

ZAU

Zeitschrift für angewandte Umweltforschung

Jahrgang 3 1990 Heft 1

Herausgegeben von
Wilfried Erbguth, Wolfgang Haber, Paul Klemmer,
Reinhard Schultz, Udo Werner



Analytica Verlag

INHALT

ZAU Jg. 3 (1990) H. 1

Umweltdiskussion:

Eine weitere Entscheidung gegen die Umwelt	<i>Karl-Hermann Hübler</i>	5
Die Position des Deutschen Städtetages	<i>Jochen Dieckmann</i>	10
Perspektiven der Wohnungspolitik	<i>Klaus Borchard</i>	13

Analysen und Berichte

Interessenausgleich durch Verhandlungslösungen	<i>Wolfgang Hoffmann-Riem</i>	19
Kooperation statt Konfrontation: Verhandlungen als Mittel der Beilegung von Umweltkonflikten in Japan	<i>Gesine Foljanty-Jost</i>	36
Mediation: Lösung von Umweltkonflikten durch Vermittlung	<i>Meinfried Striegnitz</i>	51
Die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (AGU)	<i>Christian Schütte</i>	63
Epidemiologische Bedeutung der infektiösen Arzneimittelresistenz bei Bakterien (<i>E.coli</i>) aus Schweinebeständen	<i>Andrea Norpoth/ Brigitte Petersen</i>	75
Friedenssicherung und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	<i>Martin Held</i>	88

Tagungsberichte - Veranstaltungshinweise

Veranstaltungshinweise		96
Marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz und ihre Rahmenbedingungen	<i>Thomas Meuser</i>	97
Umweltverträglichkeitsprüfung	<i>Stephan Krieger</i>	98
Kommunale Energiepolitik	<i>Ralph Baumheier</i>	99

Zeitschriftenschau - 'Graue Literatur' - Buchbesprechungen

ZAU Zeitschriftenschau		104
'Graue Literatur'		109
Bernd Page: Bibliographie Umwelt-Informatik	<i>Roland Gabriel</i>	111
Michael Kloepfer: Umweltrecht	<i>Wilfried Erbguth</i>	112
Albert Lorz: Pflanzenschutzrecht	<i>Wilfried Erbguth</i>	112
Karl-Hermann Hübler/Konrad Otto-Zimmermann: Bewertung der Umweltverträglichkeit: Bewertungsmaßstäbe und Bewertungsverfahren für die Umweltverträglichkeitsprüfung	<i>Dieter Bieler</i>	113

Impressum		115
-----------	--	-----

Meinfried Striegnitz*

**Mediation: Lösung von Umweltkonflikten durch Vermittlung
- Praxisbericht zur Anwendung in der Kontroverse um die Sonder-
abfalldeponie Münchehagen -**

Es gibt kaum ein umweltrelevantes Projekt, das nicht von intensiven öffentlichen Kontroversen begleitet wäre. Bisherige Verfahren des Konfliktaustrages haben in hohem Maße Kraft und Zeit gebunden, aber über eine wechselseitige Blockade selten hinausgeführt. Ein in den USA mit positiven Ergebnissen angewandtes kooperatives Verhandlungs- und Vermittlungs-Verfahren, das sog. Mediation, wird inzwischen auch in Westeuropa praktiziert. Meinfried Striegnitz berichtet über Erfahrungen aus dem Pilotprojekt Münchehagen.

1. Zum Umgang mit Umweltkonflikten: Problemanzeigen und Gestaltungsoptionen

Umweltprobleme standen in den beiden letzten Dekaden sowohl in Nordamerika als auch in Europa weit oben auf der politischen Tagesordnung. Ihre Bearbeitung war häufig begleitet von heftigen politischen Konflikten mit hohen sozialen, politischen und nicht zuletzt ökonomischen Kosten für alle beteiligten Seiten. Auch in der Bundesrepublik Deutschland artikuliert sich in den zurückliegenden Jahren verstärkt ein Unbehagen an eingespielten Vorgehensweisen zur Bearbeitung umweltbezogener Probleme. Bei allen unterschiedlichen Akzentuierungen schält sich als Grundlinie der Kritik heraus, daß die Verfahren trotz des erheblichen Arbeits- und Zeitaufwandes, den sie erfordern, als ineffizient angesehen werden, und die erzielten Ergebnisse als suboptimal bewertet werden.

Von kaum zu unterschätzender Bedeutung ist dabei, daß derartige kritische Überlegungen in allen ‚Lagern‘ der verschiedenen Parteien, die an umweltpolitischen Konflikten typischerweise beteiligt sind, angestellt werden. Vereinzelt sind bereits praktische Versuche unternommen worden, aus der reinen Konfrontationshaltung herauszukommen und Verfahren zu entwickeln, die eine interaktive, kooperative Konfliktbearbeitung ermöglichen. Darüber hinaus läßt sich feststellen, daß Neigung und Bereitschaft, weitere Versuche und Entwicklungen in diese Richtung voranzutreiben, in erstaunlicher Breite und an vielen Stellen vorhanden sind.¹ Innerhalb Europas scheint diese Entwicklung in den Niederlanden am weitesten vorangeschritten zu sein. Die dortige Regierung unterstützt mit eigenen Konferenzen und Trainings-Seminaren die Einführung und Anwendung konsensorientierter Problemlösungsverfahren.²

Auch in der theoretischen und wissenschaftlichen Diskussion, insbesondere der Verwaltungs- und der Rechtswissenschaft,³ ist zu beobachten, daß die Praxis informellen Verwaltungshandelns und der Bedarf nach kooperativen, konsentierten Verhandlungslösungen zunehmend zur Kenntnis genommen werden und Fragen nach

* Dipl.-Phys. Meinfried Striegnitz leitet den Arbeitsbereich Ökologie und Umweltpolitik der Evangelischen Akademie Loccum.

1 Vgl. die Diskussion zu diesem Thema und verschiedene Fallbeispiele in Calließ, J./Striegnitz, M. (Hrsg.): Um den Konsens streiten. Neue Verfahren der Konfliktbearbeitung durch Verhandlungen. Rehburg-Loccum 1990. (= Loccum Protokolle 12/89).

