

Mediation im öffentlich-rechtlichen Genehmigungsverfahren – Potentiale und Grenzen

Marcus Hehn

1.	Ausgangslage: Unzufriedenheit mit staatlichen Verfahren	273
2.	Was ist Mediation im öffentlichen Bereich?	277
3.	Möglichkeiten der Mediation	281
4.	Grenzen der Mediation	281
5.	Mediation in der Planungs- und Verwaltungspraxis	282
6.	Fazit.....	284

Konflikte im Zusammenhang mit umweltrelevanten Bau- und Planungsvorhaben werden immer häufiger und auch immer kontroverser – meist in der Öffentlichkeit – ausgetragen. Die Diskussion über den Bau bzw. Umbau des Bahnhofes in Stuttgart ist dabei nur ein Beispiel, wenn auch zurzeit sicherlich das plakativste. Verschiedene Positionen prallen in einem nahezu als medialem Ereignis inszenierten Protest- und Schlichtungsprozess aufeinander – mit großer Beachtung weiter Teile der deutschen Bevölkerung über die direkt betroffenen Bürger in Stuttgart hinaus.

Seit einigen Jahren versucht man in Deutschland, solche und ähnliche Konfliktsituationen im Rahmen von Mediationsverfahren – Vermittlungsverfahren unter Anleitung unabhängiger Dritter – zu bearbeiten und möglichst beizulegen. Die Mediation hat in den letzten Jahren in Deutschland viele verschiedene Anwendungsgebiete erobert und wird beispielsweise im Zusammenhang mit Ehescheidungen oder auch wirtschaftlichen Kontexten eingesetzt, um zu allseits befriedigenden Lösungen zu gelangen. Einer der ersten und wichtigsten Anwendungsgebiete ist aber auch in Deutschland die Mediation im öffentlichen Bereich gewesen, das will heißen, der Einsatz der Mediation im Zusammenhang mit umweltrelevanten Bau- und Planungsvorhaben im Spannungsfeld zwischen Umwelt, Politik, Wirtschaft und Sozialem. Dabei müssen zwangsläufig auch Schnittstellen zu den gesetzlich normierten Genehmigungsverfahren hergestellt werden. Deren Beschreibung, die Beschreibung der Mediation selbst sowie ihrer Vor- und Nachteile, stehen im Mittelpunkt dieses kleinen Beitrages.

1. Ausgangslage: Unzufriedenheit mit staatlichen Verfahren

Die Unzufriedenheit und Kritik an den staatlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen bei der Durchführung umweltrelevanter Bauvorhaben oder der Errichtung von Anlagen hat maßgeblichen Anteil daran, dass Mediation seit etwa 15 Jahren intensiv als Alternative zu den verwaltungsrechtlichen Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland diskutiert

wird.¹ Sie stellt jedoch eigentlich eine Ergänzung dar, da Mediationsverfahren vor oder parallel zu den verwaltungsrechtlichen Verfahren stattfinden und diese nicht ersetzen sollen oder gar können.

Der Ablauf eines gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigungsverfahrens bei größeren und in der öffentlich diskutierten Bauvorhaben ist, wie aus der nachfolgenden Abbildung erkennbar, in weiten Teilen vorgegeben und stellt sich grundsätzlich in zwei Phasen dar: Einer Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung folgt die Phase der Entscheidungsfindung. Auf Einzelheiten wird im Sinne der Übersichtlichkeit in der nachfolgenden schematischen Darstellung verzichtet.

Vorverhandlungsphase	Informelle Vorverhandlungen		
Förmliches Verhandlungsverfahren	Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung	Einreichung des Antrages bei der Anhörungsbehörde	
		Einholen von Stellungnahmen bei den betroffenen Behörden	
		Öffentliche Auslegung der Planungsunterlagen bei den betroffenen Gemeinden	
		Einwendung von betroffenen Dritten	
		Erörterungstermin	
	Entscheidungsphase	Stellungnahme und abschließende Prüfung der Anhörungsbehörde, ggf. Weiterleitung an die Zulassungsbehörde, falls diese nicht mit der Anhörungsbehörde identisch ist.	
		Zulassungsbeschluss	
		Zustellung des Zulassungsbeschlusses an die Betroffenen und Auslegung in den betroffenen Gemeinden	
	Verwaltungsgerichtsverfahren	Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht, ggf. Durchlaufen der Instanzen	

Bild 1:

Schematisierter Ablauf eines verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens

Obwohl das dargestellte verwaltungsrechtliche Genehmigungsverfahren von seiner theoretischen und rechtlichen Grundstruktur her Möglichkeiten zur Einbringung von Interessen Dritter beinhaltet, wird jedoch vielfach Kritik an der Umsetzung dieses Verfahrensablaufes durch die Behörden geübt.²

¹ Es sei darauf hingewiesen, dass es neben der Mediation eine Vielzahl an anderen Ansätzen gibt, die ein *Mehr an Bürgerbeteiligung* bei hoheitlichen Entscheidungen zum Ziel haben. Dies sind beispielsweise Agenda-21-Prozesse, Planungszellen, Zukunftskonferenzen oder Verfahren der Technikfolgenabschätzung, die sich seit den 70er Jahren in Deutschland mehr oder weniger herausgebildet haben.

