

Konsens durch Kommunikation

Chancen und Strategien für nachhaltige Lösungen bei Veränderungsprozessen in der Stadt- und Regionalentwicklung

Christiana TAGHIAN & Michael WIKLUND

Arch. DI Christiana Taghian, Michael Wiklund, COME-Institut für Consulting und Mediation, Kollersteig 71-73, 3400 Klosterneuburg,
office@come-institut.at

ABSTRACT

Jede Verhandlung, jede Zielvereinbarung ist im Kern konfliktär. Veränderungsprozesse, Fusionen, Restrukturierungen und dergleichen lassen die Konfliktpotentiale anschwellen. Im Zuge der Stadt- und Regionalentwicklung stellen sich der Realisierung von technologischen Großprojekten und größeren Bauvorhaben immer größere Widerstände entgegen.

Projektbetreiber, Politiker, BürgerInnen – alle wollen ihre Interessen durchsetzen.

Verschiedenste Interessensgruppen schließen sich gegenüber der Anonymität der planenden Instanzen zusammen. Die Folge dieser blockierenden Kommunikationsmuster sind langwierige oft jahrelange Berufungsverfahren und Zivilrechtsprozesse, sowie letztendlich zerstörte Beziehungen im sozialen Umfeld. Versuche entweder durch besonders diskretes Vorgehen oder umgekehrt durch umfangreiche bloße PR-Aktivität die Öffentlichkeit entweder zu umgehen beziehungsweise zu gewinnen, sind zum Scheitern verurteilt. Die beste Planung bleibt oft wirkungslos, wenn sie nicht erfolgreich kommuniziert wird. Je gegensätzlicher, schneller und komplexer die Planungs- und Entwicklungsaufgaben im Wettbewerb werden, um so notwendiger wird Konfliktregelungskompetenz. Die Kraft, die in derartigen Veränderungsprozessen steckt, bietet die Chance diese Energie zu kanalisieren und nachhaltige Lösungen zu erzielen.

Mediationsverfahren, mediationsähnliche Verfahren bzw. Verfahren mit mediativen Elementen können hier als Instrument der demokratischen Partizipation und des Konfliktmanagements in Gemeinden, Städten und Ländern – regional und überregional – eingesetzt werden. Die Lösungsfindung wird auf alle verteilt und die konsensualen Entscheidungen somit tragbarer gemacht. Konflikte in öffentlichen Bereichen sind meist hochkomplex. Eine Vielzahl von Beteiligten ist über ebenso viele Themenbereiche miteinander verbunden. Bei einer Vielzahl von Beteiligten gibt es ebensoviele Themenbereiche, die sich überschneiden. MediatorInnen, die sich besonders durch ihre Fachkompetenz auszeichnen, können die Sach- und Beziehungskonflikte erkennen und setzen dabei ihr Fachwissen zur Erfassung und Strukturierung der Konfliktthemen gezielt ein. Diese strukturierte Kommunikation ermöglicht zukunftsorientierte Lösungen, bei der die Interessen aller Projektbeteiligten gewahrt und die Energie auf konsensuale Ergebnisse im Gesamtprojekt fokussiert wird. Ein qualitativvoller Auftritt auf dieser Ebene gewährleistet letztlich die effiziente und wirkungsvolle Umsetzung nachhaltiger Stadt- und Regionalplanung.

1 NACHHALTIGE ENTWICKLUNG AUF REGIONALER UND STÄDTEBAULICHER EBENE

Der Begriff der „Nachhaltigen Entwicklung“ bezeichnet eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Entwicklungsmöglichkeit künftiger Generationen zu gefährden. Nachhaltige Entwicklung ist somit ein an Langfristigkeit orientiertes Entwicklungsleitbild der Umwelt-, Wirtschafts-, Kultur-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Die Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien spielt sich bis dato vorwiegend auf drei Ebenen ab:

1. Politischer Ebene
2. Regionaler Ebene
3. Betrieblicher Ebene

Wir wollen uns hier mit der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien in der regionalen Ebene beschäftigen. Unter dem Schlagwort „think global – act local“ ist das Bestreben von Regionen und Gemeinden eine nachhaltige Entwicklung durch unterschiedliche Initiativen zu fördern. Zielsetzung dieser Projekte ist dabei unter anderem eine möglichst breite Partizipation der Bevölkerung bei der Entwicklung und Abwicklung von Projekten zu ermöglichen:

- Klimabündnisgemeinden
- Lokale Agenda 21
- Ökoprotit
- Öko-Business Plan
- Zukunft für alle, NÖ Bürgerbeteiligungsaktion, etc.

Die Standortsuche für Kraftwerke, Abfalldeponien, Müllverbrennungsanlagen und Gewerbeanlagen, der Bau von Straßen- und Bahnanlagen, das Aufstellen von GSM-Sendemasten bis hin zu regionalen Kleinprojekten führen immer wieder zu Interessenskonflikten. Das sind Vorhaben, die aufgrund ihrer Dimensionen im öffentlichen Interesse stehen, über die jedoch Politik oder Verwaltung zu entscheiden haben. Durch den öffentlichen Druck kann die Realisierung solcher Projektvorhaben, die nicht erfolgreich kommuniziert werden jedoch häufig verzögert, wenn nicht sogar verhindert werden.

Die Art, wie eine Gesellschaft mit Konflikten umgeht, spiegelt ihre demokratische Qualität wider.

