Praxishandbuch Mediation

Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich

von
André Niedostadek

1. Auflage

Praxishandbuch Mediation – Niedostadek

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Zivilverfahren, Freiw. Gerichtsbarkeit, Berufsrecht – Wirtschaft

Boorberg Stuttgart/München 2010

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de
ISBN 978 3 415 04463 0

Inhaltsverzeichnis: Praxishandbuch Mediation – Niedostadek

Grundlagen der Mediation im öffentlichen Bereich

Ulrike Rüssel

Inhalt

1 Einführung 52

2 Geschichte und Anwendungsbereich 53

3 Ziele und Chancen der Mediation im öffentlichen Bereich 56

4 Besonderheiten von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich 57
- 4.1 Vielparteienkonflikte, Arbeit mit großen Gruppen und Interessenvertretung durch Repräsentanten mit unterschiedlichen Mandaten 57
- 4.2 Macht- und Ressourcenungleichgewichte, Entscheidungskompetenzen meist im politisch-administrativen Bereich . 58
- 4.3 Konfliktaustragung in der Öffentlichkeit 60
- 4.4 Komplexität der Konfliktthemen und Konfliktgegenstände . 60
- 4.5 Komplexe wissenschaftlich-technische Fragen mit hoher Unsicherheit 60
- 4.6 Modifikation der Prinzipien 61
- 4.7 Neutralität 61
- 4.8 Selbstverantwortung 62
- 4.9 Vertraulichkeit 62
- 4.10 Informiertheit 63

5 Der Ablauf eines Mediationsverfahrens im öffentlichen Recht . . 63

6 Aufgaben eines Mediators 66

7 Zusammenfassung 67

Literatur 67

Tabellen

Tabelle 1: Anwendung von Mediationsverfahren/Bereiche 55
Tabelle 2: Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich (Schema) . . . 63

1 Einführung

Jeder kennt sie – die teilweise endlos erscheinenden Diskussionen um die geplante Umgehungsstraße, die Genehmigung von Gewerbegebieten, den Ausbau von Flughäfen[1] oder andere Großprojekte, die viele Menschen

1 Hohe Wellen schlägt auch nach dem offiziellen Abschluss des Verfahrens die Auseinandersetzung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens. Das Verfahren ist in Mediationskreisen sehr

betreffen. In Rheinland-Pfalz wehren sich derzeit zwei Gemeinden und ihre Einwohner gegen den massiven Abbau von Sand und Kies[2], in der Lausitz gegen den Braunkohletagebau.[3] Hier treffen Politik, Verwaltung, Bürger(initiativen) und Interessenverbände aus der Wirtschaft aufeinander und inszenieren medienwirksame Auseinandersetzungen, in denen die eigene Sichtweise als die einzig richtige und die des bzw. der Gegenüber als inakzeptabel und falsch dargestellt wird. Dass dabei auch das eigene Ansehen leidet, wird häufig übersehen.[4] Die mehr und mehr zunehmende Praxis informellen Verwaltungshandelns, das für den Bürger zum Teil intransparent wirkt und Verwaltung und Vorhabenträger häufig genug in den Ruf des „Mauschelns" bringt, verstärkt dieses Phänomen.

Der vorliegende Beitrag soll die Grundlagen eines Verfahrens vorstellen, in dem die erstarkte Bereitschaft des Bürgers, sich an Entscheidungsprozessen aktiv zu beteiligen und die Bereitschaft der Verwaltung und Politik, sich auf Prozesse außerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) einzulassen, in die konstruktive Suche nach einer gemeinsamen Lösung für ein bestehendes Problem einmünden können: die Mediation im öffentlichen Bereich.

2 Geschichte und Anwendungsbereich

In den USA werden unter dem Begriff der „*Environmental mediation*" Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich bereits seit den 1970er-Jahren zur Beilegung von Konflikten im Zusammenhang mit umweltrelevanten Fragen eingesetzt.[5] Übersetzt als „Umweltmediation" wurde das Verfahren in Deutschland Ende der 1980er insbesondere im Vorfeld umweltrelevanter

umstritten. Viele Mediatoren vertreten die Auffassung, dass dieses Verfahren wegen zahlreicher Verstöße gegen die Prinzipien (dazu unten mehr) nicht die Bezeichnung als Mediation rechtfertigt. Die derzeitigen Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten zeigen, dass das Verfahren grundsätzlich gescheitert ist. Der Ausbau des Flughafens Wien hingegen konnte im Rahmen eines Mediationsverfahrens weitgehend verträglich für alle gestaltet werden; vgl. dazu www.viemediation.at (login vom 22. 03. 2009).