² Die folgenden Darstellungen beruhen auf Fuchs/Hehn/Kostka, Mediation im öffentlichen Bereich, 3. Auflage, Bonn, 2006, S. 16 ff

In Wissenschaft und Praxis wurden verschiedene Aspekte herausgearbeitet, die tendentiell zu einer Unzufriedenheit der Betroffenen mit verwaltungsrechtlichen Verfahren führen. An erster Stelle ist dabei die Kritik an der gängigen Praxis informeller Vorverhandlungen zu nennen.

Zwar sind die innerhalb dieses Verfahrensstadiums (oder besser: Vorverfahrensstadiums) erzielten informellen Resultate grundsätzlich weder für die Behörden noch für den Träger des Vorhabens rechtlich bindend, man wird jedoch eine faktische Bindung dieser Parteien an die manchmal in jahrelangen Verhandlungen erzielten Ergebnisse nicht ohne weiteres leugnen können. Daher ist auch eine wesentliche Veränderung des Vorhabens durch die Einbringung der Interessen von betroffenen Dritten im darauf folgenden förmlichen Verwaltungsverfahren kaum zu erwarten. Im Ergebnis bedeutet dies nichts anderes, als dass die gesetzlich vorgeschriebene Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung im Anhörungsverfahren erst zu einer Zeit beginnt, in der sowohl für den Vorhabensträger als auch für die zuständige Behörde der Planungsprozess faktisch nahezu abgeschlossen ist. Gerade die Vorkommnisse im Zusammenhang mit Stuttgart 21 zeigen deutlich die aus mangelnder frühzeitiger Einbeziehung resultierende Unzufriedenheit und die Folgen für die Gemütslage der Betroffenen. Das ist für den weiteren Fortgang des Verfahrens unbefriedigend für diejenigen, die nicht in die Vorverhandlungen einbezogen wurden, aber dennoch von einem Vorhaben betroffen sind.

Oft stellt die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren für Vorhabensträger und Behörde nach dem eigenen Verständnis vieler Verfahrensleiter eigentlich nur noch eine Pflichtübung dar, die möglichst schnell und ohne Komplikationen durchzuziehen ist. Wenn Einwände gegen das Vorhaben erhoben werden, sind deren Erfolgsaussichten relativ gering, da man sich in der Regel bereits im Rahmen der informellen Vorverhandlungen über mögliche Einwendungsgründe verständigt hatte und die Planung des Vorhabens entsprechend danach ausgerichtet wurde. In dem Verfahrensabschnitt, in dem nach dem gesetzlichen Leitbild die Interessen von Dritten artikuliert werden und Beachtung finden sollten, geht es daher für die Behörden und den Träger des Vorhabens oft nur noch darum, die bereits vorher getroffene Entscheidung zu rechtfertigen.

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

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

Was das Einwendungsverfahren betrifft, rechnen sowohl der Antragsteller als auch die zuständige Behörde mit absehbaren gerichtlichen Klagen. Dies veranlasst sie, schon bei der Antragstellung und bei der Auslegung der entsprechenden Unterlagen eigene extreme Positionen aus verfahrenstaktischen Gründen einzunehmen und alle Schwachstellen zu verschweigen. Öffentlichkeitsarbeit wird nur soweit geleistet, wie die positiven Aspekte dabei herausgestellt werden können oder dies gesetzlich vorgeschrieben ist. Dritten wird als Folge daraus die Informationsbeschaffung zur Stütze der eigenen Position erschwert. Die Einbringung eigener (Gegen-) Gutachten ist außerdem für Dritte oft sehr kostspielig und darüber hinaus auch in der Kürze des Einwendungsverfahrens (ein Monat Auslegung der Unterlagen plus zwei Wochen Einwendungsfrist) kaum zu realisieren.

Zwar haben Dritte, die von einem Vorhaben betroffen sind, grundsätzlich die Möglichkeit, gemäß § 29 VwVfG Akteneinsicht zu erhalten. Diese kann allerdings gemäß § 30 VwVfG mit dem Hinweis auf die Einhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verwehrt werden. Darüber hinaus ist von Seiten der Behörden oft ein strategisches Vorgehen bezüglich der Preisgabe von Informationen zu beobachten, die mit großer Reserviertheit und oft erst spät – möglicherweise im Hinblick auf das Einwendungsverfahren zu spät – erteilt werden, da jeder interessierte Bürger als potenzieller Gegner eines Vorhabens angesehen wird. Dies führt schließlich dazu, dass das Einwendungsverfahren, das grundsätzlich zur konstruktiven Beteiligung aller Betroffenen und dem Interessenausgleich dienen soll, diese Funktion häufig nicht erfüllen kann. Es fördert im Gegenteil häufig noch die Einnahme entgegenstehender Positionen.

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

Letztlich ist auch der formale Ablauf eines Erörterungstermins manchmal wenig geeignet, ein konstruktives Klima zu schaffen, in welchem die Interessen aller Beteiligten sachlich erörtert werden könnten. Viele Verhandlungsleiter, die typischerweise aus den Reihen der Behörden kommen, haben wenig Erfahrung im kooperativen Umgang mit Sachfragen verfügen über wenige zusätzliche Kenntnisse in geeigneten, zur Deeskalation beitragenden, Kommunikationstechniken. Was wiederum dazu führt, dass die Einwender oft wie Zeugen und nur zu den Themenkomplexen gehört werden, zu denen sie sich bereits im Einwendungsverfahren geäußert haben. Auf diese Weise kommt erst gar keine Diskussion über wesentliche Aspekte des Vorhabens oder gar die eigentlichen Interessen zustande. Im Ergebnis findet nur eine Art Anhörung der Betroffenen statt. Eine solche Vorgehensweise ist aber für die Betroffenen höchst unbefriedigend.

