

# Reinhard Sellnow

## Moderation & Mediation

### Mediation - ein geeignetes Verfahren für Agenda 21 - Prozesse?

Erschienen in:

Rundbrief Bürgerbeteiligung Nr.2/1998, S. 3 - 8, Hrsg: Stiftung Mitarbeit, Bonn

Die Mediations-Methode ist ein in den letzten Jahren immer stärker ins öffentliche Interesse rückendes Verfahren der Konsensfindung für miteinander streitende Personen oder Gruppen. In Deutschland ist sie im Bereich der Partnerkonflikte (Scheidungen, Sorgerechtsfragen) und im Täter-Opfer-Ausgleich bereits anerkannt. In den Bereichen Nachbarschaftsmediation, Schulmediation, Umweltmediation und innerbetriebliche Mediation in Unternehmen und Organisationen beginnt sie sich zu etablieren. Als *Umweltmediation* wird sie in Deutschland etwa seit 1988 ausprobiert (Mülldeponie Münchehagen, Niedersachsen) und hat es seither auf etwa 10 Verfahren im engeren und 20 weitere mit Mediationselementen gebracht, (davon die Hälfte im Bereich „Abfall, ein Viertel im Bereich „Altlasten“ und ein letztes Viertel in den Bereichen Naturschutz, Verkehr, Chemie usw.)

In Deutschland macht sich - schleichend und vermutlich in Unkenntnis der Quellen - ein umgangssprachliches Verständnis von Mediation breit, bei dem sehr undifferenziert fast alles schon „Mediation“ genannt wird, wo „eine Handvoll Leute um einen Tisch sitzen und unter Leitung eines Moderators ihre Probleme/Konflikte besprechen“. Diese Verwässerung und Nivellierung eines Begriffes und einer Methode, bevor sie überhaupt etabliert ist, halte ich für bedenklich und gefährlich. Die teilweise lauen Ergebnisse dieser Gesprächsversuche diskreditieren durch eine unbedachte Verwendung desselben Begriffes eine Methode, die bisher kaum eine Chance hatte, ihre Qualitäten zu entfalten. Diese Begriffsinflation gilt auch für die von mir durchgeführten Verkehrsforen und Agenda 21-Prozesse (vgl. die Aufsätze in diesem Buch), die in der Öffentlichkeit ohne mein Zutun teilweise als Mediation bezeichnet werden, methodisch jedoch nicht den Anforderungen und Voraussetzungen einer Mediation nach us-amerikanischem Vorbild entsprechen. Mediationselemente und -phasen, ja, aber diese Bürgerbeteiligungsmodelle bereits „Mediation“ nennen zu wollen, nein. Ich plädiere für eine saubere Begrifflichkeit in diesem Bereich, damit das zarte Pflänzchen *Mediation* in Deutschland auch echte Entwicklungschancen und Bewährungsproben bekommt und nicht - ohne schon durch viele Projekte verwurzelt zu sein - kräftigen Winden oder gar Stürmen ausgesetzt ist, die ihre Ursache in Unkenntnis, Mißverständnissen, Vor-Urteilen und falschen Zuordnungen haben.

Mit zunehmendem Bekanntheitsgrad wird „Mediation“ auch als Arbeitsmethode für Agenda 21 - Prozesse vorgeschlagen. Im Folgenden soll daher zunächst die Methode selbst vorgestellt und danach auf ihre Eignung zum Einsatz in Agenda 21 - Prozessen eingegangen werden.

## 1. Zur Methode

Mediation ist ein Verfahren der Konfliktlösung, das in den 70er Jahren in den USA entwickelt wurde. Sie ist inzwischen so etabliert, daß es für alle Anwendungsfelder professionelle Ausbildungsmöglichkeiten gibt, etablierte Qualitätsstandards, theoretische und praktische, fallstudienbezogene Literatur, berufsständische Vereinigungen, und natürlich Freiberufler, Firmen und Institutionen, die diese Tätigkeit professionell ausüben, bzw. Professoren und Uni-Einrichtungen, die in diesem Bereich forschen.

