



Universität Potsdam



Matthias Sören Holland

## Mediation in Planungsverfahren auf kommunaler Ebene

unter besonderer Berücksichtigung der Bauleitplanung



Matthias Sören Holland  
Mediation in Planungsverfahren auf kommunaler Ebene



*Matthias Sören Holland*

# Mediation in Planungsverfahren auf kommunaler Ebene

unter besonderer Berücksichtigung der Bauleitplanung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet  
über <http://dnb.de> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2012**

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe KWI-Arbeitshefte wird herausgegeben vom  
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Elisabeth Döring, wissen.satz  
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Zugl.: Potsdam, Univ., Bachelorarbeit., 2012

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN (print) 1616-8127  
ISSN (online) 2191-6713  
ISBN 978-3-86956-189-9

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:  
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2012/6016/>  
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-60162>  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-60162>

# Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Das Verfahren der Mediation – Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen	10
2.1	<i>Mediation</i>	10
2.2	<i>Konflikt</i>	12
2.3	<i>Konfliktregelung</i>	12
2.4	<i>Positionen und Interessen</i>	12
2.5	<i>Mediator</i>	13
2.6	<i>Begriffe aus weiteren Konfliktlösungsverfahren</i>	14
3	Herkömmliche Verwaltungsverfahren	16
3.1	<i>Kooperation und Konsensfindung in Verwaltungsrecht und -praxis</i>	16
3.2	<i>Mängel herkömmlicher Verwaltungsverfahren</i>	17
3.3	<i>Informelles Verwaltungshandeln</i>	18
3.4	<i>Zunahme der Komplexität</i>	19
4	Mediation im öffentlichen Bereich	21
4.1	<i>Charakteristika der Mediation im öffentlichen Bereich</i>	21
4.2	<i>Abgrenzung der Mediation von Bürgerbeteiligung</i>	23
4.3	<i>Zeitpunkt der Mediation</i>	24
4.4	<i>Ablauf der Mediation</i>	26
4.5	<i>Behördliche oder private Konfliktmittlung?</i>	27
4.6	<i>Die Rolle des Mediators im öffentlichen Bereich</i>	28
5	Mediation in der Bauleitplanung auf kommunaler Ebene	29
5.1	<i>Bauleitplanung auf kommunaler Ebene</i>	29
5.2	<i>Zeitpunkt der Mediation in der Bauleitplanung</i>	30
5.3	<i>Charakteristika der Mediation in der Bauleitplanung</i>	31
5.4	<i>Auswahl der Beteiligten</i>	32
5.5	<i>Finanzierung der Mediation</i>	34
5.6	<i>Verbindlichkeit des Mediationsergebnisses</i>	35
6	Bewertung der Mediation im öffentlichen Bereich	39
6.1	<i>Vorzüge</i>	39
6.2	<i>Nachteile</i>	46
7	Ausblick: Gesetzliche Regelung der Mediation im öffentlichen Bereich?	51
8	Fazit	53
	Bibliographie	55
	Anhang – Gesetzestexte (Ausschnitte)	67



Matthias Sören Holland, geboren 1988,

absolvierte an der Universität Potsdam ein Studium der Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie des Öffentlichen Rechts und schloss dieses im Sommer 2011 mit dem Grad des Bachelor of Arts ab. Derzeit ist er Student der Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Die vorliegende Bachelor-Arbeit wurde von apl. Prof. Dr. Jochen Franzke und Dr. Christiane Büchner begutachtet.

# 1 Einleitung

Traditionelle Verwaltungsverfahren stehen seit längerem und zunehmend in der Kritik. Das klassische Fürsorge-Modell (vgl. Wiedemann/Claus 1994, 10) wird vor allem im Umweltbereich nicht mehr akzeptiert. Betroffene Bürger<sup>1</sup> und Verbände wollen verstärkt mitreden und die Entscheidung, ob z. B. die durch ein bestimmtes Vorhaben entstehenden Gesundheits- bzw. Umweltrisiken hinzunehmen sind, nicht der Verwaltung und externen Experten überlassen. Ein Umdenken scheint deshalb erforderlich zu sein: „Im hochdifferenzierten, kooperativen Verhandlungsstaat entsteht zunehmend die Notwendigkeit, dass die Verwaltung sich als Partner der Politikformulierung und -umsetzung empfindet, Verbindungen schafft, Netzwerke aufbaut, kommuniziert und verhandelt“ (Bogumil/Jann 2009, 191).

1973/74 fand im US-Bundesstaat Washington ein erstes großes Vermittlungsverfahren zu einem geplanten Staudamm am Snoqualmie River statt (vgl. Hehn 2004, 542; Gaßner/Holznapel/Lahl 1992, 19 ff.). Das in den USA im privatrechtlichen Bereich längst bekannte Konfliktlösungsverfahren der sog. Mediation fand in der Folge schnell Verbreitung bei Standortkonflikten (vgl. Holznapel 1990, 103 ff.; Treiber 1990).

Nachdem in (West-)Deutschland Versuche mit Anwaltsplanern (sog. *advocacy planning*) bei der Stadtsanierung der 70er Jahre aufgrund der vielfältigen Anforderungen gescheitert waren (vgl. Hellriegel 2002, 47 f.; Holznapel 1990, 185 f.), richtete sich Ende der 80er Jahre der Blick auf die Mediation, die fortan für Umweltkonflikte diskutiert und auch in einigen Projekten angewendet wurde (vgl. Sünderhauf 1997, 167 ff.; Zilleßen 2009, 737 ff.; ausführlich Kanngießner 2004, 27 ff.). Die Idee der Mediation bekam im Rahmen der Diskussion um die Privatisierung von Verwaltungsverfahren neuen Auftrieb (Hellriegel 2002, 69).

Mediation wird inzwischen in vielen Rechtsgebieten angewendet, so beispielsweise in Trennungs- und Scheidungsprozessen (vgl. Glenwinkel 1999), dem Familienrecht (insbesondere der Kinder- und Jugendhilfe; vgl. Proksch 1998), dem Wirtschaftsrecht (vgl. Leiss 2005; Duve/Eidenmüller/Hacke 2003; vgl. Risse 2003), dem Arbeitsrecht (vgl. Lembke 2001; Albrecht 2001), beim strafrechtlichen

---

<sup>1</sup> Im Folgenden wird hier und bei anderen Begriffen der besseren Lesbarkeit wegen auf die Nennung der weiblichen Form verzichtet. Selbstverständlich sind stets Frauen und Männer gemeint.

Täter-Opfer-Ausgleich (Hellriegel 2002, 82 ff.) und im Zivilprozess (§ 15a EGZPO) (vgl. von Barga 2009; Hess 2008, 31 ff.).

Darüber hinaus wird das Verfahren der Mediation hierzulande in einer Vielzahl von öffentlich-rechtlichen Problembereichen eingesetzt, so bei der Altlastensanierung (Bsp.: Sonderabfalldeponie Münchehagen in Rehberg-Loccum; vgl. Hellriegel 2002, 80; Striegnitz 1994), im Rahmen des Scoping-Verfahrens in der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 5 UVPG (vgl. Gaßner/Holzengel/Lahl 1992, 97 ff.; Holzengel/Ramsauer 2009, 701 f.; Zilleßen 2009, 741 f.; Kanngießler 2004, 248 ff.), im Immissionsschutzrecht (vor allem über §§ 13 BImSchG, 71a-e VwVfG), im Raumordnungsrecht (vgl. Budäus 2001), bei Nachbarstreitigkeiten im öffentlichen Baurecht, z. B. um die Errichtung von Sakralbauten, insbesondere Moscheen (vgl. Holzengel/Ramsauer 2009, 707), bei der Verkehrsplanung (vgl. Sellnow 1995; Ibrom 2010; Bsp.: Bürgerdialog Berlin Brandenburg International, vgl. Barbian 1994, 85 ff.; Kanngießler 2004, 191 ff.), bei Abfallwirtschaftskonzepten (Bsp.: Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss; vgl. Fülgraff 1994; Fietkau/Weidner 1994a, 1994b; Holzinger 1995), im öffentlichen Baurecht, insbesondere bei Baugenehmigungen im unbeplanten Innenbereich (vgl. Schillinger 2003, 140; Seidel 2010, 226 f.) sowie z. B. bei der Finanzierung städtebaulicher Folgeinvestitionen als Gegenstand städtebaulicher Verträge (vgl. Bunzel 2011), aber auch im Sozialrecht (vgl. Kern 2005, 166 ff.) und im Recht des öffentlichen Dienstes (vgl. Hülsdünker 2010). Dagegen kann Mediation meiner Ansicht nach im besonders subordinationsrechtlich geprägten Polizeirecht, insbesondere im Gefahrenabwehrrecht wohl nicht – wie von Schillinger 2003, 134 f. vertreten – angewendet werden. Auch wenn Präzedenzfälle geklärt werden sollen, ist Mediation kein geeignetes Verfahren.

Speziell im kommunalen Bereich bietet sich Mediation bei der Ansiedlung umstrittener Industrieanlagen, der Konversion ehemals militärisch, industriell oder für Gleisanlagen genutzter Großflächen oder auch z. B. bei der Ansiedlung eines Factory-Outlet-Centers im Einzugsgebiet mehrerer Gemeinden sowie bei umstrittenen Planungen gemeindeeigener Projekte an (vgl. Köster 2002, 149). Auch im Rahmen von kommunalen Fusionsverhandlungen kann Mediation sinnvoll sein (vgl. Terpitz 2010). Im privatrechtlichen Bereich ist des Weiteren an so genannte Gemeinwesenmediation (*community mediation*) zu denken, bei der es vor allem um Fragen des Zusammenlebens der Einwohner geht (vgl. Schäfer 2010; Köstler 2010, 76 f.; Metzger 1997, 192 ff.).

Diese Arbeit beschäftigt sich aus verwaltungswissenschaftlicher und -rechtlicher Perspektive mit einem relativ kleinen Bereich der

Mediation im öffentlichen Bereich, nämlich jener im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung. Aufgrund der Innovationsoffenheit und Flexibilität bei gleichzeitiger Komplexität und Kooperationsabhängigkeit des Rechts der Bauleitplanung ist dieses besonders für die Anwendung von Mediation geeignet (Ortloff 2009, 1019). Die Betrachtung weiterer Anwendungsfelder würde den Rahmen dieser Arbeit ebenso sprengen wie das Eingehen auf Ideen eines mediativen Vorverfahrens (vgl. insbesondere Vetter 2004) oder verwaltungsprozessuale Anwendungen und Auswirkungen der Mediation (vgl. hierzu Kern 2005; Pitschas 2005; Gottwald 2009; Trossen 2009).

Zunächst werden die für die folgenden Ausführungen wesentlichen Begriffe definiert und erläutert (*Kapitel 2*). In *Kapitel 3* wird ein kurzer Blick auf bisherige kooperative Elemente im Verwaltungsverfahren und die rechtlichen Grundlagen derselben geworfen und es werden die Mängel traditioneller Verwaltungsverfahren dargestellt. Besonders wird dabei auf das informelle Verwaltungshandeln und die Komplexitätszunahme verwaltungsrechtlicher Probleme eingegangen. Der Hauptteil der vorliegenden Arbeit widmet sich zunächst der Beschreibung der Mediation im öffentlichen Bereich im Allgemeinen (*Kapitel 4*) und befasst sich im *fünften Kapitel* dann ausführlich mit der Mediation in der kommunalen Bauleitplanung im Speziellen. In *Kapitel 6* werden mögliche positive und negative Folgen und Wirkungen von Mediation im öffentlichen Bereich dargestellt, bevor in *Kapitel 7* als Ausblick in die Zukunft die Problematik der Notwendigkeit einer gesetzlichen Ausgestaltung der Mediation im öffentlichen Bereich unter Einbeziehung des aktuellen Entwurfs eines Mediationsgesetzes<sup>2</sup> betrachtet wird. *Kapitel 8* enthält das Resümee dieser Arbeit.

---

2 Diese Arbeit berücksichtigt den vom Deutschen Bundestag am 15. Dezember 2011 in der Fassung der Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses (BT-Drs. 17/8058) angenommenen Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Förderung der Mediation. Zu diesem hat der Bundesrat am 10. Februar 2012 den Vermittlungsausschuss angerufen. Gravierende Änderungen für diese Arbeit sind nicht zu erwarten.

# 2 Das Verfahren der Mediation – Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen

## 2.1 Mediation

Der Begriff „Mediation“ ist eine Übernahme des englischen *mediation* ins Deutsche und hat seine Wurzeln im Lateinischen. Er bedeutet wörtlich soviel wie „Vermittlung“. Mediation im modernen Sinne ist eine Konfliktbehandlungsmethode der *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, wozu auch die Beratung (*consultation*), die Schlichtung (*arbitration*) und das Richten (*adjudication*) gehören (zur Abgrenzung der einzelnen Verfahren vgl. Glenewinkel 1999, 47 ff.). Auch das Verfahren der Versöhnung (*conciliation*) entstammt dem ADR-Gedanken (vgl. Lembke 2001, 44).

In der Literatur finden sich unterschiedlich weit gefasste Definitionen von Mediation (vgl. Hess 2008; Alexander/Ade/Olbrisch 2005, 8, 74; Glenewinkel 1999, 37; Haft 2000, 244 f.; Weidner 1994, 245). Teilweise wird auch versucht, Mediation negativ zu definieren und nur auf die Funktionalität der Mediation abzielen (Nierhauve 2009, 1177).

Eine erste gesetzliche Begriffsbestimmung fand sich in § 1 Abs. 1 des ursprünglichen Entwurfs des Mediationsgesetzes (MediationsG-E; BT-Drucksache 17/5335, 5; *siehe auch Kapitel 8*):

„Mediation ist ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mit Hilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben. Die Mediation kann durchgeführt werden

1. unabhängig von einem Gerichtsverfahren (außergerichtliche Mediation),
2. während eines Gerichtsverfahrens außerhalb des Gerichts (gerichtsnahe Mediation) oder
3. während eines Gerichtsverfahrens von einem nicht entscheidungsbefugten Richter (gerichtsinterne Mediation)<sup>3</sup>.

3 Satz 2 ist in der vom Bundestag angenommenen Fassung entfallen, sodass eine Aufzählung der verschiedenen Mediationsarten nicht mehr erfolgt (vgl. BT-Drs 17/8058).

Als konstituierende Elemente und Prinzipien werden die Freiwilligkeit und Selbstbestimmung der Parteien, die Vertraulichkeit (vgl. Hilber 2006; Hartmann 2009), die Anwesenheit aller am Konflikt Beteiligten, die Orientierung an einem Phasenmodell (*siehe Abschnitt 4.4*), die Konsens- und Interessenorientiertheit, die Ergebnisoffenheit und die Zukunftsorientierung genannt (Alexander/Ade/Olbrisch 2005, 75, 78 f.).

Es handelt sich bei Mediation nicht um ein en détail geregeltes Verfahren, sondern vielmehr um einen offenen Begriff, eine Art Verfahrensleitbild: „Mediation ist ein Verfahren der Streitbehandlung, bei der die Parteien auf freiwilliger Basis in strukturierten Verhandlungen mit Hilfe eines Dritten eine einvernehmliche Lösung ihres Konflikts anstreben. Prägende Strukturprinzipien sind die Verhandlung der Parteien, ihre Unterstützung durch den Mediator und die Freiwilligkeit des Verfahrens“ (Hess 2008, 135). Die Lösung soll von den Parteien selbst unter Berücksichtigung nicht nur rechtlicher, sondern auch wirtschaftlicher, persönlicher und sozialer Gegebenheiten gefunden werden, wodurch kreativere Ergebnisse möglich sind, die ein Richter in einem Gerichtsverfahren so nicht anordnen könnte. Es wird daher angenommen, dass „die so freiwillig gefundenen Ergebnisse in höherem Maße akzeptiert werden und Bestand haben“ (BRAK-Ausschuss Mediation 1996, 186).

Eine klassische Definition, die insbesondere die psychologischen Aspekte der Mediation betont, ist jene des Ehepaars Mähler: Demnach ist Mediation „ein außergerichtliches, freiwilliges Konfliktbearbeitungsverfahren, in dem Konfliktpartner mit Unterstützung eines neutralen Dritten ohne inhaltliche Entscheidungsbefugnis (den Mediator/ die Mediatorin) gemeinsame, aufeinander bezogenen Entscheidungen treffen. Sie schließen nach Möglichkeit die Interessen der Beteiligten ein, sind auf Wertschöpfung ausgerichtet und fußen auf dem Verständnis von sich selbst, dem anderen und ihrer jeweiligen Sicht der Realität“ (Mähler/Mähler 1997, 15).

Die dieser Arbeit zugrunde liegende Begriffsbestimmung findet sich bei Köstler 2010, 20: „Mediation ist ein Verfahren zur Vermittlung in Konflikten, bei dem alle Konfliktbeteiligten einbezogen sind und in direktem Kontakt zueinander unter der Leitung und Gesprächsführung eines Dritten, der am Konflikt unbeteiligt, in der Sache neutral und allparteilich für alle Konfliktparteien arbeitet, eine einvernehmliche Lösung, in der die Interessen und Bedürfnisse aller Seiten berücksichtigt sind, erarbeitet. Mediation ist freiwillig und alle Beteiligten bleiben jederzeit selbstbestimmt in ihren Entscheidungen. Mediation ist im Gegensatz zu einer Gerichtsentscheidung ein informelles Verfahren,

in dem es keine entscheidungsbefugte Autorität jenseits der Parteien gibt“. Besonders betont wird hier die Abgrenzung zum Gerichtsverfahren als bisher vorherrschendem Konfliktbearbeitungsverfahren, allerdings fehlt in der Definition ein Hinweis auf die Strukturiertheit der Mediation.

## 2.2 Konflikt

Nach gängiger Definition sind Konflikte „Spannungssituationen, in denen zwei oder mehr Parteien, die voneinander abhängig sind, mit Nachdruck versuchen, scheinbar oder tatsächlich unvereinbare Handlungspläne zu verwirklichen und sich dabei ihrer Gegnerschaft bewusst sind“ (Rüttinger/Sauer 2000, 7).

Glasl unterscheidet neun Eskalationsstufen: 1. Verhärtung, 2. Debatte, Polemik, 3. Taten statt Worte, 4. Images und Koalitionen, 5. Gesichtverlust, 6. Drohstrategien, 7. begrenzte Vernichtungsschläge, 8. Zersplitterung, 9. gemeinsam in den Abgrund (vgl. Glasl 2003, 104 f.). Er sieht den möglichen Anwendungsbereich von Mediation in den Stufen 5 bis 7 (vgl. ebd., 108).

## 2.3 Konfliktregelung

Unter Konfliktregelung sind „Maßnahmen, Strategien, Methoden und Techniken der Konfliktbehandlung [...], die von den Konfliktparteien zur Bereinigung/Bewältigung/Regelung des Konfliktes ergriffen werden“ (Proksch 2007, 380) zu verstehen. Mediation ist mehr als bloße Konfliktregelung, da die Konfliktpartner sich ihrer Konfliktpositionen und Bedürfnisse bewusst werden und selbstständig Möglichkeiten zum Ausgleich finden sollen; Ziel ist auch die Verbesserung ihrer Konfliktvermeidungs- und -regelungsfähigkeiten (vgl. ebd., 388).

## 2.4 Positionen und Interessen

Grundlage der ADR-Verfahren im Allgemeinen und der Mediation im Besonderen ist das Harvard-Konzept der Verhandlungsführung (Fisher/Ury 1999). Kernbestandteil des Konzepts ist einerseits die Trennung der Sach- und Beziehungsebene („*Separate the People from the Problem*“; vgl. Fisher/Ury 1999, 17 ff.; „*Be hard on the problem, soft on the people*“,

ebd., 55). Andererseits wird die Notwendigkeit einer Fokussierung nicht auf Positionen der Streitparteien, sondern auf deren Interessen herausgestellt („*Don't Bargain Over Positions*“, vgl. ebd., 3 ff.; „*Focus on Interests, Not Positions*“, vgl. ebd., 41 ff.; Montada/Kals 2007, 53 ff.).

*Positionen* sind „eindeutige Forderungen und konkretisierte Zielsetzungen, die nur durch exakte Erfüllung vollständig befriedigt werden können“ (Alexander/Ade/Olbrisch 2005, 32). Das Berufen auf Positionen in Verhandlungen verengt die Sicht auf die bereits eingenommenen Standpunkte. Möglich ist höchstens nur noch ein Kompromiss zwischen den widerstrebenden Positionen, an denen sich die Verhandlungsteilnehmer festklammern, jedoch keine darüber hinaus gehende Wertschöpfung (vgl. ebd., 33; Fisher/Ury 1999, 6). Dieser Kompromiss muss den Interessen der Parteien dabei nicht einmal entsprechen.

*Interessen* sind „Anliegen, die Parteien in Bezug auf eine Verhandlungssituation haben. [...] Interessen sind lösungsoffen, konkret sowie positiv formuliert und treffen auf emotionale Resonanz“ (Alexander/Ade/Olbrisch 2005, 33). Sie „liegen gedanklich hinter bzw. unter den Positionen. Hinter einzelnen Positionen können viele verschiedene Interessen liegen. Interessen hinter unvereinbar erscheinenden Positionen können sich als gegenläufig, identisch oder aber sich ergänzend erweisen“ (ebd.; vgl. dort und auch Fisher/Ury 1999, 43 zum sog. Eisbergmodell). Die stärksten Interessen sind die grundlegenden menschlichen Bedürfnisse nach Sicherheit, wirtschaftlichem Wohlergehen, einem Zugehörigkeitsgefühl, Anerkennung und Selbstbestimmung (vgl. Fisher/Ury 1999, 49 f.). Somit geht es in jedem Konflikt stets nicht nur um wirtschaftliche, sondern auch um immaterielle Interessen (Haft 2009, 77). Daher sollten Emotionen in Verhandlungen nicht tabuisiert werden, allerdings auch nicht überhand nehmen (vgl. Montada/Kals 2007, 61 ff.).

## 2.5 Mediator

Entscheidend für den Mediator (Konfliktmittler) sind seine Neutralität bzw. Allparteilichkeit (Köstler 2010, 18; vgl. Tochtermann 2008) und das Fehlen einer Entscheidungsbefugnis (Alexander/Ade/Olbrisch 2005, 79; Breidenbach 1995, 4). So definiert § 1 Abs. 2 MediationsG-E den Mediator als „eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt“ (BT-Drucksache 17/8058, 4). Er fördert die Kommunikation und die Interessenklärung zwischen den Konfliktparteien. Die inhaltliche Verantwortung verbleibt bei den Medianten, der Mediator trägt nur Verantwortung für den Aus-

handlungsprozess und die Umsetzbarkeit des verbindlichen Verhandlungsergebnisses sowie für die Dokumentation bzw. Protokollierung des Verfahrens (vgl. Sünderhauf 1997, 69).

Zumindest bei der Mediation im öffentlichen Bereich ist ein gewisses (juristisches) Fachwissen des Mediators aufgrund der dort behandelten komplexen Probleme nötig (vgl. Glenewinkel 1999, 94), am wichtigsten sind jedoch Fähigkeiten aus dem psychologischen Bereich wie Gesprächsführungstechniken, da diese für ein erfolgreiches Mediationsverfahren unerlässlich sind (vgl. Pfingsten 1994; Fietkau 2000).<sup>4</sup>

## 2.6 Begriffe aus weiteren Konfliktlösungsverfahren

Es kann ein Kontinuum der fünf großen Konfliktlösungsverfahren angenommen werden. Von der *staatlichen Gerichtsbarkeit* über die (private) *Schiedsgerichtsbarkeit*, die *Schlichtung* und die *Mediation* bis hin zur bloßen *Verhandlung* (ohne Beteiligung eines Dritten) nimmt einerseits die Rechtsbasiertheit ab, andererseits die Entscheidungsgewalt der Parteien zu (Alexander/Ade/Olbrisch 2005, 9).