In Österreich wurden Umweltkonflikte (Konflikte im öffentlichen Bereich) bis vor wenigen Jahren nahezu ausschließlich durch behördliche Genehmigungsverfahren (Verwaltungsverfahren) bzw. durch Gerichtsverfahren entschieden. Auf Grund des negativen Eindrucks dieser Lösungspraxis entstand das Bedürfnis nach konsensorientierten informellen Lösungswegen. In den neunziger Jahren begannen EntscheidungsträgerInnen in der Politik, Verwaltung und Wirtschaft den Einbezug anderer Meinungen vermehrt als Mittel zu schätzen, ihre Projekte in der Öffentlichkeit abzustützen und damit letztendlich die Realisierung schneller voranzubringen. Veränderungsprozesse und Projekte im öffentlichen Bereich sind von einem hohen Grad an Komplexität geprägt. Aber nicht nur die zu berücksichtigende Informationsmenge nimmt zu, sondern auch die Zahl der Beteiligten, die nicht bereit sind, einseitig gefällte Planungsentscheidungen ohne Mitsprache zu akzeptieren und sich daher aktiv in den regionalen und städtebaulichen Planungsprozeß einbringen wollen. Die Auffassung, dass Planung eine rein technische Tätigkeit ist, ändert sich zunehmend dahin, dass Planung als ein kommunikativer Prozeß verstanden wird, den es zu gestalten gilt.

Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Nachhaltigkeit:

- Nachhaltige Entwicklung bezieht sich nicht auf punktuelle Verbesserungen, sondern erfordert zusammenhängende Ergebnisse ökologischer, ökonomischer und sozialer Bestrebungen.
- Für die Erreichung des Entwicklungszieles ist die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen gewünscht. Eine aktive Kooperation zwischen BürgerInnen, Wirtschaft, Politik und Verwaltung ist notwendig.
- Nachhaltigkeit setzt Interesse, Verständnis und Akzeptanz aller gesellschaftlichen Gruppierungen voraus und muss kommuniziert werden.

2 FORMALE UND INFORMELLE VERFAHREN

2.1 formale Verfahren

Im Rahmen von Genehmigungsverfahren wird die Entscheidung durch die Verwaltung getroffen. Diese ist an Gesetze und politische Vorgaben gebunden.

- Behördliche Genehmigungsverfahren (Verwaltungsverfahren)
- Gerichtliche Verfahren
- Schiedsverfahren
- Schlichtungsverfahren

In den genannten Verfahren wird die Entscheidung von Dritten gefällt. Berufung kann sowohl gegen einen Bescheid im Genehmigungsverfahren als auch gegen das Urteil eines Gerichtes eingelegt werden.

2.2 informelle Verfahren

Unter informellen bzw. kooperativen Beteiligungsverfahren werden freiwillige Kommunikations- und Entscheidungsfindungsprozesse verstanden, deren Ablauf gesetzlich nicht vorgeschrieben oder geregelt ist. Bei den meisten der folgenden Formen von informellen BürgerInnenbeteiligungsmöglichkeiten stehen Information und Befragung der BürgerInnen, sowie der Austausch von Interessen und Standpunkten im Vordergrund.

Information allein ist aber zu wenig.

Die informellen, kooperativen Verfahren, wie z.B. Mediation, zeichnet die Besonderheit der konsensorientierten Lösungssuche und des Konfliktmanagements im öffentlichen Bereich aus.

- Informationsveranstaltungen
- Open Space
- Begleitender BürgerInnenbeirat
- Befragungen der BürgerInnen
- Diskussionsveranstaltungen
- Zukunftswerkstätte
- Konsensus-Konferenz
- Diskurs
- Planungszelle/BürgerInnengutachten
- Workshop
- Runder Tisch (engl. „Negotiation“, „Round Table“)
- Schlichtung (engl. „Arbitration“)
- Conciliation
- Moderation
- Mediation

2.2.1 Mediation

Der Begriff Mediation kommt aus dem lateinischen und bedeutet "Vermittlung" oder "vermittelndes Dazwischentreten". Mediation ist ein strukturiertes aussergerichtliches Konfliktlösungsverfahren, welches die Interessen aller Betroffenen berücksichtigt. Alle beteiligten Parteien verhandeln eigenverantwortlich, mit der Unterstützung eines allparteilichen Vermittlungsteams - den MediatorInnen. Mediation ist bestrebt eine win-win Situation der Konfliktparteien und somit eine nachhaltige Lösung zu erarbeiten. Die gemeinsame Entwicklung von Lösungen erhöht deren Tragfähigkeit und vermeidet Folgekonflikte. Den Abschluss des Verfahrens bildet im Regelfall eine verbindliche, schriftliche Vereinbarung zwischen den Parteien.

Bereiche in denen Mediation angewandt wird:

- Familie
- Scheidung
- Wirtschaft
- Politik
- Umwelt bzw. öffentlicher Bereich
- Bau- und Planungsbereich

2.2.2 Beispiele von informellen Verfahren in Österreich

Die praktischen Erfahrungen mit Mediation, mediationsähnlichen Verfahren und Verfahren mit mediativen Elementen bei Konflikten im öffentlichen Bereich beschränken sich in Österreich derzeit noch auf einige wenige Beispiele:

- Mediations- und Interessensbeteiligungsverfahren S10 – Mühlviertler Schnellstraße, 2002-
Art des Verfahrens: Mediationsverfahren
Themenbereich: Verkehrsplanung
- Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens (SUPer NOW), Okt. 2001- Frühjahr 2003
Art des Verfahrens: SUP am runden Tisch
Themenbereich: Stadtentwicklungs- und Verkehrsplanung
- Mediationsverfahren Flughafen Wien, Jan. 2001-
Art des Verfahrens: Mediationsverfahren
Themenbereich: Verkehr
- Strategische Umweltprüfung zum Wiener Abfallwirtschaftsplan (SUP Wr. AWP), Juni 1999-Okt. 2001
Art des Verfahrens: SUP am runden Tisch
Themenbereich: Abfallwirtschaft
- U-Bahn Ausbau in Wien, Juni 1999 - 2000
Art des Verfahrens: BürgerInnenbeteiligungsverfahren
Themenbereich: Verkehrsplanung
- URIS - Umfeld-Rückkoppelungs- und Informationssystem zum Flughafen Linz - Blue Danube Airport, 1999 -
Art des Verfahrens: Dialogforum
Themenbereich: Infrastrukturentwicklung, Verkehr/Transport
- Yppenplatz Wien, März 1997 – Jan. 1998
Art des Verfahrens: BürgerInnenbeteiligungsverfahren,
Themenbereich: Stadtentwicklungs- und Verkehrsplanung