2 Vgl. de Soet, M.C.: From Competition to Collaboration. Environmental Decision Making Tools, Used in the USA, Beneficial for the Netherlands? The Hague 1988.

3 Vgl. Hoffmann-Riem, W.: Konfliktmittler in Verhandlungen. Heidelberg 1989.

der Einbindung derartiger Verhandlungsverfahren in die Rechtsordnung diskutiert werden sowie nach Möglichkeiten ihrer verfahrensmäßigen Ausgestaltung und Optimierung gesucht wird.

In den USA und Canada begann vor etwa 15 Jahren eine breite Entwicklung, durch neue Verfahren der Problembearbeitung und Konsensbildung zur Lösung von Konflikten im Umweltbereich zu gelangen.⁴ Kernstück dieser Prozesse sind geeignete strukturierte Verhandlungsverfahren zwischen den verschiedenen beteiligten Konfliktparteien, häufig unter Hinzuziehung eines neutralen *Mediators*. Aufgrund der ganz überwiegend positiven Erfahrungen, die in der Anfangszeit durch die Förderung durch Stiftungen und die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen gewonnen wurden, hat inzwischen die Zahl der Anwendungsfälle erheblich zugenommen, was zu einer zunehmenden Professionalisierung und teilweise auch Kommerzialisierung des Mediation dort geführt hat. Inzwischen gibt es in diesen Ländern einen beträchtlichen Fundus von Erfahrungen, begleitet von einer intensiven methodischen und theoretischen Reflexion und Diskussion der verschiedenen Varianten von Problemlösungsverfahren.⁵

Angepaßt an die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und an die unterschiedlichen Traditionen der jeweiligen politischen Kulturen scheint es einen Bedarf an Verfahren zu geben, die zur Lösung von umweltbezogenen Problemen und Konflikten

- eine direktere Interaktion zwischen den verschiedenen beteiligten Parteien ermöglichen,
- dadurch eine Verständigung ermöglichen darüber, was die jeweils strittigen Punkte sind, also eine gemeinsam getragene Problemdefinition entwerfen als Voraussetzung für
- die gemeinsame Entwicklung von Lösungsoptionen, wobei sich
- durch einen kreativen Entwurfsprozeß möglicherweise auch solche Lösungen gewinnen lassen, bei denen jede Seite mehr gewinnt, als sie alleine, durch einseitiges Handeln je erreichen könnte.

Kooperative, konsentrierte Lösungen von Konflikten, die gegebenenfalls unter Begleitung durch einen neutralen Verfahrens- und Konfliktvermittler gewonnen wurden, versprechen:

- ein im Hinblick auf die Ziele des Umweltschutzes qualitativ gutes Ergebnis,
- ein bezüglich der Interessenkomplexität optimiertes, unter sozial- und rechtsstaatlichen Gesichtspunkten einwandfreies Ergebnis,
- das die Unterstützung aller betroffenen und beteiligten Seiten auf freiwilliger Basis findet
- und dadurch eine rasche Umsetzung der erzielten Ergebnisse gewährleistet.

Im folgenden soll im Sinne eines praxisbezogenen Erfahrungsberichtes über die Vorbereitung, den Ablauf und die Ergebnisse eines Mediation-Workshops berichtet

⁴ Eine Übersicht gibt Bingham, G.: *Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience*. Washington, D.C. 1986.

⁵ Als Auswahl aus der umfangreichen Literatur sei auf folgende Monographien verwiesen: Amy, D.J.: *The Politics of Environmental Mediation*. New York 1987. - Carpenter, S.L./Kennedy, W.J.D.: *Managing Public Disputes*. San Francisco 1988. - Fisher, R./Ury, W.: *Das Harvard-Konzept: sachgerecht verhandeln - erfolgreich verhandeln*. Frankfurt/M. 1984. - Fisher, R./Brown, S.: *Gute Beziehungen: Die Kunst der Konfliktvermeidung, Konfliktlösung und Kooperation*. Frankfurt/M. 1989. - Moore, Ch.W.: *The Mediation Process. Practical Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco 1986. - Susskind, L./Cruikshank, J.: *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York 1987.

werden, den die Evangelische Akademie Loccum zur Vermittlung in kontroversen Fragen im Zusammenhang mit der Sonderabfalldeponie Münchehagen durchgeführt hat.

2. Mediation Fachgespräch Münchehagen

2.1. Grundzüge des Konfliktes um die Sonderabfalldeponie Münchehagen

Die Sonderabfalldeponie Münchehagen liegt außerhalb des gleichnamigen Ortes der niedersächsischen Stadt Rehburg-Loccum ca. 1,2 km von der Landesgrenze zu Nordrhein-Westfalen entfernt. Die Deponie besteht aus zwei Abschnitten, in denen von 1970 bis 1983 insgesamt ca. 400 000 m³ industrieller Abfälle und Sonderabfälle verfüllt wurden. Durch den Abfluß kontaminierter Oberflächenwässer und durch Grundwasserbewegungen kam es zu einem Schadstoffaustrag in die Umgebung. Wiederholt kam es zu Beschwerden der Anlieger und der Nachbargrundstücke nutzende Landwirte wegen Umweltbelastungen durch auf dem Gelände vorgenommene Verbrennungen von Gummi, Kunststoffen, darunter PVC, zweier Deponiebrände und vermuteter illegaler Ablagerungen.

Auch nach der Betriebszeit der Deponie kam es zu Beschwerden seitens der Anlieger, der 1979 gegründeten Bürgerinitiative „Rehburg-Loccumer Bürger gegen Giftmüll!“ sowie der Stadt Rehburg-Loccum über Geruchsbelästigungen, Staubverwehungen und Straßenverschmutzungen. Im Zentrum der Kritik standen die auf der Deponie praktizierten Verfahren der Behandlung kontaminierter Niederschlagswässer und der Wasserhaltung allgemein sowie die Frage des sicheren Einschusses der Abfälle.

