

Forschung

Projekt: Mediation in Umweltkonflikten

Gefördert durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt

Zusammenfassung des Projektberichtes

Seit einigen Jahren nehmen die Konflikte bei der Umsetzung umweltpolitischer Entscheidungen an Zahl und Intensität zu. Das wird besonders augenfällig bei der Planung von Abfallentsorgungsanlagen und Verkehrsprojekten sowie bei der Sanierung von Altlasten. Kaum ein größeres Projekt in diesem Bereich kann auf politischer Seite beschlossen und von den jeweils zuständigen Verwaltungseinheiten umgesetzt werden, ohne dass sich vor Ort massiver Widerstand regt. In der Regel bilden Betroffene Bürgerinitiativen gegen die unerwünschten Projekte. Während eine relativ kleine Gruppe Schäden etwa in Form der negativen Auswirkungen einer Entsorgungsanlage oder eines Flughafens in Form von sozialen Kosten, gesundheitlichen Risiken, verminderter Wohnqualität, sinkenden Grundstückspreisen usw. trägt, streut der Nutzen des Projektes, also der Beitrag zur Regelung des Entsorgungsproblems oder zur Verkehrsinfrastruktur [VGL. GAßNER UA. 1992, S. 7 F]. Es müsste also ein Ausgleich für die auf die Anwohner abgewälzten Belastungen geschaffen werden. Haben die Betroffenen keinen spürbaren Einfluss auf die Planung und Durchführung solcher Projekte, ist die Folge nicht selten der Versuch, über den Rechtsweg doch noch das "Schlimmste" zu verhindern oder zumindest zu verzögern. Dieser Prozess hat zu Blockaden bei der Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen geführt. An der Notwendigkeit von Entscheidungen zur Regelung der Abfallentsorgung, der Verkehrsplanung oder der Altlastensanierung ändern solch "verfahrene Verfahren" hingegen nichts.

Die Frage nach möglichen Alternativen, nach effizienten und problemgerechten Formen der Bürgerbeteiligung, ist Gegenstand aktueller Kontroverse. Neben einer theoretischen Diskussion, die vor allem rechts- und verwaltungswissenschaftliche Probleme im Blick hat, die sich aus der Nutzung neuer Formen der Bürgerbeteiligung und des Interessenausgleichs ergeben, existiert in der Bundesrepublik bereits eine Vielzahl von Verfahren alternativer Konfliktregelung im Umweltbereich und ein breiter Erfahrungshintergrund.

Eine dokumentarische Zusammenstellung und erste Auswertung dieser Erfahrungen wird mit dieser Studie vorgelegt. In drei Fällen wurden als Schwerpunkt der Untersuchung detaillierte Fallstudien vorgenommen. Der enge Zeitrahmen machte eine vollständige Auswertung aller bekannten Verfahren jedoch nicht möglich. Die verbleibenden Verfahren wurden daher nach einem gleichmäßigen Raster erfasst und mit ihren wichtigsten Daten zusammengestellt.

Die Autoren sind sich der Begrenzung der in dieser Studie gemachten Aussagen bewusst. Darüber hinaus ist die bisherige Grundgesamtheit der Verfahren zu gering, um zu grundsätzlichen und theoriefähigen Aussagen über Mediation und verwandte Verfahren zu gelangen. Trotzdem konnten aus dieser Untersuchung wesentliche Anregungen für den weiteren Einsatz der Umweltmediation gewonnen werden.

Themenschwerpunkte innovativer Verfahren der Problemlösung

Im Rahmen dieser Studie haben wir Verfahren dokumentiert und ausgewertet, die Kennzeichen des Mediationsverfahrens bzw. wesentliche Elemente der Mediation, der Moderation oder der Verhandlung aufwiesen. Im Vordergrund standen Verfahren, die zumindest auf eine (teil-)konsensuale Übereinkunft und einen Interessenausgleich abzielten.