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

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

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

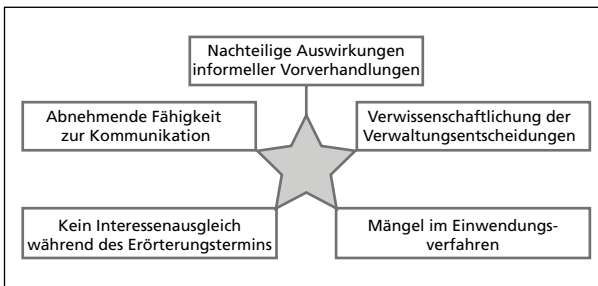


Bild 2:

Mängel im Verwaltungsverfahren

Die negativen Erfahrungen, die man vor allem in den 90er Jahren mit dieser Form der verwaltungsrechtlichen Genehmigungsverfahren gemacht hat, führten – angelehnt an die guten Beispiele aus den USA gut 10 Jahre zuvor – dazu, dass die Mediation auch in Deutschland als ernstzunehmendes Verfahren in die wissenschaftliche Diskussion und praktische Ausgestaltung der Verfahren Einzug hielt.

2. Was ist Mediation im öffentlichen Bereich?

Eine allgemein gültige Definition von Mediation gibt es nicht. Allerdings lassen sich in der Literatur und in der praktischen Arbeit als Mediator einige gemeinsame Aspekte finden:

1. Grundlagen und Prinzipien der Mediation

Nach Auffassung der Autoren kann man Mediation – mit Blick auf den beabsichtigten Veränderungsprozess – definieren als ein strukturiertes Verfahren, bei dem die Beteiligten eines Konflikts mit Unterstützung eines unabhängigen Dritten versuchen, diesen einvernehmlich und eigenverantwortlich zum allseitigen Nutzen zu lösen.

Legt man hingegen die wesentlichen Verfahrensprinzipien der Mediation zugrunde, dann handelt es sich um eine solche, wenn

- an den vertraulichen Verhandlungen,
- ein allparteilicher Dritter (oder auch mehrere) als Vermittler und

- möglichst alle betroffenen Parteien teilnehmen, und wenn dabei
- ihre Teilnahme freiwillig erfolgt,
- die Verhandlungen ergebnisoffen geführt werden und
- sie ihre Verhandlungen selbst verantworten und ihre Entscheidungen auf der Basis der dafür notwendigen Informationen treffen.

Die wichtigsten Personen in der Mediation sind, diesem Prinzip der Selbstverantwortlichkeit folgend, die Teilnehmer selbst. Die Parteien sind die *Fachleute* für ihren Konflikt. Der Mediator ist dagegen für die Strukturierung des Verfahrens und die Einhaltung der Prinzipien verantwortlich. Ein Mediator wirkt wie ein Katalysator, d.h. er hat keine Entscheidungsbefugnis wie etwa der vom Staat beauftragte Richter oder der von den Parteien benannte private Schlichter. Der Mediator unterstützt aber – wie der Schlichter – die Kommunikation zwischen den Parteien und achtet auf einen fairen Verhandlungsablauf. Als allparteilicher Dritter verfolgt er keine eigenen Interessen, übernimmt aber dennoch eine inhaltliche Mitverantwortung für das Verfahren in Form von Ergebnisorientierung. Insofern geht seine Aufgabe deutlich über die eines neutralen Gesprächsmoderators hinaus. Der Mediator versucht nur der Artikulation der Belange aller Beteiligten einen angemessenen Raum zu verschaffen und sie zu unterstützen, damit sie ihre eigenen Interessen herausarbeiten.

2. Ablauf der Mediation

Die Struktur des Verfahrens ergibt sich vor allem aus den Grundsätzen des Harvard-Konzeptes³ – eines allgemeinen Verhandlungskonzeptes zur kooperativen Lösung von Konflikten, welches verschiedene Phasen vorgibt:

- Es beginnt mit der Trennung von Personen (emotionale Ebene) und Problemen (Sachebene),
- es folgt die Unterscheidung von Positionen und dahinter liegenden Interessen,
- es schließt sich die Entwicklung von möglichst vielen – noch unbewerteten – Lösungsoptionen an und endet in
- der gemeinsamen Entscheidung, die auf der Grundlage zuvor festgelegter Kriterien getroffen wird.

Vereinfacht stellt sich der Ablauf einer Mediation wie folgt dar.

Auch wenn die Mediation noch andere theoretische Grundlagen (z.B. den Transformationsansatz)⁴ hat, so wird der Ablauf eines Mediationsverfahrens durch diese Verfahrensschritte gut und für die Zwecke dieses Beitrags ausreichend beschrieben. Wichtig in dem Prozess der Mediation ist es, dass ein Schritt erst dann angegangen wird, wenn der vorherige Abschnitt abgeschlossen ist. Nur so kann die Mediation ihr volles Potenzial nutzen.