Im August 1985 kam es zum Austritt von öligen Flüssigkeiten durch die beim Ausheben der Polder belassene Trennwand aus dem verfüllten Polder II in den offenen, noch unbefüllten vierten Polder. Analysen der dort abgeschöpften Öl-Wasser-Gemische ergaben u.a. in zwei Proben Gehalte von 1125 bzw. 560 µg/kg 2,3,7,8-TCDD. Weder anhand des Einlagerungskatasters noch durch eine im Deponekörper niedergebrachte Sondierung konnte eine Identifizierung der diese Stoffe freisetzenden Abfälle gewonnen werden bzw. deren Herkunft geklärt werden.

Seit Herbst 1985 wurden seitens der zuständigen Landesbehörden und des Landkreises Nienburg Planungs- und Vorarbeiten für die Sicherung der Deponie vorangetrieben, in deren Rahmen in den Folgejahren umfangreiche geologische, hydrogeologische, bodenkundliche und biologische (Untersuchungen von Bioindikatoren und landwirtschaftlichen Produkten) Untersuchungsprogramme durchgeführt wurden. Über die Umsetzung des entwickelten Sicherungskonzeptes wird im Rahmen eines voraussichtlich im Herbst 1990 zu eröffnenden Planfeststellungsverfahrens entschieden.

Über Jahre hinweg war die Gesprächsatmosphäre zwischen den verschiedenen beteiligten und betroffenen Seiten äußerst gespannt und erreichte ihren Höhepunkt in, auch durch äußere Einflüsse bedingten, Strafanträgen und Klagen der Parteien gegeneinander, so daß im Endergebnis eine eigens zu Ermittlungen in dieser Sache eingesetzte Sonderkommission des Landeskriminalamtes Niedersachsen tätig wurde.

Ohne allzusehr in die Details zu gehen, läßt sich verallgemeinernd über die Beziehung der Konfliktparteien untereinander und deren Umgang miteinander festhalten:

- die Situation war geprägt von Mißtrauen und Gesprächsverweigerung;
- der Umgang mit Informationen war von taktischen Überlegungen bestimmt;

- zur Stärkung der eigenen Position in der öffentlichen politischen Diskussion und vor Gericht wurden eigene Gutachter beauftragt und eine Experten-Spirale in Gang gesetzt;
- mit Demonstrationen und gewaltfreien Aktionen wurde die Schließung der Deponie gefordert, die Bürgerinitiative erfuhr breite Unterstützung durch die lokale Öffentlichkeit;
- die Problematik wurde von Medien mit landes- und bundesweitem Verbreitungsgebiet aufgegriffen;
- vereinzelt kam es zu anonymen Sachbeschädigungen und Sabotageakten.

2.2. Konflikt, Vermittlung, Verständigung - Vorarbeiten der Evangelischen Akademie Loccum

Die Evangelische Akademie Loccum hat 1979 einen Arbeitsbereich „Ökologie/Umweltpolitik“ eingerichtet. In diesem Arbeitsfeld wurden seither auch Tagungen zum Themenbereich Abfall, Sonderabfall und Bodenschutz durchgeführt. Dabei wurde der Ansatz verfolgt, möglichst viele der verschiedenen an diesen kontrovers geführten Diskussionen beteiligte Gruppen aus Verwaltung, Wirtschaft, Industrie und Umweltschutzorganisationen zu einer gemeinsamen Problemdiskussion zusammenzuführen. Die Leitidee war dabei diejenige eines Forums, das drängende gesellschaftliche Probleme auf die Tagesordnung setzt, sich in der Durchführung strikt auf eine neutrale Rolle als Ermöglicher, Förderer und Moderator des Gesprächs beschränkt und faire Bedingungen gegenüber allen Beteiligten garantiert. Dabei zeigt sich wiederholt, daß allein durch die Ermöglichung dieser Begegnungen über Trennendes hinweg häufig nach einer offenbar ebenso natürlichen wie notwendigen Phase scharfer wechselseitiger Angriffe und Schuldzuweisungen, die Kontrahenten Feindbilder korrigieren oder abbauen konnten, Punkte gemeinsamen Interesses feststellen, Bereiche übereinstimmender Vorstellungen und Perspektiven einer möglichen Zusammenarbeit entwickeln konnten. Diese mehrfache Beobachtung, daß allein aus der - freilich häufig nicht ganz einfachen - Ermöglichung der Begegnung von Konfliktparteien in einem quasi selbstorganisierenden Prozeß Perspektiven der kooperativen Lösung des gemeinsam interessierenden Problems erwachsen, führte die Evangelische Akademie Loccum zu der Frage, ob sie nicht einerseits die Verpflichtung, andererseits die Möglichkeit hätte, Veranstaltungsformen zu entwickeln, die daraufhin ‚gezüchtet‘ wären, Verständigung, gemeinsame Problembearbeitung und konsensorientierte Problemlösungen zu fördern.

Logische Konsequenz dieser Überlegungen waren die beiden Mediation-Fachgespräche zur Klärung hydrogeologischer Fragen der Sonderabfalldeponie Münchehagen im Oktober 1987 und zur Klärung toxikologischer Fragen im Dezember 1988.⁶ In Planung, Aufbau und Ablauf dieser beiden Veranstaltungen gingen zum einen Tradition und Erfahrung der Evangelischen Akademie Loccum ein, kontroverse Themen gesprächsfähig aufzubereiten, die Konfliktpartner zu einem gemeinsamen Gespräch zusammenzuführen und die Erörterung der Kontroverse zu ermöglichen, zum anderen wurde versucht, Verfahren des in den USA bewährten Mediation von

⁶ Beide Veranstaltungen sind jeweils mit dem vollständigen Planungspapier und dem Ergebnisprotokoll dokumentiert in Striegnitz, M.: Kurzbericht Fachgespräch „Mediation“ Hydrogeologie SAD Münchehagen. Evangelische Akademie Loccum, Rehburg-Loccum 1987. - Striegnitz, M.: Kurzbericht Fachgespräch „Mediation“ Sonderabfalldeponie Münchehagen. Beitrag zur Klärung toxikologischer Fragen im Umfeld der Sonderabfalldeponie Münchehagen. Evangelische Akademie Loccum, Rehburg-Loccum 1988.

Umweltkonflikten hin zu einer konsentierten Problemlösung auf hiesige Verhältnisse anzupassen und fruchtbar zu machen.