Vom Wort her aus dem Lateinischen kommend, bedeutet Mediation „Mitte“ und in diesem Zusammenhang „Vermittlung“. Gemeint ist die Vermittlung in Streitfällen durch unparteiische Dritte, die von allen Seiten akzeptiert werden. Die vermittelnden neutralen Mediatoren helfen den Streitenden, eine einvernehmliche Lösung ihrer Probleme zu finden. Aufgabe der Mediatoren ist es nicht, Streit „zu schlichten“ oder gar ein Urteil zu fällen. Vielmehr liegt es an den Konfliktparteien selbst, eine ihren Interessen optimal entsprechende Problemlösung zu erarbeiten. Alle sollen durch die Übereinkunft nach Möglichkeit „gewinnen“.

Die „*neutralen MediatorInnen*“, die das Vertrauen aller Beteiligten genießen, sollten möglichst folgende Anforderungen erfüllen:

- *Offenheit und Unvoreingenommenheit* gegenüber allen Verfahrensbeteiligten; Die Abgrenzung der Inhalte, Rahmenbedingungen und Verfahrensformen sollten zu Beginn verhandelbar sein;
- *Verlässlichkeit* der Person bei Absprachen, keine Tricks; Verlässlichkeit in die vereinbarten Regeln, Formen und Rahmenbedingungen, die die MediatorInnen sicherzustellen haben;
- *Offenlegung* der jeweils angewandten *Methoden, Ziele und Arbeitsschritte* und das Bemühen, in den ausgetauschten Positionen und Argumenten für größtmögliche *Transparenz* zu sorgen;
- Kenntnis und Erfahrung in *Methoden* der Kommunikationstechniken (Gesprächsführung, Diskussion, Streitgespräch), der Verhandlung und des Konfliktmanagements. Sie sollten für ein gutes „Klima“ sorgen, einen konstruktiven Dialog ermöglichen, Argumente spiegeln, ggf. umformulieren, „Schwache“ zu Wort kommen lassen, Vor-Urteile, „Aneinandervorbeireden“ und „Mißverständnisse“ erkennen und aufklären, persönliche Angriffe unterbinden, Darlegungen zusammenfassen und Synthesen bilden können, Optionen entwickeln und bewerten, Unterbrechungen mit Einzelgesprächen anbieten, die Ordnung aufrechterhalten, Gestaltungsräume für Konsense erkennen und herausarbeiten;
- Die MediatorInnen müssen persönlich *unabhängig* vom Auftraggeber arbeiten (keine Weisungen oder Ergebnisvorgaben). Sie dürfen keine eigenwirtschaftlichen Interessen am Ausgang des Konfliktes haben. Sie arbeiten *im Thema neutral* (können also auch nicht gleichzeitig Gutachter oder Berater sein) und *allparteilich*, d.h. allen Verfahrensbeteiligten gegenüber gleichermaßen aufgeschlossen und zugewandt. Sie sind zuständig für das *methodische Vorgehen*, die TeilnehmerInnen sind zuständig für den Inhalt.

Die MediatorInnen sollen durch ihre Tätigkeit eine "gute" Verhandlung zwischen den Konfliktparteien ermöglichen. Diese sollte sich an drei Kriterien messen lassen: sie sollte zu einer *klugen, effizienten* und *gütlichen* Einigung führen:

- Eine "kluge" oder "vernünftige" Übereinkunft ist erzielt, wenn sie die legitimen Interessen jeder Seite in höchstmöglichem Maße erfüllt, gerecht ist, von Dauer ist und die Interessen der Allgemeinheit berücksichtigt;
- Eine "effiziente" Übereinkunft ist erzielt, wenn sie ein günstiges Verhältnis von Aufwand und Ertrag aufweist bzw. zu preiswerten Lösungen führt;
- Eine "gütliche" Übereinkunft ist erzielt, wenn sich die Beziehungen zwischen den Parteien verbessern, zumindest nicht verschlechtern.