3. Anlässe für Mediation

Die Idee der Mediation selbst ist nicht neu, sondern hat eine lange, 2.500 Jahre zurückverfolgbare Geschichte. Im dreißigjährigen Krieg kam sie bei der Aushandlung des Westfälischen Friedens von 1648 zur Anwendung.⁵ Zunächst in den USA in den achtziger und

³ Fisher; Ury; Patton: Das Harvard-Konzept, Frankfurt – New York, 23. Auflage, 2009

⁴ Bush; Folger: The Promise of Mediation, San Francisco, 1994

⁵ Duss-von Werdt, Die letzten 2.500 Jahre der Mediation, in: Geißler; Rückert: Mediation – die neue Streitkultur, S. 115 bis 132; Hehn, Entwicklung und Stand der Mediation – ein historischer Überblick., In: Haft/v. Schlieffen, Handbuch der Mediation, § 8

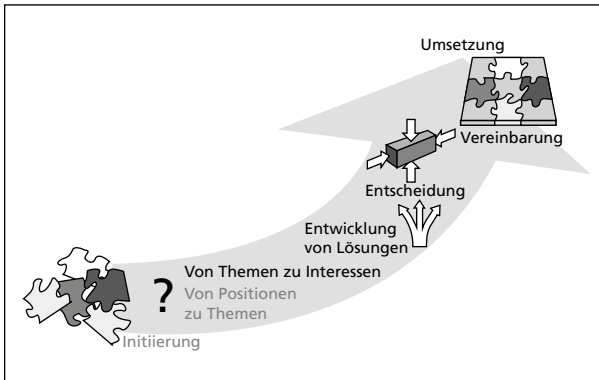


Bild 3:

Ablaufschema der Mediation

neunziger Jahren, später auch in Europa wurde die alte Idee der Vermittlung in Konflikten wiederentdeckt und mit psychologischen und betriebswirtschaftlichen Argumenten *aufgepeppt*.⁶ Die Einsatzmöglichkeiten der Mediation sind vielseitig. Das zeigen die Anwendungsfelder, die die Mediation in Deutschland in den letzten zwanzig Jahren erobert hat. Bei Ehescheidungen – gerade wenn Kinder betroffen sind – gehört die Mediation ebenso zu den anerkannten Konfliktlösungsverfahren wie bei wirtschaftlichen Streitigkeiten, bei Streit in der Schule oder beim strafrechtlich relevanten Täter-Opfer-Ausgleich.

Der Hauptgrund für den Einsatz der Mediation im Kontext staatlicher Planungsverfahren dürfte – wie in den USA 20 Jahre zuvor – in der großen Unzufriedenheit der Beteiligten mit der Ausgestaltung herkömmlicher hoheitlicher Verfahren liegen. Genau dies zeigt sich im Fall von Stuttgart 21 überdeutlich. Die betroffenen Bürger bemängeln die gängige Praxis informeller Vorverhandlungen, die zwischen den Trägern eines Vorhabens und den Zulassungsbehörden getroffen werden und viele Festlegungen enthalten, die in späteren Verfahrensschritten kaum noch abänderbar sind. Eine echte Bürgerbeteiligung – im Sinne einer ernsthaften inhaltlichen Auseinandersetzung mit ihren Argumenten und Einbindung in den Entscheidungsprozess – findet nicht mehr statt. Sondern oft geht es nur noch darum, bereits getroffene Entscheidungen zwischen Behörden und Vorhabensträger zu verteidigen. Letztlich führt das zu Resignation, der eingangs angesprochenen Unzufriedenheit der Bürger mit politischen Entscheidungen und neuerdings zu einer gesteigerten Bereitschaft zur Konfrontation.⁷ Hier findet der *Wutbürger* sein Betätigungsfeld.

4. Anwendungsfelder der Mediation im öffentlichen Bereich

Das von den Fallzahlen her betrachtet eher kleine, wegen der öffentlichen Beachtung aber wichtige Anwendungsfeld der Mediation bei umweltrelevanten Planungsverfahren weist einige Besonderheiten auf,⁸ die sich aus der Gruppengröße und der Tatsache ergeben, dass die Konfliktaustragung in einem öffentlichen Kontext stattfindet. Gleichwohl orientiert sich auch die Mediation im öffentlichen Bereich an den unverzichtbaren Prinzipien und

⁶ Hehn, ebd., sowie Mediation – Alternative Konfliktregelung in der Landwirtschaft, in AuR, 2008, S. 361

⁷ Fuchs; Hehn; Kostka: Mediation im öffentlichen Bereich, S. 18 ff.; Kostka: Umweltmediation im gesellschaftlichen Kontext Deutschlands, S. 65 ff. In: Förderverein Umweltmediation, Studienbrief Umweltmediation, S. 61 bis 80; Zilleßen, Umweltmediation. In: Haft/v. Schlieffen, § 30, Rn. 5 ff.; Hehn: Mediation im öffentlichen Bereich. In: Hensler; Koch: Mediation in der Anwaltspraxis, § 16, Rn. 10 ff.