Ein *Gericht* ist „ein Organ, dem Rechtsprechung obliegt, d. h. das die Entscheidung darüber trifft, was bei bestimmten konkreten Sachverhalten rechtens ist“ (Creifelds 2011, 497).

Ein *Schiedsgericht* ist „ein unter den Vertragsparteien vereinbartes, privates Gericht, das an Stelle der staatlichen Gerichte in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten entscheidet“ (Seifert 2005, 77). Eine *Schiedsstelle* (auch *Schiedsamt*) ist als „von der Gemeinde eingerichtete Stelle mit der Aufgabe, bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten durch gütliche Einigung der Parteien beizulegen“ (ebd., 78) definiert.

*Schlichtung* ist „die Mithilfe zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Parteien“ (Seifert 2005, 79; Alexander/Ade/Olbrisch 2005, 108 ff.). *Schlichtungsstellen* (auch *Gütestellen*) sind „von der Landesjustizverwaltung eingerichtete Einigungsstellen“ (Seifert 2005, 79), deren Ziel eine Einigung der Parteien ist. Schiedssprüche sind für die Parteien verbindlich, Schlichtungsentscheidungen können im Vor- oder Nachhinein als verbindlich anerkannt werden (ebd.; Albrecht 2001, 30).

4 In der Literatur wird diskutiert, ob Mediation eine Rechtsberatung im Sinne des Rechtsberatungsgesetzes bzw. seit Ende 2007 eine Rechtsdienstleistung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes darstellt. Dies ist regelmäßig zu verneinen, sodass der Mediator kein Jurist sein muss (vgl. Hermann 2005; Kunert 2008), auch wenn dies – besonders bei Mediation im öffentlichen Bereich – oft der Fall ist (zur Anwaltsmediation vgl. Koch 2004; Friedrichsmeier 2009; zu Mediation und Richteramt vgl. Ortloff 1997; von Bargen 2009, 2010; Bamberger 2009).

Schlichtung stützt sich stärker als Mediation auf rechtliche Einschätzungen, ein Interessenausgleich ist nicht zwingend Bestandteil einer Schlichtung. Im Gegensatz zum Mediator kann der Schlichter die Positionen der Konfliktparteien bewerten und Lösungsvorschläge bis hin zu Vertragsformulierungen machen (vgl. Alexander/Ade/Olbrisch 2005, 73, 224 ff. Albrecht 2001, 27 ff.).

# 3 Herkömmliche Verwaltungsverfahren

## 3.1 Kooperation und Konsensfindung in Verwaltungsrecht und -praxis

Schon im bereits bestehenden Verwaltungsrecht finden sich kooperative Elemente. Besonders in den letzten zwei Jahrzehnten ist ein zumindest teilweiser Übergang zu einer verhandelnden Verwaltung und einem kooperativen Staat zu beobachten (vgl. Bogumil/Jann 2009, 176 f.).

Dem dienen vor allem die Handlungsform des (öffentlich-rechtlichen) Vertrages, §§ 54 ff. VwVfG, sowie die Anhörung gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG im nichtförmlichen Verfahren bzw. gemäß § 66 VwVfG im förmlichen Verwaltungsverfahren (vgl. Sünderhauf 1997, 147). Hinzu kommen das Recht auf Akteneinsicht gemäß § 29 VwVfG, das gemäß § 30 VwVfG jedoch wegen Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen verwehrt werden kann und oftmals nicht ausreichend und rechtzeitig gewährt wird (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 13), sowie sog. *soft law* und *gentlemen's agreements* (vgl. Kunig 1990, 45 ff.), Vorverhandlungen im Vorfeld des sowie Verpflichtungsverträge und informelle Absprachen im Genehmigungsverfahren, Sanierungsverträge und informelle Sanierungsabsprachen zur Abwendung einer Eingriffsverfügung, normvorbereitende Verhandlungen sowie informelle normabwendende Absprachen (Breuer 1990, 240 ff.). Neben dem Umweltrecht ist das Städtebaurecht dasjenige Rechtsgebiet, in dem am meisten kooperatives Verhalten geübt wird. Verwiesen sei insbesondere auf den städtebaulichen Vertrag (vgl. Köster 2002, 45 ff.) sowie den vorhabenbezogenen Bauleitplan (mit Vorhaben- und Erschließungsplan sowie Durchführungsvertrag) als spezialgesetzlicher Einschaltung Privater in das Bauleitplanverfahren (vgl. ebd., 49 ff.).

Das Kooperationsprinzip ist eines der Grundprinzipien des Umweltrechts. Es soll der Aktivierung privaten Sachverstands und der Staatsentlastung dienen (vgl. Koch 2010, 84 ff.; Hellriegel 2002, 62).

Ein Umdenken fand vor allem im Rahmen der Diskussion um den *schlanken* (vgl. Schönhauser 2005, 96 f.) bzw. *effektiven* Staat (vgl. Hill 1995, 75) inklusive des neuen Steuerungsmodells (vgl. Büscher 2005, 217 ff.; Ruhs 2005, 139) statt. Verwaltung wird hier eher als Dienstleister

gesehen. Ein Mehr an Bürgerorientierung soll erreicht werden und das Kooperationsprinzip als Leitlinie dienen (vgl. Schönhauser 2005, 98; Zilleßen 2009, 731). Staatliche Verantwortung wird zugunsten der Eigenständigkeit der Bürger zurückgenommen (Schönhauser 2005, 99), die aktuellen Schlagworte sind *Governance* und der *aktivierende Staat* (vgl. Bogumil/Jann 2009, 50 ff.).

### 3.2 Mängel herkömmlicher Verwaltungsverfahren

Trotz dieser kooperativen Elemente wird herkömmlichen Verwaltungsverfahren eine Reihe von Defiziten attestiert. Zunächst ist von einem *Informationsdefizit* die Rede. Angesichts einer immer größer werdenden Informationsasymmetrie zwischen Experten und Laien, zwischen Verwaltung und Vorhabenträger auf der einen und den Betroffenen und Umweltverbänden auf der anderen Seite und der daraus folgenden Intransparenz und einem Misstrauen wird gerade auf Seiten der weniger Informierten auf schematische Bewertungen und Vorurteile zurückgegriffen (Troja 2003, 123).

Des Weiteren wird ein *Demokratiedefizit* bemängelt: Die Beteiligungsmöglichkeiten im Planungsprozess setzten zu einem sehr späten Zeitpunkt an und seien selektiv (vgl. ebd.).

Es herrscht auch ein *Kommunikationsdefizit* vor. Die Verwaltung kommuniziert eher hierarchisch, konfrontativ und eskalationsfördernd, was sich regelmäßig bei Erörterungsterminen (*siehe auch Abschnitt 5.2*) und Bürgerfragestunden beobachten lässt (vgl. Troja 2003, 123).

Für die genannten Probleme gibt es diverse Gründe: Das deutsche Verwaltungsverfahren gilt nicht als konfliktlösungs-, sondern entscheidungsorientiert, gehandelt wird nach dem Prinzip „entscheiden, ankündigen, verteidigen“ (vgl. Hellriegel 2002, 20; Zilleßen 1999, 29 f.).

Sowohl das deutsche Verwaltungsrecht als auch die Verwaltungspraxis neigen dazu, Konflikte segmenthaft aufzuspalten, d. h. „[d]urch Teil- und Vorentscheidungen werden ‚Zwangspunkte‘ geschaffen, die den Spielraum für die folgende Entscheidung verringern und insofern – oberflächlich – zu einer Einengung des verbleibenden Konfliktstoffes führen“ (Hoffmann-Riem 1990, 38).

In Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren kommt erschwerend dazu, dass wesentliche Vorgaben zur Anlagenkonzeption vom Vorhabenträger gemacht werden und Modifikationen nur durch Auflagen oder Bedingungen erreicht werden können – dies im Genehmigungsverfahren aber nur in jenem Umfang, in dem sie

zur Sicherstellung der Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen der Genehmigung erforderlich sind. Adressat ist dabei nur der Vorhabenträger, obwohl der Kreis der Begünstigten meist größer ist. Grundstückswertminderungen im Einflussbereich eines Großvorhabens, Wohnwertverluste durch erhöhte Umweltbelastungen, die Beeinträchtigung der Freizeit- und Erholungsfunktion eines Gebietes sowie Probleme einer Anlieger- oder Standortgemeinde werden meist nicht berücksichtigt (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 17 ff.). Die Gewährung von Geldzahlungen oder Geldwertleistungen kann nicht verfügt werden. Wenn sie außerhalb des förmlichen Verfahrens erfolgen, wird damit eher der Verdacht geheimnisumwitterter Korruption als der Ruf einer sinnvollen Interessenberücksichtigung verbunden (ebd., 19) (*siehe auch die Ausführungen zum Koppelungsverbot in Abschnitt 5.6*).

### 3.3 Informelles Verwaltungshandeln

Informelles Verwaltungshandeln umfasst alle im Verwaltungsrecht nicht vorgesehenen Absprachen zwischen den potenziell an einem Planungsverfahren Beteiligten (meist dem Träger des Vorhabens und der Behörde), die nicht gesetzlich geregelt sind und daher außerhalb des Planungsverfahrens noch vor Einreichen des Antrages oder auch parallel dazu stattfinden (vgl. Bohne 1990). Sie sind durch rechtliche Nichtregelung und Unverbindlichkeit, einem Alternativverhältnis zu rechtlichen Handlungsformen und dem Tauschprinzip als Grundlage des Übereinkommens gekennzeichnet (vgl. Sünderhauf 1997, 131; Hellriegel 2002, 44).

Inhalt solcher meist bipolaren Vorverhandlungen kann die Art des Genehmigungsverfahrens, die Ausarbeitung der Antragsunterlagen, die Prüfung der Vollständigkeit, aber auch das Ergünden möglicher rechtlicher und tatsächlicher Einwände sein (Hellriegel 2002, 129).

Häufig wird der Entwurf eines Genehmigungsbescheides dem Vorhabenträger mit Bitte um Stellungnahme noch einmal zugeleitet und dieser gebeten, im Falle der Zustimmung auf Rechtsmittel zu verzichten (vgl. Holznagel 1990, 183).

Kritisiert wird hierbei die Gefahr selektiver Informationssammlung und -verarbeitung, die einen Verstoß gegen das Abwägungsgebot zur Folge haben kann (ebd., 181).

Durch teilweise jahrelange Verhandlungen (die oft sogar länger dauern als das förmliche Verfahren, vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 9) entsteht zudem eine faktische Bindung. Die vorgeschriebene

Öffentlichkeitsbeteiligung findet erst statt, wenn die Planungsprozesse für den Vorhabenträger und die zuständige Behörde faktisch nahezu abgeschlossen sind, und hat den Charakter einer reinen, möglichst schnell hinter sich zu bringenden Pflichtübung (vgl. Hehn 2004, 546; Gaßner/Holznapel/Lahl 1992, 10; Holznapel 1990, 55, 84 f.). Den betroffenen Dritten wird damit keine für sie akzeptable Verfahrensrolle zugewiesen (Ramsauer 1997, 162). Eine Einigung wird um jeden Preis und zu Lasten eines konsequenten Gesetzesvollzugs gesucht (vgl. Sünderhauf 1997, 131 f.). Somit liegt eine zwar nicht zwingend rechtliche, zumindest jedoch faktische Ungleichbehandlung der Verfahrensbeteiligten zugunsten des Vorhabenträgers vor, dessen Informationsvorsprung und damit seine aufgrund finanzieller Ressourcen eh schon starke Position gegenüber dem nur Individualinteressen vorbringenden Bürger im Verfahren weiter ausgebaut wird (Holznapel 1990, 85 f.), sodass gar von einer „Koalition von Vorhabenträger und Verwaltung“ (Gaßner/Holznapel/Lahl 1992, 9) gesprochen werden kann. Dies gilt verschärft in Verfahren, in denen der Vorhabenträger eine Behörde oder der Konfliktauslöser ein behördlicher Planungsprozess ist, da das Verfahren zwischen antragstellender Behörde, Genehmigungsbehörde und drittbetroffener Behörde für den Bürger nicht ersichtlich ist (vgl. Hehn 2004, 546).

### 3.4 Zunahme der Komplexität

Die Behörden sind wegen der zunehmenden Komplexität vor allem im Umweltbereich (auch und gerade der gesetzlichen Regelungen und der Rechtsprechung, vgl. Schönhauser 2005, 97; Montada/Kals 2007, 2; Kanngießer 2004, 82) bei Ermessensentscheidungen oft überfordert und auf externe Expertise angewiesen. Die Gutachten werden jedoch für Bürger oft nicht verständlich und meist ohne Sozialverträglichkeits- und Technikfolgenabschätzung verfasst. Auf die Gutachterausswahl und Fragestellungen haben die Bürger keinen Einfluss (vgl. Hehn 2004, 548; Gaßner/Holznapel/Lahl 1992, 12; Holznapel 1990, 89 f.). Auch staatsintern gibt es durch immer stärker spezialisierte Verwaltungsbehörden, Organisationseinheiten und Verwaltungsbeamte zunehmend Abstimmungsprobleme (vgl. Schulze-Fielitz 1990, 58).

Auf kommunaler Ebene kommt hinzu, dass dem im Laienamt tätigen Gemeinderat – mehr noch als der Verwaltung – „Sachkunde, Zeit oder Kapazität [fehlt], die von Privaten vorgelegten Pläne, Anhörungsergebnisse oder Entscheidungsvorschläge überhaupt in Frage zu stellen“ (Köster 2002, 128).

Ursache für den gegenüber der Verwaltung schwindenden Einfluss der Politik im Sinne einer Vertretung der Bürgerinteressen (Zilleßen 1996, 39) ist auch die Einschätzung, „Konflikte um einen notwendigen Umweltschutz seien im wesentlichen ein Streit um ihre richtige wissenschaftliche Beurteilung. Sie sollten daher besser von einem unparteiischen Schiedsrichter entschieden werden, der die bloß technischen Fragestellungen auszusortieren und dann die richtige Entscheidung zu treffen habe“ (Madigan/Susskind/Weinstein 1990, 158). Außerdem ist der Stand von Wissenschaft und Technik meist umstritten bzw. verändert sich stetig (Gaßner/ Holznagel/Lahl 1992, 12). Der Umweltschutz mag vor allem aus Sicht der Verbände in jedermanns Interesse sein, politische Entscheidungsträger müssen jedoch eine große Anzahl von einander entgegenstehenden Belangen zum Ausgleich bringen, die vermeintlich alle *dem* öffentlichen Interesse entsprechen, was eine Kompromissfindung erschwert (Madigan/Susskind/Weinstein 1990, 164).

# 4 Mediation im öffentlichen Bereich

## 4.1 Charakteristika der Mediation im öffentlichen Bereich

Mediation im öffentlichen Bereich fand ursprünglich nur im Rahmen umweltrechtlicher Probleme statt, man sprach daher von *Umweltmediation*, womit die Behandlung von Umweltkonflikten gemeint war. Umweltkonflikte sind „öffentlich-rechtliche Streitigkeiten über Standortfragen, Immissionen oder Ressourcennutzung, die, wegen einer konkret anstehenden Entscheidung, aktuelle Bedeutung haben“ (Sünderhauf 1997, 78).

Mit der Zeit hat sich der Begriff geweitet zur *Mediation im öffentlichen Bereich (Umwelt – Wirtschaft – Politik – Soziales)* (vgl. Michal-Misak 2003, 268; Hehn 2004, 565). Teilweise wird auch von *politischer Mediation* gesprochen (Michal-Misak 2003, 268). Gemeint sind jeweils Situationen, „wenn in einem Konflikt gesellschaftspolitische Interessen berührt sind und Akteure aus dem politischen System als Auftraggeber und/oder Konfliktparteien am Mediationsverfahren beteiligt sind“ (ebd.).

Vielfach wird in der Literatur vertreten, Mediation sei nicht möglich, wenn Konflikte normativ besetzt und durch Wertfragen bestimmt seien (vgl. beispielhaft Fülgraff 1995, 18). Gerade bei einigen umweltrechtlichen Konflikten als einem der großen Bereiche normativer Konflikte in Deutschland (vgl. Kaufmann 1997) sei dies der Fall (so bei Fragen des Atomrechts oder der Gentechnik) (vgl. Zilleßen 1996, 28; Bader 2009, 93).

Allerdings wird auch die Gegenposition vertreten, dass Umweltkonflikte nie typenreine Wertekonflikte seien, sondern stets auch Elemente anderer Konflikttypen enthalten (*Verteilungskonflikte, Zielkonflikte, Ziel-Mittel-Konflikte, strukturelle Konflikte*, vgl. Sünderhauf 1997, 212 ff.). Die angebliche Betroffenheit von Werten sei oft nur vorgeschoben, es mangle eher an der Kompromisswilligkeit der Parteien (vgl. Sünderhauf 1997, 212; Hehn 2004, 556). Die „Umwandlung von Ermessenfragen in ein Überzeugungsproblem“ (Wiedemann 1994, 191) sei vor allem eine Strategie der Umweltverbände bzw. Vorhabengegner, denn „[ü]ber moralische Vertretbarkeit kann man auch ohne Kenntnis der technikkwissenschaftlichen Materie ein Urteil fällen“ (ebd., 191 f.).

Mediation im öffentlichen Bereich bezieht sich meist auf verwaltungsrechtliche Konflikte, bisher vor allem solche aus dem Bereich des Umweltrechts und insbesondere Planungs- und Genehmigungsverfahren der Verwaltungsbehörden (vgl. Sünderhauf 1997, 77). Oftmals sind dabei die *sozialen* Folgen von Umweltproblemen der Anlass für Konflikte (vgl. Claus/Gans 1994, 16), denn „Umweltkonflikte sind überwiegend Verteilungskonflikte“ (ebd., 20), es geht in erster Linie um Partikularinteressen.

Die Mediatoren haben dabei die konzeptionellen Unterschiede zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht (Gemeinwohlbindung vs. Privatautonomie) zu berücksichtigen (vgl. Köster 2002, 78).

Verwaltungsrechtliche Konflikte zeichnen sich durch große Interpretations- und Anwendungsunsicherheiten bei der Verwaltung und den betroffenen Bürgern wie auch später im verwaltungsgerichtlichen Prozess aus. Hinzu kommt ein bewusstes Offenhalten von Lösungen in der (oft hektisch erscheinenden) Gesetzgebung durch das Verwenden generalklauselartiger unbestimmter Rechtsbegriffe, das Einräumen behördlichen Ermessens zur flexiblen Reaktion auf die Besonderheiten des Einzelfalles und das gelegentliche Verlagern der Verantwortung für Inhalt und Umfang von Rechtsnormen auf die Rechtsprechung (vgl. Ortloff 2009, 1010; Gaßner/Holzner/Lahl 1992, 11). Darüber hinaus ist die Einheit der Rechtsordnung „durch die Gesetzgeber des Bundes und der sechzehn Bundesländer sowie durch die kommunalen Satzungsgeber, die unterschiedlichste Ziele, Zwecke und Absichten verfolgen“ (Ortloff 2009, 1010) schwer zu erreichen.

Mediation im öffentlichen Bereich hat immer auch eine politische Dimension, die die Verhandlungsmacht der Beteiligten entsprechend stark beeinflussen kann. Außerdem handelt es sich meist um Vielparteienkonflikte. Zu beteiligen ist daher, wer erhebliche ideelle, wirtschaftliche oder politische Interessen am Ausgang des Verfahrens und faktische Einflussmöglichkeiten hat (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Kirchen, Gewerkschaften, Einzelpersonen, Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, lokale Unternehmen und deren Zusammenschlüsse; vgl. Holzner/Ramsauer 2009, 686; Hehn 2004, 560; Rüssel 2010, 57 f.). Die große Zahl an Betroffenen erfordert eine Vertretung nach dem Repräsentationsprinzip, was wiederum längere Zeitabstände zwischen den Mediationsitzungen zwecks Rückkopplung mit der jeweiligen Basis bedingt (vgl. Hehn 2004, 560; Zilleßen 2009, 745; Renn 1995, 24). Für die Vertretung sind §§ 17, 18 VwVfG analog anwendbar (Schillinger 2003, 195). Auch eine Aufteilung in Arbeitsgruppen kann sinnvoll sein (vgl. Zilleßen 2009, 746).

Bei Mediation im öffentlichen Bereich stoßen vielfältige und divergierende Interessenebenen aufeinander: „Während einige nach einer Lösung für den Gesamtkonflikt suchen, wünschen andere nur eine Klärung bestimmter Sachfragen, mancher erwartet lediglich einen Konsens über den bestehenden Dissens, wieder andere sehen ihr Interesse in einer verbesserten Information (z. B. über Planungsabläufe), und einige wollen mit ihrem Anliegen in erster Linie Gehör finden“ (ebd., 747).

Problematisch ist, dass der Grundsatz der Vertraulichkeit nur eingeschränkt gelten kann, denn Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich müssen stets mit einer Information (zumindest über Gegenstand, Ziel und Konzept des Verfahrens) an Presse und Öffentlichkeit einhergehen, um dem Eindruck eines Verhandels hinter verschlossenen Türen zu begegnen (vgl. Hartmann 2009, 1090; Hellriegel 2002, 179).

Gerade Umweltverbände und Bürgerinitiativen sind auf Öffentlichkeit als Quelle ihrer Verhandlungsmacht angewiesen. Sie brauchen die Aufmerksamkeit, um überhaupt verhandeln zu können (vgl. Rüssel 2010, 60; Zilleßen 2009, 750). Dabei darf sich der Konflikt (wie es im Rahmen eines herkömmlichen Verwaltungsverfahrens meist der Fall ist) jedoch keineswegs über die Presse verschärfen (vgl. Hehn 2004, 547), auch darf das Mediationsverfahren nicht allein zur Akzeptanzbeschaffung benutzt werden (Fülgraff 1995, 15). Es muss ferner ausgeschlossen sein, dass offengelegte Informationen von anderen Parteien, insbesondere im kontradiktorischen Gerichtsverfahren, benutzt werden können (vgl. Hess 2008, 5), denn das sonst drohende Verschweigen insbesondere ungünstiger Informationen erschwert die Verhandlung in einem Mediationsverfahren und erhöht die Wahrscheinlichkeit für Folgekonflikte (vgl. Hess 2008, 10). Dem kann mit Einzelgesprächen (sog. *shuttle diplomacy*) entgegen gewirkt werden (vgl. Kracht 2009, 289).

## 4.2 Abgrenzung der Mediation von Bürgerbeteiligung

Die Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung in herkömmlichen Verwaltungsverfahren erfüllt idealiter vier Funktionen:

- *Information* der Behörde und der Bürger,
- *Effektivierung* der zu treffenden Verwaltungsentscheidung,
- (vorgelagerter) *Rechtsschutz* des Bürgers und
- die *Demokratiefunktion* (vgl. Köster 2002, 34 ff.).

Bürgerbeteiligung dient damit vor allem der Vermeidung potenzieller Konflikte. Die Beteiligten werden nach rein *rechtlicher* Betroffenheit bestimmt, die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens sind rechtlich unverbindliche Empfehlungen an die Behörde (vgl. Sünderhauf 1997, 172 f.).

Mediationsverfahren dagegen dienen der Lösung aktueller Konflikte. Anders als bei herkömmlicher Öffentlichkeitsbeteiligung wird ein ungefähres Machtgleichgewicht der Verhandlungsteilnehmer, die alle *tatsächlich* Betroffenen umfassen sollen, angestrebt. Ziel sind (rechtlich) verbindliche Verhandlungsergebnisse (Sünderhauf 1997, 172 f.). Es handelt sich also nicht um Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Anhörung von Experten und Vertretern unterschiedlicher Problem-sichtweisen (Fietkau 1998, 185 f.), obwohl dies in frühen Tagen der Mediation im öffentlichen Bereich in Deutschland noch vertreten wurde (vgl. Schuppert 1990, 51, der noch den Ansatz der „Konfliktmittlung als Anhörungsverfahren“ vertrat). Dabei zeigen die Erfahrungen mit Anhörungen im Verwaltungsverfahren deutlich, dass sie Konfrontation begünstigen und Kommunikation und Kooperation verhindern (vgl. Zilleßen 1999, 40). Mediation erfüllt höchstens das Ziel einer Anhörung in dem Sinne, dass es *auch* um Informationssammlung geht und ein breiterer Kreis an Betroffenen gehört bzw. an der Entscheidungsfindung beteiligt wird (vgl. Sünderhauf 1997, 147).