2 Vgl. dazu http://www.main-spitze.de/5141272.htm (login vom 22. 03. 2009) und den ausführlichen Bericht über das Mediationsverfahren unter www.mediation-sandabbau-rheinhessen.de (login vom 22. 03. 2009).

3 www.lr-online.de/nachrichten/LR-Themen-Braunkohlebergbau-Konfliktmanagment-Abbaggerung;art1065,2269930 (login vom 22. 03. 2009).

4 Vgl. zur Eskalation von Konflikten GLASL 1997: 1. Verhärtung, 2. Debatte mit dem Gegner, 3. Taten folgen Worten, 4. Sorge ums Image und Koalitionsbildung, 5. Gesichtsverlust des Gegners wird herausgefordert, 6. Drohstrategien werden angewendet, 7. begrenzte Vernichtungsschläge werden ausgeführt, 8. Zersplitterung/Zerschlagung der Basis, 9. Gemeinsam in den Abgrund.

5 Zur Mediation in den USA u. a.: BESEMER, Mediation in der Praxis; COX, The US-Experience, in: Calließ/Striegnitz, S. 62 ff.; GOTTWALD, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.) 2009, § 17 Rn. 8 ff.; HOLZNAGEL 1989, S. 421 ff.; KARPE 1999, S. 194 f.

Bau- und Planungsvorhaben – zum Beispiel im Vorfeld der Sanierung der Sondermülldeponie Münchehagen oder zur Lösung des Konfliktes um das Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss[6], später aber auch zum Ausbau des Berliner Flughafens – bekannt.[7] Seit 1996 stehen Projekte der Stadtplanung, des Verkehrs und der flächenbezogenen Planung im Mittelpunkt der Durchführung von Mediationsverfahren in diesem Bereich.[8]

Der Begriff „Umweltmediation" gab und gibt aber nicht selten zu Missverständnissen Anlass: Die Gleichsetzung von „Umwelt" mit der Konnotation „Umweltschutz" führte dazu, dass der Begriff der Umweltmediation als Instrument zur Durchsetzung von Umweltschutzbelangen angesehen wurde. Allein deshalb rief er bei vielen Abneigung und Ablehnung hervor.[9] Hinzu kommt, dass der Begriff der „Umwelt" nicht präzise den Rahmen beschreibt, in dem „Umweltmediation" im hier verstandenen Sinne stattfindet.

Der Begriff „Mediation im öffentlichen Bereich" beschreibt dieses Verfahren deutlich besser:[10] Die Konfliktaustragung findet im öffentlichen Raum statt – im Gegensatz zur Sphäre des Privaten oder der Arbeitswelt in anderen Bereichen der Mediation wie der Familien- oder der Wirtschaftsmediation. Die einer Mediation im öffentlichen Bereich zugrunde liegenden Konflikte werden in der Öffentlichkeit diskutiert, im gesamten Bereich der politischen Willensbildung: in Parteien genauso wie in Verwaltungen, betroffenen Unternehmen oder Bürgerinitiativen.

Die Anwendung von Mediationsverfahren bietet sich hier insbesondere in den Fällen an, in denen viele Beteiligte mit unterschiedlichen Interessen in komplexen Problemlagen aufeinanderprallen und in denen die Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung durch Drittbetroffene für Verwaltung und Vorhabenträger einen hohen Stellenwert hat.[11] Diese Voraussetzungen sind insbesondere in den folgenden Bereichen gegeben[12]:

6 FIETKAU/WEIDNER 1994.

7 Zur Geschichte der Mediation in Europa, die viel weiter zurückreicht vgl. DUSS-VON-WERDT 2005.

8 MEUER/TROJA 2004.

9 So auch CLAUS 1999, S. 284.

10 Vgl. zur Begriffsbildung auch den gleichlautenden Artikel des EXPERTENKREISES für Mediation im öffentlichen Bereich 2000, S. 257.