Eine Suche nach dem "Kompromiß in der Mitte" oder ein Feilschen um Positionen, wie auf einem Basar, verfehlt diese Grundkriterien.

Der Ablauf des Mediationsverfahrens besteht aus den vier Phasen:

- Herausarbeiten der Konfliktpunkte und Verständigung darüber;
- Erhebung und Wahrnehmung der zugrundeliegenden Interessen;
- Auslotung von Handlungsspielräumen und Entscheidungsmöglichkeiten zum beiderseitigen Vorteil (win-win-Situation);
- Absichern der Verhandlungsergebnisse (Protokolle, Vereinbarungen, Verträge).

Das Verhandlungsgeschehen der MediatorInnen wird dabei von folgenden Grundregeln bestimmt:

- Menschen und Probleme getrennt voneinander behandeln;
- Auf Interessen konzentrieren, nicht auf Positionen;
- Entscheidungsmöglichkeiten zum beiderseitigen Vorteil entwickeln;
- Auf der Anwendung objektiver Kriterien und Maßstäbe bestehen.

Zu den Erfolgsvoraussetzungen eines Mediationsverfahrens gehört:

- Ein *Verhandlungs- und Einigungswille* bei den Konfliktparteien;
- Ein *Konsensgestaltungsraum* im Konflikt (Wertkonflikte, wie z.B. Atomkraft, Gentechnik oder Abtreibung sind nicht verhandelbar);
- Vorhandene und tauschbare *Macht* bei den Verhandlungspartnern;
- Fachlich-inhaltliche aber auch soziale und formale (Logik, Abstraktionsvermögen) *Kompetenz* bei den Beteiligten;
- Sicherstellung der *Verbindlichkeit* des Verhandlungsergebnisses für jede Gruppe;
- Dringender *Handlungsbedarf*.

Allgemeine Themen eignen sich schlechter für eine Mediation, die einen eher konkreten, abgegrenzten, in Alternativen gestaltbaren Verhandlungsspielraum braucht.

## 2. Zum Einsatz der Mediation in Agenda 21 - Verfahren

Hin und wieder tauchen Meldungen auf, daß bei Agenda 21 - Verfahren in Deutschland bereits mit der Mediations-Methode gearbeitet wurde. So brachte das Deutsche Institut für Urbanistik nach einer Umfrage unter deutschen Städten 1997 eine Übersicht der in Agenda 21 - Verfahren eingesetzten Methoden heraus und wies dabei 7 Fälle von Mediation aus, die ihm gemeldet wurden. Eine Recherche ergab, daß die oben beschriebene Mediationsmethode offensichtlich in keinem einzigen Fall zur Anwendung kam, sondern daß man mal *Mediation* mit *Moderation* verwechselt hatte, oder man mal einen

„Runden Tisch“ kurzerhand mit Mediation bezeichnete oder daß man, ohne genau zu wissen, was es im Kern bedeutet, mehrere Methodenkreuzchen - darunter auch bei Mediation - vergeben hatte.

Zu den Schwierigkeiten des Einsatzes der Mediations-Methode in Agenda 21 - Prozessen im Einzelnen:

- Entsprechend der Vorgabe der Charta von Aalborg (Teil I, Punkt 13 und Teil III), spielen sich kommunale Agenda 21 - Prozesse zu einem guten Teil auf der Ebene der *Bestandsaufnahme von Problemen*, der Erarbeitung von *Zielen* und *Leitbildern* für eine nachhaltige Stadtentwicklung und Ideen zu *Maßnahmen und Projekten* ab. Hier gibt es natürlich *Kontroversen* und unterschiedliche Vorstellungen der beteiligten Gruppen. Die auftretenden Konflikte müssen von neutralen ModeratorInnen auch professionell gehandhabt werden, um einen fruchtbaren Dialog entstehen zu lassen. Leitbilder, Ziele, Visionen und Grundüberzeugungen allein - und manchmal auch nur subjektive Meinungen und Vorurteile - sind jedoch eine schlechte Verhandlungsgrundlage für eine Mediation, weil es kaum einen Grund gibt, diese in dieser Allgemeinheit zu verändern oder gar aufzugeben. Allgemein benannte Bedürfnisse scheinen im Grundsatz und im Lichte von ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeitskriterien (die Agenda 21 umfaßt alle drei!) häufig berechtigt und aner kennenswert.

