Schließlich wird hervorgehoben, dass selbst gescheiterte Umweltmediationsverfahren unter dem Strich für alle Beteiligte häufig positive Lerneffekte erzeugen, die in einer mittel- bis längerfristigen Perspektive zu einer Verbesserung der Umweltpolitik und zur Vermeidung von unproduktiven Konflikten beitragen können (BUCKLE & THOMAS-BUCKLE, 1986).

6.2. Kanada

Weiterer Aufschwung und Institutionalisierung im Zuge der Entwicklungen in den USA

Alternative Streitbeilegung hatte in Kanada in verschiedenen Gesellschaftsbereichen schon eine lange Tradition, als etwa Mitte der achtziger Jahre – angeregt durch die Entwicklungen in den USA – ein deutlicher Aufschwung in der kanadischen Umweltmediationsbewegung einsetzte. Neben dem Umweltbereich kommen alternative Streitbeilegungsverfahren, in denen eine allparteiliche Person eine zentrale Funktion hat, vorwiegend bei Schul- und sogenannten Universitäts-campus-Konflikten, Familien- beziehungsweise Ehestreitigkeiten, strafrechtlichen Auseinandersetzungen, Arbeitskonflikten und bei Konflikten mit der indianischen Urbevölkerung (den sogenannten "first nations") zum Einsatz (SIGURDSON, 1998).

Inzwischen ist im Umweltbereich ein breiter Institutionalisierungsprozess feststellbar: Es gibt mediationsbezogene Gesetze und Gesetzesvorhaben auf der Staats- und der Provinzialebene, kommerzielle Organisationen, die Umweltmediationsdienste anbieten, auf Umweltmediation spezialisierte Informationszeitschriften, von Privat- und Universitätsinstitutionen durchgeführte Ausbildungsprogramme speziell für Mediatoren und Umweltadministratoren. Eine große Vielfalt alternativer Streitbeilegungsverfahren (Moderation, Schiedsverfahren, Mediation und so weiter; vergleiche den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.3.) wird in allen direkt und indirekt umweltrelevanten Politikbereichen angewendet: bei Raumnutzungskonflikten aller Art (insbesondere Abholzung), Planung und Genehmigung umweltbeeinträchtigender Anlagen (insbesondere Abfallentsorgungsanlagen), bei Infrastrukturprojekten, Ressourcenverteilungskonflikten und politisch-administrativer Planung.

Einen landesweiten Durchbruch – im Sinne von allgemein öffentlicher Anerkennung und Akzeptanz durch wichtige Gesellschaftsgruppen – erzielten alternative Streitbeilegungsverfahren durch die Einrichtung von Runden Tischen zur Thema-

tik "Umwelt und Wirtschaft" ("ROUND TABLES ON THE ENVIRONMENT AND THE ECONOMY IN CANADA") in kanadischen Provinzen und auf der nationalen Ebene. Die hierzu geschaffene Sonderkommission für Umweltkonfliktregelungen ("DISPUTE RESOLUTION CORE GROUP") untersuchte und diskutierte den Einsatz alternativer Verfahren in Kanada in aufwendiger Weise und empfahl schließlich ihren verstärkten Einsatz (CORMICK, DALE, ERNOUND, SIGURDSON & STUART, 1996).

Landesweit Runde
Tische zu Umwelt-
und Wirtschaftsfragen

Der "NATIONAL ROUND TABLE ON THE ENVIRONMENT" veröffentlichte 1993 aus einem landesweit organisierten Diskussionsprozess hervorgegangene Grundprinzipien, die bei konsensorientierten Verfahren zur Erzielung eines "nachhaltigen Wachstums" beachtet werden sollen, unter dem Titel: "Building Consensus for a Sustainable Future. Guiding Principles: An Initiative Undertaken by Canadian Round Tables". Eine entsprechende Broschüre, in der Sinn und Zweck von Konsensbildungsprozessen sowie die insgesamt zehn Grundprinzipien erläutert werden, wurde nach ihrer Veröffentlichung im August 1993 weit gestreut.

Im Folgenden werden die Kernelemente dieser zehn Grundprinzipien für Konsensbildungsverfahren (und damit auch für Umweltmediationsverfahren) in Kanada wiedergegeben:

1. *Zielorientierung:* Die Verfahrensbeteiligten brauchen einen Grund, um teilzunehmen. Alle Beteiligten sollten der Ansicht sein, dass ein Konsensprozess für sie günstig ist. Diese Überzeugung muss auf einer realistischen Einschätzung des Verfahrens und der Verfahrensalternativen basieren.
2. *Einbinden, nicht ausgrenzen:* Alle Gruppen, die durch die Problemlage betroffen sind, sollten in den Konsensprozess eingebunden werden. Es sollte viel Sorgfalt auf die Auswahl der Verfahrensbeteiligten verwandt werden. Die betroffenen Gruppen sollten ihre Repräsentanten selbst nach eigenen Mechanismen bestimmen können; Entscheidungsträger sollten einbezogen werden.
3. *Freiwilligkeit der Teilnahme:* Alle Beteiligten nehmen freiwillig an dem Konsensverfahren teil. Die Stärke des Konsensprozesses basiert auf der Freiwilligkeit der Teilnahme. Den Beteiligten muss klar sein, dass die Teilnahme an einem Konsensverfahren mit Arbeit und Zeitaufwand verbunden ist. Wenn ein Teilnehmer (eine Gruppe) das Verfahren verlässt, müssen die Beteiligten entscheiden, ob noch alle relevanten Interessen vertreten sind. Wenn die Konsensbemühungen scheitern, sind alle Beteiligten frei, andere Wege zu gehen.
4. *Eigene Prozessgestaltung:* Die Beteiligten entscheiden über die Gestaltung des Konsensprozesses. Die Prozessgestaltung ist eine Aufgabe aller und darf nicht von einer Seite allein vorgenommen werden. Es ist wichtig, sich am Anfang Zeit zu nehmen für die Definition des Problembereichs, eine Klärung, welche Art von Konsensbildung für welches Teilproblem geeignet ist, die Festlegung von Verantwortlichkeiten und Rollen für jeden Einzelnen und die Bestimmung der Grundregeln der Zusammenarbeit.

5. *Flexibilität*: Man kann nicht alles vorhersehen, was im Prozessverlauf geschehen wird. Flexibilität muss im Prozess möglich sein. Hierzu ist es erforderlich, Lernmöglichkeiten (Rückkopplungen) zu eröffnen. Die eingangs festgelegten Verfahrensregeln müssen modifizierbar und im Verfahren überprüfbar bleiben.
6. *Chancengleichheit*: Alle Beteiligten haben gleichen Informationszugang und gleiche Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Verfahren. Nicht alle Beteiligten sind auf einen solchen Konsensprozess hinreichend vorbereitet oder dafür ausgestattet, deshalb müssen zur Herstellung von Chancengleichheit geeignete Ressourcen bereitgestellt werden.
7. *Respekt vor anderen Interessen*: Unterschiedliche Wertvorstellungen, Interessen und Wissensstände müssen im Verfahren wechselseitig akzeptiert werden. Konsensprozesse erfordern besseres gegenseitiges Verstehen. Andere Sichtweisen sind die Basis für tragfähige Lösungen. Konsensfindung erfordert das Suchen nach gemeinsamen Interessen bei unterschiedlichen Wertvorstellungen.
8. *Verantwortlichkeit und Öffentlichkeit*: Die Beteiligten haben eine doppelte Verantwortung. Sie sind der Gruppierung, die sie vertreten, und dem Prozess, den sie selbst gewählt haben, gleichermaßen verantwortlich. Es ist wichtig, dass sich die Verfahrensbeteiligten deutlich für die Interessen ihrer Gruppe einsetzen. Es müssen ausreichende Möglichkeiten geschaffen werden, dass sich alle mit den Gruppen, die sie vertreten, rückkoppeln können. Falls der Konflikt von öffentlichem Interesse ist, muss die Öffentlichkeit über den Fortgang der Konsensbildung informiert werden.
9. *Zeitliche Begrenzung*: Realistische Zeitperspektiven sind erforderlich. Für den Gesamtprozess, aber auch für Teilschritte ist eine Zeitplanung wichtig, an der dann der Fortgang des Konsensbildungsprozesses auch abgelesen werden kann. Die Planung muss jedoch flexibel bleiben.
10. *Implementation*: Übereinkünfte über die Umsetzung und deren Kontrolle stellen einen wichtigen Bestandteil jeder Vereinbarung dar. Gegebenenfalls müssen hier diejenigen, die in der Umsetzungsphase förmlich entscheiden, in den Konsensbildungsprozess mit einbezogen werden.

Quelle: ROUND TABLES ON THE ENVIRONMENT AND THE ECONOMY IN CANADA (1993)



Im Anhang zum Studienbrief findet sich außerdem eine Liste von elf Prüffragen des kanadischen NATIONAL ROUND TABLE ON THE ENVIRONMENT AND THE ECONOMY (1993), die die Entscheidung für oder gegen ein alternatives Streitbeilegungsverfahren erleichtern soll.

Der große und wachsende Stellenwert von alternativen Streitbeilegungsverfahren in Kanada wird unter anderem auf Besonderheiten der politischen und der politisch-administrativen Kultur zurückgeführt, auf den föderativen Staatsaufbau (der den Provinzregierungen erhebliche Ermessensspielräume einräumt und schon immer zu Kooperation und Verhandlungen zwischen den dezentralen Einheiten

zwang), den geringen Grad der "Verjuristifizierung" von Umweltkonflikten (so sind gerichtliche Interventionen in politisch-administrative Prozessen eher selten, nehmen aber seit den achtziger Jahren zu) und schließlich auch auf die Zunahme umweltpolitischen Problemdrucks.

Eine Auswertung von 32 Fallstudien zeigte, dass schwerpunktmäßig auf der Projekt- und Politikebene Mediationsverfahren vertreten waren. Hinsichtlich der partizipierenden Gruppen war eine große Pluralität feststellbar (Ministerialverwaltung, öffentlich-rechtliche Unternehmen, Industrie, Umwelt- und andere Interessengruppen, indianische Stammesräte und Kommunalräte). In vielen Fällen wurde eine Vereinbarung erzielt. Die Implementation der Vereinbarungen erwies sich im Großen und Ganzen als unproblematisch (DORCEY & RIEK, 1989:18). Häufig enthielten die Vereinbarungen Kompensationsregelungen zum Ausgleich von gewissen Nachteilen, die hingenommen wurden. Hinsichtlich der Erfolgsvoraussetzungen zeigte die Untersuchung, dass die drohende Möglichkeit eines langwierigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens die Kompromissbereitschaft stark förderte.

Es gibt in Kanada zahlreiche Institutionen, die sich wissenschaftlich und/oder praxisbezogen auf Umweltmediation und andere alternative Streitbeilegungsverfahren spezialisiert haben. So bieten zahlreiche Universitätsfakultäten und spezielle Universitätsinstitute entsprechende Ausbildungskurse an.

Verschiedene berufsspezifische Interessenverbände nehmen die Interessen von Umweltmediatoren wahr, insbesondere die "SOCIETY OF CONFLICT RESOLUTION" und die "SOCIETY OF PROFESSIONALS IN DISPUTE RESOLUTION" (SPIDR), mit Hauptsitz in den USA, und "THE NETWORK-INTERACTION FOR CONFLICT RESOLUTION", mit Sitz in Waterloo (Ontario). Zu den Informationszeitschriften gehören der "CANADIAN ENVIRONMENTAL MEDIATION NEWSLETTER" und "THE INTERACTION". Das FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW OFFICE hat 1991 ein Informationshandbuch "The Environmental Mediation Source Book" veröffentlicht, das zahlreiche Institutionen in diesem Sektor beschreibt; ähnliche Informationen finden sich in dem von SHAFTOE 1993 für THE NETWORK: INTERACTION FOR CONFLICT RESOLUTION herausgegebenen Report "Responding to Changing Times: Environmental Mediation in Canada".

In den öffentlichen Verwaltungen aller Staatsebenen werden Mitarbeiter in alternativen Streitbeilegungstechniken geschult. Das nationale Justizministerium hat eine spezielle Arbeitsgruppe eingerichtet, deren Auftrag darin besteht, die Anwendung alternativer Streitbeilegung innerhalb der Bundesministerien zu befördern.

**Interessenverbände
und Zeitschriften
im Bereich
Umweltmediation**

**Schulungen im
Bereich der
öffentlichen Verwaltung**

Dies geschieht überwiegend durch Informationsdienstleistungen und Ausbildungsveranstaltungen.

Verrechtlichung

Weiterhin hat in Kanada ein Prozess der "Verrechtlichung" von Umweltmediation begonnen. Den Anfang machte die Regierung der Provinz Yukon (Yukon Territory). Hier wurde im Mai 1992 ein Umweltgesetz verabschiedet, das explizit den Einsatz von Umweltmediation ermöglicht. Der "Canadian Environmental Assessment Act" von 1994 räumt gleichfalls die Möglichkeit eines Mediationsverfahrens ein. Umweltgruppen und Industrievertreter bezeichneten dieses Gesetz zur Prüfung der Umweltverträglichkeit als einen "akzeptablen Kompromiss zur Prüfung der Umweltauswirkungen von Entwicklungsprojekten".

Provinz Québec — Vorreiter bei Mediation zur Umweltverträglich- keitsprüfung

Besonders starke Aktivitäten auf dem Gebiet der Umweltmediation haben die Umweltbehörden der Provinz Québec entwickelt (RENAUD, 1998). Dort ist es seit längerem üblich, dass der Umweltminister das "Bureau des Audiences Publiques sur l'Environnement" (BAPE) beauftragt, in Fällen, in denen das eine erfolgversprechende Alternative zu einem öffentlichen Anhörungsverfahren zu sein scheint, die Streitparteien zu einer Mediation zu bitten. Das BAPE wurde 1978 errichtet und setzt bereits seit 1982 Mediationstechniken im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung ein.

Aufgrund der positiven Erfahrungen entwickelte eine 1993 eingesetzte Arbeitsgruppe des BAPE einen stärker strukturierten und formalisierten Prozess, der seitdem für alle Mediationsverfahren die Rahmenregelung abgibt. Die Mediatoren sind Mitglieder ("Commissionaires") von BAPE. Schon 1991 wurde ein interner Ethikkodex für BAPE-Mitarbeiter verabschiedet, der das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihre Neutralität sichern soll.

In aller Regel sind es Großvorhaben, bei denen diese Art von Mediation angewandt wird, zum Beispiel Straßen- und Dammbau, Flussregulierungen, Bau von Öl-, Erdgas- und Stromleitungen sowie Flughafenbau und -erweiterungen. Die Verfahren sind nicht öffentlich, aber die Sitzungsprotokolle sind öffentlich zugänglich. Allerdings entscheiden die Verfahrensbeteiligten selbst, ob sie schon während des Verfahrens oder erst nach seinem Abschluss freigegeben werden.

Das (erfolgreiche) Mediationsverfahren zur geplanten Hafenanlage in Sandspit war quasi eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in Form einer Mediation. Die Verfahrensgrundlagen gab das noch nicht in Kraft getretene kanadische UVP-Gesetz, das getestet werden sollte. Die hierin vorgesehenen neuen Verfahrensregelungen wurden erstmals bei dem (sehr komplexen) Konfliktfall der Planung einer Hafenanlage in der Nähe der Gemeinde Sandspit zu einem wissenschaftlichen Streitpunkt angewendet, nämlich zur Bewertung der (befürchteten negativen) Auswirkungen der Projektrealisierung auf die Überwinterungsplätze einer seltenen Wildgansart.

Das Verfahren lief vom April 1992 bis Juni 1993. Insgesamt fanden vierzehn große Mediationssitzungen und rund 45 Arbeitsgruppentreffen statt; Letztere waren überwiegend als Telefonkonferenzen organisiert. Die Mediation wurde durch ein Team vorgenommen, in dem der erfahrene kanadische Mediator S. GLENN SIGURDSON die Federführung hatte (SIGURDSON, 1998).

Aufgrund der Verhandlungen konnten neue Erkenntnisse zum Verhalten der Wildgänse sowie, darauf basierend, Lösungsvorschläge für eine ökologiegerechte Gestaltung und Lokalisierung der Hafenanlagen entwickelt werden, die einen allgemeinen Konsens fanden. Die Bewertung durch die zuständige Behörde im Juli 1994 (wiedergegeben in einem umfassenden Report: "Sandspit Small Craft Harbour Mediation Process. A Review and Evaluation") fiel insgesamt positiv aus. Die Kosten für das Verfahren wurden überwiegend aus öffentlichen Mitteln, die üblicherweise für Planungsprozesse zur Verfügung stehen, aufgebracht. Hierzu gehörten auch Unterstützungsfonds für verschiedene beteiligte Gruppen (besonders für Bürgerinitiativen).

Planung einer Hafenanlage in Sandspit

In Kanada, so kann als knappes Fazit zusammengefasst werden, steigt die Anwendung alternativer Streitbeilegungsverfahren, insbesondere von Umweltmediation, seit den achtziger Jahren stark an. Sogar im auch hier hoch strittigen Bereich der Abfallentsorgung ist sie teilweise mit Erfolg eingesetzt worden. Es ist eine breite Institutionalisierung und Professionalisierung sowie eine behutsame Verrechtlichung feststellbar.

Der „Kanadische Weg“

Einzigartig ist im internationalen Vergleich wohl der „kanadische Weg“ einer vorsichtigen, empirisch breit angelegten Prüfung bisheriger Erfahrungen mit diesen Verfahren sowie eine kooperativ-konsensuale Debatte hierüber, bevor rechtlich-institutionelle Maßnahmen ergriffen werden.

Generell wurde einem empirisch-experimentellen Weg des systematischen Sammelns von Erfahrung mittels Durchführung von Mediationsverfahren der Vorzug vor einer raschen gesetzlichen Regelung gegeben.

6.3. Japan

Für das japanische Rechtsbewusstsein ist bedeutsam, dass Konflikte nicht mit Blick auf individuelle Rechte, sondern primär unter dem Aspekt ihrer Auswirkungen auf die Gemeinschaft gelöst werden.

Traditionelles Harmoniebedürfnis

Generell kann man sagen, dass das "japanische Harmoniebedürfnis" dazu führt, Streitigkeiten, die eine Verlierer- und Gewinnerpartei hervorbringen, zu vermeiden und stattdessen eine Lösung durch gegenseitiges Nachgeben anzustreben. In aller Regel werden Konflikte durch Vermittlung anderer Personen oder Institutionen beigelegt.

Aus dieser Tradition heraus erklärt sich, dass das Anfang 1960 aufgebaute System zur Schlichtung von Konflikten zwischen Bürgern und Behörden recht erfolgreich war. Im Rahmen dieses Systems wurde ein breites Netzwerk ehrenamtlich tätiger Personen entwickelt, die von ihrer Funktion her als "Ombudsleute" bezeichnet werden können. Außergerichtliche Einigungs- und Beschwerdeverfahren sind auch bei umweltschutzbezogenen Konfliktfällen weit verbreitet.

Gesetzliche Regelungen zur Streitbeilegung

Wegen der starken Zunahme der Beschwerden aus der Bevölkerung über Umweltprobleme seit Ende der sechziger Jahre und sich mehrender Streitfälle und Klagen vor Gericht wurde für den Umweltbereich eine spezialgesetzliche Regelung erlassen. Auf Grundlage des Umweltrahmengesetzes von 1967 sind 1970 das Gesetz zur Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Umweltschäden und 1972 das Gesetz über die Errichtung eines Ausschusses zur Regelung von Umweltschäden erlassen worden. In diesem Zusammenhang wurden drei voneinander unabhängige Institutionen geschaffen: Beschwerdeausschüsse auf kommunaler, präfekturaler und auf nationaler Ebene. Während es bei den Beschwerdeausschüssen auf kommunaler Ebene primär um Maßnahmen zur Abhilfe von Beschwerden geht, steht bei den anderen Ausschüssen die Regelung von Streitfällen im Zusammenhang mit Schäden und Schadensausgleich im Vordergrund. Insgesamt werden vier verschiedene Verfahrenstypen zur Streitbeilegung unterschieden: *Mediation*, *Schlichtung*, *Schiedsverfahren* und *Entscheidungsverfahren für Verschulden und Haftung sowie für Verursachung* (vergleiche auch den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.3.).

Der Ablauf der Verfahren ist je nach Verfahrenstyp unterschiedlich geregelt, auch die rechtliche Bindewirkung der Verfahrensergebnisse unterscheidet sich. Am wenigsten formell ist die Mediation geregelt. Hierbei besteht die Aufgabe des als Mediator wirkenden Ausschusses primär darin, die Rolle eines Botschafters zwi-

schen den streitenden Parteien zu spielen, bis diese sich auf eine gemeinsame Basis der Streitbeilegung einigen können. Als Ergebnis des Verhandlungsprozesses wird meist ein schriftliches Memorandum angefertigt, das nach Verabschiedung als zivilrechtlicher Vertrag gilt. Wird ihm von allen Parteien zugestimmt, so ist für sie der normale Gerichtsweg in diesem Streitfall dann ausgeschlossen.

Die Bewertung der Verfahren zur außergerichtlichen Streitbeilegung in Japan ist wegen der unzureichenden Informationslage mit großen Schwierigkeiten behaftet. Allgemein wird positiv hervorgehoben, dass sie für die Beteiligten schneller, flexibler und wesentlich kostengünstiger seien als Gerichtsverfahren. Eine statistische Auswertung zeigt, dass Mediationsverfahren häufiger als Schlichtungsverfahren genutzt werden.

Weiterhin wird ersichtlich, dass auch in Japan Konflikte um die Planung und Genehmigung von Großprojekten nur dann durch konsensbasierte Konfliktregelungsverfahren gelöst werden können, wenn die Mediatoren als allparteiliche Personen von den Beteiligten anerkannt werden, und wenn im Fall einer Entscheidung für ein Projekt erhebliche und vielfältige Kompensationen geleistet werden. Bisher werden die Mediatoren in aller Regel allerdings nicht nach Neutralitätsgesichtspunkten ausgewählt, sondern nach ihrem sozialen Status. Besonders Bürgergruppen betrachten die Konfliktregelungsverfahren deshalb nicht als Einrichtungen, die ihnen Chancengleichheit gewähren.

Umweltmediation in Japan beruht demnach auf einem stark traditionellen Ansatz der Konfliktregelung, und es gibt weder speziell ausgebildete Umweltmediatoren noch ausgefeilte Verfahrenstechniken, wie sie besonders in den USA entwickelt worden sind. Es sind derzeit keine relevanten Entwicklungen in Richtung einer Professionalisierung erkennbar.

Sozialer Status von Mediatoren wichtiger als ihre Neutralität

Keine Professionalisierung wie in den USA – eher traditionell

6.4. Schweiz

Vielfältige, hoch partizipative und auf Konsens abzielende formale und informale Verfahren stellen ein Grundcharakteristikum der schweizerischen politischen Kultur dar; das politische System der Schweiz wird deshalb auch als "Konkordanzdemokratie" bezeichnet.

Schon für die Initiierung eines Zivilprozesses ist es heute noch in vielen Kantonen notwendig, mittels "Leitscheines" eines Vermittlers nachzuweisen, dass vorab eine außergerichtliche Streitbeilegung nicht gelang. Das Parlamentsrecht der Kantone

und des Bundes enthält zahlreiche kompromissorientierte Regelungen, durch die Minderheiten eine faire Berücksichtigung finden sollen. Aufgrund dessen, so KNOEPFEL (1995), gibt es in der Schweiz nur relativ wenige explizite Umweltmediationsverfahren, bei denen eine unabhängige dritte Person den Streit zwischen mehreren Parteien regelt. Gleichwohl sind etwa fünfzehn größere Fälle bekannt, wo es bei Umweltkonflikten zum Einsatz von Mediation oder ähnlichen Methoden kam.

Mediationsähnliche Verfahren im Abfallbereich

Das Genehmigungsverfahren für eine Sondermüllverbrennungsanlage der Firma CIBA-GEIGY in Basel-Stadt wurde im Sommer 1985 eingeleitet und im Mai 1991 erfolgreich abgeschlossen. Hier standen sich als Konfliktparteien die betreffende Firma sowie insgesamt elf oppositionelle Bürgergruppen aus der unmittelbaren Standortumgebung, dem benachbarten Deutschland, dem Kanton Basel-Stadt sowie der gesamten Schweiz gegenüber. Im Zentrum der Debatte stand die Frage von Dioxin-Emissionen. Es konnte schließlich eine Einigung erzielt werden, die Umweltschutz- und Kontrollmaßnahmen vorsieht, welche weit über die gesetzlichen Erfordernisse hinausgehen. Ein offiziell benannter Mediator war an diesem Verfahren zwar nicht beteiligt, doch war es nach einhelliger Meinung dem großen Engagement des Leiters der Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Basel-Stadt zu verdanken, dass letztlich eine Einigung erzielt werden konnte: Er hatte intensive Gespräche mit verschiedenen Konfliktparteien in Form von Einzelgesprächen und am Runden Tisch geführt und somit eigentlich die Rolle eines Mediators gespielt.

Das Verfahren zur Standortfestlegung für eine Sondermülldeponie in der Suisse Romande nahm fünf Jahre in Anspruch (1989 bis 1993). Es gelang, für den Bau einer Sondermülldeponie, die die Reststoffe aus fünf Kantonen aufnehmen soll, drei Standorte mit einer Fläche von insgesamt 18 Hektar rechtsverbindlich und ohne eine einzige Einsprache auszuweisen. Das Verfahren war von Beginn an als ein "alternatives" gestaltet. Von der Festlegung der Auswahlkriterien bis hin zur standortbezogenen Entscheidungsfindung war es hoch partizipativ und kommunikativ angelegt. Es wurde von einer außerhalb der Verwaltung angesiedelten Stiftung (CEAT) organisiert. Hinzugezogen wurde auch ein privates Planungsbüro. Es fungierte nicht explizit als Mediatorinstitution, hatte aber teilweise ähnliche Aufgaben.

Das Verfahren zur Standortsuche für eine Reststoffdeponie im Kanton Aargau war von der Organisation her dem eben beschriebenen sehr ähnlich. Es lief von Ende 1992 bis Ende 1993 und wurde von der Projektgruppe "Vorbeugendes Konfliktmanagement" der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich betreut. Seine Besonderheit lag darin, dass es teilweise auf dem Konzept des sogenannten "Bürgergutachtens" im Rahmen der Methode der "Planungszelle" von PETER C. DIENEL (1992) aufbaute. Einen eigentlichen Mediator gab es auch in diesem Falle nicht, jedoch erfüllte der Projektleiter ähnliche Aufgaben. Auch hier wurde ein Standort im Konsens gefunden.

In den Bereichen Naturschutz und Verkehr sind verschiedene mediationsähnliche Verfahren durchgeführt worden, in denen zumindest Teilkonsens erzielt werden konnte.

Bereiche Naturschutz,
Verkehr und Energie

Bei den größeren Fällen im Energiebereich handelt es sich um die Leistungserweiterung des Großwasserkraftwerkes Cleuson-Dixence im Kanton Wallis sowie um die drei Konfliktlösungsgruppen "Wasserkraft", "Übertragungsleitungen" und "radioaktive Abfälle", die im Rahmen des durch Volksentscheid vom 23. September 1990 beschlossenen Kernenergie-Moratoriums und des damit verknüpften Aktionsprogramms "Energie 2000" gebildet worden sind.

Die drei Konfliktlösungsgruppen wurden auf Initiative des Bundesamtes für Energiewirtschaft ins Leben gerufen, nachdem der Bundesrat – das entspricht der schweizerischen Bundesregierung - im Februar 1991 das Aktionsprogramm "Energie 2000" bewilligt hatte. In enger Kooperation zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden sowie privaten Institutionen und Gruppen sollte ein "Energiefriede" als Voraussetzung für eine gemeinsam zu erarbeitende Kursänderung der Energiepolitik hergestellt werden. Diese sollte auf konkreten, im Konsens festgelegten Zielen beruhen. Die radioaktiven Abfälle, die Wasserkraft und die Übertragungsleitungen wurden als prioritäre Verhandlungsthemen ausgewählt, weil es hierzu schon seit langem Konflikte zwischen Energiewirtschaft, Umweltorganisationen, Bund und Kantonen gab. Die diesbezüglichen Konfliktlösungsgruppen sollten Konsense erarbeiten und konkrete, umsetzungsfähige Resultate erzielen. In allen drei Fällen wurde der Verhandlungsprozess in Form einer *Moderation* gestaltet, unter dem Vorsitz eines neutralen Gesprächsleiters (zur Begrifflichkeit vergleiche den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.3.6.). Insgesamt konnten die Gruppen Teilkompromisse erzielen, auch zu vorher sehr strittigen Themen. Bemerkenswert ist, dass es überhaupt gelang, einen Dialog zu Fragen der Kernenergie zu initiieren, weil dieser Bereich gemeinhin als ein nicht konsensfähiger Wertkonflikt eingestuft wird.

Aufgrund der insgesamt positiven Erfahrungen mit Umweltmediation und verwandten Methoden gehen wissenschaftliche Experten davon aus, dass sie in der Schweiz bei besonders brisanten Konflikten zukünftig verstärkt eingesetzt werden.

6.5. Österreich

Umweltmediationsverfahren sind in Österreich bislang selten. Gezählt wurden – je nach dem, wie die Funktion des allparteilichen Dritten definiert wird – zwischen zehn und fünfzehn größere Mediations- beziehungsweise Moderationsverfahren im Umweltbereich.

Schon 1990 wurde bei der Standortsuche für eine Restmülldeponie für den Pinzgau ein Vermittler aus dem politisch-administrativen System eingesetzt. Der Konflikt zwischen Betreibern und Bürgerinitiativen war so stark eskaliert, dass ohne äußeren Anstoß keine Kommunikation zwischen Streitparteien mehr für möglich gehalten wurde. Das unabhängige österreichische ÖKO-INSTITUT in Wien unterbreitete dem Land Salzburg deshalb einen Vermittlungsvorschlag, der letztlich zu Verhandlungen zwischen Bürgerinitiative und Betreiber führte und einen gemeinsamen Weg ermöglichte. Träger dieses Aushandlungsprozesses war der zuständige Umweltlandesrat. Es konnte eine Einigung über Grundprinzipien des weiteren Vorgehens erzielt werden.

In einem erfolgreich durchgeführten Umweltmediationsverfahren von 1996 ging es um Streitigkeiten bezüglich des Einsatzes von Ersatzbrennstoffen (etwa Kunststoffabfälle, Altreifen) in der Zementindustrie. Es konnte einvernehmlich eine privatrechtliche Vereinbarung zwischen einem Bürgerbeirat und dem Zementwerk abgeschlossen werden. Der Mediator wurde von der ÖKOCONSULT GMBH aus Wien gestellt. Dieses Verfahren wurde 1997 von der Salzburger Kammer für Arbeiter und Angestellte als ein "vorbildliches Mediationsverfahren" ausgezeichnet.

Das Interesse steigt

Insgesamt kann man festhalten, dass klassische Umweltmediationsverfahren (nach US-amerikanischem Standard) in Österreich sehr selten sind. Es wird aber von Politik, Verwaltung und Umweltforschung prognostiziert, dass Umweltmediationsverfahren – insbesondere im Zusammenhang mit Umweltverträglichkeitsprüfungen – zunehmen werden. Gleichwohl ist deutlich, dass insbesondere die Betreiber und Umweltorganisationen diesen Verfahren noch recht kritisch gegenüberstehen. Erstere bezweifeln ihre Effizienz, die anderen befürchten, zu stark "eingebunden" und "über den Tisch gezogen" zu werden. Kritisch-engagierte Umweltforschungsinstitute (wie etwa das österreichische ÖKO-INSTITUT) haben dagegen ihre ursprünglich eher ablehnende Haltung aufgegeben. Sie halten solche Verfahren nunmehr für sinnvoll, wenn eine faire und wirksame Partizipation von Betroffenen sichergestellt werden kann.

Die Analyse verschiedener österreichischer Umweltmediationsverfahren hat gezeigt – und die Ergebnisse stehen im Einklang mit entsprechenden Untersuchungsergebnissen in Deutschland –, dass diese immer dann auf Interesse und Akzeptanz stoßen,

Förderliche Bedingungen für Umweltmediationsverfahren

- wenn ein gemeinsamer Grundkonsens am Anfang steht ("Wir brauchen die Anlage, wo aber soll sie errichtet werden?") und ein Nutzen erwartet wird,
- wenn positive Vorerfahrungen mit alternativen Streitbeilegungs- oder Beteiligungsverfahren vorhanden sind und diskursives Verhandeln vorweg positiv bewertet wird,

- wenn das Projekt im konventionellen Verfahren schwer oder gar nicht durchsetzbar erscheint und (etwa bei Bürgerinitiativen) die Erwartung, ein Projekt verhindern zu können, gering ist,
- wenn Lasten und Nutzen des konflikthaften Vorhabens möglichst früh und vollständig offengelegt und für die Beteiligten durchschaubar gemacht werden (NICOLINI & OCENASEK, 1998).

6.6. Großbritannien

Enge, auf Konsens ausgerichtete Verhandlungen zwischen Behörden und Regulierten haben in Großbritannien im Umweltschutzbereich eine sehr lange Tradition; es gibt sie sowohl auf der Programmformulierungs- wie auch auf der Vollzugsebene. Im Vergleich zu anderen hochindustrialisierten Ländern ist das umweltpolitische Konfliktniveau in Großbritannien bezüglich Anzahl und Brisanz der Fälle relativ niedrig. Trotzdem gibt es größere umweltpolitische Konfliktlagen. Sie entstehen häufig bei Planung und Bau von Schnellstrassen und von Kernkraftwerken (inklusive Atommüllentsorgung). Die meisten Konflikte wären ein potentielles Einsatzgebiet für alternative Streitbeilegungsinstrumente; diese werden dennoch aber nur höchst selten genutzt.

Hohe Konsensorientierung – niedriges Konfliktniveau im Umweltbereich

Konflikte werden überwiegend in intensiven, nicht öffentlichen bi- und multilateralen Verhandlungen zwischen den zuständigen Behörden und den Adressaten beziehungsweise Regulierten oder im Rahmen administrativ gesteuerter Konfliktregelungsverfahren bearbeitet, etwa den sogenannten "*public inquiries*".

Die Gerichte spielen bei der Konfliktregelung in Großbritannien traditionell nur eine untergeordnete Rolle. Allerdings ist seit einigen Jahren ihre stärkere Einschaltung zu beobachten. Dies wird primär auf die zunehmende "Verrechtlichung" der Umweltpolitik durch den EU-Einfluss sowie auf den konfrontativen Politikstil der Thatcher-Ära zurückgeführt, der auch durch Attacken gegen die Bürokratie schlechthin geprägt war.

Alternative Streitbeilegungsverfahren sind im Umweltbereich in Großbritannien sehr selten. Einige britische Experten vertreten die These, dass die Nachfrage danach dann steigen würde, wenn es zu einem Anstieg von Gerichtsverfahren käme. Erst dann könnten die Betroffenen und Umweltorganisationen ausreichend Verhandlungsmacht mobilisieren, um an den informalen Verfahren systematisch beteiligt zu werden.

Mediationsorganisationen warten auf Aufträge

Gleichwohl gibt es Initiativen, solche Verfahren zu befördern, auch finden Mitarbeiterschulungen in Umweltmediation statt. So hatte etwa das Unternehmen ENVIRONMENTAL RESOURCES LTD. schon Ende der achtziger Jahre – angeregt durch US-amerikanische Erfahrungen – versucht, Umweltmediation in Großbritannien populärer zu machen. Eine diesbezüglich durchgeführte Konferenz hatte noch relativ großen Anklang gefunden, doch schon eine zweite geplante musste wegen mangelnden Interesses fallengelassen werden. Mitarbeiter des WORLDWIDE FUND FOR NATURE (WWF) wurden in Umweltmediation geschult, haben aber noch keinen großen Konfliktfall mit diesem Instrumentarium bearbeitet. Auch die FOUNDATION FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT LAW (FIELD) hat alternative Streitbeilegungsverfahren im Rahmen ihrer Aktivitäten bisher noch nicht eingesetzt. Sie hat aber im April 1994 eine Konferenz zum Thema "Nature Resources and International Dispute Settlement" durchgeführt. Einige wenige alternative Streitbeilegungsverfahren sind vom ENVIRONMENT COUNCIL (einer privaten Organisation) betreut worden; das Themenspektrum reicht von der Abfallentsorgung bis hin zu regenerierbaren Energien (vergleiche BOEHMER-CHRISTIANSEN, 1998). Weitere Institutionen, die Umweltmediationsdienste anbieten, sind MEDIATION UK, ENVIRONMENTAL RESOLVE (eine Spezialabteilung innerhalb von THE ENVIRONMENT COUNCIL) und das CENTRE FOR DISPUTE RESOLUTION (CEDR).

Kommunale "Agenda-21-Prozesse"

Es gibt schließlich eine Zunahme von moderierten Konsensfindungsprozessen im Zusammenhang mit sogenannten lokalen „Agenda-21-Prozessen“ zur Umsetzung der entsprechenden Beschlüsse der Internationalen Umweltkonferenz von Rio de Janeiro. Die britischen Kommunen organisieren hierbei sogenannte *Zukunftskonferenzen ("Future Search Conferences")*, um mit den verschiedensten lokalen Interessen- und Bürgergruppen eine gemeinsame Vision für lokale nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten. Gut 50 Kommunen haben hiermit bereits experimentiert. Die dreitägigen Veranstaltungen, an denen in aller Regel 64 Teilnehmer partizipieren, werden meistens von professionell geschulten Moderatoren (zum Beispiel von der Agentur SUSTAINABLE FUTURES LTD. in Strout) betreut, die auch oftmals an der rund sechsmonatigen Vorbereitungsphase beteiligt sind (OELS, 1997).

Als knappes Fazit kann festgehalten werden:

Umweltbezogene Mediationsverfahren und mediationsähnliche Verfahren wurden in Großbritannien bislang nur sehr selten durchgeführt. In den letzten Jahren ist das Interesse an alternativen Streitbeilegungsverfahren allgemein wie speziell an Umweltmediation leicht gestiegen (INGRAM, 1998).

6.7. Australien

Obwohl in Australien alternative Streitbeilegungsverfahren in ihren eigentlichen Ursprungsbereichen (Arbeits-, Familien-, Nachbarschaftsbeziehungen) seit langem gang und gäbe sind, werden sie im Umweltbereich erst seit wenigen Jahren eingesetzt, doch mit steigender Tendenz. Wesentliche Gründe sind die gestiegenen Umweltkonflikte und die Zunahme von Gerichtsprozessen, die für größere Projektplanungen zu erheblichen Zeitverzögerungen führen können.

**ADR vor allem bei
Raumnutzungs-
konflikten**

Die Verfahren bewähren sich offensichtlich bei Raumnutzungskonflikten, und zwar besonders dann, wenn es um Ressourcenabbau und die hierdurch tangierten Rechte und Interessen der Ureinwohner geht.

Auf allen Staatsebenen – gefördert durch den "Dispute Resolution Centres Act 1990" – kommt es allmählich zur Institutionalisierung, wozu beispielsweise die Einrichtung von "Dispute Resolution Centres" in den Einzelstaaten gehört, die auch Umweltmediationsverfahren organisatorisch, finanziell und personell (durch Bereitstellung von Mediatoren) unterstützen.

Ein 1993 in Melbourne gestartetes Pilotprojekt zu alternativen Streitbeilegungsverfahren bei Raumplanungsangelegenheiten verlief so erfolgreich, dass dieser Ansatz in der Folgezeit weiter ausgebaut wurde.

Es gibt verschiedene private und öffentliche Institutionen (beispielsweise THE ACCORD GROUP, LEADR, CENTRE FOR DISPUTE RESOLUTION in Sydney), die Umweltmediationsdienste und -ausbildungskurse anbieten. Zu den Teilnehmern an Trainingskursen gehören insbesondere Mitglieder aus Behörden mit Umweltschutzaufgaben im weiten Sinne.