11 Zur Geeignetheit von Konflikten für die Mediation vgl. RÜSSEL/KRACHT 2003, S. 725 ff.

12 ZILLESSEN, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.) 2009, § 30 Rn. 52.

Tabelle 1: Anwendung von Mediationsverfahren/Bereiche

Bereich	Programmentscheidung	Standort-/Projektentscheidung
Verkehr	• Verkehrsentwicklungspläne • Verkehrskonzepte/ -leitbilder • Mobilitätskonzepte	• Fernstraßen-/Autobahn-/ Eisenbahntrassen; Wasserstraßen • Verkehrsberuhigte Zonen • Umgehungsstraßen • Flughafenbau (Neu-/Ausbau)
Abfall/ Altlasten	• Abfallwirtschaftsprogramm • Sonderabfallkonzept • Abfallentsorgungsplan • Altlastensanierungsprogramm	• Müllverbrennungsanlage • Deponie/Deponiesanierung • Altlastensanierung • Sammelstelle für radioaktive Abfälle
Bau und Planung	• Regionalplan • Flächennutzungsplan • Bebauungsplan	• Baugenehmigung
Wasser	• Programm zur regionalen/ lokalen Grundwassernutzung • Abwasserentsorgungsprogramm	• Kläranlagenbau • Ausweisung von Trinkwasserschutzgebieten
Naturschutz/ Landschaftsplanung	• Naturschutzprogramme • Renaturierungspläne • Landschaftsrahmenplanung • Kommunale Entwicklungsplanung • Hochwasserschutz • Bergbau	• Errichtung eines Naturparks • Ausweisung eines Großschutzgebietes • Renaturierungsmaßnahmen • Deichbau • Siedlungs- und Freiraumentwicklung • Kommunale Umweltqualitätsziele und -standards

Quelle: Eigene Darstellung

Derzeit finden Mediationsverfahren zur Lausitzer Tagebauplanung genauso statt wie in dem Konflikt um den Abbau von Kies und Sand in und um Hilbersheim in Rheinland-Pfalz. Zumindest sind diese öffentlich bekannt geworden.[13] In Österreich wurde ein Verfahren in Bad Gastein mit großem Erfolg abgeschlossen, in dem es um den Ausbau einer Eisenbahntrasse ging, ohne den „Bädercharakter" des Ortes zu zerstören.[14] Zum anderen fand ein

13 S. o. Fußnoten 2 und 3.

14 Zum Verlauf und den Ergebnissen des Mediationsverfahrens in Bad Gastein KESSEN/KÖNIG 2002, S. 128 ff.

großes Mediationsverfahren zum Ausbau des Flughafens Wien statt, auf das ebenfalls exemplarisch hingewiesen werden soll.[15]

Neben diesen Anwendungsbereichen sind Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich auch innerhalb des Behördenapparats zum Beispiel in beamten- und personalvertretungsrechtlichen Auseinandersetzungen oder Auseinandersetzungen innerhalb bestehender Teams einsetzbar. Diese Streitigkeiten zählen indes zu den „innerbetrieblichen" Streitigkeiten und sollen nicht Inhalt dieses Beitrags sein.[16]

3 Ziele und Chancen der Mediation im öffentlichen Bereich

Mediationsverfahren sollen und können das Verwaltungsverfahren nicht ersetzen. In der Mehrzahl der verwaltungsrelevanten Angelegenheiten – insbesondere der Eingriffsverwaltung – ist das bestehende Verfahren gut geeignet, um schnell verlässliche Lösungen zu erzielen. In komplexeren Fällen und in der Leistungsverwaltung können Mediationsverfahren das geltende Verfahren aber ergänzen. Sie sind geeignet, ein für jedermann zugängliches Forum zu bieten, um Konflikte bereits im Vorfeld eines Verwaltungsverfahrens zu entschärfen und Gerichtsverfahren zu vermeiden.[17]
Der Einsatz von Mediation im öffentlichen Bereich kann

- eine breite Informations- und Argumentationsbasis für alle Beteiligten schaffen (**Informiertheit** und **Transparenz**),
- die **Qualität** der Verwaltungsentscheidung durch Entscheidungsfindung auf dieser Basis **verbessern**,
- zu **kooperativen zukunftsorientierten** Konfliktregelungen zum allseitigen Nutzen beitragen,
- **dauerhafte Akzeptanz** der gefundenen Ergebnisse durch alle Beteiligten schaffen.[18]

