

POLIS



Neue Verfahren

der

Bürgerteilhabe



Eine Schriftenreihe der
Hessischen Landeszentrale
für politische Bildung

von Stefanie Lackner

28

POLIS

POLIS soll ein Forum für Analysen, Meinungen und Debatten aus der Arbeit der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung sein. POLIS möchte zum demokratischen Diskurs in Hessen beitragen, d.h. Anregungen dazu geben, wie heute möglichst umfassend Demokratie bei uns verwirklicht werden kann. Der Name POLIS erinnert an die große geschichtliche Tradition dieses Problems, das sich unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen immer wieder neu stellt.

Politische Bildung hat den Auftrag, mit ihren bescheidenen Mitteln dazu einen Beitrag zu leisten, indem sie das demokratische Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger gegen drohende Gefahren stärkt und für neue Herausforderungen sensibilisiert. POLIS soll kein behäbiges Publikationsorgan für ausgereifte akademische Arbeiten sein, sondern ohne große Zeitverzögerung Materialien für aktuelle Diskussionen oder Hilfestellungen bei konkreten gesellschaftlichen Problemen bieten.

Das schließt auch mit ein, daß Autoren zu Wort kommen, die nicht unbedingt die Meinung der HLZ widerspiegeln.

Herausgeber: Hessische Landeszentrale für politische Bildung

Redaktion: Stefanie Lackner/
Dr. Jörg Rappl

Wiesbaden 1999
ISBN 3-927127-25-6

1. Vorwort	5
2. Mediationsverfahren - interessengeleitete Verhandlungen	8
2.1. Entstehung und Entwicklung des Konzepts	9
2.2. Strategien und Verfahrenselemente	11
2.3. Voraussetzungen des Verfahrens	14
2.4. Verfahrensablauf	15
2.5. Rolle des Mediators	17
2.6. Das Neusser Mediationsverfahren	19
2.7. Eine erste Bestandsaufnahme	20
3. Planungszellenverfahren - die wahrnehmende Bürgerschaft	23
3.1. Definition und wesentliche Merkmale	23
3.2. Ablauf einer Planungszelle	27
3.3. Anwendung des Verfahrens	29
3.4. Das Planungszellenverfahren Gevelsberger Tal	31
3.5. Eine zweite Bestandsaufnahme	33
4. Was bleibt? Neue Wege der Bürgerbeteiligung	36
Literatur	41



1. Vorwort

Ob es um die Trassenführung von neuen Autobahnen oder von Landeplätzen, um die Lokalisierung von Müllverbrennungsanlagen, um städtebauliche Veränderungen oder um genetische Versuche im Freiland geht: immer häufiger treffen Verwaltungen auf Kritik und Widerstand seitens der davon unmittelbar betroffenen Bürgerschaft. Je nach dem Grad der Aktualisierung und der Mobilisierung münden die Konflikte, die sich aus solchen Dissenslagen ergeben, in Planungs- und Entscheidungskrisen, die öffentliches Handeln belasten und bisweilen auch erheblich kompromittieren können.

Mit dem Blick auf diese Entwicklung hat die Hessische Landeszentrale für politische Bildung im November 1996 ein Symposium veranstaltet, das der Klärung von neuen, aus solchen Krisenprozessen bezogenen Beteiligungsverfahren gewidmet war. Im Mittelpunkt der Arbeit standen zwei Vermittlungsmuster, die auf je besondere Weise den Zielkonflikt zwischen wirtschaftlichen Interessen und Belangen der Umwelt zum Gegenstand der Konfliktaustragung und der Konfliktlösung machen. Gemeint ist hierbei zum einen das zuerst in den USA entwickelte Verfahren einer „interessengeleiteten“ Mediation (Alternative Dispute Resolution), das darauf abzielt, die in konkreten Entscheidungskrisen wirksam werdenden Interessen auf dem Weg kooperativer Verständigung („Runder Tisch“) so transparent zu machen, daß die Bedingungen für einen fairen Interessenausgleich definiert werden können. Zum zweiten ging es um das Verfahren einer eher „wahrnehmungsbezogenen“ Vermittlung, das bereits in den 70er Jahren von dem Soziologen Peter Dienel (Gesamthochschule/Universität Wuppertal) konzipiert und inzwischen auf vielfältige Weise als „Planungszellenverfahren“ erprobt wurde. Anders als das Interessenmodell läßt das Planungszellenverfahren die mittels einer zufallsgesteuerten Stichprobe ausgewählten Bürgerinnen und Bürger dazu ein, ihre je besondere Wahrnehmung des gegebenen Problems, ihre Erfahrungen, Kenntnisse und Sehweisen um das Problem herum zu versammeln, um dessen Struktur und dessen mögliche Lösung „sachbezogen“ zu klären und in der Form eines Bürgergutachtens vorzustellen. In einer noch eher experimentellen Phase bewegen sich demgegenüber Versuche, beide Verfahren miteinander zu verbinden, um sich, in welchen Kombinationen auch immer, die Vorzüge des jeweiligen Verfahrens zunutze zu machen.

In der vorliegenden, von der Politologin Stefanie Lackner erarbeiteten Dokumentation, werden beide Verfahrenstypen knapp dargestellt und auf dem Hintergrund des während der Tagung entwickelten Diskussionszusammenhangs kommentiert.

Was eine Gesamtbewertung dieser Beteiligungsverfahren bezüglich ihrer Praktikabilität und ihrer Wirksamkeit betrifft, so lassen sich derzeit noch keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen machen. Es fehlen, soweit dies zu überblicken ist, vergleichende Fallstudien, die hierzu empirisch gehaltvolle Einschätzungen zulassen. Praktiker dieser Verfahren verweisen insgesamt auf positive Erfahrungen. Vorausgesetzt, daß Vermittlung umsichtig vorbereitet und entsprechend der jeweils vorgegebenen Verfahrensmodi durchgeführt wird, sollten Erfolge nicht ausbleiben. Wenn es dennoch geboten erscheint, die in solche Beteiligungsverfahren gesetzten Erwartungen nicht zu überziehen, dann weil eine Reihe klärungsbedürftiger Fragen zur Kommunikationsstruktur, zu Finanzierungsmodi und zur Legitimation von Beteiligungsprozessen dazu gemahnen, Möglichkeiten und Grenzen dieser Verfahren auf einer breiteren empirischen Basis zu erproben und zu präzisieren.

Unbesehen dessen sollte allerdings die Beschäftigung mit neuen Beteiligungsverfahren auch dazu beitragen können, die öffentliche Diskussion über die Entwicklung von Demokratie, insbesondere bezüglich der Qualifizierung und Weitung der Bürgerteilhabe zu befruchten. Diese Verfahren entstehen im Spannungsfeld einer Vermittlungskrise, die sich in den modernen wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratien aufbaut und sich mit dem Prozeß der Globalisierung zunehmend zu verschärfen droht. In dem Maße nämlich, in dem computer-gestützte Informatik und Telekommunikation die Beweglichkeit von Personen, Kapitalien, Dienstleistungen und Gütern beschleunigen, die Dichte regulierungsbedürftiger Gegenstände dadurch erhöht und die Regulierungsbereiche als solche gleichzeitig geweitet werden, multipliziert sich das Spektrum von Partikularinteressen, die voneinander getrennt, ungleichzeitig und mit bisweilen höchst unterschiedlichem Gewicht auf den Plan treten, um eine angemessene Behandlung zu erfahren. Ein Prozeß dynamischer Partikularisierung, der die Vermittlungsfunktion institutionalisierter Interessenvertretung, die von Parteien und die von Verbänden zunehmend überfordert. Zumal unter dem Eindruck globalen Strukturwandels aktualisieren sich infolgedessen Fragen nach der Kompetenz einer neuen „Bürgerschaftlichkeit“, die es vermag, sich ebenso prinzipien-geleitet wie ergebnis-offen auf situativ neue, fremde bzw. nicht-strukturierte Problemlagen einzulassen, um deren Wahrnehmung ungebrochen durch die Vertretungsmuster geronnener Partikularinteressen zum Sprechen zu bringen. Wie anders könnten Probleme, die sich aus komplexen gesellschaftlichen Umbrüchen ergeben, in den Differenzierungen, in den Zusammenhängen und in der Bewegungsdynamik aufgeschlossen werden, in der sie das Zusammenleben treffen? Nicht, daß eine in solchen Kompetenzbezügen konfigurierte „Bürgerschaftlichkeit“ sich als eine von Interessen gleichsam freigesetzte Veranstaltung verwirklichen könnte, aber es macht doch einen essentiellen Unterschied, ob Interessen auf allseitig transparente Weise markiert und als solche zum Gegenstand der Problembearbeitung gemacht werden, oder ob Interes-



sen gleichsam vorgängig den Zugang zum Problem definieren, in extremis auf höchst präjudizierende Weise vorentscheiden, was überhaupt als Problem anzusehen ist. Die in diesem Heft dargestellten Beteiligungsverfahren markieren die Schnittstellen dieses Vermittlungsproblems und fordern so mittelbar dazu auf, Bürgerteilhabe als eine Kompetenz der komplexitätsgerechten Bearbeitung von Problemen zu reflektieren und lernend im Gebrauch neuer Teilhabeformen zu erproben.

Wiesbaden, März 1999

Dr. Jörg Rappl
Leiter des Referates Demokratie-Entwicklung
in der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung

2. Mediationsverfahren – interessengeleitete Verhandlungen

Mediation ist ein relativ neues Verfahren, das einen Lösungsansatz für das markierte Vermittlungsproblem zwischen Bürgerteilhabe und politischen Entscheidungen anbietet. Es ist zu den sogenannten alternativen Konfliktlösungsverfahren zu zählen. Diese zunächst in den USA und Kanada entwickelten und praktizierten modellhaften Prozesse der Entscheidungsfindung werden seit einigen Jahren in der Bundesrepublik nicht mehr nur diskutiert, sondern auch in einigen wenigen Fällen angewandt.

Alternative Konfliktlösungsverfahren versuchen die bei umweltrelevanten Entscheidungen besonders deutlich zu beobachtende Akzeptanzkrise politischer Planung dadurch anzugehen, daß sie diejenigen organisierten Gruppen zur Beteiligung an Verhandlungsprozessen einladen, die sich in ihren Interessen oder ihrem Selbstverständnis betroffen sehen. Kennzeichnend für Mediationsverfahren ist zum einen die Hinzuziehung eines neutralen Dritten, des Mediators, der den Prozeß moderiert und für seine Fairneß Sorge zu tragen hat, zum anderen die gemeinsame Suche der Beteiligten nach Lösungen, welche die Interessen aller befriedigen (Konsensorientierung). Die Kooperation erstreckt sich dabei nicht nur auf die Lösung des Konflikts bzw. Planungsproblems, sondern auch darauf, wie der Verhandlungsprozeß gestaltet sein soll. Mit dem Verfahren wird die Erwartung verbunden, daß es Einseitigkeiten bei der Berücksichtigung von Standpunkten vermeidet, indem es alle Betroffenen an einem Tisch zusammenbringt. Neu an Mediationsverfahren ist nicht nur die „Anreicherung“ der hinlänglich bekannten Verhandlungen mit gewissen Verfahrensregeln, sondern auch die Übertragung dieser Verhandlungsansätze, die bislang vor allem im Bereich der Bundes- und Landespolitik anzutreffen sind, auf die lokale bzw. Kreisebene, die sich durch die Überschaubarkeit und Unmittelbarkeit auszeichnet, mit der politische Entscheidungen auf das direkte Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger wirken.



2.1. Entstehung und Entwicklung des Konzepts

Das Konzept von Mediation entstand bereits um die Jahrhundertwende in den USA aus dem Gedanken der Verhinderung bzw. Schlichtung von Arbeitskämpfen¹. Erste Erfahrungen im kommunalen Bereich wurden durch die „*Neighborhood Justice Centers*“ gesammelt, welche bei Vermieter-/Mieter-, Familien- und Nachbarschaftsstreitigkeiten zwischen den beteiligten Parteien vermittelten. Das Konfliktlösungspotential des Verfahrensansatzes wurde infolge auch hinsichtlich Scheidungsfällen erkannt, wo Mediation eingesetzt wird, um außergerichtlich zu einvernehmlichen Regelungen zwischen den Partnern zu kommen, z.B. wenn es um das Sorgerecht für Kinder geht. Seit den 70er Jahren finden Mediationsverfahren auch vermehrt Anwendung im Bereich umweltrelevanter Entscheidungen, insbesondere bei umstrittenen Flächennutzungsvorhaben.