6.8. Länderüberblick: Niederlande, Dänemark, Schweden und Italien

Die politische Kultur der *Niederlande* ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Kooperation, Verhandlungen und Konsultationen zwischen Staat und Interessengruppen. Das hat zu einem landesweiten Netzwerk von privaten, staatlichen und halbstaatlichen Institutionen geführt, in denen unter anderem nach Kompromissen und Konsens gesucht wird. Da die Umweltorganisationen häufig einbezogen werden, gibt es kaum eine relevante Nachfrage nach Umweltmediation.

Niederlande

Eine der wenigen Ausnahmen ist das Planungsverfahren zur Erweiterung des Hafens von Rotterdam, wo (mit Erfolg) ein vom Umweltministerium finanzierter Mediator eingesetzt wurde.

Weit verbreitet sind dagegen Verhandlungsarrangements mit oder ohne Unterstützung einer primär für die Verfahrensorganisation zuständigen Person oder Institution ("facilitator" beziehungsweise Moderator, vergleiche den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.5.1.).

Es ist an verschiedenen Aktivitäten des Umweltministeriums erkennbar, dass es eine Verlagerung der Konfliktregelung auf unabhängige Dritte vermeiden möchte. So wurde beispielsweise schon Anfang der neunziger Jahre ein umfassendes Ausbildungsprogramm zum Erwerb von Verhandlungs- und Konsensbildungstechniken für Mitarbeiter des Umweltministeriums gestartet. Der Ausbildungskurs lehnt sich stark an die US-Erfahrungen mit Umweltmediation an.

Gleichwohl gibt es einige wenige Umweltmediationsverfahren wie auch eine kleine Zahl von Umweltberatungsbüros, die Umweltmediation anbieten. Eine dieser Organisationen ist das 1985 gegründete Institut für Umwelt- und Systemanalyse (IMSA: INSTITUUT VOOR MILIEU- EN SYSTEEMANALYSE) in Amsterdam. Die Organisation und Durchführung von Umweltmediationsverfahren macht allerdings nur einen kleinen Teil seiner Gesamtaktivitäten aus.

Dänemark und Schweden

In Dänemark und Schweden konnten keine "klassischen" Umweltmediationsverfahren, die den in den USA entwickelten Kriterien entsprechen, ermittelt werden. Es findet so gut wie keine Diskussion dieser Verfahren in Wissenschaft und Praxis statt. Auch hat sich keine Interessengruppe oder sonstige Institution für die Anwendung solcher Verfahren bislang in bemerkenswerter Weise stark gemacht.

In *Dänemark*, das mit den Niederlanden und Schweden im weltweiten Vergleich zu den umweltpolitisch fortschrittlichsten Ländern gehört, wird offensichtlich eine Verbesserung des bestehenden – sowohl auf der nationalen wie auf der lokalen Ebene eine breite Partizipation gewährenden – Umweltinstrumentariums für ausreichend gehalten, um größere Umweltkonflikte effektiv regeln zu können.

Darüber hinaus zeichnen sich die relevanten Institutionen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungssystems in Dänemark durch eine große Offenheit für ökologische Fragen aus. Weiterhin ist für die Konfliktregelung das Instrument der "Konsensuskonferenzen" von Relevanz, das vom 1986 eingerichteten dänischen Technologieausschuss entwickelt wurde.

Der regierungsunabhängige, unmittelbar dem dänischen Parlament unterstellte Technologieausschuss soll die Chancen und Risiken neuer Technologien untersuchen und eine öffentliche Diskussion hierzu anregen, die insbesondere auf einem systematischen und produktiven Dialog zwischen Experten und Laien fußen soll. Letzterem sollen dreitägige "Konsensuskonferenzen" dienen, in denen ein Laiengremium – nach einer Vorbereitungsphase von etwa einem halben Jahr – Fragen an Experten stellt, hierüber diskutiert und schließlich Konsens- und Dissenspunkte festlegt. Solche Konferenzen haben bisher unter anderem zu folgenden Themen stattgefunden: Gentechnik in Landwirtschaft und Industrie, Zukunft des Automobilverkehrs, integrierte Landwirtschaftsproduktion. Dieses Instrument kann man als staatlich organisierten Politikdiskurs bezeichnen, wobei eine mediatorähnliche Funktion von einem unabhängigen, pluralistischen Gremium übernommen wird.

Die geringe Bedeutung von Umweltmediation und mediationsähnlichen Verfahren in *Schweden* wird auf die Geschlossenheit und die bisherigen Umweltschutzleistungen des Entscheidungssystems zurückgeführt. Der innere Kern des umweltpolitischen Systems ist, ebenso wie das Vollzugssystem, auf Konsensbildung zwischen den traditionellen Interessenverbänden (Wirtschaft, Landwirtschaft, Gewerkschaften) und staatlichen Institutionen hin konstruiert.

In dieses System sind die großen Umweltorganisationen nicht integriert. Der Gerichtsweg ist für sie wie auch für Individualkläger zwar prinzipiell offen, doch sind die Verfahren in aller Regel langwierig und kostenträchtig. Insofern rechnen Experten mit einer Chance für Umweltmediation erst dann, wenn es den Umweltgruppen gelingt, massiven Druck auf Staat und Industrie auszuüben. Andererseits wird es für realistischer gesehen, dass Umweltgruppen im Zuge der Zeit einen stärkeren Zugang zu den etablierten Entscheidungszirkeln bekommen, also in den bestehenden Konfliktregelungsprozess integriert werden. Deshalb wird eigentlich nicht mit einem signifikanten Bedeutungsanstieg von Umweltmediation in Schweden gerechnet.

In Italien sind in einigen wenigen Fällen, und eher mit geringem Erfolg, Umweltmediationsverfahren durchgeführt worden. Anlass waren mit dem konventionellen Instrumentarium regelmäßig nicht auflösbare Konfliktsituationen. In einigen Fällen wurden Mediationsverfahren aber auch schon im Vorfeld von komplexen Planungsprozessen eingesetzt. Soweit feststellbar, sind die Befürworter des Instruments überwiegend Mitglieder von privatwirtschaftlichen Planungs- und Beratungsbüros oder unabhängigen Forschungseinrichtungen, teils auch von Umweltorganisationen.

Italien

In den letzten Jahren sind einige Versuche unternommen worden, die "Mediationsidee" stärker zu propagieren und – verschiedentlich in Kooperation mit US-

Mediationsexperten – entsprechendes Know-how in Ausbildungskursen zu vermitteln. 1998 ist kürzlich am Institut für Sozialwissenschaft in Mailand eine spezielle Abteilung gegründet worden, die – in engem Kontakt mit wirtschaftlichen und staatlichen Institutionen – besonders für den Bereich der Stadt- und Regionalplanung Mediationsverfahren anbieten will.

Doch insgesamt ist die Anwendung dieses Instruments in hohem Maße von begünstigenden Zufällen abhängig. Eine relevante Zunahme von Mediationsverfahren oder darauf ausgerichteten institutionell-rechtlichen Maßnahmen auf der Regional- und Staatsebene ist in Italien nach Expertenmeinung für die nächste Zukunft kaum zu erwarten.

6.9. Entwicklungen in weiteren Ländern

Umweltmediation ist nicht auf die westliche Welt beschränkt. Vereinzelt und seit einigen Jahren zunehmende Erfahrungen damit liegen besonders in osteuropäischen und südamerikanischen Ländern sowie verschiedenen Entwicklungsländern vor.

Hauptthemen:
Entwicklungsprojekte
sowie Nutzung natürlicher Ressourcen

Auch hier wird eine große Bandbreite an Umweltproblemen behandelt, doch stehen in diesen Ländern weniger die "klassisch"-industriellen Konflikte im Mittelpunkt; häufiger geht es um die konkurrierende Nutzung von natürlichen Ressourcen und um großdimensionierte Entwicklungsprojekte, die zu tiefgehenden Umwelteingriffen führen (MOORE, 1998; INTERNATIONAL ACADEMY OF THE ENVIRONMENT, 1995).

Beispiele sind der Sanierungskonflikt um ein ökologisch wertvolles Agrar- und Feuchtgebiet in *Mexiko*, der durch Vermittlungstätigkeit eines Umweltverbandes gelöst werden konnte; in *Indonesien* traten Verwaltungsbeamte erfolgreich als Mediatoren bei Landnutzungskonflikten auf; in *Südafrika* - wo es längere Erfahrungen mit alternativer Streitbeilegung bei Nachbarschafts- und Rassenkonflikten sowie entsprechende Institutionen gibt (zum Beispiel das CENTRE FOR CONFLICT RESOLUTION in Kapstadt) - findet Mediation bei Stadt- und Raumplanungskonflikten statt; in *Nicaragua* wurden Konflikte um Landeigentumsrechte, die wegen des geplanten Ressourcenabbaus aufbrachen, von Mediatoren zu einem zufriedenstellenden Ergebnis gebracht, und in *China* handelte ein Mediationsteam mit der Stadtverwaltung einen tragfähigen Kompromiss zwischen einem stark emittierenden Stahlwerk und Nachbarschaftsgruppen aus.

In den meisten dieser Länder kommt Mediation noch überwiegend auf einer (unsystematischen) ad-hoc-Basis zur Anwendung. Es zeichnen sich aber seit gut einigen Jahren verschiedene Formen der Institutionalisierung ab. Häufig sind Umweltorganisationen, wissenschaftliche Einrichtungen und staatliche Behörden

Initiatoren der Verfahren sowie maßgebliche Unterstützer der Mediationsidee. Verschiedentlich kommen die entscheidenden Anregungen und Unterstützungsmaßnahmen von ausländischen Institutionen: von Entwicklungshilfeorganisationen über gemeinnützige Einrichtungen und internationale Organisationen bis hin zu privaten Umweltmediationsfirmen. Sie unterstützen nicht nur die Ausbildung in alternativen Streitbeilegungstechniken und den institutionellen Aufbau durch Sach-, Personal- und Finanzmittel, sondern übernehmen teilweise selbst Mediatoraufgaben. In *Polen, Tschechien, Rumänien, Nicaragua, Indonesien* - um nur einige Länder zu nennen - haben US-Mediatoren solche Verfahren durchgeführt oder unterstützt. Mehr als allgemeine kulturelle Differenzen hat sich dabei das Sprachproblem als ein Hindernis erwiesen.

Wichtige Rolle ausländischer Institutionen

Zu den Institutionen, die weltweit für den Umweltmediationsgedanken "missionieren", gehören unter anderem die US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), die CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY (CIDA), die WELTBANK, die DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), die ASIA FOUNDATION (TAF), die FORD-, HEWLETT-, MOTT-FOUNDATIONS sowie Organisationen, die sich mit Friedens- und Konfliktforschung befassen. In verschiedenen Ländern und Regionen gibt es bereits auf Mediation spezialisierte Organisationen, so etwa im *asiatisch-pazifischen Raum* die ASIA-PACIFIC ORGANIZATION FOR MEDIATION, in *Südafrika* und *Argentinien* befassen sich die SOUTH AFRICAN ASSOCIATION OF CONFLICT INTERVENTION beziehungsweise die ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ARBITRAJE Y MEDIACIÓN damit. In *Polen* ist es bereits zur Gründung eines Zentrums für Konfliktregulierung an der Universität in Warschau sowie einer professionellen Organisation gekommen, der POLISH MEDIATION ASSOCIATION (1993). Inzwischen gibt es in *Polen* auch Firmen, wie beispielsweise PDC CONSENSUS in Warschau, die Umweltmediationsdienstleistungen anbieten (ZILLEBEN, 1998).

Einer der herausragenden Experten für Umweltmediation in Entwicklungs- und Schwellenländern, CHRISTOPHER W. MOORE, Teilhaber der auf alternative Streitbeilegung spezialisierten Firma CDR ASSOCIATES, geht von einem steigenden Trend der Anwendung und Institutionalisierung von Umweltmediation in diesen Ländern aus (MOORE, 1998). Dabei beobachtet er zunehmend eine adäquate Anpassung der früher häufig relativ naiv aus den westlichen Ländern "importierten" Verfahrenstechniken an die jeweiligen sozial-politischen Landeskulturen, wodurch diese an Akzeptanz und Effektivität gewinnen.

Länderspezifische Anpassung an die jeweilige Kultur

Als wesentliche Barrieren für die Verbreitung stellen sich undemokratische Strukturen, Korruption und Patronage in öffentlichen Ämtern und die häufig nur schwache Institutionalisierung der Umweltpolitik dar, wodurch beispielsweise unklare Verantwortlichkeiten entstehen und der Vollzug von Mediationsvereinbarungen gefährdet wird. Insofern hält MOORE die ideelle, personelle und finanzielle Unterstützung aus dem westlichen Ausland für eine notwendige Voraussetzung der Stärkung und Verbreitung von Umweltmediation in diesen Ländern.

Haupt Hindernis: undemokratische Strukturen

Sofern dies behutsam, unter Berücksichtigung von und in Anknüpfung an meist vorliegende günstige kulturelle Traditionen geschehe und den autonomen Kapazitätsaufbau stütze ("empowerment", vergleiche den Beitrag von KESSEN & ZILLEN, Kapitel 2.2.2.), stoße die manchmal erhobene Kritik, es handle sich hierbei um "Kulturimperialismus", ins Leere.

6.10. Zusammenfassung und Übungsfragen

**Weltweite Bedeutung
der Erfahrungen aus
den USA**

Alternative Streitbeilegungsverfahren im Umweltbereich - dazu gehören neben Umweltmediation unter anderem moderierte Diskurse, Politikdialoge und kooperative Verhandlungen - sind in den USA, wo es zeitweilig zu einem "Umweltmediationsboom" kam, zu einem ausgefeilten Instrument der Konfliktregelung entwickelt worden. Die US-amerikanischen Erfahrungen haben die Entwicklungen in vielen anderen Ländern stark beeinflusst, das betrifft speziell die Verfahrensorganisation und die Mediationstechniken.

In einer Zeit, in der gleichzeitig die Globalisierung von ökologischen und ökonomischen Problementwicklungen sowie das ökologische Aufgabenspektrum und die umweltpolitischen Restriktionen zunehmen, sind offensichtlich Instrumente besonders gefragt, die unproduktive Konflikte vermeiden helfen, die Effizienz von Maßnahmen erhöhen und ihre Sozial- und Umweltverträglichkeit steigern können. Die Befürworter von Umweltmediation versprechen solche positiven Entwicklungen (und noch manches mehr) in aller Regel. Solche hochgesteckten Erwartungen werden jedoch nur selten vollständig erfüllt, das zeigt ein Blick in die Mediationspraxis von zahlreichen Ländern (WEIDNER, 1998). Gleichwohl sind gegenüber den konventionellen Konfliktregelungsverfahren etliche Vorteile festzustellen, so dass mit einer weiteren, wenn auch relativ langsamen Verbreitung von alternativen Streitbeilegungsverfahren gerechnet werden kann.

**Kaum Mediations-
verfahren in Ländern
mit stark kooperativer
Verwaltungskultur**

In einigen westeuropäischen Ländern (etwa Dänemark, Schweden, Niederlande) haben spezielle Mediationsverfahren im Umweltbereich dagegen nicht Fuß fassen können. Hier ist es offensichtlich gelungen, das bestehende Umweltpolitikinstrumentarium so zu modernisieren, dass auch größere Umweltkonflikte damit effektiv geregelt werden können. In allen anderen Ländern aber, und das trifft ebenfalls für Entwicklungs- und Schwellenländer zu, ist eine Professionalisierung und Institutionalisierung der alternativen Streitbeilegungsverfahren feststellbar, teilweise bis hin zur expliziten Verankerung im Rechtssystem. Eine (allerdings behutsame) Institutionalisierung im formellen Umweltpolitiksystem erweist sich hierbei als begünstigender Faktor für den Einsatz dieser Verfahren.

Die insgesamt noch relativ geringe Zahl von erfolgreichen Umweltmediationsverfahren kann weitgehend damit erklärt werden, dass oftmals die viel

größere Zahl von Verfahren, die zumindest zu Teilkompromissen geführt hat, nicht ausreichend berücksichtigt wird und Umweltmediation überwiegend bei schwierigen Problemfällen eingesetzt wird, wo die etablierten Instrumente versagt haben und es von vielen für höchst unwahrscheinlich gehalten wird, dass überhaupt Kompromisse erzielt werden können. Insofern sind Mediationsverfahren auch so etwas wie das letzte Mittel für Fälle, bei denen kaum noch Hoffnung auf Kompromisse oder friedliche Lösungen besteht.

Schließlich muss auch in Betracht gezogen werden, dass in vielen Ländern die Umweltmediation noch in den Kinderschuhen steckt, so dass Lernprozesse und damit verbundene Verfeinerungen der Anwendungstechniken die Erfolgs- und Anwendungsquote vermutlich erhöhen werden. Der internationale Überblick ergibt außerdem, dass innerhalb Europas Deutschland Vorreiter auf dem Gebiet der Umweltmediation ist (FIETKAU & WEIDNER, 1998).

Übungsfragen:

- Was löste den sogenannten "Umweltmediationsboom" in den USA aus?
- Was sind die typischen Argumente für und wider Umweltmediation?
- Welche Formen der Institutionalisierung von Umweltmediation lassen sich beobachten?
- Was spricht für beziehungsweise gegen eine förmliche Prüfung und Anerkennung von Mediatoren?
- Welche Vor- und Nachteile stellen sich speziell für Umweltorganisationen bei einer Teilnahme an Umweltmediationsverfahren?
- Erscheint im Lichte der internationalen Erfahrungen ein Einsatz von Mediation bei sogenannten Wert- oder Fundamentalkonflikten im Umweltbereich als sinnvoll?
- Gibt es unüberwindbare landeskulturelle Schranken für die Anwendung von Umweltmediation oder ist Umweltmediation beispielsweise auch in Entwicklungsländern sinnvoll einsetzbar?

2
0

Literatur zu Kapitel 6



- AMY, D. J., *The Politics of Environmental Mediation*. New York, 1987.
- BOEHMER-CHRISTIANSEN, S., *Alternative Dispute Resolution in Great Britain*. In: H. WEIDNER (ed.), *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin, 1998, 375-398.
- BUCKLE, L. & THOMAS-BUCKLE, S. R., *Placing Environmental Mediation in Context. Lessons from "Failed" Mediations*. *Environmental Impact Assessment Review*, 6, 1986, 55-70.
- CORMICK, G., DALE, N., ERNOUND, P., SIGURDSON, S. G. & STUART, B. D., *Building Consensus for a Sustainable Future. Putting Principles into Practice*. Ottawa, 1996.
- CROWFOOT, J. E. & WONDOLLECK J.M., *Environmental Disputes. Community Involvement in Conflict Resolution*. Washington (D.C.), 1991.
- DIENEL, P.C., *Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen, 1992.
- DORCEY, A.J. & RIEK, C.L., *Negotiation Based Approaches to the Settlement of Environmental Disputes in Canada*. In: Canadian Environmental Assessment Research Council (ed.), *The Place of Negotiation in Environmental Assessment*, o.O., 1989, S. 7-6.
- FIETKAU, H.-J. & WEIDNER, H. (Hg.), *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Streitbeilegungsverfahren*. Berlin, 1998.
- FIORINO, D., *Regulation Policy and the Consensus Trap. An Agency Perspective*. *Analyse & Kritik*, 19, 1997, 65-76.
- GOLDBERG, S. B., GREEN, E. D. & SANDER F. E.V., *Dispute Resolution*. Boston & Toronto, 1985.
- IEN/RESOLVE (INSTITUTE FOR ENVIRONMENTAL NEGOTIATION/CENTER FOR ENVIRONMENTAL DISPUTE RESOLUTION) (eds.), *Symposium Summary - The Cutting Edge: Environmental Dispute Resolution for the Nineties*. Washington (D.C.), 1994.
- INGRAM, H., *Environmental Consensus-Building and Conflict Resolution in the UK*. In: C. NAPIER (ed.), *Environmental Conflict Resolution*. London, 1998, 112-157.
- INTERNATIONAL ACADEMY OF THE ENVIRONMENT (Hg.), *Environmental Mediation and Negotiation - Sharing Experiences through Case Studies*. Genf, 1995.
- KNOEPFEL, P. (Hg.), *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung. Beispiele aus dem In- und Ausland*. Basel & Frankfurt/M., 1995.
- MERNITZ, S., *Mediation of Environmental Disputes. A Sourcebook*. New York, 1980.

- MOORE, C. W., The Practice of Cooperative Environmental Conflict Resolution in Developing Countries. In: C. NAPIER (ed.), *Environmental Conflict Resolution*. London, 1998, S.160-195.
- NAPIER, C. (ed.), *Environmental Conflict Resolution*. London, 1998.
- NICOLINI, M. & OCENASEK, C., The Management of Environmental Conflicts in Austria. In: H. WEIDNER (ed.), *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin, 1998, 314-329.
- OELS, A., Wege zum Konsens. Erfolge und Misserfolge bei der Umsetzung der Agenda 21 in Großbritannien. *Politische Ökologie*, 15, 1997, 51-54.
- RABE, B., *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*. Washington (D.C.), 1994.
- RENAUD, P., The Environmental Assessment Process in Quebec: Public Participation and Mediation. In: H. Weidner (ed.), *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin, 1998, 118-132.
- SHAFTOE, D. (ed.), *Responding to Changing Times: Environmental Mediation in Canada*. Waterloo, 1993.
- SIGURDSON, S. G., Resolving Resource and Environmental Disputes: The Canadian Response. In: H. WEIDNER (ed.), *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin, 1998, 106-117.
- SUSSKIND, L. E. & CRUIKSHANK, J., *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York, 1987.
- SUSSKIND, L. E. & SECUNDA, J., Environmental Conflict Resolution. The American Experience. In: C. NAPIER (ed.), *Environmental Conflict Resolution*. London, 1998, 16-55.
- TALBOT, A., *Settling Things - Six Case Studies in Environmental Mediation*. Washington (D.C.), 1983.
- WEIDNER, H. (ed.), *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin, 1998.
- WEIDNER, H., Alternative Dispute Resolutions in Environmental Conflicts. Promises, Problems, Practical Experiences. In: H. WEIDNER (ed.), *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin, 1998, 11-55.
- ZILLEBEN, H. (Hg.), *Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*. Opladen, 1998.



7. Spezifische Erfahrungen mit Umweltmediation in Deutschland

von BEATE GÜNTHER

Die Auseinandersetzung mit den methodischen, kommunikativen und gesellschaftspolitischen Grundlagen bietet Ihnen die notwendige Basis, um das Anliegen von Umweltmediation zu verstehen. Sie vermittelt den idealtypischen Rahmen für die praktische Ausgestaltung und Durchführung von Mediationsverfahren. In der Mediationspraxis erweist es sich aber als notwendig, die Mediationsverfahren aufgaben- und situationsspezifisch zu gestalten. Deshalb werden Ihnen in diesem Kapitel vier ausgewählte Fallbeispiele für den Einsatz von Umweltmediation in Deutschland im Detail vorgestellt. Anhand dieser Praxisbeispiele erhalten Sie exemplarisch einen Einblick in das breite inhaltliche Anwendungsspektrum von Umweltmediation. Auf diese Weise zeigen wir Ihnen in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen (vergleiche dazu auch die Beiträge von KOSTKA, Kapitel 3; WEIDNER, Kapitel 6; HEHN, Kapitel 8) beispielhaft auch die vielfältigen Chancen und die Grenzen von Umweltmediation.

**Umweltmediation
in der Praxis:
Vier Beispiele aus
Deutschland im Detail**

Bei der Darstellung der Fallbeispiele wirkten mit: RAINER CARIUS, RALF HERBOLD, STEFAN KESSEN, MARKUS TROJA und VOLKER VORWERK.

Lernziel für Kapitel 7:

In diesem Kapitel werden Sie erfahren, dass die Merkmale und methodischen Anforderungen einer idealtypischen Umweltmediation (vgl. den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.2.2.) jeweils aufgabenspezifisch konkretisiert und ausgestaltet werden müssen.

Je nach Aufgabe, Konfliktlage und Konfliktbeteiligten können einzelne Verfahrensaspekte oder Phasen von besonderer Bedeutung sein (vgl. den Beitrag von VOßBÜRGER & CLAUS, Kapitel 4.2.). Dies hat Auswirkungen auf die Gestaltung des Mediationssettings, den Verfahrensverlauf und die Kommunikationskultur (vgl. auch den Beitrag von FIETKAU, Kapitel 5.1.). Dabei orientiert sich die jeweilige Gestaltung der Verfahren in unterschiedlichem Umfang an den dargelegten Mediationsleitbildern (vgl. den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.).

Sie werden erkennen, dass sich die Frage nach den Ergebnissen nicht nur auf die am Ende getroffenen Vereinbarungen, sondern auf den gesamten Prozessverlauf beziehen sollte (vgl. hierzu auch den Beitrag von KOSTKA, Kapitel 9).

Vorab müssen einige Aspekte kurz aufgegriffen werden, um die Auswahl, die Darstellung und die Kommentierung der Fallbeispiele zu erläutern beziehungsweise Ansatzpunkte für die Fallbeschreibungen zu geben:

**Umweltmediation:
Breites Einsatzfeld –
verbindender gesellschaftspolitischer
Anspruch**

Die Einsatzfelder für Mediation zur Bearbeitung von strittigen oder umstrittenen Aufgaben mit Umweltbezug decken ein großes inhaltliches Spektrum ab. Dennoch lassen sich thematische Schwerpunkte in Deutschland feststellen. Quantitativ dominieren bislang die Bereiche Abfallwirtschaft, Verkehrsplanung und Altlastensanierung, wie die nachfolgende Übersicht (APEL & GÜNTHER, 1998:48) zeigt. Sie beruht auf der Auswertung von 64 Verfahren im Jahr 1996 (JEGELITZA & HOYER, 1998:180f.). Es wird aber angenommen, dass bis zum Jahr 1999 tatsächlich zwischenzeitlich über hundert „Umweltmediationsverfahren“ durchgeführt wurden, die nur zum Teil dokumentiert und veröffentlicht sind.

Die nachfolgend dargestellten Fallbeispiele aus den Bereichen Altlastensanierung, Abfallwirtschaft und Verkehrsplanung entsprechen diesen thematischen Schwerpunkten. Die konkreten Verfahren nähern sich dabei in ihrer jeweiligen Zielsetzung, Ausgestaltung und Durchführung in unterschiedlichem Maß den idealtypischen Anforderungen an Umweltmediation an (vergleiche den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.2.2.). Die Vermittlungsbemühungen setzten jeweils zu einem Zeitpunkt ein, als bereits ein konkretes Konfliktfeld vorhanden war, das die Suche nach sachdienlichen Lösungen sowie eine konstruktive Zusammenarbeit behinderte.

	Thematische Schwerpunkte von Umweltmediationsverfahren in Deutschland	Prozentualer Anteil aus 64 erfassten Verfahren
Spitzenreiter: Abfallwirtschaft	Abfallwirtschaftliche Fragestellungen (zum Beispiel Abfallwirtschaftskonzepte, Technologieentscheidungen, Standortsuchen für abfallwirtschaftliche Anlagen)	40%
	Sanierungsmaßnahmen von Altlasten (zum Beispiel bei unzureichend gesicherten und erstellten Deponien oder durch Industrie und Militär verursachten Umweltschäden)	20%
	Naturschutz, Verkehr, Chemie	26%
	Anlagen im Sinne des Atomrechts (Landessammelstellen für schwach radioaktive Abfälle) und Sonstiges	14%

Tabelle 1: Prozentuale Anteile der Themenschwerpunkte in der Umweltmediation. Quelle: Umfrage des MEDIATOR-ZENTRUMS FÜR UMWELTKONFLIKTFORSCHUNG UND -MANAGEMENT GMBH, Oldenburg, 1996.

Ein weiteres Fallbeispiel, die Erarbeitung von Umweltqualitätszielen, bezieht sich auf eine komplexe Planungsaufgabe, eingebunden in einen breiten Politikdiskurs. Es wurde seitens der Initiatoren des Verfahrens davon ausgegangen, dass in diesem Diskurs verschiedenste Interessen aufeinandertreffen und daher erfahrungsgemäß ein größeres Konfliktpotential zu erwarten sein würde. Daher wurde zur Informationsgewinnung, Interesseneinbindung und -abstimmung sowie zur Zielformulierung ein Runder Tisch einberufen, der unter Einbezug von Umweltmediationselementen arbeitete. Dieser Runde Tisch entspricht in seinen Zielsetzungen, nicht jedoch in jedem Fall in der Verfahrensgestaltung einem „klassischen“ Umweltmediationsverfahren. Um den gegenwärtigen Entwicklungsstand des Einsatzes von Umweltmediation in Deutschland zu belegen, wird dieser Fall dennoch als methodischer Grenzfall mit fließenden Grenzen zur Umweltmediation mit aufgeführt. Es ist ein Beleg dafür, dass die Einsatzfelder für eine mediative Haltung, das Wissen und die Fähigkeit zur Konfliktmittlung sowie Konsensorientierung unter Verhandlungs- und Konfliktpartnern nicht auf Umweltmediationsverfahren im engeren Sinn beschränkt sind, sondern Eingang finden können in sehr unterschiedliche Arbeitszusammenhänge.

Im Zusammenhang mit den zahlreichen Runden Tischen und Foren, die im Kontext der Umsetzung der „Agenda 21“ der internationalen Umweltkonferenz von Rio de Janeiro zur nachhaltigen Entwicklung entstehen und zur ökologisch, sozial und ökonomisch ausgerichteten Stadt- und Regionalentwicklung beitragen sollen, besteht ein aktuelles Interesse daran, was Umweltmediation für den Erfolg auch solcher Prozesse beitragen kann, die sich weniger stark an einer idealtypischen Verfahrensgestaltung orientieren (können).

Zur Beschreibung und zum Vergleich von Umweltmediationsverfahren sind eine Reihe von Aspekten wichtig. Diese betreffen den *Verfahrensgegenstand*, die *Rahmenbedingungen und Beteiligten*, *Hintergrund*, *Konflikt- und Konsenslinien*, *Verfahrensgestaltung und Mediationsstrategien* sowie die *Ergebnisse der Mediation und Erfolgskontrollen*. Die vier Fallbeispiele sind entsprechend gegliedert in der Darstellung. Besonders ergiebig wird der Lerneffekt, wenn Sie sich bei der Lektüre der Fallbeispiele jeweils folgende Fragen zu diesen Aspekten stellen:

Zum Verfahrensgegenstand:

- Worum geht es bei der Aufgabe beziehungsweise bei dem Konflikt?
- Welche Alternativen gäbe es außer dem Einsatz von Umweltmediation?

**Aspekte zum Vergleich
von Umweltmediations-
verfahren**



Zu den Rahmenbedingungen und Beteiligten:



- Wie ist der Zeitrahmen?
- Wer sind die Initiatoren, wer die Auftraggeber?
- Wer ist der Mediator bzw. wer sind die Mediatoren?
- Wer ist alles beteiligt (Spektrum und Anzahl der eigentlichen Konfliktbeteiligten, externe Gutachter und so weiter)?
- Ist die Mediation angebunden an ein förmliches Planungs- oder Zulassungsverfahren?

Zu Hintergrund, Konflikt- und Konsenslinien:



- Welches sind die Hauptkonfliktlinien? Worüber besteht zu Beginn des Verfahrens Einvernehmen (zum Beispiel über die Aufgabe, die Konfliktgegenstände, die Ziele des Mediationsverfahrens und so weiter)?
- Wie war die Konfliktvorgeschichte?
- In welcher Konfliktarena ist das Verfahren angesiedelt (innerhalb einer Institution oder zwischen verschiedenen Institutionen? Wie groß ist das öffentliche Interesse? Und so weiter)?

Zu Verfahrensgestaltung und Mediationsstrategien:



- Folgt das Verfahren den typischen Phasen eines Mediationsverfahrens?
- Welche Veranstaltungs- und Arbeitsformen, welche Tagungsmodalitäten und so weiter werden eingesetzt?
- Wer betreut das Verfahren vor Ort?
- Welche Mediationsleitbilder herrschen vor?
- Welche Mediationsstrategien werden eingesetzt?

Zu den Ergebnissen der Mediation und zu Erfolgskontrollen:



- Welche Vereinbarungen werden während des Mediationsprozesses getroffen?
- Welches sind die wichtigsten Konsense und verbliebenen Dissenspunkte?
- Was geschieht mit den Ergebnissen?
- Wurde eine Ergebniskontrolle zur Sicherstellung der Vereinbarungen verabredet?

7.1. Aufgabenfeld Altlastensanierung: Mediation begleitend zur Sanierung einer Grundschule in Berlin-Tiergarten

7.1.1. Verfahrensgegenstand

1995 bestätigte sich der Verdacht, dass eine Anzahl von Schul- und Verwaltungsräumen sowie die Hausmeisterwohnung der 6. Grundschule im Berliner Bezirk Tiergarten durch ausgasende gesundheitsschädliche, polychlorierte Biphenyle (PCB) belastet waren. Nach intensiven Recherchen und Probemessungen wurde als für die Entstehungszeit und Bauweise der betroffenen Gebäudetrakte untypische Primärquelle die Fugendichtungsmasse um die Heizungsrohre festgestellt. Als Sekundärquellen erwiesen sich Wände, Fußböden, Decken, Türen und Fensterrahmen, Möbel, Schulmaterialien und so weiter, die die PCB adsorbiert hatten und diese ebenso wie die Primärquellen selbst temperaturabhängig wieder freisetzen. Eine Beseitigung der Schadstoffquellen sowie eine angemessene Sanierung der Räume war erforderlich.

PCB-Belastung

Auf Initiative des damaligen Bezirksstadtrates für Volksbildung wurde kurzfristig eine PCB-Arbeitsgruppe (PCB-AG) als Sanierungsbeirat eingerichtet. Die Zusammenarbeit innerhalb der PCB-AG erwies sich trotz der Bemühungen der Verwaltung um ein transparentes Umgehen mit der Altlastensituation als sehr konfliktträchtig.

Konflikte im Sanierungsbeirat

7.1.2. Rahmenbedingungen und Beteiligte

Zeitraum: Vorgespräche ab Herbst 1995, Durchführung März 1996 bis Dezember 1998.

Mediatorin: BEATE GÜNTHER (damals zunächst für die MEDIATION GMBH BERLIN, seit März 1997 freiberuflich).

Verfahrensbeteiligte: Die PCB-AG, bestehend aus fünfzehn Vertretern der Fachämter der Bezirksverwaltung: Schulamt, Hochbauamt, Umweltamt, Gesundheitsamt, der Schulleitung, aus Eltern- und Lehrervertretern sowie des Lehrer-Gesamtpersonalrats des Landes Berlin. Weiterhin war ein Ingenieur des Gutachterbüros eingebunden, das die Sanierungsplanung übernahm und in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern der Ämter die Sanierungsdurchführung überwachte.

Auftraggeber: Bezirksamt Tiergarten von Berlin/Schulamt.

Die Initiative zur Anwendung von Umweltmediation ging von den Elternvertretern in der PCB-AG, dem Sanierungsbeirat, aus und wurde von den weiteren Beteilig-

Initiative zur Mediation durch Elternvertreter

ten unterstützt. Man berief sich unter anderem auf dokumentierte Erfahrungen aus einer anderen Berliner PCB-Schulsanierung, die Kommunikationsprobleme zwischen Betroffenen, Bau- und Schulverwaltung und der interessierten Öffentlichkeit als eine wesentliche Ursache von Konflikten bei der Suche nach angemessenen Sanierungsschritten, der Bewältigung der psychischen Belastungen und der schulorganisatorischen Aufgaben belegten (BUCHHOLZ, 1994).

Die Mediatorin stellte vor der Beauftragung das Konzept für das Mediationsverfahren vor. Die Auftragsvergabe und die Auswahl der Mediatorin wurden im Sanierungsbeirat im Konsens beschlossen und vom Schulamt umgesetzt.

7.1.3. Hintergrund, Konflikt- und Konsenslinien

**Gemeinsame
Gefährdung –
unterschiedliche
Betroffenheit**

Typisch für eine Altlastensituation ist die akute Konfrontation mit gesundheitsbelastenden Stoffen. Dies stellt für die Betroffenen beziehungsweise die mit der Bewältigung der Situation befassten Stellen eine Krisensituation dar. Die Beteiligten sind jedoch in unterschiedlicher Weise betroffen: Sind zum Beispiel die Eltern und die Lehrer besorgt um ihre eigene Gesundheit beziehungsweise die der Kinder, setzt sich das zuständige Gesundheitsamt eher mit den allgemeinen Anforderungen des Gesundheitsschutzes, der Bewertung der Gesundheitsgefährdung und der Verhältnismäßigkeit des Sanierungsaufwandes unter Aspekten der Volksgesundheit auseinander. Die Mitarbeiter der Schul- und Bauverwaltung wiederum müssen eine effektive, bezahlbare Beseitigung der Gefährdung realisieren.

Alle Betroffenen und Beteiligten bewerten daher das mit der Altlast PCB aus Fugendichtungsmasse liegende Risiko aus ihrer jeweiligen Perspektive und gehen anders mit der Situation um. Sie verfolgen zwar prinzipiell gleiche Ziele, zum Beispiel das Bestreben, die Gesundheit der Schulbesucher zu schützen und einen geregelter Schulbetrieb wieder zu gewährleisten, jedoch auf unterschiedliche Weise. Sie sind dabei verschiedenen institutionell und sozial geprägten Rollen verpflichtet.

Die *Rahmenbedingungen* der Sanierung waren unter anderem bestimmt durch:

- Vorgaben des Gesundheitsschutzes für die Schulbesucher,
- Vorgaben des Umwelt- und Arbeitsschutzes für die Beseitigung der PCB-Belastung,
- baurechtliche und haushaltsrechtliche Vorgaben,
- den Stand der Technik für Mess- und Sanierungstechniken,
- schulorganisatorische Anforderungen,
- arbeitsteiliges Vorgehen der verschiedenen Verwaltungsabteilungen und der externen Gutachter- beziehungsweise Ingenieurbüros.

Mit der Schließung der belasteten Räume, den notwendigen Untersuchungen und nachfolgend der Sanierungsplanung sowie deren Umsetzung waren erhebliche Einschränkungen für den Schulbetrieb verbunden. Der Verwaltungstrakt einschließlich des Lehrerzimmers konnte nicht benutzt werden und wurde behelfsmäßig verlegt. Einzelne Klassen wurden auf Drängen der Eltern in kurzfristig angemieteten, auf dem Schulgelände aufgestellten Containern unterrichtet, die sich jedoch sehr bald als lösemittelausgasend herausstellten. Kinder und Lehrer klagten über Kopfschmerzen und verlangten Abhilfe beziehungsweise die Schließung der Container und eine Haftungsprüfung gegenüber der vermietenden Firma. Hinzu kam die Beunruhigung über gesundheitliche Schäden bei Schülern und Lehrern, die zum Teil viele Jahre lang in den PCB-belasteten Räumen im Unterricht gewesen waren. Diese wiederholte Belastungssituation ließ bereits vorhandene Konflikte erst recht eskalieren.

Rasch erzielter *Konsens* als Basis für die weitere Sanierungsplanung und –durchführung zu Beginn der Mediation:

- Ausmaß der PCB-Belastung,
- Notwendigkeit zur Schließung von Schulräumen (Bezugsrahmen PCB-Richtlinie),
- Handlungsdruck zur organisatorischen und pädagogischen Bewältigung der Situation,
- sofortiger Sanierungsbedarf,
- Sanierungsleitwert Restgehalt PCB in der Raumluft im Mittel unter 300ng/m³.