Die Auswertung innovativer Verfahren der Konfliktlösung für den Umweltbereich ergab, dass bereits umfangreiche Erfahrungen mit der Einbindung Betroffener und gesellschaftlicher Gruppen in Planungsvorhaben auch außerhalb rechtlich vorgeschriebener Öffentlichkeitsbeteiligungen vorliegen. Bisher konnten 49 Verfahren gemäß unserer Klassifizierung (vgl. hierzu Seite 11) identifiziert werden. Diese Zahl ist im Fluss und insofern nur als Zwischenergebnis zu werten.

Auffällig ist die Konzentration auf bestimmte Themenschwerpunkte. Annähernd die Hälfte der Verfahren befasst sich mit abfallwirtschaftlichen Fragen, also der Erstellung von Abfallwirtschaftskonzepten, der Standortsuche und Planung von Deponien und Müllverbrennungsanlagen.

Gut 25% der Verfahren dient der Begleitung von Sanierungsmaßnahmen bei Altlasten, insbesondere von unzureichend gesicherten und erstellten Deponien sowie bei Umweltschäden, die durch Militär oder Industrie verursacht wurden.

Weitere 25% befassen sich mit Themen aus den Bereichen Naturschutz, Verkehr, Chemie und Atom.

Der thematische Schwerpunkt der Verfahren ist sachlich bedingt. Durch einen jahrzehntelangen wenig achtsamen Umgang mit natürlichen Ressourcen und laxen Umweltauflagen zumindest zu Beginn der Umweltpolitik, ist vielerorts massiver Handlungsbedarf gegeben. Abfallentsorgung gehört zudem mittlerweile zu den klassischen Bereichen, in denen Projektrealisierungsversuche von Verwaltungen und Projektträgern scheitern, wenn sie sich ausschließlich des herkömmlichen planungsrechtlichen Instrumentariums bedienen.

Bemerkenswert ist die Tendenz, sich auch auf einer programmatischen Ebene des Instrumentariums der Konfliktregulierung und -vermittlung zu bedienen. Die

Bandbreite reicht hier von Konzepten und Strategien zur mittel- und langfristigen Abfallvermeidung bis zu Gentechnikdiskursen.

Seitdem das Konzept der Mediation verstärkt über eine wissenschaftliche Diskussion hinaus auch in die allgemeine Fachöffentlichkeit getragen wird, nimmt die Zahl der Verfahren deutlich zu. Sichtbar ist mittlerweile die Tendenz, vermehrt ergänzende Formen der Bürgerbeteiligung zu nutzen.

Verfahrensarten

Ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Thema, der Problemstruktur und der Verfahrensart lässt sich nicht belegen. Das gewählte Vorgehen scheint eher von finanziellen, personellen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie konzeptionellen Vorlieben und theoretischen Orientierungen der durchführenden Organisationen und Beratungsbüros abzuhängen.

Bisher sind zehn Verfahren dokumentiert, die konzeptionell dem anglo-amerikanischen Original des Mediationskonzeptes nahekommen und gleichzeitig eine sinnvolle Adaption an den bundesrepublikanischen Kontext darstellen. In 21 Verfahren wurden wesentliche Elemente der Mediation genutzt. In 13 Fällen finden sich dem Mediationskonzept verwandte Verfahrensformen. Fünf Verhandlungsverfahren haben wir in unsere Studie aufgenommen, weil sie sich inhaltlich deutlich von anderen Verfahren abhoben und Betroffene und Bürger direkt eingebunden waren.

Zeit- und Arbeitsaufwand

Wir haben darauf verzichtet, den durchschnittlichen Zeit- und Arbeitsaufwand für die Verfahren zu ermitteln. Dieser ist zum einen vom Thema, der Problemstruktur, der Größe des Beteiligtenkreises und einigen weiteren Faktoren abhängig. Zum anderen variiert der Aufwand für die einzelnen Beteiligtegruppen je nach institutionellen, personellen und finanziellen Voraussetzungen. Die Bandbreite reicht von Verfahren mit einigen wenigen Veranstaltungen wie etwa dem Deponieforum Sachsen-Anhalt bis hin zu Verfahren wie dem Bürgerdialog Flughafen Berlin-Brandenburg International, der 1996 annähernd einhundert offizielle Sitzungstermine umfassen wird.