Die erste wissenschaftlich aufgearbeitete Fallstudie von Umweltmediation untersucht den Vermittlungsprozeß in einem Staudamm-Bauvorhaben. Nach jahrelangen Auseinandersetzungen um das Projekt wurden zwei mit Arbeitskämpfen erfahrene Schlichter als Mediatoren eingesetzt. Sie verhalfen nicht nur den beteiligten Konfliktparteien binnen eines Jahres zu einer einvernehmlichen Lösung, vielmehr trug das erfolgreiche Erstlingsverfahren dazu bei, Mediation in den USA zu großer Popularität zu verhelfen². Seit Beginn der 80er Jahre ist die institutionelle Verankerung alternativer Konfliktlösungsverfahren im Rechtssystem der USA zu verzeichnen. Auf Bundesebene ergänzen mittlerweile zwei Gesetze das amerikanische Verwaltungsverfahrensgesetz: der „*Administrative Dispute Resolution Act*“ und der „*Negotiated Rulemaking Act*“ sehen vor, daß alle Bundesbehörden Dienstleistungen zur alternativen Konfliktlösung bereitstellen und so oft wie möglich einsetzen sollen. Zudem kennen inzwischen die meisten Bundesstaaten in vielfältigen Rechtsbereichen (u.a. Familien- und Planungsrecht) Vorschriften über den Einsatz von Mediationsverfahren³.

In den USA werden dem Oberbegriff „Alternative Konfliktlösungsverfahren“ mehrere Varianten zugeordnet. Man kann sie danach unterscheiden, welche Rolle der neutrale Dritte einnimmt. Unter „*Negotiation*“ werden (herkömmliche) Verhandlungen ohne Teilnahme eines Vermittlers verstanden. „*Facilitation*“ bezeichnet Verhandlungen, bei denen ein neutraler Mittler hinzugezogen wird, der jedoch nur auf Einhaltung von Verfahrensregeln achtet.

1 Zilleßen, Horst: Institutionalisierung von Mediation in den USA und in anderen Ländern, in: ders. (Hg.): „*Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Bundesrepublik*“, Opladen 1998, S. 39-47, hier S. 39.

2 Vgl. Gaßner, Hartmut et al.: „*Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten*“, Bonn 1992, S. 21f.

3 Zilleßen, Horst: Institutionalisierung von Mediation in den USA und in anderen Ländern, in: ders. (Hg.), siehe Fn. 1, S. 39-47, hier S. 43.

„Mediation“ (der ursprünglich englische und zunächst im Deutschen mit „Vermittlung“ übersetzte Begriff wurde übernommen) ist gekennzeichnet durch die Hinzuziehung eines neutralen Dritten, der die Beteiligten aktiv, unter Einsatz verschiedener Techniken der Konfliktmittlung, zu einem Konsens führen soll. Und schließlich „Arbitration“, womit Verhandlungen bezeichnet werden, in denen der neutrale Dritte die Funktion eines Schlichters einnimmt, dessen Votum, je nach Verfahrensgestaltung, unverbindlich oder bindend ist.⁴

Eine Auswahl wichtiger Titel
aus der amerikanischen Grundlagenliteratur:

Fisher, Roger und William Ury:
„Getting to Yes. Negotiated Agreement
Without Giving In“, Boston 1981

Bingham, Gail:
„Resolving Environmental Dispute -
A Decade of Experience“, Washington 1986

Susskind, Lawrence und Jeffrey Cruikshank:
„Breaking the Impasse. Consensual
Approaches to Resolving Public Disputes“,
New York 1987

In der Bundesrepublik werden alternative Verfahren der Konfliktlösung seit etwa Ende der 80er Jahre diskutiert und sind seither dann auch in einigen Fällen eingesetzt worden. Mediation stellt bislang aber noch ein selten angewandtes Instrument dar, welches sich in der Literatur größerer Beliebtheit erfreut als in der praktischen Anwendung. Eine Vorreiterrolle in der Verbreitung des Mediationsansatzes in Deutschland nahm die Evangelische Akademie Loccum (Niedersachsen) ein, welche das erste deutsche Mediationsverfahren initiierte und betreute. In den Jahren 1987 und 1988 veranstaltete sie die sog. *Münchehagen Mediation-Fachgespräche*, die schließlich Ende 1990 in den vom Land Niedersachsen eingesetzten, noch laufenden *Münchehagen-Ausschuß* mündeten⁵. Der Prozeß soll dazu dienen, ein konsensfähiges Sanierungskonzept für eine Deponie zu erarbeiten. Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung initiierte 1990 ein großangelegtes *Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss* (Nordrhein-Westfalen), das der Grundlagenforschung über Voraussetzungen der Anwendung von Mediationsverfahren in der Bundesrepublik dienen sollte. Dieses vom Bundesministerium für Forschung und Technologie geförderte multidisziplinäre Projekt brachte durch die Vielzahl der sich daran anschließenden Publikationen⁶ die Diskussion über das neue Verfahren wesentlich voran.

4 Zilleßen, Horst: Mediation als kooperatives Konfliktmanagement, in: ders. (Hg.), siehe Fn. 1, S. 17-38, hier S. 19.

5 Vgl. dazu Calliess, Jörg; Meinfried Striegnitz (Hg.): „Um den Konsens streiten. Neue Verfahren der Konfliktbearbeitung durch Verhandlungen“, Loccumer Protokolle 12/89, Loccum 1991.

6 Vgl. z.B. Fietkau, Hans-Joachim und Weidner, Helmut: Mediationsverfahren im Kreis Neuss. In: Claus, Frank und Wiedemann, Peter M. (Hg.): „Umweltkonflikte - Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung - Praxisberichte“, Taunusstein 1994, S. 99-118, mit weiteren Literaturnachweisen.



2.2. Strategien und Verfahrenselemente

Bei Mediation handelt es sich um eine alternative Form der Entscheidungsfindung, welche herkömmliche Entscheidungsverfahren nicht ersetzt, sondern ergänzt. Das Verfahren findet sinnvollerweise vor bzw. parallel zu dem gesetzlich vorgesehenen Verwaltungsverfahren statt. Mediationsverfahren bieten insofern also eine Ergänzung zu den gewöhnlichen Konfliktbearbeitungsstrategien, die z.B. in Form von Erörterungsterminen im Baurecht vorgesehen sind, und „dienen vor allem einer besseren Entscheidungsvorbereitung“⁷. Konkret bieten sich z.B. das sog. Scoping-Verfahren im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung und die Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit an, um Mediation zu beginnen.⁸

Um das Potential zu verdeutlichen, welches Mediation bei der Regelung von Konflikten zugeschrieben wird, empfiehlt es sich, auf eine Darstellung von Zilleßen zurückzugreifen. In einem hypothetischen Streit zwischen zwei Parteien bieten sich folgende Möglichkeiten, mit der Auseinandersetzung umzugehen (siehe auch Abbildung 1, nächste Seite):

- (a) Die *Konkurrenzstrategie* wird von einer Partei eingenommen, wenn sie - gerade im Vergleich zur gegnerischen Partei - über genügend Macht, z.B. in Form von Geld, Zeit oder Drohpotential verfügt, um ihre Interessen auch gegen den Widerstand anderer durchzusetzen. Es wird eine Gewinner-Verlierer-Lösung angestrebt, bei der die eigenen Interessen maximal, die Interessen der gegnerischen Partei minimal berücksichtigt werden.
- (b) Die *Anpassungsstrategie* wird im Gegensatz dazu von der Partei eingenommen, die nicht über genügend Macht verfügt, um für eine Lösung zu streiten, welche die eigenen Interessen besser berücksichtigt. Diese Partei gibt sich mit einer minimalen Befriedigung ihrer Interessen zufrieden.
- (c) Die *Vermeidungsstrategie* ist die der Nicht-Entscheidung und damit die für beide Parteien am wenigsten befriedigende Möglichkeit, mit dem Konflikt umzugehen. Die Interessenbefriedigung beider beteiligten Parteien ist minimal oder sogar Null. Diese Strategie wird gewählt aus Desinteresse, Furcht vor Niederlagen oder aufgrund fehlenden Wissens über andere Optionen.

7 Zilleßen, Horst: Mediation als kooperatives Konfliktmanagement. In: ders. (Hg.), siehe Fn. 1, S. 17-38, hier S. 18.

8 Vgl. Zilleßen, Horst: Das politische, gesellschaftliche und rechtliche Umfeld für Umweltmediation in Deutschland, in: ders. (Hg.), siehe Fn. 1, S. 48-76, hier S. 66.

- (d) Die *Kompromißstrategie* wird eingenommen, wenn beide Parteien ungefähr gleich stark sind, wenn also weder die eine noch die andere Konfliktpartei ihre Position durchsetzen kann. Man einigt sich auf eine Lösung, welche die Machtpositionen der beiden Parteien - im Idealfall gleichmäßig - berücksichtigt.
- (e) Die *kooperative Konfliktlösungsstrategie*, auf die Mediationsverfahren setzen, thematisiert die der Auseinandersetzung zugrundeliegenden Interessen der beteiligten Parteien. Aufgrund der dadurch hergestellten Interessentransparenz lassen sich Schnittmengen geteilter Anliegen feststellen, welche als Bausteine kooperativer Lösungen dienen. Die Interessenbefriedigung beider Parteien ist optimal.

Abbildung 1: „Allgemeine Konfliktstrategien - Strategieoptionen“⁹

⁹ Überarbeitet entnommen aus: Zilleßen, Horst: Alternative Dispute Resolution - Ein neuer Verfahrensansatz zur Optimierung politischer Entscheidungen, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.): „Demokratie vor Ort. Modelle und Wege der lokalen Bürgerbeteiligung“, Bonn 1991, S. 126-146, hier S. 137



Es drängt sich die Frage auf, weshalb sich Gruppen oder Personen, die an einem Konflikt beteiligt sind, für eine kooperative Konfliktlösungsstrategie entscheiden sollten. In erster Linie wird diese Strategie wohl dann verfolgt werden, wenn - wie bei der Kompromißstrategie - die Parteien ungefähr gleich stark sind. Eine kooperative Konfliktlösung bietet beiden Parteien aber dadurch, daß sie die der Auseinandersetzung zugrundeliegenden Interessen thematisiert, eine Chance für eine Lösung, die mehr ist als nur ein Kompromiß. Ein gängiges Beispiel kann zur Verdeutlichung dienen.

Das Apfelsinen-Beispiel

Zwei Geschwister streiten sich um eine Apfelsine. Würden sie die Kompromißstrategie verfolgen, kämen sie sicherlich schnell überein, die Frucht zu halbieren. Tauschen sie sich aber gemäß der kooperativen Strategie zunächst darüber aus, warum sowohl der Bruder als auch die Schwester die Apfelsine haben

möchte, könnten sie feststellen, daß die Schwester für die Dekoration eines Kuchens die Schale braucht, während der Bruder den Saft trinken möchte. Sie könnten sich also auf eine optimale Lösung einigen: die Schwester kann zunächst die Schale abreiben, dann darf der Bruder die Frucht auspressen.

Ein weiterer Grund für die Verfolgung einer kooperativen Konfliktlösungsstrategie dürfte oft auch darin liegen, daß gerade im Hinblick auf fortdauernde Beziehungen (z.B. bei der Ansiedelung eines Unternehmens) dem Vorhabenträger am Wohlwollen der Bevölkerung gelegen sein wird, um nicht mit dauerhaften oder wiederkehrenden Protesthandlungen konfrontiert zu werden. Mediation ist dann auch ein Weg, um seinen guten Willen zu demonstrieren, die Belange betroffener Bevölkerungsteile ernst zu nehmen und diesen Rechnung zu tragen.

Die Mediationsverfahren kennzeichnende Technik der Konfliktbearbeitung ist, wie auch das Apfelsinen-Beispiel veranschaulicht, die Frage nach dem „Warum“ der Auseinandersetzung. Es wird davon ausgegangen, daß die in der Öffentlichkeit eingenommenen Positionen (z.B.: „Keine Mülldeponie in XY!“) nicht mit den eigentlichen Interessen und Anliegen (Angst vor Immissionen und den Belästigungen durch an- und abfahrende Lastwagen) deckungsgleich sind. Dadurch kann deutlich werden, daß die Interessen der Konfliktparteien oftmals weniger weit auseinander liegen, als dies die infolge der Konfliktvorgeschichte vertretenen Positionen vermuten lassen oder daß es sogar einen Pool gemeinsamer Interessen gibt. Es eröffnen sich somit zum einen Handlungsoptionen, wie mit dem Konflikt umgegangen werden kann, zum anderen zeigen sich verschiedene Lösungsoptionen, die für alle Konfliktparteien in unterschiedlicher Gewichtung in Frage kommen.

Von herkömmlichen Entscheidungsverfahren unterscheidet sich Mediation vor allem durch die Verfahrensmerkmale *Kooperation* und *Flexibilität* sowie den hinzugezogenen neutralen Dritten. Kooperation bezeichnet dabei den Umstand, daß sich die an einem Konflikt Beteiligten bzw. an seiner Beilegung Interessierten freiwillig dafür entscheiden, gemeinsam nach Lösungen zu suchen, die im Konsens beschlossen und dann auch umgesetzt werden können. Diese Zusammenarbeit soll direkt, face-to-face, an einem Runden Tisch erfolgen. Durch Flexibilität ist der Prozeß deshalb gekennzeichnet, weil die Teilnehmenden selbst beschließen, wie der Verfahrensablauf und seine Rahmenbedingungen gestaltet sein sollen. Auf die Rolle des Mediators wird noch ausführlicher einzugehen sein (siehe unten).