- Mediations- und BürgerInnenbeteiligungsverfahren zum Wasserkraftwerk Lambach, 1996-2000

Art des Verfahrens: Mediationsverfahren

Themenbereich: Energiewirtschaft

- Umweltkommission der Welser Abfallverwertung (WAV), 1991/92 -

Art des Verfahrens: Mediationsverfahren; Dialogforum

Themenbereich: Abfallwirtschaft

Der Erfolg kooperativer Verfahren im öffentlichen Bereich ist um so wahrscheinlicher - je konkreter und/oder kleinräumiger das Thema - je klarer das Ziel - je mehr alle Beteiligten von einer Lösung profitieren können und - je besser die Einbettung in herkömmliche Entscheidungsverfahren ist.

3 MEDIATION IM ÖFFENTLICHEN BEREICH

In der Fachliteratur wird der Begriff Umweltmediation im Zusammenhang mit den Themen Umwelt, öffentlicher Bereich und manchmal auch den Bau- und Planungsbereich verwendet. Dies kann jedoch den Eindruck erwecken, dass es sich um reine naturschutzrelevante Konflikte handelt. In der Folge benutzen wir den Begriff „Mediation im öffentlichen Bereich“ für die vorgenannten Themen. Oft lassen sich die Konfliktbereiche nicht genau abgrenzen, da es zu zahlreichen Überschneidungen von Interessen kommen kann, wie zum Beispiel bei der Planung von Infrastrukturprojekten, oder bei Anlagen in Naturschutzgebieten. Mediationsverfahren können hier als Instrument der demokratischen Partizipation und des Konfliktmanagements in Gemeinden, Städten und Ländern – regional und überregional – eingesetzt werden.

3.1 Wesentliche Merkmale der Mediation im öffentlichen Bereich

3.1.1 Vielparteien und grosse Gruppen als Beteiligte

Je direkter und stärker jemand betroffen ist, desto mehr wird sie oder er sich einsetzen. Mitwirkungsmöglichkeiten in der Gemeinde stärken aber nicht nur die Bindung zum Ort, sie sind auch für die Region, selbst wenn der Aufwand auf den ersten Blick groß erscheint, von Vorteil. Das Potential der BewohnerInnen, ihre Kreativität und die Vielfalt an Ideen und Wissen wird genutzt. Die Akzeptanz für Vorhaben der Stadt- und Regionalentwicklung steigt.

Bezeichnend für die Mediation im öffentlichen Bereich ist, dass alle Betroffenen – nicht nur die Parteien im Sinne von Gesetzen – von Beginn an eingeladen werden, sich am Verfahren zu beteiligen. So wird ein Dialog zwischen den Entscheidern (Verwaltung), den Projektwerbern (Investoren) und den Betroffenen (BürgerInnen) ermöglicht.

- Anrainer / BürgerInnen bzw. Bürgerinitiativen
- ProjektbetreiberInnen
- PlanerInnen
- PolitikerInnen
- Verwaltung
- Interessensverbände
- Umwelt- und Naturschutzverbände
- Umweltschutzvereine
- Vermittlungspersonen (MediatorInnen)

Jede Gruppe ist durch Repräsentanten vertreten, die dafür Sorge zu tragen haben, dass ihre Gruppe (Bürgerinitiative, Gemeinderat, Interessensverband, etc.) über den Fortgang der Verhandlungen informiert wird, ohne dabei die Vertraulichkeit des Mediationsprozesses zu verletzen. Von ihrer Gruppe sind sie mit einem Verhandlungsmandat ausgestattet. Die Einbeziehung der Repräsentanten geschieht in Form einer Beteiligung in Arbeitsgremien, in denen sie ihre Interessen vertreten können. Je nach Konflikt werden zu einzelnen Fragen externe Gutachter hinzugezogen.

3.1.2 Interessenausgleich schaffen

Die frühzeitige Kooperation der Beteiligten beginnt bereits bei der Problemdefinition bzw. Lösungsentwicklung und nicht erst in der Phase der Umsetzung einer politisch oder administrativ vorgegebenen Entscheidung. Nicht nur verwenden die Beteiligten ein unterschiedliches Vokabular, es geht auch um unterschiedliche Anliegen und Interessen, die verschieden kommuniziert werden. Hier sind die MediatorInnen gefordert einen Macht- und Interessenausgleich herzustellen.

3.1.3 Wille zur Verhandlungslösung

Je besser sich aus einzelnen Lösungen ein Gesamtpaket schnüren lässt, desto eher wird für Einzelne die Akzeptanz für die Gesamtlösung entstehen, sodass sie der Vereinbarung zustimmen können. Sie tun dies, weil sie mehr gewinnen als mit einer Ablehnung. Diese, deutlich von einer Kompromiß-Lösung zu unterscheidende, sogenannte win-win Lösung zu finden, ist die primäre Aufgabe einer Mediation.

In der Mediationsprache heisst: Das BATNA (Best Alternative To Negotiated Agreement) ist für die Betroffenen schlechter als die vereinbarte Lösung. Die Entfernung zwischen BATNA und WATNA (Worst Alternative To Negotiated Agreement) bildet den Verhandlungsspielraum einer Partei ab, die ZOPA (Zone Of Possible Agreement). Je weiter bei allen beteiligten Parteien BATNA und WATNA auseinander liegen, desto grösser ist die Chance einer Vereinbarung in einem alternativen Konfliktlösungsverfahren und desto mehr Kreativität kann beim Schnüren der Pakete zum Zug kommen.