⁸ Ausführlich Zilleßen, ebd., Rn. 55 ff., sowie Hehn, in: Hensler/Koch, § 16, Rn. 64 ff.

dem logischen Ablauf, der für alle Mediationsverfahren typisch ist.⁹ Daneben kommt Mediation zunehmend bei den alltäglichen innerbehördlichen Konflikten zur Anwendung.¹⁰ Dies hat dazu geführt, anstelle von Umweltmediation von *Mediation im öffentlichen Bereich* zu sprechen.

Als Hauptanwendungsgebiete zeigen sich die Planung abfallwirtschaftlicher Vorhaben sowie die Sanierung von Altlasten und natürlich der Verkehrssektor, hier zunächst auf lokaler Ebene die Planung von Umgehungsstraßen und die Entwicklung von Verkehrskonzepten. Beispiele sind der Ausbau der Bahntrasse am Güterbahnhof *Hamburg – Alte Süderelbe*, das Forum in der Stadt *Offenburg*, die Verkehrsforen *Heidelberg* und *Salzburg*, die Zentrumsplanung *Hamburg-Bergedorf* und der Verkehrsworkshop *Nordspange Großumstatt*, aber auch die *Ostseeautobahn A 20* und die *Deckelung der A 7 in Hamburg*. Die Gestaltung des Hauptplatzes in *Landsberg* wurde ebenfalls in einem Mediationsverfahren durchgeführt. Das bekannteste Verfahren im deutschsprachigen Raum dürfte jedoch die Umgestaltung des Flughafens in *Wien-Schwechat* sein.¹¹ Mediationsverfahren finden zudem im Zusammenhang mit naturschutzfachlichen Projekten statt, etwa das Dialogverfahren *Nachhaltige Entwicklung der Rheinniederung zwischen Worms und Mainmündung*. Gerade die Bauleitplanung, die in Konflikt mit europäischem Naturschutzrecht nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie kommt, kann künftig von der Mediation profitieren.¹² Mediationsverfahren sind schließlich bei der Erarbeitung von Umweltprogrammen oder beim Umgang mit den Themen Gentechnik, Energie oder der Behandlung schwach radioaktiver Abfälle aus dem klinischen Bereich bekannt geworden. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es zahlreiche weitere Einsatzfelder von Mediation im öffentlich bedeutsamen Kontext gibt: Die politische Mediation oder Mediation im internationalen Bereich, z.B. das *Camp David-Abkommen* zwischen Israel und Ägypten, die Befriedungsaktionen im ehemaligen Jugoslawien, das *Good Friday-Abkommen* in Nordirland, der Gefangenaustausch zwischen Israel und den Palästinensern im Januar 2004.

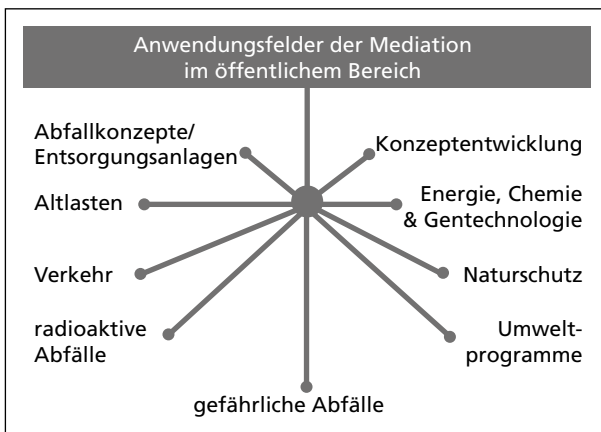


Bild 4:

Anwendungsfelder der Mediation im öffentlichen Bereich

⁹ Fuchs; Hehn; Kostka: S. 10 ff., 27 ff.; Runkel, *Mediation – ein Weg aus der Sackgasse des Umweltkonflikts*. In: Förderverein Umweltmediation, *Studienbrief Umweltmediation*, S. 23 ff.; Meuer; Troja: *Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich*. In: ZKM 2004, S.78 ff.

¹⁰ Interview mit Middelhoff, Newsletter der Deutschen Gesellschaft für Mediation 4/2010, S. 5, zum Modellvorhaben der Stadt Aachen zur Mediation am Arbeitsplatz.

¹¹ Vgl. www.viemediation.at.

¹² Vorschläge bei Mitschang; Wagner, DVBl. 2010, S. 1.457, 1.465 unter: Kooperation der Gemeinde mit den Vertretern der Naturschutzverbände.

3. Möglichkeiten der Mediation

Ein häufig genannter Vorteil der Mediation liegt darin, dass die persönlichen, politischen oder geschäftlichen Beziehungen zwischen den betroffenen Personen und Institutionen beibehalten bzw. wieder hergestellt werden. Nicht umsonst stellt das Grundlagenwerk des Harvard-Konzepts die *Guten Beziehungen* zwischen den Beteiligten in den Vordergrund. Während Gerichtsverfahren oft dazu beitragen, Fronten nachhaltig zu verhärten und Beziehungen abzurechnen, besteht bei der Mediation die Chance, das Gegenteil zu erreichen. Durch kooperatives Verhandeln sollen *win-win*-Lösungen erarbeitet werden, von denen alle profitieren.