2.3. Voraussetzungen des Verfahrens

Voraussetzung für den Einsatz von Mediationsverfahren ist jedoch zu einem, daß es sich bei dem zu bearbeitenden Problem um einen Konflikt handelt, der tatsächlich verhandelbar ist. Nicht verhandelbar sind stark wertbezogene Konflikte, wie z.B. die Frage der Kernenergie. Mediation eignet sich also nur für Konflikte, die insofern gleichgerichtet sind, als es mehrere, gleichwertige Problembeschreibungen und eine Schnittmenge von Lösungen gibt, die für alle akzeptabel sind. Vertritt beispielsweise in einem Streit um die Ansiedlung einer Industrieanlage eine Partei die Auffassung, daß der Bau auf alle Fälle verhindert werden muß, also die sog. Nulloption, dann wird sich Mediation als ein wenig adäquates Mittel zur Konfliktlösung erweisen. Gerade in der amerikanischen Literatur wird betont, daß sich Mediation vor allem für Verteilungskonflikte eignet. Zu ihnen werden auch Umweltkonflikte gezählt, da sie regelmäßig das Problem der Verteilung von Nutzen und Lasten aufwerfen.

Zum anderen ist Mediation nur dann ein sinnvoller Verfahrensansatz, wenn es sich nicht nur um eine Ja/Nein-Entscheidung handelt. Denn erst dann, wenn es um die Modalitäten des Projekts geht, bietet sich Verhandlungsspielraum. Illustriert am Beispiel der Industrieansiedlung heißt dies, daß ein Mediationsverfahren nur dann sinnvoll wäre, wenn es nicht lediglich fragt, ob der Betrieb gebaut werden soll oder nicht, sondern z.B. thematisiert, welche Alternativen es dazu gibt oder unter welchen Bedingungen und mit welchen Auflagen eine Zustimmung zu seinem Bau erfolgen könnte. Gleichwohl wird das „Ob“ immer auch zu den konflikthaftern Fragestellungen zählen, denen sich ein Mediationsverfahren stellen muß. Denkbar sind jedenfalls vielfältige Fragestellungen und Verfahrensansätze, welche die jeweilige Problemkonstellation und Konfliktlandschaft widerspiegeln.

Schließlich setzt ein erfolgreiches Mediationsverfahren voraus, daß alle Gruppen, die durch den Konflikt oder seine Lösung betroffen sind und eine Umsetzung eventueller Ergebnisse durch Protesthandlungen oder den Gang durch



die Instanzen verhindern könnten, sich für eine kooperative Konfliktlösungsstrategie entscheiden und an dem Verhandlungsprozeß teilnehmen. Sehen konfliktrelevante Interessengruppen ihre Chance eher ohne oder außerhalb eines Mediationsverfahrens gewahrt (also durch Konflikt- oder Konkurrenzstrategie), wird die Sinnhaftigkeit des Verhandlungsprozesses fraglich. Es wird dann den Konfliktbeteiligten bzw. dem Mediator obliegen, eine Form und einen thematischen Rahmen für das Verfahren zu entwickeln, welche es für alle Parteien attraktiv machen, sich an dem Aushandlungsprozeß zu beteiligen.

2.4. Verfahrensablauf

Der Mediationsprozeß gliedert sich in aller Regel in drei Phasen: Vorverhandlungen, Verhandlungen und Nachverhandlungen bzw. Entscheidungsvollzug.

Während der *Vorverhandlungen* geht es in erster Linie darum, ein Gespräch zwischen den Konfliktparteien überhaupt erst zu initiieren. Diese Phase wird vor allem dann von großer Bedeutung sein, wenn der Konflikt schon eine Zeit andauert und die Auseinandersetzung sehr emotional geführt wird. Zunächst müssen alle Betroffenen identifiziert werden, die an dem Prozeß zu beteiligen sind, sei es, weil sie in ihren Interessen oder in ihrem Gruppenselbstverständnis betroffen sind. Dabei dürfte in der Regel die Identifizierung der entsprechenden Interessengruppen um so leichter sein, je länger der Konflikt bereits andauert. Wird Mediation präventiv, also relativ früh oder noch vor einem Konfliktfall eingesetzt, gibt es noch keine in der Öffentlichkeit hervorgetretenen Interessenvertreter, so daß die Bestimmung des Teilnehmerkreises um so schwerer ist. Bei der Festlegung der Teilnehmenden müssen gerade auch die Meinungsführer der jeweiligen Konfliktparteien erreicht und für das Verfahren gewonnen werden. Darüber hinaus bedarf es einer Einbindung derjenigen Gruppen, die das Ergebnis einer Mediation gegebenenfalls vor Gericht anfechten könnten. Eventuell müssen bestimmte Interessen auch erst in einer Gruppe organisiert werden, um an dem Verhandlungsprozeß teilnehmen zu können. Deutlich wird, daß es bereits in dieser frühen Phase eines neutralen Organisations bedarf, der das Gespräch und den Mediationsprozeß in Gang bringt. Wichtig bei diesen Vorbereitungen ist, daß die jeweiligen Gruppen Vertreter bestimmen, die in der Lage sind, Ergebnisse, die in dem Mediationsverfahren gefunden werden, an ihre Gruppe zu vermitteln und die anderen, nicht am Verfahren beteiligten Mitglieder auf die Konfliktlösung zu verpflichten. Des Weiteren bedarf es in der Vorbereitungsphase einer Einigung über die Verfahrensregeln und den thematischen sowie zeitlichen Rahmen des Verhandlungsprozesses. Schließlich dient die Phase der Vorverhandlungen dem Informationsaustausch, der Beschaffung von Informationen und der gemeinsamen Definition des Problems, welches Gegenstand des Mediationsverfahrens sein soll.

Während der eigentlichen *Verhandlungen* entwickeln die Beteiligten unter Ausschluß der Öffentlichkeit verschiedene Lösungsoptionen, die für alle Teilnehmenden an der Mediation entweder ganz oder zumindest doch teilweise zufriedenstellend sind. Notwendig ist dazu, daß jeder Interessenvertreter genau darüber informiert ist, welche Interessen für die jeweils anderen Teilnehmenden zentral sind und wo Interessenschwerpunkte liegen. Um diese Interessenprofile herauszuarbeiten und um Handlungsspielräume auszuloten, können diverse Techniken des Konfliktmanagements eingesetzt werden, u.a. Arbeit in Kleingruppen, Brainstorming oder Diskutieren mit vertauschten Rollen sowie Einzelgespräche mit dem Mediator. Entscheidend ist dabei, daß möglichst viele Punkte aufgedeckt werden, denen die verschiedenen Teilnehmer unterschiedliches Gewicht beimessen. Zentral für diese Phase des Prozesses ist, daß die Gespräche nicht-öffentlich stattfinden, so daß die beteiligten Interessenvertreter offen sprechen und verhandeln können, ohne Gefahr, in der Öffentlichkeit das Gesicht zu verlieren oder zu einem späteren Zeitpunkt auf eine Aussage festgelegt zu werden (die amerikanische Mediationsliteratur spricht von „inventing without committing“). Die diversen Lösungsoptionen, welche die Teilnehmenden in dieser Phase entwickeln, gilt es dann zu bewerten und optimal für die Belange aller Beteiligten zusammenzustellen („Pakete-Schnüren“), so daß jede Gruppe ihre Interessen zumindest teilweise, im Idealfall sogar in Gänze verwirklicht sieht. Teil solcher dann schriftlich festzuhaltender Vereinbarungen (in

Abbildung 2: Ablauf eines Mediationsverfahrens¹⁰

¹⁰ Darstellung überarbeitet übernommen von einer Folie, die Prof. Zilleßen während des in der Einleitung erwähnten Symposiums der HLZ den Teilnehmenden überlassen hat.



Form öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Verträge) können beispielsweise Vermeidungs- und Schutzmaßnahmen von Anlagenbetreibern sein, die über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen. Oder sie beinhalten, was im bundesdeutschen Raum noch ungewohnt ist, Kompensationsleistungen für diejenigen, die bereit sind, Lasten (zum Wohle der Allgemeinheit) auf sich zu nehmen, z. B. dem Bau einer Kreisdeponie in ihrer Gemeinde zuzustimmen.

Auch aufgrund der Nachverhandlungen heben sich Mediationsverfahren von herkömmlichen Entscheidungsprozessen ab. Durch die schriftliche Fixierung des Verhandlungsergebnisses wird eine Verbindung zwischen Mediations- und förmlichen Verwaltungsverfahren hergestellt. Die Ergebnisse müssen von den jeweiligen Interessenvertretern in ihre Gruppen getragen werden und werden nach deren Zustimmung der Öffentlichkeit präsentiert. Darüber hinaus kann ein solches Dokument Vorkehrungen treffen, wie mit einem eventuell auftretenden künftigen Konflikt umgegangen werden soll und Mechanismen festlegen für die Überwachung der Ergebnisumsetzung. Das Verfahren bindet die Beteiligten also in gewissen Grenzen auch für die Implementierung der Lösung und die Kontrolle ihrer Umsetzung. Die einmal gefundenen, sachlichen Beziehungen der vormaligen Kontrahenten werden dadurch verstetigt.

2.5. Rolle des Mediators

Von entscheidender Bedeutung für den erfolgreichen Verlauf des Mediationsverfahrens ist der Vermittler. Seine Aufgaben im Ablauf einer Mediation sind vielfältig.

Während der Vorverhandlungen kann der Mediator (im Auftrag des Verfahrensinitiators) als außenstehender Dritter den Konfliktparteien den Vorschlag unterbreiten, gemeinsam nach einer Problemlösung zu suchen; in diesem Sinne leistet er also Überzeugungsarbeit, um die Beteiligten zunächst einmal an einen Tisch zu holen. Vorbereitend kann er Vorschläge für mögliche Verfahrensregeln und die für den Verfahrensablauf machen, die den Beteiligten als Diskussionsgrundlage dienen. Des Weiteren kann er den einzelnen Gruppen Hilfestellung geben bezüglich ihrer Teilnahme im Verhandlungsprozeß, die sich sowohl auf die Bestimmung ihres Interessenprofils und Handlungsspielraums bezieht als auch auf die Bestimmung des Gruppenvertreters und die Organisation der Rückmeldung. Wichtig ist dabei vor allem, daß der Mediator den Konfliktparteien hilft, abzuschätzen, ob sich Verhandlungen für sie lohnen oder ob sie ihre Interessen besser ohne ein Mediationsverfahren gewahrt sehen. Er hilft den an der Mediation Teilnehmenden darüber hinaus bei der Strukturierung des Verfahrens, so z.B. bei der Klärung der Frage, welche Themen auf die Tagesordnung müssen und welche Informationen noch eingeholt werden sollen.

In der Phase der eigentlichen Verhandlungen übernimmt der Mediator zuvorderst das Verfahrensmanagement, d.h. er achtet auf Einhaltung der Spielregeln und sorgt dafür, daß sich alle Teilnehmenden in den Prozeß einbringen können. Dabei geht es immer auch um Ausgewogenheit und Fairneß des Diskussionsverlaufs zwischen den Teilnehmenden, die nicht nur unterschiedliche Wertvorstellungen und Erfahrungen in den Prozeß einbringen, sondern auch aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen kommen. Der Mediator muß also immer auch Kommunikations- und Artikulationshilfe leisten, so daß die Parteien chancengleich zu Wort kommen können. Der Mediator kann den Teilnehmenden diverse Techniken des Konfliktmanagements vorschlagen, um die Verhandlungen in Gang zu bringen bzw. zu halten. Beim Schnüren von Paketlösungen kann er u.U. in Einzelgesprächen oder mit Pendeldiplomatie Verhandlungsspielräume ausloten und weitere Optionen aufdecken.