3.1.4 Informalität und Verbindlichkeit

Eine wichtige Grundlage stellt die Informalität des Verfahrens dar. Mediationsverfahren ersetzen Verwaltungsverfahren nicht, sondern ergänzen diese. Auf Grund des informellen Charakters bieten Mediationsverfahren flexible Wege bei der Regelung von Konflikten an und mehr Kreativität kann eingesetzt werden.

Den Abschluss bildet in der Regel eine verbindliche, schriftliche Vereinbarung zwischen den Parteien. Diesen zivilrechtlichen Vereinbarungen, die das Mediationsverfahren abschließen, sind lediglich die Grenzen des Zivilrechtes gesetzt. So dürfte etwa nichts vereinbart werden, was gegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen verstösst oder sittenwidrig ist. Eine Bindung an diese Vereinbarung ist zwar gesetzlich nicht verankert, jedoch sollten die Ergebnisse des Konfliktlösungsverfahrens im anschließenden Genehmigungsverfahren bzw. bei der darauf folgenden Projektplanung berücksichtigt werden.

Abschließend ist festzuhalten, dass auch bei der Durchführung eines Mediationsverfahrens im öffentlichen Bereich die Letztverantwortung für die Entscheidung über ein Projektvorhaben bei Politik und Verwaltung bleibt.

3.1.5 Politik und Öffentlichkeit

Wer will denn schon von seiner Entscheidungsmacht freiwillig abgeben, noch dazu wo das Resultat nicht vorhersehbar ist?

Da die alternative Konfliktbearbeitung unter öffentlicher Aufmerksamkeit agiert, sind die Anforderungen besonders hoch. Dies und die Grösse des Verfahrens machen eine breite Abstützung in der betroffenen Öffentlichkeit ebenso nötig, wie eine sorgfältige Klärung des Verfahrensziels. Gerade PolitikerInnen werden ihre Beschlussfassung eher nach den Resultaten des kooperativen Prozesses ausrichten oder sich gar selber darin einbringen, wenn sie dafür einerseits öffentliche Aufmerksamkeit finden und wenn andererseits durch die Öffentlichkeit Druck dazu entsteht. Das legitime Bedürfnis der PolitikerInnen nach Öffentlichkeit kann jedoch für die – als eine der Grundvoraussetzungen der Mediation bezeichnete – Vertraulichkeit zum Problem werden. Dieses ist aber nicht überzubewerten, weil in Grossgruppen und Vielparteienkonflikten, um die es sich hier handelt, Vertraulichkeit ohnehin schwieriger einzuhalten ist als bei geringer TeilnehmerInnenzahl. Mediation im öffentlichen Bereich steht im Interesse der Öffentlichkeit. Dies bedeutet, dass eine sorgfältige Informationsarbeit eine erforderliche Begleitmaßnahme im Rahmen dieser Verfahren darstellt.

Wahltermine beachten! In den letzten Wochen oder Monaten vor den Wahlen wird der Wahlkampf oft dermassen dominant, dass das Verfahren manchmal ausgesetzt werden muss. Nach den Wahlen hat man es teilweise mit neuen Personen zu tun. Es empfiehlt sich daher, Verfahren so anzusetzen, dass sie vor den Wahlen einen passenden Abschluss finden können.

3.1.6 Aufwand (Zeit und Kosten)

Mediations- oder mediationsähnliche Verfahren bedeuten einen hohen Zeitaufwand für die Beteiligten. Die Teilnahme der BürgerInnen erfolgt fast ausschließlich auf ehrenamtlicher Basis. Über die Dauer der Verfahren lässt sich sagen, dass die meisten binnen eines Jahres abgeschlossen werden können. Grundsätzlich ist festzustellen, dass sich ein Verfahrensbeginn zu einem möglichst frühen Zeitpunkt positiv auf die Dauer der behördlichen Genehmigungsverfahren auswirkt.

Die Finanzierung der Verfahren folgt bisher im Wesentlichen dem Verursacherprinzip. In der Mehrzahl der Fälle wird der Aufwand vom Projektwerber getragen, aber auch die öffentliche Hand beteiligt sich vermehrt an den Kosten. Eine Aufteilung der Kosten auf mehrere beteiligte Gruppen könnte die Befürchtungen hinsichtlich der Abhängigkeit zwischen MediatorInnen und zahlenden Auftraggebern entschärfen. Laut Befragung wurde als Richtgröße für die Höhe der Kosten eines Mediationsverfahrens, sowohl von den Projektwerbern als auch von den Vermittlungspersonen ein Betrag im Promillebereich der Projektsomme angegeben. Bei kleineren Projektvorhaben (Industrie- und Gewerbeprojekten) werden die Kosten im einstelligen Prozentbereich der Projektsomme zu finden sein. Es lohnt sich, gerade bei grossen Verfahren im öffentlichen Bereich den Posten Öffentlichkeitsarbeit grosszügig zu budgetieren.

3.1.7 Allparteiliche MediatorInnen

Mediation im öffentlichen Bereich erfordert ein Arbeiten mit großen Gruppen und wird daher vorzugsweise durch MediatorInnenteams durchgeführt. Die gegenseitige Kontrolle und Reflexion zur Wahrung eines neutralen Standpunktes und der Allparteilichkeit kann so gewährleistet werden. Das ist vorteilhaft, damit einerseits auf die Inhalte und andererseits auf die Interessen geachtet wird und das zum Teil bestehende erhebliche Macht- und Ressourcenungleichgewicht, ausgeglichen wird. Die Allparteilichkeit setzt voraus, dass die MediatorInnen nicht auf Grund ihrer Funktion oder Tätigkeit eine Parteilichkeit in dem Verfahren haben könnten. Die Vermittlungspersonen müssen das Vertrauen und die Akzeptanz aller Beteiligten haben. Sie haben keine Schiedsrichterfunktion.