Im Vergleich mit anderen Kommunikationsformen des sog. Bürgerdialogs wie z. B. Foren, Planungszellen (vgl. Dienel 2009), Moderation oder Zukunftswerkstätten (vgl. Jungk/Müllert 1990) ist Mediation ein strukturiertes Verfahren (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen 1995, 7), das wie erwähnt in der Regel nach einem Phasenmodell (*siehe Abschnitt 4.4*) abläuft.

### 4.3 Zeitpunkt der Mediation

Auch wenn teilweise vertreten wird, Mediation könne schon die Entstehung eines Konflikts verhindern (vgl. Breidenbach 1998, 83), so ist doch anzunehmen, dass ein bestimmter Grad an wahrnehmbarer Konflikthaftigkeit vorhanden sein muss. Ist diese jedoch gegeben, sollte ein Mediationsverfahren möglichst früh beginnen, da grundlegende Aspekte wie die Standortauswahl eines umstrittenen Vorhabens oder gar die Nulloption (also der Verzicht auf ein Vorhaben) später nicht mehr zur Diskussion stehen (können) und damit die Bereitschaft der Betroffenen und die Erfolgchancen einer Konfliktbehandlung sinken (vgl. Gaßner/Holz-nagel/Lahl 1992, 92). Nicht notwendig ist aus

meiner Sicht das Erreichen einer Sackgassen-Situation (*impasse*) (vgl. Sünderhauf 1997, 55 f.). Auch vor dieser Eskalationsstufe können Mediationsverfahren stattfinden (so auch Holznagel/Ramsauer 2009, 690). Meines Erachtens könnte eine zu hohe Eskalationsstufe dagegen sogar ein Ausschlusskriterium für Mediation sein.

Den idealen Zeitpunkt für Mediation wird es häufig nicht geben. Oft wird sich erst im Laufe eines Verwaltungsverfahrens das Konfliktpotenzial einer Planung zeigen, sodass es auch zu einem relativ späten Zeitpunkt sinnvoll sein kann, ein Mediationsverfahren zu beginnen. Daher ist zu unterscheiden zwischen vorlaufender, mitlaufender und selbstlaufender Mediation (Holznagel/Ramsauer 2009, 693; Ramsauer 1997, 166 f.). Erstere soll vor der Planaufstellung stattfinden und auch enden (z. B. zum Zeitpunkt der informellen Verhandlungen), die zweite soll das Bauleitplanverfahren begleiten (z. B. zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung und vor der Umsetzung bzw. im Verwaltungsprozess, vgl. Hehn 2004, 550), letztere befasst sich nicht mit dem Verfahren selbst, sondern mit eigenständigen, verwandten Aspekten. Ein Beispiel wäre die sog. Data-Mediation, die der (Vorbereitung der) behördlichen Sachverhaltsermittlung gemäß § 24 VwVfG bzw. der Klärung von Fragen im Vorfeld eines Konflikts dienen kann (vgl. Holznagel/Ramsauer 2009, 701; Holznagel 1990, 203).

In der Praxis findet Mediation meist bei nicht-förmlichen Verfahren parallel zu diesen statt, dies erfordert aber eine gewisse Ergebnisoffenheit (Hellriegel 2002, 136). Die Verwaltung besitzt die Möglichkeit, auf Mediationsverfahren zurückzugreifen aufgrund ihrer Handlungsfreiheit gemäß § 10 S. 1 VwVfG, die jedoch durch die Einschränkung des § 40 VwVfG (nur pflichtgemäßes Ermessen) begrenzt ist, d. h. die Verwaltung bleibt an rechtsstaatliche Grundsätze gebunden (vgl. ebd.).

Es ist sicherlich sinnvoll einen festen Abschlusstermin ins Auge zu fassen, da gewisser Druck auf die Parteien hilfreich sein kann, allerdings widerspricht dies dem Charakter der Mediation als sozialem Prozess (vgl. Zilleßen 2009, 749).

## 4.4 Ablauf der Mediation

Das Verfahren zu strukturieren, ist Aufgabe des Mediators. Die Konfliktparteien sind jedoch jederzeit in der Lage, die Mediation zu gestalten und auch zu beenden. Den typischen Ablauf einer Mediation ausführlich darzustellen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Daher kann nur kurz auf die Grundstruktur von Mediationsverfahren hingewiesen werden. Grundsätzlich werden mehrere Phasen unterschieden: die *Initiierungsphase*, die *Vorbereitungsphase* (in der auch erst einmal der Zweck und das Konzept der Mediation vorgestellt werden müssen und die teilweise mehr als ein Drittel der Zeit einnimmt, Fietkau 1998, 188), die *Verhandlungsphase* und die *Umsetzungsphase* (vgl. Vetter 2004, 147 ff.; Kanngießler 2004, 44 ff.; auch Kessen 2004; Kessen/Troja 2009; idealtypischer Ablauf bei Sünderhauf 1997, 62 ff.; besonders für den öffentlichen Bereich Holznapel/Ramsauer 2009, 684 ff.; Rüssel 2010, 63 ff.).

Formal beginnt die Mediation mit der Mediationsvereinbarung. Sodann wird zunächst eine Bestandsaufnahme und Themensammlung vorgenommen, in der unter Umständen zunächst einmal der eigentliche Konflikt und die dahinter stehenden Interessen gefunden werden müssen (vgl. Hellriegel 2002, 37). Anschließend werden die Themen bearbeitet und geklärt sowie Lösungsideen gesammelt und bewertet, die schließlich in den Mediationsvertrag (*siehe Abschnitt 5.6*) oder eine anderweitige Vereinbarung münden (vgl. Alexander/Ade/Olbrisch 2005, 94 ff.). Mediation sollte jedoch nicht mit dem Vereinbarungsabschluss enden, vielmehr muss die Umsetzung des Ergebnisses evaluiert werden (vgl. Montada/Kals 2007, 276 ff.). Im Rahmen des Verfahrens (und gegebenenfalls auch für die Evaluationsphase) können Bürgergutachten vergeben werden, d. h. über Vergabe und Aufgabenstellung von Gutachten wird gemeinschaftlich von allen Mediationsteilnehmern entschieden (vgl. Hellriegel 2002, 40). Demnach ergibt sich folgende Übersicht über den Verfahrensablauf einer Mediation:

Phase	Inhalt
Initiierungsphase	Auswahl des Mediators, Mediationsvereinbarung und -auftrag
Vorbereitungsphase	Konfliktanalyse, Themensammlung Positionen und Interessen werden erfasst
Verhandlungsphase	Themenbearbeitung, Lösungssuche und -auswahl Positionen und Interessen werden hinterfragt, diskutiert und anerkannt <sup>5</sup>
Umsetzungsphase	Vereinbarung über Mediationsergebnis (ggf. Mediationsvertrag), Überwachung der Umsetzung, ggf. Nachverhandlungen, Evaluation

Quelle: *Eigene Darstellung*

#### 4.5 Behördliche oder private Konfliktmittlung?

Grundsätzlich ist der Einsatz eines behördlichen Mediators ebenso denkbar wie der eines privaten. Für eine behördliche Mediation spricht die Verpflichtung der Verwaltung zu Neutralität und Einhaltung des Gemeinwohls, die durch Verfahrensrecht und öffentliches Dienstrecht sichergestellt und durch die Verfahrensherrschaft der Verwaltung und den Amtsermittlungsgrundsatz begünstigt werden soll (vgl. Hellriegel 2002, 34). Allerdings hat jede Behörde in einem Verwaltungsverfahren auch eigene (politische, wirtschaftliche, Planungs-)Interessen, daher kann die Verwaltung nicht objektiv vermitteln und würde den Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit der Parteien missachten, schließlich mangelt es ihr schlicht an Akzeptanz als neutraler Instanz (vgl. ebd., 35).

In der Praxis sind daher meist Private als Mediatoren(-Teams) tätig (vgl. ebd., 34).

<sup>5</sup> Anerkennung darf nicht mit Zustimmung verwechselt werden.

## 4.6 Die Rolle des Mediators im öffentlichen Bereich

Der Mediator im öffentlichen Bereich ist regelmäßig vor größere Schwierigkeiten gestellt, als der Mediator z. B. im Zivilrecht. Er sitzt an der „Nahtstelle zwischen rechtlichem Verwaltungsverfahren und informalem<sup>6</sup> Begleitverfahren“ (Schulze-Fielitz 1990, 68) und zieht somit die Phasen der Einleitung und der Entscheidungsvorbereitung im Verwaltungsverfahren zusammen (ebd.).

Nach Schulze-Fielitz erfüllt der Mediator im öffentlichen Bereich im Idealfall sechs Funktionen:

- *Rationalisierung* der Entscheidungsfindung,
- *Effektivierung* des Verfahrens,
- (vorgelagerter) *Rechtsschutz* im Verwaltungsverfahren,
- *Kontrolle* der Zweckmäßigkeit der Ziele der Beteiligten,
- *Integration* der Betroffenen und der Öffentlichkeit in das Planungsverfahren und
- *Legitimation* der (legalen) Verwaltungsentscheidung über die Legitimität durch Legalität hinaus (vgl. Schulze-Fielitz 1990, 71).

---

6 In der Literatur werden die Begriffe „informal“ und „informell“ deckungsgleich verwendet.

# 5 Mediation in der Bauleitplanung auf kommunaler Ebene

## 5.1 Bauleitplanung auf kommunaler Ebene

Gemäß § 1 Abs. 2 BauGB sind Bauleitpläne vorbereitender Art (*Flächennutzungsplan*) von solchen verbindlicher Art (*Bebauungsplan*) zu unterscheiden. Beide werden von der Gemeinde erlassen (§ 2 Abs. 1 BauGB) und müssen sich gemäß § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anpassen (sog. Gegenstromprinzip des § 1 Abs. 3 ROG). Das Aufstellungsverfahren für Bauleitpläne richtet sich nach den §§ 2–4a, 6 und 10 BauGB, gemäß § 13 BauGB kann bei nicht grundlegender Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplanes ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt werden (vgl. Stollmann 2009, 28 ff.; Gelzer/Bracher/Reidt 2004, 153 ff.; Kanngießer 2004, 169 ff.). Eine wichtige Rolle in dieser Arbeit wird die Einschaltung eines Dritten gemäß § 4b BauGB spielen (*siehe Abschnitt 5.3*).

Weitere Regelungen insbesondere zu Zuständigkeiten der Gemeindeorgane für einzelne Schritte des Planverfahrens sowie Mitwirkungsverbote für Mitglieder der Gemeindevertretung in bestimmten Fällen finden sich in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen der Länder (vgl. Gelzer/Bracher/Reidt 2004, 153), in Brandenburg z. B. in § 3 Abs. 1 BbgKVerf (Satzungsrecht), § 22 BbgKVerf (Mitwirkungsverbot) und § 23 BbgKVerf (Vertretungsverbot) (vgl. Schmidt 2011a, insb. 135 ff., 169 ff.; 2011b, 90 ff.).

Von besonderer Bedeutung für diese Arbeit sind die Vorschriften zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Zu unterscheiden sind die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 1 BauGB und die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung (Planentwurfauslegung) gemäß § 3 Abs. 2 BauGB (vgl. Stollmann 2009, 54 ff.; Gelzer/Bracher/Reidt 2004, 156). Wird der Entwurf des Bauleitplans nach der Auslegung geändert oder ergänzt, wird gemäß § 4a Abs. 3 BauGB eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig (vgl. Gelzer/Bracher/Reidt 2004, 181 f.). Auch sind von der Planung berührte Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange gemäß § 4 BauGB zu beteiligen (vgl. Stollmann

2009, 51 ff.; Gelzer/Bracher/Reidt 2004, 184 ff.). Dazu gehören gemäß § 4a Abs. 5 BauGB bei Bauleitplänen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, auch Gemeinden und Träger öffentlicher Belange der Nachbarstaaten (vgl. Köster 2002, 30).

## 5.2 Zeitpunkt der Mediation in der Bauleitplanung

In der Bauleitplanung sind drei mögliche Anwendungszeitpunkte der Mediation denkbar:

1. schon vor der Initiative der Gemeinde zur Aufstellung eines Planes (nach Veröffentlichung einer reinen Absichtserklärung, vgl. Schulze-Fielitz 1990, 75),
2. im Rahmen der frühzeitigen Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB (vor allem im Erörterungstermin des § 3 Abs. 1 S. 1 BauGB) und
3. im Vorlauf der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs gemäß § 3 Abs. 2 BauGB.

Auch behördeninterne Mediation im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange gemäß § 4 BauGB (vgl. Holznagel/Ramsauer 2009, 712 f.) sowie die Durchführung von Plankonferenzen, insbesondere bei der gemeinsamen Flächennutzungsplanung benachbarter Gemeinden (vgl. Köster 2002, 153 f.) ist denkbar. Gleiches gilt für die grenzüberschreitende Beteiligung gemäß § 4 Abs. 5 BauGB. Schließlich kann auch der die Ziele der Bauleitplanung fördernde Abschluss eines städtebaulichen Vertrages nach § 11 BauGB (Holznagel/Ramsauer 2009, 713) oder eines Vorhaben- und Erschließungsplans nach § 12 BauGB (vgl. Hellriegel 2002, 155) Inhalt von Mediation sein.

Der Erörterungstermin herkömmlicher Verfahren steht seit langem aufgrund seines späten Zeitpunktes, seiner reinen Anhörungsfunktion (und nicht Erörterung im Sinne einer Auseinandersetzung mit den vorgetragenen Einwendungen) und dem daraus folgenden rein rituellen Vortrag von festgefahrenen Positionen als Vorbereitung auf spätere Gerichtsverfahren und für die Öffentlichkeitsarbeit in der Kritik (vgl. Schulze-Fielitz 1990, 84; Claus 1994, 91; Hill 1995, 74). So gibt es gar Forderungen, den Erörterungstermin ganz abzuschaffen, da er seinen Zweck nicht erfülle, sondern sogar eher konfliktverschärfend wirke (Holznagel 1990, 243).

Ein aus meiner Sicht praktikablerer Vorschlag sieht die Beibehaltung des Erörterungstermins vor, allerdings soll bei konfliktträchtigen Vorhaben bereits zuvor ein Mediationsverfahren vollständig durchgeführt werden, damit der Erörterungstermin zu einer Art Auffangveranstaltung für Einwender wird, die sich nicht an der Mediation beteiligt haben oder sich dem Mediationsergebnis nicht anschließen wollen (vgl. Gaßner/Holznapel/Lahl 1992, 69).

Wichtig ist dabei, zu beachten, dass ein Mediationsverfahren niemals die abschließende Abwägung durch die Gemeinde ersetzen, sondern diese nur auf eine breitere Grundlage stellen und sie vorbereiten kann (vgl. Hehn 2004, 553).

### 5.3 Charakteristika der Mediation in der Bauleitplanung

Die Rolle der Bauleitplanung ändert sich zunehmend von der „Angebotsplanung im Sinne der Ausweisung eines Baugebietes ohne konkrete Kenntnis von Bauabsichten [zu einer] einzelfallbezogene[n], privat initiierte[n] und kommunal kontrollierte[n] Projektplanung. Ursache ist die Investitionsabhängigkeit vieler Gemeinden, die zu einem Wandel im Kräfteverhältnis zwischen Öffentlicher Hand und (potenziellem) Investor geführt hat“ (Köster 2002, 5f.). In der Bauleitplanung geht es weniger um den Vollzug konkreter Gesetze als um (rechtlich wenig gesteuerte und steuerbare) gestalterische Lösungen, die auch die Möglichkeit von Tauschprozessen mit einbeziehen. Oft ist die Bauleitplanung ein politisches Problem, wodurch die Neutralität der planenden Behörde in Mitleidenschaft gezogen wird (vgl. ebd., 81ff.). Hinzu kommt der Umstand, dass es sich bei der Bauleitplanung um kommunale Zuständigkeiten handelt und die Gemeinde dem Bürger „als politische Heimat, soziales Netz und kultureller Mittelpunkt“ (ebd., 85) dient, dieser also sehr direkt im unmittelbaren Lebensumfeld betroffen ist. Einerseits ist die Bauleitplanung von einer gewissen Dynamik geprägt, da neue Planungen alte (Teil-)Lösungen verwerfen oder abändern (vgl. ebd., 89), andererseits haben einmal getroffene Entscheidungen Auswirkungen für Jahrzehnte, eine Akzeptanzsteigerung kann somit zur Stärkung der Identität der Gemeinde als bürgerschaftlicher Gemeinschaft führen (vgl. ebd., 85f.).

Als rechtliches Einfallstor der Mediation in die Bauleitplanung wird die Möglichkeit der Einschaltung Dritter durch die Gemeinde gemäß § 4b BauGB genannt, allerdings wurde die Norm im Jahr 1996 vor allem auch mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung und Kostensenkung

eingeführt (vgl. BT-Drucksache 13/6392, 47; Gelzer/Bracher/Reidt 2004, 201 ff.; Köster 2002, 50 ff. und den Wortlaut der Norm<sup>7</sup>) und diente der Normierung der schon üblichen Verwaltungspraxis (vgl. Hehn 2004, 552). Trotz der Betonung der Verfahrensbeschleunigung ist Mediation dennoch denkbar, da zwar die Verhandlungsphase zunächst eine Verfahrensverzögerung bedeutet, das gesamte Verfahren inklusive der Umsetzung jedoch schneller abgeschlossen werden kann, da nicht mehr auf bewusste Verzögerungsstrategien gesetzt wird (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 80; Schillinger 2003, 36 f.). Außerdem besteht formal keine Beschleunigungspflicht (vgl. Hellriegel 2002, 148 ff.).

## 5.4 Auswahl der Beteiligten

Anders als in herkömmlichen Verwaltungsverfahren<sup>8</sup> gibt es in Mediationsverfahren keinen festen, gesetzlich bestimmten Teilnehmerkreis. Vielmehr sollte eine möglichst umfassende Repräsentation der Interessen sichergestellt sein, um (gerade auch bei projektbezogenen Planungsvorhaben) einen Ausweg aus bipolaren Vorverhandlungen zu finden. Dies ist vor allem zu Beginn von Konflikten nicht einfach, denn oftmals ist eine Betroffenheit anfangs schwer zu erkennen (zumindest indirekt sind wohl alle Menschen der Region betroffen, vgl. Barbian 1994, 83). Auch werden ökologische Argumentationen oft nur vorge-schoben, um andere Interessen zu verdecken. Es besteht die Gefahr, dass einige Teilnehmer nach dem Sankt-Florians<sup>9</sup>- oder dem NIMBY<sup>10</sup>-Prinzip handeln (Sünderhauf 1997, 111). Die Auswahl der Betroffenen ist dagegen unproblematisch, wenn sich der Konflikt bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befindet (ebd., 235).

Mögliche Beteiligte sind der Vorhabenträger bzw. Investor, die planende Verwaltung sowie weitere Verwaltungsträger (andere Fachbehörden,

7 Siehe Anhang.

8 Zu unterscheiden und zu beteiligen sind die Dritten im Sinne des § 13 Abs. 2 S. 2 VwVfG, die in ihren rechtlichen Interessen Berührten im Sinne des § 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG sowie die in ihren Belangen irgendwie berührten (Einwendungsbefugten) im Sinne des § 73 Abs. 4 VwVfG; die Ausnahme der Popularteilnahme gibt es im § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG. Nur in Fällen des § 13 Abs. 2 S. 2 VwVfG gibt es einen Rechtsanspruch auf Beteiligung, in Fällen des § 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG hat die Verwaltung Ermessen über die Beteiligung, Einwendungsbefugte können nur am Erörterungstermin teilnehmen (vgl. Schulze-Fielitz 1990, 79 f.).

9 „Heiliger Florian, kreuzguter Mann verschon' mein Haus, zünd' anderer Leute Häuser an“ (vgl. Holznagel 1990, 39).

10 „Not in my backyard!“

Nachbargemeinden), Drittbetroffene, Verbände, Bürgerinitiativen etc., wobei die Teilnehmerzahl durch Repräsentation möglichst gering gehalten werden sollte (siehe bereits Abschnitt 4.1) (vgl. Hellriegel 2002, 37f.). Dabei kann es jedoch keinen formalen, allgemein gültigen Repräsentationsmechanismus geben, vielmehr muss der Mediator flexibel im Einzelfall über die Teilnahme entscheiden (vgl. Holznagel 1990, 278), wobei ein Zirkelschluss vermieden werden muss, indem der Mediator von den unverzichtbar zu Beteiligten (den erkennbar direkt Betroffenen, dem Vorhabenträger und der Verwaltung) bestimmt wird und dieser dann über die Teilnahme weiterer Beteiligter entscheidet (vgl. Sünderhauf 1997, 238f.).

Entscheidend für die Teilnahme ist eine gewisse Tauschmacht, um ein ungefähres Machtgleichgewicht zu erreichen. Machtlose Beteiligte hätten einerseits nichts zu verlieren, würden also nicht nachgeben, und müssten andererseits nichts anbieten um ein Nachgeben der Gegenseite zu bewirken (vgl. ebd., 237).

Die Teilnahme der Verwaltung kann dabei nicht zur Disposition gestellt werden, da sie das Letztentscheidungsrecht besitzt (*siehe auch Abschnitt 5.6*).

Im traditionellen Verwaltungsverfahren erscheint die Verwaltung aufgrund ihrer Verfahrensherrschaft als Motor des Verfahrens (Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 11). In Mediationsverfahren kann dies nicht der Fall sein, vielmehr ist die Verwaltung ein Verhandlungspartner unter vielen. In der Praxis dürfte dies jedoch aufgrund der unterschiedlichen Wahrnehmungshorizonte der einzelnen Teilnehmer problematisch sein. Es werden zwar vermehrt vorausschauende Kontrollmöglichkeiten geschaffen (z. B. die Umweltverträglichkeitsprüfung, Technikfolgenabschätzungen oder im Rahmen der Bauleitplanung die Umweltprüfung gemäß § 2 Abs. 4 BauGB). Sie bewerten den Nutzen für die Gegenwart jedoch weitaus höher als die Folgen für die Zukunft, was sowohl an dem „kurzfristigen und gegenwartsorientierten Zeitverständnis von Politik und Gesellschaft [liegt] als auch daran, daß gerade die Folgen für die Umwelt häufig keinen akuten Handlungsbedarf anzeigen“ (Zilleßen 1996, 40; vgl. auch Zilleßen 1999, 35). „Unliebsame Fragen und Probleme werden nachlässig und nicht erschöpfend behandelt, weil sie entweder die jeweilige Zuständigkeit überschreiten oder der zuständige politisch-administrative Entscheidungsträger nachhaltig unpopuläre Entscheidungen scheut. [...] Die Politik [ist] in ihren Anstrengungen vorrangig auf einen kurzfristigen Wahlerfolg ausgerichtet. Diese Strukturschwäche kann durch die mit größerer Kontinuität agierende, jedoch weisungsgebundene [B]ürokratie nicht ausgeglichen werden“ (Kanngießler 2004, 81).