Im folgenden soll der Mediation-Workshop-Hydrogeologie näher vorgestellt werden. Es wird zunächst über die spezifischen Arbeits- und Verfahrensweisen in der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung berichtet. Um dies konkreter und plastischer erscheinen zu lassen, werden dabei auch einige interessante Details und Problemstellungen erwähnt, die sich in der Vorbereitung des Workshops ergeben haben. Weiterhin werden inhaltliche Aspekte und die Ergebnisse der Veranstaltung vorgestellt.

2.3. Das Mediation Fachgespräch Hydrogeologie

2.3.1. Ausgangslage

Wie bereits erwähnt konzentrierte sich einer der Schwerpunkte der Auseinandersetzungen auf die Frage nach dem sicheren Einschluß der Abfälle. Die Behauptungen der Genehmigungs- und Überwachungsbehörden, daß ein sicherer Einschluß der Sonderabfälle dadurch gewährleistet sei, daß die als Untergrund anstehenden tonigen Schluffgesteine des Valangin ‚dicht‘ seien, wurden massiv in Zweifel gezogen mit Fragen nach quantifizierten Aussagen zur Dichtigkeit (‚Wie dicht ist dicht genug? Welche Rolle spielen Klüfte, Störungen, Wasserwegsamkeiten?‘). Diese Fragen wurden seit Aushebung der Polder Mitte der siebziger Jahre derart kontrovers und ohne Aussicht auf einvernehmliche Klärung diskutiert, daß Anfang der achtziger Jahre eine rege gutachterliche Tätigkeit einsetzte. Neben dem in den zuständigen Landesbehörden vorhandenem Expertenwissen, vergaben die damalige Betreibergesellschaft, die Stadt Rehburg-Loccum und die Bürgerinitiative „Rehburg-Loccumer Bürger gegen Giftmüll“ jeweils eigene Gutachteraufträge. Die Veröffentlichung dieser Gutachten führte zu einer Verschärfung der Auseinandersetzungen zwischen Öffentlichkeit und Stadt Rehburg-Loccum einerseits und den Genehmigungs-, Aufsichts-, Fach-Behörden andererseits.

Die Befunde können hier im einzelnen nicht referiert werden, in diesem Zusammenhang ist aber von entscheidender Bedeutung, daß in der Öffentlichkeit der Eindruck entstand, daß die Ergebnisse völlig konträr seien und die Befunde inhaltlich eher beliebig seien. Während einerseits der Zustand des Untergrundes als hinreichend ‚dicht‘ erkannt worden sei, sei andererseits bereits eine sich ausbreitende, deponiebürtige Schadstoffwolke identifiziert worden. In der Öffentlichkeit setzte sich der Eindruck fest, daß die Beurteilungen in der Sache sich wohl weniger an den realen Gegebenheiten im Umfeld der Deponie orientierten, vielmehr eher beliebig auf die Erwartungen der jeweiligen Auftraggeber hin ausgerichtet seien. Ein genereller Vertrauensverlust in natur- und ingenieurwissenschaftliche Expertisen einerseits und eine umso nachdrücklichere Berufung auf den eigenen wissenschaftlichen Experten andererseits, sind hier nur zwei Seiten derselben Medaille.

2.3.2. Vorbereitungsprozeß

Für das Gelingen des Mediation Fachgesprächs war eine sorgfältige Vorbereitung von mindestens ebenso großer Bedeutung wie die Investition in die Planung der Veranstaltung selbst. Nach einigen informellen ‚Testballons‘ in Gestalt von vier unverbindlichen Sondierungsgesprächen (mit Vertretern von Umweltministerium, Landesamt für Bodenforschung, Stadt Rehburg-Loccum, Bürgerinitiative) entwickelte die Evangelische Akademie Loccum schriftlich in einem achtseitigen Einladungspla-

pier⁷ die Idee einer Veranstaltung, die den Versuch unternehmen sollte, die jahrelang - ineffizient - geführten Auseinandersetzungen um die Beschreibung und Beurteilung der hydrogeologischen Situation der Sonderabfalldeponie Mönchshagen zu beenden und zum ersten Mal den Versuch zu wagen, alle bisherigen Gutachter zu dieser Thematik sowie alle verwaltungsmäßig Beteiligten oder interessenmäßig Betroffenen zu einem gemeinsamen Tisch zusammenzuführen. In diesem Papier wurden Zielsetzungen, vorgeschlagene Inhalte und methodisches Vorgehen präzise beschrieben, darunter auch Arbeitsverfahren und Rolle des Mediators, der in einer solchen Veranstaltung einen zentralen Platz einnimmt.

Die Zusammenstellung des einzuladenden Teilnehmer-Kreises wurde aufbauend auf die Kenntnis der Konfliktkonstellation von der Evangelischen Akademie Loccum vorgenommen und in Rückkoppelung mit den Eingeladenen ergänzt, wobei auf die paritätische Beteiligung aller im Konflikt involvierten - Bürgerinitiative, Vertreter der verschiedenen Behörden und administrativen Ebenen sowie Wissenschaftler - Wert gelegt wurde.

2.3.3. Abbildung der Konfliktlandschaft

Mit etwa der Hälfte der späteren 32 Teilnehmer wurden Vorbereitungsgespräche geführt, in denen u.a. folgende Fragen angesprochen wurden:

- Welches sind aus Ihrer Sicht die Schlüsselprobleme?
- Was glauben Sie, halten die Konfliktparteien für die Schlüsselprobleme?
- Wer soll zur Teilnahme eingeladen werden?
- Bezüglich welcher Fragen rechnen Sie mit Konflikten oder Kontroversen mit den anderen Teilnehmern?

Durch dieses Verfahren ergab sich relativ rasch nicht nur ein Überblick über das Beziehungsgefüge zwischen den Konfliktparteien untereinander, sondern auch als Momentaufnahme das Abbild einer Konfliktlandschaft, in der sich Bereiche übereinstimmender Auffassungen abgrenzen ließen von Bereichen, in denen unterschiedliche Auffassungen in der Sache vorherrschten, Mißverständnisse und wechselseitige Fehlwahrnehmungen vorlagen. Die Schlüsselprobleme und die jeweiligen dazu eingenommenen Positionen und Interessen wurden deutlich erkennbar. Darauf aufbauend war es relativ einfach, eine Struktur für die inhaltliche Gliederung und Vorgehensweise des Workshops zu entwerfen.