Über die fachliche Qualifikation von MediatorInnen gibt es in der Diskussion unterschiedliche Auffassungen, insbesondere darüber, ob diese auch inhaltliche Sachverständige sein sollen. MediatorInnen fungieren als ExpertInnen für den Sozialprozess, welche zur Objektivierung des Prozesses beitragen, die Parteien im Entscheidungsfindungsprozess unterstützen, jedoch nicht deren Konflikte lösen sollen. Um Autorität bewahren oder erlangen zu können, sollte die Verfahrensleitung ein grosses Mass an Feldkompetenz mitbringen. Interdisziplinäre MediatorInnenteams können ihre spezifischen Fachkompetenzen, die entscheidend für die Erfassung und Strukturierung der Konfliktthemen sind, und die Kompetenz in den psychologischen und sozialen Bereichen verknüpfen.

Eine der Aufgaben ist es, den kontinuierlichen Dialog zu fördern, auf die Einhaltung der Vereinbarungen zu achten und alle Gruppen gleichwertig zu behandeln. Die MediatorInnen haben das Verfahren zu strukturieren und auf die Bedürfnisse der Beteiligten abzustimmen, Lösungsmöglichkeiten zu prüfen, Verhandlungen zu organisieren und zu leiten. Sie bieten grundsätzlich keine Projektlösungsvorschläge an, über die die Beteiligten nur noch zu beraten haben. Die inhaltlichen Lösungsvorschläge werden von den Beteiligten weitgehend selbst erarbeitet.

3.1.8 Verfahrensstruktur

Der Auftrag muss von den verantwortlichen Entscheidungsträgern und den Organisatoren der Verfahren vor Beginn der Beratungen deutlich und möglichst schriftlich geklärt werden. Dazu gehört eine Beschreibung des Verfahrens, des Stellenwertes der Ergebnisse und wie mit diesen im weiteren Entscheidungsprozess umgegangen werden soll. Die Entscheidungen kommen nicht auf Grund von Mehrheitsbeschlüssen oder durch Dritte zustande. Bei inhaltlichen Entscheidungen gilt das Prinzip der Einvernehmlichkeit. Der norwegische Friedensforscher Johan Galtung erklärt, dass in einer Demokratie Dialog und Konsens wichtiger als Abstimmung und Mehrheit ist.

Am Ende des Mediationsverfahrens werden die Verhandlungsergebnisse schriftlich festgehalten. Eine verbindliche Vereinbarung sollte von den Beteiligten als Ergebnis angestrebt werden.

3.2 **Grenzen von Mediation**

Mediation im öffentlichen Bereich ist nicht das Allheilmittel für alle Auseinandersetzungen über Projektvorhaben oder gesellschaftliche Fragestellungen. Die Anwendung wird nicht für jeden Konflikt geeignet sein, vor allem dann nicht, wenn die Voraussetzungen für eine konsensuale Lösung nicht bei allen Betroffenen in hohem Ausmaß gegeben ist. Es wird nicht möglich sein, bei jedem anstehenden Projektvorhaben Mediation zur Herbeiführung einer Lösung anzuwenden, grundsätzliche politische Entscheidungen (Standort-, Verkehrs-, Energieversorgungspolitik, etc.) können damit nicht ersetzt werden.

3.3 **Einsatzgebiete von Mediation im öffentlichen Bereich**

- Verkehr (Bau von Strassen, Autobahnen und Bahntrassen, Flugverkehr, Großraumlösungen für Städte und Umlandgemeinden)
- Energie, Telekommunikation (Leitungsbau für Strom, Gas, neue Technologien, etc.)
- Raumplanung und Flächenwidmung
- Standortfragen für Betriebsansiedelungen sowie Betriebsanlagenerweiterungen
- Privatisierung öffentlicher Versorgungsdienstleistungen (z.B. Wasser); Stichwort „GATS“
- Abfallbereich (Standortfragen für Abfallbehandlungsanlagen)
- Klimaschutz
- Gesundheitsbereich
- Emissionen
- Naturschutz
- Gestaltungspläne für private oder öffentliche Bauten
- Denkmalschutzentscheide
- Baubewilligungen

4 **MEDIATION (- MODERATION) IM INTERNET**

Die Online-Mediation befindet sich noch in den Kinderschuhen, wie sich in einem österreichischen Projekt zeigte. Ziel der "Ersten österreichischen Mediations-Wochen 2002 in Graz und Wolfsberg" war es, unter anderem den tatsächlichen Anwendungsbereich von Mediation zu untersuchen. Gerade der geringe Bekanntheitsgrad von Mediation ist derzeit ihre größte Schwachstelle. Erst in den letzten Jahren sind MediatorInnen vornehmlich in den USA auf die Idee gekommen, dass Internet zu Zwecken der Mediation zu Nutzen. Noch liegen daher verhältnismäßig wenig Erfahrungen und Ergebnisse vor, auf die sich sichere Aussagen stützen ließen,

inwieweit das Internet in der Mediation den persönlichen Kontakt ersetzen kann. Die traditionelle Mediation setzt voraus, dass die Konfliktparteien an einem Ort zusammenkommen und in körperlich greifbaren Räumlichkeiten an den Lösungen des Problems arbeiten. Bei der Online-Mediation wird der reale Raum durch die virtuelle Welt des Internet ausgetauscht. Die Voraussetzung für die Kommunikation zwischen einzelnen Teilnehmern ist, technisch betrachtet, lediglich ein ausreichend leistungsfähiger Computer mit Internetzugang. Das Mediationssystem selbst befindet sich auf einem von unbefugten Zugriffen geschützten Server und wird von den MediatorInnen zur Verfügung gestellt. Die Online-Mediation-Teilnehmer können über große räumliche Distanzen auf dem Bildschirm verhandeln. Kommunikation findet via E-Mail statt oder in virtuellen Verhandlungsräumen, die von MediatorInnen verwaltet werden. Alle Online-Mediation-Mitwirkenden haben die Gelegenheit sich in solch einem virtuellen Konferenzraum zusammenzufinden, wobei für die MediatorInnen die Möglichkeit besteht, sich in einem durch ein Passwort geschützten „Verhandlungsraum“ ausschließlich mit einer Partei zu unterhalten, während die andere online in einem anderen Raum warten. Es können auch Videokonferenzen zur Erleichterung der Verständigung durchgeführt werden, und einen Face-to-face-Diskurs ermöglichen, der die klassische Mediation auszeichnet. Dieser Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie unterstützt die Partizipationschancen erheblich bei allen Kommunikationsprozessen.