Darüber hinaus hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass Mediation sogar in der Praxis der Verwaltungsgerichte entlastend eingesetzt werden kann, aber auch das soll nicht Inhalt dieses Beitrags sein.[19]

---

15 Ausführliche Informationen über Entstehung und Werdegang dieses Mediationsverfahrens unter www.VIEmediation.at.

16 Zur innerbetrieblichen Mediation RÜSSEL 2005, S. 666 ff.

17 Kritisch, die Möglichkeit des Einsatzes von Mediation im Verwaltungsverfahren aber letztlich bejahend PITSCHAS 2004, S. 398 ff.

18 CLAUS 1999, S. 284; GASSNER/HOLZNAGEL/LAHL 1992, S. 82 f; SIEGEL 2002, S. 80; zum zeitlichen Anwendungsbereich von Mediationsverfahren im Verwaltungsverfahren vgl. RÜSSEL 2003, S. 98 ff.

19 Dazu SEIBERT 2008, S. 365 ff.; ORTLOFF 2007, S. 33 ff.; ZIEKOW 2004, S. 390 ff.

4 Besonderheiten von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich

Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich weisen gegenüber herkömmlichen Mediationsverfahren einige Besonderheiten auf.[20]

4.1 Vielparteienkonflikte, Arbeit mit großen Gruppen und Interessenvertretung durch Repräsentanten mit unterschiedlichen Mandaten

Von Konflikten im öffentlichen Bereich berührt wird häufig eine große Anzahl von Personen – Projektträger und Betroffene in der Bevölkerung ebenso wie Interessenverbände aus der Wirtschaft und aus anderen Bereichen und politische Entscheidungsträger. Der Erfolg von Mediationsverfahren hängt wesentlich davon ab, dass von Beginn an möglichst alle von dem Konflikt Betroffenen an dem Verfahren beteiligt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass erst gar keine Vorbehalte gegen die Neutralität der Mediatoren entsteht, die Beteiligten von vornherein über alles informiert sind, das Verfahren bis zum Ende hin unterstützen und sich für die Durchsetzung der Ergebnisse einsetzen. Zu beteiligen ist grundsätzlich jeder, der potenziell widerspruchs-, einwendungs- oder klageberechtigt ist. Darüber hinaus sollten von Anfang an auch die behördlichen Entscheidungsträger aller Fachbehörden an den Mediationsverfahren teilnehmen.[21] Diese können bereits im laufenden Verfahren wertvolle Hinweise auf die rechtliche Durchsetzbarkeit einer Lösungsoption geben.

Selbst bei Leitung durch ein Mediatorenteam sollte ein Mediationsverfahren nicht mit mehr als 30 Beteiligten stattfinden. Je nach Bedeutung des Konflikts in der örtlichen Gemeinschaft kann diese Anzahl von an einer Teilnahme interessierten Bürgern leicht überschritten werden. In diesem Fall ist es erforderlich, die Gruppengröße so zu reduzieren, dass jeder mit dieser Reduzierung einverstanden ist. Eine Möglichkeit besteht in der Auswahl von Repräsentanten durch die Betroffenen.[22] Für das Mediationsverfahren ist es von entscheidender Bedeutung, dass der ausgewählte Repräsentant entscheidungsbefugt ist. Die einzelnen – nicht unmittelbar beteiligten – Gruppenmitglieder müssen sich in seinen Entscheidungen wiederfinden und diese unwidersprochen akzeptieren.[23] Denn nur dann kann das in der Mediation gefundene Ergebnis Bestand haben.

---

20 STANDARDS für Mediation im öffentlichen Bereich, Stand 29. August 2005, Teil I, 2; http://www.umweltmediation.info/aframe.htm (login vom 22. 03. 2009).