2.3.4. Verfahrensvereinbarungen

Vor dem Hintergrund dieser Vorgespräche wurde die im vorbereitenden Einladungspapier konzipierte Struktur des Mediation-Workshops weiterentwickelt und präzisiert. Der zu besprechende Themenbereich wurde klar umrissen und durch Schlüsselfragen strukturiert. Damit wurden der Themenbereich eingeschränkt und zugleich bestimmte Auseinandersetzungsfelder ausgegrenzt. Dies geschah, um eine der Diskussion und Problembearbeitung förderliche klare inhaltliche Strukturierung zu gewinnen, um die begrenzten Zeitressourcen optimal zu nutzen, aber auch um in der Vergangenheit an anderen Stellen beobachteten Diskussionsfällen zu entgegen.

Die Teilnehmer verständigten sich auf schriftlich fixierte ‚Spielregeln‘ zur Durchführung der Veranstaltung (vgl. Übersicht 1). Diese Verfahrensvereinbarung war vom Veranstalter vorbereitet, zu Beginn der Veranstaltung allen Teilnehmern vorgelegt

Übersicht 1: Verfahrensvereinbarungen

- I. *Ziel der Teilnehmer dieser Veranstaltung ist es, in einem fairen Gesprächs- und Diskussionsprozeß*
 - zu erarbeiten, wieweit Übereinstimmung in der Beschreibung der hydrogeologischen Situation der Sonderabfalldeponie Mönchshagen vorliegt,
 - zu präzisieren, welche Fragen offen sind oder kontrovers beurteilt werden,
 - sich auf Verfahren zu verständigen und diese zu benennen, die geeignet erscheinen, die offenen oder kontroversen Fragen einer Beantwortung zuzuführen.
- II. *Hierzu ist produktive Entwicklungs- und Entwurfsarbeit zu leisten, die mehr erfordert als den bloßen Austausch von Standpunkten. Es bedarf hierzu eines in gewissen Grenzen geschützten Freiraumes, der*
 - die tastende Suche nach neuen Antworten auf die gestellten Fragen,
 - den kreativen Entwurf neuer Ideen,
 - die - zunächst immer versuchsweise - Formulierungen gemeinsam getragener Sichtweisen und Positionen ermöglicht und fördert.
- III. *Im einzelnen wird vereinbart:*
 - Die zu verhandelnde Thematik wird auf Fragen der Hydrogeologie begrenzt.
 - Die Diskussion wird fair und in Achtung vor der Person geführt. Persönliche Angriffe und Schuldzuweisungen werden nicht geduldet.
 - Die Diskussion wird nicht auf Tonträger mitgeschnitten oder in anderer Weise elektronisch aufgezeichnet.
 - Ein schriftliches Stichwort-Protokoll wird nur für interne Zwecke der Arbeitsgruppe geführt. Es wird nicht veröffentlicht.
 - Äußerungen einzelner Teilnehmer während dieses Fachgesprächs dürfen nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der jeweiligen Teilnehmer zitiert werden und dürfen nicht für Verwaltungsvorgänge oder Gerichtsverfahren verwertet werden.
 - Ein Abschlußbericht und ggf. Zwischenberichte über die erzielten Ergebnisse (im Hinblick auf die in I. genannten Ziele) wird erarbeitet und der Öffentlichkeit, Politik/Medien sowie Politik vorgestellt.
 - Entscheidungen über Ergebnisse und Zwischen-/Abschluß-Berichte werden einstimmig getroffen; ggf. sind Minderheitenvoten einzuarbeiten.
 - Informationen über Verlauf und Zwischenergebnisse an Presse-Medien werden nicht vor dem angesetzten Pressegespräch abgegeben.

worden. Sie wurde von den Teilnehmern durchgesprochen und in der hier wiedergegebenen Form einstimmig als verbindlich für das eigene Verhalten angenommen.

Als größtes Hindernis, das einem offenen Austausch und Diskussionsprozeß zwischen den Problembeteiligten und damit einer produktiven Problemlösung entgegenstand, erwies sich in den Vorgesprächen - und auch aus anderen Tagungszusammenhängen wohlbekannt und erwartet - das Bedenken, daß jedes ‚laute Nachdenken‘, jeder Diskussionsbeitrag, der dazu einladen soll, versuchsweise einen ‚unfertigen Ge-

⁷ Vgl. Anm. 6.

danken' gemeinsam zu Ende zu denken und dadurch dessen Stichhaltigkeit zu prüfen, seine Stärken und Schwächen zu entdecken und auf diesem Wege neue, gegebenenfalls weiterführende Anregungen zu gewinnen, daß derartige unverzichtbaren Elemente jeder fruchtbaren Diskussion anderntags als Tatsachenbehauptung und Festlegung in den Medien finden lassen würden und möglicherweise nachteilige Vorgänge innerhalb der Verwaltung oder gar juristische Schritte nach sich ziehen könnten. Diese Bedenken wurden aufgenommen, indem zum einen das ihnen zugrundeliegende Interesse und Anliegen an einer Offenheit ermöglichenden Schutzraum in den Vorgesprächen thematisiert wurde und zum anderen für die Veranstaltung seitens der Akademie die erwähnte Verfahrensvereinbarung vorgeschlagen wurde.