**Schneller
Anfangskonsens**

Das Schulamt schloss vorsorglich auch Räume, deren Raumluftbelastung deutlich unter den Empfehlungen der PCB-Richtlinie lagen.

Zu den wesentlichen *Konfliktlinien* gehörten:

- zu Beginn der Mediation erhebliche Probleme in der Art und Weise der Zusammenarbeit, bedingt durch unterschiedliche Selbst- und Fremdwahrnehmung beziehungsweise -bewertung des jeweils eigenen und fremden Verhaltens;
- Missverständnisse und wechselseitige Missinterpretationen der (vermeintlichen) Haltungen, Absichten und Unterlassungen der Beteiligten; dadurch Missstimmungen, Ärger, Beschwerden, Ohnmachtsgefühle, Absicherungsmaßnahmen, Vorbehalte gegenüber Handlungsvorschlägen und so weiter;
- Experten-Laien-Dilemma: „die Verwaltung“ oder „die Techniker“ arbeiten viel zu langsam, koordinieren nicht ausreichend, – „die Betroffenen“ verstehen die Sachzwänge und Verwaltungsstrukturen nicht, verlangen problemunangemessenes Vorgehen;
- unterschiedliche Ansprüche an den Umgang mit Informationen zur Schadstoffbelastung, zum Sachstand der Sanierungsplanung und -durchführung: einerseits Forderung nach Transparenz des Verwaltungshandelns und nach Offenlegung von Problemen und Hemmnissen, die die Sanierung gegebenenfalls verzögern, andererseits Abwehr von als überzogen empfundenen Ansprüchen auf Diskussion und Erläuterung einzelner Verfahrensschritte;

- eine unterschiedliche Risiko-Wahrnehmung der Beteiligten im Hinblick auf die potentielle Gesundheitsgefährdung durch PCB und die ausgasenden Lösemittel;
- zeitweise deutliche Verlagerung der Ängste und des Konfliktpotentials von der relativ konsensual geregelten PCB-Altlasten-Situation auf die hinzukommende Belastung durch die ausgasenden Lösemittel („Container-Affaire“) und die damit verbundenen Probleme;
- unterschiedlich ausgeprägtes Absicherungsbedürfnis gegenüber neuen Schadstoffeinträgen zum Beispiel durch die Auswahl von Baumaterialien für die Sanierung.

In Anbetracht knapper Haushaltsmittel standen die Befürworter des Mediations Einsatzes innerhalb der Verwaltung unter einem kommunalpolitisch motivierten Rechtfertigungsdruck, ob die Durchführung einer Mediation tatsächlich notwendig sei. Im Verfahrensverlauf entspannte sich diese Situation aber in Anbetracht der erkennbar verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten.

7.1.4. Verfahrensgestaltung, Mediationsstrategien

Typischer Phasenablauf

Das Verfahren folgte den typischen Phasen einer Umweltmediation (vergleiche den Beitrag von VOEBÜRGER & CLAUS, Kapitel 4.2.):

Initiierungs- und Vorbereitungsphase: Kontakt, erste Konzeptentwicklung, Konfliktanalyse

- Erstinformation durch das Bezirksamt Tiergarten (Sanierungsbedarf, Konfliktsituation);
- Konzept/Angebot;
- Vorstellung des Mediationskonzepts und der Moderatorin in der PCB-AG, Beauftragung;
- Vertiefte Recherche zum Sachstand PCB-Sanierung und zur Konfliktgeschichte;
- Entwicklung eines Interviewleitfadens;
- Durchführung von elf Einzelinterviews, Protokollierung;
- Auswertung der Gespräche (Selbst- und Fremdwahrnehmung): „Worum geht es inhaltlich?“ (Inhaltsebene), „Welche Probleme gibt es in der Zusammenarbeit?“ (Beziehungsebene);
- Situationsbericht, welcher Selbst- und Fremdwahrnehmung sowie Problem-sichten in die AG zurückspiegelte;

- Entwurf und Abstimmung einer Arbeitsvereinbarung für die weitere Zusammenarbeit in der PCB-AG.

Verhandlungs- und Vermittlungsphase: Moderieren der PCB-AG und begleitende Pendeldiplomatie

- Moderieren von sechs Sitzungen der PCB-AG in relativ großen Zeitabständen (1-2 Monate bis zuletzt ein Jahr lagen zwischen den Sitzungsterminen), Dokumentation der Sitzungen;
- Aushandeln eines Informationsgleichgewichts zwischen den Beteiligten: zwischen den einzelnen Ämtern innerhalb der Bezirksverwaltung, zwischen den Verwaltungsabteilungen, den einbezogenen Gutachtern und den Schul- und Elternvertretern als „Verwaltungsexterne“;
- Sorge tragen für die Entwicklung einer guten Zusammenarbeit insgesamt, damit die Sachfragen und die mit einem hohen Abstimmungsbedarf zwischen Schule und Hochbauamt verbundenen Auswirkungen der Sanierung auf die Schulorganisation gelöst werden konnten;
- telefonische Pendeldiplomatie zwischen den Sitzungsterminen, um Sachfragen und Missstimmungen zu klären;
- Betreuung eines Info-Briefs (gemeinsam mit dem Schulamt).

Übereinkunftsphase und Nachbereitung:

- Vorstellung der Mediation und ihrer Ergebnisse im Schulausschuss des Bezirksamtes;
- Sorge tragen für die Einhaltung der Arbeitsvereinbarung und der vereinbarten Sachlösungen;
- Einhaltung der Arbeitsvereinbarung prüfen, zum Beispiel Informationszugang und -austausch soweit wie möglich beziehungsweise nötig sicherstellen, Sanierungsschritte und Zeitplan transparent halten (regelmäßige Vorstellung des Bauzeitenplans und seiner Fortschreibung), auf vereinbarte Kooperationsformen hinweisen (etwa Beteiligung an den Baubesprechungen und Ortsterminen gewährleisten);
- Stabilisierung der Arbeitsgrundlagen für eine nachfolgende Fortsetzung der PCB-AG als einfache multilaterale Verhandlungsrunde ohne Mediation oder externe Moderation.

Nicht öffentliche Sitzungen – Fortsetzung als „unassisted negotiation“

Die PCB-AG tagte nicht öffentlich. Im Gegensatz zu vielen anderen Umweltmediationsverfahren wurde auch der Situationsbericht nur den direkt Beteiligten zugänglich gemacht, um die leicht zu identifizierenden Mitwirkenden nicht bloßzustellen. Über den Sachstand der Sanierungsplanung und -durchführung wurde in Elternversammlungen, Ausschusssitzungen und in der Presse berichtet.

7.1.5. Ergebnisse der Mediation, Erfolgskontrollen

Deutliche Fortschritte im Klima und in der Sache

Die Sanierung der Grundschule ist zwischenzeitlich schon weit fortgeschritten: Zwei von drei Bauabschnitten wurden bis zum Frühjahr 1999 realisiert. Es gelang der Aufbau von fairen, tragfähigen Diskussions- und Kooperationsstrukturen zwischen allen Beteiligten.

Nach Abschluss der Phase der Sanierungsplanung, das heißt, als es endlich konkret wurde mit der Beseitigung der PCB-Belastung, ergaben sich zwar erhebliche Belastungen für den Schulbetrieb, aber es ging endlich erkennbar voran (psychologische Entlassung aus der Passivität). Dies wirkte sich sehr positiv auf die Zusammenarbeit aus.

Da es für die spezifische Situation der PCB-Belastung kein modellhaftes Vorgehen gab, mussten neben bewährten Mess- und Beseitigungstechniken neue Verfahren ausprobiert werden, verbunden mit Zeitverzögerungen und mit unterschiedlichem Erfolg für die Beseitigung der PCB-Belastung. Die Geduld und die Bereitschaft der Betroffenen, dies als technische Probleme zu akzeptieren und ihre Auswirkungen gemeinsam zu bewältigen, war sehr viel größer als noch zum Zeitpunkt der „Container-Affaire“ zu Beginn der Mediation.

Begleitend zur Durchführung der einzelnen Sanierungsabschnitte wurde eine wöchentliche Baubesprechung eingerichtet, an der auch einige Mitglieder der PCB-AG regelmäßig teilnahmen. Die Zusammensetzung der Baubesprechung war dadurch zunächst ungewohnt, hat sich aber bewährt. Der im Rahmen der Mediation eingeforderte Informationsfluss und eine gute Abstimmung zwischen schulischen und bautechnischen Belangen konnte erleichtert werden.

Nach der letzten, von der Mediatorin geleiteten Sitzung im Dezember 1998 wird der Sanierungsbeirat (PCB-AG) bis zum Abschluss der Sanierungsmaßnahmen in großen Abständen als einfache multilaterale Verhandlungsrunde ohne Mediation oder externe Moderation weiterhin zusammentreffen.

7.1.6. Besonderheiten

Bei diesem Fall handelt sich um ein eigenständiges Mediationsverfahren, da es nicht einem förmlichen Planungs- oder Zulassungsverfahren vorgelagert oder in ein solches eingebunden war. Es ist im Vergleich zu komplexeren Verfahren, zum Beispiel Standortsuchverfahren oder Politikdiskurse, hinsichtlich der Sachprobleme relativ überschaubar. Die Konflikte lagen überwiegend auf der Beziehungsebene. Aufgrund der klaren Ausgangssituation, das heißt dem unstrittigen Sanierungsbedarf, waren Konsens und Wege zur Bearbeitung von Sachproblemen daher immer dann relativ gut zu finden, wenn die Beteiligten die Form der Zusammenarbeit klären konnten.

Eigenständiges Mediationsverfahren – klare Ausgangssituation

Der Schwerpunkt der Mediationsbemühungen lag eindeutig darin, die als Ergebnis der Vorbereitungsphase erzielte Öffnung der Beteiligten für die verschiedenen Selbst- und Fremdwahrnehmungen zu bewahren und die darauf begründete Arbeitsvereinbarung anzuwenden. Insofern stand das Leitbild des Transformationsansatzes im Vordergrund (vergleiche den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.2). Eine deutliche Abgrenzung zwischen der Verhandlungs- und Vermittlungsphase zur Übereinkunftsphase lässt sich in dieser Hinsicht daher nicht durchhalten.

Transformationsansatz im Vordergrund

Ansprechpartnerin für weitere Informationen:

BEATE GÜNTHER

BÜRO FÜR UMWELT-PÄDAGOGIK CONSULT GMBH

Gutenbergstr. 69/70

14467 Potsdam

Tel.: (0331) 96748-0, Fax: (0331) 96748-20

e-mail: beate.guenther@snaflu.de

Internet: <http://www.bup-goettingen.de>

7.2. Aufgabenfeld Abfallwirtschaft: Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftsprogramm Berlin

7.2.1. Verfahrensgegenstand

Am 6. Juni 1996 hatte das Abgeordnetenhaus des Landes Berlin beschlossen, aufgrund des Inkrafttretens des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sein Abfallwirtschaftsprogramm (AWP) von 1994 zu überprüfen und zu aktualisieren.

Initiative des Berliner Abgeordnetenhauses

Bestandteil des Beschlusses war die Aufforderung an den Berliner Senat, zur Bearbeitung des Abfallwirtschaftsprogramms und des darauf begründeten Abfallentsorgungsplans (AEP) für Berlin ein Umweltmediationsverfahren durchzuführen, um einen breiten gesellschaftlichen Konsens dazu zu erreichen.

7.2.2. Rahmenbedingungen und Beteiligte

Um die Voraussetzungen für die Durchführung der Mediation zu klären, forderte das Berliner Abgeordnetenhaus als vertrauensbildende Maßnahme die Kontaktaufnahme und gemeinsame Verfahrensvorbereitung mit den wichtigsten, aus der Konfliktvorgeschichte bereits bekannten „relevanten Problembeteiligten“. Das Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftsprogramm Berlin wurde deshalb in zwei organisatorisch und personell voneinander getrennte Teile gegliedert: ein Vorverfahren zur Vorbereitung der eigentlichen Mediation und ein Hauptverfahren zur Konsensfindung hinsichtlich des Abfallwirtschaftsprogramms und Abfallentsorgungsplans.

Vorverfahren zur Klärung der Voraussetzungen für eine Mediation

Nach Beendigung des Vorverfahrens konkretisierte die Senatsverwaltung die Empfehlungen des Abgeordnetenhauses und gab unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vorverfahrens sowohl einen „Beteiligungsschlüssel“ als auch den Zeitrahmen für das Hauptverfahren vor.

Zeitraum: Oktober 1996 bis Januar 1997 (Vorbereitungsphase) und April bis Dezember 1997 (Verhandlungsphase); Überreichung der schriftlichen Übereinkunft an den zuständigen Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie im Januar 1998.

Mediatoren: Dr. HANS-JOACHIM FIETKAU, WISSENSCHAFTSZENTRUM FÜR SOZIALFORSCHUNG BERLIN/WZB (Vorbereitungsphase); Prof. Dr. HORST ZILLEBEN, STEFAN KESSEN, M. A. & MARKUS TROJA, M. A./Mediationsteam des MEDIATOR-ZENTRUMS FÜR UMWELTKONFLIKTFORSCHUNG UND -MANAGEMENT GMBH Oldenburg (Verhandlungsphase).

Verfahrensbeteiligte in der Vorbereitungsphase: Etwa 45 Personen aus unterschiedlichen Interessengruppen, Verbänden, Parteien und Arbeitszusammenhängen, die meist bereits in vorangegangene abfallwirtschaftliche Beteiligungsverfahren eingebunden gewesen waren, verteilt auf drei Plenumsitzungen und mehrere Arbeitskreissitzungen.

Verfahrensbeteiligte in der Verhandlungsphase: 4 Umweltorganisationen; 5 Bürgerinitiativen; 6 Entsorgungsfirmen aus der Region; 4 Kammern, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen; 4 abfallerzeugende Wirtschaftsbetriebe, Verwaltungen sowie die Verbraucherzentrale; 3 Bezirksvertreter; 4 im Senat vertretene Parteien, 2 Berliner Senatsverwaltungen; Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. Dabei waren jeweils vier beziehungsweise fünf Vertreter der Interessengruppen stimmberechtigt. Ohne die nicht stimmberechtigten Parteien- und Verwaltungsvertreter ergab sich hieraus eine Anzahl von 22 stimmberechtigten Mitwirkenden. Es war weiterhin im Vorverfahren festgelegt worden, dass jede der beteiligten 33

Organisationen zwei Vertreter zu den Mediationssitzungen entsenden kann. In der dritten Sitzung des Hauptverfahrens wurde vom Plenum beschlossen, Gäste zu den Mediationssitzungen zuzulassen (Öffnungsbeschluss). Dadurch erhöhte sich die Anzahl der Anwesenden auf bis zu 70 Personen. Die Sitzungen fanden damit (teil-)öffentlich statt.

Auftraggeber: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin auf der Grundlage eines Beschlusses des Abgeordnetenhauses von Berlin vom Juni 1996.

7.2.3. Hintergrund, Konflikt- und Konsenslinien

In der Vorbereitungsphase wurden gemeinsam mit den oben genannten „relevanten Problembeteiligten“ die Rahmenbedingungen für die Verhandlungsphase festgelegt:

- der zu bearbeitende Themenkatalog für die Verhandlungsphase;
- der exakte Teilnehmerkreis und die Stimmrechte;
- inhaltliche Schwerpunkte des von der Senatsverwaltung zu vergebenden Gutachtens über den Sachstand der Abfallwirtschaft in Berlin sowie über die zu erwartende Abfallmengenentwicklung bis zum Jahr 2005;
- die Klärung des Selbstverständnisses der angestrebten Mediation und die Festlegung der Verfahrensgrundregeln der nachfolgenden Geschäftsordnung für die Verhandlungsphase;
- Kriterien für die Auswahl der Mediatoren;
- und, darauf aufbauend, die Empfehlung von vier Personen an die Senatsverwaltung, die um ein Angebot für die Mediation in der Verhandlungsphase gebeten werden sollten.

Festlegung der Rahmenbedingungen für die Verhandlungsphase im Vorverfahren

Ein Ergebnis des Vorverfahrens: Konkrete Empfehlungen zur Auswahl des Mediators

Gegenstand in der Verhandlungsphase sollten die Folgerungen für die Aktualisierung des AWP und des AEP sein. Entsprechend dem Beschluss des Abgeordnetenhauses sollte speziell folgendes untersucht und diskutiert werden:

- die aktuellen Daten zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung;
- neue Aspekte der Abfallvermeidung;
- Auswirkungen der stofflichen und energetischen Verwertung von Wertstoffen auf das Mengengerüst;
- Möglichkeiten der Restmüllbehandlung (Vergasung, mechanisch-biologische Abfallbehandlung, Müllverbrennung).

Im Verlauf des Verfahrens wurden dann die rechtlichen Rahmenbedingungen, Vermeidungs-, Verwertungs- und Entsorgungskonzepte sowie verschiedene Verfahrenstechniken vorgestellt und erörtert. Im Mittelpunkt der Diskussion stand außerdem die Auseinandersetzung um ein im August 1997 vorgelegtes Gutachten zur Überprüfung und Aktualisierung des Siedlungsabfallmengenröstes für das Land Berlin. Diese Diskussion und der damit verbundene Interessenaustausch und –ausgleich konnte nur bis zu einem bestimmten Sachstand geführt werden, da nach den Vorgaben der Senatsverwaltung das Mediationsverfahren zum Ende des Jahres 1997 abgeschlossen werden musste.

Inhaltlich ging es vor allem um folgende Fragen:

- Welche Müllmenge ist in Berlin im Jahr 2005 zu erwarten?
- Wie viele und welche Art von Anlagen zur Abfallbehandlung beziehungsweise -beseitigung werden benötigt?
- Wie sind die beiden unterschiedlichen Abfallbehandlungsarten (mechanisch-biologische und thermische) ökologisch zu bewerten?
- Welche Spielräume für die Genehmigung mechanisch-biologischer Anlagen im Regelbetrieb lässt die „Technische Anleitung Siedlungsabfall“ ab dem Jahr 2005 noch zu?

Eine sachliche Auseinandersetzung hierüber wurde durch die lange Konfliktvorgeschichte der Beteiligten erschwert. Die sogenannten „problemrelevanten Beteiligten“ kannten sich bereits aus vorangegangenen abfallwirtschaftlichen Beteiligungsverfahren und Foren; die Fronten waren entsprechend verhärtet. Angesichts der langen, zum Teil durch persönliche Verletzungen und Enttäuschungen geprägten Beziehungsgeschichte, den hieraus resultierenden Empfindlichkeiten und Abwehrstrategien gegenüber Aktionen und Argumenten der jeweils anderen Seite gestaltete sich ein konsensorientiertes Arbeiten sehr schwierig.

7.2.4. Verfahrensgestaltung, Mediationsstrategien

Initiierungs- und Vorbereitungsphase

<i>Sitzung Nr.</i>	<i>Themen</i>	<i>Zeitraum</i>
1. Sitzung	Themenkatalog	Oktober 1996
2. Sitzung	Festlegung des Teilnehmerkreises, inhaltliche Schwerpunkte des zu vergebenden Gutachtens, Kriterien für die Auswahl der Mediatoren	November 1996
3. Sitzung	Selbstverständnis und Verfahrensregeln für die Mediation	Januar 1997
Zusätzlich: 2 Arbeitsgruppen	zum Beispiel zur Vergabe des Mediationsauftrags durch die Senatsverwaltung	begleitend

Verhandlungs- und Vermittlungsphase

<i>Sitzung Nr.</i>	<i>Themen</i>	<i>Zeitraum</i>
1. Sitzung	Orientierung, Zielsetzungen, Geschäftsordnung, Einrichtung zweier Arbeitsgruppen	April 1997
2. bis 4. Sitzung	Grundlagen und Voraussetzungen des Abfallwirtschaftsprogramms	...
5. und 6. Sitzung	Grundfragen der Mediation und des aktuellen Konfliktmittlungsverfahrens	...
7. bis 9. Sitzung	Erläuterung und Diskussion des Gutachtens, Umgang mit den Ergebnissen	...
10. und 11. Sitzung	Folgerungen für das Abfallwirtschaftsprogramm, Darstellung und Diskussion von Abfallwirtschaftskonzepten der Umweltverbände, der Bürgerinitiativen und der Entsorger	Dezember 1997

Übereinkunftsphase und Nachbereitung

<i>Sitzung Nr.</i>	<i>Themen</i>	<i>Zeitraum</i>
12. Sitzung	Verabschiedung der schriftlichen Übereinkunft (acht Konsens- und sieben Dissenspunkte über das AWP und den AEP), Abschlussberichte der beiden Seiten „Umwelt“ und „Wirtschaft“, vergleichende Zusammenfassung der Kernaussagen in den beiden Abschlussberichten	November 1996
13. Sitzung	Selbstverständnis und Verfahrensregeln für die Mediation	Januar 1997

Tabelle 2: Verfahrensablauf AWP Berlin

Koordinierungs- und Bürgerbüro vor Ort

Neben den Sitzungen des Plenums fanden sieben Sitzungen der beiden Arbeitsgruppen, die eine zur Gestaltung des Mediationsverfahrens, die andere zur Entwicklung von Kriterien zur Beurteilung des aktualisierten Abfallwirtschaftsprogramms und des Abfallentsorgungsplans, statt. Zur Verfahrensbetreuung vor Ort wurde ein Koordinierungs- und Bürgerbüro eingerichtet, in dem ein Vertreter des Mediationsteams als Ansprechpartner für Verfahrensbeteiligte, Bürger und sonstige Interessierte zur Verfügung stand.

7.2.5. Ergebnisse der Mediation, Erfolgskontrollen

In der Auseinandersetzung über das in Auftrag gegebene Gutachten zur zukünftigen abfallwirtschaftlichen Entwicklung in Berlin wurde eine tragfähige inhaltliche Diskussionsgrundlage herausgearbeitet. Da die Diskussion des Gutachtens erst im Sommer 1997 beginnen konnte, blieb aber wegen der Terminvorgaben der Senatsverwaltung bis Ende 1997 nicht genügend Zeit, den begonnenen Interessenausgleich weiterzuführen. Die unterschiedlichen Meinungen der beteiligten Gruppen führten immerhin zu einer Einigung über die Struktur des Abschlussberichts des Forums, um eine Vergleichbarkeit der Positionen zu ermöglichen. Dieser wurde dann in zwei Teilen ausgearbeitet: Es wurden zum einen die Positionen und Handlungsempfehlungen der Bürgerinitiativen und Umweltgruppen, zum anderen die der Wirtschaftsseite dargelegt. Dennoch gab es acht grundlegende *Konsens-Ergebnisse*.

Unvollständiger Interessenausgleich aufgrund extern vorgegebener Zeitbeschränkung

Hierzu zählten zum Beispiel:

- Die Bekräftigung der gesetzlich vorgeschriebenen sowie im AWP aus dem Jahr 1994 festgeschriebenen Zielhierarchie Vermeidung-Verwertung-Beseitigung.
- Grundsätzlich ist eine länderübergreifende Abfallwirtschaftplanung von Berlin und Brandenburg anzustreben.
- Die „Technische Anleitung Siedlungsabfall“ wird nicht in Frage gestellt.
- Der Bau von Überkapazitäten bei Abfallentsorgungsanlagen ist zu vermeiden.

Es verblieben aber auch sieben Dissense, die in den zwei verschiedenen Abschlussberichten der Bürgerinitiativen und Umweltgruppen einerseits und der Wirtschaftsseite andererseits ausgeführt sind. Die sehr unterschiedlichen Einschätzungen zur Entwicklung der abfallwirtschaftlichen Situation in Berlin und die daraus zu schließenden Folgen für die abfallwirtschaftliche Planung, insbesondere die Kapazitäten der Entsorgungseinrichtungen, haben bis zum Schluss den Verlauf des Verfahrens bestimmt. Im Verlauf der Zusammenarbeit wurde jedoch erreicht, dass die verschiedenen Seiten die Positionen und Interessen der jeweils anderen Beteiligten bereitwilliger anhörten und ernst nahmen. Es liegt außerdem eine Absichtserklärung des zuständigen Senators für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie vor, die Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu berücksichtigen.

**Zwei divergierende
Abschlussberichte**

Die Verfahrensergebnisse zeigen, dass Verfahrenserfolge nicht nur in der Art und Anzahl der inhaltlichen Konsense erfasst werden können. Auch die relative Verbesserung der Kommunikationskultur der Beteiligten, die in Berlin auch weiterhin zu abfallwirtschaftlichen Fragen zusammenarbeiten müssen, sollte als Ergebnis nicht unterschätzt werden.

7.2.6. Besonderheiten

Die Zweiteilung des Mediationsverfahrens und die Betreuung durch zwei unterschiedliche Mediatoren(-Teams) wurde in Deutschland so zum ersten Mal durchgeführt. Die Eigenständigkeit des Vorverfahrens, das der Initiierungs- und Vorbereitungsphase entspricht, hebt die Bedeutung einer sorgfältigen inhaltlichen und methodischen Verfahrensvorbereitung hervor. Sie bot außerdem die Chance, vor dem Hintergrund der negativen Vorerfahrungen der Konfliktparteien ausführlich die Voraussetzungen für eine Mediation und die Ansprüche an die Mediatoren zu klären.

Im Hauptverfahren gab es einige von außen vorgegebene Festlegungen und Einschränkungen. Diese erwiesen sich zum Teil als nachteilig:

- Festlegungen zur Verfahrensgestaltung führten zu einer sehr großen Teilnehmerzahl.
- Das Mediatorenteam musste Vorgaben übernehmen und Ansprüche einlösen, die sich als problematisch für die Arbeitsmöglichkeiten herausstellten.
- Die enge Zeitschiene für die Durchführung der Verhandlungsphase setzte alle Beteiligten hinsichtlich der inhaltlichen Arbeit stark unter Druck.

Umstritten ist schließlich auch der Mediatorenwechsel, da die Konfliktmitlungsaufgaben persönlichkeitspezifisch unterschiedlich wahrgenommen werden, sich nach einem Wechsel neben der inhaltlichen auch psychologisch erneut eine Startsituation ergibt.

Ansprechpartner für weitere Informationen:

Dr. HANS-JOACHIM FIETKAU
WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN FÜR SOZIALFORSCHUNG (WZB)
Reichpietschufer 50
Tel.: (030) 25491-287, Fax: (030) 25491-219
e-mail: fietkau@medea.wz-berlin.de
Internet: <http://www.wz-berlin.de>

STEFAN KESSEN, M.A.
MEDIATOR - ZENTRUM FÜR UMWELTKONFLIKTFORSCHUNG UND -MANAGEMENT GMBH
an der Universität Oldenburg,
Postfach 2503
26111 Oldenburg,
Tel.: (0441) 798-2181, Fax: (0441) 798-190;
e-mail: kessen@uni-oldenburg.de
Internet: <http://www.uni-oldenburg.de/FB3/oefplan/MEDIATOR>

7.3. Aufgabenfeld Verkehrsplanung: Mediationsverfahren „Runder Tisch Detmolder Straße“ in Bielefeld

7.3.1. Verfahrensgegenstand

Das Mediationsverfahren „Runder Tisch Detmolder Straße“ befasste sich mit Fragen der Verkehrsplanung im Kontext des Umbaus eines innerstädtischen Teilstücks der Bundesstraße 66, die zu den Hauptverkehrsachsen in Bielefeld zählt. Es lag ein für städtische Verkehrsprobleme typischer Zielkonflikt vor zwischen Innenstadterschließung durch den motorisierten Individualverkehr und der Wohnqualität im Umfeld der Straße. Hinzu kam, dass die Detmolder Straße sich in einem schlechten baulichen Zustand befindet und seit Jahren nur ausgebessert, aber nicht grundlegend erneuert worden war.

7.3.2. Rahmenbedingungen und Beteiligte

Zeitraum: Als Vorbereitung führte das Mediationsteam im Sommer 1996 eine Konfliktdiagnose durch; außerdem wurde ein Informationsabend veranstaltet. Zwischen September 1996 und März 1997 fanden acht Sitzungen der Mediationsrunde statt, einschließlich einer Sondersitzung zu Sofortmaßnahmen. Die Ergebnisse wurden den Entscheidungsträgern in Verwaltung und Politik zwar übergeben, mit dem Umbau der Detmolder Straße wird man sich aber erst zu einem späteren Zeitpunkt nach Abschluss anderer Verkehrsvorhaben befassen. Von den Sofortmaßnahmen sind einige bereits umgesetzt worden, beziehungsweise werden derzeit umgesetzt.

Mediationsteam: Prof. Dr. WOLFGANG KROHN, Dipl.-Soz. RALF HERBOLD & Dipl.-Chem. Dipl.-Soz. VOLKER VORWERK, INSTITUT FÜR WISSENSCHAFTS- UND TECHNIKFORSCHUNG (IWT) der UNIVERSITÄT BIELEFELD.

Verfahrensbeteiligte: Die Zusammensetzung der Mediationsrunde wurde vom Mediationsteam festgelegt. Dazu wurden Interessenvertreter wichtiger Institutionen angesprochen. Außerdem wurden 4.000 Postwurfsendungen an die Anwohner der Detmolder Straße verteilt und die 250 Grund- und Hauseigentümer, die nicht in der Detmolder Straße wohnen, im Hinblick auf eine sinnvolle Vertretung angeschrieben und auch um weitere Hinweise gebeten. Daraufhin nahmen etwa 20 Personen, die 16 Interessengruppen und Institutionen vertraten, an den Sitzungen teil. Hierzu gehörten im Prinzip die im Stadtrat vertretenen politischen Parteien. Die oppositionelle CDU verweigerte allerdings die Teilnahme, weil die Einrichtung des Mediationsverfahrens auf einem Beschluss der Koalitionsparteien beruhte. Die Vertreter der konservativen Ratspartei „Bürgergemeinschaft für Bielefeld“, der IHK sowie des Einzelhandelsverbandes nahmen nur an zwei Sitzungen teil. Die öffentliche Verwaltung war mit drei Vertretern unterschiedlicher Behörden

**Initiative durch
neue politische
Mehrheit im Stadtrat**

vertreten. Hierzu gehörte auch die Bezirksregierung Detmold, die unter anderem als Aufsichtsbehörde der Bielefelder Verkehrsverwaltung fungiert. Weiterhin wurden eine sehr engagierte Bürgerinitiative und verschiedene soziale Gruppen eingebunden. Hierzu gehörten der Senioren- und Behindertenbeirat sowie die Schulpflegschaften, die sich mit Fragen der Verkehrssicherheit für Kinder befassen. Außerdem wurden die Stadtwerke, der gewerkschaftsnahe Autoclub Europa, der Allgemeine Deutsche Automobil Club (ADAC) sowie umweltorientierte Verkehrsgruppen und -initiativen einbezogen.

Auftraggeber: Im Jahr 1994 war in Bielefeld die bürgerliche Mehrheit von einer Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen abgelöst worden. Bündnis90/Die Grünen schlugen die Einrichtung eines Runden Tisches vor, der sich am Beispiel der Detmolder Straße mit Maßnahmen für mehr Verkehrssicherheit und der Verringerung von Lärm- und Schadstoffemissionen befassen sollte. Die SPD war zwar dagegen, gab aber gegen andere politische Zugeständnisse nach. Die Koalitionsvereinbarung legte dann fest, dass Maßnahmen zur Detmolder Straße mit Hilfe einer intensiven Bürgerbeteiligung entwickelt werden sollten. Der Umwelt- und Stadtentwicklungsausschuss (UStA) beschloss daraufhin im Mai 1996 die Einrichtung eines „Runden Tisches Detmolder Straße mit externer Moderation (Mediationsverfahren)“.

7.3.3. Hintergrund, Konflikt- und Konsenslinien

Im Mittelpunkt der Interessengegensätze steht ein circa 2 km langes innerstädtisches Teilstück der B66. Die vierspurige Bundesstraße ist die schnellste Verbindung zwischen der Bielefelder Innenstadt und der Bundesautobahn A2, außerdem Haupteinfallsstraße für den Verkehr aus der östlich von Bielefeld gelegenen Region Lippe. Hinzu kommt eine intensive Nutzung durch den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) einschließlich der Straßenbahn. Auf circa 20 m Straßenbreite verteilen sich die Gehwege und vier Fahrspuren, zwei Fahrspuren nutzt auch die Straßenbahn. An dem relevanten Teilstück der Detmolder Straße wohnen 4.000 direkte Anwohner, circa 6.000 bis 10.000 Menschen sind im Umfeld betroffen. Es passieren häufig Unfälle, meist Blechschäden, jedoch haben sich mehrere tödliche Unfälle mit Fußgängern und Radfahrern ereignet, was zur Bildung einer Bürgerinitiative führte.

Bereits im Vorfeld der Kommunalwahlen im Jahr 1994 war die Gestaltung der Detmolder Straße ein sehr strittiges Thema. Die Planung und Instandsetzung der Bundesstraße obliegt der Stadt Bielefeld im Zuge der Auftragsverwaltung. Sie lässt sich durch verschiedene Gremien beraten, unter anderem von einem Verkehrsbeirat. Dieser ist aus einem Bürgerbeteiligungsverfahren zur Entwicklung eines Gesamtverkehrsentwicklungsplans für Bielefeld hervorgegangen. In Folge

dieser Planung war vorgesehen, die Detmolder Straße auch nach einem Ausbau zukünftig vierspurig zu belassen. Auf diesen Beschluss beriefen sich Kritiker des Mediationsverfahrens und Gegner eines Rückbaus auf zwei Spuren.

Früherer Beschluss zum vierspurigen Ausbau der Straße wirkt nach

In der öffentlichen Diskussion reduzierte sich der Konflikt auf die Alternative eines weiterhin vierspurigen oder zukünftig zweisepurigen Ausbaus der Straße. Mit Bezug auf vorangegangene Planungen im Verkehrsbeirat der Stadt, entsprechende Expertengutachten und eine gute Anbindung der Geschäfte in der Innenstadt vertrat die SPD die Beibehaltung der vierspurigen Variante. Bündnis90/Die Grünen und andere Beteiligte unterstützten die Forderung nach einem Rückbau sowie weiterer verkehrslenkender Maßnahmen. Dieser Interessengegensatz aus den Koalitionsverhandlungen wurde in das Mediationsverfahren verlagert und konnte bis zuletzt – trotz des Vorschlags einer „Flexiblen Lösung“ – nicht aufgelöst werden (vergleiche unten).

Nicht nur die SPD und die Verkehrsverwaltung bewiesen Beharrungsvermögen auf ihren relativ autofreundlichen Positionen. Auch die umweltorientierten Verkehrsgruppen bestanden ihrerseits auf der Forderung nach Rückbau und Geschwindigkeitsbeschränkungen. Annäherungen an einzelne, experimentierfreudige Positionen, an denen auch die Bezirksregierung interessiert war, waren beim Übergang in die „normale“ Politik nicht mehr zu realisieren. Andere Beteiligte, neben der Bezirksregierung zum Beispiel die Stadtwerke und der ADAC, diskutierten die Probleme offener.

7.3.4. Verfahrensgestaltung, Mediationsstrategien

Das Mediationsverfahren folgte den typischen Phasen einer Umweltmediation (vergleiche den Beitrag von VOßEBÜRGER & CLAUS, Kapitel 4.2.). Das Mediationsteam führte zur Vorbereitung der Verhandlungsphase eine schriftliche Befragung der Interessengruppen durch, um eine Zusammenschau der vorliegenden Zielvorstellungen, Problemwahrnehmungen und Lösungsansätze zu erhalten. Auf dieser Basis wurde das Arbeitsprogramm für die Mediationsrunde festgelegt.

Initiierungs- und Vorbereitungsphase:

- Koalitionsbeschluss zur Einrichtung eines Runden Tisches aufgrund der Konfliktvorgeschichte;
- Kontaktaufnahme mit den Koalitionsparteien;
- Vorbereitende Gespräche mit wichtigen Interessenvertretern;
- Schriftliche Befragung der betroffenen Teilnehmer nach den aus ihrer Sicht wichtigsten Problemen, Zielen und Interessen sowie Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation;

- Briefe mit Antwortpostkarten an die Anwohner zur Repräsentativität der zu Beteiligten, Klärung der Zusammensetzung des Runden Tisches.

Verhandlungs- und Vermittlungsphase:

- Durchführung von sieben Arbeitssitzungen;
- Herausarbeiten von Interessen der Beteiligten;
- Darlegung der Polarisierung „Erreichbarkeit der Innenstadt und Erhalt der Leistungsfähigkeit der Verkehrsachse“ versus „Wohnqualität, Sicherheit, mehr Raum für Radfahrer, Fußgänger und so weiter“;
- Verhandlungen über zu ergreifende Maßnahmen im Zuge des Umbaus der Detmolder Straße;
- Suche nach Kompromissen und nach Lösungen zum allseitigen Vorteil;
- Entwicklung von Lösungsoptionen;
- Durchführung einer Sondersitzung zu Sofortmaßnahmen.

Übereinkunftsphase und Nachbereitung:

- Verabschiedung einer Präambel und gemeinsamer Empfehlungen zur „Flexiblen Lösung“, Breitenverteilung und Sofortmaßnahmen, ergänzt durch Sondervoten und weitere Stellungnahmen der beteiligten Gruppen;
- Übergabe der Ergebnisse an den Rat der Stadt Bielefeld;
- Bezug der Verkehrsverwaltung auf die Empfehlungen in Form einer Beschlussvorlage an den Rat, jedoch Ablehnung fast aller Sofortmaßnahmen aus fachlichen, finanziellen und organisatorischen Gründen;
- Realisierung einzelner Maßnahmen aus dem Verhandlungskompromiss, aber weiterhin Koalitionsstreit zur „Vier- und Zweispurigkeit“, daher keine Realisierung des Kompromisses insgesamt;
- Warten auf Voten des Verkehrsbeirats und anderer Gremien;
- Vertagen weiterer Schritte, Priorität für andere Verkehrsprobleme.

**Diverse Empfehlungen
bleiben in politischem
Grundsatzstreit stecken**

Das Mediationsteam nahm insgesamt eine sehr aktive Rolle ein. Es übernahm nicht nur die Moderation und Verhandlungsführung, sondern entwickelte auch auf der Basis der zusammengetragenen Informationen und Positionen inhaltliche Lösungsvorschläge und stellte diese zur Diskussion.

7.3.5. Ergebnisse der Mediation, Erfolgskontrollen

Die Straßenbreite von 20 m ließ keine Ideallösungen für die unterschiedlichen Nutzungsansprüche und Konzeptvorschläge zu. Der Konflikt lief immer wieder auf eine grundsätzliche Beibehaltung der Vierspurigkeit oder des Rückbaus auf zwei Spuren hinaus. Als Versuch, ein „win-win“-Ergebnis zu erreichen, das für alle vorteilhaft wäre (vergleiche die Beiträge von RUNKEL, Kapitel 1.; KOSTKA, Kapitel 3.2.; VOßBÜRGER & CLAUS, Kapitel 4.), wurde auf Initiative des Mediationsteams eine „Flexible Lösung“ ausgearbeitet.

Sachliche Kompromisslösung gefunden, aber nicht umgesetzt

Sie sieht vor, dass die jeweils linken Spuren in verkehrsarmen Zeiten durch Signalanlagen gesperrt werden, um damit auf eine Verringerung des Verkehrs als Ergebnis einer übergeordneten Verkehrspolitik flexibel reagieren und die Auswirkungen vor einem eventuellen Rückbau beobachten zu können. In Verbindung hiermit sollten als Kompromisspaket Sofortmaßnahmen zur verbesserten Verkehrssicherheit für Radfahrer, Fußgänger und Nutzer des ÖPNV sowie eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden.

Die Verhandlungsergebnisse wurden in Form von gemeinsamen Empfehlungen beschlossen, nur zwei Beteiligte (SPD und Allgemeiner Deutscher Fahrrad Club/ADFC) stimmten nicht zu. Außerdem wurden von allen Beteiligten noch ergänzende Stellungnahmen und einzelne Sondervoten beigefügt. In einer Präambel zu den Empfehlungen wurden die beteiligten Gruppen aufgelistet und der Umgang mit den Ergebnissen erläutert.