21 SIEGEL 2002, S. 80; TROJA 1997, S. 327 f.; WÜRTENBERGER 1991, S. 262.

22 KÖNIG/FÜRST 2002, S. 166.

23 Wichtig für den Erfolg des Verfahrens ist eine möglichst transparente Auswahl der unmittelbar Beteiligten. Keiner sollte sich ausgeschlossen fühlen und deshalb gegen das (ohne seine

4.2 Macht- und Ressourcenungleichgewichte, Entscheidungskompetenzen meist im politisch-administrativen Bereich

Ein weiteres Problem, dem Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich ausgesetzt sind, ist das (vermeintlich) bestehende Macht- und Ressourcenungleichgewicht zwischen den Beteiligten. Behördenvertreter oder die Vertreter der mit finanziellen Ressourcen besser ausgestatteten Wirtschaft verfügen scheinbar über mehr Durchsetzungsvermögen als der einzelne zum Beispiel von einem umweltrelevanten Vorhaben betroffene Grundstückseigentümer, eine Bürgerinitiative oder Umweltschutzvertreter.[24]

Zu bedenken ist aber, dass sich die Verhandlungsmacht für die Beteiligten über die ihnen von der Rechtsordnung verliehenen Rechtspositionen (subjektiv öffentliche Rechte) hinaus aus den Möglichkeiten ergibt, politische Gegenmacht zu mobilisieren.[25] Bedeutsam ist auch die Fähigkeit, wirtschaftliche Vorteile (zum Beispiel Investitionen) oder Nachteile (zum Beispiel Werksschließungen) in Aussicht zu stellen.[26] Beachtenswert ist insbesondere die breite Medienwirksamkeit, die gerade Bürgerinitiativen oder Umweltschutzgruppen erlangen können.[27] Durch die Medienwirksamkeit können diese Gruppen weite Teile der Bevölkerung erreichen – gerade bei privaten Projektbetreibern – den Ruf eines Projektes breitenwirksam beschädigen und dieses damit möglicherweise in letzter Konsequenz in den Ruin treiben. Zudem können Genehmigungen zum Beispiel durch die Ausschöpfung des Rechtswegs so lange verzögert werden, dass sie für den Antragsteller (finanziell) nicht mehr von Interesse sind.[28]

Um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, Mediationsverfahren würden genutzt, um unter dem Mantel der umfassenden Legitimation „faule Kompromisse“ zu schließen[29], sollten zumindest die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

---

aktive Mitwirkung gefundene) Ergebnis vorgehen. Beispielhaft verwiesen sei hier auf das Verfahren zum Flughafen Wien: Auf einer öffentlichen Veranstaltung wurde das Verfahren vorgestellt und jedem die Gelegenheit gegeben, seine Teilnahme anzumelden (a. a. O.).

24 RONELLENFITSCH 1989, S. 749.

25 HOFFMANN-RIEM, in: Ders./Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung Band I, S. 37; KOPP/RAMSAUER, VwVfG, Einführung Rn. 89; RAMSAUER, in: Breidenbach/Henssler 1997, S. 165; SIEGEL 2002, S. 83.

26 RAMSAUER/HOLZNAGEL, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.) 2009, § 28 Rn. 17.

27 Man denke nur an die Anti-Atommülltransportaktionen im Frühjahr und Herbst 2001: „Atomtransport: Polizei räumt Blockade“, FAZ vom 24. April 2001; „Castortransport: Wiederholt Blockaden“ vom 15. Mai 2001 u. a.

28 RONELLENFITSCH 1989, S. 740.

29 KÖRNER 2000, S. 212.

- Die Verhandlungspartner müssen einander innerhalb der Verhandlungen als strukturell gleichberechtigt anerkennen.[30]
- Es müssen *rechtliche und faktische Entscheidungsmöglichkeiten* gegeben sein: Das ist dann der Fall, wenn ein Konsens unter den beteiligten teilnahmebereiten Parteien zumindest theoretisch denkbar und möglich erscheint.[31] Diese Kompromissfähigkeit fehlt, wenn nicht nur die vertretenen Positionen (das, was man durchsetzen will[32]) konträr sind, sondern auch die zugrunde liegenden Interessen (das heißt die den Positionen zugrunde liegenden Bedürfnisse). Erscheinen die Interessen als grundsätzlich nicht harmonisierbar, und ist zu erwarten, dass sich die vertretenen Überzeugungen im Verhandlungsprozess nicht überwinden oder jedenfalls flexibilisieren lassen, sollte eine Mediation unterbleiben.[33]
- Die Verhandlungspartner müssen jederzeit über den Gegenstand ihrer Verhandlungen verfügen können[34] und an der sachlichen Lösung des Konflikts selbst ein ausreichend starkes Interesse haben.[35] Das ist dann nicht der Fall, wenn für eine der beteiligten Parteien das Ergebnis von vornherein unumstößlich feststeht. Andernfalls besteht die Gefahr, dass das Mediationsverfahren zur bloßen Verschleppung der eigentlichen Konfliktlösung missbraucht wird.[36]
- Zu beachten ist, dass die Verwaltung eine Entscheidung nach rechtsstaatlichen Standards treffen muss. Sie allein ist für die Entscheidung verantwortlich. Das spricht aber nicht dagegen, dass sie das von den Verhandlungspartnern übereinstimmend und freiwillig als ihr gemeinsam hervorgebrachtes Produkt angenommene Ergebnis zumindest in die Überlegungen zur Entscheidungsfindung mit einbindet. Dies setzt in materieller Hinsicht voraus, dass das Mediationsergebnis mit der Rechts-