Kosten

Für die Kosten gilt ähnliches wie für den Zeit-/ Arbeitsaufwand. Auch diese sind von der Problemstellung, dem Arbeitsziel und den angestrebten Arbeitsstrukturen abhängig und reichen von einigen tausend bis fünfhunderttausend DM pro Jahr.

Eine Finanzierung von Beteiligungsverfahren erfolgt bisher direkt oder indirekt wesentlich über die öffentliche Hand. Für andere Finanzierungsformen besteht noch ein Entwicklungsbedarf. Denkbar ist etwa, Projektträger direkt oder anteilig über einen Finanzierungsfond in die Mittelbereitstellung für Beteiligungsverfahren einzubinden. Ein derartiger, an eine neutrale Institution wie etwa Stiftungen oder das Bundesumweltamt angebundener Finanzierungsfond sollte zum einen die Kosten der Konfliktmittlung selbst tragen als auch die Beteiligten für ihren Aufwand und ihr Engagement finanziell entschädigen. Die Fallstudien haben gezeigt, dass insbesondere ehrenamtlich Tätige nicht nur zeitlich, sondern auch finanziell gegenüber anderen Teilnehmern etwa aus Unternehmen oder Verbänden benachteiligt sind. Partizipationsfähigkeit an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen setzt Strukturen voraus, die Beteiligungshürden möglichst aus dem Weg räumen.

Institutionen

In den ersten Jahren der Nutzung von Mediation in der Bundesrepublik Deutschland nahmen meist nicht professionelle Mittler, i.d.R. angesehene, als neutral empfundene Personen die Rolle des Mittlers oder Moderators ein. Seit Beginn der 90er Jahre kann man jedoch eine Veränderung beobachten. Mittlerweile übernehmen in der Mehrzahl der Fälle professionelle Mittler aus Beratungs- und Planungsbüros die Organisation und Durchführung dieser Verfahren.

Erfolgsquoten

Zur Zeit sind 25 Verfahren abgeschlossen, 18 Verfahren laufen noch. Hier kann also bisher nur über Teilergebnisse berichtet werden.

Von den uns bekannten Verfahren wurden nur sechs abgebrochen. Der Abbruch erfolgte in einem Fall, weil die Planungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben waren. Das Verfahren zu einem Hausmüllentsorgungszentrum konnte aufgrund stark rückläufiger Müllmengen eingestellt werden. In den fünf anderen Fällen erfolgte der Abbruch, weil in inhaltlichen Fragen keine Einigung erzielt bzw. keine gemeinsame Arbeitsform gefunden werden konnte. Für 14 der beendeten Verfahren lassen sich implementierte Ergebnisse nachweisen. In der Regel ist im Rahmen der Verfahren eine Empfehlung bzw. ein Gutachten erarbeitet worden. Die so formulierten

Ergebnisse wurden dann zur Umsetzung an politische und institutionelle Entscheidungsträger übergeben, also z.B. Kreistage, Exekutiven, Aufsichtsräte. In drei Fällen wurden die Ergebnisse des Verfahrens von den für den weiteren Entscheidungsprozess zuständigen Institutionen bzw. Gremien verworfen und nicht in den weiteren Entscheidungsgang einbezogen. Für die anderen Verfahren liegen keine Angaben vor.

Aus den 18 noch laufenden Verfahren liegen bereits Zwischenergebnisse vor, die die Weiterarbeit in den Verfahren begründen.