## 5.5 Finanzierung der Mediation

Die Kosten von Mediationsverfahren hängen von der Dauer des Verfahrens (und damit der Vergütung des Mediators), der Teilnehmerzahl, den Kosten der Informationsbeschaffung und -vermittlung (insbesondere die Vergabe von Gutachten), der örtlich begrenzten oder überörtlichen Bedeutung des Verfahrens und dem Ort der Durchführung der Mediation ab. Hinzu kommen Informationskosten und solche für die Organisation und Auswahl der Verhandlungsrepräsentanten auf Seiten der Bürger und Verbände – hier kann ein Unterstützungsfonds sinnvoll sein (vgl. Ruhs 2005, 130; Fietkau/Weidner 1994a, 229). Bisher wurden Mediationsverfahren (abgesehen von einigen Forschungsprojekten) stets von der Verwaltung finanziert. Dies erscheint logisch, da aus rechtlicher Sicht eine Mediation meist in Form der Verwaltungshilfe bzw. der Beilegung geschehen kann (Hellriegel 2002, 183). Problematisch ist jedoch, dass die Verwaltung meist über keinen Etatposten für diesen Zweck verfügt (Zilleßen 1996, 29; 2009, 749). Dies liegt vermutlich an den unterschiedlichen Zeithorizonten von Politik (dem Haushaltgeber) und Verwaltung. Letztere ist mit Blick auf die erhoffte Nachhaltigkeit und höhere Zufriedenheit mit dem Ergebnis durchaus oft an Mediation interessiert, während Politiker oft nur auf die nächste Wahl schauen und daher lieber ein Projekt durchsetzen wollen (auch wenn es dann in der Amtszeit der Nachfolger vielleicht doch scheitern sollte), als Kosten für ein Mediationsverfahren rechtfertigen zu müssen, das – wenn überhaupt – voraussichtlich erst *nach* ihrer Amtszeit positive Wirkungen zeigt (wenn diese überhaupt als solche bemerkt werden und das positive Ergebnis nicht als selbstverständlich vorausgesetzt wird) (siehe Abschnitt 5.4). Denkbar wären aber auch Fonds-Lösungen wie in den USA oder eine Beteiligung der Wirtschaft bzw. des Vorhabenträgers als – neben der Verwaltung – größtem Nutznießer der Mediation (vgl. Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen 1995, 11; Zilleßen 2009, 749; Köster 2002, 164; ausführlich Kanngießler 2004, 263 ff.).

Eine Budgetierung des Mediationsverfahrens ist nicht sinnvoll, da das Verfahren sich sonst am zur Verfügung stehenden Geld orientieren würde und kreative Lösungen und die Suche nach solchen nur eingeschränkt möglich wären (vgl. Ruhs 2005, 142).

## 5.6 Verbindlichkeit des Mediationsergebnisses

Einerseits besteht die Anziehungskraft der Mediation gerade darin, dass die Teilnehmer sich unbefangen in die Verhandlungen begeben können und dem Aushandlungsprozess per se für das Verwaltungsverfahren keine verbindliche oder in irgendeiner Weise präjudizierende Bedeutung zukommt (die Unverbindlichkeit der Verhandlungen sollte auch in die Mediationsvereinbarung zur Sicherheit vor Amtshaftungsansprüchen aufgenommen werden) (vgl. Hellriegel 2002, 180 ff.; Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 66). Andererseits ist die Umsetzung des Mediationsergebnisses in eine rechtsverbindliche Form von besonderer Bedeutung, denn je wahrscheinlicher es ist, dass das Ergebnis Rechtsverbindlichkeit erlangt, desto bemühter werden die Parteien um einen Kompromiss ringen (Sünderhauf 1997, 261).

Geht die *Verwaltung* im Laufe eines Verwaltungsverfahrens eine Selbstbindung ein, so ist eine spätere Abweichung von dieser ohne sachlichen Grund wegen des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG rechtswidrig (vgl. Maurer 2009, 629), auch können bei einer begründeten Abweichung neue Bindungen und z. B. Teilhabeansprüche im Bereich von Subventionen entstehen (vgl. Bader 2009, 227). Aus diesem Grund muss der Verwaltung bei der Mediation in Teilfragen ein Vetorecht und ein sofortiges Kündigungsrecht zugestanden bzw. das Einstimmigkeitsprinzip verabredet werden, um ihr zu ermöglichen, jederzeit auf ordnungsrechtliche Instrumente zugreifen zu können. Die Verwaltung bleibt aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes des § 24 VwVfG jederzeit Herrin des Verwaltungsverfahrens (Hellriegel 2002, 179 f.). Die faktische Vorbindung kann insoweit als unproblematisch betrachtet werden, wie sie durch die Vorverlagerung von Verfahrenselementen (also vor allem der Anhörung Betroffener) durch das Mediationsverfahren kompensiert wird (Holznagel/Ramsauer 2009, 688). Auch können unter Heranziehung der Rechtsprechung der sog. Flachglasentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 45, 309, 320 ff.; vgl. Holznagel 1990, 215; Hellriegel 2002, 230 f.) Vorausbindungen des Planungsverhaltens unbedenklich sein, wenn sie sachlich gerechtfertigt sind, unter Wahrung der rechtlichen Zuständigkeiten getroffen werden und inhaltlich nicht zu beanstanden sind. Diese Rechtsprechung war zwar auf bipolare Vorverhandlungen im Verwaltungsverfahren gemünzt, und bei später stattfindender Mediation, wenn die Abwägung unter Umständen bereits weit gediehen ist, könnte es sich nicht um *Vorausbindungen*, sondern um *abschließende* Bindungen handeln – dennoch scheinen die Rechtfertigungskriterien inhaltlich übertragbar zu sein (vgl. Sünderhauf 1997, 262 f.), zumal in

Mediationsverfahren darüber hinaus auch die Interessen der vom Vorhaben Beeinträchtigten berücksichtigt werden (Holznagel 1990, 217).

Relativ unproblematisch sind unverbindliche Absprachen als Mediationsergebnis (vgl. Bader 2009, 214 f.). Auch können protokollarische Übereinkünfte gemeinsam verabschiedet werden, die von der Verwaltung zwar unter den Vorbehalt einer Abweichung aus Rechts- und Abwägungsgründen gestellt werden muss. Dennoch kann die Behörde versprechen, vorhandene Entscheidungsspielräume im Sinne des Aushandlungsergebnisses zu nutzen (Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 73; Kanngießer 2004, 281).

Eine Teilnahme der Verwaltung an den Mediationsverhandlungen ist daher nicht nur notwendig, damit sie über den Verlauf der Verhandlung informiert ist, sondern auch damit sie sich an das Verhandlungsergebnis gebunden fühlt (vgl. Köster 2002, 106). Auch die Gemeindevertretung muss beteiligt sein, um das Informationsdefizit gegenüber der Verwaltung nicht noch größer werden zu lassen (vgl. ebd., 108 f.).

Die Umsetzung des Mediationsergebnisses in die gesetzlich festgelegten Handlungszusammenhänge des Verwaltungsrechts dagegen steht unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit der Rechtsordnung (vgl. Holznagel/Ramsauer 2009, 686).

Das Verhältnis zwischen dem (privaten) Vorhabenträger und einzelnen Bürgern, rechtsfähigen Bürgergruppen oder der Standortgemeinde kann unproblematisch in *privatrechtlichen* Verträgen geregelt werden (vgl. Holznagel 1990, 190; Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 70). Meist werden Kompensationsmaßnahmen über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus vereinbart, einzelnen Bürgern werden Geldleistungen gezahlt, Umweltgruppen können einem Kompromiss unter Umständen bei zusätzlichen Kompensationsmaßnahmen leichter zustimmen und die Standortgemeinde vereinbart mit dem Investor häufig die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen (Holznagel 1990, 191 f.). Schließlich kann auch eine Mediationsvereinbarung für eventuell notwendige Nachverhandlungen in der Zukunft getroffen werden (Hellriegel 2002, 219).

Zwar kann bei einer Einbeziehung der Behördenvertreter als aktive Teilnehmer in den Aushandlungsprozess ein Vertrag entbehrlich sein, da eine faktische Bindung erreicht werden kann und die Behörde schon aus sachlichen Gründen gut beraten ist, die Verhandlungslösung zu übernehmen (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 72). Denkbar wären

jedoch auch Mediationsverträge<sup>11</sup> als öffentlich-rechtliche Verträge gemäß §§ 54 ff. VwVfG (jedoch nicht in Planfeststellungsverfahren; vgl. ebd., 71). Öffentlich-rechtliche Verträge sind gemäß § 54 S. 1 VwVfG als alternative Handlungsform der Verwaltung zulässig, sofern kein Verbot besteht, dabei müssen Vertragsformverbote nicht explizit genannt sein, es reicht eine Vorgabe des Verwaltungsaktes als einziger Handlungsform (vgl. Hellriegel 2002, 222 f.). Beispiele für Letztere sind in den förmlichen Verfahren im Umweltrecht, so im Genehmigungsverfahren der §§ 4 ff. BImSchG i. V. m. der 9. BImSchV sowie dem Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG zu finden (ebd., 226 ff.).

Der Mediationsvertrag kann entweder als Vergleichsvertrag gemäß § 55 VwVfG oder als Austauschvertrag gemäß § 56 VwVfG geschlossen werden. Letzterer wäre wohl der Regelfall, da ein Vergleichsvertrag durch Mediation regelmäßig keinen Mehrwert erhalten würde (vgl. Bader 2009, 237 ff.).

Zu beachten ist dabei aber, dass, wenn ein Anspruch auf die behördliche Leistung besteht, gemäß § 56 Abs. 2 VwVfG nur Gegenleistungen vereinbar sind, die auch zulässiger Inhalt einer Nebenbestimmung nach § 36 VwVfG sein könnten, wenn anstatt des öffentlich-rechtlichen Vertrages ein Verwaltungsakt erlassen würde (vgl. Sünderhauf 1997, 266; Maurer 2009, 376). Die Gegenleistung muss dem Zweck der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, angemessen sein und in sachlichem Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung stehen (vgl. Kanngießner 2004, 299 ff.; Maurer 2009, 376). Zu beachten sind also das sog. Koppelungsverbot und das Angemessenheitsgebot (vgl. Holznagel/Ramsauer 2009, 692). Das Koppelungsverbot ist das öffentlich-rechtliche Verbot, hoheitliche Maßnahmen von Gegenleistungen abhängig zu machen, die nicht in sachlichem Zusammenhang mit den Maßnahmen selbst stehen (Sünderhauf 1997, 137). Es dient einerseits dem Schutz vor dem Verkauf von Hoheitsrechten und andererseits der Verhinderung einer Ausnutzung der Machtstellung der Verwaltung, indem sie ihr Handeln von einer ungerechtfertigten wirtschaftlichen oder sonstigen Gegenleistung abhängig macht (vgl. Bader 2009, 239; Holznagel/Ramsauer 2009, 699).

Verstößt ein Mediationsvertrag gegen das Koppelungsverbot, so ist er gemäß § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nichtig (vgl. Bader 2009, 239; Zilleßen 2009, 742 f.; Holznagel 1990, 221 ff.). Dies ist auch der Fall, wenn die Gegenleistung sittenwidrig im Sinne des § 59 Abs. 1 VwVfG i. V. m. § 138 BGB ist (vgl. Kanngießner 2004, 304 ff.). Problematisch ist in diesem

11 Zu unterscheiden sind die Mediationsvereinbarung, die die Verhandlungsmodalitäten regelt, der Mediationsauftrag, der die Beauftragung, Rechte und Pflichten des Mediators beinhaltet und der Mediationsvertrag, d.h. der Abschlussvertrag, mit dem der gefundene Konsens rechtlich umgesetzt werden soll (vgl. Hellriegel 2002, 171 f., siehe auch Abschnitt 4.4).

Zusammenhang vor allem die Erklärung eines Rechtsmittelverzichts als Gegenleistung, wodurch ein Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot i.S.d. § 59 Abs. 1 VwVfG i. V.m. § 134 BGB vorliegen könnte (vgl. ebd., 303 f.). Ob eine Lockerung der Rechtsbindung durch einen Verzicht möglich ist, ist jedoch umstritten (vgl. Maurer 2009, 390 f.). Ausnahmen vom Kopplungsverbot kann es nur geben, wenn die Gegenleistung in unmittelbarem Sachzusammenhang mit dem begehrten Verwaltungshandeln steht, also wenn durch die Gegenleistung des Bürgers eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für eine Leistung der Verwaltung erfüllt wird (vgl. Holznagel 1990, 223). In der Praxis wird zwar oft der Verzicht auf das Einlegen von Rechtsmitteln faktisch bindend als Tauschobjekt angeboten, aus den genannten Gründen kann dies jedoch niemals vertraglich geschehen (ebd., 230). Obwohl die Kooperationsbereitschaft der Betroffenen ein „knappes Gut“ (Hoffmann-Riem 1990, 18) ist, ist eine Lockerung des Kopplungsverbotes abzulehnen, da dennoch eine Vielzahl an Gegenleistungen möglich ist (Bader 2009, 240 ff.).

Bei Mediationsverträgen, die in die Rechte Dritter eingreifen<sup>12</sup>, ist gemäß § 58 Abs. 1 VwVfG die Zustimmung jener betroffenen Dritten erforderlich (vgl. Sünderhauf 1997, 265; Hellriegel 2002, 231 f.; Kanngießner 2004, 291 f.), die daher frühestmöglich in das Mediationsverfahren eingebunden werden sollten (Bader 2009, 242 ff.). Ist Letzteres nicht der Fall oder verweigern einige Beteiligte die Zustimmung zum Ergebnis der Mediation, kann der Mediationsvertrag für sie nicht gelten, da sie sonst die Wirksamkeit des Mediationsvertrages nach § 58 Abs. 1 VwVfG verhindern könnten (Hellriegel 2002, 220). Daher wird oft von Verwaltungsverträgen bei Drittbetroffenheit abgeraten, jedoch zeigt sich diese oft erst im Rahmen der Projektrealisierung (vgl. ebd., 232).

Mit den genannten Einschränkungen spricht jedoch nichts gegen die Handlungsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages als Möglichkeit der Festschreibung eines Mediationsergebnisses (vgl. Kanngießner 2004, 306), schließlich sind beide Ausdruck des Kooperationsprinzips (Hellriegel 2002, 168), „Mediation dient dabei der Entscheidungsfindung und der Verwaltungsvertrag der Entscheidungssetzung“ (ebd., 169, Hervorhebung durch den Verfasser). In der Praxis wird jedoch quasi kein Gebrauch von dieser Möglichkeit gemacht (ebd., 166), obwohl „[e]ine dem rechtlich verbindlichen Vertrag gleichkommende faktische Bindung [...] in den mehrpoligen Konstellationen, wie sie der Mediation zugrunde liegen, [...] nicht erreicht werden kann“ (ebd.).

12 „Ein Eingriff in die Rechte eines Dritten setzt voraus, dass der rechtliche Status des Dritten durch den Vertragsabschluß verschlechtert, vermindert oder beeinträchtigt wird, der rechtliche status quo in einen status quo ante minus verwandelt wird“ (Hellriegel 2002, 233).

# 6 Bewertung der Mediation im öffentlichen Bereich

## 6.1 Vorzüge

Als großer Vorteil der Mediationsverfahren wird ihre *Effektivität*, d. h. die Komplexitätsbewältigung durch Ergebnisoffenheit (unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit Gesetz und Recht, vgl. Deutzmann 2010, 76) und die Möglichkeit der Vereinbarung von Nachverhandlungen gesehen (vgl. Hellriegel 2002, 56 f.). Es sei möglich, sachgerechtere und ganzheitlichere Planungsergebnisse zu erreichen, die die Interessenlagen der verschiedenen Beteiligten besser berücksichtigen, da alle durch die Entscheidung berührten Interessen wirkungsvoll artikuliert werden (können) (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 78). Salopp formuliert: „Das Konzept der mittlerunterstützten Verhandlungen soll nicht nur vorgegebene zweitbeste Produkte besser an den Mann bringen, sondern durch die Verbesserung des Produktes und seine Abstimmung auf die Bedürfnisse der Letztbetroffenen ihren Verkauf erleichtern“ (Suhr 1990, 116).

Im Vergleich zu abwertenden Strategien beinhaltet Mediation eine *Aufwertung der Verfahrensbeteiligten* (*empowerment*; zu den Arbeitsprinzipien der Würdigung und Mächtigung, vgl. Pelikan 1999, 13 ff.) und wird daher als intelligenter und zufriedenstellendere Form der Konfliktbearbeitung gesehen (vgl. Sander/Hatlapa 1998, 152). Mediation schützt die Streitenden gewissermaßen vor sich selbst und ihren destruktiven Emotionen, eine Rückkehr zur Sachebene ist möglich, auch wenn der Kontext der allseitigen Abwertung nicht immer verlassen werden kann (vgl. ebd., 151).

Die *Verwaltung* begibt sich im Rahmen der Verhandlungen auf die Ebene der Gleichordnung und *verzichtet auf die einseitige Entscheidungsdurchsetzung* (die jedoch als Alternative ständig im Hintergrund vorhanden ist) (vgl. Hellriegel 2002, 168). Sie kann an Objektivität gewinnen, die rechtlich zwar vorgeschriebene, aber in der Praxis maximal eingeschränkte Unbefangenheit der Amtsausübung zurückgewinnen (vgl. Köster 2002, 74). Bisher sieht sich die chronisch unterbesetzte Verwaltung als Sündenbock: Vorhabenträger bemängeln die zu zögerliche Bearbeitung von Vorhaben und die mangelnde Durchsetzungskraft gegenüber den Bürgern, Vorhabengegner kritisieren die inhaltliche Anlehnung

an Vorstellungen des Vorhabenträgers und die mangelnde Widerstandskraft gegen dessen wirtschaftliche und politische Machtstellung, die Politik schlägt sich meist auf eine der beiden Seiten und drängt auf Durchsetzung (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 78). In der Mediation ist es nun nicht (allein) die Behörde, die ihre Haltung zu einem Vorhaben ändern muss, sondern vor allem der Vorhabenträger (vgl. ebd., 79). Dieser wiederum hat angesichts der Aussicht auf eine höhere *Projektsicherheit* und eine schnellere Umsetzbarkeit oft ein Interesse an Mediation (ibd., 80 f.), mit der er oftmals einen mit dem Projekt verbundenen Imageverlust schmälern oder gar in einen Imagegewinn umwandeln kann, wodurch wiederum Kosten (vor allem für Maßnahmen der *public relations*) gespart werden können (vgl. Schillinger 2003, 41). Dies gilt auch für die planende Behörde in der Bauleitplanung.

Schließlich ist die Wahrscheinlichkeit für mehr *Akzeptanz der getroffenen Entscheidung* deutlich größer (vgl. Sünderhauf 1997, 119), da die Gestaltungsmöglichkeiten und der Einfluss der Betroffenen auf die Entscheidungsfindung größer sind. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992 weisen jedoch darauf hin, dass Mediation nicht nur der Akzeptanzbeschaffung dienen darf, denn „[v]on Akzeptanz spricht man [...] schon bei Einstellungen, die nicht von Zustimmung geprägt sind, sondern den Beurteilungsgegenstand nur als noch hinnehmbar erachten“ (Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 82). Vielmehr ist eine gewisse Selbstkritik des Vorhabenträgers bzw. der planenden Behörde vonnöten, es müssen auch Zugeständnisse gemacht werden (ibd., 82 ff.). Dann sind die Vorhabengegner nicht mehr in ihrer Rolle der „Nein-Sager“ gefangen, ihre Einwendungen gegen das Projekt werden eingehend erörtert und es wird gemeinsam nach Lösungen gesucht (vgl. ebd., 68 f.).

Verwaltungen können dem Vorhabenträger regelmäßig nur solche Umweltschutzmaßnahmen aufgeben, die den Regeln oder dem Stand der Technik entsprechen, bei Verhandlungen kann mehr erreicht und als Kompensationsmaßnahme versprochen werden. Auch in der Bauleitplanung ist eine Verpflichtung zu einem *Ausgleich der negativen Umwelteinwirkungen über das gesetzliche Maß hinaus* möglich. So können kreative Lösungen gefunden, Referenzprojekte geschaffen und langfristig eine Steigerung von Umweltstandards erreicht werden (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 90; Schillinger 2003, 39).

Eher als Nebeneffekt kann ein stabilerer *Rechtsfrieden* und damit die Schonung der Rechtsprechungs-Ressourcen erreicht werden (vgl. Schillinger 2003, 37). Mediation kann auch bereits im Verwaltungsverfahren zu einer Effizienzsteigerung führen. Zwar verlängert und verteuert sich die Phase der Entscheidungsvorbereitung, aber durch den

Abbau von Ablehnungshaltungen kann eine zeitliche Verkürzung bis zur Umsetzung des Vorhabens bzw. der Verabschiedung der Bauleitplanung erreicht werden (vgl. Hellriegel 2002, 57f.; Köster 2002, 73; Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen 1995, 7; Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 84). Mediation kann damit also zum *Abbau von Vollzugsdefiziten und Blockaden* beitragen (vgl. Hellriegel 2002, 58). Nicht zuletzt werden auch die betroffenen Bürger vom (Kosten-)Risiko langer Verwaltungsprozesse entlastet (vgl. Ruhs 2005, 130).

Aus den vorgenannten Gründen kann Mediation zum *Attraktivitätsgewinn einer Kommune* beitragen, da die Einbindung von Einwohnern und Gewerbetreibenden zunehmend als Standortfaktor gesehen wird (vgl. Knecht 2010, 138).

Die bisherige Antwort auf zunehmende (Umwelt-)Konflikte war der Abbau von Teiligungsrechten und die Erschwerung der Inanspruchnahme von Rechtsschutz (Zilleßen 1996, 52). So wurden mithilfe der *Beschleunigungsgesetze* vor allem der 1990er Jahre (u. a. Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, Planungsvereinfachungsgesetz, Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) stufenweise Fristen und Präklusionen eingefügt und z. B. die „Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen gegen die so genannten Verkehrsprojekte Deutsche Einheit [...] durch die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts und die sofortige Vollziehbarkeit der Planfeststellungsbeschlüsse verkürzt“ (Kanngießer 2004, 18). Ähnliche Einschnitte in die Öffentlichkeitsbeteiligung werden sicherlich auch im Rahmen des Netzausbaus im Zusammenhang mit der sog. Energiewende hin zu erneuerbaren Energien vorgeschlagen werden bzw. sind schon verabschiedet worden.<sup>13</sup>

Dabei werden von den Vorhabenträgern oftmals nicht die Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern die Mängel der internen Behördensituation als Hauptgründe einer Verzögerung gesehen (vgl. Zilleßen 1996, 53). Zudem führt solcherlei bürgerunfreundliche Verfahrensbeschleunigung eher zu einer Akzeptanzminderung und Verschärfung von Konflikten (vgl. Hellriegel 2002, 20; Claus/Gans 1994). Folge ist, dass sich der Protest aus dem Verfahren auf die Straße verlagert (vgl. Köster 2002, 12), wie am Beispiel der Planung für den Stuttgarter Hauptbahnhof oder die Flugrouten des künftigen Berliner Flughafens in Schönefeld gut zu beobachten ist. Schließlich droht gemäß dem alten Sprichwort „Wo kein Kläger, da kein Richter“ die Bereitschaft der planenden oder über ein

---

<sup>13</sup> Vgl. das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690).

Vorhaben entscheidenden Behörde zu sinken, die Belange Betroffener und der Umwelt zu berücksichtigen (vgl. Zilleßen 1996, 53).

Demgegenüber wird immer wieder der *demokratiethoretische Vorteil der Mediation* genannt. In traditionellen Verwaltungsverfahren gibt es bisher drei Arten der Demokratieverwirklichung. Die *Demokratieverwirklichung durch Verfahrensrechte* bezieht sich auf die Anhörungsrechte, Akteneinsichtsrechte, die Begründungspflicht für Verwaltungsentscheidungen und Ähnliches (vgl. Sünderhauf 1997, 105). Sie wird als nicht ausreichend betrachtet, da nicht alle Betroffenen in diesen Verfahren auch Beteiligte sind (vgl. ebd., 106). Die *Demokratieverwirklichung durch Partizipation Externer* (extern aus Sicht der Verwaltung) meint die Einschaltung von Expertengremien oder Gremien, die den Querschnitt der Bevölkerung darstellen. Diese Gremien werden jedoch meist nicht anlässlich eines konkreten Konfliktes institutionalisiert und treten nicht auf Dauer zusammen, die Verwaltung wirkt bei der Entscheidungsbildung innerhalb der Expertengremien nicht mit und es ist keine Einstimmigkeit gefordert (vgl. ebd., 107), sodass sie nur beratenden Charakter haben können, nicht aber einen Konflikt komplett zu lösen vermögen. Dem gegenüber steht die *Demokratieverwirklichung durch Partizipation Betroffener*, wobei Betroffenheit im weiten Sinne gemeint ist, also nicht nur im Sinne der gesetzlichen Regelungen. In Verwaltungsverfahren erfolgt derlei Partizipation jedoch höchstens bis zum Abschluss eines Vorhabens, meistens nur in Form einer Anhörung oder Erörterung, ohne wirklichen Einfluss der Betroffenen auf die Entscheidungsfindung (vgl. ebd., 108).