30 BENZ 1994, S. 99 ff.; ROSSEN-STADTFELD 2001, S. 365.

31 Konsens meint hier „eine von allen akzeptierte Lösung". Dazu auch HOFFMANN-RIEM 1991, S. 31; ZIEHER 1999, S. 226.

32 Zur Unterscheidung von Positionen und Interessen RÜSSEL/KRACHT 2003, S. 728.

33 RAMSAUER/HOLZNAGEL, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.) 2009, § 44 Rn. 15. Als nicht kompromissfähig gilt beispielsweise der Streit um die Nutzung von Atomkraft.

34 Dieses Erfordernis ist dann nicht gegeben, wenn gesetzlich zwingende Vorschriften nur eine Entscheidung zulassen. Sobald dem Entscheidungsträger aber Ermessen zusteht oder unbestimmte Rechtsbegriffe der Erörterung bedürfen, ist der Verhandlungsspielraum wieder eröffnet. Vgl. dazu ROSSEN-STADTFELD 2001, S. 365.

35 RAMSAUER/HOLZNAGEL, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.) 2009, § 44 Rn. 14.

36 Nach GASSNER/HOLZNAGEL/LAHL 1992, S. 30 ist eine solche Verschleppungsstrategie auch in herkömmlichen Verwaltungs-, insbesondere Planfeststellungsverfahren keineswegs selten. Sie beruht entweder auf Vorteilen, die aus dem Zeitgewinn gezogen werden können („Die Zeit arbeitet für mich"), oder auf Resignation, gelegentlich auch auf einer totalen Verweigerungshaltung, wie sie in Fällen zu beobachten ist, in denen bestimmte ideologische Grundüberzeugungen prägend sind.

ordnung vereinbar ist.[37] Die Bindung an die Verhandlungsergebnisse erfordert darüber hinaus, dass die von Gruppenrepräsentanten ausgehandelten Ergebnisse von den beteiligten Interessengruppen akzeptiert werden.[38]

- Die in der Mediation gefundenen Ergebnisse sollten außerdem auch für Gerichte bestimmte Vermutungen über die Anwendung des Ermessens, die Sachgerechtigkeit der Abwägung oder die Vermutung der Rechtmäßigkeit im einstweiligen Rechtsschutz begründen.[39] Dies kann nur dann der Fall sein, wenn sie hinsichtlich Ablauf und Ergebnis hinreichend dokumentiert worden sind und so die Transparenz schaffen können, die zur Aufklärung eines Sachverhalts und dessen Beurteilung erforderlich sind.[40]

4.3 Konfliktaustragung in der Öffentlichkeit

In den genannten Anwendungsbereichen findet ein Teil der Konfliktaustragung in der Öffentlichkeit statt. Dies geschieht oft in Form von Presseveröffentlichungen, die unmittelbar zu weiteren Auseinandersetzungen im Mediationsforum führen und die persönliche Beziehung der Konfliktparteien zueinander nachhaltig beeinflussen können. Besonders Umweltgruppen und Bürgerinitiativen können aber nicht auf eine Öffentlichkeitsarbeit verzichten, da diese sowohl Teil ihrer Arbeit wie ihrer Verhandlungsmacht ist. Das Mediationsforum sollte deshalb Vereinbarungen darüber treffen, wie und wann die Öffentlichkeit über welche Inhalte der Mediationsverhandlungen informiert werden sollte.