Die Verfahrensvereinbarung (Übersicht 1) umreißt in ihrem ersten Abschnitt die Grobziele der Veranstaltung, beschreibt in einem zweiten Abschnitt den Prozess der Antwortsuche auf die gestellten Fragen als produktive und kreative Entwicklungs- und Entwurfsarbeit, die notwendigerweise in gewissen Grenzen einer inneren Offenheit und eines geschützten Freiraums bedürfe. In einem dritten Abschnitt wird eine Operationalisierung in einzelne konkrete Maßnahmen vorgetragen, worunter zunächst vermeintliche Selbstverständlichkeiten aufgezählt werden, wie die Selbstverpflichtung auf Fairneß und Achtung vor der Person im Umgang miteinander und die Versicherung, daß persönliche Angriffe und Schuldzuweisungen nicht geduldet würden. Als wichtigstes Element im Rahmen dieser Vereinbarung wurde festgelegt: „Äußerungen einzelner Teilnehmer während dieses Fachgespräches dürfen nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der jeweiligen Teilnehmer zitiert werden und dürfen nicht für Verwaltungsvorgänge oder Gerichtsverfahren verwertet werden.“

Die Vereinbarung der Verfahrensgrundsätze und insbesondere die Nicht-Weitergabe- bzw. Nicht-Verwertungsklausel war die entscheidende Hilfe, um Vorbehalte und Sperrn zu überwinden, die einem offenen Gespräch im Wege standen. Diese Gestaltung des Schutzrahmens war ausschlaggebend für die Herstellung einer Atmosphäre von bis dahin zwischen den beteiligten Personen ungekannter Offenheit und sicherte eine tragfähige Grundlage für eine solide Problemdiskussion.

2.3.5. Rolle des Mediators

Dem Moderator oder Mediator fielen in der Durchführung der Veranstaltung insbesondere folgende Aufgaben zur Anbahnung einer Verständigung in der Sache zu:

- die Rahmenbedingungen für gelingende Kommunikation und wechselseitiger Verständigung zu gewährleisten;
- eine gemeinsam getragene Problembeschreibung zu erarbeiten und damit eine Verständigung über die zu behandelnden Fragen zu erzielen;
- die Wahrnehmung und ein Verständnis zu fördern für die Interessen, Anliegen und Befürchtungen der jeweils anderen Konfliktpartei;
- den Entwurf neuer Ideen für die Entwicklung von Lösungen und die Überwindung von Problemen zu fördern.

2.3.6. Protokoll und Information der Öffentlichkeit

Vom Gesamtverlauf der Veranstaltung wurde ein Protokoll erstellt, das zusammenfassend den inhaltlichen Gang der Diskussion dokumentiert und die erzielten Ergebnisse festhält.⁸ Jeweils zwei oder drei Teilnehmer/-innen protokollierten die

⁸ Vgl. Anm. 6.

einzelnen Abschnitte der Veranstaltung und formulierten jeweils Entwurfsfassungen für die entsprechenden Abschnitte des Protokolls. Diese wurden im Plenum der Veranstaltung durchgesprochen und dann im Konsens aller Beteiligten verabschiedet. Minderheitsvoten erwiesen sich als nicht erforderlich, obwohl sie als Möglichkeit in dem Planungspapier ausdrücklich vorgesehen waren. Daß hiervon nicht Gebrauch gemacht werden mußte, liegt zum einem darin begründet, daß eine beachtliche inhaltliche Übereinstimmung erzielt werden konnte, zum anderen darin, daß für noch offene Fragen zunächst eine gemeinsame Beschreibung der fraglichen oder strittigen Punkte gegeben werden konnte, darauf aufbauend ein Konsens dahingehend erreicht wurde, daß und teilweise auch durch welche Verfahren oder Herangehensweisen diese Fragen zu klären seien.

Wie der Diskussions- und Verständigungsprozeß im Interesse seiner inhaltlichen Offenheit eines nichtöffentlichen Schutzraumes bedarf, so bedürfen die dadurch erzielten Ergebnisse im Interesse ihrer Wirksamkeit einer breiten Veröffentlichung und geeigneter Maßnahmen zum Transfer der Ergebnisse in die Öffentlichkeit und in den politischen Raum. Es wurde daher verabredet, die Ergebnisse, unter Mitwirkung der Veranstaltungsteilnehmer, zunächst dem Landesumweltminister sowie den regionalen Abgeordneten der beiden großen Landtagsfraktionen vorzustellen und zu erläutern und im Anschluß daran in einer Pressekonferenz den Medien und der interessierten Öffentlichkeit vorzutragen.

2.3.7. Ergebnisse

Der Mediation-Workshop über Hydrogeologie hat eine jahrelange Kontroverse beendet. Er hat eine gemeinsam getragene Beschreibung des Kenntnisstandes und eine Identifizierung der offenen Fragen geleistet. Damit wurde sowohl eine inhaltliche Klärung erzielt als auch eine Offenheit der Atmosphäre des Umgangs miteinander bewirkt, die für alle Beteiligten die Erarbeitung bzw. die Begleitung der zu entwickelnden Sicherungskonzeptionen erheblich entspannte.

Die gemeinsam vorgenommene Sichtung der Aussagen der vorliegenden Gutachten, der vorhandenen Meßdaten und ihrer Interpretationen, ließ einen Bereich an Übereinstimmung deutlich werden, der für viele Beteiligte überraschend groß war. Durch die Aufarbeitung bisheriger Kontroversen wurde transparent, welches die möglichen Ursachen unterschiedlicher Aussagen und Ergebnisse sein konnten. So zeigte z.B. eine nähere Analyse der in verschiedenen Gutachten eingesetzten unterschiedlichen Meßverfahren zur Bestimmung des gleichen Parameters, daß die jeweiligen Verfahren auf bestimmte Gegebenheiten unterschiedlich empfindlich reagierten. Sie sind nicht nur mit unterschiedlich großen Fehlerbandbreiten behaftet, sondern sie spiegeln daher in unterschiedlichem Maße die Abhängigkeit von sonstigen Einflußgrößen, beinhalten je nach Meßverfahren gleichsam weitere Informationen. Der häufig artikuliert Eindruck, daß mit den verschiedenen Gutachten schlicht Aussage gegen Aussage stehe, relativiert sich dahingehend, daß für eine komplexe Situationsbeschreibung die vorliegenden Aussagen nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen, sondern mit ihren definierten, d.h. eingegrenzten Geltungsbereichen in Kombination und wechselseitiger Ergänzung miteinander zu sehen und zu interpretieren sind.