Die Umsetzung der Empfehlungen erfolgt sehr schleppend und wird von den nach wie vor ungelösten politischen Konflikten überlagert. Wenn aus sachlichen Gründen Vorschläge aus dem Mediationsverfahren realisiert werden, wird der Bezug kaum deutlich hergestellt. Die Verkehrsverwaltung trägt durch die Zurückweisung fast aller Sofortmaßnahmen und ein Vertagen einer Problemlösung ebenfalls wenig dazu bei, dass das Mediationsverfahren schnell sichtbare Folgen hat, allerdings bekommt es im Rahmen der Umsetzung von Sofortmaßnahmen und andere verkehrspolitische Entscheidungen in der Politik und der Presse immer wieder große Aufmerksamkeit.

7.3.6. Besonderheiten

An diesem Verfahren lässt sich sehr gut nachvollziehen, wie die Konfliktvorgeschichte sowie die politischen Rahmenbedingungen auf die Verfahrensgestaltung

und den Verlauf einwirken. Ein Mediationsverfahren setzt diese Bedingungen nicht außer Kraft, sondern kann bestenfalls Freiräume schaffen, damit über klar erkennbare „Tellerränder“ hinausgeschaut wird.

**Mangelnde ernsthafte
Dialogbereitschaft**

Es wird deutlich, dass einige Akteure in einer Nicht-Beteiligung die aus ihrer Sicht bessere Strategie für die Durchsetzung ihrer Interessen sahen. Einige andere Akteure nahmen zwar an den Mediationssitzungen teil, haben aber ihre Positionen kaum verändert und damit wenig Kompromissfähigkeit gezeigt. Wenn an Maximalpositionen trotz aller Bemühungen und aufgezeigter Kompromisse festgehalten wird, hier zum Beispiel durch das Beharren auf zwei oder vier Fahrspuren, so bewegt sich im Sinne einer Problemlösung nicht viel. Dies ist nicht unbedingt dem Mediationsverfahren oder den Mediatoren anzulasten, denn die Mediatoren sind zwar die Wegbereiter, nicht jedoch die Träger der Verhandlungslösungen. Das entspricht dem Grundsatz der Selbstbestimmtheit der Konfliktparteien in der Mediation (vergleiche den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.2.2.).

Im Gegensatz zu manchen Schieds- und Schlichtungsverfahren (vergleiche den Beitrag von RUNKEL, Kapitel 1.3.4.) hatten sich die Mediationsteilnehmer auch nicht vorab darauf verständigt, sich Kompromissanregungen des Mediationsteams anzuschließen. Welche Lösungen die Beteiligten jeweils mitbringen, steht in ihrem Ermessen beziehungsweise wäre das Ergebnis einer faktischen Selbstbindung. Bei den gegebenen politischen Rahmenbedingungen wird in diesem Fall die Geduld einiger Mediationsbeteiligter auf eine harte Probe gestellt.

Ansprechpartner für weitere Informationen:

Prof. Dr. WOLFGANG KROHN, Dipl.-Soz. RALF HERBOLD,
Dipl.-Chem. Dipl.-Soz. VOLKER VORWERK
INSTITUT FÜR WISSENSCHAFTS- UND TECHNIKFORSCHUNG (IWT)
Universität Bielefeld
Postfach 10 01 31
33501 Bielefeld
Tel.: (0521) 106-4665 oder -4673, Fax: (0521) 106 -6418
e-mail: wolfgang.krohn@uni-bielefeld.de, rherbold@uni-bielefeld.de
Internet: http://www.uni-bielefeld.de/iwt/vv/dt_kurz.htm

7.4. Aufgabenfeld nachhaltige Regionalentwicklung: „Runder Tisch Umweltqualitätsziele und Entwicklungsmaßnahmen für den Gemeindeverwaltungsverband (GVV) Donaueschingen“

7.4.1. Verfahrensgegenstand

Für den Gemeindeverwaltungsverband (GVV) Donaueschingen sollten Umweltqualitätsziele bezogen auf den angestrebten Zustand der Umwelt bis zum Jahr 2010 festgelegt werden. Der Prozess dieser Festlegung wurde als Beitrag verstanden zur Operationalisierung des Aktionsplans für das nächste Jahrhundert zur Umsetzung einer „Nachhaltigen Entwicklung“ (gemäß der „Agenda 21“ des UN-Umweltgipfels in Rio de Janeiro 1992) auf kommunaler beziehungsweise regionaler Ebene.

Ziel: Festlegung von Umweltqualitätszielen

Das Verfahren greift das Gebot der Agenda 21 nach Bürgerbeteiligung bei der Zukunftsgestaltung auf. Es wurde ein moderierter Runder Tisch eingerichtet, zu dem Vertreter aller gesellschaftlich relevanten Gruppen aus der Region eingeladen wurden. Auf der Basis eines in einem moderierten Politikdiskurs gemeinsam erarbeiteten Leitbildes für die Region sollte eine Einigung erreicht werden durch Absprachen und Beschlussfassungen über Umweltqualitätsziele und -standards und daraus folgender Maßnahmen zu ihrer Umsetzung. Für die Umsetzung der Maßnahmen wurde außerdem eine Prioritätenliste angestrebt. Als Ergebnis sollten Empfehlungen an die politischen Entscheidungsträger verabschiedet werden.

7.4.2. Rahmenbedingungen und Beteiligte

Zeitraum: Eine erste Kontaktaufnahme seitens des GVV zur AKADEMIE FÜR TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG als der Institution, die den Politikdiskurs dann durchführte, erfolgte 1994. Nach Klärung der Rahmenbedingungen erhielt die Akademie auf der Basis von Beratungen der GVV-Mitgliedsstädte Bräunlingen, Donaueschingen und Hüfingen das Mandat zur Durchführung des Verfahrens. Nach den Vorgesprächen betrug die Laufzeit des Verfahrens zwei Jahre (Juni 1996 - Juni 1998). Am 14. September 1998 wurde der Ergebnisbericht den politischen Entscheidungsträgern öffentlich übergeben.

Mediatoren beziehungsweise Moderatoren: Dipl.-Ing. RAINER CARIUS, M.S.M., Prof. Dr. ORTWIN RENN und weitere wissenschaftliche Mitarbeiter der AKADEMIE FÜR TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG, Stuttgart.

Verfahrensbeteiligte: Insgesamt nahmen Vertreter von 46 Institutionen an dem Politikdiskurs teil, wobei nicht jeder der Institutionenvertreter in jeder Sitzung anwesend war, sondern sich entsprechend dem Sitzungsthema und nach eigener Betroffenheit für eine

Teilnahme an der Sitzung entschied. Beteiligt waren im einzelnen: 24 öffentliche Verwaltungseinheiten, insbesondere die für Umweltschutz und Planung zuständigen Fachämter aus den Bereichen Regionalplanung, Bauen, Verkehr, Energieversorgung, Wasser, Luft, Naturschutz, Bodenschutz, Abfallwirtschaft sowie Land- und Forstwirtschaft; zwölf Interessenverbände und Kammern, unter anderem Industrie- und Handelskammer (IHK), Handwerkskammern, Landjugend, Deutscher Gewerkschaftsbund, ADFC und so weiter; sieben Industrie- und Wirtschaftsbetriebe aus der Region; zwei Naturschutzvereinigungen (BUND, NABU); eine Bürgerinitiative. Zu einzelnen Themen wurden außerdem Experten gehört oder direkt Betroffene in die Beratung einbezogen. Im Schnitt haben circa 20 Personen jeweils an den Sitzungen teilgenommen.

Auftraggeber: Das Projekt entstand auf Initiative des Umweltberaters des GVV Donaueschingen, Dr. GERHARD BRONNER, und wurde in Kooperation zwischen dem GVV und der AKADEMIE FÜR TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG durchgeführt. Die Verfahrensbetreuung durch die Akademie erfolgte im Rahmen ihrer satzungsgemäßen Aufgaben; den Kommunen entstanden in dieser Hinsicht keine zusätzlichen Kosten.

7.4.3. Hintergrund, Konflikt- und Konsenslinien

Umweltqualitätsziele beschreiben den angestrebten Zustand der Umwelt, sie sind Zielaussagen über die zu erreichende Umweltgüte, zum Beispiel von Wasser, Boden, Luft, Klima, Flora und Fauna, menschlicher Gesundheit und so weiter. Sie verbinden fachliche Erkenntnisse mit gesellschaftlichen Werthaltungen. Im Bemühen um eine Realisierung von Planungsvorhaben stehen öffentliche Verwaltungen daher vor einem schwierigen Dilemma: Einerseits ist zur politischen Entscheidung Sachkenntnis, zum Beispiel über Vor- und Nachteile verschiedener Umweltschutz- oder Planungsoptionen nötig. Andererseits reicht solche Sachkenntnis allein nicht aus, um eine demokratisch und ethisch legitimierte Lösung zu finden.

Der rechtliche Rahmen fördert zwar die Umsetzung von ökologischen Zielen durch Verfahren wie Regional-, Flächennutzungs- und Bebauungspläne oder Landschafts- und Grünordnungspläne. Bei der Planung treten aber oftmals Schwierigkeiten auf, weil keine Umweltqualitätsziele vorliegen. Und Umweltqualitätsziele lassen sich nicht ausschließlich wissenschaftlich begründen, sondern müssen politisch durchgesetzt und von der Gesellschaft getragen werden. Dass dies nicht immer im Konsens geschieht, ist zu erwarten. So stehen auf der einen Seite Experten und Gutachter, die eine bestimmte Lösung favorisieren, auf der anderen Seite gesellschaftliche Gruppen wie bestimmte Interessenvertretungen und Bürgerinitiativen, die den von Politik und Verwaltung vorgeschlagenen Lösungen Widerstand entgegenbringen. Eine Entscheidung über Umweltschutzmaßnahmen kann daher sinnvollerweise nur auf Basis gemeinsam vereinbarter Umweltqualitätsziele getroffen werden.

Die drei Städte Bräunlingen, Donaueschingen und Hüfingen am Ostrand des südlichen Schwarzwalds wollten als Ausweg aus dem dargestellten Dilemma einen neuen Weg gehen. Es bestand Konsens über eine andere Art der Herbeiführung kommunalpolitischer Entscheidungen. Dieser Verfahrenskonsens wurde nachfolgend auch von den am Politikdiskurs beteiligten Gruppen mitgetragen. Ihre Vertreter nahmen damit das Mandat für die Erarbeitung von Umweltqualitätszielen an.

Als Basis für inhaltliche Konsense lagen im Vorfeld bereits programmatische Aussagen zu einzelnen Umweltqualitätszielen von allen drei Städten vor. Zwei Städte hatten auch ein mittelfristig ausgerichtetes, umweltorientiertes Energieversorgungskonzept.

Im Zuge der Vorbereitungsphase des Verfahrens wurde eine Konfliktfeldanalyse durchgeführt, die Konflikt-, aber auch Konsensfelder insbesondere im Bereich Landwirtschaft/ Naturschutz und Siedlungsentwicklung herausarbeitete. Im Rahmen der Sitzungen des Runden Tisches und der Arbeitsgruppen prallten Einzelinteressen aufeinander. Wünsche und Forderungen wurden sehr kritisch auf ihre Auswirkungen auf die eigenen und auf andere Bereiche, ihre Akzeptanz bei den politischen Entscheidungsträgern, ihre technische Umsetzbarkeit und Finanzierbarkeit hinterfragt. Dabei wurde deutlich, dass Lebensqualität sich aus vielfältigen Aspekten zusammensetzt. Insbesondere zeigte sich, dass eine Zustimmung zu einer weiterhin funktionierenden flächendeckenden Landwirtschaft den Ansprüchen einer Siedlungsentwicklung und verkehrlichen Erschließung nicht ausgleichbar gegenüber stand.

Grundlegende programmatische Aussagen lagen zu Beginn bereits vor

7.4.4. Verfahrensgestaltung, Mediationsstrategien

Die Verfahrensgestaltung und die Wahrnehmung von Aufgaben der Konfliktmittlung wurde in diesem Verfahren bestimmt durch die Regeln und Bedingungen für einen der Beteiligung, Fairness und Transparenz verpflichteten Diskurs. Es wurde davon ausgegangen, dass verschiedene Interessen und Werthaltungen zusammengeführt werden können, wenn die Vor- und Nachteile von Politikoptionen ausführlich diskutiert und die normativen Grundlagen der Folgenbewertung eingehend erörtert worden sind.

**Grundsätze:
Transparenter Diskurs
führt zu Kompromiss
und Konsens**

Diese Transparenz der Interessen und Werthaltungen führt dabei idealtypisch dazu, dass Gegensätze aufgelöst, Konsens gefunden wird. Wo das nicht möglich ist, sollten Kompromisse gefunden werden. Nur dort, wo weder ein Einvernehmen noch ein Kompromiss möglich ist, sollten Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden.

Diese „Spielregeln“ wurden den Beteiligten in den Sitzungen seitens der Moderatoren beziehungsweise Mediatoren erläutert. Es ging also nicht darum, die jeweils

eigenen Ziele gegen andere durchzusetzen, sondern abzuwägen und unter Hin- nahme von Abstrichen und Frustrationen den Konsens zu suchen. Die Mediatoren haben hierbei unterstützt und durch fachliche Zuarbeit Hilfestellung geleistet. Das Verfahren entspricht im wesentlichen der typischen Phaseneinteilung in einer Umweltmediation (vergleiche den Beitrag von VOEBEBÜRGER & CLAUS, Kapitel 4.2.):

Initiierungs- und Vorbereitungsphase: Kontakt und Konzeptentwicklung, Vorbereitung

- Herbeiführen eines Konsenses zur Einrichtung des Politikdiskurses;
- Mandat der GVV;
- Teilnehmergebung;
- Konfliktfeldanalyse: Erörterung von Vorstellungen und Wünschen für die Region (Basis für ein gemeinsames Leitbild), Handlungsmöglichkeiten, Konfliktbereiche;
- konstituierende Sitzung;
- bilaterale Vorgespräche mit allen zu beteiligenden Gruppen nach der konstituierenden Sitzung.

Verhandlungs- und Vermittlungsphase: Moderation des Politikdiskurses und Wahrnehmung einzelner Mediationsaufgaben

Moderation mit
Mediationselementen

- Zehn Arbeitssitzungen im circa zweimonatlichen Turnus zu: Raumnutzung, Wasser, Boden, Luft/Klima, Gesundheit/Wohnen/Arbeiten, Abfall/Altlasten, Land- und Forstwirtschaft, Verkehr/Tourismus, Energie, Flora/Fauna/Landschaftsbild;
- Zusätzlich sechs Arbeitsgruppensitzungen;
- aktive Information der Gemeinderäte aller drei Städte zum Projektstand durch Vorträge und Protokoll-Kurzfassungen.

Übereinkunftsphase und Nachbereitung:

- Öffentliche Übergabe der Ergebnisse am 14. September 1998;
- Beratung der Ergebnisse des Runden Tisches in den Kommunen;
- Vorbereitung von Beschlussfassungen (im Herbst 1998 angelaufen);
- Festlegung von Erfolgs- beziehungsweise Umsetzungskontrollen, zum Beispiel zweijährige Berichterstattung;
- Beobachtende Begleitung der Ergebnisse in den politischen Gremien durch die Akademie für Technikfolgenabschätzung.

Zu den Themen der zehn Arbeitssitzungen erfolgten eine Darstellung des Ist-Zustandes durch den Umweltberater des GVV und Ziel- und Maßnahmenvorschläge als Diskussionsgrundlage. Diese wurden circa vier Wochen vor jeder Sitzung an alle Teilnehmenden verschickt mit der Bitte um Kommentare, eigene Vorschläge und Rückkopplung in die jeweiligen Gruppen und Institutionen. Im Rahmen der Sitzungen wurden diese diskutiert und abgewogen. Hierbei kamen meditative Elemente und Haltungen zum Tragen. Die Sitzungen wurden dokumentiert, erst nach der Protokollabnahme in der Folgesitzung erfolgte die Festlegung auf einen Sachverhalt.

7.4.5. Ergebnisse der Mediation, Erfolgskontrollen

Der gemeinsame Arbeits- und Verhandlungsprozess erbrachte als Ergebnisse:

- die Formulierung eines gemeinsamen Leitbildes für das Städtedreieck Bräunlingen, Donaueschingen und Hüfingen auf Basis des Zeithorizontes 2010 (Aspekte darin: Charakter und Nutzung der Landschaft, Wirtschaftsstruktur, Siedlungsstruktur, Freizeitangebote);
- einen Ziel- und Maßnahmenkatalog mit 144 Umweltqualitätszielen und 232 Maßnahmen;
- als Ergänzung einen Prioritätenkatalog zur Erleichterung der Beratungen der politischen Entscheidungsgremien. Darin wurden alle Maßnahmen nach Dringlichkeit in drei Prioritätskategorien (Ein-, Zwei-, Drei-Sterne) eingeteilt: 45 Drei-Sterne-Maßnahmen (★★★), 69 Zwei-Sterne-Maßnahmen (★★), 118 Ein-Stern-Maßnahmen (★).

**Umfangreiche
konsensuale
Ergebnisse**

Alle Empfehlungen wurden im Konsens verabschiedet.

Als ein wesentliches Ergebnis kann auch bereits die Einrichtung des Runden Tisches gewertet werden und seine Arbeitsfähigkeit, das heißt die Annahme des Mandats seitens der beteiligten Interessenvertreter, für die Region Umweltqualitätsziele zu erarbeiten. Außerdem hat das Verfahren zu einer konstruktiven Kommunikationskultur in der Region beigetragen (Transformationseffekt; vergleiche den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.2.).

Zum Zeitpunkt Januar 1999 hatten bereits zwei der drei Stadtverwaltungen die empfohlenen Ziele und Maßnahmen intensiv beraten, zum Teil sogar in einer eintägigen Klausurtagung, und sich für einen einvernehmlichen Beschluss praktisch in vollem Umfang durch die Stadtverwaltung ausgesprochen. Eine Umsetzung

**Umsetzung
bereits im Gange**

dieses Beschlusses wurde eingeleitet und eine zweijährliche Berichterstattung zum Stand der Umsetzung festgelegt. Die Stadt Hüfingen wollte Ende Februar 1999 die Empfehlung beraten.

7.4.6. Besonderheiten

Das Verfahren war als moderierter Runder Tisch zur Beteiligung repräsentativer Interessenvertreter, Interesseneinbindung und Konsensentwicklung angelegt. Seine Ergebnisse hatten entscheidungsvorbereitende, politikberatende Funktion. Auf der Basis eines Verfahrenskonsenses wurden Mediationselemente eingesetzt, um die verschiedenen Vorstellungen der Beteiligten entsprechend den genannten Zielsetzungen aufeinander abzustimmen und damit verbundene Konflikte zu bearbeiten. Das Moderations- beziehungsweise Mediationsteam gehörte einer Institution an, die sowohl fachlich als auch methodisch über einschlägige Referenzen für ein solches Vorhaben verfügt. Daher wurde ihr die Mittlerfunktion zugewiesen.

**Keine echte Mediation,
aber viele Parallelen**

Aufgrund der vorliegenden Verfahrensstruktur und der inhaltlichen Breite der Aufgaben des Politikdiskurses war eine Ausrichtung auf einen zentralen, mehr oder weniger akuten Konflikt nicht gegeben. Mediation wurde deshalb aufgrund des erfahrungsgemäß vorhandenen Konfliktpotentials eines komplexen Politikdialogs als methodische Unterstützung „bereitgehalten“. Viele Verfahrensabschnitte folgen dennoch nicht unbedingt dem Aufbau und der Konfliktdynamik, wie sie für idealtypische Umweltmediationsprozesse als kennzeichnend beschrieben wird (vergleiche auch den Beitrag von FIETKAU, Kapitel 5.). Dennoch lassen sich viele Parallelen hinsichtlich des gesellschaftlichen Anspruchs an „Empowerment“ (vergleiche den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.2.2.) und Verhandlungsorientierung sowie hinsichtlich der mediativen Haltung der Beteiligten feststellen.

Eine weitere Besonderheit dieses Verfahrens ist die Fluktuation der Beteiligten beziehungsweise ihre Teilnahme nur an für sie thematisch interessierenden Sitzungen. Eine solche Fluktuation der Beteiligten ist für „klassische“ Umweltmediationsverfahren nicht üblich. Der gemeinsame Arbeits- und Lernprozess um einen strittigen Sachverhalt, oftmals erst die Voraussetzung für eine Verständigung, kann so nicht in gleicher Weise stattfinden wie in einem konstant besetzten Gremium. Auch wird in Mediationsverfahren üblicherweise auf die Erarbeitung eines gemeinsamen Informationsstandes im Rahmen mehrerer Sitzungen hingewirkt. Da in diesem Fall in jeder Sitzung jeweils zu einem Thema gearbeitet wurde, musste hierauf weniger Rücksicht genommen werden.

Der „Runde Tisch Umweltqualitätsziele und Entwicklungsmaßnahmen“ ist sowohl programmatisch als auch bezüglich der politischen Entscheidungsprozesse eingebunden in ein komplexes fachliches und politisches Umfeld. Dennoch beruht sein Einfluss auf dem Interesse und der Selbstbindung der kommunalen Entscheidungsträger, die Verfahrensergebnisse als Grundlage von politischen Entscheidungen zu berücksichtigen.

Der Runde Tisch hat nach dem aktuellen Stand der Umsetzung der Verfahrensergebnisse die Chance, den mit allen diskursiven Verfahren verbundenen Anspruch einzulösen, einen auf Konsens beruhenden Beitrag zur Politikberatung und damit zur Entscheidungsvorbereitung zu leisten. Die aktive Rolle der Kommunen und der vorab erzielte Verfahrenskonsens schufen hierfür die notwendigen Voraussetzungen.

Dies ist für Umweltmediationsverfahren immer noch keineswegs selbstverständlich. Die Bindung der Entscheidungsträger und auch mancher Verfahrensbeteiligter an die Ergebnisse aus gesetzlich nicht vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren gehört noch zu den problematischen Aspekten der Umweltmediation – nicht nur in Deutschland!

Ansprechpartner für weitere Informationen:

Dipl.-Ing. RAINER CARIUS, M.S.M.

AKADEMIE FÜR TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Industriestr. 5

70565 Stuttgart

Tel.: (0711) 9063-169, Fax: -175

e-mail: carius@afta-bw.de

Internet: <http://www.afta-bw.de>

7.5. Zusammenfassung und Übungsfragen

Die vorgestellten Fallbeispiele aus unterschiedlichen Aufgabenfeldern und unterschiedlichen Größenordnungen vermitteln einen Eindruck von der Themenvielfalt im Bereich des kooperativen Managements von Umweltkonflikten. Wie schon im Beitrag von RUNKEL (Kapitel 1.2.2.) dargelegt, findet sich in Deutschland kaum ein Beispiel, das allen Merkmalen eines idealtypischen Umweltmediationsverfahrens *vollständig* entspricht. Die konstitutiven Gestaltungsmerkmale werden vielmehr jeweils aufgabenspezifisch ausgestaltet. Jedes Umweltmediationsverfahren weist sein eigenes Profil auf.

Die dargelegten Fallbeispiele zeigen das exemplarisch. Die Mediationsteams mussten sich mit den jeweiligen Inhalten, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen auseinandersetzen, die mit der jeweiligen Aufgabe verbunden waren. Erst auf dieser Basis und in engem Kontakt mit Auftraggebern, Betroffenen, externen Gutachtern und weiteren Mediationsbeteiligten konnten die methodischen Rahmenanforderungen, die in diesem Studienbrief dargelegt werden, adäquat auf die konkrete Situation hin angewandt werden. Daher lassen sich vielfältige Varianten in der Gestaltung des strategisch-organisatorischen Verfahrensaufbaus und des Verfahrensmanagements sowie nicht zuletzt in der Wahrnehmung der Vermittlung selbst feststellen.

Der Spannungsbogen zwischen idealtypischer Umweltmediation und den Möglichkeiten einer Verfahrensgestaltung, wie sie unter den deutschen Rahmenbedingungen realisierbar ist, kann dabei durchaus als eine Herausforderung angesehen werden: Es sollte nicht in erster Linie darum gehen, das Methodengerüst möglichst „orthodox“ umzusetzen, sondern darum, die grundlegenden Ziele und den Wesensgehalt von Umweltmediation zu realisieren!

**Priorität für
grundlegende Ziele
und Wesensgehalt**

Analysieren und vergleichen Sie nun die Fallbeispiele. Nehmen Sie dabei nochmals die Aspekte zur Beschreibung und zum Vergleich von Umweltmediationsverfahren am Ende der Einführung zu diesem Kapitel zu Hilfe!

- Beantworten Sie zunächst für sich die dort aufgeführten Fragen anhand der einzelnen Fallbeispiele!
- Inwieweit erfüllen die Fallbeispiele die Anforderungen an ein „idealtypisches“ Umweltmediationsverfahren? Worin weichen sie ab? Warum?
- Stellen Sie sich vor, Sie sind der Verfahrensregisseur bei den Fallbeispielen. Verändern Sie in Gedanken einzelne Rahmenbedingungen oder Handlungsweisen der Beteiligten und der Mediatoren. Welche Folgen hätte das möglicherweise für den Verlauf der Mediation?



Literatur zu Kapitel 7

APEL, HEINO & GÜNTHER, BEATE, Mediation und Zukunftswerkstatt. Prozeßwerkzeuge für die Lokale Agenda 21. In: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung/DIE (Hg.), Perspektive Praxis. Frankfurt, 1998.



BOHRER, LUDWIG & KLAUTKE, OLAF, PCB-Belastung von öffentlichen Gebäuden am Beispiel der Moabiter Grundschule in Berlin-Tiergarten. In: ARBEITSGEMEINSCHAFT ÖKOLOGISCHER FORSCHUNGSINSTITUTE (Hg.), PCB in Innenräumen. Tagungsreader. Berlin, 1996.

BUCHHOLZ, KATHRIN, Interessenkonflikte bei PCB in Schulen. Für ein Umdenken im Umgang mit schadstoffbedingten Gesundheitsrisiken. In: BEZIRKSAMT BERLIN-STEGLITZ, TU BERLIN & KUBUS (Hg.), PCB in Schulen. Gesundheitsgefährdung, Modellsanierung, Interessenkonflikte. Erfahrungen aus Berlin-Steglitz. Berlin, 1994.

CARIUS, RAINER & JAEGER, J., Vermittlung in der Umweltpolitik. Umweltqualitätsziele Donaueschingen. GAIA, 1997, 137-139.

CARIUS, RAINER & JAEGER, J., Mediation zur Aufstellung kommunaler Umweltqualitätsziele. TA-Informationen Nr. 3/4, 1997, 7-9.

CARIUS, RAINER & LEÓN, C., (Hg.), Umweltqualitätsziele und Maßnahmen für den Gemeindeverwaltungsverband Donaueschingen. Empfehlungen des Runden Tisches. 30. Juni 1998. Akademie für Technikfolgenabschätzung. Stuttgart, 1998.

FIETKAU, HANS-JOACHIM, Das Eis brechen. Bei der Vorbereitung einer informellen Konfliktregelung können Hemmnisse bereits im Vorfeld ausgeräumt werden. Müllmagazin, 10, 1997, 33-35.

GLASL, FRIEDRICH, Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. 5., erw. Aufl., Bern & Stuttgart, 1997.

- GROSSER, GUIDO & SCHMIDT, HOLGER, Altlastensanierung mit den Bürgern. Konfliktvermeidung und Konfliktmittlung bei der Gefährdungsabschätzung einer bewohnten Altlast. Dortmunder Materialien zur Raumplanung Nr. 22. Dortmund, 1994.
- GÜNTHER, BEATE, Einsatz eines Mediationsverfahrens zur Begleitung der Sanierung schadstoffbelasteter Gebäude am Beispiel der PCB-Sanierung einer Grundschule in Berlin-Tiergarten. In: UNABHÄNGIGES INSTITUT FÜR UMWELTFRAGEN E.V. (Hg.), Informationsbrief Nr. 33, 1997, 10-14.
- HAMMERBACHER UMWELT CONSULT GMBH, Auswertung vorhandener Bestandsaufnahmen zur Umweltmediation mit dem Ziel der Bewertung des Entwicklungspotentials der Themenfelder für den weiteren Einsatz des Mediationsinstrumentariums. Studie im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (AGU). Bonn, 1997.
- HERBOLD, RALF, KROHN, WOLFGANG & TIMMERMEISTER, MARKUS, Innovationsnetzwerke: Organisationsbedingung für Innovationsdynamik - und Demokratie? In: MARTINSEN, RENATE: Demokratie und Technik. In Vorbereitung.
- HERBOLD, RALF, KROHN, WOLFGANG & VORWERK, VOLKER, Monographie Runder Tisch Detmolder Straße. Ein Beispiel für Umwelt-Mediation im Themenbereich Verkehrspolitik. In Vorbereitung.
- JEGLITZA, MATTHIAS & HOYER, CARSTEN, Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten – Eine Dokumentation. In: ZILLEBEN, HORST (Hg.), Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Opladen & Wiesbaden, 1998.
- KESSEN, STEFAN, TROJA, MARKUS & ZILLEBEN, HORST, Abschlußbericht Mediationsverfahren „Abfallwirtschaftsprogramm Berlin“. Unveröffentlichter Projektbericht. Oldenburg, 1998.
- MEDIATOR-ZENTRUM FÜR UMWELTKONFLIKTFORSCHUNG UND –MANAGEMENT GMBH (Hg.), Mediation in Umweltkonflikten. Verfahren kooperativer Problemlösung in der BRD. Projektbericht. Fallstudien - Verfahrensdokumentation - Fortbildung. Oldenburg, 1996.
- TROJA, MARKUS, Interviews mit Verfahrensbeteiligten. Unveröffentlichtes Manuskript.
- ZILLEBEN, HORST, Mediation im Spannungsfeld von Umweltpolitik und Umweltrecht. KON:SENS. Zeitschrift für Mediation. 1, 1998, 24-27.



DE015026460

8. Gesetzliche Möglichkeiten zum Einsatz eines Verfahrensmittlers im Öffentlichen Recht

VON MARCUS HEHN

Lernziel für Kapitel 8:

In diesem Kapitel sollen Sie lernen, an welchen Stellen Umweltmediation innerhalb des herkömmlichen Verwaltungsverfahrens eingesetzt werden kann.

Auch wenn durch Umweltmediation Einigungen in einem Umweltkonflikt erzielt worden sind, bedeutet das noch nicht automatisch, dass dann auch tatsächlich entsprechend verfahren wird und der Konflikt wirklich bewältigt ist (vergleiche etwa das Fallbeispiel zur Verkehrsplanung von GÜNTHER, Kapitel 7.3.). Aufgrund der Besonderheiten des deutschen Rechts- und Verwaltungssystems (vergleiche auch den Beitrag von KOSTKA, Kapitel 3.) müssen die Ergebnisse von Umweltmediation in der Regel erst nachträglich in die gesetzlich vorgesehenen Planungs- und Zulassungsverfahren integriert werden.

In den USA ist die Mediation häufig von vornherein in die gesetzlich vorgesehenen Planungs- und Zulassungsverfahren integriert. Ein Mediator wird dabei direkt in die Suche nach einer Problemlösung zwischen den Beteiligten (Vorhabenträger, Behörden, Umweltverbände, Bürgerinitiativen, Bürger, Stadtplaner et cetera) eingeschaltet. Zunehmend wird die Tätigkeit eines Mediators auch in den verschiedenen Verwaltungsgesetzen niedergelegt. Die Einschaltung eines Mediators ist dabei teilweise vorgeschrieben (vergleiche die Beiträge von RUNKEL, Kapitel 1.5.2. und WEIDNER, Kapitel 6.1.).

In Deutschland ist dies jedoch nicht so. Umweltmediationsverfahren finden in Deutschland heute meist parallel beziehungsweise im Vorfeld der gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Zulassungsverfahren von umweltrelevanten Vorhaben statt. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Einschaltung eines Mediators gibt es ebenfalls nicht.

Die im Verlaufe eines solchen ergänzenden Mediationsprozesses gewonnenen Erkenntnisse müssen daher erst zusätzlich in die Verwaltungsverfahren eingebracht und durch die entsprechenden Entscheidungsträger umgesetzt werden (siehe oben). Dies birgt allerdings immer das Risiko, dass gemeinsam erarbeitete

Notwendigkeit der Einbindung von Mediationsergebnissen in die gesetzlich vorgegebenen Verwaltungsverfahren

Keine Pflicht der Einbindung eines Mediators wie zum Teil in den USA

**Vertragliche Bindung
von Verwaltungsbehörden
ist in Deutschland
problematisch**

te Ergebnisse in den entsprechenden Verwaltungsverfahren nicht oder nicht vollständig beachtet werden. Selbst wenn die zuständigen Verwaltungsbehörden (beziehungsweise die Vertreter der politischen Entscheidungsgremien, für die prinzipiell das Gleiche gilt) an der Mediation teilnehmen, ist ihre vertragliche Bindung an gefundene Ergebnisse aus verwaltungsrechtlichen Gründen nur schwer möglich. Die Zulassungsbehörde darf ihre Entscheidung nicht aus der Hand geben. Wenn am Ende einer Mediation eine Verhandlungsübereinkunft erzielt und in Form eines Vertrags festgeschrieben wird, ist die rechtliche Bindungswirkung nur für die privaten Teilnehmer unproblematisch.

Vor diesem Hintergrund wäre es daher wünschenswert, wenn Umweltmediation unmittelbar in die gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren integriert würde. Das ist in Deutschland bereits heute an verschiedenen Stellen möglich. Es bedeutet aber dennoch nicht, dass die in einer Mediation gefundenen Ergebnisse automatisch in die Verwaltungsentscheidung einfließen. Die Letztentscheidungskompetenz der zuständigen Verwaltungsbehörden bleibt im deutschen Rechts- und Verwaltungssystem stets gewahrt.

Umweltmediationsverfahren können die gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Zulassungsverfahren nicht ersetzen, sondern "nur" ergänzen. Sie stellen somit keine echte *Alternative* (im Sinne eines "entweder ... oder ...") zu den Verwaltungsverfahren dar. Allerdings ist es möglich, Mediation als *methodischen Schritt* in den Ablauf eines Verwaltungsverfahrens einzubauen und Teile des Verwaltungsverfahrens quasi als "*Mediationsverfahren im Verwaltungsverfahren*" durchzuführen. Die Entscheidungskompetenz verbleibt dabei stets bei den zuständigen Behörden, die allerdings dann auch tunlichst an den Mediations-sitzungen teilnehmen sollten.

**Chance: Verbesserung
der Verwaltungsverfahren
durch Mediation**

Mediationsverfahren sollen auf diese Weise zu einer Versachlichung – und damit letztlich zu einer qualitativen Verbesserung – der Verwaltungsverfahren führen (vergleiche die Beiträge von KOSTKA, Kapitel 3.4. und Kapitel 9, sowie FIETKAU, Kapitel 5.6.). Das Öffentliche Recht läßt an vielen Stellen genügend Spielraum für den Einsatz Dritter, die aber nicht notwendigerweise nach der Methode der Mediation vorgehen müssen. Das ist vor allem bei den Verfahrensschritten der Fall, die zur inhaltlichen Vorbereitung einer Entscheidung dienen. Diese und weitere - nach deutschem Recht weitgehend bereits jetzt vorhandene - Möglichkeiten werden im folgenden einzeln vorgestellt:

8.1. Erörterungstermin bei Planfeststellungsverfahren und bei Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz

Bei umfangreichen Bauvorhaben wird in der Regel vorher ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt, um die Öffentlichkeit über das Vorhaben selbst zu informieren und die Auswirkungen des Vorhabens genau einschätzen zu können. Gleiches gilt für Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BlmSchG). Dabei ist die Beteiligung der Öffentlichkeit in verschiedenen Phasen des Verwaltungsverfahrens vorgesehen, auf die in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden soll.

Der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren beziehungsweise im Genehmigungsverfahren nach dem BlmSchG ist ein guter Ansatzpunkt für den Einsatz von Mediation, soll er doch gemäß § 73 Abs. 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) beziehungsweise §§ 14 bis 19 der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BlmSchV) zur Erörterung der Einwendungen gegen ein Vorhaben dienen. Er ist das Kernstück der Bürgerbeteiligung und mehr als eine bloße "Anhörung", wie der Begriff "Erörterung" bereits signalisiert.

Erörterungstermin
als Ansatzpunkt für
Mediation

Zweck dieses Erörterungstermins ist es, dass sich die Beteiligten über die gegenseitigen Auffassungen zu einem Vorhaben aussprechen und über bestimmte Aspekte informieren. Jeder soll die Gelegenheit haben, seinen Standpunkt zu begründen und Fragen zu stellen. Auch die Zulassungsbehörde ist gehalten, ihre Informationen über ein Vorhaben an die interessierte Öffentlichkeit weiterzugeben. Für und Wider eines Vorhabens sollen abgewogen werden. Dadurch soll die Entscheidung der Verwaltungsbehörde vorbereitet und ein Ausgleich zwischen den Beteiligten gefördert werden.

Dass dies in der Praxis nicht immer so ist, klang bereits im Beitrag von KOSTKA (Kapitel 3.2.) an. Dennoch ist der Erörterungstermin in der Regel der Ort, an dem die Interessen nicht nur in den Akten, sondern auch persönlich aufeinandertreffen. Eine herausragende Stellung kommt dem Leiter des Erörterungstermins zu, der als Verhandlungsleiter nach sachlichen Erwägungen durch den Termin zu führen hat. Es wäre daher auch möglich, dass dieser Verhandlungsleiter nach der Methode der Mediation vorgeht und so eine sachliche Diskussion fördert. Dies würde dem Sinn des Erörterungstermins entsprechen.

Allerdings ist der Leiter des Erörterungstermins nicht geeignet für die Rolle eines allparteilichen Mediators, weil er in der Regel Mitarbeiter der Behörde ist. Denn wie wir uns erinnern, ist gerade die Allparteilichkeit des Mediators unbedingte Vor-

Der Leiter eines Erörterungstermins sollte nicht Mediator sein!

aussetzung für das Gelingen von Mediation! Der Verfahrensleiter mag noch so gut in Sachen Mediation geschult sein, er bleibt dennoch Vertreter der Verwaltungsbehörde, das heißt eines unmittelbar Beteiligten. Möglich ist aber die Zuhilfenahme eines Dritten, der dann quasi als Beauftragter aller Beteiligten einen Erörterungstermin bei Anwesenheit der Zulassungsbehörde leitet.

8.2. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz: "Scoping-Verfahren"

Ähnlich wie bei einem Erörterungstermin kann die Behörde im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 5 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) ein sogenanntes "Scoping-Verfahren" durchführen, um die Planung eines Vorhabens schon frühzeitig mit den beteiligten Behörden, Sachverständigen und Dritten zu erörtern und diese über den Umfang der durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterrichten. Dies ist wichtig, da bereits in diesem frühen Planungsstadium wesentliche Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt und die unmittelbar betroffenen Personen besprochen werden. Vor allem für die Seite des Vorhabensträgers hat dieser Verfahrensschritt insofern eine große Bedeutung, als er Klarheit über das Ausmaß der Umweltverträglichkeitsprüfung und der beizubringenden Unterlagen erhält. Der § 5 UVPG lautet:

Einbeziehung Dritter im
„Scoping-Verfahren“

§ 5 UVPG: Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsgegenstand

Sobald der Träger des Vorhabens die zuständigen Behörden über das geplante Vorhaben unterrichtet, soll diese mit ihm entsprechend dem jeweiligen Planungsstand und auf der Grundlage geeigneter, vom Träger des Vorhabens vorgelegter Unterlagen den Gegenstand, Umfang und Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie sonstige für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung erheblichen Fragen erörtern. Hierzu können andere Behörden, Sachverständige und Dritte hinzugezogen werden. Die zuständige Behörde soll den Träger des Vorhabens über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie über Art und Umfang der nach § 6 voraussichtlich beizubringenden Unterlagen unterrichten. Verfügt die zuständige Behörde über Informationen, die für die Beibringung der Unterlagen nach § 6 zweckdienlich sind, soll sie diese Informationen dem Träger des Vorhabens zur Verfügung stellen."