Online-Mediation ist ein wichtiger Bestandteil internetgestützter Konfliktmanagementsysteme. Ihre Anwendungsgebiete können Konflikte im E-Commerce-Bereich, also zwischen Unternehmen, deren Transaktionen per Internet abgewickelt werden (business to business: B2B), und zwischen Internetanbietern und unzufriedenen Kunden (business to customer: B2C) sein. In diesen Fällen kennen sich die Konfliktbeteiligten nicht, erwarten in der Regel auch keine zukünftige Beziehung und können sich nicht treffen, weil sie über den ganzen Globus verteilt sind. Internationale Organisationen, wie z.B. die EU-Kommission betrachtet Online-Mediation als ein kostengünstiges und schnelles Instrument zur Verbesserung des Vertrauens in Internet-Transaktionen. Im internationalen Handel fehlen gerichtliche Instanzen, da diese grenzüberschreitend sind. Auch weltweit operierende Unternehmen, deren interne Kommunikation weitgehend netzbasiert ist, haben im Prinzip ein ähnliches Problem: Das Internet schafft viele Kommunikations- und Interaktionsoptionen.

4.1 Prozessschritte

Die Online-Mediation durchläuft im Prinzip dieselben Prozessschritte wie die herkömmliche, traditionelle Face-to-face-Mediation. Wesentliche Unterschiede finden sich zu Beginn des Online-Mediationsverfahrens.

- Vorstellung der MediatorInnen und Klärung von deren Aufgabe.
- Einführung in den Mediationsprozess im allgemeinen, sodass die Online-Mediation-Teilnehmer über die einzelnen Schritte des Verfahrens informiert sind.
- Detaillierte „Spielregeln“ für die Mediation vorstellen. Verfahrens- und Verhaltensgrundsätze werden den Parteien erläutert. Diese Regeln sollten auf der Homepage ersichtlich sein.
- Die Mediationssoftware, wie auch Ihre Funktionen werden vorgestellt.

Die weiteren Verlaufsschritte der Online-Mediation entsprechen so ziemlich der traditionellen Face-to-face-Mediation.

4.2 Einsatzgebiete von Online-Mediation

Die Einsatzgebiete der Online-Mediation (Moderation) finden besonders dort Anwendung, wo sich die Konfliktparteien nicht begegnen können oder wollen.

- Mediation im öffentlichen Bereich (z.B. Bürgerbeteiligungsverfahren)
- Wirtschaftsmediation (E-Commerce, Firmen mit verschiedenen internationalen Standorte)
- Trennungs- und Scheidungsmediation
- Täter-Opfer-Ausgleich

4.3 Die Vorteile der Online-Mediation gegenüber der traditionellen Face-to-face-Mediation:

- Einsparung von Wegzeit und Fahrtkosten
- Zeitversetzte Kommunikation per E-Mail oder in den Passwort geschützten „Verhandlungsräumen“
- Parallele, gleichzeitige Einzelsitzungen zwischen den MediatorInnen und den Online-Mediation-Teilnehmern
- Nachvollziehbarkeit durch die Archivierung des Mediationsverlaufs
- Anonymität

Der Einsatz der Online-Mediation mit Hilfe von Computern kann die Prozesse verändern, ohne dass dies den Teilnehmern bewusst wird, diese mögliche Veränderung ist zu bedenken und vielleicht auch mittels spezieller technischer Mittel auszugleichen.

5 CHANCEN UND RISKEN VON ONLINE-MEDIATION-VERFAHREN

5.1 Datenschutz

In der traditionellen Face-to-face-Mediation, die in realen Raum stattfindet, wird den Konfliktparteien abverlangt und versichert, dass sämtliche Informationen und Geschehnisse vertraulich behandelt werden. Gespräche unter Anwesenden werden für gewöhnlich nicht aufgezeichnet, Schriftstücke können nach dem Ende der Mediation von den MediatorInnen auf Wunsch vernichtet werden. Die Möglichkeit, sowie Gefahr der Online-Kommunikation hingegen liegt darin, dass die Kommunikation über Netzwerke unausweichlich das Kopieren von Daten einschließt, und es ungewiß ist, wie viele Kopien wo auf welchem Server auf dem Weg zum Empfänger der Information angefertigt werden können. Besonders in sensiblen Bereichen, in denen die Parteien höchste Vertraulichkeit erwarten, gewährt dies keinen ausreichenden Schutz davor, dass Dritte kopierte Informationen zu ihrem Vorteil verwenden. Einziger wirksamer Schutz und damit Garantie für vertraulichen Umgang mit übermittelten Informationen ist die Verschlüsselung (Encryption). Die Verwendung solcher Verschlüsselungsmethoden ist somit unumgänglich, um auch für die Online-Mediation Vertraulichkeit garantieren zu können, und eine große Arbeitserleichterung für die MediatorInnen darstellt.