Mediationsverfahren sind zudem deutlich flexibler als rechtsförmliche Verfahren. Dies liegt an der starken Betonung der Eigenverantwortung der Beteiligten, die auch die gemeinsame Verfahrensgestaltung erfasst. Entscheidungen können zeitnah erarbeitet werden. In der Regel wird auf eine gerichtliche Überprüfung verzichtet. Dies gilt natürlich nur dann, wenn die Mediation erfolgreich war und in der Sache ein konstruktives Ergebnis gefunden wurde. Dann tragen Mediationsverfahren erheblich zur Kostenreduktion bei, vor allem bei hohen Streitwerten, was im Bereich öffentlicher Planung die Regel ist. Die zeitnahen Entscheidungen ermöglichen anstehende Investitionen früher, sie sind damit kostengünstiger als das Abwarten langjähriger Gerichtsverfahren. Bei unklaren Rechtspositionen der Parteien werden diese Vorteile nochmals verstärkt. Im Fall einer drohenden Insolvenz eines Beteiligten wird dieser Aspekt oft sogar der entscheidende für die Durchführung eines Mediationsverfahrens sein.

Ein weiterer erwähnenswerter Vorteil der Mediation besteht in der Vertraulichkeit des Verfahrens – nicht jeder bekommt wie im Gerichtsverfahren Kenntnis von den wirtschaftlichen Verhältnissen oder gar Problemen eines der Beteiligten. Auch wird danach gefragt, wie sich die Parteien ihr künftiges Verhältnis zueinander vorstellen und dieses konstruktiv und nachhaltig gestaltet werden kann, während diese Orientierung auf die Zukunft im Rahmen einer rechtsförmlichen Konfliktregelung kaum eine Rolle spielt. Nicht zuletzt ist der wissenschaftlich erwiesene Grad der Zufriedenheit der Beteiligten zu nennen: Die weitaus größte Anzahl der Teilnehmer ist mit dem Ablauf einer Mediation zufrieden. Und selbst in Fällen, in denen keine inhaltliche Übereinkunft erzielt werden konnte, haben die Teilnehmer das an den Interessen und Bedürfnissen der Betroffenen orientierte Verfahren weiter empfohlen.

4. Grenzen der Mediation

Bei all den genannten Vorteilen, die eine Mediation bieten kann, gibt es jedoch verfahrensimmanente Nachteile und auch persönliche Widerstände: Nicht jeder Konflikt ist für eine Mediation geeignet. Unüberwindbare Grenzen liegen etwa da, wo es um ideologische Fragen und damit tief verankerte gegensätzliche Wertvorstellungen geht, so bei der Streitfrage des Nutzens oder der Gefährlichkeit von Atomenergie. Grenzen liegen auf ethischem Gebiet, z.B. im Bereich der Genetik oder der embryonalen Forschung. Schwierig wird Mediation auch, wenn Macht im Spiel ist, also kein gleichberechtigtes Verhandeln möglich oder von einer Seite nicht gewollt ist. Besteht die Sorge, vorhandene Macht (etwa Entscheidungsmacht einer Behörde oder der Politik) im Rahmen einer Mediation zu verlieren, kann es an der Bereitschaft fehlen, sich dem transparenten Verfahren der Mediation zu stellen. Denn gerade im öffentlichen Bereich sollte nicht unterschätzt werden, dass es bei vielen Konflikten Partikularinteressen gibt, die nicht offensichtlich zu Tage treten. Der Bürgermeister etwa, der vehement für die Ausweisung eines neuen Industriegebiets kämpft, weil seine Familie

auf diese Weise große Grundstücksparzellen *versilbern* kann, hat wohl ebenso eigene Interessen wie der Politiker, der in der Öffentlichkeit gut dastehen will, weil er demnächst bei der anstehenden Wahl nicht in der Gunst des Wählers verlieren will. Eine Diskussion auf Augenhöhe mit den Bürgern als Störenfried kann bei Verfolgung dieser verdeckten Ziele nur hinderlich sein. Wenig Begeisterung bringen häufig auch Investoren für eine Beteiligung der Bürger an Investitionsvorhaben auf, über die sie mit der Verwaltung bereits Übereinstimmung erzielt haben.

Eine weitere Methode des Ausweichens besteht in der Diffamierung und dem Missbrauch von Mediation als Feigenblatt, um einem umstrittenen Planungsverfahren nachträglich einen demokratischen Anstrich zu geben, etwa in der Aufzählung misslungener Mediationsfälle, in denen tatsächlich gar keine Mediation stattfand, so z.B. beim Verfahren zum Bau der neuen Frankfurter Flughafenstartbahn. Mediation oder verwandte Instrumente werden daher oft nur eingesetzt, um Zeit zu gewinnen oder aus dem bürgerlichen *Empörungstopf* Dampf abzulassen. In diesem Zusammenhang sei noch einmal darauf verwiesen, dass Mediationsverfahren nicht der Schaffung von Akzeptanz dienen und Mediatoren sich dafür aufgrund eigener im Laufe der Ausbildung und praktischen Tätigkeit entwickelten Haltung auch nicht instrumentalisieren lassen. Beliebt ist es von Seiten der Politik und Verwaltung auch, auf weniger verbindliche Verfahren auszuweichen, z.B. auf eine Planungszelle, eine Zukunftswerkstatt oder einen Runden Tisch. Hier darf der Bürger sich austoben, ohne Schaden anzurichten. Groß ist dann das Erstaunen, wenn es der Bürger nach dem zweiten oder dritten Verfahren leid ist, an solchen *Sandkastenspielen* teilzunehmen. Wie es hunderte von Bonner Bürgern formulierten, als im Zusammenhang mit der Planung einer neuen Stadtbahntrasse wieder einmal nur ein unverbindliches *brainstorming* stattfand.