Inzwischen wird in der Bundesrepublik auch darüber diskutiert, welche Qualifikationen und persönliche Fähigkeiten Mediatoren mitbringen müssen. Zilleßen nennt die folgenden Merkmale¹¹: „Persönliche Integrität und Unparteilichkeit“ weist vor allem darauf hin, daß der Mediator in allen Aspekten des Verfahrens von den Beteiligten als neutral anerkannt werden muß, um den Konfliktparteien zu einer Übereinkunft verhelfen zu können. Das Erfordernis der Neutralität bezieht sich sowohl auf das Verhalten gegenüber den Teilnehmenden als auch dem gegenüber den Auftraggebern, die für die Tätigkeit des Mediators finanziell aufkommen. Darüber hinaus muß der Mediator auch standhaft gegenüber politischem Druck sein. Mit der Erfordernis der „kommunikativen und sozialen Kompetenz“ verbindet sich primär die Erwartung, daß der Mediator in der Lage sein muß, mit unterschiedlichen Menschen umzugehen, das Gespräch zwischen den Gruppen anzuregen und in Gang zu halten. Darüber hinaus muß der Mediator über „Verfahrens- und Fachkompetenz“ verfügen, die ihm zum einen helfen, den Kommunikations- und Verhandlungsprozeß selbst zu steuern; zum anderen bedarf es gewisser Fachkenntnisse bzgl. des Konfliktgegenstandes. Fachkenntnisse dürfen den Mediator aber nicht als Experten ausweisen, da ihm ansonsten seine Neutralität im betreffenden Themenbereich abgesprochen werden kann. Schließlich weist Zilleßen auch hin auf „Lebenserfahrung, Ausbildung und soziale[n] Status“, die dazu verhelfen, in der Konfliktsituation überhaupt als Mediator anerkannt zu werden.

¹¹ Alle folgenden Zitate entnommen aus Zilleßen, Horst: Mediation als kooperatives Konfliktmanagement, in: ders. (Hg.), siehe Fn. 1, S. 17-38, hier S. 25ff.



2.6. Das Neusser Mediationsverfahren¹²

Im Jahr 1991 führt das von der Verwaltung des Kreises Neuss zur Verabschiedung vorgelegte, überarbeitete Abfallwirtschaftskonzept zu Konflikten, die sich vornehmlich auf zwei Aspekte beziehen: sowohl die prognostizierte Menge des zu behandelnden Restabfalls als auch (daraus folgend) die Methode der Restabfallbehandlung sind umstritten. Während das Abfallwirtschaftskonzept und seine Befürworter die Einrichtung einer Müllverbrennungsanlage für notwendig erachten, bestreiten die Gegner die Notwendigkeit eben dieses Vorhabens, da das Abfallwirtschaftskonzept ihrer Meinung nach Vermeidungs- und Verwertungsmöglichkeiten nicht ausreichend berücksichtigt habe. Zudem sehen sie bereits eine politische Vorentscheidung für einen Standort, denn ein Gutachten hatte drei potentielle Standorte in Erwägung gezogen, von denen einer empfohlen wurde. Es handelt sich also um eine für Umweltkonflikte typische Konstellation: „Es besteht Uneinigkeit in der Gesellschaft über die Bewertung alternativer Umweltnutzungen (bzw. alternativer Technologien) und deren Kosten und Nutzen für Mensch und Umwelt. (...) Andererseits ist bei einem konkreten Verfahren meist auch der Standort umstritten, es handelt sich um sogenannte „*locally unwanted land uses*“.¹³ Vor diesem Hintergrund kommt es Anfang 1991 zu einer Übereinkunft zwischen dem Kreis Neuss und dem Wissenschaftszentrum Berlin, ein Mediationsverfahren abzuhalten mit dem Ziel, in dem Konflikt zu vermitteln.

Nachdem das Projekt im Sommer vorgestellt worden und auf die Zustimmung der interessierten Öffentlichkeit getroffen war, übernimmt es der vom Wissenschaftszentrum vorgesehene Mediator, Vorgespräche mit interessierten und betroffenen Gruppen zu führen. Diese Gespräche dienen dazu, über Form und Zweck des Verfahrens zu informieren, eine Konfliktanalyse zu erstellen und mögliche Verhandlungsspielräume auszuloten. Der Mediator kommt aufgrund dieser Sondierungsgespräche zu dem Ergebnis, daß ein Vermittlungsverfahren Aussicht auf Erfolg habe, obwohl der Kreistag inzwischen das umstrittene Abfallwirtschaftskonzept verabschiedet hat.

Ende März 1992 findet die erste von insgesamt neun Mediationsitzungen statt. Ziel des Verfahrens ist es, Empfehlungen darüber auszusprechen, in welcher Weise das Abfallwirtschaftskonzept verändert werden muß, damit es konsensfähig ist. An den Mediationsrunden nehmen etwa 30 Gruppen teil. Zu ihnen zählen: die Kreisverwaltung, die Kommunen sowie die Kreisverbände von CDU, SPD, FDP und den GRÜNEN, außerdem Umweltverbände und Bürgerinitiativen, der Deutsche Gewerkschaftsbund, Kirchengemeinden, die Industrie-

12 Alle Angaben dieses Abschnittes sind entnommen aus: Fietkau, Hans-Joachim und Weidner, Helmut: „Umweltverhandeln - Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren“, Berlin 1998, S. 201ff

13 Fietkau, Hans-Joachim und Weidner, Helmut, siehe Fn. 12, S. 217

und Handelskammer und die Kreishandwerkerschaft. Die Mediationsitzungen finden ohne Beteiligung der Presse statt. In den Verhandlungen werden in erster Linie Gutachten zu verschiedenen Themenkomplexen eingeholt und diskutiert. So einigen sich die Teilnehmenden in der ersten Sitzung z.B. darauf, eine Stellungnahme zum Abfallwirtschaftskonzept von einem Gutachter einzuholen, der das Vertrauen von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden genießt. Gutachteraufträge werden unter Mitarbeit der Mediationsgruppen formuliert. Insgesamt werden sieben Gutachten eingeholt. Des Weiteren finden Expertenhearings zu Fragen des rechtlichen Rahmens (Technische Anleitung Siedlungsabfall) und der Müllbehandlungsmethoden statt, die der gemeinsamen Informationsgrundlage dienen. Das Verfahren endet im Sommer 1993 mit Annäherungen in Teilfragen (Müllmengenprognose, Ansprüche an Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen), während hinsichtlich der Auseinandersetzung um die Behandlungstechnik keine Einigung erzielt werden kann.

2.7. Eine erste Bestandsaufnahme

Diese erste Bestandsaufnahme soll dazu dienen, einige kritische Punkte bezüglich Mediationsverfahren zu verdeutlichen. Sie beziehen sich auf Aspekte, die mit der Teilnahme an solchen Verhandlungsprozessen verbunden sind, sowie (damit zusammenhängend) auf Fragen der Verfahrensfairneß. Schließlich wird auf die „Interessengeleitetheit“ des Ansatzes einzugehen sein.

Hinsichtlich der Teilnahme an Mediationsverfahren wurde bereits zuvor darauf hingewiesen, daß alle von dem Thema Betroffenen bzw. an dem Konflikt Beteiligten sich dafür entscheiden müssen, an dem Verhandlungsprozeß selbst oder mittels eines Repräsentanten teilzunehmen, damit das Verfahren Sinn macht. Bereits die Tatsache, daß auch nur ein einzelner relevanter Akteur seine Interessen besser konfrontativ gewahrt sieht und von einer Teilnahme absieht, kann den Erfolg eines Mediationsverfahrens in Frage stellen. Dies vor allem deshalb, weil die Ergebnisse des Prozesses nur empfehlenden Charakter für die Verwaltung und die politischen Entscheidungsträger haben. Fehlt ein wichtiger Akteur in dem Verfahren, scheint die Qualität des Interessenausgleichs fraglich. Vor allem in der Phase der Vorverhandlungen kommt es also darauf an, alle konfliktrelevanten Gruppen und Organisationen zu identifizieren und zu einer Teilnahme zu bewegen. Gegebenenfalls muß zunächst darüber Konsens erzielt werden, in welcher Form und zu welcher Fragestellung das Mediationsverfahren stattfinden soll. Vor allem in Bezug auf Interessengruppen, die sich die Null-Option auf ihre Fahnen geschrieben haben, also die Notwendigkeit des Projekts an sich verneinen, muß Überzeugungsarbeit geleistet werden. Mediationsverfahren, die diese Gruppen schlicht außen vor lassen, erscheinen vor vornherein fragwürdig und verfehlen den Anspruch, zu einem umfassenden Interessenausgleich zu kommen. Primär wird wohl ein Lösungsweg



darin bestehen, sicherzustellen, daß alle teilnehmenden Gruppen den Einstieg in ein Mediationsverfahren nicht gleichsetzen mit einem grundsätzlichen „Ja“ zu der entsprechenden Planung.

Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Fairneß des Verfahrens, und dies gerade auch in Zusammenhang mit dem Gesichtspunkt der Teilnahme. An einem solchen Verhandlungsprozeß sind, je nach Konfliktkonstellation, sehr unterschiedliche Akteure beteiligt, unter anderem Vertreter von großen Verbänden, von Kammern sowie Repräsentanten von Bürgerinitiativen. Diesbezüglich müssen zwei Aspekte kritisch hervorgehoben werden: zum einen die Kompetenz der einzelnen Interessenvertreter im Mediationsverfahren, zum anderen die Chancengleichheit zwischen den verschiedenen Gruppen in Bezug auf die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Was die Kompetenz der an einem Mediationsverfahren Teilnehmenden angeht, läßt sich feststellen, daß diese ganz unterschiedliche Erfahrungen in den Prozeß einbringen. Während der eine Teilnehmer an Verhandlungssituationen gewöhnt ist und selbstsicher agieren kann, mag ein anderer Teilnehmer über wenige oder sogar keine Erfahrungen mit Verhandlungen verfügen. Neben unterschiedlichen sozialen Kompetenzen bringen die Teilnehmenden aber auch unterschiedliche fachliche Qualifikationen in den Mediationsprozeß ein, was die Verständigung zusätzlich erschwert. Es wird vor allem dem Mediator obliegen, zum einen solche Kompetenzunterschiede überhaupt zu erkennen und soweit wie möglich zu neutralisieren und zum anderen den Rahmen dafür zu schaffen, daß die Teilnehmer und Teilnehmerinnen sich dieses Sachverhalts kritisch bewußt sind und keinen Profit aus der Unerfahrenheit des anderen ziehen wollen. Problematischer bezüglich der Verfahrensfairneß und schwerer zu lösen erscheint hingegen die Tatsache, daß die teilnehmenden Interessengruppen über unterschiedliche personelle, finanzielle sowie sachliche Ressourcen verfügen, welche die Teilnahme an dem Mediationsverfahren erleichtern. Wie die praktischen Erfahrungen mit Mediation in der Bundesrepublik zeigen, erweist es sich in erster Linie für Bürgerinitiativen und im Konfliktverlauf neu organisierte Gruppen als sehr schwierig, an dem zeitintensiven Prozeß teilzunehmen. Die Gruppenvertreter werden über einen langen Zeitraum an das Verfahren gebunden und müssen ein nicht unerhebliches Maß an Freizeit in die Vor- und Nachbereitung der Verhandlungssitzungen sowie in die Information der Gruppe investieren. Sie scheinen hier gegenüber hauptberuflichen Interessenvertretern z.B. von Wirtschaftsverbänden und Kammern, die über entsprechende Büroeinrichtungen und organisierte Informationskanäle verfügen, im Nachteil.

Schließlich muß der Aspekt der Interessengeleitetheit des Mediationsverfahrens problematisiert werden. Es stellt sich hier zunächst die Frage, inwieweit Vertreter organisierter Interessen überhaupt kompromißfähig sind bzw. ob sie nicht vielmehr in ihrer Position festgelegt sind. Denn gerade für Interessengruppen, zumal für spezialisierte, die sich in einem Konfliktverlauf gegründet haben,

um ein Projekt zu verhindern oder um Einfluß auf es zu nehmen, ist die Position, die sie in der Öffentlichkeit vertreten, ihr *raison d'être*. Zugespitzt formuliert: inwieweit sehen sich solche Gruppen durch Zugeständnisse, die sie im Rahmen von Mediationsverfahren eingehen, kompromittiert? Darüber hinaus stellt sich im Zusammenhang mit der Interessengeleitetheit des Verfahrens auch die Frage, inwieweit Konflikte, und hier insbesondere Umweltkonflikte, überhaupt interessengeleitet verhandelbar sind. Mediation macht Themen, die zum Gegenstand von öffentlichen Konflikten geworden sind, zum Gegenstand von Verhandlungen zwischen Interessengruppen. Diese sehen das Problem „durch die Brille“ ihrer Interessendisposition. Das Verfahren bringt also unterschiedliche Interessenten an einem Tisch zusammen, um zu einer Lösung zu kommen, die möglichst die Anliegen aller Teilnehmenden befriedigt. Fraglich erscheint hierbei einerseits, inwiefern das Verhandlungsergebnis in einem solchen Prozeß ergebnisoffen sein kann; andererseits inwiefern sich die Bürgerinnen und Bürger in dem abgedeckten Interessenspektrum mit ihren Anliegen und Werten wiederfinden.



3. Planungszellenverfahren - die wahrnehmende Bürgerschaft

Im Gegensatz zu Mediationsverfahren richtet sich das Modell der Planungszelle nicht an Vertreter von Interessengruppen, sondern an die einzelne Bürgerin und den einzelnen Bürger, die - in einem Zufallsverfahren ausgewählt - ihren jeweiligen Sachverstand in einen Planungsprozeß einbringen sollen. Sie sollen als „Wahrnehmende“ im Sinne von „unvoreingenommen und vorurteilsfrei“, aber auch von „stellvertretend für andere“ Empfehlungen in Form eines Bürgergutachtens aussprechen.