5.2 Vertrauen

In der traditionellen Face-to-face-Mediation stehen den MediatorInnen eine Vielzahl von Techniken zur Verfügung, mit denen sie zwischen sich und den Teilnehmern das nötige Vertrauen erreichen können. Fehlt das Vertrauen in die MediatorInnen, kann dies zum Scheitern der Mediation führen. Eine essentielle Frage ist somit, ob die körperliche Abwesenheit aller Online-Mediation-Teilnehmer die Entwicklung von Vertrauen behindert und damit den Erfolg der Mediation gefährdet. Wie ersetzt man Kommunikation, die durch Körpersprache, Mimik und Gestik der Teilnehmer, wie auch tonale stimmliche Veränderungen und Sprechpausen verstärkt werden kann. Nonverbale Kommunikation fehlt hier naturgemäß. Sollten die technischen Mittel zur Verfügung stehen, kann eine Videokonferenz hilfreich sein.

5.3 Sensibilität und Vorsicht

Um mögliche Missverständnisse zu erkennen und um Vertrauen aufzubauen können die MediatorInnen mit Hilfe der „Pendel-Verhandlungskunst“, sowie einer höheren Sensibilität und Vorsicht bei der Wortwahl, einen Ausgleich schaffen. Es mag auch von Vorteil sein, zu Beginn der Mediation die Online-Mediation-Teilnehmern besonders auf diese Problematik hinzuweisen, damit auch sie sensibilisiert sind und besser mit daraus auftretenden Irrtümern umgehen können.

5.4 Identität

Die Identität des anderen Teilnehmers kann in vielen Konfliktsituationen völlig unklar sein, wobei die Distanz zwischen den Teilnehmern, das Anonyme hinter dem eigenen Bildschirm auch Sicherheit bietet. Ist ein gewisses Maß an Vertrauen zwischen MediatorInnen und Teilnehmer erreicht, fühlt dieser sich durch diese relative Anonymität gegebenenfalls sogar verstärkt zur Wahrheit ermuntert, um seine eigenen Interessen offen darzulegen. Mit Hilfe einer digitalen Signatur kann der Empfänger nachweisen, dass eine bestimmte Nachricht von einem genau bestimmbar Absender stammt, und mit diesem Bewusstsein kann auch das Vertrauen erhöht werden.

5.5 Kommunikation über E-mail

Das Fehlen nonverbaler Elemente, mangelndes schriftliches Ausdrucksvermögen, zeitlichen Verzögerungen der E-mails, schlechte Strukturierung der Beiträge oder auch ein unsicherer Umgang mit der Tastatur können das Verfahren empfindlich beeinträchtigen und erschweren. Die Teilnehmer haben das Gefühl den Überblick über den Ablauf des Prozesses zu verlieren und werden ungeduldig und aggressiv statt kooperativ nach Lösungswegen zu suchen, die virtuelle Diskussion eskaliert. Mit Hilfe eines klar und festgelegten strukturierten Kommunikationsleitfadens können solche Konflikte großteils vermieden werden, und eventuell ist zur Erleichterung und zum zügigeren Vorankommen eine telefonische Klärung eines fraglichen Faktors anzustreben. Kommunikation über E-mail hat den Vorteil, dass man innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens frei ist zu entscheiden, wann man antworten will, ohne in Zeitdruck kommen zu müssen, was man konkret antworten möchten. Online-Mediationssoftware gibt den Mediatoren einen größeren Handlungsspielraum in der Gestaltung des online Kommunikationsprozesses. Dazu werden interaktive Webseiten verwendet, die auch "virtuelle Arbeitsräume" oder "workspaces" genannt werden.

6 BÜRGERBETEILIGUNG IM INTERNET

Weitere nachhaltige Anwendungsgebiete für Online-Mediation sind in Bürgerbeteiligungsverfahren, die in der Stadt- oder Regionalplanung eingesetzt werden, in Umweltverträglichkeitsprüfungen, bei "Runden Tischen" für Umweltkonflikte. Ein Programm sollte hier erwähnt werden – Zeno - das bei aktuell laufenden Projekten der Regional- und Stadtentwicklungsplanung erprobt wird. Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Gemeinnützige Gesellschaft mbH hat eine Software (ZENO) zur Unterstützung von Mediationsverfahren entwickelt.

Wie soll die Bürgerbeteiligung im Internet umgesetzt werden, damit diese ähnlich der Face-to-face- Bürgerbeteiligungsverfahren eine nachhaltige erarbeitete Vereinbarung erreicht?

Gut strukturierte und geplante Beteiligungsforen im Internet bilden das „Herzstück“ eines modernen Bürgerbeteiligungsverfahrens. Mittlerweile verfügt fast jede größere Stadt über eine Homepage. Über sie lassen sich Informationen zum “Stand der Dinge“ und Ansprechpartnern abrufen. „Fortgeschrittene“ Planer bieten ihren BürgerInnen heute neben reinen Informationen auch die Möglichkeit, bei der Umsetzung des Projektes, elektronisch mitzukommunizieren. Vielerorts wird daran gearbeitet, auch

Kommunikation online abzuwickeln. BürgerInnen können dann an der Diskussion von zu Hause aus teilnehmen – rund um die Uhr. Verstärkt zu beobachten ist dabei der Trend, die Aufnahme partizipatorischer Elemente – die Teilhabe am kommunalen Leben via Internet. Solche Beteiligungen können informell gestaltet sein, z.B. durch die Einrichtung von Chats und Foren oder Umfragen zu aktuellen Themen. Experimentiert wird aber auch mit formellen Beteiligungen über das Internet, z.B. bei der Erstellung von Flächenwidmungsplänen.

Anwendungen sollen potenziell alle „Zielgruppen“ eines Verfahrens erreichen: BürgerInnen, Wirtschaft, und nicht zuletzt die Verwaltung und Politik selbst. Die verschiedenen Zielgruppen werden verschieden adressiert, aber gleich gut informiert.