Angesichts von Verwaltungsverfahren (und -prozessen) mit einer Dauer von oft zehn Jahren oder mehr, in denen sich ein ursprüngliches Problem schon längst wieder verändert hat, könnte Mediation einen Beitrag zur Demokratisierung der politischen Kultur liefern (vgl. Hehn 2004, 564 f.). So gebe sie die Gesellschaft betreffende Entscheidungen in deren Verantwortung zurück und helfe damit bei der Entstehung und Verbreitung eines „entwickelte[n] Staatsbürgertum[s]“ (Zilleßen 1999, 42), das den staatlichen Amts- und Mandatsträgern nicht die endgültige Verantwortung für politische Entscheidungen abnimmt, jedoch bereit ist, „an diesen Entscheidungen verantwortlich mitzuwirken bzw. auch sie insoweit zu ersetzen, als sie durch die Verhandlungsergebnisse überflüssig geworden sind“ (ebd.; vgl. Proksch 2007, 400). Betont wird „das demokratiefördernde Wesen der Partizipation Betroffener und der besondere demokratische Wert der Einigung im Gegensatz zur Mehrheitsentscheidung“ (vgl. Sünderhauf 1997, 121 ff.). Damit werde auch das Problem umgangen, dass reine Expertenentscheidungen die

normative Grundlage demokratischer Ordnungen verletzen und rein politische Entscheidungen in der Regel zur Verknennung sachlicher Gegebenheiten und zu hohen Folgekosten durch inkonsistente Entscheidungen bzw. ineffiziente Lösungen führen (Renn 1995, 20).

Diese Aussagen sollten jedoch hinterfragt werden, erscheinen sie doch gelegentlich eher als Verkaufsargument für Mediation, um deren Attraktivität (vor allem bei der Politik) zu erhöhen (so bei Köster 2002, 71 f.). Sie beruhen oftmals auf dem *Missverständnis, Mediationsverfahren hätten Demokratieverwirklichung durch Bürgerbeteiligung zum Hauptziel*. Dies ist nicht der Fall, vielmehr dient Betroffenenbeteiligung hier zuvorderst als Mittel der Interessenoptimierung (Sünderhauf 1997, 98). Es handelt sich bei Mediation auch nicht um eine Form unmittelbarer Demokratie, da nicht alle Bürger beteiligt werden (vgl. Schillinger 2003, 62 ff.) und teilnehmende Verbände die Interessen ihrer Mitglieder bzw. Einzelpersonen ihre höchstpersönlichen Interessen vertreten (Sünderhauf 1997, 104). Demokratietheoretische Vorteile sind also eher gering vorhanden bzw. fallen als Nebenprodukt an (vgl. ebd.), z. B. indem der Politikverdrossenheit und Legitimationsverlusten durch Beteiligung der Betroffenen entgegengewirkt wird (vgl. Köster 2002, 24).

Mediation kann daher zwar als Beitrag „zur Wiedergewinnung gesellschaftlicher Eigenständigkeit [...], die unter der Allzuständigkeit des Staates im Sinne von Staatsapparat verloren zu gehen droht“ (Zilleßen 1996, 49) gesehen werden, nicht jedoch als Mittel zur Ausweitung (lokaler) Demokratie. Doch auch die Befürchtung, Mediation schwäche die demokratische Legitimation, ist angesichts der Letztentscheidungsbefugnis der demokratisch legitimierten Behörde nicht begründet (vgl. Sünderhauf 1997, 124). Solcherlei Kritik spricht weniger gegen die Mediation an sich als gegen über das eigentliche Mediationskonzept hinausgehende Versuche, Entscheidungsbefugnisse an die Verhandlungspartner zu delegieren, die bisher rechtlich der Verwaltung zustehen (Gaßner/Holznapel/Lahl 1992, 67).

Der Aspekt der *Partizipation* wird von Mediationsverfahren deutlich besser erfüllt als von herkömmlichen Verwaltungsverfahren. Partizipation zielt dabei nicht auf Quantität ab, denn „[r]ein quantitativ betrachtet, werden alle Partizipationsformen stets nur von Minderheiten wahrgenommen“ (Zilleßen 2009, 735). Entscheidend ist vielmehr die prinzipielle Offenheit für alle, die sich beteiligen wollen (Zilleßen 1999, 32; 2009, 736). Bei der Mediation würde dies die Offenheit für alle beteiligungswilligen Betroffenen bedeuten. Eine Jedermannbeteiligung wäre wohl quasi nie durchführbar, oft auch aus Gründen der Effektivität nicht wünschenswert und auch nicht erforderlich, wenn eine

effektive Betroffenenbeteiligung stattfindet (vgl. Zilleßen 2009, 736). Partizipation meint dabei eigentlich *Mitwirkung*, nicht *Mitentscheidung* (vgl. ebd.), wobei durch erstere selbstverständlich Einfluss auf die Entscheidungsfindung genommen wird. Da Mediation im formellen Sinne nur beratende Funktion hat, muss keine demokratische Legitimationskette vorliegen (vgl. Sünderhauf 1997, 113). Ist die Entscheidung als Ganzes demokratisch legitimiert, können auch nicht demokratisch legitimierte Personen oder Personengruppen an ihrer Findung beratend und informatorisch mitwirken (ebd., 126). Die von den Teilnehmern erlassene Verfahrensordnung der Mediation muss allerdings demokratischen Grundsätzen entsprechen (vgl. ebd., 129).

Je größer der Entscheidungsspielraum der Verwaltung ist (und in Folge der Ausdehnung staatlicher Reglementierung ist dies zunehmend der Fall, vgl. Zilleßen 1999, 34), desto schwächer ist die über das Parlament abgeleitete Legitimation des Verwaltungshandelns. Mediation kann diesen fehlenden Einfluss der Politik durch eine *Rückkopplung der Verwaltung mit den Betroffenen* zumindest teilweise ausgleichen (vgl. Sünderhauf 1997, 122).

Ist die Behörde selbst Vorhabenträger oder steht dieser in einem engen funktionalen Zusammenhang mit der Zulassungsbehörde, kann die Behörde sich im Mediationsverfahren auf ihre Rolle der Vorhabenträgerschaft konzentrieren, da die *Zusammenstellung des Abwägungsmaterials* und damit die Vorbereitung der Abwägung auf den mediativen Aushandlungsprozess verlagert wird (vgl. Gaßner/Holznel/Lahl 1992, 79).

Oft besteht eine gewisse Scheu vor dem förmlichen Gerichtsverfahren, auch weil die Aufnahme eines solchen Verfahrens Öffentlichkeit erzeugt (Schillinger 2003, 38). Die *Hemmschwelle* zu einem Mediationsverfahren kann aufgrund des Vertraulichkeitsgrundsatzes als *geringer* betrachtet werden.

Auf Seiten der Betroffenen ist das Misstrauen gegenüber Mediationsverfahren oft noch am größten und sie achten sehr darauf, dass die Grundbedingungen für eine Teilnahme erfüllt werden. Dies sind die Offenheit aller Angaben über das Vorhaben bzw. die Planung, eine wirkliche Gleichwertigkeit der Beteiligung, das Teilen der Definitions- und Entscheidungsmacht der Verwaltung mit den Betroffenen und die fachlich fundierte Beteiligung an der Auseinandersetzung, die eine echte win-win-Situation<sup>14</sup> möglich erscheinen lässt (vgl. Gaßner/Holznel/

14 Gerade kontradiktorische Verfahren zeichnen sich demgegenüber durch das Vorliegen einer win-lose-Situation aus; „Bei einem Nullsummenspiel zwischen zwei Spielern entspricht der Gewinn eines Akteurs bezüglich dieses einzigen Verhandlungsgegenstandes dem Verlust des anderen Akteurs und umgekehrt; Gewinne des einen und Verlust des

Lahl 1992, 85f.). Entscheidend und grundlegend ist ein ungefähres, relatives (nicht absolutes) Machtgleichgewicht (vgl. Sünderhauf 1997, 44; Rüssel 2010, 58 ff.). Machtfaktoren können einerseits positive Rechtspositionen sein sowie Ansprüche, die durch Gesetze, Verträge und durch die Rechtsprechung begründet sind (vgl. Sünderhauf 1997, 45). Aber auch die öffentliche Wahrnehmung und Meinungsbeeinflussung in einem konkreten Fall, der allgemeine Ruf der Konfliktpartei in der Öffentlichkeit, die personelle und finanzielle Ausstattung der Konfliktparteien sowie der Besitz von und der Zugang zu Informationen können die Machtstellung eines Teilnehmers beeinflussen (vgl. Sünderhauf 1997, 46, 230).

Wichtig ist allerdings, dass „[r]esources' are not the same as 'negotiation power'. Negotiation power is the ability to persuade someone to do something [...] Whether your resources give you negotiating power will depend on the context – on who you are trying to persuade, and what you want them to do” (Fisher/Ury 1999, 188).

Fisher und Ury entwickelten im Rahmen des *Harvard Negotiation Project* das Konzept der sog. *BATNA* – der *Best Alternative To a Negotiated Agreement* (vgl. Fisher/Ury 1999, 103 ff.). Die Alternative zur Verhandlung bzw. zum Verhandlungsergebnis definiert dabei die Verhandlungsmacht der jeweiligen Konfliktpartei: „The better your BATNA, the greater your power. [...] The relative negotiating power of two parties depends primarily upon how attractive to each is the option of not reaching agreement” (ebd., 106). Je attraktiver die Alternative des zu erreichenden Ergebnisses außerhalb der Mediation (also vor allem die Beschreitung des Rechtsweges oder die Geltendmachung gesetzlicher Ansprüche, aber auch die Aktivierung der Öffentlichkeit sowie Demonstrationen und Blockaden, vgl. Sünderhauf 1997, 229 f.; Striegnitz 1994, 24) ist, desto größer ist also die Verhandlungsmacht. Jedem Beteiligten sollte der Druck zur Konsensfindung ständig vor Augen stehen: „Schlimmer geht es immer“ (Gaßner/Holzner/Lahl 1992, 90). Nehmen die Konfliktparteien erst einmal an der Mediation teil, so stehen sie unter einem gewissen Zugzwang, die Verhandlungen nicht zu verlassen. Zwar bleibt ein Rückzug jederzeit möglich, jedoch wäre dieser unklug, wenn mit ihm nur ein kurzfristiger publizistischer Erfolg, aber ein langfristig schlechtes Image verbunden wäre (vgl. ebd., 91).

Teilweise ist mit der Androhung des Rückzugs erst die wichtigste Begründung für ein ungefähres Machtgleichgewicht gegeben. So hat die Verwaltung stets ein Rückholrecht des Verfahrens (vgl. Hellriegel 2002, 123),

das Verlassen der Verhandlung und die einseitig-hoheitliche Entscheidung sind also die BATNA der Verwaltung (vgl. Sünderhauf 1997, 229 f.).

Schließlich muss das Machtgleichgewicht durch die Verfahrensregeln der Mediation sichergestellt sein, d. h. es werden Verabredungen über den Zugriff auf Informationen (vor allem solche im Besitz der Verwaltung und des Vorhabenträgers) und über den Sachbeistand bzw. die Gutachtenvergabe getroffen. Inhaltlich muss, auch und gerade durch den aktiven Mediator, gewährleistet sein, dass keine einseitig belastenden Ergebnisse zugelassen werden (vgl. Gaßner/Holzsnigel/Lahl 1992, 90). Zu große Machtunterschiede bzw. eingeschränkte Selbstverantwortlichkeit der Beteiligten wären damit ein Ausschlusskriterium für Mediation.

Die Vorteile der Mediation liegen aus *Teilnehmersicht* für die *Verwaltung* in einer Optimierung der Entscheidungsgrundlage und geringerem Aufwand (z. B. bei der Bearbeitung von Beschwerden) sowie in der (auch inner- und zwischenbehördlichen) Vertrauensförderung (vgl. Kanngießer 2004, 60). Der *Vorhabenträger*, der die Konflikthaftigkeit seines Vorhabens bzw. einer Planung nicht immer vorhersehen kann, bekommt eine frühe Rückmeldung und damit mehr Planungssicherheit für das in der Mediation verhandelte Ergebnis, womit auch Kosten gesenkt werden können (vgl. ebd., 62). Die *Vorhabengegner* erfahren eine Stärkung ihrer Position und haben frühzeitig Einfluss auf die Planung sowie auf die Vergabe von Gutachten etc. (vgl. ebd.). Für alle Teilnehmer einer Mediation kann sich die Gefahr von Imageverlusten verringern.

Auch eine gescheiterte Mediation führt in der Regel zur Klärung der Positionen und vermutlich wenigstens in Teilen zum Verdeutlichen der Interessen, sodass zu erwarten ist, dass die Klärung der verbliebenen Streitpunkte in einem möglichen anschließenden Gerichtsverfahren vereinfacht wird.

## 6.2 Nachteile

Mediation ist *nicht als Regelverfahren* der Entscheidungsfindung geeignet, sondern sollte nur in speziellen Konfliktfällen angewendet werden, in denen Mehrheitsentscheidungen nicht durchsetzbar sind, weil die Beteiligten sich gegenseitig blockieren (vgl. Sünderhauf 1997, 121).

Allgemein wird kritisiert, die Richtigkeit eines Vorhabens hänge nicht von der Zustimmung beteiligter Dritter oder des Antragstellers ab, „[d]ie Akzeptanz einer Entscheidung allein ist [...] zum Maßstab der

Richtigkeit ungeeignet“ (Steinberg 1990, 299), genau dieser Maßstab werde jedoch an die Ergebnisse eines Mediationsverfahrens angelegt.

Wie im *Abschnitt 4.1* bereits dargestellt, bewegt sich Mediation im öffentlichen Bereich stets in einem *Spannungsfeld zwischen Privatautonomie* als Kernkriterium der mediativen Entscheidungsfindung einerseits und dem *Legalitätsprinzip* als Merkmal des Verwaltungsverfahrens andererseits (vgl. Ferz 2003).

Die *Umweltverbände* sind in Bezug auf Mediation oft skeptisch, sie sehen sich in ihrer Kompromissfähigkeit vor allem aufgrund des hohen (meist ehrenamtlichen) Aufwandes für die (Vorbereitung der) Mediations-sitzungen und der Kosten *überfordert* (vgl. Ludwichowski 2010, 401; Hehn 2004, 564) und geben Informationen und Fakten preis, die sie in einem späteren Gerichtsverfahren hätten verwenden können (vgl. Zilleßen 1996, 25). Daher wird von Seiten der Verbände insbesondere eine gesetzliche Regelung des finanziellen Ausgleichs gefordert (vgl. Ludwichowski 2010, 402). Gleichzeitig müssen die Verbände im Rahmen eines Mediationsverfahrens auf Öffentlichkeit verzichten (vgl. Kanngießner 2004, 63) und von Seiten der Politik wird oftmals schon das Zusammenkommen der Konfliktparteien als Erfolg oder gar als Problemlösung verkauft, sodass die Vorhabengegner später Schwierigkeiten haben, Gehör zu finden (vgl. Ludwichowski 2010, 401). Aus ihrer Sicht ändert eine Einigung in einem konkreten Mediationsverfahren nichts an einer strukturell verfehlten Politik. Die Kritik an dieser wird nach einem abgeschlossenen Verfahren aber schwieriger zu vermitteln sein (ebd., 398).

Einige Verbände lehnen Mediation grundsätzlich ab, da es aus ihrer Sicht stets um Wertvorstellungen und Grundsätzlichkeiten gehe. Andere befürchten, Mediation verkomme zu einem reinen Reparaturwerkzeug des Genehmigungs- bzw. Planungsprozesses, erfülle nur noch eine „*Feuerlöschfunktion*“ (Renn 1995, 33, Hervorhebung durch den Verfasser) in dem Sinne, dass die Durchsetzung des Naturschutzrechts vom Engagement der Naturschutzverbände abhängt (Ludwichowski 2010, 399). Zwar kann durch die Teilnahme an Mediationsverfahren das Image des Verhinderers und Blockierers vermieden werden (vgl. ebd., 402 f.), allerdings werden Vorhabengegner im Zweifel eine gerichtliche Lösung bevorzugen, solange sie Aussicht auf Erfolg haben (vgl. Kanngießner 2004, 64). Im Zweifel ist eine gerichtliche Niederlage den eigenen Mitgliedern leichter zu vermitteln als die Notwendigkeit eines ausgehandelten Kompromisses (vgl. Holznagel 1990, 279). Die *Rückkopplung mit der Basis* ist ein *principal-agent*-Problem, das in der Praxis oft zum Scheitern von Verhandlungen führt: Es ist möglich, dass sich Untergruppen zerstreiten und ein Teil trotz eines gefundenen

Mediationsergebnisses vor Gericht zieht (vgl. Holznagel 1990, 238), was wiederum die Verbindlichkeit eben jenes Ergebnisses torpediert.

Aus Sicht der *Verwaltung* bedeutet jeder Einfluss von Externen auf die Entscheidung in einem Planungs- oder Genehmigungsverfahren eine Einmischung und einen *Verlust an Macht* (Hehn 2004, 563). Verwaltungsverfahren folgen bisher streng formalisierten Ablaufmustern, Abweichungen werden als hinderlich betrachtet und auch in einem späteren Gerichtsverfahren kommt es auf die Einhaltung eben jener Verfahrensvorschriften an (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 77). Oft haben die behördlichen Entscheidungsträger noch zu wenig Wissen und Erfahrungen mit Mediation (vgl. Kanngießler 2004, 60), was zu Unsicherheit in Bezug auf die rechtlichen Grenzen von kooperativen Verfahren und zu *Angst vor Verfahrensfehlern* führt (Hehn 2004, 563). Das Beharren auf Hierarchien und festen Verfahren ist dabei oft eine Art Schutzreflex (vgl. Köster 2002, 161). Das Selbstverständnis der Verwaltung als Hüterin und neutraler Garant des Gemeinwohls führt darüber hinaus zu einer Angst vor und Ablehnung von professionellem Konfliktmanagement (vgl. Kostka 2010, 262). Erst wenn sich, was zunehmend der Fall ist, die alten Handlungsformen als untauglich erwiesen haben, kann ein Umdenken einsetzen, was zum Verlassen der bekannten Verwaltungs- und Politikpfade führen kann (Fietkau 2000, 45 f.). Dies erfordert jedoch einen längerfristigen Lern- und Annäherungsprozess (vgl. Fülgraff 1995, 17; Breidenbach 1998, 84).

Die behördlichen Handlungsspielräume sind aufgrund des Wegfalls der Möglichkeit einseitig-hoheitlichen Handelns erst einmal eingegrenzt (vgl. Holznagel 1990, 273), bipolare Verhandlungen mit einem Vorhabenträger sind nicht mehr möglich, dafür jedoch umfassendere Verhandlungen unter Einschluss der Betroffenen (Kanngießler 2004, 61; Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 78).

Auch besteht die Gefahr, dass Mediation zu oft intensiver *Mehrarbeit* führt, aber dennoch scheitert und das herkömmliche Verfahren fortgesetzt werden muss (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 105; Schillinger 2003, 42 f.). Allerdings hat die Behörde in jedem Fall deutlich bessere Erkenntnisse über die Interessen der Konfliktparteien gewonnen (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 69).

Selbst wenn die Verwaltung für eine Mediation offen ist, muss sie – gerade in der kommunalen Bauleitplanung – immer auch den Einfluss und die *Wünsche der Politik* bzw. der Politiker sowie der (unter politischem Einfluss stehenden) Behördenleiter beachten, denn die Gemeindevertretung hat insbesondere in der Bauleitplanung das

Letztentscheidungsrecht (vgl. Kostka 2010, 359 ff.). Zudem gibt es häufig inter- und intrabehördliche Konflikte (ebd.).

Auch für die (kommunale) *Politik* kann eine Furcht vor *Machtverlust* vor allem durch faktische Bindungen im Mediationsverfahren konstatiert werden (vgl. Fietkau 2000, 50). In rein politischen Konflikten wäre wohl keine Mediation möglich, allein schon aufgrund des Willens zur unbedingten Vermeidung eines Gesichtsverlust und wegen des Beharrens auf Macht und Einfluss in der politischen Arena (vgl. Knecht 2010, 145 f.).

Gerade die kommunale Politik hat die – angesichts der oft *ehrenamtlichen (Laien-)Politiker* in der Gemeindeversammlung – berechtigte Sorge, „daß kommunale Entwicklungen weniger durch Politik als durch Absprachen der Verwaltung mit der Industrie bestimmt werden“ (Köster 2002, 162). Mediation kann dort aufgrund der breiteren Informationssammlung vielleicht sogar hilfreich sein, dennoch wird die Politik einem für sie *neuen* Verfahren stets misstrauisch gegenüberstehen.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass Mediationsverfahren den *politischen Prozess nicht ersetzen* oder außer Kraft setzen können (vgl. Fietkau/Weidner 1994a, 232; Holzinger 1995, 52). Ist das Verfahren beendet, wird wieder zu traditionellen politischen Handlungsformen gegriffen (vgl. Fietkau/Weidner 1994a, 233). Mediation wird stärker vom politischen Prozess beeinflusst als anders herum (ebd., 232; Holzinger 1995, 51). Es besteht die Gefahr der zeitlichen Überholung des Mediationsverfahrens durch Neuwahlen, wodurch ein schon gefundener Konsens unter Umständen nicht mehr eingehalten werden kann (vgl. Ibrom 2010, 125). Auch besteht die Gefahr, dass präjudizierende Entscheidungen durch die Verwaltung oder Politik schon während des Mediationsverfahrens getroffen werden (vgl. Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen 1995, 9). Dies war beispielsweise bei der Mediation zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss der Fall (vgl. Holzinger 1995, 49). Nehmen Vertreter politischer Parteien an einem Mediationsverfahren teil, besteht unabhängig von Wahlen stets die Gefahr, „daß sie es dominieren und mit ihren ‚Rückständen‘ aus [Gemeindevertretungs- oder] Kreistags- und Ausschusssitzungen belasten“ (Fülgraff 1994, 39; vgl. Fietkau/Weidner 1994a, 232). Aufgrund von Überlappungen und Verknüpfungen mit anderen Politikthemen wie z. B. der Industriepolitik haben Politiker oft auch andere Interessen zu beachten als die im Mediationsverfahren behandelten (vgl. Fietkau/Weidner 1994a, 232). Auch sind sich die Gemeindevertreter ihres Letztentscheidungsrechts meist wohl bewusst, betrachten Mediation nur als beratendes Verfahren, das

zwar *Bürgerbeteiligung*, aber eben nicht *Bürgermitbestimmung* darstellt (vgl. Köster 2002, 144).

Aus Sicht der *Betroffenen* besteht der größte Nachteil von Mediation im *Verlust der Nulloption*, also des Verzichts auf das jeweilige Vorhaben bzw. der Verhinderung desselben bzw. der jeweiligen Planung, sodass sie zu Beginn des Mediationsverfahrens die Entscheidung zwischen Verhandeln und Widerstand treffen müssen (vgl. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 87). Gleiches gilt für Verzögerungstaktiken, die nun nicht mehr so leicht angewendet werden können, da sonst das Mediationsverfahren schnell platzt (vgl. Schillinger 2003, 118). Hätten die Betroffenen einen Konfliktgewinn, also einen „Gewinn, den [ein Akteur] aus der Existenz des Konfliktes selbst zieht“ (nicht aus seinem Ausgang!) wäre eine Mediation aus ihrer Sicht eine Verschlechterung ihrer Stellung (vgl. Fietkau 2000, 38).