Das Verfahren Planungszelle ist ein Modell der Bürgerbeteiligung, welches von dem in Wuppertal lehrenden Soziologen Peter Dienel bereits in den 70er Jahren entwickelt wurde. Vor dem Hintergrund der Bürgerinitiativbewegung propagierte er ein Verfahren, welches der Forderung nach Beteiligung von Vertretern bestimmter Interessen („Interessenten“) bewußt die Einbeziehung nicht-organisierter Bürgerinnen und Bürger entgegenstellt. Die Nicht-Betroffenheit der zufällig ausgewählten Teilnehmenden soll - analog zum Schöffen- bzw. Geschworenmodell in der Justiz¹⁴ - zu gerechten Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls führen.

3.1. Definition und wesentliche Merkmale

Dienel gibt folgende Definition des Verfahrens, die auf alle wesentlichen Merkmale des Ansatzes verweist:

„Die *Planungszelle* ist eine Gruppe von Bürgern, die nach einem Zufallsverfahren ausgewählt und für begrenzte Zeit von ihren arbeitstäglichen Verpflichtungen vergütet freigestellt worden sind, um, assistiert von Prozeßbegleitern, Lösungen für vorgegebene, lösbare Probleme zu erarbeiten.“¹⁵

Die aus einem solchen Prozeß mehrerer parallel oder nacheinander ablaufender Planungszellen hervorgehenden Bewertungen und Empfehlungen werden in einem Bürgergutachten zusammengefaßt und anschließend den politischen Entscheidungsträgern (bzw. den Auftraggebern) als Entscheidungshilfe überreicht. Insofern ist das Verfahren, ebenso wie Mediation und die mei-

14 vgl. Caspar, Johannes: Schlichten statt richten. Möglichkeiten und Wege außergerichtlicher Streitbeilegung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 110. Jg., 1995, Nr. 18, S. 992-1003

15 Dienel, Peter C.: „Die Planungszelle - eine Alternative zur Establishment-Demokratie“, Opladen 1992 (3., erweiterte Auflage).

sten anderen Beteiligungsverfahren, im Bereich der Entscheidungsvorbereitung angesiedelt und stellt eine Ergänzung des repräsentativen, parteidemokratischen Politikprozesses dar.

Die wesentlichen Merkmale des Dienel'schen Modells lassen sich anhand der zitierten Definition aufzeigen.

Die *Gruppengröße* wird mit 15-30 Personen angegeben, um so ein hohes Maß an Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten und die Überschaubarkeit des Diskussionsprozesses sicherzustellen. In der Regel bearbeiten mehrere Planungszellen zeitlich parallel oder nacheinander ein bestimmtes Thema. Dadurch kann die Größe jeder einzelnen Gruppe relativ gering gehalten werden. Spezifische Vorteile sieht Dienel darin, daß die Arbeit der Planungszellen sowohl im Plenum als auch in wechselnd zusammengesetzten Kleingruppen von ca. fünf Personen erfolgt. Gerade in den Kleingruppen, in denen die eigentliche inhaltliche Auseinandersetzung erfolgt, treffen immer wieder andere Personen unterschiedlichen Alters und mit unterschiedlichen sozialen Hintergründen aufeinander, die ihre jeweils eigenen Erfahrungen, Kenntnisse und Werte bei der Verständigung über die Thematik einbringen.

Durch das Konstruktionsmerkmal *Zufallsauswahl* hebt sich die Planungszelle am deutlichsten von der Mediation wie auch von allen anderen Beteiligungsverfahren ab. Die Teilnehmenden an diesem Verfahren sind nicht gewählt, von Gruppen delegiert oder melden sich freiwillig, sondern werden in einem Zufallsverfahren bestimmt (z.B. wird jeder x-te Name aus der Einwohnermeldeliste gezogen). Alle Bürgerinnen und Bürger in einem gewissen, festgelegten Einzugsbereich haben also die gleiche Chance, an dem Verfahren teilzunehmen, unabhängig von Vorwissen oder bestimmten Qualifikationen.

Im Idealfall entspricht die Zusammensetzung der Planungszellen den sozialen und demographischen Merkmalen der Gesamtbevölkerung des Gebiets, in welchem der Konflikt lokalisiert ist. Durch die Zufallsauswahl soll primär der sozialen Selektivität vorgebeugt werden, die allen politischen Beteiligungsverfahren anhaftet. Untersuchungen ergeben immer wieder, daß vor allem besser gebildete Männer in mittleren Jahren, die in höherer beruflicher Position bzw. im öffentlichen Dienst arbeiten, Parti-

Abbildung 3: Zufallsauswahl¹⁶

¹⁶ Entnommen aus: Dienel, Peter C.: Der Bürger probt die Politikberatung. Die Planungszelle, ein Baustein gegen die Abdankung des Staates, Vortragsreihe Nr. 7, hg. vom Institut für Soziologie der Universität Wien, o.J. (1989), S. 16, (ursprünglich erschienen im Kölner Stadtanzeiger).



zipationsangebote wahrnehmen, während Frauen, jüngere, ältere und ausländische Mitbürger und Personen aus den niedrigeren Einkommensschichten in solchen Beteiligungsprozessen kaum oder nicht repräsentiert sind. Darüber hinaus zeigt sich, daß in erster Linie diejenigen, die sich in Vereinen, Parteien oder Verbänden engagieren oder ein Amt bekleiden, bereit sind, Beteiligungsangebote anzunehmen.¹⁷ Schließlich dient das Verfahren der Zufallsauswahl in Dienels Konzeption auch dazu, daß Nicht-Betroffene teilnehmen, die in Bezug auf die Aufgabenstellung der Planungszelle neutral sind, also keine Eigeninteressen verfolgen, und deren Meinung nicht durch die Mitgliedschaft in einer Interessengruppe konditioniert ist. Vertreter von Interessengruppen, die von der Thematik der Planungszelle berührt sind, werden von der Teilnahme an dem Beratungsprozeß ebenso ausgenommen wie hochrangige Parteivertreter oder Mitglieder von Bürgerinitiativen, die sich in dem Feld engagieren. Dienel geht davon aus, daß Nicht-Betroffene eher als Interessenvertreter in der Lage sind, für die Nicht-Beteiligten im Sinne des Gemeinwohls zu entscheiden, indem das Verfahren sie dazu anhält, ihren Sachverstand und ihr Alltagswissen in den Prozeß einzubringen, um unvoreingenommen ein Problem wahrzunehmen und verschiedene Lösungen zu bewerten. Gleichwohl erhalten Betroffene und Interessenvertreter insofern Raum im Prozeß der Planungszellen, als ihre Positionen in den vorbereiteten Informationsmaterialien auftauchen und sie außerdem Stellungnahmen vor den Bürgergutachterinnen und -gutachtern abgeben können.

Die an einem Planungszellenverfahren Teilnehmenden werden für die Dauer ihres Einsatzes von ihren üblichen Verpflichtungen (Beruf, Haushalt, Kinderbetreuung etc.) freigestellt und erhalten eine Vergütung. Die *Freistellung* kann z.B. in Form von Bildungsurlaub organisiert werden. Durch sie soll gewährleistet werden, daß möglichst alle, die per Zufallsverfahren ausgewählt worden sind, der Einladung auch tatsächlich Folge leisten können. Darüber hinaus stellt die Mitarbeit in einer Planungszelle hohe Zeitanforderungen an die Bürgerinnen und Bürger (siehe unten), so daß die Beratungen nicht als Feierabendtätigkeit erfolgen können. Die Teilnehmenden sollen bewußt für eine gewisse Zeit aus ihren alltäglichen Verpflichtungen gelöst werden, um sich ganz auf die gestellten Aufgaben einlassen zu können. Die *finanzielle Vergütung* bzw. die Erstattung von Verdienstaussfällen entschädigt zum einen für den Aufwand, der in Kauf genommen wird, zum anderen stellt er auch eine gewisse Anerkennung für das Engagement der zufallsausgewählten Bürgerinnen und Bürger dar. Letztlich wird das Merkmal der Vergütung bestimmten Personen die Teilnahme überhaupt auch erst ermöglichen.

17 vgl. z.B. Reinert, Adrian und Sinning, Heidi: Mobilisierung der Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Das Bürgergutachten ÜSTRA zum öffentlichen Nahverkehr Hannover, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.): „Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort“, Bonn 1997, S. 143-152, hier S. 143.

Während Dienel nach eigenen Angaben bei der Entwicklung des Modells noch von einer 12 wöchigen Dauer der Planungszellen ausgegangen war, scheint sich inzwischen aufgrund der Anwendungsfälle eine Dauer von vier Tagen à acht Arbeitsstunden als praktikabel und auch als ausreichend erwiesen zu haben (vgl. Abbildung 4). Denkbar ist gleichwohl, abhängig von der Themenstellung, auch eine längere Dauer. Durch die *Befristung* wird bewirkt, daß keine organisationsspezifischen Eigeninteressen entstehen (für die Teilnehmenden gibt es keinen Aufstieg und keine Wiederwahl) und daß die Motivation der Bürgerinnen und Bürger zur aktiven Mitarbeit nicht über Gebühr strapaziert wird. Die Bodenhaftung der Teilnehmenden bleibt während einer überschaubaren Zeit von vier Tagen durchaus erhalten.

Abbildung 4: Programmübersicht Bürgergutachten ÜSTRA¹⁸

Eine andere Konstruktion wählt das Beteiligungsverfahren des „Kooperativen Diskurses“, welches von der in Stuttgart ansässigen Akademie für Technikfolgenabschätzung praktisch erprobt wurde. In diesem Verfahren wird das Modell Planungszelle nicht in Form eines Kompaktseminars von vier Tagen Dauer angewandt, sondern zeitlich gestreckt. Über einen Zeitraum von mehreren Monaten trafen sich die Teilnehmenden zu regelmäßigen Abendveranstaltungen sowie zu mehreren Ortsterminen. Dadurch sollte den zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, zum einen an dem Verfahren überhaupt teilzunehmen, zum anderen Rücksprache über die erhaltenen Informationen mit ihrem persönlichen Umfeld (Familie, Freunde, Kollegen etc.) zu halten.

18 Überarbeitet entnommen aus Reinert, Adrian und Sinning, Heidi, siehe Fn. 17, S. 148.



Die an einer Planungszelle teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger werden von sogenannten *Prozeßbegleitern* unterstützt. Unterschieden wird dabei zwischen Tagungsteam und fachlicher Begleitung. Das Tagungsteam ist zuständig für die gesamte Organisation des Verfahrens: im Vorlauf der Planungszelle nimmt es Kontakt mit den ausgewählten Personen auf, hilft deren Abkömmlichkeit zu organisieren und kümmert sich des Weiteren um Räumlichkeiten und Verpflegung für die Bürgergutachterinnen und -gutachter. Während des Planungszellenprozesses obliegt dem Tagungsteam die Moderation sowie die Erledigung organisatorischer Aufgaben wie Ausgeben und Einsammeln von Informationsmaterial etc. Die fachlichen Begleiter stellen im Vorlauf der Planungszelle die notwendigen Informationsmaterialien zusammen, halten sich während des Prozesses als Ansprechpartner und Auskunftgebende bereit. Darüber hinaus dienen sie als Kontaktpersonen zu verantwortlichen Ämtern und Fachressorts. Weder Tagungsteam noch Fachleute dürfen aktiv in den Beratungs- und Meinungsbildungsprozeß der Bürgerinnen und Bürger eingreifen.

Die Ämter bzw. Unternehmen, welche ein Bürgergutachten in Auftrag geben, entwickeln, unterstützt von den Prozeßbegleitern, ein Ablaufkonzept für die Planungszelle. Sie gliedern die von den Teilnehmenden zu bearbeitenden Aufgaben in *vorgegebene, lösbare Problemstellungen*. D.h. die Aufgaben werden in Teilschritte aufgeteilt, die mittels verschiedener Bewertungsverfahren bearbeitet werden können. Darüber hinaus werden die notwendigen Informationen besorgt und so aufbereitet, daß sie für die Laiengutachter schnell verständlich sind. Vor allem den Prozeßbegleitern, die unabhängig von den Auftraggebern sind, wird es obliegen, alle Standpunkte bzgl. des zu bearbeitenden Themas zu berücksichtigen. Durch die Informationen und die Aufteilung der Thematik in Teilschritte soll es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht werden, rasch einen Bezug zu der für sie unbekanntem Aufgabenstellung entwickeln und die vielfältigen neuen Informationen verarbeiten zu können.

3.2. Ablauf einer Planungszelle

Ein Planungszellenverfahren verläuft in drei Etappen: Vorbereitungsphase, Durchführungsphase und Nacharbeit (siehe Abbildung 5, folgende Seite).