Wie schon eingangs erwähnt gibt es verschiedene erfolgreich angewandte Formen von Bürgerbeteiligung mit Hilfe des Internets, wie z.B. Moderation oder Mediation, welche eine Einflussnahme der BürgerInnen auf das Bürgerbeteiligungsverfahren ermöglicht. Voraussetzung für einen „gut funktionierenden“ Dialog zwischen BürgerInnen und Entscheidungsträgern ist die gemeinsame Zielsetzung und eine gemeinsame Erarbeitung von Lösungen.

Anfang 2001 untersuchten Fietkau, Renz & Trénel (2001) fünf Fallbeispiele, in denen das Internet zur Bürgerbeteiligung in öffentlichen Konfliktlagen benutzt wurde. In der Regel beteiligten sich zu wenige BürgerInnen mit zu geringer Kontinuität an den Diskussionsforen, als dass richtige durchgehende Diskussion hätten entstehen können.

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie unterstützt die Partizipationschancen erheblich bei allen Kommunikationsprozessen. Folglich wird es möglich werden, wie zum Beispiel Ziele von Flächenwidmungsverfahren transparenter darzustellen, und eine Steigerung der Effektivität und Effizienz des Verhandlungsstands aufzuzeigen.

7 CHANCEN UND AUSBLICKE

Trotz aller Vorteile dürfte das größte Problem der Online-Mediation, aber die Akzeptanz in der Bevölkerung darstellen (siehe "Ersten österreichischen Mediations-Wochen 2002 in Graz und Wolfsberg"). Ist die traditionelle Mediation zumindest in Österreich noch nicht sehr weit verbreitet und auch die Zahl der Internetbenutzer gemessen an der Gesamtbevölkerung noch einigermaßen gering, so dürfte insbesondere eine Verbindung dieser zwei Bereiche vielfach noch auf Skepsis stoßen und damit den Anwendungsbereich vorerst begrenzen.

Im Zusammenhang mit nachhaltiger Regional- und Stadtentwicklung kann Face-to-face-Mediation und/oder online-Mediation als zusätzliche Werkzeuge (Tool) und als Ergänzung zum ordentlichen Verfahren für die raumplanerische Ebene angeboten werden. Die Entwicklung von Decision Support Systemen für die Verwaltung unter Berücksichtigung von Partizipation im weitesten Sinn wird für die Zukunft von zunehmender Bedeutung sein. Die Durchführung von Mediationsverfahren trägt langfristig zur Stärkung gesellschaftlicher Partizipation und damit zur Demokratisierung des Entscheidungsprozesses regionaler und städtebaulicher Planungsaufgaben bei. Nachhaltige Verhandlungsergebnisse können erzielt werden, weil jene, die an der Entscheidung mitwirken, auch die Ergebnisse stärker akzeptieren und mittragen. Mediation bei Projektvorhaben und gesellschaftlich relevanten Themen ist nicht nur dann ein Erfolg, wenn in allen Punkten ein Konsens gefunden werden konnte. Auch Teilerfolge auf der inhaltlichen Ebene, die Verbesserung des Gesprächsklimas und der Vertrauensbasis sowie das soziale Lernen stellen einen Mehrwert von Mediationsverfahren dar. Die Parteien lernen im Laufe der Mediation die Alternative besser kennen und einschätzen. Im öffentlichen Bereich mit seinem grossen gesetzlichen Ermessensspielraum kann dies Jahre sparen und viele gute Ideen retten.

Wer sich einmal für eine Mediation entschieden hat, wird auf dieses Verfahren auch in Zukunft gerne wieder zurückgreifen.

8 LITERATUR

- Fietkau, H.-J. (2000, 2001 zweite Auflage): *Psychologie der Mediation. Lernchancen, Gruppenprozesse und Überwindung von Denkblockaden in Umweltkonflikten*. Berlin: edition sigma
- Fietkau, H.-J. (2000): Verlusteskalationen in einem mediationsähnlichen Entscheidungsspiel. In: Dieter, A., Montada, L., Schulze, A. (Hrg.) *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*. Frankfurt/M., New York, Campus, S. 230-241
- Trénel, M., Märker, O. & Hagedorn, H. (2001). Bürgerbeteiligung im Internet. Das Esslinger Fallbeispiel. WZB discussion papers, FSII 01-308, 46 S.
- Fisher, R.; Ury, W.; Patton, B.: *Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln – erfolgreich verhandeln*; 21. Aufl.; Frankfurt: Campus; 2002.
- Mag. Hammerl Barbara, „Anwendungspotential und Rolle der Mediation im Zusammenhang mit der Umsetzung von Nachhaltigkeit auf betrieblicher und regionaler Ebene“, JOANNEUM RESEARCH Institut für Nachhaltige Techniken und Systeme (JOINTS), Eigenforschungsprojekt NTS.2001.UF.012-01, Graz, August 2003,
- Zieher, Mag. Anita, *Umweltmediation, Praktische Erfahrungen in Österreich*, Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik: ÖGUT, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, (GZ: 24 2500/28-II/4/98), Wien, Oktober 1999
- Nielsen Claudia, *Mediation in der Zürcher Bau- und Planungspolitik? Eine praxisorientierte Auseinandersetzung.*, Diplomarbeit an der Fachhochschule Aargau, September 2002
- Besemer Christoph, *Mediation – Vermittlung in Konflikten.*, Baden: Werkstatt für gewaltfreie Aktion. (2001) 8. Auflage.
- Troja Markus, *Umweltkonfliktmanagement und Demokratie. Zur Legitimationkooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik*. Köln: Centrale für Mediation. (2001).
- Märker Oliver & Dipl.-Geogr. Schmidt Dirk, Zeno - GeoMediationssystem im WWW - Potentiale von Issue Based Information Systems (IBIS) als Beteiligungsplattform einer „neuen Planungskultur“, Forschungszentrum Informationstechnik, AiS