Der Verfahrensabschluss und die Empfehlungsumsetzung sind jedoch nur zwei Aspekte einer Beurteilung des Erfolges kooperativer Konfliktlösungsprozesse. Letztlich misst sich der Erfolg solcher Verfahren an der Zielsetzung, die die Beteiligten mit diesen Verfahren verbinden und der jeweiligen, zwangsläufig in Teilen subjektiven Einschätzung, inwieweit die gesteckten Ziele erreicht wurden.

Mögliche Ziele von kooperativen Verfahren und ihre inhaltliche Konkretisierung werden in Teil I, beschrieben.

Inwieweit in den bisherigen Verfahren diese Zielsetzungen verfolgt und realisiert wurden, ist in einer detaillierten Einzelbetrachtung der jeweiligen Verfahren zu überprüfen. Im Rahmen dieses Projektes wurde dies für drei Fälle versucht.

Zentrale Problembereiche

Eine Auswertung von ca. 50 Verfahren, die dem Komplex Mediation zuzuordnen sind, zeigt, dass sich hinsichtlich der Durchführung von Mediationsverfahren Probleme auf zwei Ebenen stellen. Zu unterscheiden sind zum einen verfahrensinterne Probleme, zum anderen Probleme der Außenwirkung des Verfahrens sowie der Ergebnisbindung.

Binnenprobleme des Verfahrens

Verfahrensinterne Probleme stellen sich etwa im Hinblick auf den hohen Arbeits- und Zeitaufwand sowie auf in Teilen ungünstige und ungleiche Ressourcenvoraussetzungen der jeweiligen Beteiligengruppen. Darüber hinaus ergeben sich Probleme der Informationsrückkopplung und der Willensbildung in den Teilnehmergruppen.

Die genannten Aspekte sind jedoch nicht ausschließlich im Mediationsverfahren begründet, sondern verweisen auf grundsätzliche Fragen der Organisation und Umsetzung von Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. Hier darf zudem

nicht übersehen werden, dass Mediation in der Bundesrepublik Deutschland noch einen experimentellen Charakter hat. Verwaltungen, Unternehmen und gesellschaftliche Gruppen ebenso wie unmittelbar Betroffene von Entscheidungsprozessen verfügen mehrheitlich über keine Erfahrungen mit dieser Verfahrensform. Die zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Mittlerinnen und Mittler besitzen in der Regel keine spezielle Ausbildung, wie sie etwa in den USA angeboten wird, nutzen derartige Verfahren zum Teil bisher noch für Forschungszwecke und müssen selbst als Lernende in diesem Feld verstanden werden. Maßnahmen der Qualitätssicherung, der gezielten Information, der Fortbildung bis hin zur Ausbildung von Verfahrensbeteiligten und neutralen Dritten und nicht zuletzt Erfahrungszuwächse mit diesem noch neuen Instrument werden mittelfristig beitragen, Probleme der eigentlichen Verfahrensdurchführung zu reduzieren.

Probleme der Integration des Verfahrens in formale Entscheidungsstrukturen

In der konkreten Fallbetrachtung haben sich vor allem Fragen der Außenwirkung des Verfahrens und der Ergebnisbindung wiederholt als problematisch für die Durchführung selbst erwiesen. Hierbei kristallisieren sich zwei Bereiche heraus. Zum einen die in der Bundesrepublik Deutschland traditionell kontroverse Diskussion um partizipative Elemente in einem repräsentativ verfassten System, zum anderen die Frage der rechtlichen Einschätzung und des Stellenwertes solcher Verfahrensformen.