Während der *Vorbereitungsphase* erarbeiten Auftraggeber und das Team der Prozeßbegleiter (in der Regel Mitarbeiter von Prof. Dienel von der Forschungsstelle Wuppertal) zunächst die Fragestellung der Planungszelle und ein entsprechendes Arbeitsprogramm sowie Informationsmaterialien und Bewertungsbogen. Entschieden wird auch darüber, in welcher Weise die notwendigen Informationen vermittelt werden (Referat, Ortstermin, Anhörungen usw.). Die Informationen sollen für Laien verständlich sein und die verschiedenen Standpunkte berücksichtigen. Zudem wird das Einwohnermeldeamt mit der Zufallsauswahl der Teilnehmenden beauftragt. Die ermittelten Bürger werden

schriftlich eingeladen, wobei sie erste Informationen über Verfahren und Themenstellung erhalten. Ferner werden sie über die Möglichkeit einer vergüteten Freistellung aufgeklärt. Gegebenenfalls werden die ausgewählten Bürgerinnen und Bürger auch in einem persönlichen Gespräch zu einer Teilnahme an dem Verfahren bewogen. Nach Zusage bekommen die Teilnehmenden genauere Informationen über den Ablauf der Planungszelle. Themenbezogenes Informations- und Arbeitsmaterial erhalten sie indes erst während des Prozesses, damit zum einen keine Hemmschwelle aufgebaut wird und zum anderen alle Bürgerinnen und Bürger mit einem in etwa gleichen Kenntnisstand den Prozeß der Beratungen beginnen.

In der *Durchführungsphase* des Planungszellenverfahrens arbeiten die Bürger im Plenum und in Kleingruppen sowie in Einzelarbeit. Kennzeichnend für die Plenumsveranstaltungen ist die Informationsaufnahme. Die Teilnehmenden hören z.B. Kurzreferate, um mit der Problematik zunächst einmal vertraut zu

Abbildung 5: Ablauf einer Planungszelle



werden; durch Hearings und Stellungnahmen von Experten und Interessenvertretern werden relevante Informationen in den Prozeß getragen und es bieten sich Nachfrage- und Diskussionsmöglichkeiten. Gegebenenfalls machen Ortstermine und Begehungen mit den Örtlichkeiten bekannt. „Zur Erleichterung des Gesprächs und zur Vervielfältigung der Beratungsmöglichkeiten teilt sich die Planungszelle immer wieder in Kleingruppen auf“¹⁹. Die Arbeit in den Kleingruppen von ca. fünf Personen dient primär dem Gespräch und der Informationsverarbeitung. Die Hemmschwelle für aktives Teilnehmen ist in einem solchen Kreis gering. Es werden konkrete Themenstellungen bearbeitet und Bewertungen von Teilfragen vorgenommen. Die Ergebnisse der Kleingruppenarbeit werden in Form von Protokollen oder Bewertungsbogen festgehalten bzw. im Plenum vorgetragen. Die Stellungnahmen und Meinungen gehen also aus einem Gruppendiskussionsprozeß hervor. In Einzelarbeit werden schließlich Frage- und Bewertungsbogen, welche die individuelle Meinung der Teilnehmenden abfragen, ausgefüllt. Sachverhalte können dabei einmalig oder, um Meinungsveränderungen festzustellen, mehrmals abgerufen werden. Am Abschluß des Planungszellenverfahrens steht die Ergebnisformulierung.

Die Protokolle des Kleingruppensitzungen sowie die individuellen Bewertungsbogen werden von den Prozeßbegleitern zu einem Abschlußbericht zusammengefaßt und dem Auftraggeber wird eine Empfehlung in Form eines Bürgergutachtens überreicht. Darüber hinaus erhalten alle Teilnehmenden ein Exemplar des Bürgergutachtens, welches anschließend durch seine Publikation auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

3.3. Anwendung des Verfahrens

Seit dem Entwurf der Planungszelle durch Dienel und seine Wuppertaler Forschungsstelle in den 70er Jahren wird das Verfahren immer wieder diskutiert. Vor allem Ende der 70er und in den frühen 80er Jahren erfreute es sich in der wissenschaftlichen Literatur und Auseinandersetzung größerer Popularität, bevor es in den späten 80er Jahren etwas ruhiger um es wurde. Seit Mitte der 90er Jahre erlebt das Modell im Zuge der neueren Debatte um Bürgerbeteiligungsverfahren eine Renaissance, die sich nicht nur in der erneuten Diskussion über seine Vorzüge und Nachteile erschöpft, sondern sich auch in seiner praktischen Anwendung niederschlägt. Allerdings liegen Erfahrungsberichte von Teilnehmenden und wissenschaftliche Auswertungen leider nur für wenige Fälle vor.

Das Modell Planungszelle läßt sich laut Dienel für vielfältige Problembereiche und auf verschiedenen politischen Ebenen (Gemeinde, Land, Bund) anwenden. Als vorwiegende Anwendungsbereiche nennt er „Stadtсанierung/

¹⁹ Reinert, Adrian und Sinning, Heidi, siehe Fn. 17, S. 146.

Stadtentwicklung, die Bildungs- und Ausbildungsstruktur, (...) Umweltschutz oder die Allokation von Kraftwerken“.²⁰ Entscheidungshilfen können Bürgergutachten aber z.B. auch im Bereich der Verkehrs- oder Gesundheitspolitik sein. Als Einsatzebenen sind sicherlich vor allem die Gemeinde und der Kreis geeignet und dies primär aufgrund der Problemnähe und den daraus resultierenden Erfahrungen und Kenntnissen der Bürger, aber auch wegen der Diskrepanz zwischen unmittelbar und dringend wahrgenommenen Problemen und im Verhältnis dazu relativ geringen Beteiligungsmöglichkeiten. Primär geeignet scheint die Planungszelle für die Bewertung mehrerer vorliegender Planungsalternativen zu sein, bei denen der Staat als Vorhabenträger auftritt.

Dienel geht davon aus, daß die Planungszelle sowohl im administrativen als auch im parlamentarischen Prozeß verortet werden kann, abhängig davon, welcher Effekt durch das Verfahren angestrebt wird. Eine Anbindung an die Verwaltung empfiehlt sich, wenn man eine (qualitative) Einflußnahme auf die von den verschiedenen Fachressorts ausgearbeiteten Planungsvorschläge erreichen will. Planungszellenprozesse können dann dazu dienen, verschiedene Optionen von den Bürgerinnen und Bürgern in einem informierten Prozeß bewerten zu lassen. Je nach Konstruktion des Verfahrens können die Teilnehmenden aber auch neue Varianten entwickeln. Eine Anbindung an den parlamentarischen Prozeß und seine Gremien wird sich dann anbieten, wenn Alternativen in den Entscheidungsprozeß eingebracht werden sollen bzw. wenn der politische Prozeß blockiert ist. Planungszellen dienen dann als Instrument der „partizipativen Politikberatung“²¹ und können z.B. Ausschüssen zuarbeiten.

Aus nachstehender Auflistung wird zweierlei ersichtlich: Planungszellen wurden bereits sowohl auf kommunaler als auch auf nationaler Ebene durchgeführt. Darüber hinaus wurde das Verfahren nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch im Ausland angewandt. Geplant bzw. in Vorbereitung sind nach Angaben von Dienel Verfahren in Israel, Spanien, England und Tansania.²² Von den aufgeführten 19 Verfahren bezogen sich acht auf kommunale Fragen, in erster Linie auf solche der Stadtplanung. Darüber hinaus hat sich die Anwendbarkeit des Bürgergutachtens vor allem neuerdings auch bei übergeordneten, abstrakteren Fragen bewiesen, die eine eher als diffus zu bezeichnende Betroffenheit bei den Bürgerinnen und Bürgern auslösen (sozialverträgliche Energiepolitik, Kabelfernsehen, ISDN etc.). Und auch hoch politisierte Fragen wie die der Gentechnologie wurden zum Thema vom Bürgergutachten gemacht. Welchen Stellenwert die Empfehlungen der Planungszellen bei solchen Themen erlangen, bleibt allerdings bislang noch offen. Dienel sieht das Potential

20 Dienel, Peter C., siehe Fn. 15, S. 137.

21 Dienel, Peter C.: Nebenerträge der Planungszelle, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.): „Planungszelle - Bürgergutachten. Anwendungsfelder partizipativer Politikberatung“, Bonn 1990, S. 7-29, hier S. 7.

22 So Dienel, Peter C.: Das Bürgergutachten und seine Nebenwirkungen, in: Feindt, Peter Henning et al. (Hg.): „Konfliktregulierung in der offenen Bürgergesellschaft“, Dettelbach 1996, S. 114-135, hier S. 119.



seines Modells sich gerade bei „gesellschaftlichen Hintergrundproblemen“ entfalten.²³ Hinsichtlich der Breite der Themen scheint es indes notwendig, die Sachverhalte einzugrenzen, damit sie in der begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit von den zufällig bestimmten Laiengutachterinnen und -gutachtern überhaupt bearbeitet werden können (siehe auch unten).

3.4. Das Planungszellenverfahren Gevelsberger Tal²⁵

Die Stadt Gevelsberg (Nordrhein-Westfalen) sieht sich Ende der 80er Jahre aufgrund ihrer Tallage und der Verbindungsfunktion zwischen den Zentren Wuppertal/Schwelm und Hagen/Dortmund mit einem zunehmenden Durchgangsverkehr konfrontiert, der sich durch die Innenstadt und ihre Einkaufschwerpunkte quält. Mehr als 19.000 Autos durchfahren täglich die Stadt. Nachdem mehrere Varianten der Umgehung geplant und dann wieder verworfen wurden, blockiert der Konflikt seit dem Einzug einer aus Bürgerinitiati-

²³ Dienel, Peter C., siehe Fn. 22, S. 117.

²⁴ Zusammengestellt aus Dienel, Peter C., siehe Fn. 15, und neueren Hinweisen in Dienel, Peter C., siehe Fn. 22.

²⁵ Alle Angaben dieses Abschnittes sind entnommen aus Fischer-Ohlemacher, Anne und Körber, Stefan: Partizipative Konsensfindung in der Stadtplanung. Das Gevelsberger Tal, in: Zilleßen, Horst et al. (Hg.): „Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze“, Opladen 1994, S. 202-219

ven hervorgegangenen Freien Wählergemeinschaft in die Kommunalvertretung den politischen Prozeß und behindert weitere Entscheidungen, wie etwa die Ausweisung eines neuen Gewerbegebiets. Ende 1990 beschließt schließlich der Rat auf Betreiben der Verwaltung, ein Planungszellenverfahren durchzuführen.

Der Prozeß wird in drei Stufen durchgeführt: Nach einer Befragung betroffener Interessengruppen und Organisationen werden die Bürgerinnen und Bürger in einer Presseaktion dazu aufgerufen, ihre Ansichten und Lösungsvorschläge sowie Änderungswünsche an den diskutierten Planungsalternativen einzubringen. Die Ergebnisse beider Aktionen sollen dazu dienen, den Planungszellen eine möglichst umfassende Informationsgrundlage zu bieten. Des Weiteren konnten in den Gesprächen mit den Interessenvertretern Ansprechpartner für das Bürgerbeteiligungsverfahren gewonnen werden.

In Januar 1991 arbeiten schließlich 143 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger in insgesamt sechs Planungszellen an einem Bürgergutachten zur Verkehrsproblematik der Stadt. Ihre Zusammensetzung wird als repräsentativ für die Sozialstruktur der Stadt beschrieben. Die Gruppen treffen sich für jeweils vier aufeinanderfolgende Tage und absolvieren im Laufe des Verfahrens 14 eineinhalbstündige sogenannte Arbeitseinheiten. Als Diskussionsgrundlage dienen neben den in den ersten beiden Schritten erhobenen Daten vor allem die in den letzten Jahren diskutierten Planungsvarianten einer Nord- und einer Südtangente. In einer allgemeinen Einführung in die Thematik beschäftigen sich die zufällig ausgewählten Teilnehmenden zunächst mit der Frage, welche Faktoren die Attraktivität der Stadt Gevelsberg ausmachen und welche Maßnahmen notwendig wären, um diese zu steigern. Daran schließt sich eine Vorstellung und Diskussion der verschiedenen Lösungsvarianten an. Experten, Interessenvertreter und Politiker werden gehört. Schließlich bewerten die Kleingruppen anhand eines vorgegebenen Kriterienrasters die vorgestellten Alternativen. In der Schlußbewertung sprechen sich drei Viertel der Bürgerinnen und Bürger für einen Aus- bzw. Neubau der nördlichen und südlichen Umgehungsstraßen aus. Des Weiteren werden Vorschläge für Detail-Veränderungen der vorhandenen Planungsvarianten gemacht.