Und manchmal ist einfach mangelnde Information der Grund für die Zurückhaltung – wir erinnern uns, dass gerade die Selbstbestimmung und -verantwortung der Beteiligten ein wichtiges Prinzip der Mediation ist. Oder die Angst vor Neuem und Unbekanntem, welche die betroffenen Vertreter von Behörden, Politik oder Bürgergruppen daran hindert, einem Mediationsverfahren zuzustimmen. Schließlich die Angst vor dem eigenen Versagen oder vor dem direkten Vorgesetzten bzw. einem höhergestellten Weisungsgeber. Oft wird dann die scheinbare Unsicherheit hinsichtlich der rechtlichen Umsetzbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse als gewichtiges Argument gegen eine Mediation vorgeschoben.

Aber auch wenn die Beteiligten umfassend informiert sind, gibt es noch Hürden zu überwinden: Sie müssen ein hohes Engagement mitbringen, um sich den langwierigen und intensiven Diskussionsprozessen zu stellen. Dies gilt vor allem für die ehrenamtlichen Vertreter von Bürgergruppen und Verbänden, denn für sie ist die Teilnahme an Mediations-sitzungen oft mit dem Verzicht auf Freizeit verbunden. Daher müssen Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich gut vorbereitet werden, idealerweise durch Fachleute vor Ort, die unabhängig sind und die die Parteien und Bürger in einem neutralen *Mediationsbüro* oder einer *Info-Box* jederzeit über das Verfahren, seine Inhalte und dessen aktuellen Stand informieren können. Eine solide Vorbereitung nimmt daher viel Zeit in Anspruch, oftmals genau so viel wie das eigentliche Mediationsverfahren selbst. Doch die Erfahrung zeigt, dass sich gerade diese Investition in die Information durch den damit bewirkten Vertrauensgewinn positiv auszahlen.

5. Mediation in der Planungs- und Verwaltungspraxis

Trotz aller beschriebenen Vorzüge und der positiven Erfahrungen, die vor allem die Teilnehmer von Mediationsverfahren mit der Einschaltung unabhängiger Mediatoren in umweltrelevanten Konflikten gemacht haben – die praktische Relevanz der Mediation

ist bisher eher gering. Dabei sind die Möglichkeiten der Verzahnung von Mediation und Verwaltungsverfahren durchaus gegeben – eine vor allem für die Verwaltung wichtige Voraussetzung, sich auf diese neue und oftmals auch noch unbekannte Form des Konfliktmanagements überhaupt einzulassen. Ohne die notwendigen gesetzlichen Einfallstore für Mediation wäre die Bereitschaft zum Einsatz unabhängiger Dritter wohl noch geringer, obwohl öffentliche Proteste und die Erfahrungen mit Großvorhaben wie Stuttgart 21 es nahe legen, über ein Mehr an Partizipation in solchen Verfahren nachzudenken.¹³

1. Einbindung der Mediation in förmliche Verfahren

Mittlerweile gibt es einige gesetzliche Regelungen im öffentlichen Recht, die den Einsatz der Mediation ausdrücklich erwähnen bzw. Einfallstore dafür bieten.¹⁴ An prominenter Stelle ist in diesem Zusammenhang die Regelung des § 4 b Baugesetzbuch zu nennen, wonach insbesondere zur Beschleunigung und Vorbereitung einzelner Verfahrensschritte im Bauleitplanungsverfahren unabhängige Dritte eingeschaltet werden können.¹⁵ Aber auch im Planfeststellungsverfahren sowie in einschlägigen Fachgesetzen, wie zum Beispiel dem Bundesbodenschutzgesetz (hier: § 13 Abs.4 BBodSchG) gibt es Ansatzpunkte, die die Beteiligung der Öffentlichkeit und den Einsatz von Dritten und damit auch der Mediation ausdrücklich vorsehen. Möglichkeiten zum Einsatz der Mediation sind daher vorhanden – es gilt, diese auch konstruktiv zu nutzen.

2. Mediation bei innerbehördlichen Konflikten

Die kurz angerissenen Konfliktfelder im Zusammenhang mit umweltrelevanten Bau- und Planungsvorhaben zeigen das Potenzial der Mediation bei Genehmigungsverfahren auf. In diesen Feldern ist jedoch stets eine *außerbehördliche* Komponente enthalten, sei es ein Vorhabenträger, eine Bürgerinitiative oder nur die Öffentlichkeit, die ein Interesse an der Diskussion entsprechender Themen hat.