Nehmen wir das Beispiel einer künftigen Verkehrsentwicklung und hier speziell die Nutzung des Straßenraums. Da prallen zunächst Interessensgegensätze aufeinander: Vertreter von Wirtschaft und Autoclubs plädieren für einen flüssigen, ungehinder ten Verkehr, ÖPNV-Benutzer wollen schnell ans Ziel und sicher ein- und aussteigen, Radfahrer wollen eigene Radwege, Alte wollen sicher und ggf. auch langsam die Straße queren können, Kinder möchten auf der Straße auch gerne spielen, Behin derte wollen sich barrierefrei bewegen können, Anwohner wollen saubere Luft, in Ruhe an der Straße wohnen und nachts auch mal bei offenem Fenster schlafen, Be sucher möchten unbehindert von parkenden Autos auf dem Gehsteig einkaufen kön nen, Touristen wollen ggf. eine historische Altstadt aber keine Blechkarossen fotogra fieren, Bäume brauchen Platz zur Entfaltung und auch möglichst saubere Luft usw. Diese Zieldiskussion und ihre Konflikte gilt es zu *moderieren* aber zunächst nicht zu *mediieren*! Es geht um *Verständnis und Anerkennung* der Interessen und Bedürfnis se des Anderen im Rahmen einer Gemeinwohldiskussion und um das Aufzeigen von Defiziten und Konflikten in der aktuellen Situation.

- Interessant wird es für eine Mediation dagegen immer dann, wenn es um etwas ganz Konkretes, z.B. ein Investitionsvorhaben, eine Standortsuche, einen Gesetzentwurf, oder, wie im obigen Themenbereich, um *konkrete Verkehrsbeispiele* von Quartieren, Straßen und Plätzen, technischen Lösungen usw. geht, bei dem unmittelbar Beteiligte und davon Betroffene miteinander verhandeln. Erst konkrete, konfliktträchtige *Planvorlagen, Projekte* oder *Maßnahmen* könnten ggf. für eine Mediation geeignet sein. Projekt in diesem Sinn ist z.B. aber noch nicht „die Einführung von Busspuren“, sondern „die Einführung einer Busspur in der XY-Straße“. Wenn in einer konkreten Straßensituation deutlich wird, daß man nicht alles haben bzw. nicht alle Bedürfnissen befriedigen kann, geht es um Auswahl, Priorä tensetzung und die Frage, welche Interessen sich gegen andere durchsetzen. Viele Agenda 21-Verfahren erreichen diese Konkretheit gar nicht und es ist die Frage, ob

diese - von der Charta von Aalborg auch nicht verlangte - Ebene sinnvollerweise Teil der Agenda-Bürgerbeteiligung sein sollte.

### **Exkurs: Experten-Laien-Dilemma**

Wir stoßen hier nämlich auf das bekannte Experten-Laien-Dilemma (vgl. Grafik im Anhang). Auf der Ebene der Ziele, Wünsche und Ideen kann der Laie problemlos „Busspuren im Straßennetz“ vorschlagen, kann er als Laie aber auch kompetent beurteilen, ob dies in der XY-Straße sinnvoll und machbar ist? Wird hierfür nicht ein Fachwissen an Verkehrsplanung, Verkehrstechnik, vernetztem Denken, Überblick über Folge- und Nebenwirkungen gefordert, das dem Laienteilnehmer nur im Ausnahme- aber nicht im Regelfall zur Verfügung steht? Hier besteht zumindest die Gefahr, daß im konkreten Einzelfall basisdemokratisch „Unsinn“ beschlossen wird, der ggf. technisch nicht funktioniert, das Nachhaltigkeitsziel nicht erreicht, zu teuer ist oder unerwünschte Folge- und Nebenwirkungen in anderen Bereichen hat.