Das Bürgergutachten wird von der durchführenden Institution der Verwaltung und den politischen Entscheidungsträgern vorgestellt und daran anschließend veröffentlicht. Bereits im März beschließt die Mehrheit von SPD und CDU, daß die Verwaltung die Planungen für beide Umgehungen vorantreiben soll. Ein jahrelanger Konflikt mit der Folge der Nicht-Entscheidung konnte also gelöst werden.



3.5. Eine zweite Bestandsaufnahme

Die zweite Bestandsaufnahme soll wie schon bei den zuvor diskutierten Mediationsverfahren dazu dienen, auf problematische Aspekte des Beteiligungsmodells Planungszelle hinzuweisen. Darüber hinaus sollen hier bereits auch vergleichend einige Unterschiede zwischen den beiden Ansätzen Mediation und Planungszelle aufgezeigt werden.

Zunächst ist festzustellen, daß Planungszellen aufgrund ihrer Merkmale „Zufallsauswahl“ und „zeitliche Befristung“ eine nicht unerhebliche Einschränkung in der Problembearbeitung (Meinungsbildung, Bewertung) erfahren. Durch die Beteiligung durch Zufallsauswahl soll zwar sichergestellt werden, daß an dem Beratungsprozeß speziell uninformierte Bürgerinnen und Bürger teilnehmen, die in Bezug auf die Thematik noch keine Interessenfestlegung erfahren haben. Die Unvoreingenommenheit und Vorurteilsfreiheit der Teilnehmenden und zusätzlich der recht enge zeitliche Rahmen, der für die Beratungen zur Verfügung steht, führen jedoch dazu, daß in dem Verfahren nur vorstrukturierte Probleme, die zudem überschaubar in Bezug auf Wirkungen möglicher Lösungen sein müssen, bearbeitet werden können.

Darüber hinaus ist die Planungszelle auf die Informationseingabe durch Dritte (in der Regel die Auftraggeber) angewiesen, denn in der knapp bemessenen Zeit ist es den Teilnehmenden nicht möglich, selbst Informationen einzuholen. In der Regel werden verschiedene vorliegende Planungsalternativen diskutiert und bewertet. Dadurch sind Planungszellenverfahren - im Gegensatz zu Mediationsprozessen, in welchen die kooperative Informationssammlung der beteiligten Gruppen einen wichtigen Bestandteil des Verfahrens ausmacht - auf eine umfassende Informationseingabe durch die Auftraggeber angewiesen. Hieran wird dann auch deutlich, daß der gesamte Beratungsprozeß der Gefahr einseitiger Information unterliegt. Die Prozeßbegleiter und das Tagungsteam stellen hier insofern ein gewisses Gegengewicht zu den Auftraggebern dar, als sie bei der Vorbereitung und Strukturierung des Verfahrens dafür Sorge zu tragen haben, daß alle für die Diskussionen notwendigen Informationen, Daten und Materialien vorliegen und Vertreter aller Meinungen zu Wort kommen. Durch mehr Transparenz in der Vorbereitung des Verfahrens könnte dem Eindruck aber noch weiter entgegengewirkt werden, daß Planungszellenverfahren durch die Informationseingabe manipulierbar sind. So wurden z.B. - wie im vorhergehenden Abschnitt berichtet - in der Stadt Gevelsberg vor Beginn des Planungszellenverfahrens zunächst die konfliktrelevanten Interessengruppen und Organisationen von den Prozeßbegleitern befragt, um zu einer möglichst realitätsnahen Beschreibung des umstrittenen Themas zu kommen. Hieran schloß sich eine Presseaktion an, in der sich alle Interessierten mit ihren Kritikpunkten und Vorschlägen zu Wort melden konnten. Alle auf diese Weise gewonnenen Informationen dienten als Grundlage für die Beratungen in den Planungszellen.²⁶ Überdies würde eine zeitliche Streckung des Verfahrens

26 Fischer-Ohlemacher, Anne und Körber, Stefan, siehe Fn. 25, S. 209f

die Option eröffnen, daß Informationen, die von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern als notwendig für die Meinungsbildung erachtet werden, noch beigebracht werden können.

Des Weiteren erfolgt neben der Beratung auch die Bewertung der von Planungszellen behandelten Thematik anhand vorgegebener Muster, in diesem Fall in Form strukturierter Bewertungsbogen, die Auftraggeber und Prozeßbegleiter gemeinsam entwickeln. Diese Methode bietet den nicht zu unterschätzenden Vorteil, daß die Ergebnisse parallel ablaufender Planungszellen, die sich mit demselben Thema auseinandersetzen, vergleichbar sind, und außerdem auch zu einem Ergebnis zusammengefaßt werden können. Dem Eindruck der Beliebigkeit kann so entgegengewirkt werden. Andererseits können die Bürgerinnen und Bürger, die in Planungszellen mitarbeiten, aber nicht ihre eigenen Bewertungsmaßstäbe für die Thematik entwickeln. Gerade im unmittelbaren Vergleich mit Mediationsverfahren erscheinen Planungszellenprozesse deshalb als stark vorstrukturiert von Verfahrensbegleitern, während in der Mediation die Teilnehmenden selbst darüber entscheiden, was Gegenstand der Verhandlungen sein soll, welche Informationen noch zusätzlich zum vorhandenen Wissen gebraucht werden und welche Bewertungsmaßstäbe angelegt werden sollen. Gleichwohl sind natürlich auch Planungszellenverfahren denkbar, die breiter angelegt sind und den Teilnehmenden mehr Spielraum für eine selbständige Bearbeitung der Thematik lassen. Praktische Erfahrungen mit solchen weniger vorstrukturierten Verfahren fehlen allerdings bislang.

Mit dem Merkmal der Zufallsauswahl scheint noch eine zweite Schwierigkeit verbunden zu sein. Intendiert dazu, einerseits auch diejenigen Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, die sich ansonsten nicht an politischen Prozessen beteiligen, andererseits um eine hinreichende Repräsentativität der Zusammensetzung der Planungszellen zu erreichen, scheint sie doch gerade in ersterem Punkt zu versagen, mit Folgen auch für letzteren. Die praktischen Erfahrungen mit dem Modell zeigen neben einer hohen Absagequote immer wieder, daß sich gerade diejenigen zu einer Teilnahme an den Beratungen bereit erklären, die ohnehin bereits politisch oder gesellschaftlich in Parteien, Vereinen oder Verbänden engagiert sind, also die sogenannten Sozialaktiven, während die sogenannten „partizipationsfernen Schichten“ kaum erreicht werden. Dies hat natürlich negative Auswirkungen sowohl auf die Repräsentativität der Zusammensetzung als auch (daraus folgend) auf die Legitimationskraft der Ergebnisse. Insofern, als die Bereitschaft zur Teilnahme an dem Verfahren offensichtlich recht gering ist, zeigt sich aber auch eine Motivationsproblematik, mit der sich das Modell Planungszelle konfrontiert sieht. Obwohl das Verfahren darauf baut, Nicht-Betroffene zu beteiligen, scheinen sich diese eben gerade nicht für den für sie unerheblichen, weil folgenlosen Planungsfall zu interessieren. Ein



möglicher Weg, mit dem Tatbestand der geringen Teilnahmebereitschaft umzugehen, ist sicher darin zu sehen, die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger nicht nur schriftlich einzuladen, sondern auch das persönliche Gespräch mit ihnen zu suchen. Überdies scheinen Verfahren wie jenes in Gevelsberg (s.o.), in denen die Planungszelle einen öffentlichkeitswirksamen Vorlauf haben, dahingehend zu wirken, daß mit der Sensibilisierung für das zu behandelnde Thema und der Bekanntheit des Modells Planungszelle auch die Teilnahmebereitschaft steigen kann.

Schließlich zeigt gerade auch die praktische Anwendung des Verfahrens, daß das von Dienel propagierte Kriterium der Nicht-Betroffenheit und Interessenlosigkeit nicht nur die bereits erwähnte Motivationsproblematik mit sich bringt, sondern darüber hinaus in der Praxis auch nur schwer einzulösen ist. Wie an dem Beispiel Gevelsberg illustriert werden kann, wurden Bürgerinnen und Bürger aus der Stadt zufällig ausgewählt. Fast jeder Teilnehmende wird mit einiger Sicherheit in der einen oder anderen Weise mehr oder weniger von der Entscheidung betroffen sein: als Anwohner, als Einkäufer, als Verkehrsteilnehmer etc. Es stellt sich die Frage, ob und inwiefern die Bürgerinnen und Bürger nicht also doch aus ihrer jeweils eigenen Art der Betroffenheit ein Interesse ableiten, welches sie in dem Verfahren zu verwirklichen suchen. Andererseits bietet sich - will man dies ausschließen - dann nur die Möglichkeit, den Planungszellenprozeß mit Bürgerinnen und Bürgern aus einer anderen Stadt zu besetzen. Dann darf allerdings getrost in Frage gestellt werden, ob die „betroffene“ Gevelsberger Bevölkerung, die Interessengruppen und die politischen Entscheidungsträger willens gewesen wären, die Empfehlungen des Bürgergutachtens anzunehmen.

4. Was bleibt? Neue Wege der Bürgerbeteiligung

Die Ausführungen abschließen sollen einige Bemerkungen, die dem kritischen Vergleich der vorgestellten Modelle dienen sowie dem Ausblick. Worin unterscheiden sich die Verfahren grundlegend, welches sind ihre Gemeinsamkeiten? Welchen Nutzen bringen Beteiligungsprozesse wie Mediation und Planungszelle? Was lernen wir durch sie über die Schwierigkeiten, mit denen Bürgerbeteiligung konfrontiert ist?

Zunächst einmal unterscheiden sich Mediation und Planungszelle grundlegend in ihrem Ansatz als auch in ihrem Anspruch. Während Dienel in seiner Konzeption der Planungszelle davon ausgeht, daß Interessenlosigkeit der Garant für gerechte Entscheidungen im Sinne des Allgemeinwohls ist, verfolgen Mediationsverfahren den genau entgegengesetzten Weg, indem sie sich mit ihrem Beteiligungsangebot gerade an diejenigen richten, die von einer Entscheidung betroffen sind bzw. sein werden. Als konstituierende Prinzipien der beiden vorgestellten Modelle stehen sich also Interessenlosigkeit versus Interesse in Form von Nicht-Betroffenen versus Betroffenen gegenüber. Diesem Tatbestand entsprechen dann auch die Strategien, welche die beiden Verfahren verfolgen. Sie sollen im Folgenden bilanzierend diskutiert werden.

Dienel geht es mit der Planungszelle darum, daß Bürgerinnen und Bürger als Lernende und Wahrnehmende aufeinandertreffen, um in einer von Interessendurchgriffen weitestgehend abgeschirmten Beratungssituation eine Thematik zu erörtern, die sie nicht direkt betrifft. Die Teilnehmenden sind in zweierlei Hinsicht in einem solchen Prozeß Wahrnehmende: sie gehen als Nicht-Betroffene an die zu bearbeitende Thematik unvoreingenommen und vorurteilsfrei heran; und sie nehmen die Aufgabe stellvertretend für andere (die Betroffenen) wahr. Von dieser Konstellation sowie der Vorstrukturierung des Beratungsprozesses verspricht sich Dienel zum einen gerechte Entscheidungen. Die herkömmliche Situation, in der bestimmte gut organisierte Interessen- oder Betroffenengruppen Einfluß auf politische Entscheidungsträger und damit auch auf Politikergebnisse nehmen können, wird also dadurch umgangen, daß man das Thema gleichsam aus der politischen Routine herausnimmt und es unbeteiligten Dritten, den zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern zur Beratung und Empfehlungformulierung übergibt. Zum anderen erhofft sich Dienel von der Beteiligung Nicht-Betroffener aber auch, daß das Bürgergutachten in den Augen der gewählten Repräsentanten, welche die Letztentscheidung treffen, mit einer besonderen Legitimation ausgestattet ist und deshalb politisches Gewicht erlangt. Schließlich geht Dienel von



Lerneffekten bei den zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern aus. Sie engagieren sich durch die Teilnahme an der Planungszelle - quasi treuhänderisch für die Betroffenen - in einer öffentlichen Angelegenheit und lernen dabei z.B., welchen rechtlichen und finanziellen Restriktionen Planungsprobleme unterliegen. Insofern könnte man auch davon sprechen, daß Dienel ein „Gesellschaftsprojekt“ verfolgt, in dem Bürgertugenden wie Gemeinsinn und Interesse für öffentliche Angelegenheiten gefördert werden sollen. Angesichts der geringen Bereitschaft, das Teilnahmeangebot der Planungszelle an- und wahrzunehmen, darf aber getrost gefragt werden, ob denn nicht-betroffene Bürgerinnen und Bürger überhaupt den notwendigen bürgerschaftlichen Gemeinsinn aufzubringen in der Lage sind, der für einen Planungszellenprozeß Voraussetzung ist. Wirkt die Ausschaltung des Faktums der Betroffenheit in dieser Hinsicht nicht vielmehr demotivierend? Die Akademie für Technikfolgenabschätzung, die Planungszellen neuerdings vermehrt (auch im Rahmen mehrstufiger Beteiligungsverfahren) zum Einsatz gebracht hat, dreht denn auch das Dienel'sche Prinzip um und wählt mittels Zufallsauswahl betroffene Bürgerinnen und Bürger aus, um über Themen zu beraten, deren Entscheidung Wirkungen auf sie haben. Man verspricht sich davon neben einer größeren Teilnahmebereitschaft auch eine höhere Legitimation des Bürgergutachtens sowohl bei den Betroffenen, die nicht an den Beratungen der Planungszellen teilnehmen können als auch bei den politischen Entscheidungsträgern.