Demgegenüber gibt es im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren oft auch Konflikte, die innerhalb der Verwaltung angesiedelt sind. Unabhängig davon, dass persönliche Konflikte einzelner Akteure und Verwaltungsrepräsentanten untereinander die sachliche Bearbeitung in nachvollziehbarer Weise hindern können, sind es häufig unterschiedliche Auffassungen einzelner Behörden zu einzelnen Aspekten, die nicht selten zu Konflikten führen können. Schon bei der Frage nach der zuständigen Behörde zur Beurteilung einzelner Fragen – beispielsweise aus dem Bereich des Wasser- oder Umweltschutzes – kann es Differenzen sowohl auf der horizontalen Ebene (z.B. Wasserbehörde oder Naturschutzbehörde) als auch auf der vertikalen Ebene (z.B. Untere Naturschutzbehörde, Obere Naturschutzbehörde, Oberste Naturschutzbehörde) geben. Die Vorhabenträger erlangen davon oft gar keine Kenntnis, es sei denn, dass sich Verzögerungen im Verfahren bemerkbar machen und zu Nachfragen führen. Gerade in komplexen Genehmigungsverfahren wie beim Bau von größeren Biogasanlagen oder bei Straßenbauprojekten, die oft unter dem Dach einer mittleren Behörde koordiniert werden, ist daher der Einsatz von Mediation denkbar. Doch auch in diesem Bereich ist die Kenntnis über und die Überzeugung von den Vorteilen der Mediation nur schwach entwickelt, so dass das schlummernde Potenzial zu

¹³ Fuchs, G.; Hehn, M.; Wagner, J.: Mediation im öffentlichen Bereich – Möglichkeiten und Grenzen, in: UPR 2011/81 (84)

¹⁴ dazu ausführlich Fuchs; Hehn; Wagner, a.a.O.; Hehn, M.: Gesetzliche Möglichkeiten zum Einsatz eines Vermittlers im Öffentlichen Recht. In: Förderverein Umweltmediation, Studienbrief Umweltmediation, Bonn, 2001, Kapitel 8

¹⁵ ausführlich dazu Batts, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter, Baugesetzbuch, 10. Auflage, München, 2007, zu § 4 b

Gunsten aller durchaus ausbaufähig erscheint. Wenn die Mediation hier mittelfristig Einzug in die Bearbeitung behördeninterner Konflikte halten kann, ist dies sicher ein deutlich sichtbares Zeichen der Verwaltung, dem zunehmenden Trend nach Unzufriedenheit mit staatlichen Verfahren und Politikverdrossenheit entgegen zu wirken. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass Mitarbeiter der Behörden selbst grundsätzlich – auch bei entsprechender Ausbildung – kaum geeignet sind, in solchen Fällen als vermittelnde Dritte tätig zu sein. Gerade Mitarbeiter mit Leitungsfunktion vertreten oft die Ansicht, dass sie als Dienstvorgesetzte bei Streitigkeiten nachgeordneter Abteilungen die berufenen Konfliktmittler sind. Leider lassen sie dabei oft außer Acht, dass sie selbst Teil des Konflikts sein können und auch nicht immer von allen als unabhängig angesehen werden, obwohl sich kaum ein Beteiligter traut, seinem *Chef* das offen ins Gesicht zu sagen. Hier ist eine selbstkritische Haltung innerbetrieblicher Mediatoren gefragt. Bewährt haben sich in solchen Konstellationen allerdings Netzwerke, in denen ausgebildete Mediatoren einer Behörde in Konflikten anderer Behörden, in deren Geschäftsablauf sie eben gerade nicht eingebunden sind, tätig werden.

6. Fazit

Seit fast 20 Jahren sammelt man in Deutschland Erfahrungen mit dem Einsatz der Mediation bei umweltrelevanten Bau- und Planungsverfahren. Wissenschaftlich sind Mediationsverfahren mittlerweile gut untersucht, verwaltungswissenschaftlich als ernstzunehmende Möglichkeit der Bürgerbeteiligung anerkannt. Was fehlt, ist das verbreitete Wissen bei Bürgern und Behörden über die Vorteile der Mediation sowie der flächendeckende Einsatz von Mediatoren zur Beilegung entsprechender Konflikte im öffentlichen Bereich. Für alle Beteiligten bedeutet die Teilnahme an Mediationsverfahren ein Mehr an persönlichem Engagement und oft auch einen großen Zeitaufwand, der sich jedoch in den meisten Fällen durch die Qualität der erzielten Ergebnisse rechtfertigen lässt. Wer an verantwortlicher Stelle in Politik und Verwaltung über eine Verbesserung der Kommunikation innerhalb von Genehmigungsverfahren zwischen Behörden und Behörden oder Behörden, Verbänden, Wirtschaftsunternehmen und Bürgern nachdenkt und letztere in einem fairen und ergebnisoffenen Prozess in die Entscheidungsfindung einbeziehen will, der muss sich auch über die Mediation als eine Möglichkeit dazu Gedanken machen. Dieser Beitrag soll dazu beitragen, Neugier auf eine weitergehende Beschäftigung mit den Potentialen und Grenzen der Mediation zu wecken.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Immissionsschutz – Band 2

– Planung, Genehmigung und Betrieb von Anlagen –
Karl J. Thomé-Kozmiensky, Matthias Dombert, Andrea Versteyl,
Wolfgang Rotard, Markus Appel.

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2011

ISBN 978-3-935317-75-7

ISBN 978-3-935317-75-7 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2011

Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,

Dr.-Ing. Stephanie Thiel, Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M. Sc., Janin Burbott

Erfassung und Layout: Petra Dittmann, Sandra Peters,

Martina Ringgenberg, Ginette Teske

Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.