Ein Problem ist ferner der sog. *Viertschutz*, also der Schutz der von der Konsensfindung Ausgeschlossenen, bzw. „derer [...], die als Dritte nicht erkannt werden, sich nicht zur Geltung bringen, ganz konkret: vielleicht erst später in eine Region übergesiedelt sind“ (Kunig 1990, 50, vgl. ebd., 58 ff.).

# 7 Ausblick: Gesetzliche Regelung der Mediation im öffentlichen Bereich?

Abschließend soll der Frage nachgegangen werden, ob es einer gesetzlichen Regelung der Mediation im öffentlichen Bereich bedarf. Zwar ist die rechtliche Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage aufgrund des Vorbehaltes des Gesetzes denkbar (vgl. Ruhs 2005, 126 f.; Bader 2009, 81; Kanngießer 2004, 231 ff.), sie wird aber in der Literatur meist abgelehnt (vgl. beispielhaft Hellriegel 2002, 98 f.). Aufgrund der notwendigen Flexibilität der Mediationsverfahren und der allgemeinen Tendenz zur Deregulierung ist eine gesetzliche Regelung wohl abzulehnen (vgl. ebd., 21), sofern es sich um ein Gesetz zur detaillierten Ausgestaltung der Mediation im öffentlichen Bereich und nicht nur um eines (wünschenswerten) zur Förderung derselben handelte (vgl. Hess 2008, 140), denn: „Eine bürgerschaftlich orientierte Konfliktregelungs- bzw. Konfliktverfahrensstruktur durch Mediation kann nicht verordnet werden. Sie muss von den Beteiligten selbst gewollt werden. Diese Entwicklung kann jedoch von Staats wegen durch entsprechende gesetzliche Regelungen gefördert werden“ (Proksch 2007, 400). Aus denselben Gründen ist eine gesetzliche Pflicht zur Mediation abzulehnen (vgl. Sünderhauf 1997, 144).

Sinnvoll sind wohl nur Regelungen zur Position des Mediators, zur Eröffnung der Möglichkeit eines Mediationsverfahrens und zu ihrem Anwendungsbereich (Holznagel/Ramsauer 2009, 688; Sünderhauf 1997, 141). Die Beauftragung des Mediators und die Verhandlungsordnung des Mediationsverfahrens können durch (öffentlich-rechtlichen) Vertrag geregelt werden, somit sind diesbezügliche gesetzliche Regelungen nicht notwendig (Hellriegel 2002, 169).

Vereinzelt wurden in der Literatur Entwürfe für ein Gesetz zur (Förderung der) Mediation im öffentlichen Bereich entwickelt (so bei Sünderhauf 1997, 205 ff.). Im Rahmen der Diskussion um die Einführung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches wurde auch die Möglichkeit der Mediation in die Entwürfe aufgenommen (§ 54 Abs. 4 UGB-Professorenentwurf bzw. § 89 UGB-Kommissionsentwurf; vgl. Hellriegel 2002, 155 ff.; Hehn 2004, 553 ff.; Sünderhauf 1997, 188 ff.; Köster 2002, 174 ff.). Allerdings wurde in der Literatur der Vorwurf erhoben, diese

Entwürfe missbrauchten den guten Ruf der Mediation für halbherzige Neuerungen bzw. hätten kaum Auswirkungen auf die Praxis gehabt (Sünderhauf 1997, 203).

Die Bundesregierung legte am 12. Januar 2011 den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Mediation vor, mit dem die Vorgaben der europäischen Mediationsrichtlinie (Richtlinie 2008/52/EG vom 21.05.2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen) umgesetzt werden soll (zum Inhalt des Entwurfs vgl. BT-Drucksache 17/5335). Die Auswirkungen auf die Mediation im öffentlichen Bereich sind denkbar gering (vgl. Guckelberger 2011, 390), der Begriff der Mediation wird in keinerlei verwaltungsrechtliche Normen übernommen, und „[s]elbst wenn die Richter nunmehr gem. § 173 S. 1 VwGO i. V. mit § 278a ZPO den Parteien eine gerichtsnahe bzw. gerichtsinterne Mediation vorschlagen können, wird von diesem Hinweis die außergerichtliche Mediation nicht erfasst“ (ebd., 392), obwohl diese im öffentlichen Bereich wohl der bevorzugte Mediationstyp sein dürfte.<sup>15</sup> Auch auf die Möglichkeit einer Repräsentation bestimmter Interessen wird nicht eingegangen (eine Parallele zu § 14 VwVfG wäre naheliegend; vgl. ebd., 393). Es wirkt, als sei das Verwaltungsrecht bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs schlicht vergessen worden bzw. als traute man sich an diesen Rechtsbereich nicht heran.

---

15 Dieses Problem scheint durch die offenere Formulierung des § 278a ZPO-Entwurfs im Rahmen der Beratung des Gesetzentwurfes im Deutschen Bundestag inzwischen jedoch entschärft worden zu sein (vgl. BT-Drs. 17/8058, 9).

## 8 Fazit

Die Ausführungen in dieser Arbeit haben gezeigt, dass trotz einiger kooperativer Elemente im deutschen Verwaltungsrecht und in der Verwaltungspraxis die herkömmlichen Verwaltungsverfahren weder der zunehmenden Komplexität von Entscheidungen im öffentlichen Bereich noch der gestiegenen Erwartung der Bürger nach Einbeziehung und Mitwirkung gerecht werden.

Es wurde aufgezeigt, dass Mediation als kooperatives, konstruktives Konfliktlösungsverfahren, das den beteiligten Konfliktparteien die Verantwortung zur selbstbestimmten Entscheidungsfindung unter Beteiligung eines neutralen Dritten überlässt, im öffentlichen Bereich durchaus anwendbar ist, auch wenn einige rechtliche Einschränkungen, insbesondere in Fällen der Festschreibung der Mediationsergebnisse durch öffentlich-rechtliche Verträge, zu beachten sind. Letztere Problematik scheint in meinen Augen allerdings eine Scheindebatte zu sein, wurde doch bisher in der Praxis stets auf rechtsverbindliche Verträge verzichtet. In Bezug auf die Grundsätze des Verwaltungsverfahrens wie des Untersuchungsgrundsatzes, des Anhörungsgrundsatzes und des Gebots der Verfahrensfairness kann Mediation sogar einen Fortschritt gegenüber bisherigen Verfahren darstellen (vgl. auch Sünderhauf 1997, 149).

Allerdings dürfte auch ersichtlich sein, dass Mediation das herkömmliche Verwaltungsverfahren (vor allem im Bereich der sog. Massenverwaltung) nicht ersetzen kann, sondern in besonders konfliktträchtigen Fällen eine sinnvolle Ergänzung darstellt (vgl. auch Hellriegel 2002, 31). Mediation ist also kein Königsweg, sondern ein Instrument neben anderen (Fietkau 1998, 190). Die Bauleitplanung auf kommunaler Ebene scheint sich aufgrund ihrer Verwurzelung in der unmittelbaren Lebensumwelt der Bürger besonders zu eignen.

Auch wenn Mediation über vielerlei Potenzial verfügt, bestehen in der Praxis noch einige Hürden. Besonders die Verwaltung hat noch Bedenken, sieht den Anwendungsspielraum für Mediationsverfahren aufgrund der hohen Verrechtlichung des Verwaltungshandelns nicht gegeben und hat aufgrund fehlender Kenntnisse und Erfahrungen oft noch Berührungängste (vgl. Hellriegel 2002, 81). Auch zeigen praktische Erfahrungen, dass eine *Problemassimilation* oftmals deutlich wahrscheinlicher erscheint als eine *Problemlösung* (vgl. Kostka 2010, 369). Die immer wieder angeführten Auswirkungen der Mediation auf die Effizienz von Verwaltungsverfahren wurden bisher nicht empirisch

eindeutig belegt (vgl. Sünderhauf 1997, 145). Überzogenen Erwartungen von Seiten der Betroffenen, Mediationsverfahren garantierten eine umfassende Befriedigung ihrer Interessen, ist entschieden entgegenzutreten, allein schon um späteren Enttäuschungen vorzubeugen.

Verabschiedet man sich jedoch vom Idealbild der Mediation, kann durch die Anwendung mediativer Elemente dennoch ein Mehrwert erreicht werden: Manchmal kann schon der Weg das Ziel sein, indem durch Mediationsverfahren ein besseres Verhandlungsklima erreicht und ein sozialer Lernprozess angestoßen wird (vgl. Hehn 2004, 558). Das Mediationsverfahren im Kreis Neuss endete ohne eine Einigung in der Hauptfrage des Müllentsorgungsverfahrens (vgl. Fülgraff 1994, 60), daher fanden viele Teilnehmer, das Verfahren hätte auf der Ergebnisseite kaum etwas gebracht, doch in Bezug auf Verfahrensaspekte war die Zufriedenheit groß (vgl. Fietkau 1998, 190). Ähnliches wird vom Mediationsverfahren zur Sonderabfalldeponie Münchenhagen berichtet: „Mit der Einrichtung des Münchenhagen-Ausschusses bekam der seit über einem Jahrzehnt zu wesentlichen Teilen über die Medien vermittelte oder vor Gericht ausgetragene Auseinandersetzungsprozess einen gesellschaftlichen Ort“ (Striegnitz 1994, 25).

Angesichts einer zunehmenden Zahl an Mediationsverfahren kann erwartet werden, dass sich das Wissen über Mediation in der deutschen Verwaltungspraxis verbreiten wird. Problematischer als die Einstellung der Verwaltung dürfte vielmehr die kurzfristig orientierte und auf Wählerstimmen fixierte Einstellung der Politik sein, die der Mediation als eher langfristig wirkendem Verfahren vermutlich eher zurückhaltend gegenübersteht, so lange sich nicht ein allgemeiner Trend zur Mediation ergibt, es quasi Mode ist, Mediationsverfahren zu unterstützen. Trotz solcher Schwierigkeiten scheint Mediation immer mehr auf dem Vormarsch zu sein. Es bleibt abzuwarten, ob sie sich auch langfristig durchsetzen wird oder es sich nur um eine vorübergehende Phase handelt, was aus Sicht des Verfassers nicht zu hoffen wäre. Es ist zu vermuten, dass der aktuelle Entwurf eines Mediationsgesetzes in nicht allzu ferner Zukunft durch Regelungen der Mediation im Verwaltungs(prozess)recht ergänzt werden wird (vgl. Guckelberger 2011, 396).

# Bibliographie

- Albrecht, Britta (2001): *Mediation im Arbeitsrecht. Individualarbeitsrecht und Betriebsverfassungsrecht*, Frankfurt a. M. u. a. (Lang).
- Alexander, Nadja/Ade, Juliane/Olbrisch, Constantin (2005): *Mediation, Schlichtung, Verhandlungsmanagement. Formen konsensueller Streitbeilegung*, Münster (Alpmann und Schmidt).
- Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. (1995): *Ergebnisschwerpunkte*, in: dies. (Hrsg.): „Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelungen von Umweltkonflikten“, Bonn (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen), S. 5 ff.
- Bader, Jochen Frank (2009): *Gerichtsinterne Mediation am Verwaltungsgericht*, Berlin (Duncker & Humblot).
- Bamberger, Heinz Georg (2009): *Verfassungsrechtliche und politische Aspekte der Richtermediation*, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 1035 ff.
- Barbian, Thomas (1994): *Professionalisierung und Institutionalisierung von Mediationsverfahren*, in: Dally, Andreas/Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim (Hrsg.): „Mediation als politischer und sozialer Prozeß“, Rehburg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 79 ff.
- von Bargen, Joachim (2009): *Der Richter als Mediator*, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 943 ff.
- ders. (2010): *Konfliktlösung mittels richterlicher Mediation als Alternative zum konventionellen Verwaltungsprozess*, in: *Die Verwaltung* 43,3, S. 405 ff.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 2., völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften).
- Bohne, Eberhard (1990): *Recent Trends in Informal Environmental Conflict Resolution*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 217 ff.
- BRAK-Ausschuss Mediation (1996): *Schlussbericht des BRAK-Ausschusses Mediation*, in: BRAK-Mitteilungen 5/1996, S. 186 ff.

- Breidenbach, Stephan (1995): *Mediation. Struktur, Chancen und Risiken von Vermittlung im Konflikt*, Köln (Schmidt).
- ders. (1998): *Thesen zur Stellung der Mediation im Rechtssystem*, in: Vögele, Wolfgang (Hrsg.): „Mediation – vermitteln – verhandeln – schlichten. Rechtspolitische Chancen kooperativer, vorgerichtlicher Konfliktbearbeitung“, Rehburg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 82 ff.
- Breuer, Rüdiger (1990): *Verhandlungslösungen aus der Sicht des deutschen Umweltschutzrechts*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 231 ff.
- Budäus, Jan Gerrit (2001): *Funktion mittlerunterstützter Aushandlungsprozesse für die Lösung der typischen Interessenkonflikte bei raumbezogenen Planungen*, Frankfurt a. M. u. a. (Lang).
- Bunzel, Arno (2011): *Finanzierung städtebaulicher Folgeinvestitionen als Gegenstand städtebaulicher Verträge*, DVBl. 13/2011, S. 796 ff.
- Büscher, Björn (2005): *Controlling und Mediation*, in: Pitschas, Rainer/Walther, Harald (Hrsg.): „Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, Speyer (DHV), S. 209 ff.
- Claus, Frank (1994): *Konfliktlösungsverfahren in Deutschland*, in: Dally, Andreas/Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim (Hrsg.): „Mediation als politischer und sozialer Prozeß“, Rehburg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 91 ff.
- ders./Gans, Brigitte (1994): *Konfliktmittlung statt Beschleunigung?*, in: Wiedemann, Peter M./Claus, Frank (Hrsg.): „Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung – Praxisberichte“, Taunusstein (Blotner), S. 15 ff.
- Creifelds, Carl (2011): *Rechtswörterbuch*, 20., neu bearbeitete Auflage, München (Beck).
- Deutzmann, Friederike E. (2010): *Umweltmediation*, in: Niedostadek, André (Hrsg.): „Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 73 ff.
- Dienel, Peter C. (2009): *Demokratisch, praktisch, gut: Merkmale, Wirkungen, und Perspektiven der Planungszelle*, Bonn (Dietz).
- Duve, Christian/Eidenmüller, Horst/Hacke, Andreas (2003): *Mediation in der Wirtschaft. Wege zum professionellen Konfliktmanagement*, Köln (Schmidt).

- Ferz, Sascha (2003): Das Spannungsverhältnis Privatautonomie versus Legalitätsprinzip, in: Mehta, Gerda/Rückert, Klaus (Hrsg.): „Mediation und Demokratie. Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen“, Heidelberg (Carl-Auer-Systeme), S. 146 ff.
- Fietkau, Hans-Joachim (1998): Die methodische Eigenständigkeit von Mediationsverfahren, in: Vögele, Wolfgang (Hrsg.): „Mediation – vermitteln – verhandeln – schlichten. Rechtspolitische Chancen kooperativer, vorgerichtlicher Konfliktbearbeitung“, Rehbürg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 184 ff.
- ders. (2000): Psychologie der Mediation. Lernchancen, Gruppenprozesse und Überwindung von Denkblockaden in Umweltkonflikten, Berlin (edition sigma).
- ders./Weidner, Helmut (1994a): Das Neusser Mediationsverfahren: Überblick und erste Forschungsergebnisse, in: Dally, Andreas/Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim (Hrsg.): „Mediation als politischer und sozialer Prozeß“, Rehbürg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 225 ff.
- dies. (1994b): Mediationsverfahren Kreis Neuss, in: Wiedemann, Peter M./Claus, Frank (Hrsg.): „Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung – Praxisberichte“, Taunusstein (Blottner), S. 99 ff.
- Fisher, Roger/Ury, William (1999): Getting to yes. Negotiating an agreement without giving in, 2. Aufl., London (Random House).
- Friedrichsmeier, Hans (2009): Der Rechtsanwalt als Mediator, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), 837 ff.
- Fülgraff, Georges M. (1994): Das Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss, in: Dally, Andreas/Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim (Hrsg.): „Mediation als politischer und sozialer Prozeß“, Rehbürg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 33 ff.
- ders. (1995): Konflikte regeln versus Konsens suchen, in: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (Hrsg.): „Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelungen von Umweltkonflikten“, Bonn (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen), S. 15 ff.
- Gaßner, Hartmut/Holznapel, Bernd/Lahl, Uwe (1992): Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten, Bonn (Economica).
- Gelzer, Konrad/Bracher, Christian-Dietrich/Reidt, Olaf (2004): Bauplanungsrecht, 7. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Köln (Schmidt).

- Glasl, Friedrich (2003): Das Anwendungsspektrum unterschiedlicher Mediationsformen: Ein kontingenztheoretisches Modell, in: Mehta, Gerda/Rückert, Klaus (Hrsg.): „Mediation und Demokratie. Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen“, Heidelberg (Carl-Auer-Systeme), S. 102 ff.
- Glenewinkel, Werner (1999): Mediation als außergerichtliches Konfliktlösungsmodell. Am Beispiel der Trennungs- und Scheidungsmediation in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart (ibidem).
- Gottwald, Walther (2009): Gerichtsnahe Mediation – Erfahrungen und Lehren aus dem Modellprojekt in Niedersachsen, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 963 ff.
- Guckelberger, Annette (2011): Einheitliches Mediationsgesetz auch für verwaltungsrechtliche Konflikte?, in: NVwZ 2011, 7, S. 390 ff.
- Gusy, Christoph (1990): Konfliktmittlung beim Erlass von Verwaltungsvorschriften, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band II: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 109 ff.
- Haft, Fritjof (2000): Verhandlung und Mediation. Die Alternative zum Rechtsstreit, 2. Auflage, München (Beck).
- ders. (2009): Verhandlung und Mediation, in: ders./Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 69 ff.
- Hartmann, Christoph (2009): Sicherung der Vertraulichkeit, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 1087 ff.
- Hehn, Marcus (2004): Mediation im öffentlichen Bereich (Umweltmediation), in: Henssler, Martin/Koch, Ludwig (Hrsg.): „Mediation in der Anwaltspraxis“, Bonn (Deutscher Anwaltverlag), S. 539 ff.
- Hellriegel, Mathias (2002): Mediation im Umweltrecht, Berlin (Duncker & Humblot).
- Hess, Burkhard (2008): Mediation und weitere Verfahren konsensualer Streitbeilegung – Regelungsbedarf im Verfahrens- und Berufsrecht?, München (Beck).
- Hilber, Marc (2006): Die Sicherung der Vertraulichkeit des Mediationsverfahrens, Hamburg (Kovač).

- Hill, Hermann (1995): Mediation im Kontext neuerer Entwicklungen von Recht und Staat, in: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (Hrsg.): „Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelungen von Umweltkonflikten“, Bonn (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen), S. 71 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1990): Verhandlungslösungen und Mittler-einsatz im Bereich der Verwaltung: Eine vergleichende Einführung, in: ders./Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I: Informelle und mittlererunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 13 ff.
- Holzinger, Katharina (1995): Bisherige Erfahrungen mit Mediation in Deutschland. Abfallwirtschaftskonzept Neuss, in: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (Hrsg.): „Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelungen von Umweltkonflikten“, Bonn (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen), S. 47 ff.
- Holznapel, Bernd (1990): Konfliktlösung durch Verhandlungen. Aus-handlungsprozesse als Mittel der Konfliktverarbeitung bei der Ansiedlung von Entsorgungsanlagen für besonders überwachungs-bedürftige Abfälle in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden (Nomos).
- ders./Ramsauer, Ulrich (2009): Mediation im Verwaltungsrecht, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 683 ff.
- Hülsdünker, Birgit (2010): Innerbehördliche Mediation – Erfahrungs-berichte aus der Praxis, in: Niedostadek, André (Hrsg.): „Praxishand-buch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 180 ff.
- Ibrom, Sandra (2010): Mediation im Verkehrsbereich, in: Niedosta-dek, André (Hrsg.): „Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 110 ff.
- Jungk, Robert/Müllert, Norbert R. (1990): Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation, Berlin (Volk und Welt).
- Kanngießer, Antje (2004): Mediation zur Konfliktlösung bei Planfest-stellungsverfahren. Grenzen und Perspektiven, Hamburg (Kovač).
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997): Normative Konflikte in Deutschland. Basiskonsens, Wertewandel und soziale Bewegungen, in: Berger, Peter L. (Hrsg.): „Die Grenzen der Gemeinschaft. Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften“, Gütersloh (Bertels-mann Stiftung), S. 155 ff.

- Kern, Claudia (2005): Mediation und Verwaltungsprozessrecht, in: Pitschas, Rainer/Walther, Harald (Hrsg.): „Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, Speyer (DHV), S. 147 ff.
- Kessen, Stefan (2004): Phasen der Mediation – Interessen und Bedürfnisse als Kernelemente, in: Henssler, Martin/Koch, Ludwig (Hrsg.): „Mediation in der Anwaltspraxis“, Bonn (Deutscher Anwaltverlag), S. 271 ff.
- ders./Troja, Markus (2009): Die Phasen und Schritte der Mediation als Kommunikationsprozess, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 293 ff.
- Knecht, Konstantin (2010): Mediation im Kommunalbereich, in: Niedostadek, André (Hrsg.): „Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 132 ff.
- Koch, Ludwig (2004): Einführung, in: Henssler, Martin/Koch, Ludwig (Hrsg.): „Mediation in der Anwaltspraxis“, Bonn (Deutscher Anwaltverlag), S. 23 ff.
- Koch, Hans-Joachim (2010): Umweltrecht, 3. Auflage, München (Vahlen).
- Köster, Bernd (2002): Die Privatisierung des Bauleitplanverfahrens und der Einsatz von Mediation in den Beteiligungsverfahren, Frankfurt a. M. u. a. (Lang).
- Köstler, Anja (2010): Mediation, München, Basel (Ernst Reinhardt).
- Kostka, Dieter (2010): „Konfliktverdauung“: Hürden für den Einsatz von Mediation im öffentlichen Bereich, in: Niedostadek, André (Hrsg.): „Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 357 ff.
- Kracht, Stefan (2009): Rolle und Aufgabe des Mediators – Prinzipien der Mediation, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 267 ff.
- Kunert, Scrällan (2008): Mediation nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz, in: BRAK-Mitteilungen 2/2008, S. 53 ff.
- Kunig, Philip (1990): Alternativen zum einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandeln, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Planungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 43 ff.
- Leiss, Myrto (2005): Zur Effizienz außergerichtlicher Verfahren im Wirtschaftsrecht. Eine empirische Untersuchung von Verhandlung und Mediation, München (Beck).