Ein Mediator kann im Rahmen des § 5 UVPG als "Dritter" nach dem Gesetzeswortlaut zum Scoping-Verfahren hinzugezogen werden; grundsätzlich könnte er diesen Verfahrensabschnitt dabei auch leiten. Er könnte dann bei der Erörterung über den Gegenstand der vorzunehmenden Umweltverträglichkeitsprüfung durch den Einsatz der Mediation im Rahmen einer sachlichen Diskussion dazu beitragen, schon frühzeitig Missverständnisse zwischen den Beteiligten auszuräumen.

8.3. Bundesbodenschutzgesetz

Am 1. März 1999 ist das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) in Kraft getreten, welches unter anderem umfassende Regelungen zur Sanierung von Altlasten enthält. Der Umgang mit und die Sanierung von Altlasten sind bevorzugte Anwendungsfelder der Umweltmediation, zumindest was die Situation in Deutschland betrifft (vergleiche den Beitrag von GÜNTHER, Kapitel 7.). Die Verfahrensvorschriften (§§ 11 bis 16 BBodSchG) sehen unter anderem vor, die Nachbarschaft betroffener Grundstücke über geplante Maßnahmen zu informieren und entsprechende Unterlagen zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen. In manchen Fällen ist die Aufstellung sogenannter "Sanierungspläne" erforderlich.

Bei deren Aufstellung sind die Betroffenen frühzeitig darüber zu informieren (§ 13 Abs. 3). Dritte können in die Ausführung des Plans einbezogen werden (§ 13 Abs. 4 BBodSchG). In diesen Fällen lassen die gesetzlichen Regelungen genügend Raum, um einvernehmliche Sanierungsverhandlungen zwischen allen Betroffenen durchzuführen. Dabei kann auch die Mediation zur Förderung einer sachlichen Diskussion und interessenorientierter Ergebnisse eingesetzt werden.

Nachfolgend der Wortlaut der betreffenden Paragraphen:

§ 12 BBodSchG: Information der Betroffenen

"Die nach § 9 Abs. 2 Satz 1 zur Untersuchung der Altlast und die nach § 4 Abs. 3, 5 und 6 zur Sanierung der Altlast Verpflichteten haben die Eigentümer der betroffenen Grundstücke, die sonstigen betroffenen Nutzungsberechtigten und die betroffene Nachbarschaft (Betroffenen) von der bevorstehenden Durchführung der geplanten Maßnahmen zu informieren. Die zur Beurteilung der Maßnahmen wesentlichen vorhandenen Unterlagen sind zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen. Enthalten Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, muss ihr Inhalt, soweit es ohne Preisgabe des Geheimnisses geschehen kann, so ausführlich dargestellt sein, dass es den Betroffenen möglich ist, die Auswirkungen der Maßnahmen auf ihre Belange zu beurteilen."

§ 13 BBodSchG: Sanierungsuntersuchungen und Sanierungsplanung

"(1) Bei Altlasten, bei denen wegen der Verschiedenartigkeit der nach § 4 erforderlichen Maßnahmen ein abgestimmtes Vorgehen notwendig ist oder von denen auf Grund von Art, Ausbreitung oder Menge der Schadstoffe in besonderem Maße schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen, soll die zuständige Behörde von einem nach § 4 Abs. 3, 5 oder 6 zur Sanierung Verpflichteten die notwendigen Untersuchungen zur

Entscheidung über Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen (Sanierungsuntersuchungen) sowie die Vorlage eines Sanierungsplans verlangen, der insbesondere

1. eine Zusammenfassung der Gefährdungsabschätzung und der Sanierungsuntersuchungen,
 2. Angaben über die bisherige und künftige Nutzung der zu sanierenden Grundstücke,
 3. die Darstellung des Sanierungsziels und die hierzu erforderlichen Dekontaminations-, Sicherungs-, Schutz-, Beschränkungs- und Eigenkontrollmaßnahmen sowie die zeitliche Durchführung dieser Maßnahmen enthält. Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 20) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über die Anforderungen an Sanierungsuntersuchungen sowie den Inhalt von Sanierungsplänen zu erlassen.
- (2) Die zuständige Behörde kann verlangen, dass die Sanierungsuntersuchungen sowie der Sanierungsplan von einem Sachverständigen nach § 18 erstellt werden.
- (3) Wer nach Absatz 1 einen Sanierungsplan vorzulegen hat, hat die nach § 12 Betroffenen frühzeitig, in geeigneter Weise und unaufgefordert über die geplanten Maßnahmen zu informieren. § 12 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.
- (4) Mit dem Sanierungsplan kann der Entwurf eines Sanierungsvertrages über die Ausführung des Plans vorgelegt werden, der die Einbeziehung Dritter vorsehen kann.
- (5) Soweit entnommenes Bodenmaterial im Bereich der von der Altlastensanierung betroffenen Fläche wieder eingebracht werden soll, gilt § 27 Abs. 1 Satz 1 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes nicht, wenn durch einen für verbindlich erklärten Sanierungsplan oder eine Anordnung zur Durchsetzung der Pflichten nach § 4 sichergestellt wird, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird.
- (6) Die zuständige Behörde kann den Plan, auch unter Abänderungen oder mit Nebenbestimmungen, für verbindlich erklären. Ein für verbindlich erklärter Plan schließt andere die Sanierung betreffende behördliche Entscheidungen mit Ausnahme von Zulassungsentscheidungen für Vorhaben, die nach § 3 in Verbindung mit der Anlage zu § 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder kraft Landesrechts einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, mit ein, soweit sie im Einvernehmen mit der jeweils zuständigen Behörde erlassen und in dem für verbindlich erklärten Plan die miteingeschlossenen Entscheidungen aufgeführt werden.“

8.4. Baugesetzbuch

Der Gesetzgeber hat mit der Einführung des § 4b Baugesetzbuch (BauGB) im Jahre 1996 erstmals im Rahmen der Bauleitplanung die gesetzlich normierte Möglichkeit für Gemeinden eröffnet, einem Dritten die Verfahrensschritte zur Beteiligung der Bürger, benachbarten Gemeinden und Träger öffentlicher Belange zu übertragen.

Einzelne Schritte im Rahmen der Bauleitplanung können jetzt auch ausdrücklich Dritten übertragen werden

Allerdings wurde diese Möglichkeit auch vorher schon praktiziert. Einige Gemeinden haben neutrale Dritte zur Vereinfachung ihrer Planungstätigkeit herangezogen. Dies war bereits im Rahmen der früheren gesetzlichen Lage möglich, nur nicht ausdrücklich gesetzlich normiert. Insofern handelt es sich bei der erfolgten Einfügung des § 4b BauGB um eine Klarstellung des Gesetzgebers.

Die gesetzliche Normierung sieht die Einbindung eines Dritten nunmehr also ausdrücklich vor. Dies soll nach dem Gesetzestext insbesondere - aber nicht ausschließlich - zur Beschleunigung des Verfahrens dienen, insofern ist der Gesetzeswortlaut ein wenig unvollständig. Die interessengeleitete, kooperative Konfliktlösung zwischen den Beteiligten unter Hinzuziehung eines allparteilichen Dritten steht im Vordergrund dieser Regelung. Die Vorschrift richtet sich vor allem auf die Durchführung von Erörterungstermin (§ 3 BauGB), Anhörungstermin (§ 4 BauGB) beziehungsweise Konsultationen im Sinne des § 4a Abs. 2 BauGB. Andere Aufgaben der zuständigen Gemeinden (zum Beispiel Bauleitplanung) können nicht übertragen werden. Die Entscheidungsbefugnis verbleibt aber in jedem Fall bei dem Entscheidungsträger selbst, also der zuständigen Gemeinde.

Ziel des § 4b BauGB soll es sein, die Verfahren durch den Einsatz eines Dritten bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu optimieren. Die Qualität der Planungen soll dadurch verbessert und letztendlich die Zufriedenheit der Beteiligten mit den gefundenen Ergebnissen gefördert werden. Es besteht Einigkeit darüber, dass insbesondere die Mediation als Instrument herangezogen werden kann und soll, wenngleich der Begriff selbst im Wortlaut der Vorschrift nicht vorkommt. Die Bestellung des Dritten wird von der zuständigen Gemeinde vorgenommen.

§ 4b BauGB hat somit eine Art Signalwirkung, da der Gesetzgeber die Gemeinden auf den verstärkten Einsatz der Möglichkeit der Einbindung eines Dritten hinweisen will. Nach Auskunft des Deutschen Städtetages indes sind bis heute noch keine Auswirkungen dieser Vorschrift auf die praktische Planungstätigkeit der Gemeinden spürbar. Die Zukunft wird hier zeigen, ob der vom Gesetzgeber beabsichtigte Zweck erreicht werden kann.

Nachfolgend der Wortlaut der betreffenden Paragraphen:

§ 3 BauGB: Beteiligung der Bürger

- ”(1) Die Bürger sind möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Von der Unterrichtung und Erörterung kann abgesehen werden, wenn
1. ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt oder
 2. die Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind.
 3. An die Unterrichtung und Erörterung schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Erörterung zu einer Änderung der Planung führt.
- (2) Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit dem Erläuterungsbericht oder der Begründung auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen mit dem Hinweis darauf, dass Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht werden können. Die nach § 4 Abs. 1 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. Die fristgemäß vorgebrachten Anregungen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als fünfzig Personen Anregungen mit im wesentlichen gleichem Inhalt vorgebracht, kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekanntzumachen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Abs. 2 sind die nicht berücksichtigten Anregungen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.
- (3) Wird der Entwurf des Bauleitplans nach der Auslegung geändert oder ergänzt, ist er erneut nach Absatz 2 auszulegen; bei der erneuten Auslegung kann bestimmt werden, dass Anregungen nur zu den geänderten oder ergänzten Teilen vorgebracht werden können. Die Dauer der Auslegung kann bis auf zwei Wochen verkürzt werden. Werden durch die Änderung oder Ergänzung des Entwurfs eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 Nr. 2 entsprechend angewendet werden.”

§ 4 BauGB: Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

- "(1) Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird, möglichst frühzeitig ein. Die Beteiligung kann gleichzeitig mit dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 durchgeführt werden.
- (2) Die Träger öffentlicher Belange haben ihre Stellungnahmen nach Absatz 1 innerhalb eines Monats abzugeben; die Gemeinde soll diese Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängern. In den Stellungnahmen sollen sich die Träger öffentlicher Belange auf ihren Aufgabenbereich beschränken; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebiets bedeutsam sein können.
- (3) Die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 zu berücksichtigen. Belange, die von den Trägern öffentlicher Belange nicht innerhalb der Frist des Absatzes 2 Satz 1 vorgetragen wurden, werden in der Abwägung nicht berücksichtigt, es sei denn, die verspätet vorgebrachten Belange sind der Gemeinde bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung.
- (4) Wird der Entwurf des Bauleitplans nachträglich geändert oder ergänzt und wird dadurch der Aufgabenbereich eines Trägers öffentlicher Belange erstmalig oder stärker als bisher berührt, kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 Nr. 3 entsprechend angewendet werden."

§ 4a BauGB: Grenzüberschreitende Unterrichtung der Gemeinden und Träger öffentlicher Belange

- "(1) Bei Bauleitplänen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind die Gemeinden und Träger öffentlicher Belange des Nachbarstaates nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu unterrichten.
- (2) Konsultationen, die auf der Grundlage des Verfahrens nach Absatz 1 erfolgen können, sind nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit durchzuführen."

§ 4b BauGB: Einschaltung eines Dritten

"Die Gemeinde kann insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach den §§ 3 bis 4a einem Dritten übertragen."

Explizite Erwähnung der Einschaltung eines Dritten in einem eigenen Paragraphen

8.5. Kommissionsentwurf für ein Umweltgesetzbuch

Bedingt durch europarechtliche Vorschriften bemüht sich der Gesetzgeber zur Zeit um die schnelle Verabschiedung eines Umweltgesetzbuches (UGB), das die Vielzahl der umweltrechtlichen Regelungen erstmals in der deutschen Geschichte komplett integrieren soll (vergleiche dazu auch den Beitrag von КОСТКА, Kapitel 3.1.). Inzwischen liegt hierfür ein Kommissionsentwurf (UGB-KomE) vor. Verfahrensrechtlich bedeutsam ist in dem Entwurf besonders die Zusammenführung aller Arten von Vorhabengenehmigungen in einem einheitlichen Genehmigungsverfahren (nach dem Vorbild des BImSchG-Verfahrens). Schon im Vorläufer des Kommissionsentwurfs, dem Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission, ist dabei in § 89 eine Regelung enthalten, die die Übertragung einzelner Verfahrensabschnitte bei entsprechenden Genehmigungsverfahren an einen Dritten vorsieht. Der Entwurfstext lautet:

§ 89 UGB-KomE: Interessenausgleich

- „(1) Im Verfahren, das die Entscheidung vorbereitet, soll auf einen Ausgleich zwischen den beteiligten Interessen hingewirkt und eine einvernehmliche Lösung angestrebt werden.
- (2) Die Genehmigungsbehörde kann die Durchführung einzelner Abschnitte des Verfahrens, insbesondere des Erörterungstermins, einem Verfahrensmittler, einer anderen Behörde oder einer anderen Stelle übertragen.
- (3) Wird ein Verfahrensmittler bestellt, so ist dieser in seiner Tätigkeit unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Bekleidet er ein öffentliches Amt, so darf er keiner Dienststelle angehören, die das Vorhaben beantragt hat oder für die Vorhabengenehmigung des Vorhabens zuständig ist.
- (4) Der Verfahrensmittler bedient sich einer von der Genehmigungsbehörde bestimmten Geschäftsordnung, die in Bezug auf das übertragene Verfahren nur seinen Weisungen unterliegt.
- (5) Wird nach Abs. 2 die Durchführung des Erörterungstermins übertragen, so nimmt die Genehmigungsbehörde am Erörterungstermin teil.
- (6) Soweit das Verfahren nach Abs. 2 übertragen worden ist, hat der Verfahrensmittler, die andere Behörde oder die andere Stelle zum Ergebnis der übertragenen Verfahrensabschnitte eine Stellungnahme abzugeben und diese möglichst innerhalb eines Monats zusammen mit den Antragsunterlagen, den eingegangenen behördlichen Stellungnahmen und Sachverständigengutachten sowie den gegebenenfalls nicht erledigten Einwendungen an die Genehmigungsbehörde weiterzuleiten.“

Neuer Paragraph im Entwurf zu Interessenausgleich und unabhängigen Verfahrensmittlern

Nach diesem Entwurf kann nicht nur bei Bauleitplanungen, sondern bei allen umweltrelevanten Planungen ein Verfahrensmittler eingesetzt werden! Das kann, muss aber kein Mediator sein.

Zwar ist es nicht realistisch, dass bei allen – vor allem bei größeren – Planungsvorhaben stets einvernehmliche Lösungen durch die Hinzuziehung eines Mediators erreicht werden können (vergleiche auch den Beitrag von KOSTKA, Kapitel 9.). In manchen Fällen wird sich die Zulassungsbehörde erst gar nicht um die Einschaltung eines Verfahrensmittlers bemühen. Das heißt aber nicht, dass sich die zuständigen Behörden nicht um einen inhaltlichen Ausgleich der beteiligten Interessen zu kümmern haben. Diese materiell-rechtlichen Regelungen (etwa das Gebot der Rücksichtnahme oder das Verbot gesundheitsgefährdender Handlungen) müssen auch im herkömmlichen Verwaltungsverfahren – also ohne Hinzuziehung eines Verfahrensmittlers – stets und unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens im jeweiligen Einzelfall beachtet werden.

Es bleibt abzuwarten, ob der Entwurf die Mühlen des Gesetzgebungsverfahrens übersteht. Ein weiterer Ausbau solcher Vorschriften im künftigen Umweltgesetzbuch, die den Einsatz der Mediation fördern, wäre jedenfalls wünschenswert. Sollte dies der Fall sein, so hätte die Einführung dieser Vorschrift ähnliche Signalwirkung wie die bereits erläuterte Norm des § 4b BauGB.

8.6. Zusammenfassung und Übungsfragen

Umweltmediationsverfahren finden in Deutschland meist im Vorfeld beziehungsweise parallel zu den gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren statt. Sie können insbesondere in den Verfahrensabschnitten eingesetzt werden, in denen die Entscheidung einer Behörde oder Gemeinde vorbereitet wird. Insofern stellen sie eine Ergänzung der herkömmlichen Planungs- und Zulassungsverfahren dar. Allerdings ist die Verbindlichkeit der ausgehandelten Ergebnisse für Verwaltung und Politik nicht gegeben. Hier muss man vielmehr auf faktische Bindungswirkungen und Selbstbindung der Beteiligten vertrauen.

Mediatoren können aber auch innerhalb eines Verwaltungsverfahrens eingesetzt werden. Beispiele dafür sind die gesetzlichen Spielräume bei Erörterungsterminen, Scoping-Verfahren oder bei der Erarbeitung von Sanierungsplänen im Zusammenhang mit Altlasten. In diesen Fällen leiten die Mediatoren mit Zustimmung der anderen Beteiligten bestimmte Verfahrensschritte, insbesondere im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei ist die zuständige Behörde anwesend; bei ihr verbleibt die Entscheidungskompetenz.

Zur Zeit gibt es in Deutschland keine gesetzliche Absicherung von Mediationsverfahren im Rahmen von Verwaltungsverfahren, die der in den USA vergleichbar wäre. Es gibt zwar Ansatzpunkte zur Einbindung in die gesetzlichen Verfahren, jedoch können diese nur unvollständig bleiben, solange beispielsweise Erörterungstermin und Scoping-Verfahren von der beteiligten Behörde statt von Dritten veranstaltet werden. Allerdings sind gesetzliche Neuregelungen in Sicht, vor allem was die Möglichkeit zur Übertragung einzelner Verfahrensabschnitte an einen Verfahrensmittler angeht.

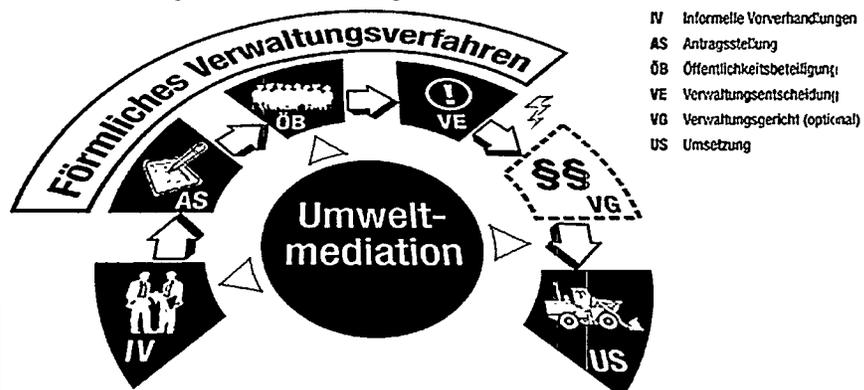
Solange Mediationsverfahren - wie bis heute in Deutschland üblich - nur zur Verbesserung der Informationsgrundlagen und Vorbereitung der Verwaltungsentscheidung herangezogen werden, bleiben sie von der förmlichen Verwaltungsentscheidung getrennt und begegnen daher auch keinen durchgreifenden Bedenken. Wichtig ist dabei jedoch, dass nicht nur ein Verfahrensteil mediativ gestaltet wird, sondern dass das ganze Verfahren auf Information der und Kooperation mit den Betroffenen ausgerichtet ist.

In Einzelfällen ist der Einsatz der Mediation auch nach der Verwaltungsentscheidung denkbar, sofern sich Probleme bei der Umsetzung eines Vorhabens ergeben. Diese Variante bietet sich vor allem in den Fällen an, in denen Mediation bereits vor der Entscheidung der Verwaltungsbehörde eingesetzt worden ist und man am Ende des Mediationsverfahrens vereinbart hat, bei auftretenden neuen Problemen erneut auf mediative Weise die Folgeprobleme anzugehen.

Modellhaft betrachtet, sehen daher die Einsatzmöglichkeiten der Umweltmediation im Hinblick auf verwaltungsrechtliche Planungs- und Zulassungsverfahren wie folgt aus:

Die Umweltmediation in der Praxis

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



Die Mediation kann Entscheidungsprozesse von Anfang an begleiten. Konflikte und Gerichtsverhandlungen können dadurch oft vermieden werden.



Abbildung 16: Die Umweltmediation in der Praxis

Übungsfragen:

- Beschreiben Sie die Möglichkeiten der Einbindung von Umweltmediation in die gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Zulassungsverfahren!
- Wie werden die Ergebnisse von Umweltmediationsverfahren in die entsprechenden Planungs- und Zulassungsverfahren übernommen?
- Sind die Ergebnisse eines Umweltmediationsverfahrens in der Regel für die Entscheidungsträger verbindlich?

**Literatur zu Kapitel 8**

HOLZNAGEL, BERND, Mediation im Verwaltungsrecht. In: BREIDENBACH, STEPHAN & HENSSLER, MARTIN, Mediation für Juristen. Köln, 1997, 147-160.

RAMSAUER, ULRICH, Mediation im Umweltrecht. In: BREIDENBACH, STEPHAN & HENSSLER, MARTIN, Mediation für Juristen. Köln, 1997, 161-169.

SCHRADER, CHRISTIAN, Mediation im Umweltgesetzbuch. KON:SENS – Zeitschrift für Mediation, 2, 1999, 155-160.

SÜNDERHAUF, HILDEGUND, Mediation bei der außergerichtlichen Lösung von Umweltkonflikten in Deutschland. Berlin, 1997.

TRIEB, WOLFGANG, Konsens und Verwaltungsverfahren. Bochum, 1997.

TROJA, MARKUS, Zulassungsverfahren, Beschleunigung, Mediation. ZfU, 1997, 317-342.



9. Erfolg von Umweltmediationsverfahren

VON DIETER KOSTKA

Lernziel für Kapitel 9:

Dieses Kapitel soll Ihnen den Blick dafür schärfen, was Sie als Erfolg in einem Umweltkonflikt ansehen können, und welchen Beitrag Umweltmediation dazu leisten kann. Außerdem werden Aussagen darüber gemacht, was nach den bisher in Deutschland vorliegenden Erfahrungen von Umweltmediation tendenziell tatsächlich erwartet werden kann, und was nicht.

In den vorangegangenen acht Kapiteln dieses Studienbriefs haben Sie jetzt umfassend Theorie, Praxis und Hintergründe, Chancen und Herausforderungen der Umweltmediation kennengelernt. Es wurde deutlich gemacht, dass Umweltmediation eine Methode ist, die bei verfahrenen und eskalierten Umweltkonflikten einiges zu leisten vermag, wenn sie richtig angewandt wird. Sie ist jedoch auch anspruchsvoll und aufwendig. Nicht in jedem Fall, der mit der Mediationsmethode bearbeitet werden könnte, lohnt sich ihr Einsatz auch. Mediation ist kein Selbstzweck; ebensowenig, wie Konfliktmittlung und konsensuale Entscheidungen ein Wert an sich sind. Ebenso legitim ist es, sich in einem Konflikt einfach durchsetzen zu wollen.

Wer einen Umweltkonflikt zu lösen hat, stellt sich deshalb zurecht die Frage, welches Vorgehen am meisten Erfolg verspricht. Doch schon hier beginnen Differenzen: Erfolg inwiefern? Und für wen? Für die „Sache“ (welches ist überhaupt „die Sache“)? Für meine Seite? Oder eher für mein persönliches Fortkommen? Für das politische Klima? Für die Umwelt? - Je nach Perspektive fallen auch die Beurteilungen über den Erfolg von Umweltmediation als einer bestimmten Konfliktlösungsmethode aus.

Nutzen und Erfolg von Umweltmediation können sich auf viele Dimensionen beziehen

9.1. Mögliche Erfolgsindikatoren

In der Regel suchen Konfliktbeteiligte nach Hilfsmitteln, um den Konflikt zu ihren Gunsten entscheiden zu können. Unter diesem Gesichtspunkt wird meist auch Umweltmediation zunächst betrachtet, obwohl sie genau das nicht ist: ein Instrument zur Stärkung der einen oder der anderen Konfliktpartei. Als Erfolg wird es dann gewertet, wenn die eigene Ausgangsposition soweit wie möglich, aber zumindest im Kern, das Endergebnis prägt.

Umweltmediation ist kein Instrument zur Durchsetzung bestimmter Forderungen!

Bei dieser Haltung kommt man schnell zu dem Schluss, dass Umweltmediation vielleicht nicht das geeignetste Instrument zur Durchsetzung bestimmter Forderungen ist. Das ist richtig: Mediation versucht nicht, bestimmten Positionen zum Durchbruch zu verhelfen. Dazu hat man Politiker und Rechtsanwälte. Ob diese das dann allerdings schaffen, bleibt immer erst einmal ungewiss und insofern ein Risiko. Mediation hilft dagegen, dass die Konfliktparteien während des Mediationsprozesses gemeinsam Lösungen finden, die für alle Beteiligten besser sind, als wenn sie auf ihren Ausgangspositionen beharren und diese quasi mit Gewalt durchsetzen wollten!

Außer der Durchsetzung und Stärkung der eigenen Position - bis hin zum eigenen Maximalerfolg in der vordergründigen Kernfrage - kommen in der Praxis folgende Indikatoren vor, die Konfliktbeteiligte (einschließlich der öffentlichen Verwaltung) aus ihrer jeweils subjektiven Sicht ein Konfliktmittlungsverfahren als erfolgreich werten lassen (die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit!):

verschiedene mögliche Erfolgskontrollen

- die nachhaltig tragfähige Umsetzung einer gemeinsamen Vereinbarung;
- Einigungen in strittigen Teilbereichen;
- Kompensationen für Kompromisse;
- Deeskalation des akuten Konflikts;
- Vermeidung eines Gerichtsverfahrens;
- Ermöglichung zumindest von Koexistenz statt andauernder Blockade;
- Verbesserung des allgemeinen Informationsgrads;
- erweiterte Partizipation und Bürgerbeteiligung;
- Verbesserung von Einfluss- beziehungsweise Mitwirkungsmöglichkeiten;
- Verbesserung des politischen Klimas, der politischen Mündigkeit und der politischen Streitkultur;
- Optimierung der Sachentscheidung.

Diese und auch die folgenden subjektiven Erfolgsindikatoren sind zugleich Erwartungen, die faktisch an Umweltmediationsverfahren herangetragen werden. Während die bisher genannten in einem guten Mediationsverfahren auch mit einiger Wahrscheinlichkeit erfüllt werden können, trifft das auf folgende Erwartungen nur manchmal zu; sie werden also nicht unbedingt erfüllt:

Weitere, nur manchmal erfüllbare Erwartungen an Umweltmediation

- Konsens in der vordergründigen Kernfrage;
- Kostenersparnis;

- Verfahrensbeschleunigung;
- Akzeptanzbeschaffung;
- gute Presse;
- faktische Bürgermitbestimmung.

Damit stellt sich die Frage, wozu Umweltmediation im Kontext politischer Streitigkeiten letztendlich tatsächlich dient. Die meisten Konfliktbeteiligten werden nämlich die Fortschritte etwa in den Beziehungen zwischen den Konfliktparteien, die die (reine) Konfliktmittlung mit sich bringt, langfristig im Zweifel doch eher als zweitrangig betrachten im Vergleich zum erzielten Sachergebnis (vergleiche dazu auch den Beitrag von FIETKAU, Kapitel 5.6.).

9.2. Differenzierung: Wozu dient Umweltmediation wirklich? Und wann ist sie der falsche Ansatz?

Man kann versuchen, diese Frage empirisch zu beantworten. Mit zunehmender Zahl an Anwendungsfällen hat es inzwischen nämlich auch in Deutschland Versuche von Bestandsaufnahmen und Evaluationen gegeben (zum Beispiel MEDIATOR-ZENTRUM FÜR UMWELTKONFLIKTFORSCHUNG UND -MANAGEMENT GMBH, 1996; KOSTKA, 1997b). Das Urteil fällt, je nach Perspektive, ernüchternd (vergleiche JANSEN, 1997) oder eher ermutigend aus (vergleiche FIETKAU & PFINGSTEN, 1995).

Ernüchternd fällt es dann aus, wenn man die konsensuale Einigung zur Hauptstreitfrage, die Anlass einer Umweltmediation war, zum alleinigen Maßstab macht. Zu einer solchen Einigung kommt es eher selten. Erfolgreich in diesem Sinne kann Umweltmediation nur sein, wenn von vornherein allseitige ernsthafte Lösungsbereitschaft vorhanden ist. Gerade daran mangelt es oft bei einem Teil der Konfliktparteien.

Umfassender Konsens in der Hauptstreitfrage wird selten erzielt

Erste Aufgabe eines Umweltmediators ist es deshalb zu versuchen, den  allseitigen Willen zur Konfliktlösung intensiv auszuloten und gegebenenfalls in entsprechenden Vorgesprächen zu erhöhen. Das geht am besten, wenn man den Konfliktparteien bewusst macht, was passieren kann, wenn sie nicht zur aktiven Konfliktlösung bereit sind (vergleiche den Beitrag von VOBEBÜRGER & CLAUS, Kapitel 4.3.)!

Häufig besteht allerdings ein wesentlicher Streitpunkt auch bereits im "Konflikt über den Konflikt" (GLASL, 1998:30f.): Wenn beispielsweise die Behördenseite versucht, den Konflikt über die Einrichtung einer Hafenschlickdeponie an bestimmten avisierten Standorten zu lösen (= ursprüngliche Hauptstreitfrage), die Deponiegegner aber grundsätzlich andere Vorstellungen zur Abfallpolitik haben und deshalb die Notwendigkeit einer solchen Deponie überhaupt in Frage stellen (so beschrieben bei CLAUS & WIEDEMANN, 1994:65ff.), kann es keine Einigung geben, solange es nicht gelingt, sich wenigstens darüber zu verständigen, was eigentlich wirklich Streitgegenstand ist. Genau dabei kann allerdings Umweltmediation bereits helfen!

**Umweltmediation
bringt meist viele
Teilfortschritte**

Eher ermutigend fällt das Urteil aus, wenn danach gefragt wird, was die Umweltmediation tatsächlich bewirkt hat, beziehungsweise was ohne sie vermutlich anders gelaufen wäre: Es zeigt sich, dass Umweltmediation in der Regel zu einem allgemein höheren Informationsniveau, zu besserem gegenseitigem Verständnis und zu Lösungen in Teilbereichen führt (siehe oben). Das hat tendenziell zur Folge, dass ein eventuell verbleibender Dissens in der Kernfrage, der dann schließlich doch politisch entschieden werden muss, nunmehr klarer, sachlich fundierter und weniger emotional beladen ist (vergleiche VAN DEN DAELE & NEIDHARDT, 1996, sowie den Beitrag von KOSTKA in diesem Studienbrief, Kapitel 3.4.). Das kann allfällige politische Entscheidungen erheblich erleichtern und Folgekonflikte vermeiden helfen!

**Umweltmediation
macht politische
Entscheidungen
nicht dissensfrei,
aber qualifizierbar!**

Umweltmediation ist also weder ein Akzeptanzbeschaffungs- noch ein Verfahrensbeschleunigungsinstrument, obwohl sie von politischen Entscheidungsträgern, die mit ihrem Einsatz liebäugeln, gerne dafür gehalten und gegebenenfalls auch missbräuchlich dafür umfunktioniert wird. Sie kann vielmehr eher als Legitimitäts- und Qualitätssteigerungsinstrument für zum Teil gleichwohl schmerzhaft Entscheidungen angesehen werden.

Alles in allem deutet einiges darauf hin, dass die Umstände, die zur Initiierung eines Umweltmediationsverfahrens führen, wesentlichen Einfluss auf seinen späteren Verlauf haben. Hier wird oftmals schon der Grundstock für Erfolg oder Scheitern gelegt (vergleiche auch den Beitrag von VOBEBÜRGER & CLAUS in diesem Studienbrief, Kapitel 4, sowie KOSTKA, 1997a und FIETKAU, 1997). Wer einen Konflikt aussitzen und dabei aber trotzdem in der Öffentlichkeit nicht als Blockierer dastehen möchte, kann deshalb leicht der Versuchung erliegen, aus taktischen Gründen Umweltmediation vorzuschlagen, aber gleichzeitig für Startbedingungen zu sorgen, die eine gute Mediation unmöglich machen. Hier ist dann die Erfahrung und Seriosität qualifizierter Umweltmediatoren gefragt, derartige Versuche gleich zu Beginn aufzudecken.

Wahrscheinlich nicht funktionieren wird Umweltmediation, wenn ...

- ... die Eskalation schon so weit fortgeschritten ist, dass die Schädigung des Gegners sogar Vorrang vor dem eigenen Gewinn bekommt (*"lose-lose-Orientierung"*, vergleiche GLASL, 1997);
- ... maßgebliche Beteiligte nicht wirklich ernsthaft eine Lösung wollen (siehe oben), das heißt wenn sie zum Beispiel eher eine weitere Eskalation in Kauf nehmen, als ihre Position zu hinterfragen, oder wenn sie nur scheinbar offen und verhandlungsbereit sind;

Es gibt Rahmenbedingungen, die erfolgreiche Umweltmediation praktisch unmöglich machen – das muss schon vor Beginn erkannt werden

Ernsthafte Lösungsbereitschaft ist dabei nicht dasselbe wie Teilnahmebereitschaft: Kaum eine Konfliktpartei wird es sich leisten, einer Mediation fernzubleiben, wenn die meisten anderen teilnehmen. Lösungsbereitschaft zeigt sich darin, worauf die Konfliktpartei notfalls zu verzichten bereit ist, um eine gemeinsame Lösung zu erreichen.

- ... von der Mediation unangemessenerweise erwartet wird, dass sie hilft, einseitig bestimmte Positionen durchzusetzen;
- ... 100% Konsens erwartet und ansonsten die Mitarbeit in Frage gestellt wird;
- ... Mediation von verantwortlichen Politikern oder Verwaltungsspitzen gewählt wird, in der Hoffnung, so keine unpopulären Entscheidungen treffen zu müssen;
- ... die Beteiligten nicht bereit oder nicht in der Lage sind, genügend Zeit in die Konfliktbearbeitung zu investieren;
- ... wichtige Konfliktparteien nicht teilnehmen.

Wenn diese Gefahrpunkte gemeistert werden, besteht dagegen gute Aussicht, dass die in Abschnitt 9.1. genannten Erfolge eintreten!

Tip: Vergleichen Sie einmal die Fallbeispiele aus dem Beitrag von GÜNTHER (Kapitel 7.) und ihre Ergebnisse unter diesen Gesichtspunkten!

Nicht zu befürchten ist dabei, dass Umweltmediation die gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren ersetzen oder faktisch unterhöhlen könnte (vergleiche den Beitrag von HEHN, Kapitel 8.). Im deutschen Rechts- und Verwaltungssystem ist eine Substitution von Verwaltungsverfahren durch Mediation schlechterdings nicht möglich und eine faktische Unterhöhlung jedenfalls dann nicht zu befürchten, wenn seriös gearbeitet wird. Das deshalb, weil die öffentliche Verwaltung und in der Regel auch die Politik erstens selbst in die Umweltmediation ein-

bezogen werden und dort direkt ihre Belange einbringen können, und sie zweitens nach wie vor die Pflicht beziehungsweise die Möglichkeit haben, einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug sicherzustellen oder einen demokratisch legitimierten parlamentarischen Beschluss herbeizuführen.

Was rechtlich nicht geht, 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 abzubrechen, wenn sie ihren Irrtum bemerken oder von Politik oder Justiz diesbezüglich zur Rechenschaft gezogen werden.

Umweltmediation ist keine Konkurrenz zu Verwaltungsverfahren, sondern eine Ergänzung

Umweltmediation ist also keine Konkurrenz, sondern unter Umständen eine sinnvolle Ergänzung zu den bestehenden Verwaltungsverfahren. Die bestehenden Entscheidungsstrukturen können so neue Impulse erfahren.

Möglich, aber nicht unbedingt erforderlich ist Umweltmediation, solange bei allen Konfliktparteien (noch) das Bewusstsein und der Wille vorherrscht, dass sie im Wege der direkten kooperativen Auseinandersetzung miteinander eine Lösung finden können und sollten, die alle zufriedenstellt ("win-win-Orientierung"; vergleiche GLASL, 1997 und die Beiträge von RUNKEL, Kapitel 1 und von VOßBÜRGER & CLAUS, Kapitel 4.).

Bei schwächer eskalierten Konflikten genügen oft Moderation oder einfache multilaterale Verhandlungen

Hier genügen möglicherweise andere, weniger anspruchsvolle Methoden, um zu einer Lösung zu gelangen, zum Beispiel *Moderation* oder *einfache multilaterale Verhandlungen* am Runden Tisch (zur Abgrenzung vergleiche die Beiträge von RUNKEL, Kapitel 1.3.6. und 1.5.1., und von KOSTKA, Kapitel 3.2., sowie KOSTKA, 1999). Diese versagen jedoch, wenn die Differenzen und Konflikte so weit eskaliert sind, dass die Beteiligten sich quasi als Feinde erleben, im direkten persönlichen Kontakt nicht mehr sachlich miteinander diskutieren können oder wollen und sich nicht mehr vorstellen können, dass es eine Lösung geben könnte, die alle Beteiligten zufriedenstellt ("win-lose-Orientierung").

9.3. Zusammenfassung und Übungsfragen

Umweltmediation ...

... ist kein Instrument, von dem eine Konfliktpartei erwarten kann, dass es ihr hilft, bestimmte Forderungen durchzusetzen. Sie bewirkt in erster Linie auch weder Verfahrensbeschleunigung oder Akzeptanz für ein strittiges Vorhaben, noch garantiert sie andererseits, dass kritische Bürgermeinungen von der öffentlichen Verwaltung bei ihren Entscheidungen so übernommen werden. Stattdessen hilft sie aber, gemeinsam Lösungen zu finden, die sich für alle Beteiligten als insgesamt besser erweisen, als das, was sich schließlich ergeben würde, wenn diese auf ihren Ausgangsforderungen beharren.

... führt in der Regel zu einem allgemein höheren Informationsniveau, zu besserem gegenseitigem Verständnis, zu Lösungen in Teilbereichen und zu qualitativ besseren Entscheidungsgrundlagen. Eventuell verbleibende Dissonance werden dadurch klarer, sachlich fundierter und weniger emotional beladen, so dass die abschließenden politischen Entscheidungen mit höherer Qualität und zugleich höherer Legitimität getroffen und gegebenenfalls auch durchgesetzt werden können. Dadurch verringert sich tendenziell die Gefahr von Folgekonflikten. Umweltmediation ist deshalb keineswegs erfolglos, wenn es nicht zu einem umfassenden Konsens zwischen den Konfliktparteien kommt!

... bietet demnach eine Möglichkeit, in stark eskalierten und verfahrenen Umweltkonflikten Wege aus der Blockade zu finden - sei es in Form gemeinsam getragener Lösungen oder Teillösungen, sei es in Form der fairen und qualifizierten Akzeptanz der abschließenden Entscheidung in den Punkten, wo vielleicht dennoch keine Einigung erzielt werden konnte.