Dieses hiermit angesprochene *Kompetenzproblem* auf der konkreten Projekt- und Maßnahmenebene ist durchaus lösbar. Frei nach dem Motto „für gleichlange Spieße“ zu sorgen, kann einer Konfliktpartei mit Kompetenzdefiziten externes Expertenwissen zur Seite gestellt werden. In Umweltmediationen ist es durchaus der Fall, daß von der öffentlichen Hand bezahlte Experten auf fachlicher Ebene die Interessenslagen von Bürgerinitiativen fachlich korrekt formulieren und aktiv in den Mediationsprozeß einbringen. Diese Möglichkeit ist aber nicht billig und in Agenda-Verfahren wohl nur im Ausnahmefall praktikierbar.

- Ein anderes Problem des Einsatzes der Mediationsmethode in Agenda-Prozessen ist das der *Legitimation*. In vielen Städten ist die *Zusammensetzung der TeilnehmerInnen* am Agenda 21-Prozeß absolut zufällig und folgt Neigung und Interesse. Vielfach gibt es ein erhebliches Übergewicht von Gruppen und Personen aus dem ökologischen, sozialen, Friedens- und Dritte-Welt-Bereich. Diesem Problem, daß die Agenda-Beteiligten nicht automatisch die Bandbreite aller gesellschaftlichen Gruppen abdecken, kann damit begegnet werden, daß man sich in besonderer Weise um die Teilnahme von VertreterInnen fehlender Interessen bemüht, um eine *Repräsentativität benennbarer gesellschaftlicher Bedürfnisse* zu haben (vgl. Teilnehmerzusammensetzung im Fachforum „Wohnen, Siedeln, Mobilität“ der Münchner Agenda 21 in diesem Buch).

Agenda-Prozesse sind in unserer Gemeindeordnung als solche nicht vorgesehen. Sie sind eine zusätzliche, freiwillige Einrichtung der Bürgerbeteiligung an einer nachhaltigen Gemeindeentwicklung mit *Empfehlungscharakter* für Politik und Verwaltung. Die beteiligten Personen haben kein „Mandat“ und können keine Entscheidungen fällen, die unsere existierenden Gemeindeorgane irgendwie binden.

Mediationsverfahren, die ebenfalls von unserer Gemeindeordnung nicht vorgesehen sind, müssen einzelfallbezogen und mit Zustimmung aller Beteiligten (Politik, Verwaltung, private Akteure) *in die bestehenden Strukturen eingebunden* werden. Mediation kann keinesfalls mit einer Zufallszusammensetzung der Konfliktparteien arbeiten, sondern Bedarf des Nachweises von Betroffenheit und berechtigtem Interesse.

Selbst eine evtl. erzielte Repräsentativität von gesellschaftlichen Interessen löst noch nicht das Problem eines fehlenden Mandates. Die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises an einer Mediation muß also sorgfältig bedacht und einzelfallbezogen beschlossen werden. Für Agenda-Prozesse wäre dies ein zusätzlicher - vor allem mit

der „Politik“ abzustimmender - Organisationsschritt. Damit kann aber erst die wünschenswerte *Verbindlichkeit von Mediationsergebnissen* hergestellt werden.