Die erste Frage zielt auf eine Bewertung gesellschaftlicher Partizipationsmuster und ihrer Verfahrensformen ab. Während die Partizipationsdebatte der sechziger und siebziger Jahre vorrangig durch demokratietheoretische Überlegungen geprägt war, geht es nun verstärkt um praxis- und zielorientierte Formen der Problembearbeitung, eine Verfahrensmodernisierung und einen "Kompetenzzuwachs" demokratischer Gesellschaften. Die Auswertungen im Rahmen der genannten Studie ergaben, dass in den untersuchten Verfahren auf einem hohen inhaltlichen und prozessualen Niveau gearbeitet wurde, jedoch die aus den Arbeitsprozessen erwachsenen Gestaltungs- und Mitwirkungsansprüche regelmäßig mit formal bestehenden Entscheidungsstrukturen in Parlamenten und Verwaltungen (zu Rechtsproblemen siehe unten) und den in ihnen wirkenden Personen kollidierten. Der Diskussionsprozess im Verfahren blieb in den Fällen, in denen eine Umsetzung in den weiteren Entscheidungsgang anschließend nicht erreicht werden konnte, weitgehend von den Diskussions- und Entscheidungsprozessen in anderen Bereichen abgekoppelt.

Neben einer gesellschaftlichen stellt die rechtliche Bewertung spezifischer Formen der Partizipation ein Problem dar. Der spezifische Charakter bisher in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführter Mediationsverfahren liegt insbesondere darin, dass sie auf einer faktischen, jedoch nicht auf einer rechtlichen Ebene Ergebnisse von

politischen, administrativen oder unternehmerischen Entscheidungen beeinflussen. Die derzeitige gesetzliche Lage lässt zwar die Durchführung von Mediationsverfahren zu, ihre Ergebnisse sind für die weiteren verwaltungsrechtlichen Schritte aber formell nicht von Bedeutung. Dennoch bestehen auf Seiten der Verwaltungen, aber auch bei Unternehmen deutliche Unsicherheiten und Vorbehalte gegenüber der rechtlichen Bewertung dieser Verfahrensform.

Die Einbindung von Mediation in den gesellschaftlichen Kontext der Bundesrepublik Deutschland wird wesentlich von der Klärung ihrer rechtlichen Beurteilung abhängen.

Empfehlungen

Insgesamt können die Autoren vor dem Hintergrund dieser Untersuchungen eine positive Einschätzung zur Umweltmediation in Deutschland geben. Gerade die Erfahrungen mit Verfahren etwa im Bereich der Altlastensanierung oder der kooperativen Planung von Abfallentsorgungsanlagen zeigen, dass erhebliche Potentiale einer sachgerechten Problembearbeitung vorhanden sind. Der Bedarf für ergänzende Formen der kooperativen Problem- und Konfliktlösung ist durchaus vorhanden. Eine rege Umsetzung des Bedarfs in moderne Formen der Problembearbeitung kann vor dem Hintergrund dieser Studie nur empfohlen werden.

Im folgenden skizzieren wir daher einige Ansatzpunkte der Integration der Verfahren in bestehende rechtliche Regelungen. Darüber hinaus bestehen keine rechtlichen Beschränkungen, Mediation und verwandte Verfahren im Vorfeld von Planungsprozessen zu nutzen. Ex ante determinieren sie in einem rechtlichen Sinne nicht den weiteren Entscheidungsgang. Eine rechtliche begründete bzw. gebotene Zurückhaltung im Einsatz kooperativer Konfliktlösungsinstrumente erscheint nicht notwendig.

Integration in den rechtlichen Kontext der Bundesrepublik Deutschland

Sowohl die Erfahrungen der Praxis als auch rechtspolitische Überlegungen verweisen auf ein zentrales Problem. Um Mediationsverfahren bei Umweltkonflikten nutzen zu können und Ergebnisse von Verhandlungen zwischen Konfliktparteien zu implementieren, muss die Einbindung der Verfahren in politische und administrative Entscheidungsprozesse gewährleistet sein. Dabei stellt sich die Frage, ob dafür neue Rechtsregelungen gefunden werden müssen oder ob eine "Verrechtlichung" von Mediation nicht nur nicht nötig sondern sogar kontraproduktiv ist. Im folgenden gehen wir zur Beantwortung dieser Frage zunächst vom bestehenden Spielraum für Mediation bei Verwaltungsentscheidungen aus. Daraus lässt sich erkennen, ob und in welchem Maße bei grundsätzlicher Unterstützung dieser innovativen Ansätze

politische und rechtliche Rahmenbedingungen verändert werden müssten. Weiterführend benennen wir einige Ansatzpunkte, die aus unserer Sicht sinnvoll erscheinen, eine Einbindung der Mediation in den deutschen administrativen Kontext zu befördern.