... ist schließlich eine Chance, Konflikte im Umweltbereich durch die Konfliktparteien selbst regeln zu lassen, anstatt sie dem Spruch einer fremden Instanz zu unterwerfen und insofern auch ein Stück weit zu entmündigen; sie fördert so Transformation im Sinne des Beitrags von KESSEN & ZILLEBEN (Kapitel 2.2.). Dadurch erlaubt sie prinzipiell die nachhaltige Lösung komplexer Konflikte auf einem höheren Niveau (vergleiche die Hierarchie der evolutionär gewachsenen Konfliktlösungsmodelle nach SCHWARZ, 1997; siehe hierzu auch den Beitrag von KOSTKA, Kapitel 3.1.). Ein positiver Nebeneffekt ist überdies die dadurch bewirkte Entlastung der Gerichte.

Die vorstehende Zusammenfassung wird nachfolgend noch durch einige Übungsfragen illustriert. Dabei ist es nicht unbedingt erforderlich, dass Sie jede Frage eindeutig beantworten können. Sinn der Übungsfragen ist vielmehr, am konkreten Beispiel deutlich werden zu lassen, welche praktischen Implikationen die Aussagen im Einzelfall mit sich bringen, und welche Tragweite diese für den weiteren Umgang mit einem Umweltkonflikt haben können.



In dem weiter oben erwähnten Beispiel der geplanten Einrichtung einer Hafenschlickdeponie war die zuständige Behörde zunächst auf der Suche nach einem Weg, Akzeptanz für die Einrichtung der Deponie an einem von mehreren avisierten Standorten zu finden. Sie bat deshalb professionelle Konfliktmittler um Hilfe. Die Deponiegegner stellten dagegen schon die Notwendigkeit einer solchen Deponie überhaupt in Frage.

- Was wird voraussichtlich bei so einer Konstellation passieren? Was schlimmstenfalls? Was bestenfalls? Was würden Sie der Behörde empfehlen? Was den Deponiegegnern?
- Was glauben Sie, konnten die Konfliktmittler bei dem Streit um die Einrichtung der Hafenschlickdeponie tatsächlich bewirken? Was hätten sie maximal bewirken können? Unter welchen Umständen?
- Wenn in dem Streit um die Einrichtung der Hafenschlickdeponie keine Konfliktmittler eingeschaltet worden wären: Wie hätte er sonst bearbeitet werden können? Was wäre wahrscheinlich das Ergebnis gewesen? Und was die weiteren Folgen dieses Ergebnisses für die politische Landschaft in der betreffenden Gegend?
- Den Rechtsweg zu beschreiten, ist eine – jedenfalls scheinbar – einfache Möglichkeit. Ist das Ergebnis, das der Rechtsweg hervorbringen wird - gleich welches - auch eine Lösung? Wie wird sich die unterlegene Seite verhalten? Wie wird sich die Entscheidung auf künftige politische Probleme auswirken? Welchen politischen Preis kostet es möglicherweise, dass die Kontrahenten sich dann nicht selbst geeinigt haben, sondern quasi "zwangsbefriedet" wurden?

Literatur zu Kapitel 9

CLAUS, FRANK & WIEDEMANN, PETER M. (Hg.), Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte. Taunusstein, 1994.



VAN DEN DAELE, WOLFGANG & NEIDHARDT, FRIEDHELM, "Regierung durch Diskussion" - Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen. In: VAN DEN DAELE, WOLFGANG & NEIDHARDT, FRIEDHELM (Hg.), Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. WZB-Jahrbuch 1996. Berlin, 1996, 9-51.

FIETKAU, HANS-JOACHIM & PFINGSTEN, KARIN, Umweltmediation: Verfahrenseffekte und Urteilsperspektiven. Archiv für Kommunalwissenschaften, 34, 1995, 55-70.

FIETKAU, HANS-JOACHIM, Das Eis brechen. Bei der Vorbereitung einer informellen Konfliktregelung können Hemmnisse bereits im Vorfeld ausgeräumt werden. Müllmagazin, 10, 1997, 33-35.

GLASL, FRIEDRICH, Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. 5., erw. Aufl., Bern & Stuttgart, 1997.

GLASL, FRIEDRICH, Selbsthilfe in Konflikten. Konzepte - Übungen - Praktische Methoden. Stuttgart & Bern, 1998.

JANSEN, DOROTHEA, Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Politische Vierteljahresschrift, 38, 1997, 274-297.

KOSTKA, DIETER, Außergerichtliche Konfliktregelung in der Praxis: Verwaltung. In: GOTTWALD, WALTHER, STREMPPEL, DIETER, BECKEDORFF, RAINER F. & LINKE, UDO (Hg.), Außergerichtliche Konfliktregelung für Rechtsanwälte und Notare (AKR-Handbuch). Loseblattwerk. Neuwied, Kriftel & Berlin, 1997a ff., 5.2.17.

KOSTKA, DIETER, Laufende Mediationsverfahren im Bereich der Sonderabfallproblematik. In: FISCH, RUDOLF & BECK, DIETER (Hg.), Entsorgungsnotstand und Verwaltungshandeln. Fallbeispiele - Konzepte - Perspektiven. Ein multidisziplinärer Zugang. Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst, Bd. 36, Baden-Baden, 1997b, 265-275.

KOSTKA, DIETER, Kooperationsmanagement. In: FÜRST, DIETRICH ET AL. (Hg.), Planungstheorie und -methoden, Methoden der Umweltplanung. Hannover, 1999 (in Vorbereitung).

MEDIATOR-ZENTRUM FÜR UMWELTKONFLIKTFORSCHUNG UND -MANAGEMENT GMBH (Hg.), Mediation in Umweltkonflikten. Verfahren kooperativer Problemlösung in der BRD. Projektbericht. Fallstudien - Verfahrensdokumentation - Fortbildung. Oldenburg, 1996.

SCHWARZ, GERHARD, Konfliktmanagement. Sechs Grundmodelle der Konfliktlösung. 3., erg. Aufl., Wiesbaden, 1997.

10. Fazit und Ausblick

von DIETER KOSTKA et al.

Sie wissen jetzt, was Umweltmediation ist, wie sie abläuft, und wozu sie dient. Sie wissen jetzt auch, was Umweltmediation nicht ist, obwohl manche Verfahren auf den ersten Blick vielleicht ähnlich aussehen und von manchen deshalb auch so genannt werden. Und Sie wissen, wann man Umweltmediation nutzbringend anwenden kann und wann sie nicht sinnvoll oder nicht erforderlich ist.

Es kann an dieser Stelle deshalb jetzt ein Fazit gezogen werden. Darin werden die zentralen Botschaften der einzelnen Kapitel dieses Studienbriefs noch einmal der Reihe nach thesenartig formuliert:

10.1. Fazit: Zusammenfassende Thesen zur Umweltmediation

1. Mediation ist eine im Prinzip uralte, mächtige Methode zur Vermittlung in eskalierten Konflikten. Mit ihrer Hilfe können auch umweltrelevante Konflikte im öffentlichen Bereich so bearbeitet werden, dass alle Beteiligten daraus Gewinn ziehen. Voraussetzung ist, dass die Konfliktparteien das auch alle wirklich wollen.
2. Umweltmediation fokussiert immer zugleich auf die gemeinsame Erarbeitung konsensueller Lösungen und auf den konstruktiven, respektvollen Umgang der Konfliktparteien miteinander. Welcher Aspekt im Einzelfall dominiert, hängt von den Wünschen der Auftraggeber und vom persönlichen Stil des jeweiligen Mediators ab.
3. Umweltmediation muss besonders in Deutschland vor dem Hintergrund des speziellen nationalen Rechts- und Verwaltungssystems gesehen werden. Sie kann gerade der öffentlichen Verwaltung hierzulande helfen, ihrer Rolle als dem Gemeinwohl verpflichtete, neutrale Regelungsinstanz besser gerecht zu werden. Das geschieht, indem die öffentliche Verwaltung Konfliktregelungen nicht sofort direkt vornimmt, sondern mit Hilfe des Mediators zunächst den Konfliktparteien selbst überlässt. Auf diese Weise wird die öffentliche Verwaltung auch nicht so schnell zum verantwortlichen "Prügelknaben" für alle Beteiligten, sondern kann am Ende in Ruhe entscheiden.
4. Sorgfältige Vorbereitung und Nachbereitung von Umweltmediationsverfahren sind mindestens ebenso wichtig wie die Konfliktmittlung selbst. Mit einer intensiven Sondierung der allseitigen Konfliktlösungsbereitschaft, einer systematischen Konfliktanalyse und einem qualitativ hochwertigen Verfahrenskonzept steht und fällt das gesamte Mediationsverfahren, wenn es erfolgreich

sein soll. Nicht alle Wünsche können dabei erfüllt werden, und mit unglücklichen Vorgaben kann eine Mediation schon zum Scheitern verurteilt werden, noch bevor sie richtig begonnen hat. Es müssen daher zu allererst bei den Beteiligten allfällige Illusionen aufgelöst und gegebenenfalls auch eventuelle unlautere Absichten aufgedeckt werden. Wenn die Voraussetzungen für eine Mediation nicht stimmen, sollte sie besser auch nicht durchgeführt werden. Dann können andere Methoden sinnvoller sein.

5. Wie in allen menschlichen Gruppen, laufen auch bei einer Umweltmediation psychosoziale Prozesse ab. Es ist hilfreich, die Dynamik dieser Prozesse zu kennen. Es ist aber zwecklos, sie umgehen oder gar ändern zu wollen. Störungen können und müssen vielmehr genutzt werden, sonst verhärten sie sich noch weiter. Das kann man üben! Geschickte Mediatoren können so das Kräftepotential der streitenden Gruppen für die Konfliktbearbeitung nutzen, statt für die Konfliktverfestigung.
6. Von anderen Ländern lässt sich gerade im Bereich der Regelung von Umweltkonflikten viel lernen: von der pragmatischen und zugleich hochprofessionellen Art des Umgangs mit Umweltkonflikten in den USA, vom behutsamen und systematischen Vorgehen in Kanada oder vom hohen gesellschaftlichen Stellenwert der Streitvermeidung überhaupt in Japan. Doch auch europäische Länder mit einer traditionell stark kooperativen Verwaltungskultur wie die skandinavischen oder die Niederlande sind interessant: Dort braucht man nämlich bisher anscheinend keine Umweltmediation. Es geht dort, anders als in den meisten Ländern, offenbar auch so!
7. Jedes Umweltmediationsverfahren ist ein Unikat. Bei ähnlichen Konflikten oder Sachverhalten lassen sich zwar inhaltliche und verfahrensbezogene Parallelen feststellen und Erfahrungen transferieren. Dennoch entwickelt sich immer ein eigenes Aufgaben- und Beziehungsgefüge, das angemessene individuelle Strategien erfordert. Persönliche und gruppenbezogene Arbeits- und Lernprozesse können seitens der Mediatoren nicht vorweggenommen oder "abgekürzt" werden. Unter der Prämisse, dass Mediationsverfahren vielschichtige Lern- und Arbeitsprozesse sind, die von allen Beteiligten getragen werden müssen, sollte bei der Nutzen-Betrachtung der Verfahrensergebnisse deshalb nicht nur auf die abschließend getroffenen Vereinbarungen geschaut werden.
8. Im deutschen Recht gibt es bereits jetzt eine ganze Reihe von Einfallstoren für die Anwendung von Umweltmediation. Diese können und sollten beherzt genutzt werden. Mit der eventuellen Verabschiedung des geplanten neuen Umweltgesetzbuchs, in dem die Hinzuziehung eines Verfahrensmittlers im

Rahmen von Verwaltungsverfahren vorgesehen ist, würde das auch noch leichter werden.

9. Umweltmediation dient der Konfliktvermittlung. Sie erzeugt tendenziell bessere Lösungsvorschläge, besseres politisches Klima, bessere Einbindungsmöglichkeiten und Teilkonsens. Sie führt dagegen nicht unbedingt zu Kostenersparnissen und Verfahrensbeschleunigungen, zu Projektakzeptanz oder Bürgermitbestimmung. Sie ist erst recht kein Instrument zur Durchsetzung bestimmter parteilicher Positionen. Politisch Verantwortliche können aber auf der Basis einer guten Mediation befreiter entscheiden, auch wenn kein vollständiger Konsens erzielt werden konnte.

10.2. Ausblick: Umweltmediation aus der Sicht einzelner Fachdisziplinen

Sie kennen das sicher: Ein und derselbe Sachverhalt erscheint völlig anders, je nachdem, ob er Ihnen zum Beispiel von Juristen, Wirtschaftsfachleuten, Psychologen oder Technikern geschildert wird. Dennoch haben alle recht. Das ist menschlich und oft eine eigene Quelle von Konflikten. Es kann aber auch sehr fruchtbar sein. Lassen Sie sich deshalb zum Schluss von unseren Autoren noch einmal anhand einer realitätsnahen Problemstellung zum Umgang mit Umweltkonflikten und der Rolle von Mediation dabei inspirieren! Die Reihenfolge der Beiträge ist dabei nicht von Bedeutung.

**Je nach Fachdisziplin
erscheint derselbe
Sachverhalt anders**

Hier zunächst der Sachverhalt - "Planung einer neuen ICE-Trasse" (der Fall ist in dieser Form fiktiv, aber realen Problemstellungen nachempfunden):

Die Deutsche Bahn AG beabsichtigt, ihr Hochgeschwindigkeitsstreckennetz für den ICE auszubauen. Zwischen zwei Großstädten soll auf einer Länge von etwa 150 km eine gänzlich neue Trasse gebaut werden, die abseits der vorhandenen Bahnstrecken durch wenig besiedeltes und dicht bewaldetes Gebiet führt. Die Trasse selbst führt durch drei Bundesländer und sieht insgesamt fünf Haltepunkte vor. Auch zwei Flughäfen werden durch die neue Trasse direkt an das Hochgeschwindigkeitsnetz der Deutschen Bahn AG angeschlossen.

**Fallbeispiel: Planung
einer neuen ICE-Trasse**

Die Deutsche Bahn AG ist an einer raschen Fertigstellung der Trasse interessiert, um die Neubaustrecke möglichst frühzeitig in ihr Gesamtverkehrskonzept einbinden zu können. Die Industrie forciert den Bau, da die geplante Trasse als

Modellstrecke für potentielle ausländische Käufer der Technologie genutzt werden soll. Dagegen befürchten Anwohner und Umweltschutzverbände Beeinträchtigungen der Umwelt. Bürgerinitiativen werden gegründet, die gegen den Umweltverbrauch demonstrieren. Zudem liegen die verschiedenen an den vorgeschriebenen Zulassungsverfahren beteiligten Behörden im Streit miteinander.

Ein komplexes Konfliktfeld: eine Chance für die Umweltmediation? Wie sieht die Lage aus Sicht der verschiedenen Fachdisziplinen aus?

10.2.1. Umweltmediation – die juristische Sicht

(MARCUS HEHN)

Juristische Konflikte sind vorprogrammiert, unter anderem wegen der Beteiligung mehrerer Bundesländer

Aus der juristischen Sichtweise sind Konflikte in komplexen Planungsvorhaben wie dem beschriebenen Fall des Baus einer neuen ICE-Trasse vorprogrammiert. Dies liegt zum einen daran, dass verschiedene Bundesländer an der Planung beteiligt sind, in denen teilweise unterschiedliche öffentlich-rechtliche Vorschriften (zum Beispiel bauordnungsrechtliche Regelungen oder landesspezifische Verwaltungsvorschriften) bestehen können. Möglicherweise können Planungen auf dem Gebiet des Bundeslandes X schneller abgeschlossen werden als auf dem Gebiet des Landes Y. Es ist sogar denkbar, dass die Zulassungsbehörden des einen Bundeslandes andere Rechtsansichten zu einem Vorhaben haben als die entsprechenden Behörden eines anderen Bundeslandes. Daher kann es beim Baubeginn in einem Planungsabschnitt zu Unsicherheiten sowie Verzögerungen kommen, die aus anderer rechtlicher Beurteilung des Sachverhaltes in einem anderen beteiligten Bundesland heraus resultieren. Insgesamt gesehen ist dies für die praktische Durchführung des Vorhabens nicht gerade förderlich.

Blockadegefahr durch exzessive Ausschöpfung rechtlicher Mittel von allen Seiten

Des Weiteren sind bei solchen umfangreichen Vorhaben viele Personen und Gruppierungen betroffen. Eigentümer von Grundstücken, Anlieger, Nachbarn, Unternehmen und ähnliche Gruppierungen sehen ihre eigenen Interessen berührt und versuchen oft, diese auf gerichtlichem Wege geltend zu machen. Umwelt- und Naturschutzverbände besitzen häufig ein Beteiligungsrecht gemäß § 29 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Nicht selten wird versucht, durch die gerichtliche Auseinandersetzung (etwa durch die Provokation von Enteignungsverfahren oder die Behauptung, durch das geplante Vorhaben in eigenen Rechten verletzt zu sein) durch mehrere Instanzen hindurch Vorhaben zu blockieren, wenn nicht gar zu verhindern. Die Rechtslage ist meist kompliziert. Die Auseinandersetzung wird mit allen zur Verfügung stehenden juristischen Mitteln (Ein-

spruch, Widerspruch, Klage, Berufung, Rechtsbeschwerde, Revision) geführt. Befriedigende Ergebnisse für alle Beteiligten sind dabei schier undenkbar – soweit die ursprünglichen Beteiligten nach nicht selten 15 Jahren Prozessdauer überhaupt noch vorhanden sind.

Juristische Auseinandersetzungen haben sicher manchen Reiz. Nicht nur für die beteiligten Juristen, die um die richtige rechtliche Einordnung eines Sachverhalts ringen und "ihr" Recht vor den Gerichten einklagen. Nach dem Motto: "Es genügt nicht, recht zu haben - man muss auch Recht bekommen!" haben auch viele Bürger durchaus Spass an rechtlichen Auseinandersetzungen, geht es doch darum, vor allem "den anderen" zu zeigen, wer eigentlich "im Recht" ist. Als Beispiel dafür steht der Rentner, der - und das ist völlig wertneutral gemeint - mit seiner Beharrlichkeit im Umgang mit den Gerichten dafür sorgte, dass die erste Teilgenehmigung des Kernkraftwerks Mülheim-Kärlich für rechtswidrig erklärt wurde und die Abschaltung des gesamten Kernkraftwerkes nach nur wenigen Wochen des Betriebes nach sich zog. Dies mag ein juristischer Sieg für den klagenden Rentner gewesen sein – ob dadurch aber den Interessen der Beteiligten insgesamt Rechnung getragen wurde, ist eher zweifelhaft.

Juristische Auseinandersetzungen sind häufig nötig, um einen Streit im Zweifel hoheitlich entscheiden zu können. Vorzuziehen sind aber allemal diejenigen Regelungen, die Streit vermeiden und zur einvernehmlichen Beilegung von Konflikten führen. Rechtsnormen sind dann "nur" Anhaltspunkte für eine Beurteilung eines umstrittenen Sachverhaltes. Schließlich soll das Recht dem Menschen dienen – und nicht umgekehrt. Dazu kann Umweltmediation beitragen.

 **Durch die Hinzuziehung eines Mediators und die Organisation eines Umweltmediationsverfahrens könnte versucht werden, die Hauptkonfliktlinien herauszuarbeiten. Alle Betroffenen erhielten den - oft über die gesetzlich normierten Beteiligungsrechte hinausgehenden - Raum zur Darstellung ihrer eigenen Interessen.**

In einem Umweltmediationsverfahren können die eigenen Interessen besser dargestellt werden, als in einem herkömmlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren

Die Auseinandersetzung würde auf diese Weise versachlicht. Rechtliche Auseinandersetzungen könnten vermieden werden, wenn in der Phase der Entscheidungsvorbereitung im Rahmen einer Umweltmediation eine einvernehmliche Sicht des Sachverhaltes zwischen allen Beteiligten erreicht werden könnte. Die Folge wäre eine verbesserte Planungssicherheit für den Träger eines solchen Vorhabens - in diesem Fall also die Deutsche Bahn AG. Eine zügigere Realisierung wäre unter Umständen ebenfalls möglich.

Versachlichung statt Verrechtlichung

10.2.2. Umweltmediation – die verwaltungswissenschaftliche Sicht

(DIETER KOSTKA)

Interdisziplinäre Orientierung an der Steuerungsperspektive: Was muss getan werden?

Die Verwaltungswissenschaft zeichnet sich traditionell dadurch aus, dass sie aus der Sicht und primär für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung versucht, Fragestellungen verschiedener Fachdisziplinen aufzugreifen und problemorientiert zu integrieren. Die Steuerungsperspektive steht dabei meist im Vordergrund: Was muss beachtet, wie muss vorgegangen werden, um eine konstruktive und akzeptable sowie zugleich machbare Lösung zu erreichen? Verantwortliche Entscheidungsträger in der öffentlichen Verwaltung werden beziehungsweise sollten sich unter anderem folgende Fragen stellen, wenn sie sich mit einem Fall wie dem beschriebenen konfrontiert sehen:

Rechtliche Fragen:

- Welche Rechtsgrundlagen sind einschlägig zu beachten?
- Welche Behörden sind wofür zuständig? Welche Aufgabe oder Rolle kommt der eigenen Behörde oder dem eigenen Behördenteil dabei zu?

Politische Fragen:

- Was ist politisch (von der Regierung) gewollt?
- Was wäre wünschenswert? Und was erscheint durchsetzbar?
- Wessen Meinungen sollten auch noch einbezogen werden?

Wirtschaftliche und managementbezogene Fragen:

- Welche Arbeitspriorität kommt dem Fall zu? Welcher Aufwand lohnt sich dafür?
- Welche Mitarbeiter sollten damit betraut werden? Inwieweit ist eigenes, persönliches Engagement angezeigt?
- Welche Ressourcen werden benötigt? Wie können sie beschafft werden?
- Welche Unterstützung wird von anderen benötigt? Wie kann sie gewonnen werden?

Sachliche Fachfragen:

- Wer und was wird (inhaltlich) benötigt, um die Angelegenheit in angemessener Zeit beurteilen und lösen zu können?
- Was passiert, wenn nichts passiert?
- Welche Eingriffs- beziehungsweise Regelungsinstrumente stehen zur Verfügung?

Vor diesem Hintergrund sind auch die Spielräume für Umweltmediation zu beurteilen. Im vorliegenden Fall könnte das so aussehen (aus der Sicht zum Beispiel der zuständigen Abteilungsleitung im Ministerium eines der beteiligten Bundesländer, in dessen Geschäftsbereich dort die Durchführung des betreffenden Raumordnungsverfahrens fällt:

Zunächst müssen die Handlungsspielräume geklärt werden, die das Recht absteckt: Für die Bedarfsplanung und die Grobtrassierung (Linienführung) ist der Bund zuständig. Die Länder führen dabei lediglich die erforderlichen Raumordnungsverfahren in eigener Verantwortung durch. Deren Ergebnisse müssen im weiteren Verwaltungsverfahren berücksichtigt, aber nicht unbedingt befolgt werden. Schließlich sind auf dieser Basis dann mehrere Planfeststellungsverfahren durchzuführen; die letzte Entscheidung liegt dabei jeweils wiederum beim Eisenbahn-Bundesamt.

Auf Landesebene besteht also lediglich die Möglichkeit, einen kleinen Teil der gesamten Verwaltungsverfahren - die Raumordnungsverfahren - so zu gestalten, dass möglichst viele Interessen und Informationen einfließen können - oder eben nicht! Unabhängig von der politischen Grundhaltung zu dem Projekt erscheint hier ein überdurchschnittliches Engagement der Landesverwaltung allein aus arbeitsökonomischen Gründen eher weniger lohnend als in vielen anderen Fällen. Verantwortliche Entscheidungsträger in den obersten Landesplanungsbehörden dürften hier deshalb dazu neigen, diesem Fall gerade soviel Priorität einzuräumen, wie von ihrer Landesregierung direkt abgefordert wird. Es ist daher an dieser Stelle schon aufgrund von Aufwands-Ertrags-Kalkülen eher mit Skepsis gegenüber dem Einsatz eines Umweltmediationsverfahrens zu rechnen.

Anders sieht es bei der Landespolitik aus: Diese kann und müsste versuchen, ihre Interessen bereits frühzeitig (das heißt zum Teil Jahre vorher!) auf Bundesebene im Rahmen der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans einfließen zu lassen. Hat sie das versäumt, bleibt ihr im Verwaltungsverfahren nur noch wenig Gestaltungsspielraum.

Unter den skizzierten Umständen dürfte die Landesverwaltung aber nichtsdestoweniger ein Interesse daran haben, dass

- ihre Meinung bei den maßgeblichen Bundesbehörden Gewicht bekommt und
- Eskalationen vor Ort vermieden werden oder zumindest steuerbar bleiben.

Grundlage sind die Handlungsspielräume, die das Recht absteckt: weitgehende Bundeskompetenz

Landesverwaltungen werden sich eher weniger engagieren, um so mehr ist frühzeitig die Landespolitik gefordert

Umweltmediation könnte deshalb in dem geschilderten Fall aus Sicht der öffentlichen Verwaltung auf folgenden Ebenen interessant sein:

Drei Ansatzpunkte:
Auf Bundesebene hinsichtlich der Grundsatzfragen, auf Landesebene punktuell bei Scopings und gegebenenfalls ergänzt durch einen vorgeschalteten Politikdiskurs als Moderation zum Raumordnungsverfahren

- auf Bundesebene frühzeitig und grundsätzlich bezüglich der prinzipiellen Wünschbarkeit des Projekts und gegebenenfalls der groben Linienführung, sofern sich die Hauptbeteiligten (DB, Wirtschafts- und Umweltverbände, Bundesregierung) angesichts der konkreten Konfliktkonstellation darauf einlassen wollen und irreversible Vorentscheidungen noch nicht gefallen sind;
- auf Landesebene zu einem späteren Zeitpunkt und lediglich punktuell, etwa indem die Leitung eines "Scopings" einem externen Dritten übertragen wird (vergleiche den Beitrag von HEHN, Kapitel 8.2.).

Bei einem Scoping wird der voraussichtliche Untersuchungsrahmen für eine anstehende Umweltverträglichkeitsprüfung festgelegt. Dies geschieht zweckmäßigerweise in Abstimmung mit allen potentiell Betroffenen und Interessierten.	
---	--

- Auf Landesebene könnte sich des Weiteren ein moderierter Politikdiskurs anbieten mit dem Ziel, sehr frühzeitig (noch vor Beginn des formellen Raumordnungsverfahrens) vor Ort zu informieren sowie Informationen, Wünsche und Anregungen zu sammeln, um das Raumordnungsverfahren möglichst effektiv und konstruktiv zu gestalten. Dabei müsste allerdings von vornherein klar gemacht werden, dass es an der Stelle nicht um Entscheidungen für oder gegen das gesamte Projekt gehen kann. Umweltmediation oder Konfliktmittlung im engeren Sinne wäre das nicht, es könnte aber gleichwohl Eskalationen vermeiden und das Verfahrensergebnis verbessern helfen.

10.2.3. Umweltmediation – die politikwissenschaftliche Sicht

(HELMUT WEIDNER)

Aus politikwissenschaftlicher Sicht handelt es sich um einen naturschutz- und verkehrspolitischen Interessenkonflikt. Im Unterschied zu einem Wertkonflikt steht einem Mediationsverfahren demnach *prinzipiell* nichts entgegen. Zu prüfen ist also, ob ein Mediationsverfahren aufgrund der fallspezifischen Voraussetzungen praktikabel sein könnte.

Zunächst einmal wäre zu prüfen, ob der Einsatz eines Mediators im Rahmen eines verkehrspolitischen *Politikdiskurses* sinnvoll und akzeptabel wäre.

Aufwendige Möglichkeit: Politikdiskurs zur übergreifenden Verkehrskonzeption und zur konkreten Trasse vorab

In einem solchen Verfahren könnten die übergreifende Verkehrskonzeption des Bundes und der Bundesbahn mit Fokussierung auf Mobilitätsbedarfe, mögliche Verkehrsmittel-Alternativen und deren jeweilige Umweltauswirkungen verhandelt werden. In dieses breitere Konzept wäre dann der spezifische Fall des Trassenbaus einzuordnen und auf Basis der möglicherweise im Politikdiskurs erzielten Vereinbarungen gesondert in einer speziellen Mediation zu verhandeln.	
---	--

Eine solche Stufung beziehungsweise Verkopplung wäre mit dem wesentlichen Nachteil verbunden, dass es sich um ein sehr aufwendiges, großdimensioniertes Verfahren mit Teilnahme einer Vielzahl von unterschiedlichsten Akteursgruppen der nationalen, regionalen und lokalen Ebenen handeln würde. Dem stünde unter anderem der Vorteil gegenüber, dass eine verkehrs- und umweltpolitisch konsistente Lösung gefunden werden könnte, sowie dass eine im Politikdiskurs gefundene (Rahmen-)Vereinbarung weitere Einzelfallentscheidungen erleichtern könnte (in langfristiger Sicht also: Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation). Man muss aber auch sehen, dass in solch einem komplexen Tandemverfahren über riesige Investitionssummen zu entscheiden wäre, also mit immensen wirtschaftlichen Interessen zu rechnen ist.

Auch bei einem nur fallspezifischen Mediationsverfahren würde es sich ebenfalls um ein finanziell großdimensioniertes und akteursmäßig sehr komplexes Verfahren handeln: Lokale, regionale (drei Bundesländer sind tangiert) und nationale Institutionen und Organisationen verschiedenster Interessen (Flugwirtschaft, Technologiepolitik, Bauwirtschaft, Maschinenbau, Gewerkschaften, Umweltorganisationen, diverse Behörden - um nur einige zu nennen) wären zu beteiligen.

Sofern sich nicht alle wichtigen einzubeziehenden Akteursgruppen zu Beginn darauf verpflichten, ihre laufenden Aktivitäten weitgehend bis zum Ende der Mediation einzustellen und das Ergebnis dann auch tatsächlich zu akzeptieren – was ich für sehr unwahrscheinlich halte –, wäre es vielleicht ratsam, den weiteren Verlauf des förmlichen Verfahrens erst einmal abzuwarten. Dann könnte man sehen, ob eine etwaige Blockadesituation – die allein wegen der Interessengegensätze innerhalb des politisch-administrativen Systems sehr wahrscheinlich ist – den Weg für eine Mediation ebnet.

Es könnte auch geprüft werden, ob ein primär Teilkompromisse anstrebendes Mediationsverfahren realistisch erscheint.

In diesem Fall müssten wohl Kompensationsregelungen eine wichtige Rolle spielen (zum Beispiel adäquater Ausgleich für Naturbeeinträchtigungen). Da Kompensationen aber immer noch ein heikles Thema bei Umweltmediationen sind – unbeschadet dessen, dass es einige gelungene Beispiele für Kompensationen aus der bisherigen Praxis gibt –, sollte insbesondere vor dem Hintergrund der gegenwärtig allgemein schlechten sozialen und beschäftigungspolitischen Lage in Deutschland bedacht werden, dass die Bereitschaft von Projektträgern und die Akzeptanz in der breiten Bevölkerung für (aus deren Sicht manchmal exorbitant

Zweite Möglichkeit:
Länderübergreifendes,
fallspezifisches Media-
tionsverfahren, begleit-
end zum förmlichen
Verwaltungsverfahren

Weitere Möglichkeit:
Mediation zu Teilfragen

teure) Ausgleichsmaßnahmen in den letzten Jahren eher gesunken ist. Letztlich müsste der Wille aller maßgeblichen Akteursgruppen, sich auch tatsächlich an die Grundregeln des Mediationsverfahrens zu binden, vorab vom Mediationsteam (aufgrund des komplexen Verfahrens müssten es wohl mehrere Personen sein) aufs Strengste geprüft werden, ansonsten wäre ein (kostenträchtiges, frustationssteigerndes) Scheitern wohl programmiert.

10.2.4. Umweltmediation – die planerische Sicht

(PETRA VOßBÜRGER)

Planer haben im öffentlichen Bereich den Auftrag, die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Die institutionalisierte Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange liefern dazu die Bewertungsgrundlagen. Das Prinzip hat sich für die Mehrheit der "normalen" Vorhaben und Pläne bewährt.

Bei konfliktreichen Plänen oder Projekten, die nicht selten von massiven und emotional geprägten Protesten begleitet werden, stößt diese Vorgehensweise jedoch an Grenzen. Von "verfahrenen Verfahren" ist die Rede, weil ein Interessenausgleich zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten unerreichbar scheint. Hier bietet Umweltmediation eine Chance, um unproduktive, speziell gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden. Im Idealfall kann es gelingen, fallbezogen tragfähige Kompromisse auszuhandeln, wenigstens in Teilaspekten.

**Sorgfältige
Interessenanalyse
müsste zunächst
klären, was ver-
handelbar ist**

Bei der Linienbestimmung für eine neue ICE-Trasse ist diese Chance abhängig von der Verhandlungsmasse zu bewerten. Geht es um das "Ob" oder um das "Wie"? Ist der Trassenverlauf noch offen oder gibt es nur marginale Veränderungsmöglichkeiten an einem bestehenden Entwurf? Ist aktive Mitwirkung an der Planung gefragt, oder geht es um Kompensationsmaßnahmen?

Nach meiner Einschätzung birgt der vorliegende Fall viele Risiken, insbesondere weil der Kreis der Betroffenen weniger überschaubar ist als bei standortbezogenen Vorhaben: Behörden mehrerer Bundesländer und verschiedener Rechtsbereiche, eine große Zahl von betroffenen Grundstückseigentümern und Anwohnern und vermutlich diverse Verbände und Initiativen.

Die Frage ob und unter welchen Rahmenbedingungen Mediation eine sinnvolle Ergänzung der gesetzlichen Verfahren darstellen kann, müsste in einer Reihe von Gesprächen mit relevanten Akteuren geklärt werden (Interessenanalyse). Ich kann mir vorstellen, dass Mediationselemente an Teilabschnitten der Trasse sinnvoll eingesetzt werden

könnten, wenn noch ausreichend Spielräume bei der Linienführung und damit für eine für alle vorteilhafte Lösung bestehen. Diese Chance wäre jedoch hinfällig, wenn einzelne Akteure über gerichtsfeste Argumente verfügen, um die "Nullvariante" durchzusetzen.

10.2.5. Umweltmediation – die geographische Sicht

(SUSANNE SIEMON)

Die geographische Wissenschaft ist interdisziplinär ausgerichtet. Aufgrund ihrer fehlenden "Berührungspunkte" zu anderen Wissenschaften vermag sie nicht nur einen Synergie-, sondern unter Umständen auch einen Mittlereffekt zwischen den Disziplinen der Geistes- und Gesellschaftswissenschaften herzustellen. Sie hat insofern etwas mit dem Instrument der Mediation gemein: Mediation muss ebenfalls interdisziplinär sein, weil die Beteiligten immer aus verschiedenen Bereichen kommen.

Die Geographie versucht heute als zeitgemäße Natur-, Raum- und Umweltwissenschaft die räumlichen Zusammenhänge und Wechselwirkungen an der Erdoberfläche systematisch zu erfassen und zu bewerten. Sie befasst sich dabei mit allen Aspekten räumlicher Veränderungen unter physischen wie anthropogenen Bedingungen. Überall dort, wo der Mensch auf seine natürliche Umwelt einwirkt, kommt es zu raumbezogenen Nutzungskonflikten, die so auch zum Gegenstand der Geographie werden. Die stetig wachsende Weltbevölkerung lässt das nicht vermehrbare, endliche Gut "Boden" immer knapper werden und verstärkt diesen Effekt zusätzlich. Planung wird zunehmend komplexer, und zwangsläufig erhöht sich die Zahl der Konflikte. Dadurch wird Mediation für die geographische Wissenschaft interessant. Das gilt insbesondere im Hinblick auf eine gemeinsame Erarbeitung und Umsetzung nachhaltiger ökologischer Lösungen.

Eine sehr komplexe Planungsaufgabe offenbart sich auch bei der hier diskutierten Planung einer neuen ICE-Trasse der Deutschen Bahn AG. Vielfältige Konflikte sind vorhersehbar; eine Bürgerbeteiligung ist dennoch bislang nur im Rahmen der Planfeststellungsverfahren vorgesehen. Rechtzeitige Information und Beteiligung von Anfang an sowie der Einsatz eines oder - in diesem Falle wohl eher mehrerer - allparteilicher Dritter könnten die Konflikte mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit jedoch kanalisieren und strukturieren. Insofern könnte sich Umweltmediation aus Sicht der Geographie in diesem Fall als konfliktbewältigendes Instrument bewähren.

Konflikte sind unvermeidlich – Mediation kann sie aber kanalisieren

Eine gänzliche Vermeidung von Konflikten scheidet aufgrund der Komplexität der Sache hier aber wohl aus. Dennoch: Man könnte durch Mediation zum Beispiel in der Ausgleichsflächenregelung möglicherweise ein zufriedenstellenderes Ergebnis für die Betroffenen erzielen. Oder: Wechselseitiges Tauziehen um die sichere Untertunnelung einer Hausmülldeponie ohne nachteilige Folgen für das Grundwasser könnte durch Mediation vielleicht schneller in eine allseits akzeptierte Lösung überführt werden. Maßnahmen für den Erhalt von nahezu unbekanntem, aber schützenswerter Naturdenkmälern im Umfeld der geplanten Trasse könnten eventuell frühzeitiger begonnen werden, und so fort.

Eine Folge der absehbaren, vielfältigen Streitigkeiten im Rahmen der herkömmlichen Vorgehensweise sind erhebliche zeitliche Verzögerungen, so dass der Termin einer frühzeitigen Einbindung der Strecke in das Gesamtverkehrskonzept der Bahn wahrscheinlich nur schwer oder gar nicht eingehalten werden kann. Auch ein baldiges Abschwellen der Konflikte scheint damit nicht in Sicht.

**Vorschlag:
Abschnittsweise kleine
Mediationsverfahren zu
Teilfragen**

Ein Vorschlag wäre, sofern ein gesamtumspannendes Mediationsverfahren in der Praxis ausgeblieben ist (welches dann frühzeitig am "Ob" des Streckenneubaus hätte ansetzen müssen), abschnittsweise mehrere kleine Mediationsverfahren zu Teilfragen zu initiieren.

10.2.6. Umweltmediation – die volkswirtschaftliche Sicht

(GERD FUCHS)

Eine Bewertung der Situation beim vorliegenden „ICE-Fall“ aus rein volkswirtschaftlicher Sicht ist etwas schwierig. Die folgende Betrachtung ist deshalb mehr grundsätzlicher Natur.

Bei der Darstellung der volkswirtschaftlichen Sicht der Umweltmediation wird im folgenden Volkswirtschaft in der marktwirtschaftlichen Version als Grundannahme gewählt. Leitidee, Zielsetzung und Vorgehensweise der (Umwelt-)Mediation und der Volkswirtschaftslehre beziehungsweise der Volkswirtschaftspolitik sind aus dieser Sicht durchaus vergleichbar: In beiden Bereichen ist nicht der Einzel-, sondern der Gemein(Gesamt-)nutzen Maxime des Handelns. In beiden Fällen bedeutet die Verfolgung dieses Gesamtnutzenziels im Zweifel aber auch Verzicht für den Einzelnen, da andernfalls eher Stillstand als Entwicklung möglich ist.

**Volkswirtschaftslehre
und Mediation sind
beide dem Gesamtnutzen
verpflichtet**

Wie erklärt die Volkswirtschaftslehre den Prozess der Gesamtnutzenverfolgung? Die Volkswirtschaftstheorie beruht auf der Zielvorstellung, dass über knappe wirtschaftliche Güter bei alternativ möglichen Verwendungen in zweckmäßiger Weise

disponiert wird (wirtschaftliches Handeln nach dem Ökonomischen Prinzip). In einer funktionierenden Marktwirtschaft sorgt der Wettbewerb dafür, dass die besten Bedingungen für den Faktoreinsatz gesucht werden. So erfolgt über Wirtschaften die Regelung von Produktionszielen, Produktionsmethoden, Produktverteilung und Standortwahl mittels Angebots- und Nachfragemechanismen und die damit verbundenen Preisbewegungen. Das Gleichgewicht wird durch die freie Entscheidung der Marktbeteiligten geschaffen.