- Lembke, Mark (2001): *Mediation im Arbeitsrecht. Grundlagen, Techniken und Chancen*, Heidelberg (Verlag Recht und Wirtschaft).
- Ludwichowski, Ingo (2010): *Mediation aus der Sicht des Naturschutzes*, in: Niedostadek, André (Hrsg.): „Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 394 ff.
- Madigan, Denise/Susskind, Lawrence/Weinstein, Alan (1990): *Vorüberlegungen für eine verbesserte Konfliktbewältigung im Umweltbereich*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 151 ff.
- Mähler, Gisela/Mähler, Hans-Georg (1997): *Mediation – eine interessengerechte Konfliktregelung*, in: Breidenbach, Stephan/Henssler, Martin (Hrsg.): „Mediation für Juristen. Konfliktbehandlung ohne gerichtliche Entscheidung“, Köln (Schmidt), S. 13 ff.
- Maurer, Hartmut (2009): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. überarbeitete und ergänzte Auflage, München (Beck).
- Metzger, Tilman (1997): *Mediation im Nachbar-, Miet- und Verbraucherrecht*, in: Breidenbach, Stephan/Henssler, Martin (Hrsg.): „Mediation für Juristen. Konfliktbehandlung ohne gerichtliche Entscheidung“, Köln (Schmidt), S. 183 ff.
- Michal-Misak, Silvia (2003): *Politische Mediation – ihre Grenzen und Möglichkeiten*, in: Mehta, Gerda/Rückert, Klaus (Hrsg.): „Mediation und Demokratie. Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen“, Heidelberg (Carl-Auer-Systeme), S. 268 ff.
- Montada, Leo/Kals, Elisabeth (2007): *Mediation. Ein Lehrbuch auf psychologischer Grundlage*, Weinheim, Basel (Beltz).
- Nierhauve, Christian (2009): *Standards der Mediation – Best Practice*, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 1173 ff.
- Ortloff, Karsten-Michael (1997): *Richterauftrag und Mediation*, in: Breidenbach, Stephan/Henssler, Martin (Hrsg.): „Mediation für Juristen. Konfliktbehandlung ohne gerichtliche Entscheidung“, Köln (Schmidt), S. 111 ff.
- ders. (2009): *Mediation und Verwaltungsprozess*, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 1007 ff.
- Pelikan, Christa (1999): *Über Mediationsverfahren*, in: dies. (Hrsg.): „Mediationsverfahren. Horizonte, Grenzen, Innensichten“, Baden-Baden (Nomos), S. 11 ff.

- Pfingsten, Karin (1994): Psychologische Aspekte von Mediationsverfahren: Anforderungen an Mediationsteilnehmer/innen, in: Dally, Andreas/Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim (Hrsg.): „Mediation als politischer und sozialer Prozeß“, Rehbürg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 69 ff.
- Pitschas, Rainer (2005): Verwaltungsrechtsschutz durch Gerichtsmediation?, in: ders./Walther, Harald (Hrsg.): „Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, S. 33 ff.
- Proksch, Roland (1998): Mediation – Vermittlung in familiären Konflikten. Einführung von Mediation in die Kinder- und Jugendhilfe, Nürnberg (Institut für Soziale und Kulturelle Arbeit).
- ders. (2007): Mediation. Deeskalation und Entschleunigung durch bewusste Prozessgestaltung, in: Ballreich, Rudi/Fröse, Marlies W./Piber, Hannes (Hrsg.): „Organisationsentwicklung und Konfliktmanagement. Innovative Konzepte und Methoden“, Bern (Haupt), S. 377 ff.
- Ramsauer, Ulrich (1997): Mediation im Umweltrecht, in: Breidenbach, Stephan/Henssler, Martin (Hrsg.): „Mediation für Juristen. Konfliktbehandlung ohne gerichtliche Entscheidung“, Köln (Schmidt), S. 161 ff.
- Renn, Ortwin (1995): Umweltkonflikte und innovative Konfliktregelungen, Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren, in: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (Hrsg.): „Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelungen von Umweltkonflikten“, Bonn (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen), S. 19 ff.
- Risse, Jörg (2003): Wirtschaftsmediation, München (Beck).
- Ruhs, Anna (2005): Implementation der Mediation in den öffentlichen Sektor, in: Pitschas, Rainer/Walther, Harald (Hrsg.): „Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, Speyer (DHV), S. 123 ff.
- Rüssel, Ulrike (2010): Grundlagen der Mediation im öffentlichen Bereich, in: Niedostadek, André (Hrsg.): „Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 52 ff.
- Rüttinger, Bruno/Sauer, Jürgen (2000): Konflikt und Konfliktlösen. Kritische Situationen erkennen und bewältigen, 3., überarbeitete und ergänzte Auflage, Leonberg (Rosenberger).
- Sander, Katharina M.-H./Hatlapa, Christoph (1998): Die Stärken und Chancen der Klientenzentrierten Mediation, in: Vögele, Wolfgang (Hrsg.): „Mediation – vermitteln – verhandeln – schlichten. Rechtspolitische Chancen kooperativer, vorgerichtlicher Konfliktbearbeitung“, Rehbürg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 151 ff.

- Schäfer, Christa D. (2010): Stadtteil- und Gemeinwesenmediation, in: Niedostadek, André (Hrsg.): „Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 240 ff.
- Schillinger, Heike Iris (2003): Mediation im Verwaltungsrecht. Eine Untersuchung der Möglichkeiten mediativer Verfahren in der exekutiven Praxis, Tübingen (Köhler).
- Schmidt, Thorsten Ingo (2011a): Kommunalrecht, in: Bauer, Hartmut/Peine, Franz-Joseph (Hrsg.): „Landesrecht Brandenburg. Studienbuch“, Baden-Baden (Nomos) S. 105 ff.
- ders. (2011b): Kommunalrecht, Tübingen (Mohr Siebeck).
- Schönhauser, Jeannette (2005): Entstaatlichung von Rechtsschutz und wettbewerbsrechtliche Grenzen der gerichtsnahen Mediation, in: Pitschas, Rainer/Walther, Harald (Hrsg.): „Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, Speyer (DHV), S. 89 ff.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1990): Der Konfliktmittler als verfahrensrechtliches Problem, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band II: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 55 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke (1990): Konfliktmittlung bei Verhandlungen und Verwaltungsverfahren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band II: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 29 ff.
- Seidel, Susanne (2010): Planungsmediation – Konfliktvermeidung durch Vermittlung zwischen Bauinvestoren und Behörden, in: Niedostadek, André (Hrsg.): „Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 223 ff.
- Seifert, Heike (2005): Mediation – Eine neue Form der Streitschlichtung, in: Pitschas, Rainer/Walther, Harald (Hrsg.): „Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“, Speyer (DHV), S. 59 ff.
- Sellnow, Reinhard (1995): Bisherige Erfahrungen mit Mediation in Deutschland: Verkehrskonzepte, in: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (Hrsg.): „Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelungen von Umweltkonflikten“, Bonn (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen), S. 53 ff.

- Steinberg, Rudolf (1990): Kritik von Verhandlungslösungen, insbesondere von mittlerunterstützten Entscheidungen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 295 ff.
- Stollmann, Frank (2009): Öffentliches Baurecht, 6. Auflage, München (Beck).
- Striegnitz, Meinfried (1994): Das Mediationsverfahren MÜNCHENHAGEN-AUSSCHUß, in: Dally, Andreas/Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim (Hrsg.): „Mediation als politischer und sozialer Prozeß“, Rehburg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 9 ff.
- Suhr, Dieter (1990): Die Bedeutung von Kompensationen und Entscheidungsverknüpfungen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 113 ff.
- Sünderhauf, Hildegund (1997): Mediation bei der außergerichtlichen Lösung von Umweltkonflikten in Deutschland, Berlin (Rhombos).
- Terpitz, Anja (2010): Mediation – eine Methode für kommunale Fusionsverhandlungen? Fallbeispiel „WERMUDA“, in: Niedosta-dek, André (Hrsg.): „Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich“, Stuttgart u. a. (Boorberg), S. 209 ff.
- Tochtermann, Peter (2008): Die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Mediators, Tübingen (Mohr Siebeck).
- Treiber, Hubert (1990): Über mittlerunterstützte Verhandlungen bei umstrittenen Standortentscheidungen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren“, Baden-Baden (Nomos), S. 267 ff.
- Troja, Markus (2003): Mediation als institutioneller Wandel in der Demokratie, in: Mehta, Gerda/Rückert, Klaus (Hrsg.): „Mediation und Demokratie. Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen“, Heidelberg (Carl-Auer-Systeme), S. 120 ff.
- Trossen, Arthur (2009): Integrierte Mediation, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 987 ff.
- Vetter, Stefan (2004): Mediation und Vorverfahren. Ein Beitrag zur Reform des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens, Berlin (Duncker & Humblot).

- Weidner, Helmut (1994): Politische Prozesse in Mediationsverfahren und deren Umfeld, in: Dally, Andreas/Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim (Hrsg.): „Mediation als politischer und sozialer Prozeß“, Rehburg-Loccum (Evangelische Akademie Loccum), S. 243 ff.
- Wiedemann, Peter M. (1994): Mediation bei umweltrelevanten Vorhaben: Entwicklungen, Aufgaben und Handlungsfelder, in: Wiedemann, Peter M./Claus, Frank (Hrsg.): „Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung – Praxisberichte“, Taunusstein (Blottner), S. 177 ff.
- ders./Claus, Frank (1994): Überblick und Orientierung, in: dies. (Hrsg.): „Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung – Praxisberichte“, Taunusstein (Blottner), S. 10 ff.
- Zilleßen, Horst (1996): Gutachten zur Errichtung einer Institution für Umweltmediation, in: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (Hrsg.): „Errichtung einer Institution für Umweltmediation – Machbarkeitsstudie“, Bonn (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen), S. 14 ff.
- ders. (1999): Mediation als neue Form der Partizipation – eine demokratietheoretische Einordnung der Umweltmediation, in: Pelikan, Christa (Hrsg.): „Mediationsverfahren. Horizonte, Grenzen, Innensichten“, Baden-Baden (Nomos), S. 29 ff.
- ders. (2009): Umweltmediation, in: Haft, Fritjof/Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.): „Handbuch Mediation“, 2. Auflage, München (Beck), S. 729 ff.



# Anhang – Gesetzestexte (Ausschnitte)

Stand: 19. März 2012

Baugesetzbuch (BauGB)

§ 1 Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung

- (2) Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan).
- (4) Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

§ 2 Aufstellung der Bauleitpläne

- (1) Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Der Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen, ist ortsüblich bekannt zu machen.
- (2) Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.
- (3) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten.
- (4) Für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a wird eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden; die Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch ist anzuwenden. Die Gemeinde legt dazu für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist. Die Umweltprüfung bezieht sich auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann. Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen. Wird eine Umweltprüfung für das Plangebiet oder für Teile davon in einem Raumordnungs-, Flächennutzungs- oder Bebauungsplanverfahren durchgeführt, soll die Umweltprüfung in einem zeitlich

nachfolgend oder gleichzeitig durchgeführten Bauleitplanverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden. Liegen Landschaftspläne oder sonstige Pläne nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe g vor, sind deren Bestandsaufnahmen und Bewertungen in der Umweltprüfung heranzuziehen.

§ 2a Begründung zum Bauleitplanentwurf, Umweltbericht  
Die Gemeinde hat im Aufstellungsverfahren dem Entwurf des Bauleitplans eine Begründung beizufügen. In ihr sind entsprechend dem Stand des Verfahrens

1. die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bauleitplans und
2. in dem Umweltbericht nach der Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch die auf Grund der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 ermittelten und bewerteten Belange des Umweltschutzes darzulegen. Der Umweltbericht bildet einen gesonderten Teil der Begründung.

§ 3 Beteiligung der Öffentlichkeit

(1) Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Von der Unterrichtung und Erörterung kann abgesehen werden, wenn

1. ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt oder
2. die Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind.

An die Unterrichtung und Erörterung schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Erörterung zu einer Änderung der Planung führt.

(2) Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können,

dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können und, bei Aufstellung eines Bebauungsplans, dass ein Antrag nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung unzulässig ist, soweit mit ihm Einwendungen geltend gemacht werden, die vom Antragsteller im Rahmen der Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden, aber hätten geltend gemacht werden können. Die nach § 4 Abs. 2 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekannt zu machen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Abs. 2 sind die nicht berücksichtigten Stellungnahmen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.

#### § 4 Beteiligung der Behörden

- (1) Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 zu unterrichten und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 aufzufordern. Hieran schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Äußerung zu einer Änderung der Planung führt.
- (2) Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. Sie haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben; die Gemeinde soll diese Frist bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängern. In den Stellungnahmen sollen sich die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange auf ihren Aufgabenbereich beschränken; sie haben auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebiets bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwä-

gungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen.

- (3) Nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans unterrichten die Behörden die Gemeinde, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die Durchführung des Bauleitplans erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.

#### § 4a Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung

- (1) Die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dienen insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange.
- (2) Die Unterrichtung nach § 3 Abs. 1 kann gleichzeitig mit der Unterrichtung nach § 4 Abs. 1, die Auslegung nach § 3 Abs. 2 kann gleichzeitig mit der Einholung der Stellungnahmen nach § 4 Abs. 2 durchgeführt werden.
- (3) Wird der Entwurf des Bauleitplans nach dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 oder § 4 Abs. 2 geändert oder ergänzt, ist er erneut auszulegen und sind die Stellungnahmen erneut einzuholen. Dabei kann bestimmt werden, dass Stellungnahmen nur zu den geänderten oder ergänzten Teilen abgegeben werden können; hierauf ist in der erneuten Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 hinzuweisen. Die Dauer der Auslegung und die Frist zur Stellungnahme kann angemessen verkürzt werden. Werden durch die Änderung oder Ergänzung des Entwurfs des Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann die Einholung der Stellungnahmen auf die von der Änderung oder Ergänzung betroffene Öffentlichkeit sowie die berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange beschränkt werden.
- (4) Bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung können ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden. Soweit die Gemeinde den Entwurf des Bauleitplans und die Begründung in das Internet einstellt, können die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange durch Mitteilung von Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 und der Internetadresse eingeholt werden; die Mitteilung kann im Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Die Gemeinde hat bei Anwendung von Satz 2 Halbsatz 1 der Behörde oder dem sonstigen Träger öffentlicher Belange auf dessen Ver-

langen einen Entwurf des Bauleitplans und der Begründung zu übermitteln; § 4 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.

- (5) Bei Bauleitplänen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind die Gemeinden und Behörden des Nachbarstaates nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu unterrichten. Abweichend von Satz 1 ist bei Bauleitplänen, die erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Staat haben können, dieser nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu beteiligen; für die Stellungnahmen der Öffentlichkeit und Behörden des anderen Staates, einschließlich der Rechtsfolgen nicht rechtzeitig abgegebener Stellungnahmen, sind abweichend von den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Vorschriften dieses Gesetzbuchs entsprechend anzuwenden. Ist bei Bauleitplänen eine grenzüberschreitende Beteiligung nach Satz 2 erforderlich, ist hierauf bei der Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 hinzuweisen.
- (6) Stellungnahmen, die im Verfahren der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nicht rechtzeitig abgegeben worden sind, können bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben, sofern die Gemeinde deren Inhalt nicht kannte und nicht hätte kennen müssen und deren Inhalt für die Rechtmäßigkeit des Bauleitplans nicht von Bedeutung ist. Satz 1 gilt für in der Öffentlichkeitsbeteiligung abgegebene Stellungnahmen nur, wenn darauf in der Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 zur Öffentlichkeitsbeteiligung hingewiesen worden ist.

#### § 4b Einschaltung eines Dritten

Die Gemeinde kann insbesondere zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten nach den §§ 2a bis 4a einem Dritten übertragen.

#### § 6 Genehmigung des Flächennutzungsplans

- (1) Der Flächennutzungsplan bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde.
- (2) Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder diesem Gesetzbuch, den auf Grund dieses Gesetzbuchs erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht.

- (3) Können Versagungsgründe nicht ausgeräumt werden, kann die höhere Verwaltungsbehörde räumliche oder sachliche Teile des Flächennutzungsplans von der Genehmigung ausnehmen.
  - (4) Über die Genehmigung ist binnen drei Monaten zu entscheiden; die höhere Verwaltungsbehörde kann räumliche und sachliche Teile des Flächennutzungsplans vorweg genehmigen. Aus wichtigen Gründen kann die Frist auf Antrag der Genehmigungsbehörde von der zuständigen übergeordneten Behörde verlängert werden, in der Regel jedoch nur bis zu drei Monaten. Die Gemeinde ist von der Fristverlängerung in Kenntnis zu setzen. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist unter Angabe von Gründen abgelehnt wird.
  - (5) Die Erteilung der Genehmigung ist ortsüblich bekannt zu machen. Mit der Bekanntmachung wird der Flächennutzungsplan wirksam. Ihm ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Flächennutzungsplan berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde. Jedermann kann den Flächennutzungsplan, die Begründung und die zusammenfassende Erklärung einsehen und über deren Inhalt Auskunft verlangen.
  - (6) Mit dem Beschluss über eine Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans kann die Gemeinde auch bestimmen, dass der Flächennutzungsplan in der Fassung, die er durch die Änderung oder Ergänzung erfahren hat, neu bekannt zu machen ist.
- § 10 Beschluss, Genehmigung und Inkrafttreten des Bebauungsplans
- (1) Die Gemeinde beschließt den Bebauungsplan als Satzung.
  - (2) Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 bedürfen der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. § 6 Abs. 2 und 4 ist entsprechend anzuwenden.
  - (3) Die Erteilung der Genehmigung oder, soweit eine Genehmigung nicht erforderlich ist, der Beschluss des Bebauungsplans durch die Gemeinde ist ortsüblich bekannt zu machen. Der Bebauungsplan ist mit der Begründung und der zusammenfassenden Erklärung nach Absatz 4 zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten; über den Inhalt ist auf Verlangen Auskunft zu geben. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, wo der Bebauungsplan eingesehen werden kann. Mit der Bekanntmachung tritt der Bebauungs-

plan in Kraft. Die Bekanntmachung tritt an die Stelle der sonst für Satzungen vorgeschriebenen Veröffentlichung.

- (4) Dem Bebauungsplan ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Bebauungsplan berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde.

## § II Städtebaulicher Vertrag

- (I) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein:
1. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt;
  2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung;
  3. die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;
  4. entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;
  5. entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden.

- (2) Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.
- (3) Ein städtebaulicher Vertrag bedarf der Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschriften eine andere Form vorgeschrieben ist.
- (4) Die Zulässigkeit anderer städtebaulicher Verträge bleibt unberührt.

### § 12 Vorhaben- und Erschließungsplan

- (1) Die Gemeinde kann durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, wenn der Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Beschluss nach § 10 Abs. 1 verpflichtet (Durchführungsvertrag). Die Begründung des Planentwurfs hat die nach § 2a erforderlichen Angaben zu enthalten. Für die grenzüberschreitende Beteiligung ist eine Übersetzung der Angaben vorzulegen, soweit dies nach den Vorschriften des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist. Für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach Satz 1 gelten ergänzend die Absätze 2 bis 6.
- (2) Die Gemeinde hat auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Auf Antrag des Vorhabenträgers oder sofern die Gemeinde es nach Einleitung des Bebauungsplanverfahrens für erforderlich hält, informiert die Gemeinde diesen über den voraussichtlich erforderlichen Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 unter Beteiligung der Behörden nach § 4 Abs. 1.
- (3) Der Vorhaben- und Erschließungsplan wird Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans ist die Gemeinde bei der Bestimmung der Zulässigkeit der Vorhaben nicht an die Festsetzungen nach § 9 und nach der auf Grund von § 9a erlassenen Verordnung gebunden; die §§ 14 bis 18, 22 bis 28, 39 bis 79, 127 bis 135c sind nicht anzuwenden. Soweit der vorhabenbezogene Bebauungsplan auch im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans Festset-

zungen nach § 9 für öffentliche Zwecke trifft, kann gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 enteignet werden.

- (3a) Wird in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan für den Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans durch Festsetzung eines Baugebiets auf Grund der Baunutzungsverordnung oder auf sonstige Weise eine bauliche oder sonstige Nutzung allgemein festgesetzt, ist unter entsprechender Anwendung des § 9 Abs. 2 festzusetzen, dass im Rahmen der festgesetzten Nutzungen nur solche Vorhaben zulässig sind, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet. Änderungen des Durchführungsvertrags oder der Abschluss eines neuen Durchführungsvertrags sind zulässig.
- (4) Einzelne Flächen außerhalb des Bereichs des Vorhaben- und Erschließungsplans können in den vorhabenbezogenen Bebauungsplan einbezogen werden.
- (5) Ein Wechsel des Vorhabenträgers bedarf der Zustimmung der Gemeinde. Die Zustimmung darf nur dann verweigert werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Durchführung des Vorhaben- und Erschließungsplans innerhalb der Frist nach Absatz 1 gefährdet ist.
- (6) Wird der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht innerhalb der Frist nach Absatz 1 durchgeführt, soll die Gemeinde den Bebauungsplan aufheben. Aus der Aufhebung können Ansprüche des Vorhabenträgers gegen die Gemeinde nicht geltend gemacht werden. Bei der Aufhebung kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 angewendet werden.

#### § 13 Vereinfachtes Verfahren

- (1) Werden durch die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt oder wird durch die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem Gebiet nach § 34 der sich aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert oder enthält er lediglich Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a, kann die Gemeinde das vereinfachte Verfahren anwenden, wenn
  1. die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach Landesrecht unterliegen, nicht vorbereitet oder begründet wird und
  2. keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe b genannten Schutzgüter bestehen.

- (2) Im vereinfachten Verfahren kann
1. von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 abgesehen werden,
  2. der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben oder wahlweise die Auslegung nach § 3 Abs. 2 durchgeführt werden,
  3. den berührten Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben oder wahlweise die Beteiligung nach § 4 Abs. 2 durchgeführt werden.
- Wird nach Satz 1 Nr. 2 die betroffene Öffentlichkeit beteiligt, gilt die Hinweispflicht des § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 entsprechend.
- (3) Im vereinfachten Verfahren wird von der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4, von dem Umweltbericht nach § 2a, von der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sowie von der zusammenfassenden Erklärung nach § 6 Abs. 5 Satz 3 und § 10 Abs. 4 abgesehen; § 4c ist nicht anzuwenden. Bei der Beteiligung nach Absatz 2 Nr. 2 ist darauf hinzuweisen, dass von einer Umweltprüfung abgesehen wird.

## Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf)

### § 3 Satzungen

- (1) Die Gemeinde kann ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung kann sie Satzungen nur erlassen, wenn dies in einem Gesetz vorgesehen ist

### § 22 Mitwirkungsverbot

- (1) Der ehrenamtlich Tätige darf weder beratend noch entscheidend mitwirken, wenn die Entscheidung einer Angelegenheit
1. ihm selbst,
  2. einem seiner Angehörigen oder
  3. einer von ihm kraft Gesetzes oder kraft Vollmacht vertretenen natürlichen oder juristischen Person einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann.
- (2) Das Mitwirkungsverbot gilt auch, wenn der ehrenamtlich Tätige
1. bei einer natürlichen Person, einer juristischen Person oder einer Vereinigung, der die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil

- oder Nachteil bringen kann, gegen Entgelt beschäftigt ist und nach den tatsächlichen Umständen, insbesondere der Art seiner Beschäftigung, ein Interessenwiderstreit anzunehmen ist,
2. Mitglied des Vorstandes, des Aufsichtsrats oder eines gleichartigen Organs einer juristischen Person oder einer Vereinigung ist, der die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann, es sei denn, er gehört dem genannten Organ als Vertreter oder auf Vorschlag der Gemeinde an und entgegenstehende Belange Dritter werden durch die Entscheidung nicht unmittelbar berührt, oder
  3. in anderer als öffentlicher Eigenschaft in der Angelegenheit ein Gutachten abgegeben hat oder beratend oder entgeltlich tätig geworden ist.
- (3) Die Mitwirkungsverbote der Absätze 1 und 2 gelten nicht,
1. wenn der Vorteil oder Nachteil nur darauf beruht, dass jemand einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe angehört, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden,
  2. bei Beschlüssen über die Berufung oder Abberufung ehrenamtlich Tätiger,
  3. bei Beschlüssen eines Kollegialorgans, durch die jemand als Vertreter der Gemeinde in Organe der in Absatz 2 Nr. 2 genannten Art entsandt oder aus ihnen abberufen wird, einschließlich der Beschlüsse, durch die Vorschläge für die Berufung in solche Organe gemacht werden, oder
  4. bei gleichzeitiger Mitgliedschaft in der Vertretung einer anderen Gebietskörperschaft oder deren Ausschüssen, wenn ihr durch die Entscheidung ein Vorteil oder Nachteil erwachsen kann.
- (4) Wer annehmen muss, nach Absatz 1 oder 2 von der Mitwirkung ausgeschlossen (befangen) zu sein, hat den Ausschließungsgrund unaufgefordert der zuständigen Stelle anzuzeigen und den Sitzungsraum zu verlassen. Bei einer öffentlichen Sitzung kann er sich in dem für die Zuhörer bestimmten Teil des Sitzungsraumes aufhalten. Er gilt in diesem Fall als nicht anwesend im Sinne dieses Gesetzes. Ob die Voraussetzungen des Absatzes 1 oder 2 vorliegen, stellt im Zweifelsfall bei den von der Gemeindevertretung zu ehrenamtlicher Tätigkeit Verpflichteten die Gemeindevertretung, im Übrigen der Hauptverwaltungsbeamte fest. Verstöße gegen die Offenbarungspflicht sind von der Gemeindevertretung durch Beschluss, vom Hauptverwaltungsbeamten durch einen schriftlichen Bescheid festzustellen.
- (5) Angehörige im Sinne des Absatzes 1 Nr. 2 sind

1. der Ehegatte,
2. Verwandte und Verschwägerte in gerader Linie sowie durch Annahme als Kind verbundene Personen,
3. Geschwister,
4. Kinder der Geschwister,
5. Ehegatten der Geschwister und Geschwister der Ehegatten,
6. Geschwister der Eltern.