Vorhandene Ansatzpunkte

- Anhörungsverfahren und Erörterungstermine

Vor umweltrelevanten Entscheidungen der Genehmigungsbehörden wie Bezirksregierungen, Gewerbeaufsichtsämtern usw. sind in der Regel Anhörungsverfahren vorgesehen. Der eher normative Anspruch an die durch das Anhörungsverfahren festgelegte Öffentlichkeitsbeteiligung ist enorm. Die Auslagepflicht der Planungsunterlagen, befristete und teilweise beschränkte Einwendungsmöglichkeiten der in ihren Rechten Betroffenen, die zum Teil geforderte Beteiligung von Verbänden nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz und der abschließende Erörterungstermin sollen gewährleisten, dass die Behörde alle berührten öffentlichen Belange abwägt. Diese Form der Öffentlichkeits-"beteiligung" hat sich vor dem Hintergrund der zahlreichen und immer komplexeren Entscheidungen, die in der Regel spezifische Betroffenheit in unterschiedlichen Gruppen der Öffentlichkeit auslösen, zunehmend als disfunktional erwiesen. Die allgemeinen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind neben einem vorgelagerten Rechtsschutz vor allem die Verbesserung des Informationsstandes der Behörde für eine sachgerechte Entscheidung, Unterrichtung des Bürgers über Vorhaben und Genehmigungsverfahren, Kontrolle diskretionären Spielraums im Verwaltungshandeln durch die kritische Begleitung der Öffentlichkeit, Vertretung der vielfältigen privaten und allgemeinen gesellschaftlichen Interessen und breitere Akzeptanz durch den Abbau von Misstrauen gegen das Handeln von Politik und Verwaltung. Eine Möglichkeit für den Einsatz von Mediatoren zur Verbesserung von Anhörungsverfahren ist die Rolle eines Beauftragten der öffentlichen Verwaltung, dem nach einer Übereinkunft der Beteiligten ein *Amt verliehen* wird, das durch eine gemeinsam verabschiedete Geschäftsordnung gestaltet wird. Der Entwurf für das Umweltgesetzbuch sieht z. B. Mediationsverfahren zur Organisation des Erörterungstermins vor.

- Mediation im Rahmen der UVP

Eine wichtige gesetzliche Grundlage, die Spielraum für die Lösung von Interessenkonflikten mit Hilfe von Mediation bietet, ist das sogenannte Scoping-Verfahren nach §5 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG), das für nahezu alle in Frage stehenden umweltrelevanten Maßnahmen Anwendung findet. Danach muss die Behörde mit einem Unternehmen, das ein Projekt plant, Fragen zur anstehenden Umweltverträglichkeitsprüfung erörtern. Diese Erörterung betrifft den

Untersuchungsrahmen und die für die UVP durch das Unternehmen beizubringenden Unterlagen. Nach §5, Satz 2 UVPG können im Rahmen dieser Erörterung auch andere Behörden, Sachverständige und Dritte hinzugezogen werden, wobei als Dritte nach § 13, Abs.2 Verwaltungsverfahrensgesetz diejenigen gelten, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können. Wie dies im einzelnen geschieht, ist weitgehend dem Ermessen der Behörde überlassen. Wird die Beteiligung der von dem Vorhaben Betroffenen im Rahmen eines Mediationsverfahrens organisiert, ist z.B. der Konfliktmittler ein solcher Dritter (Holznagel 1994, S. 165). Durch die rechtliche Programmierung dieser Möglichkeit zu Verhandlung und Konfliktmittlung wird im UVPG umweltrechtlich das Kooperationsprinzip konkretisiert. Bei der Vorabbestimmung des Untersuchungsrahmens kann die Behörde Stellungnahmen auch der Öffentlichkeit hinzuziehen, wie dies analog im Bauleitplanverfahren nach §3 Abs. 1 Baugesetzbuch zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung vorgesehen ist.