In der bedeutenden Frage der Bestimmung der Durchlässigkeitsbeiwerte ließ sich schließlich ein Häufungsbereich und eine Bandbreite für die Verteilung der k_f -Werte angeben. Dieses Ergebnis war fachlich wie politisch von erheblicher Bedeutung. Ein jahrelanger Streit über Dichtigkeiten, Durchlässigkeiten, Wasserwegsamkeiten

und die Größenordnung der *KI*-Werte wurde zu einem Abschluß gebracht. Die weitere Fachplanung wurde handlungsfähig, indem sie für ihr weiteres Vorgehen von der Worst-Case-Seite der von den Gutachtern konsensual ermittelten Bandbreite ausgehen konnte. Politisch bedeutete dies, daß ein zentraler Fragenbereich, dessen Beantwortung elementaren Voraussetzungscharakter für die gesamte Planung der Sicherungsmaßnahmen besitzt, nicht mehr umstritten war. Die Sicherungsplanung hing damit an dieser Stelle nicht mehr „in der Luft“, für die weitere Diskussion gab es einen allgemein akzeptierten, gemeinsamen Bezugsrahmen.

2.4. Bilanz der Mediation-Workshops und notwendige Weiterentwicklungen

Das Mediation-Fachgespräch Hydrogeologie diente mehr der Aufarbeitung zurückliegender Kontroversen und der Klärung wissenschaftlich beschreibbarer Sachverhalte, es entspricht in etwa dem, was in der amerikanischen Terminologie als *joint-fact finding* beschrieben wird. Das Mediation-Fachgespräch Toxikologie diente überwiegend der Verständigung über weiterführende, konkrete Maßnahmen zur Bearbeitung einer Problemkonstellation und konnte durch einen Übergang von der Ebene der Auseinandersetzung um Positionen auf die Ebene der Berücksichtigung von Interessen eine *win-lose*-Situation in eine *win-win*-Situation überführen. Aus den gesammelten Erfahrungen ergaben sich einige Problemanzeigen und Anregungen für Weiterentwicklungen, die kurz angerissen werden sollen.

Die beiden Veranstaltungen haben den Beweis erbracht, daß gerade in hochgradig kontroversen und „verfahrenen“ Umweltkonfliktsituationen durch Einschaltung eines neutralen Vermittlers eine Verständigung und kooperativ-konsensuale Problembearbeitung möglich ist. Für die Erprobung war die Beschränkung auf ausgrenzbare Einzelaspekte sinnvoll. Es zeigte sich jedoch, daß zur gleichen Zeit, während einerseits Konflikte in den Themenfeldern Hydrogeologie und Toxikologie bearbeitet werden konnten, sich andererseits neue Konflikte in erheblicher (aber vermeidbarer) Schärfe aufbauen. Zu deren Vermeidung wäre es allerdings erforderlich, Mediation als kontinuierlichen Prozeß zu installieren, der alle Aspekte der Abwicklung des jeweiligen Falles zu begleiten hätte.

Im November 1987 wurde auf Initiative des Niedersächsischen Umweltministers Dr. Werner Remmers der „Münchehagen-Ausschuß“ eingerichtet. Dieser Ausschuß hat insbesondere die Aufgabe, die Kommunikation zu verbessern und den Informationsumschlag zu fördern, die öffentlichen Sitzungen sollen auch eine gewisse informelle Beratungs- und Kontrollfunktion übernehmen. Durch die Einrichtung des Ausschusses hat sich im Vergleich zu früheren Jahren der Informationsfluß deutlich erkennbar verbessert, auch konnte er als regelmäßiger Treffpunkt aller Konfliktparteien eine positive Funktion erfüllen. Dennoch gibt es wiederholt Klagen in diesem Gremium über weiterhin bestehende Mängel im Informationsfluß und über Folgenlosigkeit der Meinungsbildung dort infolge der Kompetenzlosigkeit des Ausschusses. Auch wenn der Ausschuß bisher sicher dazu beigetragen hat, extreme Eskalationen zu verhindern, war er doch mehr eine Arena des konfrontativen Schlagabtausches und konnte jedenfalls eigene Formen der Problembearbeitung ebensowenig entwickeln wie ein Sensorium zur frühzeitigen Identifizierung von in Entstehung begriffenen Problem- und Konfliktsituationen. Er kann in seiner jetzigen Struktur nicht das Organ sein, in dem sich eine übergreifende Verantwortung für eine pflegliche Gestaltung des politisch-gesellschaftlich-technischen Problemlösungsprozesses institutionalisiert. Dies legt die Vermutung nahe, daß hierfür komplexer strukturierte Organisationsformen und differenzierter angepaßte Arbeitsformen erforderlich wä-

ren, um im Interesse aller Beteiligten eine kontinuierliche, vertrauensbildende, sachdienliche und kooperative Problembearbeitung zu ermöglichen.

3. Von der Konfrontation zur Kooperation

Im folgenden sollen in Form von fünf Thesen eine Vielzahl von Beobachtungen und Erfahrungen aus dem Umgang mit den und zwischen den Konfliktparteien der Auseinandersetzung um die Sonderabfalldeponie Münchehagen verallgemeinernd zusammengefaßt werden:

- *Vorhandene Gestaltungsspielräume der Konfliktbehandlung werden nicht ausgeschöpft.* Die Spielräume, die den verschiedenen Konfliktparteien offenstehen, um die Lösung von Problemen voranzutreiben, sind durchaus größer als sie üblicherweise wahrgenommen werden. Sowohl bezüglich Offenheit als auch bezüglich inhaltlicher Beweglichkeit gibt es deutliche Unterschiede in den „Handschritten“ einzelner Behörden. Ein einseitig-hoheitliches Selbstverständnis des Verwaltungshandelns wird regelmäßig selbst zum Problem und behindert letztlich eine effektive Bearbeitung des Sachproblems.
- *Die Addition von Partialrationalitäten ist nicht ausreichend.* Bestimmend für das Verhalten der einzelnen Beteiligten sind ihre jeweiligen Bezugsrahmen und Loyalitäten, in die sie primär eingebunden sind. Relativ zu diesen Bezugssystemen verhalten sich die Konfliktparteien rational. Gemessen an der Erfordernis der Lösung des komplexen Gesamtproblems entsteht durch die Addition dieser Partial-Rationalitäten ein insgesamt suboptimales Muster.
- *Problemkomplexität erfordert Kooperation.* Alle Problem involvierten und Interessengruppen können ihrerseits einschlägige Expertisen erwerben, ggf. durch die Beauftragung von Gutachtern. Die zur Problemlösung erforderliche Sachkompetenz ist auf verschiedenen Fachbehörden und weitere Kompetenzträger verteilt und muß durch geeignete Kooperationsformen integriert werden.
- *Die Verteilung von Machtressourcen erzwingt Kooperation.* Den Konfliktparteien stehen unterschiedliche Machtressourcen in verschiedenen Formen zur Verfügung, wie förmliche Entscheidungsbefugnis, Einsatz rechtlicher Mittel, Zugang zur Öffentlichkeit und Unterstützung durch die Medien, politisches Gewicht etc. Machtbeziehungen sind also nicht eindimensional, jede der genannten Machtressourcen läßt sich in Verhandlungsmacht übersetzen. Die Erfahrung der Macht der anderen Konfliktparteien, das Wissen um ihre Möglichkeiten, Einfluß zu nehmen, läßt Kooperationsbereitschaft entstehen. Sie entsteht damit nicht aus reiner Herzengüte, sondern aus wohlverstandem Eigeninteresse.
- *Konsensuale Problemlösung bedarf eigener Gestaltungsformen.* Zur Handhabung komplexer Problemstrukturen ist die Einschaltung eines neutralen Vermittlerorgans sinnvoll, das sich der Integration der Partialinteressen verpflichtet weiß, Vorbedingungen für gelingende Kommunikation sicherstellt und den kreativen Prozeß des Entwerfens von Problemlösungen fördert.

Nachdem inzwischen nicht nur die Frage nach den Einpassungsmöglichkeiten von Verhandlungs- und Vermittlungs-Lösungen in die deutsche Rechtssystematik positiv beantwortet zu sein scheint,⁹ sondern die vorliegenden ersten Erfahrungen auch belegen, daß diese Verfahren eine Bereicherung für unsere politische Kultur der

⁹ Vgl. hierzu die von Höfmann-Riem, W. und Schmidt-Aßmann, E. herausgegebenen Tagungsbände der Konferenzen „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen“, Heidelberg, 2.-8. April 1989, und „Konfliktvermittlung durch Verhandlungen“, Bielefeld, 7.-9. Dezember 1989.

gesellschaftlichen Selbststeuerung und für die Entwicklung sachadäquater Lösungen verspricht, lassen sich eine Reihe von weiteren Arbeitsfeldern benennen, die bestellt werden sollten, um den erwarteten Nutzen und Gewinn auch tatsächlich erzielen zu können. Vorrangig sollte darauf hingearbeitet werden, die vorhandenen Ideen und Konzepte in die Praxis umzusetzen und zu erproben. Erforderlich ist die Erschließung konkreter Anwendungsfelder, die Durchführung von Pilotprojekten mit wissenschaftlicher Begleitung und Auswertung der Erfahrungen. Dies sollte eingebettet sein in einen projektvernetzenden Erfahrungsaustausch, eine mit diesen Erfahrungen rückgekoppelte Fortführung der wissenschaftlichen und konzeptionellen Diskussion und der Entwicklung eines Angebotes von Trainingsveranstaltungen zur Entwicklung und Vermittlung von Methoden und Instrumenten der Konfliktlösung durch Vermittlung. Es sollten geeignete Strukturen und Hilfsmittel geschaffen werden für den Informationsaustausch, zur Förderung der inhaltlichen Diskussion und zum öffentlichen Aufzeigen des Nutzens dieser Verfahren.¹⁰

In komplexen umweltpolitischen Konfliktfeldern oder wenn Verwaltung selbst Partei ist, bieten die hier vorgeschlagenen Vermittlungs-Verfahren Möglichkeiten zur Bearbeitung der Probleme. Dieses Modell zur Gestaltung des Konfliktaustrages ist der dritte, weiterführende Weg zwischen dem ‚Harmonie-Modell‘ einerseits und dem ‚Schlachtschiff-Modell‘ andererseits. In beiden Fällen kann eine Lösung des Konfliktes in der Sache nicht erfolgen, weil die Bearbeitung des Konfliktes verweigert wird, im ersteren Fall durch Anpassung, im zweiten Fall durch Einigeln und Totalkonfrontation. Das ‚Gestaltungs-Modell‘ eröffnet die Möglichkeit, durch eine klare Auseinandersetzung über strittige Fragen gemeinsam getragene Lösungen zum wechselseitigen Nutzen zu gewinnen.

Zusammenfassung

Konsensuale Lösungen von Umweltkonflikten sind in sehr viel größerem Umfange möglich als dies bisher wahrgenommen wird. Probleme, die durch einen hohen Komplexitätsgrad in der Sache und multipolare Interessenkonstellationen gekennzeichnet sind, erfordern zu ihrer Bearbeitung geeignete Organisationsformen. Die Einbeziehung eines neutralen Mediators zur Ermöglichung und Förderung einer kooperativen Problembearbeitung eröffnet Perspektiven, gemeinsam getragene Problemlösungen mit wechselseitigem Nutzen entwickeln zu können. Praxisorientiert wird über Konzeption, Vorgehensweise, Ergebnisse und Erfahrungen aus Projekten der Evangelischen Akademie Loccum berichtet, in denen durch aktive Vermittlungsverfahren in mehreren zentralen Themenfeldern der Kontroverse um die Sonderabfalldeponie Münchenhagen konsensuale Lösungen zwischen allen Konfliktparteien entwickelt werden konnten.

Summary

Resolution of environmental disputes by consensus building among the parties in conflict seems to be more often achievable than realized. The often highly complex nature of environmental issues involving many parties' interests demands for appropriate approaches to cope with these complexities. Introducing a neutral mediator to facilitate joint problem solving among the parties in conflict in many cases will be instrumental to develop solutions of mutual gain. A case study is presented reporting on concept, approach, results achieved, and experiences gained from projects initiated and mediated by the Evangelische Akademie Loccum that achieved consensual resolution of highly controversial disputes on certain central issues related to the Münchenhagen hazardous waste disposal site in the Federal Republic of Germany.

¹⁰ Als konkrete nächste Schritte wäre an die Initiierung eines Arbeitskreises von einschlägig Interessierten und die Herausgabe eines Informationsdienstes zu denken.