Mediationsverfahren wählen im Gegensatz zu Dienels Planungszelle den Ansatz, daß legitimerweise Betroffene als Interessenten an einem Verfahren zu beteiligen sind, in welchem mittels Verhandlungen eine Vorteilsmaximierung aller erreicht werden soll. Implizit ist dieser Herangehensweise die Annahme, daß Betroffene an Entscheidungen, die Folgen für sie haben werden, beteiligt werden wollen und auch ein Recht darauf haben. Mediation baut bei der Bestimmung des Teilnehmerkreises infolgedessen auf das Prinzip der Freiwilligkeit, d.h. die Interessengruppen entscheiden selbst, ob sie an dem Verfahren teilnehmen wollen oder nicht. Es obliegt ihnen zu bestimmen, ob und in welcher Weise sie von der Entscheidung tangiert sind und ob sich für sie der Aufwand der Teilnahme an dem Verfahren lohnt. Als Betroffene nehmen sie jeweils als Experten für den Teilbereich des Gegenstands der Mediation teil, der sie betrifft. Von dem Prinzip der Betroffenenbeteiligung in einer Mediation und der Geltung bestimmter Verfahrensregeln erhofft man sich einerseits einen Interessenausgleich, der die Chance für eine faire und gerechte Konfliktlösung bietet. Zum anderen verspricht man sich aber auch eine höhere Akzeptanz für Entscheidungen, die nach und aufgrund eines Mediationsverfahrens von den politischen Entscheidungsträgern getroffen werden. Gerade der Gefahr gerichtlicher Anfechtungen und langwieriger Prozesse versucht man so zu begegnen, z.T. auch mit Verfahrenskonstruktionen, in welchen die an der Mediation teilnehmenden Interessengruppen einen Rechtsmittelverzicht erklären. Ein wichtiger weiterer Vorteil, den man mit Media-

tionsverfahren verbunden sieht, ist eine gewisse Verfahrensbeschleunigung, die dadurch entsteht, daß Mediationsverfahren alle potentiell betroffenen Interessengruppen beteiligen und ein Verhandlungsergebnis anstreben, welches die aller berücksichtigt. Es erfolgt also schon im Vorlauf des Verwaltungsverfahrens ein umfassender Interessenausgleich. Die Beteiligung Betroffener scheint im Gegensatz zu Planungszellenverfahren darüber hinaus eine höhere Problemverarbeitungskapazität des Verfahrens mit sich zu bringen, nehmen an der Mediation doch Vertreter betroffener Interessengruppen teil, die in der Regel über ein großes Fachwissen verfügen und insofern als Experten für den Gegenstand gelten können, der verhandelt wird. Auf der anderen Seite birgt die Beteiligung organisierter Gruppen aber immer auch die Gefahr, daß manche Interessenvertreter einflußreicher als andere sind. Dem Mediator wird mit der (notwendigen) Aufgabe, für Chancengleichheit zwischen den Teilnehmenden zu sorgen, insofern eine immense Verantwortung aufgebürdet. Im Vergleich zur Planungszelle, die weiter oben als ein Gesellschaftsprojekt bezeichnet wurde, kann man für die Mediation davon sprechen, daß sie einen Umgang mit der Realität sucht, indem sie von der Tatsache organisierter Interessen ausgeht, die über unterschiedliche Einflußmöglichkeiten verfügen, und diesen einen Raum zur Verfügung stellt, in welchem sie gleichberechtigt unter der Moderation eines neutralen Dritten miteinander verhandeln.

Sowohl Mediationsverfahren als auch Planungszellen stehen indes vor dem Problem, daß ihre Beratungsprozesse und die aus ihnen hervorgehenden Empfehlungen für die nicht-beteiligten Bürgerinnen und Bürger oft intransparent erscheinen mögen. Beide Verfahren laufen nicht-öffentlich ab, die Öffentlichkeit wird erst nach Abschluß der Beratungs- bzw. Verhandlungsprozesse durch die Presse informiert. Über die Art und Weise, wie die Teilnehmenden zu ihrem Ergebnis gekommen sind, über Argumente und Interessenabwägung wird in der Regel nicht berichtet.



Schließlich sehen sich beide Verfahren mit der Tatsache konfrontiert, daß ihre Ergebnisse nur den Charakter von Empfehlungen für die gewählten politischen Entscheidungsträger haben, insofern also unverbindlich sind. Während Planungszellenverfahren ihre Legitimationskraft einzig dadurch beziehen, daß eine repräsentative Bürgermeinung erhoben wurde, entsteht das politische Gewicht der Mediationsergebnisse ausschließlich durch die Beteiligung aller relevanten Interessengruppen. Letztlich sind es aber die politischen Entscheidungsträger, die über den Umgang mit den Empfehlungen befinden. Diese Unverbindlichkeit der Ergebnisse stellt nicht nur Kosten und Aufwand in Frage, die mit den Beteiligungsverfahren verbunden sind, sondern erschwert es zuvorderst, die Bürgerinnen und Bürger bzw. die Interessenvertreter zu einer Teilnahme an dem jeweiligen Verfahren zu motivieren.

Bislang wurden verschiedene Vorschläge gemacht, wie man das politische Gewicht der Empfehlungen erhöhen kann. So wird in Bezug auf die Planungszelle argumentiert, daß von den politischen Entscheidungsträgern vor Beginn eines Beteiligungsverfahrens eine Absichtserklärung eingeholt werden soll, mit welcher sie sich darauf verpflichten, das Bürgergutachten ernst zu nehmen und eine etwaige Ablehnung der Empfehlungen öffentlich zu begründen. Gleiches kann für Mediationsverfahren dann gelten, wenn der Staat als Vorhabenträger in Erscheinung tritt. Des Weiteren wird diskutiert, ob und in welcher Weise die politischen Entscheidungsträger in Beteiligungsverfahren eingebunden werden können. Für das Dienel'sche Modell wurde vorgeschlagen, eine Planungszelle ausschließlich mit gewählten Repräsentanten zu besetzen, so daß deren Votum in die Beratungsergebnisse der Bürgerinnen und Bürger integriert werden könnte. Auch für Mediationsverfahren gibt es den Vorschlag, daß sich politische Entscheidungsträger an den Verhandlungen direkt beteiligen.

Schließlich ist es wert darüber nachzudenken, ob und wie die Modelle Mediation und Planungszelle mit den Instrumenten direkter Demokratie, die in Hessen auf Kommunalebene seit 1994 in Form von Bürgerbegehren und -entscheid bereitstehen, zu verknüpfen sind. Was spricht dagegen, Empfehlungen, die aus Beteiligungsprozessen hervorgehen, der allgemeinen Bevölkerung zur Abstimmung vorzulegen? Ein solches Vorgehen könnte mit Beginn des Partizipationsverfahrens vereinbart werden. Ein Bürgerentscheid über die vorgelegten Empfehlungen würde einerseits die nicht-beteiligten Bürgerinnen und Bürger indirekt an dem Verfahren teilhaben lassen. Andererseits wären die an der Mediation bzw. an den Planungszellen Teilnehmenden aufgefordert, Einblick in den Ablauf und den Argumentationshaushalt des Verhandlungs- bzw. Beratungsprozesses zu geben. Die Verfahren würden also auch an Transparenz gewinnen. Schließlich, und hier liegt der eigentliche Vorteil eines solchen Vorgehens, würden die Empfehlungen der Beteiligungsverfahren, sollten sie eine Mehrheit für sich gewinnen können, durch die Bevölkerung verbindlich gemacht, geltendes Recht. Konsequenter weitergedacht: was spricht dagegen, Beteiligungsverfahren

wie Mediation und Planungszelle, die bislang darauf angewiesen sind, von den politischen Entscheidungsträgern bzw. den Verwaltungen auf den Weg gebracht zu werden, auch aus der Bevölkerung heraus durch ein Bürgerbegehren zum Vorschlag zu bringen, also zu initiieren?

Literatur

- Calliess, Jörg; Meinfried Striegnitz (Hg.): „Um den Konsens streiten. Neue Verfahren der Konfliktbearbeitung durch Verhandlungen“, Loccumer Protokolle 12/89, Loccum 1991
- Caspar, Johannes: Schlichten statt richten. Möglichkeiten und Wege außergerichtlicher Streitbeilegung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 110. Jg., 1995, Nr. 18, S. 992-1003
- Dienel, Peter C.: Der Bürger probt die Politikberatung. Die Planungszelle, ein Baustein gegen die Abdankung des Staates, Vortragsserie Nr. 7, hg. vom Institut für Soziologie der Universität Wien, o.J. (1989)
- dies.: Nebenerträge der Planungszelle, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.): „Planungszelle - Bürgergutachten. Anwendungsfelder partizipativer Politikberatung“, Bonn 1990, S. 7-29
- dies.: „Die Planungszelle - eine Alternative zur Establishment-Demokratie“, Opladen 1992 (3., erweiterte Auflage).
- dies.: Das Bürgergutachten und seine Nebenwirkungen, in: Feindt, Peter Henning et al. (Hg.): „Konfliktregulierung in der offenen Bürgergesellschaft“, Dettelbach 1996, S. 114-135
- Fietkau, Hans-Joachim und Weidner, Helmut: Mediationsverfahren im Kreis Neuss, in: Claus, Frank und Wiedemann, Peter M. (Hg.): Umweltkonflikte - Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung - Praxisberichte, Taunusstein 1994
- dies.: „Umweltverhandeln - Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren“, Berlin 1998
- Fischer-Ohlemacher, Anne und Körber, Stefan: Partizipative Konsensfindung in der Stadtplanung. Das Gevelsberger Tal, in: Zilleßen, Horst et al. (Hg.): „Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze“, Opladen 1994, S. 202-219
- Gaßner, Hartmut et al.: „Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten“, Bonn 1992
- Reinert, Adrian; Sinning, Heidi: Mobilisierung der Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Das Bürgergutachten ÜSTRA zum öffentlichen Nahverkehr Hannover, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.): „Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort“, Bonn 1997, S. 143-152



Zilleßen, Horst: Alternative Dispute Resolution - Ein neuer Verfahrensansatz zur Optimierung politischer Entscheidungen, in: Stiftung Mitarbeit (Hg.): „Demokratie vor Ort. Modelle und Wege der lokalen Bürgerbeteiligung“, Bonn 1991, S. 126-146
ders. (Hg.): „Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Bundesrepublik“, Opladen 1998

Die Hefte sind zu beziehen bei:
Hessische Landeszentrale
für politische Bildung
Rheinbahnstraße 2, 65185 Wiesbaden
Postfach 32 20, 65022 Wiesbaden
Tel.: 06 11 / 9 91 97-34
Fax: 06 11 / 9 91 97-44

(Bestellungen bitte schriftlich)

POLIS

In dieser Reihe sind noch erhältlich:

19 Wolfgang Ayaß
Dietfried Krause-Vilmar
Mit Argumenten gegen die
Holocaust-Leugnung.
Die Leugnung der national-
sozialistischen Massenmorde
als Herausforderung für
Wissenschaft u. politische
Bildung.

21 Mechtild M. Jansen /
Regine Walch (Hrsg.)
Backlash? Antworten
aus der Praxis.
Über die Barrieren von
Veränderung und Strategien
ihrer Überwindung.

22 Manuela Casselmann
Modell ökologischen
Wissens in der Umweltpolitik.
Die gesellschaftliche
Konstruktion von Natur als
kognitive Deutung,
moralische Bewertung und
Ergebnis des Umgangs mit
Umweltinformationen.

23 Axel Ulrich
20. Juli 1944. Versuch eines
Militärputsches sowie einer
politisch-sozialen Revolution.
Verbindungen zum politi-
schen Widerstand im Rhein-
Main-Gebiet.

24 Yaacov Ben Chanan
Juden und Deutsche.
Deutsche Traditionen jüden-
feindlichen Denkens.

25 Gerhard Beier
Zur Sozialgeschichte der
europäischen Revolutionen
1848/49 mit besonderer
Berücksichtigung der Ereig-
nisse in Hessen-Nassau.

26 Mechtild M. Jansen
Arbeitsplatz Kind.
Über die Verteilung von Er-
ziehungs- und Erwerbsar-
beit.

27 Mechtild M. Jansen,
Christa Perabo
Hessen engagiert. Freiwilli-
ges soziales Engagement in
Hessen.