Perspektiven

Es bestehen durchaus Möglichkeiten, Mediation und verwandte Formen der Konfliktlösung direkt in gesetzlichen Regelungen einzubinden. Ein entscheidendes Moment der Mediation ist jedoch die Informalität des Verfahrens. Es bleibt zu fragen, ob eine mittelfristige Integration der Mediation etwa in das Planungs- und Verwaltungsrecht gemessen an der Zielsetzung überhaupt sinnvoll erscheint. Formalisierung erfolgt in der Regel über Standardisierung. Bisher durchgeführte und beschriebene Verfahren zeichnen sich jedoch durch einen hohen Grad an "Individualität" und Spezialisierung auf den jeweiligen Problemkontext aus. Ein "Mediationsverfahrensgesetz" stände der Zielsetzung für komplexe multidimensionale, multimediale und multilaterale Umweltprobleme maßgeschneiderte Verfahren der Problembearbeitung anzubieten, sicherlich entgegen.

Sinnvoller scheint hier, mit einer "Kann-Bestimmung" die Ergänzung bestehenden Verfahrensrechts kurzfristig anzustreben. Verwaltungen wie Projektträgern sollte die Möglichkeit gegeben sein, Mediation prinzipiell als Form der Vorklärung bei Planungsvorhaben bereits in der Phase der Projektvorbereitung zu nutzen. Dies käme zudem der eigentlichen Intention des Mediationsverfahrens zu Gute. Ein Großteil der bisher durchgeführten Verfahren fungiert als "End-of-Pipe-Sozialtechnologie"; weitgehend eskalierte und scheinbar aussichtslose Situationen waren Motivation, Mediation zu nutzen. Mediation muss nicht zwangsläufig am Ende einer Kette erfolgloser Lösungsversuche stehen, sondern kann ihr Potential zur Problemantizipation gerade im Vorfeld administrativer und politischer Entscheidungsprozesse entfalten.

Eine "Kann-Bestimmung" wird zudem das Problem des Stellenwertes von Mediationsergebnissen mindern. Explizit formulierte Begründungspflichten für

Verwaltungen und Vorhabenträger sowohl für den Fall der Empfehlungsübernahme als auch Ablehnung könnten dazu beitragen, sachlich optimierte Entscheidungen zu treffen und nicht Sachzwänge zu postulieren.

Die Praxis kooperativen Verwaltungshandelns und die ersten erfolgversprechenden Verfahren in Deutschland zeigen auch, dass die Anwendung von Mediation in erster Linie weniger eine rechtliche, sondern vielmehr eine politische Frage ist, insbesondere da die bisherigen Ansätze in Deutschland ausschließlich eine informelle Ergänzung administrativer Entscheidungsfindung darstellen und existierendes Verfahrensrecht nicht beschneiden. Mediation kann Entscheidungsrelevanz entfalten, entscheidungskonstitutiv sind Mediationsergebnisse aber nicht zwangsläufig. Gerade aus dieser Perspektive geht es also um einen Beitrag zur Modernisierung demokratisch legitimierter Entscheidungsprozesse und nicht um eine Transformation des bestehenden Verwaltungs- und Entscheidungssystems.

Ausbildung als Reaktion auf Binnenprobleme des Verfahrens

Mediation bietet ein Verfahrensinstrumentarium an, um gesellschaftliche Probleme und Konflikte sozial, ökonomisch und ökologisch tragfähigen Lösungen zuzuführen. Als Instrument erscheint es den Autoren vielversprechend. Aufgrund seiner definierten Partizipationspotentiale kann Mediation darüber hinaus einen Beitrag zu einer qualitativen Bereicherung praktizierter Demokratie leisten.