Der Ehe im Sinne der Nummern 1, 2 und 5 ist eine auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaft gleichgestellt. Die unter den Nummern 1, 2 und 5 genannten Personen gelten nicht als Angehörige, wenn die Ehe oder die auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaft nicht mehr besteht.

- (6) Die Mitwirkung eines wegen Befangenheit Betroffenen hat die Rechtswidrigkeit des Beschlusses nur dann zur Folge, wenn sie für das Abstimmungsergebnis entscheidend war. Im Übrigen gilt § 3 Abs. 4 Satz 1 entsprechend.

#### § 23 Vertretungsverbot

- (1) Ehrenamtlich Tätige, die in der Gemeindevertretung oder in einem beschließenden Ausschuss mitwirken, dürfen in dem Bereich, in dem sie für die Gemeinde Entscheidungen treffen, Dritte berufsmäßig bei der Geltendmachung von Ansprüchen und Interessen gegenüber der Gemeinde nicht vertreten, es sei denn, dass sie als gesetzliche Vertreter handeln.
- (2) Die Feststellung über das Vorliegen der Voraussetzungen des Absatzes 1 trifft die Gemeindevertretung bei den von der Gemeindevertretung zu ehrenamtlicher Tätigkeit Berufenen, im Übrigen der Hauptverwaltungsbeamte.

### Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

#### § 134 Gesetzliches Verbot

Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt.

#### § 138 Sittenwidriges Rechtsgeschäft; Wucher.

- (1) Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig.
- (2) Nichtig ist insbesondere ein Rechtsgeschäft, durch das jemand unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögen oder der erheblichen Willensschwäche

eines anderen sich oder einem Dritten für eine Leistung Vermögensvorteile versprechen oder gewähren lässt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung stehen.

#### Einführungsgesetz ZPO (EGZPO)

##### § 15a

- (1) Durch Landesgesetz kann bestimmt werden, dass die Erhebung der Klage erst zulässig ist, nachdem von einer durch die Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestelle versucht worden ist, die Streitigkeit einvernehmlich beizulegen
1. in vermögensrechtlichen Streitigkeiten vor dem Amtsgericht über Ansprüche, deren Gegenstand an Geld oder Geldeswert die Summe von 750 Euro nicht übersteigt,
  2. in Streitigkeiten über Ansprüche aus dem Nachbarrecht nach den §§ 910, 911, 923 des Bürgerlichen Gesetzbuchs und nach § 906 des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie nach den landesgesetzlichen Vorschriften im Sinne des Artikels 124 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche, sofern es sich nicht um Einwirkungen von einem gewerblichen Betrieb handelt,
  3. in Streitigkeiten über Ansprüche wegen Verletzung der persönlichen Ehre, die nicht in Presse oder Rundfunk begangen worden sind,
  4. in Streitigkeiten über Ansprüche nach Abschnitt 3 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes.  
Der Kläger hat eine von der Gütestelle ausgestellte Bescheinigung über einen erfolglosen Einigungsversuch mit der Klage einzureichen. Diese Bescheinigung ist ihm auf Antrag auch auszustellen, wenn binnen einer Frist von drei Monaten das von ihm beantragte Einigungsverfahren nicht durchgeführt worden ist.
- (2) Absatz 1 findet keine Anwendung auf
1. Klagen nach den §§ 323, 323a, 324, 328 der Zivilprozessordnung, Widerklagen und Klagen, die binnen einer gesetzlichen oder gerichtlich angeordneten Frist zu erheben sind,
  2. (weggefallen)
  3. Wiederaufnahmeverfahren,
  4. Ansprüche, die im Urkunden- oder Wechselprozess geltend gemacht werden,
  5. die Durchführung des streitigen Verfahrens, wenn ein Anspruch im Mahnverfahren geltend gemacht worden ist,

6. Klagenwegenvollstreckungsrechtlicher Maßnahmen, insbesondere nach dem Achten Buch der Zivilprozessordnung.  
Das gleiche gilt, wenn die Parteien nicht in demselben Land wohnen oder ihren Sitz oder eine Niederlassung haben.
- (3) Das Erfordernis eines Einigungsversuchs vor einer von der Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestelle entfällt, wenn die Parteien einvernehmlich einen Einigungsversuch vor einer sonstigen Gütestelle, die Streitbeilegungen betreibt, unternommen haben. Das Einvernehmen nach Satz 1 wird unwiderleglich vermutet, wenn der Verbraucher eine branchengebundene Gütestelle, eine Gütestelle der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer oder der Innung angerufen hat. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.
- (4) Zu den Kosten des Rechtsstreits im Sinne des § 91 Abs. 1, 2 der Zivilprozessordnung gehören die Kosten der Gütestelle, die durch das Einigungsverfahren nach Absatz 1 entstanden sind.
- (5) Das Nähere regelt das Landesrecht; es kann auch den Anwendungsbereich des Absatzes 1 einschränken, die Ausschlussgründe des Absatzes 2 erweitern und bestimmen, dass die Gütestelle ihre Tätigkeit von der Einzahlung eines angemessenen Kostenvorschusses abhängig machen und gegen eine im Güetermin nicht erschienene Partei ein Ordnungsgeld festsetzen darf.
- (6) Gütestellen im Sinne dieser Bestimmung können auch durch Landesrecht anerkannt werden. Die vor diesen Gütestellen geschlossenen Vergleiche gelten als Vergleiche im Sinne des § 794 Abs. 1 Nr. 1 der Zivilprozessordnung.

## Grundgesetz (GG)

### Art. 3

- (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

## Raumordnungsgesetz (ROG)

### § 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

- (3) Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll

die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip).

#### Gesetz über die Umwelterträglichkeitsprüfung (UVPG)

- § 5 Unterrichtung über voraussichtlich beizubringende Unterlagen  
Sofern der Träger eines Vorhabens die zuständige Behörde vor Beginn des Verfahrens, das der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens dient, darum ersucht oder sofern die zuständige Behörde es nach Beginn des Verfahrens für erforderlich hält, unterrichtet diese ihn entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens und auf der Grundlage geeigneter Angaben zum Vorhaben frühzeitig über Inhalt und Umfang der voraussichtlich nach § 6 beizubringenden Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens; § 14f Abs. 3 ist zu beachten. Vor der Unterrichtung gibt die zuständige Behörde dem Träger des Vorhabens sowie den nach § 7 zu beteiligenden Behörden Gelegenheit zu einer Besprechung über Inhalt und Umfang der Unterlagen. Die Besprechung soll sich auch auf Gegenstand, Umfang und Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie sonstige für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung erhebliche Fragen erstrecken. Sachverständige und Dritte können hinzugezogen werden. Verfügungen der zuständige Behörde oder die zu beteiligenden Behörden über Informationen, die für die Beibringung der Unterlagen nach § 6 zweckdienlich sind, sollen sie diese Informationen dem Träger des Vorhabens zur Verfügung stellen.

#### Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes

- § 10 Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens  
Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. (...)
- § 13 Beteiligte  
(2) Die Behörde kann von Amts wegen oder auf Antrag diejenigen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, als Beteiligte hinzuziehen. Hat der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung für einen Dritten,

so ist dieser auf Antrag als Beteiligter zu dem Verfahren hinzuzuziehen; soweit er der Behörde bekannt ist, hat diese ihn von der Einleitung des Verfahrens zu benachrichtigen.

#### § 14 Bevollmächtigte und Beistände

- (1) Ein Beteiligter kann sich durch einen Bevollmächtigten vertreten lassen. Die Vollmacht ermächtigt zu allen das Verwaltungsverfahren betreffenden Verfahrenshandlungen, sofern sich aus ihrem Inhalt nicht etwas anderes ergibt. Der Bevollmächtigte hat auf Verlangen seine Vollmacht schriftlich nachzuweisen. Ein Widerruf der Vollmacht wird der Behörde gegenüber erst wirksam, wenn er ihr zugeht.
- (2) Die Vollmacht wird weder durch den Tod des Vollmachtgebers noch durch eine Veränderung in seiner Handlungsfähigkeit oder seiner gesetzlichen Vertretung aufgehoben; der Bevollmächtigte hat jedoch, wenn er für den Rechtsnachfolger im Verwaltungsverfahren auftritt, dessen Vollmacht auf Verlangen schriftlich beizubringen.
- (3) Ist für das Verfahren ein Bevollmächtigter bestellt, so soll sich die Behörde an ihn wenden. Sie kann sich an den Beteiligten selbst wenden, soweit er zur Mitwirkung verpflichtet ist. Wendet sich die Behörde an den Beteiligten, so soll der Bevollmächtigte verständigt werden. Vorschriften über die Zustellung an Bevollmächtigte bleiben unberührt.
- (4) Ein Beteiligter kann zu Verhandlungen und Besprechungen mit einem Beistand erscheinen. Das von dem Beistand Vorgetragene gilt als von dem Beteiligten vorgebracht, soweit dieser nicht unverzüglich widerspricht.
- (5) Bevollmächtigte und Beistände sind zurückzuweisen, wenn sie entgegen § 3 des Rechtsdienstleistungsgesetzes Rechtsdienstleistungen erbringen.
- (6) Bevollmächtigte und Beistände können vom Vortrag zurückgewiesen werden, wenn sie hierzu ungeeignet sind; vom mündlichen Vortrag können sie nur zurückgewiesen werden, wenn sie zum sachgemäßen Vortrag nicht fähig sind. Nicht zurückgewiesen werden können Personen, die nach § 67 Abs. 2 Satz 1 und 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren befugt sind.
- (7) Die Zurückweisung nach den Absätzen 5 und 6 ist auch dem Beteiligten, dessen Bevollmächtigter oder Beistand zurückgewiesen wird, mitzuteilen. Verfahrenshandlungen des zurückgewiesenen

Bevollmächtigten oder Beistands, die dieser nach der Zurückweisung vornimmt, sind unwirksam.

§ 17 Vertreter bei gleichförmigen Eingaben

- (1) Bei Anträgen und Eingaben, die in einem Verwaltungsverfahren von mehr als 50 Personen auf Unterschriftslisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter gleich lautender Texte eingereicht worden sind (gleichförmige Eingaben), gilt für das Verfahren derjenige Unterzeichner als Vertreter der übrigen Unterzeichner, der darin mit seinem Namen, seinem Beruf und seiner Anschrift als Vertreter bezeichnet ist, soweit er nicht von ihnen als Bevollmächtigter bestellt worden ist. Vertreter kann nur eine natürliche Person sein.
- (2) Die Behörde kann gleichförmige Eingaben, die die Angaben nach Absatz 1 Satz 1 nicht deutlich sichtbar auf jeder mit einer Unterschrift versehenen Seite enthalten oder dem Erfordernis des Absatzes 1 Satz 2 nicht entsprechen, unberücksichtigt lassen. Will die Behörde so verfahren, so hat sie dies durch ortsübliche Bekanntmachung mitzuteilen. Die Behörde kann ferner gleichförmige Eingaben insoweit unberücksichtigt lassen, als Unterzeichner ihren Namen oder ihre Anschrift nicht oder unleserlich angegeben haben.
- (3) Die Vertretungsmacht erlischt, sobald der Vertreter oder der Vertretene dies der Behörde schriftlich erklärt; der Vertreter kann eine solche Erklärung nur hinsichtlich aller Vertretenen abgeben. Gibt der Vertretene eine solche Erklärung ab, so soll er der Behörde zugleich mitteilen, ob er seine Eingabe aufrechterhält und ob er einen Bevollmächtigten bestellt hat.
- (4) Endet die Vertretungsmacht des Vertreters, so kann die Behörde die nicht mehr Vertretenen auffordern, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen. Sind mehr als 50 Personen aufzufordern, so kann die Behörde die Aufforderung ortsüblich bekannt machen. Wird der Aufforderung nicht fristgemäß entsprochen, so kann die Behörde von Amts wegen einen gemeinsamen Vertreter bestellen.

§ 18 Vertreter für Beteiligte bei gleichem Interesse

- (1) Sind an einem Verwaltungsverfahren mehr als 50 Personen im gleichen Interesse beteiligt, ohne vertreten zu sein, so kann die Behörde sie auffordern, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen, wenn sonst die ordnungs-

mäßige Durchführung des Verwaltungsverfahrens beeinträchtigt wäre. Kommen sie der Aufforderung nicht fristgemäß nach, so kann die Behörde von Amts wegen einen gemeinsamen Vertreter bestellen. Vertreter kann nur eine natürliche Person sein.

- (2) Die Vertretungsmacht erlischt, sobald der Vertreter oder der Vertretene dies der Behörde schriftlich erklärt; der Vertreter kann eine solche Erklärung nur hinsichtlich aller Vertretenen abgeben. Gibt der Vertretene eine solche Erklärung ab, so soll er der Behörde zugleich mitteilen, ob er seine Eingabe aufrechterhält und ob er einen Bevollmächtigten bestellt hat.

#### § 24 Untersuchungsgrundsatz

- (1) Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden.
- (2) Die Behörde hat alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen.
- (3) Die Behörde darf die Entgegennahme von Erklärungen oder Anträgen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, nicht deshalb verweigern, weil sie die Erklärung oder den Antrag in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält.

#### § 28 Anhörung Beteiligter

- (1) Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

#### § 29 Akteneinsicht durch Beteiligte

- (1) Die Behörde hat den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Satz 1 gilt bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens nicht für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung. Soweit nach den §§ 17 und 18 eine Vertretung stattfindet, haben nur die Vertreter Anspruch auf Akteneinsicht.
- (2) Die Behörde ist zur Gestattung der Akteneinsicht nicht verpflichtet, soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt, das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem

Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheim gehalten werden müssen.

- (3) Die Akteneinsicht erfolgt bei der Behörde, die die Akten führt. Im Einzelfall kann die Einsicht auch bei einer anderen Behörde oder bei einer diplomatischen oder berufskonsularischen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Ausland erfolgen; weitere Ausnahmen kann die Behörde, die die Akten führt, gestatten.

### § 30 Geheimhaltung

Die Beteiligten haben Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden.

### § 36 Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

- (1) Ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, darf mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden.
  - (2) Unbeschadet des Absatzes 1 darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden mit
    1. einer Bestimmung, nach der eine Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt (Befristung);
    2. einer Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung);
    3. einem Vorbehalt des Widerrufs oder verbunden werden mit
    4. einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage);
    5. einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage.
  - (3) Eine Nebenbestimmung darf dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen.

#### § 40 Ermessen

Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.

#### § 54 Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags

Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Insbesondere kann die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde.

#### § 55 Vergleichsvertrag

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 Satz 2, durch den eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird (Vergleich), kann geschlossen werden, wenn die Behörde den Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält.

#### § 56 Austauschvertrag

- (1) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 Satz 2, in dem sich der Vertragspartner der Behörde zu einer Gegenleistung verpflichtet, kann geschlossen werden, wenn die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart wird und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient. Die Gegenleistung muss den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen.
- (2) Besteht auf die Leistung der Behörde ein Anspruch, so kann nur eine solche Gegenleistung vereinbart werden, die bei Erlass eines Verwaltungsaktes Inhalt einer Nebenbestimmung nach § 36 sein könnte.

#### § 58 Zustimmung von Dritten und Behörden

- (1) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der in Rechte eines Dritten eingreift, wird erst wirksam, wenn der Dritte schriftlich zustimmt.

### § 59 Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags

- (1) Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist nichtig, wenn sich die Nichtigkeit aus der entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs ergibt.
- (2) Ein Vertrag im Sinne des § 54 Satz 2 ist ferner nichtig, wenn
4. sich die Behörde eine nach § 56 unzulässige Gegenleistung versprechen lässt.

### § 66 Verpflichtung zur Anhörung von Beteiligten

- (1) Im förmlichen Verwaltungsverfahren ist den Beteiligten Gelegenheit zu geben, sich vor der Entscheidung zu äußern.
- (2) Den Beteiligten ist Gelegenheit zu geben, der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen und der Einnahme des Augenscheins beizuwohnen und hierbei sachdienliche Fragen zu stellen; ein schriftlich oder elektronisch vorliegendes Gutachten soll ihnen zugänglich gemacht werden.

## Abschnitt 1a – Verfahren über eine einheitliche Stelle (§§ 71a–71e)

### § 71a Anwendbarkeit

- (1) Ist durch Rechtsvorschrift angeordnet, dass ein Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden kann, so gelten die Vorschriften dieses Abschnitts und, soweit sich aus ihnen nichts Abweichendes ergibt, die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes.
- (2) Der zuständigen Behörde obliegen die Pflichten aus § 71b Abs. 3, 4 und 6, § 71c Abs. 2 und § 71e auch dann, wenn sich der Antragsteller oder Anzeigepflichtige unmittelbar an die zuständige Behörde wendet.

### § 71b Verfahren

- (1) Die einheitliche Stelle nimmt Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen entgegen und leitet sie unverzüglich an die zuständigen Behörden weiter.
- (2) Anzeigen, Anträge, Willenserklärungen und Unterlagen gelten am dritten Tag nach Eingang bei der einheitlichen Stelle als bei der zuständigen Behörde eingegangen. Fristen werden mit Eingang bei der einheitlichen Stelle gewahrt.
- (3) Soll durch die Anzeige, den Antrag oder die Abgabe einer Willenserklärung eine Frist in Lauf gesetzt werden, innerhalb deren die zuständige Behörde tätig werden muss, stellt die zuständige Behörde eine Empfangsbestätigung aus. In der Empfangsbestäti-

gung ist das Datum des Eingangs bei der einheitlichen Stelle mitzuteilen und auf die Frist, die Voraussetzungen für den Beginn des Fristlaufs und auf eine an den Fristablauf geknüpfte Rechtsfolge sowie auf die verfügbaren Rechtsbehelfe hinzuweisen.

- (4) Ist die Anzeige oder der Antrag unvollständig, teilt die zuständige Behörde unverzüglich mit, welche Unterlagen nachzureichen sind. Die Mitteilung enthält den Hinweis, dass der Lauf der Frist nach Absatz 3 erst mit Eingang der vollständigen Unterlagen beginnt. Das Datum des Eingangs der nachgereichten Unterlagen bei der einheitlichen Stelle ist mitzuteilen.
- (5) Soweit die einheitliche Stelle zur Verfahrensabwicklung in Anspruch genommen wird, sollen Mitteilungen der zuständigen Behörde an den Antragsteller oder Anzeigepflichtigen über sie weitergegeben werden. Verwaltungsakte werden auf Verlangen desjenigen, an den sich der Verwaltungsakt richtet, von der zuständigen Behörde unmittelbar bekannt gegeben.
- (6) Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der durch die Post in das Ausland übermittelt wird, gilt einen Monat nach Aufgabe zur Post als bekannt gegeben. § 41 Abs. 2 Satz 3 gilt entsprechend. Von dem Antragsteller oder Anzeigepflichtigen kann nicht nach § 15 verlangt werden, einen Empfangsbevollmächtigten zu bestellen.

#### § 71c Informationspflichten

- (1) Die einheitliche Stelle erteilt auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften, die zuständigen Behörden, den Zugang zu den öffentlichen Registern und Datenbanken, die zustehenden Verfahrensrechte und die Einrichtungen, die den Antragsteller oder Anzeigepflichtigen bei der Aufnahme oder Ausübung seiner Tätigkeit unterstützen. Sie teilt unverzüglich mit, wenn eine Anfrage zu unbestimmt ist.
- (2) Die zuständigen Behörden erteilen auf Anfrage unverzüglich Auskunft über die maßgeblichen Vorschriften und deren gewöhnliche Auslegung. Nach § 25 erforderliche Anregungen und Auskünfte werden unverzüglich gegeben.

#### § 71d Gegenseitige Unterstützung

Die einheitliche Stelle und die zuständigen Behörden wirken gemeinsam auf eine ordnungsgemäße und zügige Verfahrensabwicklung hin; alle einheitlichen Stellen und zuständigen Behörden sind hierbei zu unterstützen. Die zuständigen Behörden

stellen der einheitlichen Stelle insbesondere die erforderlichen Informationen zum Verfahrensstand zur Verfügung.

#### § 71e Elektronisches Verfahren

Das Verfahren nach diesem Abschnitt wird auf Verlangen in elektronischer Form abgewickelt. § 3a Abs. 2 Satz 2 und 3 und Abs. 3 bleibt unberührt.

#### § 72 Anwendung der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren

- (1) Ist ein Planfeststellungsverfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet, so gelten hierfür die §§ 73 bis 78 und, soweit sich aus ihnen nichts Abweichendes ergibt, die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes; die §§ 51 und 71a bis 71e sind nicht anzuwenden, § 29 ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen zu gewähren ist.
- (2) Die Mitteilung nach § 17 Abs. 2 Satz 2 und die Aufforderung nach § 17 Abs. 4 Satz 2 sind im Planfeststellungsverfahren öffentlich bekannt zu machen. Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, dass die Behörde die Mitteilung oder die Aufforderung in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem in örtlichen Tageszeitungen, die in dem Bereich verbreitet sind, in dem sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, bekannt macht.

#### § 73 Anhörungsverfahren

- (4) Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Im Falle des Absatzes 3 Satz 2 bestimmt die Anhörungsbehörde die Einwendungsfrist. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Hierauf ist in der Bekanntmachung der Auslegung oder bei der Bekanntgabe der Einwendungsfrist hinzuweisen.

Traditionelle Verwaltungsverfahren stehen seit längerem und zunehmend in der Kritik. Das klassische Fürsorge-Modell wird vor allem im Umweltbereich nicht mehr akzeptiert. Betroffene Bürger und Verbände wollen verstärkt mitreden und Entscheidungen nicht der Verwaltung und externen Experten überlassen.

Das Verfahren der Mediation wird in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen in einer Vielzahl von öffentlich-rechtlichen Problembereichen eingesetzt. Besonders auf kommunaler Ebene bietet sich ihr Einsatz an.

Diese Arbeit beschäftigt sich aus verwaltungswissenschaftlicher und -rechtlicher Perspektive mit der Mediation im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung. Aufgrund der Innovationsoffenheit und Flexibilität bei gleichzeitiger Komplexität und Kooperationsabhängigkeit des Rechts der Bauleitplanung ist dieses besonders für die Anwendung von Mediation geeignet.

Das Arbeitsheft führt in das Verfahren der Mediation und seine Begriffe ein, beleuchtet die Charakteristika und Mängel des herkömmlichen Verwaltungsverfahrens und widmet sich dann der Mediation im öffentlichen Bereich. Diese wird anhand der Möglichkeit ihres Einsatzes in der Bauleitplanung auf kommunaler Ebene näher dargestellt, ihre Vor- und Nachteile werden gegeneinander abgewogen. Somit gibt dieses Arbeitsheft eine kompakte, aber dennoch detailreiche Übersicht über den aktuellen Stand der Diskussion zur Mediation im öffentlichen Bereich.

**KWI**

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1616-8127  
ISBN 978-3-86956-189-9



9 783869 561899