Überfluss macht Wirtschaften jedoch unnötig. Bei tatsächlich oder vermeintlich frei verfügbaren (überschüssigen) Gütern scheint Wirtschaften überflüssig. Erst bei genauer Betrachtung stellt man fest, dass viele scheinbar ausreichend vorhandene Güter, wie zum Beispiel Luft, Wasser, Natur und Umwelt, in Wirklichkeit ebenfalls begrenzt sind. Um ihre Wertigkeit festzustellen und dieser Rechnung zu tragen, müssen andere Wege begangen werden.

Als Möglichkeiten bieten sich die Schaffung eines „künstlichen Markts“ oder laufende Einzelfallentscheidungen an. In vielfacher Weise könnte hier Umweltmediation hilfreich sein und zu ausgewogenen (nachhaltigen) Lösungen beitragen:

1. Bei der Schaffung des entscheidungsrelevanten Datenkranzes: Hier wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht der Versuch interessant, den "Produktionsfaktor" Umwelt/Natur in eine ökologische Gesamtrechnung anstelle oder neben einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung einzubeziehen, und zwar insbesondere bei der schwierigen Bewertung "freier Güter", für die kein Marktpreis existiert. Um Einigung zu derartigen Bewertungen muss politisch gerungen werden – hier könnte Mediation Unterstützung bieten. Beteiligte eines solchen Mediationsverfahrens könnten zum Beispiel die Regierung, das Statistische Bundesamt und ein Beirat sein, in dem die wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen vertreten sind.
2. In einem zweiten Schritt könnte Mediation bei der Entwicklung und Etablierung eines geeigneten Steuerungsinstrumentariums auf einem „künstlichen Markt“ helfen, eines Systems von Steuern, Gebühren und Abgaben, das hochkontrovers diskutiert werden dürfte.
3. Eine weitere Einsatzmöglichkeit für Umweltmediation bietet sich als Hilfsmittel zur Gewinnung ausgewogener und quasi gleichgewichtiger Lösungen bei ökonomisch und ökologisch bedeutsamen Einzelfallentscheidungen.
4. In einem noch vorgeschalteten Schritt könnte es auch sinnvoll sein, schon das Procedere zur Umsetzung der oben genannten Verfahren im Rahmen einer Mediation "auszuhandeln".

Umweltmediation zum Beispiel zur Unterstützung der Einführung einer ökologischen Gesamtrechnung oder eines ökologischen Steuer- und Abgabensystems

**Erfolgreiche
Umweltmediation
ist wertschöpfend!**

5. Von Experten wird Mediation immer wieder als "zeit-, kosten- und nervensparend" bezeichnet. Wenn und wo dies tatsächlich gelingt (in den USA scheint dies der Fall zu sein, beim vorliegenden ICE-Fall scheint dies eher zweifelhaft), wird das Instrument Mediation zusätzlich zu einer volkswirtschaftlich interessanten Größe, und zwar von wertschöpfender Qualität: Die durch Zeit- und Kostenersparnis verfügbaren Mittel können wirtschaftlich, das heißt wertschöpfend, eingesetzt werden. Letztlich kann auch der in einer einvernehmlichen (gütlichen) Lösung liegende Effekt der Befriedung und Befriedigung bei den (Konflikt-)Parteien in seiner das Arbeits- und Geschäftsklima positiv gestaltenden Kraft eine volkswirtschaftlich relevante Größe bedeuten.

Umweltmediation ließe sich also durchaus zur Optimierung volkswirtschaftlicher Vorgänge mit Umweltrelevanz nutzen. Die dahinter stehende Erkenntnis lautet:

Mediation korrespondiert mit Demokratie und freier Wirtschaft

Mediation entspricht wie die marktwirtschaftliche Ordnung den Prinzipien der Demokratie und damit der in Deutschland herrschenden Gesellschaftsordnung. Wie die marktwirtschaftliche Ordnung im Gegensatz zur zentralistischen Steuerung steht, bei der alle wesentlichen Entscheidungen durch Planungsbehörden getroffen werden (was die Folgen von Fehlentscheidungen mangels öffentlicher Korrekturmechanismen ins Überdimensionale wachsen lässt!), steht die Mediation im Gegensatz zum oktroyierten Konfliktentscheid.

Eine volkswirtschaftliche Bewertung der Umweltmediation ist neben der hier angestellten Gesamtbetrachtung eingeschränkt auch für den Einzelfall des Neubaus einer ICE-Trasse anzustellen. Hier handelt es sich dann um eine mikroökonomische Einzelfallbetrachtung, in welcher das Bauvorhaben als "Unternehmen" im weiteren Sinne angesehen werden kann. Die Problemlage ist dabei von Kriterien bestimmt wie Energie- und Naturverbrauch, Luftverschmutzung, Umweltbelastung, Lärm, konkurrierende Flächennutzung, Auswirkungen auf die Arbeitsplatzsituation und Auswirkungen auf das regionale Inlandsprodukt beziehungsweise die Leistungsfähigkeit einer Region. Unter Einbeziehung der Interessenvertreter für die genannten Einzelbereiche kann hier zumindest tendenziell ein volkswirtschaftspolitisch relevantes und damit modellhaftes Ergebnis für das gesamte Staatsgebilde erzielt werden. Vorausgesetzt es gelingt, im Rahmen einer Umweltmediation als Ergebnis eine bessere Faktorkombination – sprich höhere Wertschöpfung – herbeizuführen, als dies bei einem herkömmlichen Verwaltungsverfahren möglich gewesen wäre.

10.2.7. Umweltmediation – die betriebswirtschaftliche Sicht

(SABINE RUNKEL)

Bei der Einschätzung der Umweltmediation aus dem Blickwinkel der Betriebswirtschaft gilt es, verschiedene Aspekte vor dem Hintergrund des praktischen Einsatzes eines Umweltmediationsverfahrens zu berücksichtigen. Dies wird anhand des fiktiven Beispiels um den Neubau einer ICE-Bahntrasse zwischen zwei deutschen Großstädten deutlich.

Eine Betrachtung von Seiten der Betriebswirtschaft ist hier insbesondere für drei der beteiligten Konfliktparteien relevant: Da ist zum einen die Deutsche Bahn AG, welche die neue, 150 km lange Bahnstrecke zwischen zwei Großstädten mit Anbindung an die dortigen Flughäfen so rasch wie möglich realisieren möchte. Mit Hilfe dieser attraktiven schnellen Verbindung zwischen den beiden Metropolen werden insbesondere Hoffnungen auf die Gewinnung von Geschäftskunden und Berufspendlern gesetzt, die zukünftig die komfortable Reise im ICE-Waggon der Fahrt mit dem Firmen-PKW oder dem eigenen Fahrzeug vorziehen werden.

Zum anderen wird die neue ICE-Trasse, hindernisfrei ausgebaut, denjenigen Industrieunternehmen, welche am Bau der Hochgeschwindigkeitszüge beteiligt sind, die Möglichkeit bieten, ausländischen Interessenten die ausgefeilte Technologie der Züge bei Tempo 300 vorzustellen und auf diese Weise interessierte Neukunden zu gewinnen. Darüber hinaus werden auch die beiden der ICE-Trasse mit einem Haltepunkt angeschlossenen internationalen Flughäfen den zügigen Bau der Bahnverbindung forcieren, da mittels dieser Schnellverbindung ein problemloses Pendeln der Fluggäste zwischen den Flughäfen möglich wäre. Kostenintensive Kurzstreckenflüge im Inland könnten entfallen.

Grundsätzliches Ziel der beteiligten Parteien aus den Interessengruppen Deutsche Bahn, Industrie und Flughafenbetreiber ist somit die möglichst verzögerungsfreie Fertigstellung der Bahnstrecke, um eine rasche Einbindung in die Gesamtkonzeption zu erzielen.

**Starke betriebswirtschaftliche Interessen
und starker Widerstand**

Dieser Vorstellung stehen nun die Interessen von Anwohnern der geplanten ICE-Trasse, von Umwelt- und Naturschutzverbänden sowie von verschiedenen Bürgerinitiativen entgegen. Die zuständigen Behörden streiten zudem noch untereinander. Die Folgen sind abzusehen: Jahrelange Planungs- und Zulassungsverfahren, gekoppelt mit Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit, führen zu einer Eskalation des Konflikts um den Bau der Bahnstrecke. Gewalttätige Übergriffe in Form von Anschlägen oder Blockaden durch Gegner des neuen Bahnabschnitts müssen befürchtet werden. Letztendlich endet der Konflikt vor Gericht, weil keine

der Streitparteien die von den zuständigen Verwaltungsbehörden im Zulassungsverfahren getroffene Entscheidung akzeptiert.

Ergänzend zu den gesetzlich normierten Planungs- und Zulassungsverfahren und darüber hinaus alternativ zu kostenintensiven und nervenaufreibenden Gerichtsprozessen könnte sich dagegen im Rahmen eines Umweltmediationsverfahrens allen Konfliktparteien die Möglichkeit eröffnen, ihre Interessen zu artikulieren und dem Gegenüber vorzustellen. Gegenseitige Information bedeutet Kommunikation miteinander, und die gemeinsame Suche nach einer allseits akzeptierten Regelung des Konflikts zeigt neue Wege aus den festgefahrenen Auseinandersetzungen, die ansonsten für alle Streitparteien in einer emotionsgeladenen Sackgasse enden würden. Umweltschutzbezogene Aspekte bleiben nicht auf der Strecke, sondern können in die Diskussion mit einbezogen werden.

Gerade für die Deutsche Bahn, aber auch für Industrie und Flughafenbetreiber könnte mit Hilfe von Mediation gegenüber möglichen jahrelangen Gerichtsverfahren eine enorme Zeitersparnis gelingen, wenn innerhalb des Mediationsverfahrens ernsthaft und zügig gearbeitet wird. So zeigen Erfahrungen aus den USA, dass auch komplizierte Streitigkeiten innerhalb weniger Monate beigelegt werden können.

Mediation kann auch strategische und marktwirtschaftliche Vorteile bringen

Die gemeinsame Lösungssuche im Konfliktfall könnte sich für die Deutsche Bahn marketingstrategisch positiv auswirken, um das Bild eines im Sinne der Umwelt handelnden und für den kritischen Dialog mit dem Bürger offenen "Unternehmen Zukunft" zu formen. Auf diese Weise könnte es gelingen, das Image der Deutschen Bahn, der in der breiten Öffentlichkeit noch häufig das Bild eines zugeknöpften, schwer beweglichen Unternehmensriesen anhaftet, in ein umweltbewusstes und flexibles Zukunftsunternehmen zu wandeln. Transparenz nach innen wie nach außen ist hier der Schlüssel zu einer erfolgreichen Öffentlichkeitsarbeit.

Für alle Interessengruppen im Fall "ICE-Trasse" sollte gelten: Selbstkontrolle statt Fremdbestimmung. Die Umweltmediation als Konzept zur eigenverantwortlichen Regelung der Auseinandersetzungen könnte dabei sowohl als kosten- als auch als zeitsparende Ergänzung zu den üblichen Planungs- und Zulassungsverfahren dienen. Zudem könnte sie als alternatives Instrument zu den sich sonst meist an eine getroffene behördliche Entscheidung anschließenden Gerichtsverfahren wirken. Die durch die Vermeidung langjähriger gerichtlicher Prozesse erzielten Kosteneinsparungen könnten wiederum investiv für andere Projekte eingesetzt werden.

Einsparungen durch Vermeidung von Gerichtsverfahren

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es in den USA im Gegensatz zu Deutschland durchaus üblich ist, den von einem umweltrelevanten Großvorhaben betroffenen Bürgern oder Städten und Kommunen sogenannte Kompensationsleistungen anzubieten. So erklärt sich der Vorhabenträger beispielsweise zu dem Bau eines öffentlichen Schwimmbades oder der Schaffung einer der Allgemeinheit als Naherholungsgebiet dienenden Parkanlage bereit.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Das zunehmende Mobilitätsbedürfnis der Bevölkerung erfordert entsprechende Infrastrukturmaßnahmen und stellt damit eine Herausforderung an die technologische Innovationsfähigkeit sowie die Ausweitung der notwendigen logistischen Maßnahmen dar. Die konventionellen Wege der Planung und Entscheidung haben sich gerade vor dem Hintergrund des regelmäßig entstehenden massiven Widerstands gegen große Verkehrsvorhaben als wenig geeignet erwiesen, die auftretenden Konflikte zu entschärfen.

Die Kosten-Nutzen-Relation bei Einsatz eines Umweltmediationsverfahrens zur flexiblen und modernen Form der Konfliktbewältigung dürfte sich in Ergebnis als positiv ausweisen.

10.2.8. Umweltmediation – die pädagogische Sicht

(BEATE GÜNTHER)

Umweltmediationsverfahren sind komplexe Vermittlungs- und Lernprozesse. Sie lassen sich im Hinblick auf ihre aufklärerische, einem "Empowerment" der Beteiligten (vergleiche hierzu den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.2.2.) verpflichteten Zielsetzung auch als eine besondere Form der politischen (Erwachsenen-)Bildung beschreiben, die jedoch den Rahmen klassischer Seminare sprengt und sich zu einer Dienstleistung zur Problemlösungssuche wandelt.

Umweltmediation dient der politischen Bildung

Dabei haben die Mediatoren die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für diesen Lernprozess zu gestalten. Sie entscheiden im wesentlichen über das Setting eines Mediationsverfahrens. Die Organisation und das Verfahrensmanagement von Umweltmediationsverfahren weisen vielfältige Ähnlichkeiten mit der Vorbereitung und Durchführung von größeren Konferenzen oder Bildungsveranstaltungen auf. Die Mediatoren legen in Abstimmung mit den Beteiligten die Spielregeln für eine faire, gemeinsame Arbeit fest. Damit diese auch eingehalten werden, werden den Mediatoren führungsähnliche Aufgaben abverlangt, die sie, vergleichbar

guten Pädagogen, fachkompetent, situationsadäquat und ihrer Persönlichkeit entsprechend erfüllen müssen.

In dem gewählten Planungskontext für eine neue Hochgeschwindigkeitstrasse für einen ICE wird zum Beispiel an die eingebundenen Techniker und Planer der Anspruch gestellt, technische und planungsrechtliche Sachverhalte allgemeinverständlich und dennoch sachlich richtig zu vermitteln an Menschen mit sehr unterschiedlichem Vorverständnis. Diese Fähigkeit, eigenes oder fremdes Alltags- und Expertenwissen in dieser Weise zu vermitteln, ist bekanntermaßen keineswegs selbstverständlich.

**Mediationsteilnehmer
lernen, sich auch
gegenüber Personen
mit anderem Hinter-
grund verständlich
zu machen**

Eine entsprechende Informationsaufbereitung und angemessene didaktische Reduktion ist klassisches Pädagogenhandwerk. Nicht nur die Mediatoren, sondern auch möglichst viele andere Beteiligte sollten dieses in hinreichendem Maße beherrschen oder dazu angeleitet werden. Dies spielt zum Beispiel für die Effektivität der Mediationssitzungen sowie für eine planungsbegleitende Öffentlichkeitsarbeit eine wesentliche Rolle. Die Bewohner der Orte, die von einer Trassenführung berührt sind, sollten verstehen können, was und wie geplant wird und welche Möglichkeiten der Information und Beteiligung sie haben.

Andererseits werden Planer und Behördenvertreter mit Vorbehalten, Ansprüchen und Ängsten konfrontiert, die nicht in bewährte technische und verwaltungsorganisatorische Kategorien passen und daher oftmals als planungsrechtlich nicht entscheidungsrelevant abqualifiziert werden.

Die Mediatoren haben die Aufgabe, dieses - auch als "Experten-Laien-Dilemma" bekannte - Phänomen so aufzulösen, dass alle Beteiligten ohne Gesichtsverlust Fragen stellen und Vertrauen auch in die verschiedenen Formen von Information der "gegnerischen" Seite entwickeln können. Dies kann bei einer Trassenplanung bedeuten, dass zum Beispiel Bürgerängste oder unterschiedliche Interpretationen der potentiellen Lärmbelästigung zunächst einmal als solche respektiert werden und von den Mediatoren oder anderen Beteiligten "Übersetzungshilfe" zwischen den Beteiligten geleistet wird.

"Empowerment" aller Beteiligten unter fairen Rahmenbedingungen umfasst jedoch mehr. Es geht auch darum, einen Rahmen zu schaffen, in dem beispielsweise die Naturschützer den Bahntechnikern zuhören und umgekehrt. Alle Beteiligten, zum Beispiel auch zerstrittene Behördenvertreter mit einer längeren Konfliktvorgeschichte, sollen angehalten werden, im Verlauf der gemeinsamen Zusammenarbeit und des gemeinsamen Lernprozesses in einer Gruppe die eigenen Positionen und Interessen angemessen darzulegen, zu verhandeln und dies

auch den anderen Beteiligten zuzugestehen. Die Beschäftigung mit einem breiten Spektrum an Sachfragen, die Auseinandersetzung mit Emotionalität, Strategien, politischen Rahmenbedingungen, praktisches Austesten bei einem Ortstermin, wie stark etwa der Druck eines vorbeifahrenden Zuges wirklich ist, weisen Aspekte ganzheitlichen Lernens auf.

Auch wenn die Positionen sich einander nicht so weit inhaltlich annähern im Sinne einer Lösung, die allen Vorteile bringt, so kann sich durch die Reflexion des eigenen Konfliktverhaltens, der Auseinandersetzung mit anderen in einer Gruppe im Sinne des Transformationsansatzes (vergleiche den Beitrag von KESSEN & ZILLEBEN, Kapitel 2.2.) auch ein persönlicher Gewinn aus der Beteiligung an einem Mediationsverfahren ergeben. Dies gilt selbstverständlich auch für die Mediatoren.

Mediation ist eine alte Kulturtechnik. Interpretiert man sie als Lernprozess in dem dargestellten Sinn, so ist sie in unserem kulturellen Kontext letztlich einem humanistischen Bildungsverständnis verpflichtet.

10.2.9. Umweltmediation – die psychologische Sicht

(HANS-JOACHIM FIETKAU)

? Eine uns gestellte Frage lautet: "Wie sieht die Lage aus Sicht der verschiedenen Fachdisziplinen aus?"

Es gibt jedoch mit Bezug auf das konkrete Fallbeispiel keine "Sicht der Psychologie". Es kann Sichtweisen einzelner Personen geben, die in unterschiedlicher Weise disziplinar geprägt sind, deren Haltung zu lebensweltlichen Problemen jedoch nur sehr bedingt auf ihr Fach reduziert werden dürfen und sollten!

Es kommt auf die einzelnen Personen an

Ich versetze mich deshalb nun versuchsweise in die Sicht eines Mediators, der auf der Basis dieser Problemskizze die Lage beurteilen soll. Zunächst würde es wohl erforderlich, mehr zu erfahren und die handelnden Personen kennenzulernen. Hierbei ist es mir wichtig, nicht zu vergessen, dass es letztlich nicht darauf ankommt, dass *ich* die Lage "richtig" (was immer das heißen soll) einschätzen kann, sondern dass *die Beteiligten* ihre Lage gut einschätzen können!

? Die zweite Frage lautet: "Eine Chance für die Umweltmediation?"

Hierbei sollte es vielleicht weniger darum gehen, den Fall als eine Chance für die Mediation zu begreifen, sondern darum zu fragen, ob die Mediation eine Chance für den Fall ist. Fasst man die Frage so auf, wird es für den weiteren Gang der Dinge gut sein, wenn die Konfliktbeteiligten und der Mediator hierzu in einer geordneten Vorbereitungsphase eine differenzierte Einschätzung entwickeln. Auch diese Vorbereitungsphase muss ergebnisoffen sein, das heißt auch das Ergebnis, dass der Fall sich nicht für Mediation eignet oder die Mediation oder der Mediator nicht für den Fall et cetera, muss möglich bleiben!

Der Psychologie verdanke ich eine Vielzahl von Sichtweisen und Handlungsoptionen in konflikthafter Situationen. Eine möchte ich an dieser Stelle hervorheben:

 **Es kann wichtiger sein, nach guten Fragen zu suchen als nach Antworten, und es kann wichtiger sein darüber nachzudenken, wie gute Antworten möglich werden, als darüber, was eine gute Antwort ist!**

10.3. Reflexionsfragen

Die folgenden Fragen sollen Sie nochmals abschließend zum Nachdenken anregen. Sie dienen weniger der Überprüfung von fachlichem Lehrstoff, sondern vielmehr Ihrer eigenen Standortbestimmung als jemandem, der oder die sich in Sachen Umweltmediation kundig machen möchte. Wo sehen Sie sich jetzt?

 **Welcher Art waren die Umweltkonflikte, mit denen Sie bisher in Berührung kamen?**

 **Wie wurden sie bearbeitet? Was war die Folge?**

 **Was war oder ist in der Regel Ihre Rolle dabei?**

 **Was hat Sie zunächst an Umweltmediation interessiert?**

 **Haben Sie schon einmal persönlich Konfliktmittlung erlebt (auch in anderen Bereichen)?**

 **Was war anders? Was davon konnten Sie in den Ausführungen dieses Studienbriefs wiederfinden?**

Wie war Ihre Einstellung zum Thema Umweltmediation, bevor Sie diesen Studienbrief gelesen haben? Wie ist *jetzt* Ihre Haltung zu Umweltmediation (nach der Lektüre des Studienbriefs)? Was hat sich in Ihrer Einstellung verändert?

Was hat Sie persönlich am meisten angesprochen, beeindruckt, überzeugt? Was am wenigsten?

Konnten Sie sich in der Vielfalt der fachspezifischen Sichtweisen im vorangegangenen Abschnitt auch wiederfinden? Was hat die Zusammenschau der verschiedenen Perspektiven bei Ihnen bewirkt?

Könnten Sie sich in Ihrem Arbeitsfeld auch vorstellen, Umweltmediation nutzbringend einzusetzen? Wo wäre das eventuell der Fall, und wie würden Sie das angehen?

Was wünschen Sie sich hinsichtlich Umweltmediation für die Zukunft? Für unsere Gesellschaft, für Ihre persönliche Arbeit und für das Aufbau-seminar zum Studienbrief?

Wenn Sie mögen, können Sie Ihre Gedanken, Anregungen und Wünsche zu diesen Fragen gerne auch dem Förderverein Umweltmediation mitteilen (Adresse siehe den folgenden Exkurs im Anhang zu diesem Studienbrief). Der Förderverein und die Autorengruppe freuen sich auf Ihre Meinung und Rückmeldung. In diesem Sinne wünschen wir Ihnen noch viel Erfolg und produktive Konflikte!

Anhang

Exkurs: Das Projekt „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“

Vorspann:

Das diesem Studienbrief zugrundeliegende Studienprogramm wurde auf Initiative und unter Mitarbeit des Fördervereins Umweltmediation e.V. entwickelt und von diesem finanziert. Ausschließliche Aufgabe des Fördervereins ist es, das Projekt „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“ für die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. durchzuführen. Eine realistische Beurteilung der in Deutschland ablaufenden Prozesse zu mehr Bürgerbeteiligung ist nicht möglich, ohne diese von allen wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen getragene Initiative miteinzubeziehen. Im Rahmen dieses Exkurses sollen deshalb das Projekt und seine Organisation dargestellt werden.

Das Projekt „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“ hat seinen Ursprung im gesellschaftlichen Engagement zweier bedeutender deutscher Institutionen auf dem Sektor des Umweltschutzes.

Die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. (AGU) wurde im Jahre 1970 gegründet. Sie hat ihren Sitz in Bonn und umfasst ca. 400 Mitglieder aus allen gesellschaftlichen Bereichen. Ihr Ziel ist die Förderung des umweltbezogenen Meinungs- und Informationsaustausches zwischen den großen gesellschaftlichen Gruppen in Deutschland als Organisation und Konzentration des vorparlamentarischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses. Die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. in Bonn beschäftigt sich seit Beginn der 90er Jahre intensiv mit der Umweltmediation als Möglichkeit, Umweltkonflikte unter größerer Beteiligung der Bürger zu lösen.

Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt in Osnabrück ist im Rahmen des Leitgedankens „Neue Wege der Umweltkommunikation“ auf die Umweltmediation nahezu zeitgleich aufmerksam geworden. Der Gedanke, eigene Projekte besser durchzuführen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse wirkungsvoll in die Praxis umzusetzen, führte zu einer Beschäftigung mit dem Thema Mediation. Vor dem Hintergrund einer häufig mangelhaften sachlichen Aufarbeitung von Konfliktthemen im Umweltbereich wurde die Umweltmediation als Möglichkeit entdeckt, diesen anderen Weg der Kommunikation bei Umweltkonflikten einzuschlagen.

Gemeinsam verfolgen beide Institutionen heute das Ziel, das Instrument der Umweltmediation in Deutschland bekannter zu machen, seine Einsatzmöglichkeiten auszuloten und – soweit sinnvoll - zu einem verstärkten Einsatz in Deutschland beizutragen.

Ein vierjähriges Projekt der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. in der Größenordnung von 2,5 Millionen DM soll die Grundlagen zur Implementierung der Umweltmediation in Deutschland schaffen. Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt fördert dieses Vorhaben mit 2 Millionen DM. Der Eigenanteil in Höhe von 500.000 DM wird von der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. und ihren Partnern aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Wissenschaft (Abbildung 18) aufgebracht.

Gegenstand des Projekts ist die Untersuchung der Möglichkeiten und Grenzen der Umweltmediation und ähnlicher Verfahren in Deutschland im Rahmen einer

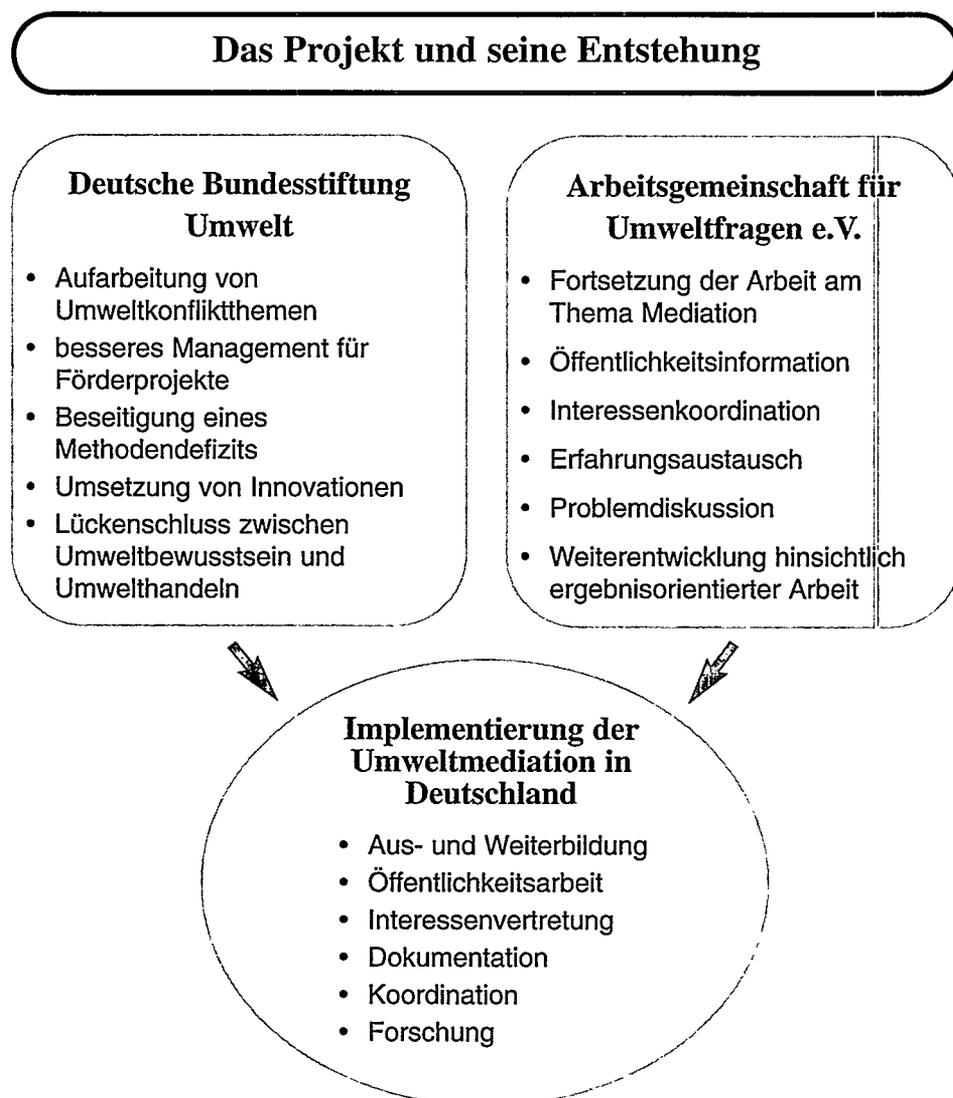


Abbildung 17: Die Entstehung des Projekts

geeigneten Versuchsanordnung. Mit der Förderung einer sinnvollen Verwendung des Verfahrens als Mittel einer ergebnisorientierten Umweltkommunikation soll den veränderten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in Deutschland Rechnung getragen werden. Dabei stellt die mögliche Einbindung der Umweltmediation in die verwaltungsrechtlichen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren nur einen Teil des Aufgabenspektrums dar.

Die vorgenannten Ziele sollen insbesondere über folgende Arbeitsschwerpunkte erreicht werden:

- Information der wichtigen Gruppen Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, öffentliche Verwaltung, Kommunen, Bildung und Wissenschaft, Rechtswesen, Umweltverbände und Medien. Informationsmittel sind Veranstaltungen von Seminaren und Workshops, die zielgruppengerecht zugeschnitten sind, Entwicklung von Datenbanken (Verfahren, Mediatoren, Literatur), Vortragsfolien,

Die Arbeitsgemeinschaft Umweltmediation e.V. und ihre Partner



Abbildung 18: AGU und Partner

Schautafeln, Pressearbeit, Präsentation des Projekts und seines Infopakets im Internet und Herausgabe einer umfangreichen Infobroschüre und der vierteljährlich erscheinenden Informationsschrift „das projekt“.

- Aus- und Weiterbildung der Praktiker und Nutzer der Mediation. Speziell darauf ausgerichtete Seminare mit nationalen und internationalen Fachleuten auf dem Gebiet der Umweltmediation sollen dazu beitragen, Erfahrungen auszutauschen, sich zu informieren und weiterzubilden. Der vorliegende Studienbrief ist ebenfalls Teil des Konzepts zur Heranführung der potentiellen Anwender der Umweltmediation an das Instrument und seine Möglichkeiten.
- Initiierung und Förderung von Forschungsvorhaben zur unmittelbaren Projektbegleitung, zur Rolle der Umweltmediation im gesellschaftlichen Prozess und ihrem Einfluss auf Verfahrensabläufe, zu Auswirkungen einvernehmlicher Konfliktregelungsinstrumente auf das institutionelle Design und Untersuchungen zu einzelnen projektrelevanten Aspekten der Mediation.
- Herausarbeiten der Bedingungen, unter denen sich Umweltmediation in Deutschland als geeignete Methode der Konfliktregelung erweisen kann.
- Optimierung des Instrumentariums der Umweltmediation durch Setzen von Standards (vergleiche die „Standards für Umweltmediation“ im Anhang) und laufende Verbesserungen des Instruments aufgrund der Erkenntnisse der Forschung und des praktischen Einsatzes. Dabei kann unter anderem auf die vielfältigen Erfahrungen, die in den USA mit der Durchführung von Mediationsverfahren im Umweltbereich gemacht wurden, aufgebaut werden. Eigene Umfragen werden durchgeführt.
- Laufende Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Einsatz von Umweltmediation. Im Einvernehmen mit dem Gesetzgeber soll versucht werden, den Einsatz der Umweltmediation so zu organisieren, dass die Durchführung eines Mediationsverfahrens auch einen Beitrag zur Optimierung formeller Verwaltungsverfahren leisten kann.
- Kontaktpflege zu allen wichtigen Gruppen, die sich mit dem Thema Mediation beschäftigen.
- Initiierung eines Erfahrungsaustausches der praktizierenden Mediatoren in Deutschland untereinander und im internationalen Bereich.

Der Förderverein Umweltmediation e.V.

Das Projekt sollte wegen seiner grundsätzlichen politischen und gesellschaftlichen Bedeutung auf eine breite Basis gestellt werden. Deshalb wurden neben

den Partnern der AGU weitere interessierte und engagierte gesellschaftliche Gruppen einbezogen. Dies war auch Hintergrund für die Errichtung des Fördervereins Umweltmediation e.V., der am 19. Januar 1998 in Bonn gegründet wurde. Der Förderverein soll alle wichtigen gesellschaftlichen Zielgruppen (vergleiche Abbildung 19) über das Thema Umweltmediation in Deutschland informieren. Mittlerweile hat der Förderverein 14 Mitglieder (vor allem aus den Bereichen Wirtschaft, Mediationspraxis, Bildung, Wissenschaft und Forschung), die die Diskussion über das Thema Umweltmediation in Deutschland vorantreiben. Als Schirmherrin konnte Klaudia Martini (Staatsministerin für Umwelt und Forsten, Rheinland-Pfalz) gewonnen werden.

Eine Förderung des Gedankens der Umweltmediation ist auf vielerlei Art möglich. Denkbar sind zum Beispiel Mittelzuweisungen von Spendern oder Sponsoren oder Hilfe bei der Mittelbeschaffung. Eine Mitgliedschaft im Förderverein dürfte allerdings die nachhaltigste Form der Unterstützung sein.

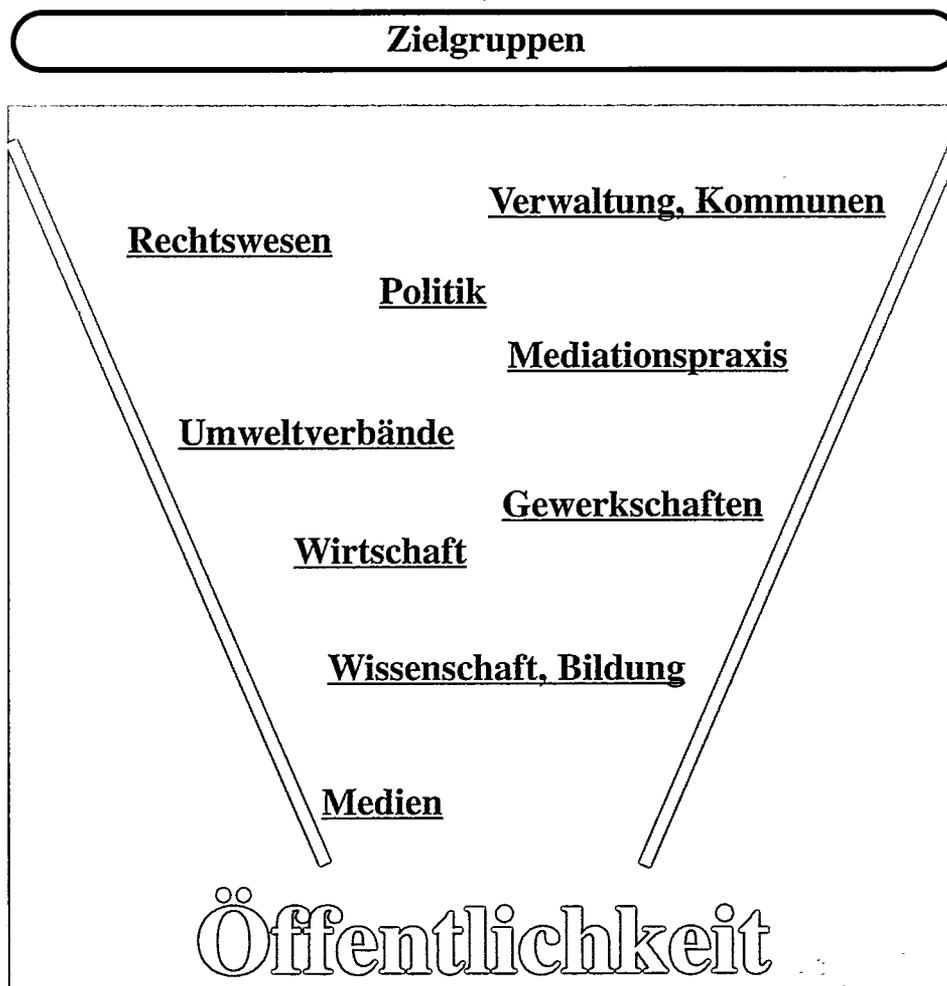


Abbildung 19: Zielgruppen

Mitglieder des Vereins können alle natürlichen oder juristischen Personen des privaten oder öffentlichen Rechts werden, die sich für seine Ziele engagieren. Der Mitgliedsbeitrag beträgt 2.500,- DM für juristische Personen und 1.000,- DM für natürliche Personen im Kalenderjahr. Dieser Beitrag kann auch als Sachleistung eingebracht werden.