Mediation beinhaltet die wechselseitige Kommunikation über Problemsichten und Interessen aller, die von einer Entscheidung betroffen sind. Die Beteiligung an Verfahren rationaler Problembearbeitung setzt jedoch bei den Beteiligten ein gewisses Maß an Sachkenntnis und sozialer Kompetenz voraus. Ein Naturtalent in Sachen Verhandlung und Vermittlung ist kaum jemand. Soziale und berufliche Kontexte bestimmen zudem, inwieweit Erfahrungen mit zielorientierten und rationalen Formen der Konfliktbearbeitung gemacht werden. Kommunikative Kompetenz und ein sachorientierter Umgang mit Problemen und Konflikten ist lernbar. Fortbildungen im Bereich Mediation können hier Lernräume anbieten, die eine Erprobung neuer Formen gesellschaftlicher Problem- und Konfliktbewältigung jenseits von Schuldzuweisungen und hergebrachten Argumentationsmustern ermöglichen.

Wesentliche Inhalte einer Fortbildung "Umweltmediation" und Modellangebote werden in dieser Studie vorgestellt.

Forschungsbedarf

Bisher ist die Gesamtheit der exakt dokumentierten und ausgewerteten Fälle innovativer Verfahren der Konfliktlösung noch gering. Damit sind die Möglichkeiten für ein induktives Vorgehen bei der wissenschaftlichen Bearbeitung sehr begrenzt. Gleichzeitig verbietet sich aber auch ein ausschließlich von theoretischen Überlegungen ausgehendes deduktives Vorgehen, da sich alternative Konfliktregelungsstrategien gerade durch ihre auf den Einzelfall bezogene Struktur auszeichnen. Generalisierbare oder gar theoriefähige Aussagen sind zudem durch die hohe Kontingenz der Problemstrukturen bisher nur sehr bedingt möglich. Hier besteht unseres Erachtens noch ein deutlicher Bedarf, weitere Fälle zu dokumentieren und zu analysieren. Im Rahmen einer institutionalisierten Förderung der Mediation sollte eine kontinuierliche Auswertung der Mediationserfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland erfolgen und deren Ergebnisse der Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Eine wesentliche Erfolgsbedingung für das Mediationsverfahren liegt in der Fähigkeit der einzelnen Gruppen, Informationen zu verarbeiten, Zielprioritäten zu bilden und mögliche Lösungswege innerhalb der Herkunftsgruppe und in den Verhandlungsrunden zu beschreiben. Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben jedoch wiederholt Informationsüberbelastung als wesentlichen Nachteil des Verfahrens benannt. Inwieweit diese als Regelfall in Entscheidungsprozessen anzusehen ist, wäre zu untersuchen. Im deutschsprachigen Raum finden sich leider bisher keine Untersuchungen zu den Entscheidungs- und Informationsverarbeitungsprozessen in Mediationsverfahren.

Mit diesem Projektbericht können nur erste Ansätze von Fortbildungsmöglichkeiten und Konzepten für den Bereich der Mediation und der innovativen Konfliktlösung vorgelegt werden. Unter der Voraussetzung, dass Mediationsverfahren zukünftig in verstärktem Maße von Verwaltungen, Unternehmen und Bürgerinitiativen genutzt werden, entsteht mittelfristig ein Bedarf an Fort- und Ausbildung für diesen Themenbereich. Die Entwicklung, Erprobung und ständige Verbesserung von Aus- und Fortbildungskonzepten für die Durchführung gesellschaftlicher Konfliktbearbeitungsprozesse sollte in den nächsten Jahren vertieft werden.

Nicht zuletzt steht zu vermuten, dass veränderte Formen der Problem- und Konfliktbearbeitung in Gesellschaften auf diese zurückwirken. Hier wäre zu untersuchen, in wie weit sich innovative Formen der Konfliktlösung auf das institutionelle Design politischer Entscheidungsprozesse auswirken und langfristig das Verständnis vom Staat und von den Funktionsbeziehungen in Staat und Gesellschaft verändern.