- Eine weitere Voraussetzung ist, daß bei jedem Beteiligten eine konkrete (*Gestaltungs-*) *Macht* vorhanden sein muß, mit der man auf andere Konfliktparteien einwirken und sie in ihrer Tätigkeit stören oder gar behindern kann. Die positive Seite dieser Macht ist, daß jeder etwas für den Anderen wichtiges anbieten und einbringen können muß. Erst dies führt zur Bereitschaft und ggf. Notwendigkeit zu verhandeln und eine Konsenslösung anzustreben. Auch dies ist nicht bei allen Agenda-Gruppen bzw. Einzelpersonen automatisch gegeben.
- Zum Schluß ist auch auf notwendige *formale Rahmenbedingungen* für die Durchführung von Mediationsprozessen hinzuweisen. Besonders wichtig erscheint mir ein ausreichender und flexibler Zeitrahmen, der vom Dialogprozeß der Beteiligten bestimmt wird. Im Münchner Agenda-Fachforum „Wohnen, Siedeln, Verkehr“ standen bei einer Gesamtlaufzeit von 9 Monaten, mit 10 Plenumsitzungen, 5 Plenumsabende zur Projektdiskussion für die gesamte Themenbandbreite zur Verfügung (vgl. Projektbeschreibung in diesem Buch). Ein einziger Abend à 3 Std. mit rd. 20 rede- und verhandlungsberechtigten Interessensvertretern ist für die Mediation eines konfliktträchtigen Projektes zu wenig. Da die TeilnehmerInnen jedoch auch noch in Vorbereitungsgruppen (2 - 3 Sitzungen pro Projekt) engagiert waren, ist eine größere Sitzungshäufigkeit kaum zumutbar. Ein realistischerer Zeitansatz von eher 2 - 3 Plenumsabenden pro Konfliktprojekt würde aber zu einer Verdoppelung bis Verdreifachung der Gesamtdauer des Fachforums führen. Ob dies machbar ist, ohne die Kontinuität in der Mitarbeit aller Interessensgruppen zu gefährden, muß sorgfältig geprüft werden. Möglicherweise kann man sich dann im Rahmen einer Agenda 21 auch nur ein- oder zweimal und exemplarisch den „Luxus“ einer Mediation zu einem vorgeschlagenen Konfliktprojekt leisten.

All diese anspruchsvollen Voraussetzungen für eine Mediation sind in Agenda 21-Prozessen nicht unmöglich, aber wohl eher selten gegeben und von daher wäre es besser, in diesen Prozessen vom Bemühen um faire Streitgespräche oder Konfliktmoderation als von Mediation zu sprechen und damit hohe - in diesem Rahmen kaum erfüllbare - Erwartungen zu wecken.

Die deutschen Umweltmediatoren sehen die Entwicklung der Begriffsinflation mit großer Sorge und zerbrechen sich den Kopf, wie man dem begegnen kann. Ein Versuch besteht in der Bündelung der Kräfte, indem im Oktober 1997 in Fulda der Verein „Interessengemeinschaft Umweltmediation e.V.“ (Adresse: c/o Dipl.-Psych. Erika Dechert-Knarse, Johannisberger Str. 8, 14197 Berlin) als *Anlaufstelle* und *Interessensvertretung* gegründet wurde. Eine Arbeitsgruppe dieses Vereins bemüht sich um die Definition von *Qualitätsstandards* und ein darauf abgestimmtes *Curriculum* für eine solide Ausbildung (Kontakt: Prof. Dr. Horst Zilleßen, Uni Oldenburg, Zentrum für Umweltkonfliktforschung, Ammerländer Heerstr. 67 - 99, 26126 Oldenburg). Ein weiterer Versuch ist das von der Bundesstiftung Umwelt geförderte Projekt „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“, das von der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. in Bonn (Kontakt: Projekt Mediation, Herrn Gerd Fuchs, Matthias-Günewald-Str. 1-3, 53175 Bonn) seit Herbst 1997 als Projektträger betrieben wird und sich die Förderung und Verankerung der Umweltmediation in der Gesellschaft zum Ziel gesetzt hat.

**Ausgewählte Literaturhinweise (keine Vollständigkeit):**

- Fisher, Roger und Ury, William: "Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln - erfolgreich verhandeln", Campus-Verlag, Frankfurt 1990
- Gaßner/Holznagel/Lahl: "Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten", Economica Verlag, Bonn 1992
- Besemer, Christoph: "Mediation. Vermittlung in Konflikten", Stiftung Gewaltfreies Leben. Tannenweg 6, 7744 Königfeld, 1993
- Frank Claus und Peter Wiedemann: "Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung - Praxisberichte", Blottner Verlag, Taunusstein 1994