4.4 Komplexität der Konfliktthemen und Konfliktgegenstände

In Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich werden Themen behandelt, die eine Vielzahl von Konfliktgegenständen betreffen. Es mischen sich regelmäßig Beziehungs-, Fakten-, Interessen-, Werte-, Macht- und Strukturkonflikte. Interpersonelle und interorganisatorische Konflikte treffen genauso aufeinander wie vielfältige und divergierende Interessenebenen.

4.5 Komplexe wissenschaftlich-technische Fragen mit hoher Unsicherheit

Zu berücksichtigen ist in Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich darüber hinaus, dass die Konflikte sich häufig mit Projekten befassen, in

37 RAMSAUER/HOLZNAGEL, in: Haft/Schlieffen (Hrsg.) 2009, § 44 Rn. 18.

38 Zu den Voraussetzungen RAMSAUER/HOLZNAGEL, a. a. O. Rn. 19.

39 Vgl. dazu SCHULZE-FIELITZ, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung Band II, S. 82.

40 Vorbildhaft dokumentiert ist das Verfahren zum Flughafen Wien.

denen komplexe wissenschaftlich-technische Fragen mit einem hohen Unsicherheitsfaktor zu berücksichtigen sind.

Im Gegensatz zu Mediationsverfahren in anderen Bereichen ist entsprechend damit zu rechnen, dass möglicherweise Expertenwissen von außen in das Verfahren mit einzubeziehen ist. Gutachten können aber – insbesondere wenn sie zu früh in ein Verfahren eingebracht werden – durch eine Verabsolutierung des Sachverhalts dazu beitragen, Positionen einer Seite zu festigen, und lösen einen Rechtfertigungszwang der anderen Seite aus. Die Interessen[41] bleiben dabei häufig unberücksichtigt. Wichtig ist es deshalb, bereits zu Beginn der Mediation eine einvernehmliche Vereinbarung auch über die Einbeziehung Dritter zu treffen.[42] Diese Vereinbarung ist häufig Teil der sogenannten Geschäftsordnung, in der sich die Parteien auf die Details der Durchführung eines Mediationsverfahrens einigen.

4.6 Modifikation der Prinzipien[43]

Aus diesen Besonderheiten ergibt sich, dass die allgemein geltenden Mediationsprinzipien für Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich modifiziert werden müssen.

4.7 Neutralität

Mediationen im öffentlichen Bereich werden regelmäßig von Teams aus mindestens zwei, häufig bis zu vier Mediatoren begleitet.[44] Einer führt den Verhandlungsprozess, der andere beobachtet die beteiligten Konfliktparteien, visualisiert, führt das Protokoll etc. Voraussetzung ist, dass *alle* Mediatoren in ihrer Neutralität (persönlich wie sachlich) von *allen* Konfliktparteien akzeptiert werden.[45]

Mediatoren sollten weder Beliehene noch Verwaltungshelfer sein. Denn jede dieser Rechtspositionen würde eine mehr oder weniger starke Bindung an die entscheidende Verwaltungsbehörde bedingen und sie in die Gefahr bringen, in der Wahrnehmung vieler Beteiligter als Walter für deren Interessen zu gelten. Das ihnen dadurch entgegengebrachte Misstrauen müssten

41 Zur Unterscheidung zwischen Positionen und Interessen m. w. N. KRACHT/RÜSSEL 2003, S. 728.

42 Denkbar ist zum Beispiel, dass zumindest zwei Gutachter im Team miteinander arbeiten, von denen jeweils einer vonseiten der Befürworter und einer von der das Vorhaben ablehnenden Partei benannt wird.

43 Vgl. zu den Prinzipien allgemein: STANDARDS für Mediation im öffentlichen Bereich, Stand 29. August 2005, Teil I, 4.

44 Im Verfahren im Gasteiner Tal waren vier Mediatoren vertreten, das Mediationsverfahren zum Wiener Flughafen wird von einem Team aus einem Österreicher, einem Deutschen und einer Schweizerin geleitet.

45 So auch BROHM 1990, S. 324. Dies war eines der Probleme in der „Mediation“ am Frankfurter Flughafen. Hier wurden die Mediatoren als Interessenvertreter wahrgenommen.