Aufgaben und Ziele des „Förderverein Umweltmediation e.V.“

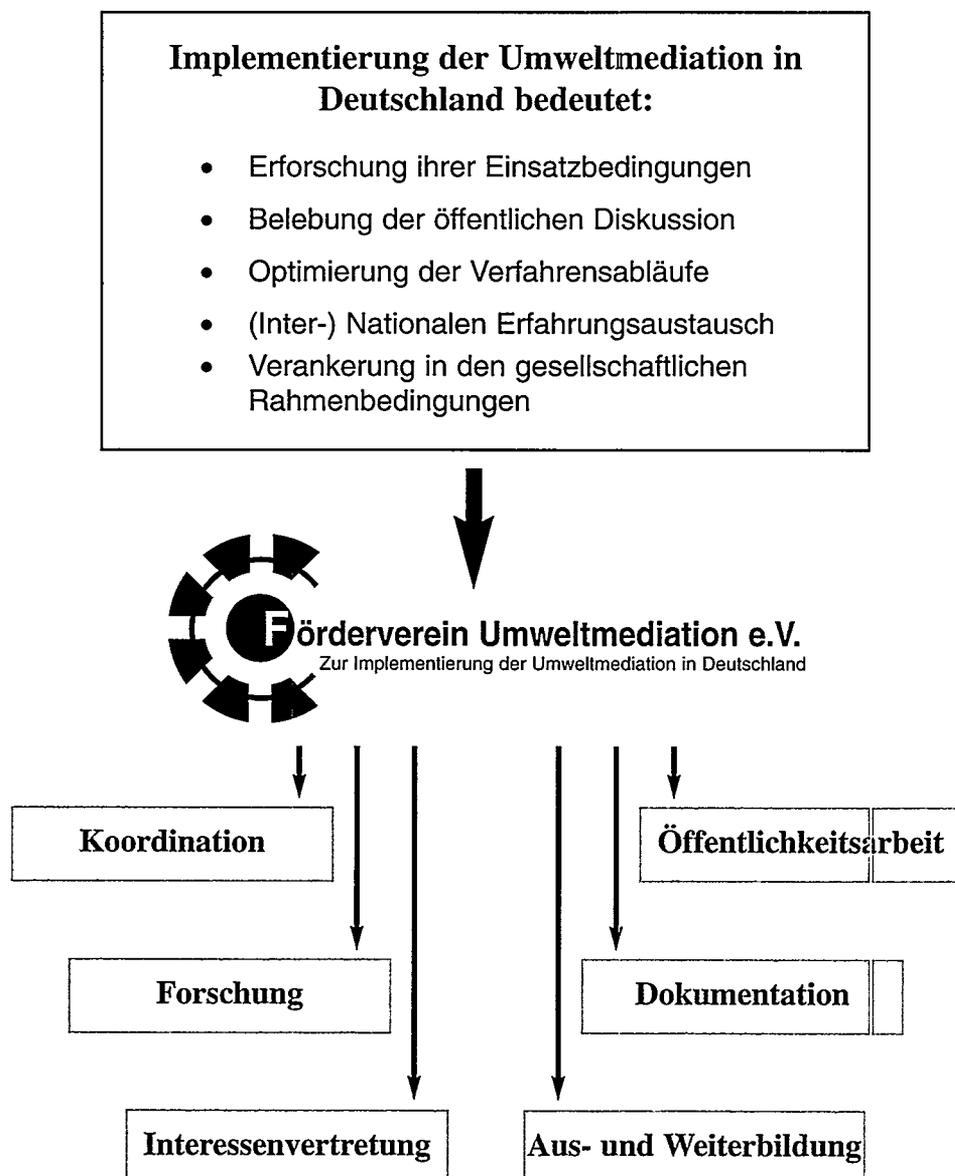


Abbildung 20: Aufgaben und Ziele des „Förderverein Umweltmediation e.V.“

Der Förderverein Umweltmediation e.V. im Überblick

Die Mitglieder des Fördervereins

Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. (AGU)*
Bundesdeutscher Arbeitskreis für umweltbewusstes Management e.V.
(B.A.U.M.)*
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)*
Deutsche Gesellschaft für Mediation e.V., Hagen
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Interessengemeinschaft Umweltmediation e.V. (IGUM)*
International Network for Environmental
Management (INEM)*
Media Concept – Öffentlichkeitsarbeit
Fischer-Appelt GmbH*
Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)*
soft-use Computerprogramme GmbH*
Roland Breinlinger, Berlin
Erika Dechert-Knarse, Berlin*
Beate Günther, Berlin
Stefan Kessen, M.A., Münster
Ulrich Langer, Pinnow
Christian Lippmann, Berlin
Rechtsanwalt Dr. Frank Schmidt, Nürnberg*
Prof. Dr. Horst Zilleßen, Universität Oldenburg*

* = Gründungsmitglied

Schirmherrin

Klaudia Martini
(Staatsministerin für Umwelt und Forsten, Rheinland-Pfalz)

Die Mitglieder des Vorstandes

Prof. Dr.-Ing. E.h. Kurt Oeser (Vorsitzender, AGU, z. Zt. beurlaubt)
Dr. Wolfgang Pretzer (Stellvertreter, Hoechst AG)
Dr. Horst Heuter (Schatzmeister, DGB)
Dr. Maximilian Gege (B.A.U.M.)
Monika Groner (IGUM)

Die Mitglieder des Beirats

Volker Angres (ZDF, Mainz)

Erika Dechert-Knarse (IGUM, Berlin)

Oliver Drifthaus (NABU, Stuttgart)

Dr. Herlind Gundelach (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Hessen)

Winfried Hamacher (GTZ, Bonn)

Herbert Hamele (ECOTRANS, Saarbrücken)

Gisela Hartmann (ICLEI, Nordhausen)

Dr. Bernd Heins (IG BCE, Hannover)

Dr. Zadok S. Lempert (INEM, Hamburg)

Dr. Frank Schmidt (Nürnberg)

Prof. Dr. Christian Schrader (BUND, Göttingen)

Dr. Roswitha Sehringer (Bielefeld)

Dr. Peter M. Wiedemann (Forschungszentrum Jülich)

Prof. Dr. Horst Zilleßen (Universität Oldenburg)

Wissenschaftliche Begleitung

Prof. Dr. Wolfgang Perschel

Expertenkreis Forschung

Prof. Dr. Stephan Breidenbach

Dr. Hans-Joachim Fietkau

Dr. Herlind Gundelach

Prof. Dr. Ortwin Renn

Prof. Dr. Christian Schrader

Prof. Dr. Horst Zilleßen

Arbeitsvereinbarung des Runden Tisches Bremen

1. Zielsetzung, Aufgaben und Zeitrahmen

- 1.1 Der Runde Tisch dient der Vorbereitung des rechtlich vorgeschriebenen Planfeststellungsverfahrens für eine Reststoffdeponie.
- 1.2 Aufgaben bestehen in der Sammlung und Erörterung aller bedeutsamen Themen und Probleme, die mit der Standortwahl für eine Deponie in Beziehung stehen und der Erarbeitung entsprechender Empfehlungen. Dazu beschließt der Runde Tisch einen Katalog von Aufgaben und einen damit verbundenen Zeitplan.
- 1.3 Nicht zu klärende Fragen sind präzise zu beschreiben. Der Runde Tisch kann bei zuständigen Behörden anregen, zur Klärung dieser Fragen Gutachten zu vergeben.
- 1.4 Der Runde Tisch wird Empfehlungen und Stellungnahmen an den SUS und an die zuständigen politischen Gremien abgeben. Er informiert die Öffentlichkeit über diese Arbeit. Der SUS verpflichtet sich, abweichende Entscheidungen jeweils schriftlich öffentlich zu begründen.

2. Zusammensetzung, Rechte, Pflichten

- 2.1 Je eine(n) ständige(n) Vertreter(in) mit Stimmrecht entsenden
 - Gesamtbeirat
 - Ortsamtsleiter
 - Recyclinghöfe
 - BUND, Robin Wood, WWF, etc.
 - GNUU
 - Landesverband der Gartenfreunde
 - BDE-Landesverband Bremen
 - Unternehmensverband Bremen
 - Deutscher Gewerkschaftsbund Bremen
- 2.2 Mit beratender Stimme erhalten je einen Sitz
 - SUS
 - SWMT
 - BEB
 - Deputation für Umweltschutz
 - Planungsamt
- 2.3 Die Beteiligten verpflichten sich zur konstruktiven Mitwirkung im Sinne der Zielsetzung. Im Falle der Verhinderung ist die Entsendung eines/einer StellvertreterIn möglich. Die StellvertreterInnen können an allen Sitzungen teilnehmen.
- 2.4 Zur Klärung bestimmter Sachfragen können Sachverständige angehört werden.
- 2.5 Eine Erweiterung des Kreises der stimmberechtigten Beteiligten erfolgt auf Einladung der Moderatoren. Die Beteiligten können hierzu jederzeit Vorschläge unterbreiten. Dazu werden die Beteiligten des Runden Tisches gehört.
- 2.6 Der Ausschluß einer Gruppe ist nur möglich, wenn sie die Arbeit des Runden Tisches dauerhaft erheblich stört. Die Entscheidung darüber liegt bei den Moderatoren.

3. Moderatoren

- 3.1 Zur Förderung der Kontakte zwischen den Beteiligten und zur Erleichterung einvernehmlicher Konfliktlösungen bestellt der Runde Tisch einen oder mehrere externe Moderatoren.
- 3.2 Die Moderatoren übernehmen die Sitzungsleitung, versenden Protokolle und Einladungen sowie sonstige Materialien.
- 3.3 Die Moderatoren vertreten den Runden Tisch nach außen.

4. Sitzungen und Tagesordnung

- 4.1 Die Treffen des Runden Tisches richten sich nach dem selbst formulierten Zeitplan. (vgl. 1.2).
- 4.2 Die Moderatoren laden die Mitglieder rechtzeitig unter Angabe der Tagesordnung ein.
- 4.3 Alle Beteiligten können Vorschläge zur Tagesordnung unterbreiten. Über die Tagesordnung wird mit einfacher Mehrheit abgestimmt.
- 4.4 Die Sitzungen des Runden Tisches sind in der Regel nicht öffentlich. Die Öffentlichkeit kann mit einfacher Mehrheit zugelassen werden.
- 4.5 Das Protokoll wird von den Moderatoren erstellt. Es ist öffentlich.
- 4.6 Die Empfehlungen und Stellungnahmen sollen möglichst im Konsens abgegeben werden. Falls das nicht möglich ist, beschließt der Runde Tisch mit einfacher Mehrheit der anwesenden Beteiligten (sofern diese Arbeitsvereinbarung nichts anderes regelt).
- 4.7 Die Empfehlung für einen oder mehrere Standorte für eine Reststoffdeponie kann nur im Konsens erfolgen.
- 4.8 Der Runde Tisch ist arbeits- und beschlußfähig, wenn 75 % der Stimmberechtigten anwesend sind. Falls weniger Stimmberechtigte anwesend sind, wird bei Sitzungsbeginn beraten, ob und wie gearbeitet wird.

5. Verhältnis zu den zuständigen Behörden

- 5.1 Der Runde Tisch kann Anregungen an die zuständigen Behörden erarbeiten.
- 5.2 Der Runde Tisch bittet um die Möglichkeit, seine Position in Fachdeputationen einzubringen.
- 5.3 Die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen bleiben unberührt.

6. Kosten

- 6.1 Auslagen für Anhörungen oder Experten stellen ggf. SUS und BEB zur Verfügung.
- 6.2 Die Mitglieder des Runden Tisches erhalten keine Honorare oder Kostenerstattung.
- 6.3 Kostenwirksame Empfehlungen des Runden Tisches bedürfen der Entscheidung des SUS bzw. der zuständigen politischen Gremien.

Das Umweltmediations-Pionierverfahren

GERALD W. CORMICK, der sich bislang mit Mediation in anderen Konfliktbereichen beschäftigt hatte, und JANE MCCARTHY, eine frühere Investmentberaterin, waren 1973 auf der Suche nach einem großen Umweltstreitfall, um die Anwendbarkeit der Mediationsmethode für diese komplizierte Form von Konflikten zu testen. Sie wurden hierbei von der FORD FOUNDATION unterstützt. Den geeigneten Konfliktfall fanden sie schließlich nordöstlich der Stadt Seattle im US-Bundesstaat Washington.

1973 in den USA erster Test der Mediationsmethode in einem Umweltkonflikt: Snoqualmie-River-Staudamm

In der speziellen Sicht CORMICKS, der Mediation vor allem dann für einsetzbar hält, wenn ein Konflikt bereits entstanden ist, mit den verfügbaren förmlichen Instrumenten nicht lösbar ist, und die Streitbeteiligten prinzipiell nach einer Lösung suchen (dieser Ansatz wurde später als "*passive Mediation*" bezeichnet), war der bereits seit rund fünfzehn Jahren andauernde Streit um den Bau eines Hochwassersicherungsdamms am Snoqualmie River "reif" für einen alternativen Streitbelegungsversuch.

Dort stritten Landwirte, Nachbarschaftsgruppen, Umwelt- und Sportorganisationen, Behörden- und Industrievertreter über die Folgen des Dammbaus für Ökologie und Ökonomie. Die einen wollten ihr wertvolles Agrarland vor Überschwemmungen schützen, die anderen befürchteten schwere Beeinträchtigungen des Ökosystems und ein weiteres Vordringen von Gewerbe und Industrie in unberührte Naturräume. Der Gouverneur des Bundesstaates unterstützte eine Mediationslösung.

Die beiden Mediatoren führten nun sechs Monate lang intensive Gespräche mit allen wichtigen Gruppenvertretern, bevor sie zur Überzeugung kamen, ein Mediationsverfahren sei sinnvoll und aussichtsreich. Im September 1974, schon nach vier Monaten und gerade mal sechs Plenarsitzungen, wurde eine Rahmenvereinbarung erzielt, die der zuständige Gouverneur kurz danach akzeptierte, um dann entsprechende Umsetzungsmaßnahmen einzuleiten (Der Staudamm wurde allerdings schließlich teilweise aufgrund neuer geologischer Erkenntnisse doch nie gebaut).

Rahmenvereinbarung schon nach vier Monaten

Als wesentlich für den erfolgreichen Abschluss des Verfahrens erwies sich die Fähigkeit der Beteiligten, einem technisch eher suboptimalen Kompromiss zuzustimmen, der zwar nicht den technisch möglichen Grad an Hochwasserschutz brachte, dafür aber die ökologischen Eingriffe erheblich, wenn auch längst nicht vollständig, reduzierte. Charakteristisch für dieses Verfahren und für viele weitere

folgende war dann, dass die Mehrzahl der wichtigen Verhandlungen in kleinen Gruppen und nicht im großen Plenum stattfand. Nach Einschätzung der Mediatoren fielen auf jede Verhandlungsstunde im großen Plenum 24 Stunden Verhandlungen mit den speziellen Gruppen!

Der Mediator CORMICK, gefragt was das Geheimnis dieses Mediationserfolgs gewesen sei, sagte sinngemäß: Ein Mediator solle auf keinen Fall im voraus die richtige Antwort auf das Problem haben. Er solle den autonomen Problemlösungsprozess der Beteiligten unterstützen. Unabdingbar sei auf jeden Fall das Vertrauen aller Gruppen in Fairness und Neutralität der Mediatoren (GOLDBERG, GREEN & SANDER, 1985; vergleiche die Literatur zu Kapitel 6.)!

Prüffragen vor der Entscheidung für ein alternatives Streitbeilegungsverfahren (Kanada)

Die nationale Expertengruppe zur Entwicklung und Förderung alternativer Streitbeilegungsverfahren in Kanada empfiehlt eine gründliche Prüfung der Frage, ob ein Konflikt für ein konsensorientiertes Verfahren - wie zum Beispiel Umweltmediation - überhaupt geeignet ist. Hierzu schlägt sie folgende Prüfungen vor, die sich Mediatoren und Teilnehmer vor ihrer Entscheidung stellen sollten:

1. Gibt es relevante Gründe, an einem Konsensverfahren teilzunehmen?
2. Kann das Problem gegenwärtig überhaupt angegangen werden?
3. Können Fortschritte durch das Verfahren erwartet werden; sind die wesentlichen Streitfragen überhaupt verhandelbar?
4. Können die wesentlichen Interessen (Gruppen) identifiziert werden?
5. Gibt es Repräsentanten, die für die identifizierten Interessen sprechen können?
6. Können geeignete Zeiträume für das Erreichen von Vereinbarungen festgelegt werden?
7. Gibt es Anreize zur Erzielung von Vereinbarungen, und was wären die negativen Konsequenzen, wenn keine Vereinbarung erzielt werden könnte?
8. Sind die Entscheidungsträger, die für die Umsetzung etwaiger Vereinbarungsergebnisse zuständig sind, gewillt, an dem Verfahren teilzunehmen beziehungsweise jedwede Vereinbarung auch umzusetzen?
9. Kann eine erfolgsversprechende Verfahrensstruktur entwickelt werden, oder sind andere Entscheidungsverfahren besser zur Lösung der Streitpunkte geeignet?
10. Gibt es Dinge, die vor dem Start des Verfahrens unbedingt geregelt werden müssten (zum Beispiel das Durchführen von Vorverhandlungen, um bestimmte Interessenvertreter zur Teilnahme zu bewegen)?
11. Gibt es irgendwo irgendwelche Entwicklungen, die berücksichtigt werden müssten (zum Beispiel anstehende Gesetzgebungen, die für den Konfliktfall relevant sein könnten)?

Die Kanadische Checkliste für Umweltmediationsverfahren: elf Muster-Prüffragen

Quelle: NATIONAL ROUND TABLE ON THE ENVIRONMENT AND THE ECONOMY, Building Consensus for a Sustainable Future. August 1993.

Standards für Umweltmediation

Stand: 13. April 1999

Erarbeitet durch eine Arbeitsgruppe des Fördervereins Umweltmediation e.V. in enger Zusammenarbeit mit der Interessengemeinschaft Umweltmediation e.V., der FernUniversität Hagen, der Universität Oldenburg, der MEDIATOR GmbH, und dem Deutschen AnwaltVerein:

ROLAND BREINLINGER, GERD FUCHS, MONIKA GRONER, MARCUS HEHN, STEFAN KESSEN, CHRISTIAN LIPPMANN, ULRIKE RÜSSEL, DIETER SCHMITZ, ECKARD SCHWITTERS

Teil I: Verständnis von Umweltmediation

Vorbemerkung

Konflikte im Zusammenhang mit Umweltfragen werden immer häufiger, komplexer und schwerwiegender. Dafür sind vielfältige Gründe ausschlaggebend. Das bestehende 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 Umweltmediation.

Mediationsverfahren sind freiwillige, strukturierte Verfahren, in denen die von einem Vorhaben betroffenen Bürger und Institutionen unter Hinzuziehung allparteilicher Dritter (Mediatoren)¹⁾ 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.

1: Besonderheiten der Umweltmediation

Umweltmediationsverfahren weisen typischerweise folgende Merkmale auf:

- ◆ Vielparteienkonflikte
- ◆ Arbeit mit großen Gruppen

¹⁾ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir darauf verzichtet, bei personenbezogenen Angaben stets auch die weibliche Form mit zu verwenden.

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

2: Ziele der Umweltmediation

Durch den Einsatz der Mediation 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.

3: Prinzipien der Umweltmediation

Umweltmediationsverfahren ersetzen nicht die gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren, sondern finden in Ergänzung bzw. im Vorfeld davon statt. Ein Umweltmediationsverfahren weist folgende Prinzipien auf:

Verfahrensleitung durch Mediatoren

Umweltmediation setzt einen externen, allparteilichen, von allen Konfliktparteien akzeptierten Dritten 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 Umweltmediationsverfahren ist freiwillig. Jeder Teilnehmer hat die Möglichkeit, jederzeit aus einem Umweltmediationsverfahren auszuscheiden.

Beteiligung aller Betroffenen

An einem Umweltmediationsverfahren 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

Umweltmediationsverfahren 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.

4: Ablauf einer Umweltmediation

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

a) Vorbereitungsphase

- ◆ Auswahl bzw. Bestätigung des Mediators
- ◆ Klärung organisatorischer Fragen
- ◆ Klärung des Mediationsprozesses
- ◆ Konfliktanalyse

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

- ◆ Gemeinsame Problembeschreibung
- ◆ Gemeinsame Ideensuche
- ◆ Entwicklung neuer Optionen
- ◆ Ziel-Operationalisierung

c) Entscheidungs- und Umsetzungsphase

- ◆ gemeinsame Entscheidung
- ◆ Mediationsvereinbarung
- ◆ Klärung der Umsetzung
- ◆ Folgeabreden.

5: Aufgaben des Mediators

Die wesentlichen Aufgaben des Mediators bestehen in der Strukturierung, Gestaltung und Leitung des Umweltmediationsverfahrens. Somit gewährleistet er, dass die in Teil I, 2 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 Umweltmediation gewährleistet.

Teil II: Standards für die Ausbildung von Umweltmediatoren**1: Grundsätzliche Leitlinien der Ausbildung**

Die Tätigkeit als Mediator in umweltrelevanten Konflikten 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 Umweltmediationsverfahren zu organisieren und zu leiten. Die Verknüpfung verschiedener Fachrichtungen soll die Vielseitigkeit der Ausbildung gewährleisten. Die Inhalte der Ausbildung von Umweltmediatoren werden durch einen ständigen Austausch zwischen Theorie und Praxis fortlaufend optimiert.

Die Ausbildung zum Umweltmediator soll die Qualität der Umweltmediation gemäß diesen Standards sichern und zu einer Professionalisierung des Berufs-

bildes 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 Umweltmediator

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 eigenen Selbstverständnisses als Mediator
- ◆ Umsetzung der Prinzipien der Umweltmediation (Teil I, 3)
- ◆ Anwendung der Techniken der Mediation.

Dies wird dadurch sichergestellt, dass die Vermittlung des Lernstoffs auf die Relevanz für Umweltmediationsverfahren zugeschnitten wird.

3: Inhalte des theoretischen Ausbildungsteils

Der theoretische Ausbildungsteil 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 Umweltmediation (verhandlungs- und lösungsorientierter Ansatz, Transformationsansatz, Kooperativer Diskurs)
- ◆ Besonderheiten der Umweltmediation
- ◆ Aufgaben und Funktion des Umweltmediators

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 Umweltmediation
 - ◆ Ökologische Arbeitsfelder, Professionen und Werthaltungen
 - ◆ Politik und Verwaltung
 - ◆ Rechtliche Rahmenbedingungen
 - ◆ Rolle des Rechts
 - ◆ Stellung des Umweltmediationsverfahren im politisch-administrativen Entscheidungsprozess
- e) Verfahrensaufbau und Organisation**
 - ◆ Phasen und Ablauf eines Umweltmediationsverfahrens
 - ◆ 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 Techniken der Mediation praktisch einge-

übt und erlebt. Insbesondere folgende Themen sollen praktisch vertieft werden:

- a) Leitbilder und Strategien der Umweltmediation
- b) Aufbau und Organisation eines Umweltmediationsverfahrens
- c) Basistechniken des Umweltmediators.

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.

5: Praktikum

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

6: Dauer der Ausbildung

Die Ausbildung zum Umweltmediator 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 garantieren die Vermittlung der 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.

- ◆ Kommunikationswissenschaften
- ◆ Rechtswissenschaften
- ◆ Psychologie
- ◆ Raumplanung
- ◆ Soziologie
- ◆ Politikwissenschaften

sein.

Die Ausbilder müssen Praxiserfahrung im Bereich der Mediation bzw. verwandter mediativer Verfahren aufweisen.

3: Ausbildung in Umweltmediation

Jeder Ausbilder muss zumindest eine theoretische Ausbildung gemäß diesen Standards in Umweltmediation durchlaufen haben. Dies gilt nicht für die Ausbilder, die vor dem 31. März 2000 eine Ausbildung im Bereich der Umweltmediation anbieten.

Teil IV: Überwachung der Regelungen dieser Standards

Zur Überwachung der Einhaltung der in diesen Standards festgelegten Regelungen bildet der Förderverein Umweltmediation e.V. ein Gremium, das zuständig ist für:

- ◆ die ständige Anpassung der Inhalte dieses Standards an die Erfordernisse der Praxis und die Erkenntnisse der Theorie und
- ◆ die Zertifizierung der Ausbildungsinstitute nach Teil III, 3.

Dieses Gremium setzt sich aus folgenden Personen zusammen:

- ◆ Roland Breinlinger (IGUM)
- ◆ Gerd Fuchs (Förderverein Umweltmediation)
- ◆ Monika Groner (Förderverein Umweltmediation/IGUM)
- ◆ Marcus Hehn (Förderverein Umweltmediation)
- ◆ Stefan Kessen (MEDIATOR GmbH)
- ◆ Hans-Christian Lippmann (IGUM)
- ◆ Ulrike Rüssel (FernUniversität Hagen)
- ◆ Dieter Schmitz (Deutscher Anwaltverein)
- ◆ Eckard Schwitters (Universität Oldenburg).

Nach Auflösung des Fördervereins wird das Gremium neu konstituiert.

Autorenverzeichnis

Dr. Frank Claus, Jg. 1955, Dipl.-Chemiker, Altfriedstraße 16, 4369 Dortmund, Telefon (0231) 3 18 91, Fax: 0231 / 3 18 94, email: iku-gmbh@t-online.de, <http://home.t-online.de/home/iku-gmbh>

Als geschäftsführender Gesellschafter des Instituts Kommunikation & Umweltplanung GmbH (*iku*) in Dortmund (seit 1991) arbeitet er als Moderator und Vermittler vornehmlich im Umweltbereich und setzt sich dadurch für die Verständigung zwischen Interessengruppen ein. Aktuell gestaltet er für die Stadt Lübeck einen Diskurs zur Entwicklung eines Stadtleitbilds.

Dr. Hans-Joachim Fietkau (Diplom-Psychologe), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Telefon (030) 25 49 12 87, Fax: (030) 25491 684, e-mail: fietkau@medea.wz-berlin.de

Geboren 1946, Studium der Psychologie an der TU Berlin, wissenschaftlicher Assistent für Methodenlehre und Klinische Psychologie, Ausbildung zum Psychotherapeuten. Seit 1977 am Wissenschaftszentrum Berlin mit den Forschungsgebieten, Umweltpsychologie, Verhaltensmodifikation, psychologische Risikoforschung, Mediationsverfahren. Zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen, Durchführung von Trainings zu Umgang mit Konflikten, Kommunikation, Personalführung, Organisationsentwicklung.

Gerd Fuchs, Diplom-Volkswirt, Förderverein Umweltmediation e.V., Matthias-Grünwald-Str. 1-3, 53175 Bonn, Telefon (0228) 3 72 99 27, Fax (0228) 3 72 99 28, e-mail: umweltmediation@ag-recht.de

Jahrgang 1935; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Köln (Schwerpunkt Volkswirtschaft und Soziologie), wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Empirische Sozialforschung Köln und bei den Europäischen Gemeinschaften (Bereich Meinungsforschung, Medien), Mitarbeiter/Geschäftsführer verschiedener Wirtschaftsverbände (1965-1988), Personal- und Unternehmensberatung (Projektleiter 1988-1991), seit 1991 Mitarbeiter der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (Leiter Öffentlichkeitsarbeit und Leiter Referat Umweltinformationsvermittlung), seit 1998 Geschäftsführer des Fördervereins Umweltmediation e.V.

Beate Günther, BUP Consult gGmbH, Gutenbergstr. 69/70, 14467 Potsdam, Telefon (0331) 96748-0, Fax -20, e-mail: beate.guenther@snaflu.de

Jahrgang 1957, Lehramtsstudium und 2. Staatsexamen für Biologie, Deutsch und Pädagogik in Göttingen und Wien; arbeitet als freiberufliche Mediatorin, Modera-

torin und Trainerin sowie als Projekt- und Schulungsleiterin in den Bereichen Kommunikation, Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie Umwelt- und Europarecht für das Büro für Umwelt-Pädagogik (BUP Consult gGmbH) in Potsdam; mehrjährige Mediationspraxis in den Bereichen Stadtentwicklung, Abfallwirtschaft, Altlastensanierung und Organisationsentwicklung, unter anderem bei der MEDIATION GmbH Berlin; aktueller Arbeitsschwerpunkt unter anderen im Aufgabenfeld Lokale Agenda 21 als Moderatorin und Mitarbeiterin des Koordinations-teams des Runden Tisches zur nachhaltigen Entwicklung in Berlin und Brandenburg; Gründungsmitglied der Interessengemeinschaft Umweltmediation e.V. (IGUM) und Mitglied des Fördervereins Umweltmediation e.V. Bundesverbandes Mediation in Wirtschaft und Arbeitswelt e.V. (BMWA).

Rechtsanwalt **Marcus Hehn**, M.A., Förderverein Umweltmediation e.V., Matthias-Grünwald-Straße 1-3, 53175 Bonn, Telefon (0228) 3 72 99 27, Fax (0228) 3 72 99 28, e-mail: umweltmediation@ag-recht.de

Jahrgang 1969; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Köln, Studium der Politikwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften und Soziologie an der Universität Gesamthochschule Siegen (Magisterprüfung 1996, Zweites Juristisches Staatsexamen [OLG Koblenz] 1997); Mitarbeiter im Projekt der „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“ bei der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. in Bonn, zugleich Förderverein Umweltmediation e.V. (Bereiche Forschung, Aus- und Weiterbildung); Lehrbeauftragter an der Universität-Gesamthochschule Siegen.

Stefan Kessen, M. A., MEDIATOR GmbH, Wilhelmstraße 48, 48149 Münster, Telefon (0251) 27 94 62, Fax (0251) 29 65 61, e-mail: Kessen@uni-oldenburg.de

Jahrgang 1963, Studium der Politikwissenschaft, Publizistik und Wirtschaftswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Seit 1993 Tätigkeit als Mediator, Ausbilder und Trainer in den Feldern Umwelt- und Wirtschaftsmediation und Mitarbeiter der MEDIATOR - Zentrum für Umweltkonfliktforschung und -management GmbH, Oldenburg. Gründungsmitglied der Interessengemeinschaft Umweltmediation e. V. (IGUM) und Mitglied des Fördervereins Umweltmediation e.V. Verschiedene Lehraufträge und Publikationen zum Thema „Mediation“.

Dr. rer. soc. **Dieter Kostka**, Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, Mühlstr. 47, 64319 Pfungstadt, Telefon (06157) 97 47 12, Fax (06157) 97 47 13, e-mail: Dieter.Kostka@gmx.de

Jahrgang 1959; 1992-1995 Referent für Koordinierung im Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, seither freiberuflicher

Verwaltungs- und Konfliktberater, diverse Lehraufträge. Gründungsmitglied der Interessengemeinschaft Umweltmediation e.V. (IGUM) und Mitglied im Bundesverband Mediation e.V. Arbeitsbereiche: Fortbildung, Lehre und Forschung zu den Themen öffentliches Konfliktmanagement, Bürgerorientierung und Verwaltungsmodernisierung; Prozessbegleitung, strategische Planung und Koordination des behördlichen Vorgehens bei öffentlich umstrittenen Projekten und Bürgerprotesten.

Diplom-Kauffrau **Sabine Runkel**, M.A. (Politikwissenschaften), Katzenbacher Straße 16, 57548 Kirchen/Sieg, Telefon (02741) 930 580

Jahrgang 1968; Studium der Betriebswirtschaftslehre sowie der Politikwissenschaften und der Soziologie an der Universität-Gesamthochschule Siegen (Diplomprüfung 1995, Masterprüfung 1996); mehrjährige Tätigkeit in einer Unternehmensberatung sowie als Assistentin der Geschäftsführung eines kirchlichen Altenzentrums; zur Zeit internationale Produktmanagerin bei WOLF-Garten; Lehrbeauftragte an der Universität-Gesamthochschule Siegen im Fachbereich Politikwissenschaften für den Bereich Mediation.

Susanne Siemon, Diplom-Geographin, Förderverein Umweltmediation e.V., Mathias-Grünwald-Str. 1-3, 53175 Bonn, Telefon (0228) 3 72 99 27, Fax (0228) 3 72 99 28, e-mail: umweltmediation@ag-recht.de

Jahrgang 1967; Studium der Diplom-Geographie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“ der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., Bonn, zugleich Förderverein Umweltmediation e.V. (Bereiche Dokumentation und Datenbanken, elektronische Medien, Information der Zielgruppe Geowissenschaften/Raum- und Landschaftsplanung).

Petra Voßebürger, Dipl.-Ing. Raumplanung, wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Institut Kommunikation & Umweltplanung GmbH (*iku*), Altfriedstraße 16, 44369 Dortmund, Telefon (0231) 3 18 91, Fax (0231) 3 18 94,

e-mail: iku-gmbh@t-online.de, <http://home.t-online.de/home/iku-gmbh>

Gründungsmitglied der Interessengemeinschaft Umweltmediation e.V. (IGUM) und Mitglied im Arbeitskreis „Kooperative Planungsprozesse“ beim Informationskreis für Raumplanung (IfR) e.V.

Arbeitsbereiche: Umweltkommunikation, Beteiligungsverfahren, kooperative Planungs- und Entscheidungsprozesse und Konfliktmittlung in verschiedenen thematischen Zusammenhängen.

Dr. Helmut Weidner, Diplom-Politikwissenschaftler, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Telefon (030)25 491-269/-284, Fax (030)25 491-254, e-mail: weidner@medea.wz-berlin.de
Jahrgang 1948; Studium der Politikwissenschaft und Soziologie in Kiel und Berlin. 1975-1977 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Politik und Ökologie der fortgeschrittenen Industrieländer“ des Fachbereichs Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin; seit 1978 wiss. Mitarbeiter am WZB, Abteilung Normbildung und Umwelt. 1994 Teilnahme am Trainingsprogramm „Advanced Conflict Resolution“ in Banff/Kanada. Forschungsschwerpunkte: Internationaler Vergleich von Umweltpolitiken, Alternative Konfliktregelungsverfahren, Arbeit und Ökologie.

Horst Zilleßen, Dr. rer. pol., MEDIATOR GmbH, Postfach 25 03, 26111 Oldenburg, Tel. (0441) 7 98 - 21 86, Fax: (0251) 7 98 - 21 90, e-mail: Horst.Zillessen@uni-oldenburg.de.
Jahrgang 1938; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dipl.-Kaufmann), Professor für Umweltpolitik und Umweltplanung, wissenschaftlicher Leiter der MEDIATOR - Zentrum für Umweltkonfliktforschung und -management GmbH, Oldenburg. Seit 1992 Tätigkeit als Mediator im Umweltbereich, Ausbilder und Trainer in Umweltmediation, Gründungsmitglied der Interessengemeinschaft Umweltmediation e. V. (IGUM) und Mitglied des Fördervereins Umweltmediation e.V. Mehr als 20 Publikationen zum Thema „Mediation“.

Kontaktadressen

Förderverein Umweltmediation e. V.
Matthias-Grünewald-Straße 1-3
53175 Bonn
Tel. (0228) 3 72 99 27; Fax (0228) 3 72 99 28
e-mail: umweltmediation@ag-recht.de
Internet: <http://www.ag-recht.de/umweltmediation.htm>

Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e. V.
Matthias-Grünewald-Straße 1-3
53175 Bonn
Tel.: (0228) 37 50 05; Fax: (0228) 37 11 04

Institut für öffentliche Planung
Carl v. Ossietzky Universität Oldenburg
26111 Oldenburg
Tel.: (0441) 7 98 21 91; Fax: (0441) 7 98 21 90
e-mail: horst.zillessen@uni-oldenburg.de

Deutsche Bundesstiftung Umwelt
Postfach 1705
49007 Osnabrück

Interessengemeinschaft Umweltmediation (IGUM) e. V.
c/o Erika Dechert-Knarse
Johannisberger Str. 8
14197 Berlin

Bundesverband Mediation e. V.
Rosenanger 20
31595 Steyerberg
Tel.: (05764) 25 78; Fax: (05764) 23 57
e-mail: mediation@t-online.de

FernUniversität Hagen
Weiterbildendes Studium Mediation
Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen
Feithstraße 140, AVZ I
58084 Hagen

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Aloysius Contareno	20
Abbildung 2: Mediation eröffnet neue Wege	22
Abbildung 3: „Mediation und andere Formen der Entscheidungsfindung“	32
Abbildung 4: Nutzenmatrix	44
Abbildung 5: Verbinden Sie alle 9 Punkte	50
Abbildung 6: Vergleich der beiden Leitbilder	54
Abbildung 7: Schematisierter Ablauf eines verwaltungsrechtlichen Zulassungsverfahrens	67
Abbildung 8: Mängel im herkömmlichen Verwaltungsverfahren	70
Abbildung 9: Phasen des Mediationsprozesses	81
Abbildung 10: Konfliktmanagement-Verfahrensschritte	83
Abbildung 11: Beispielhafter Zeitplan eines Umweltmediationsverfahrens	83
Abbildung 12: Argumentationsfelder von Konfliktparteien	90
Abbildung 13: Gliederung einer Konflikt- und Interessenanalyse	92
Abbildung 14: Auszug aus der Arbeitsvereinbarung des „Runden Tisches Bremen“	94
Abbildung 15: Qualitätsstandards für Umweltmediation	96
Abbildung 16: Die Umweltmediation in der Praxis	210
Abbildung 17: Die Entstehung des Projekts	246
Abbildung 18: AGU und Partner	247
Abbildung 19: Zielgruppen	249
Abbildung 20: Aufgaben und Ziele des „Förderverein Umweltmediation e.V.“	250
Tabelle 1: Prozentuale Anteile der Themenschwerpunkte in der Umweltmediation.	166
Tabelle 2: Verfahrensablauf AWP Berlin	180

Stichwortverzeichnis

A

ADR-Verfahren 36
aktives Zuhören 115
Akzeptanz 18, 26, 68, 95
allparteilich 26, 97
allparteilicher Dritter 21, 23
Alternative Dispute Resolution 36
Alternative Streitbeilegung 36
Ängste 128

B

Begriff der Mediation 17, 19, 32, 38
Bürgerbeteiligung 31, 75, 189

D

Dialog 89
Diskurs 54, 167
Dissens 57
Dokumentation 91
Dritte 26

E

Eigenverantwortung der Gruppen 102
Empowerment 52, 112, 160, 194, 240
Entrapment 108, 110
Entwicklung der Mediation 17
Erfolg 213
Erfolgsbeurteilung 129
ergebnisoffen 21, 23
Ergebnisoffenheit 25, 26
Erörterungstermin 69, 201
Eskalation 17, 237
explorative Tendenz 112

F

Fachdisziplinen 225
Facilitation 37
Familienmediation 34, 75

förmliches Verwaltungsverfahren 66
Freiwilligkeit 23

G

Gebot der Offenheit und
Transparenz 104
Genehmigung 61, 64
Gerichtsverfahren 28, 30, 36, 66
Geschäftsordnung 93
Gewinner-Gewinner-... 46, 47, 56
Gewinner-Verlierer-... 56
Gruppenarbeit 107
Gruppenprozess 101
Gutachterverfahren 28, 29, 30

H

Harvard-Konzept 46, 49
Hintergrundgespräche 86

I

Ich-Formen 117
Initiierungs- und
Vorbereitungsphase 83, 84
Institutionalisierung 138
Interessen 17, 18, 23, 24, 45, 46, 47,
48, 51, 89
Interessenanalyse 87
Interview 87

K

kognitive Umstrukturierungen 124
Kompensationen 49, 50, 74
Kompromiss 45, 47, 81
konfirmative Tendenz 113
Konfliktanalyse 83, 97
Konfliktmittler, Konfliktmittlung 25, 61,
72, 74
Konsens 19, 56

Kooperation 19, 46, 73
Kooperationsprinzip 63
kooperatives Verwaltungshandeln 68
Kosten 139

L

Laien- und Expertenurteile 126

M

Macht 18
Mediationsgruppe 112
Mediationsmethode 26, 31, 70
Mediationsprozess 93
Mediationsverfahren 24, 30, 31, 38, 70
Mediator 23, 24, 33, 47, 5384
Missverständnis 116
Moderation 32, 33, 37, 71
Moderator 33

N

neutraler Dritter 25, 71, 76
Non-binding Arbitration 37
Nullsummenspiel 45

O

Öffentlichkeit 94
Öffentlichkeitsbeteiligung 31, 66

P

Partizipation 70, 74
Perspektivenwechsel 49, 51, 53, 58
Phasen 82, 172
Phaseneinteilung 192
Pionierländer 135
Planfeststellung 64
Planungs- und
Zulassungsverfahren 199
politische Entscheidungen 26
Positionen 23, 45, 46, 47, 49, 89
Problemlösung 122
Professionalisierung 139

Psychodynamik 101

R

Rechts- und Verwaltungssystem 200
Recognition 52
Regelsystem 115
Regulatory Negotiation 38
Repräsentanten 24, 55
Rollen 170
Runder Tisch 167, 194

S

Schiedsverfahren 28, 31
Schlichter 26
Schlichtungsverfahren 29, 30, 37
Scoping-Verfahren 202
Selbstbestimmung 26
Situationsgestaltung 105, 106
soziale Prozesse 102
Streitbeilegung 21, 43

T

Taktieren 104
Täter-Opfer-Ausgleich 34, 75
Transaktionsanalyse 117
Transformationsansatz 43, 51, 52
Transparenz 48, 104, 191

U

Übereinkunftsphase 83, 85, 173
Umsetzung 144
Umweltgesetzbuch 208
Umweltorganisationen 140
Umweltpolitik 61
Umweltrecht 61
Unassisted Negotiation 37
USA 135, 199
Veränderungswiderstände 121
verborgene Informationsstruktur 111
Verfahrenskonzept 84, 86, 91, 92
Verfahrenstransparenz 97

- verhandeln/Verhandlungen 21, 25, 32,
37, 43, 45
- Verhandlungs- und lösungsorientierter
Ansatz 44
- Verhandlungs- und
Vermittlungsphase 83, 84, 173
- Verlierer-Gewinner-Situation 45
- Verlierer-Verlierer-Situation 45
- Vermittler 19, 20, 21
- Vermittlung 19
- Verrechtlichung 153
- Verursacherprinzip 63
- Verwaltungsverfahren 27, 31, 38, 61,
65, 69, 73, 75, 199
- Vorbereitungsphase 85, 91
- Vorsorgeprinzip 63
- Vorverfahren 181
- W**
- Wahrnehmung 51, 53, 56
- win-win 21, 31, 33
- Z**
- Zeitdauer 139
- Zulassungsbehörde 209
- Zulassungsverfahren 64, 68