

Psychosoziale Aspekte

Miteinander reden ...!

Mediationsverfahren zur Bewältigung von Altlastkonflikten

Von Karin Pfingsten*

Altlasten werfen nicht nur technische, finanzielle oder juristische Probleme auf. Die Entdeckung von Altlasten hat für betroffene Anrainer oft auch handfeste psychosoziale Folgen. Ihre Besorgnis kann sehr schnell in Misstrauen oder gar Feindseligkeit umschlagen, wenn das Gefühl aufkommt, dass ihre vitalen Interessen nicht genügend berücksichtigt werden. Mittels Mediationsverfahren wird hier versucht, sämtliche von einer Altlast tangierten Gruppierungen an einen «runden Tisch» zu holen, um in einer vertrauensvollen Umgebung effizient zu tragfähigen Problemlösungen zu gelangen.

Moderne Industriegesellschaften sehen sich zunehmend durch Altlasten von ihrer Vergangenheit eingeholt. Lange Zeit sorgten mangelndes Wissen, unzureichende Analyse-möglichkeiten, vor allem aber ein *fehlendes Problembewusstsein* für die Vernachlässigung des Themas. Erst in den achtziger Jahren geriet die Altlastenfrage in den Blick der Öffentlichkeit. Seitdem schreitet die zahlenmässige Erfassung immer neuer Verdachtsflächen rasch voran und lässt die Grössenordnung des Problems trotz erheblicher Dunkelziffer bereits erahnen. So wurden bis 1990 allein in der Bundesrepublik Deutschland um die 75 000 Verdachtsflächen erfasst. Eine Vielzahl ungelöster Fragen steht dem gegenüber; technische und naturwissenschaftliche Unsicherheiten bei der Gefährdungsabschätzung, mangelndes Wissen über Sicherungs- und Sanierungs-massnahmen sowie unzureichende Rechtsgrundlagen, z. B. im Hinblick auf Fragen der finanziellen Haftung, erschweren die Problembewältigung erheblich.

Psychosoziale Folgen entdeckter Altlasten

Bei der Aufdeckung und Sanierung von Altlasten kommt es jedoch nicht nur zu den in den anderen Texten dargelegten naturwissenschaftlich-technischen, finanziellen oder juristischen Problemen und Konflikten. Die Entdeckung von



Schlagzeilen zur Altlastenfrage.

Ziel eines Mediationsverfahrens ist die Entwicklung sachgerechter, gemeinsam getragener Problemlösungen. Das Mediationsverfahren ist freiwillig, nichtförmlich und kooperationsorientiert («runder Tisch»). Zur Unterstützung des Konfliktlösungsprozesses wird eine *neutrale dritte Person* hinzugezogen. Dieser Mediator vermittelt zwischen den Konfliktparteien und hilft ihnen dabei, einen fairen Interessenausgleich zu erreichen. Es wird damit gerechnet, dass die Beteiligten ein auf diese Weise erzieltcs Verhandlungsergebnis eher unterstützen und getroffene Vereinbarungen zügig umgesetzt werden. Der Mediator soll das Vertrauen aller Verfahrensteilnehmer besitzen. Wichtige Qualifikationskriterien sind die Neutralität des Mediators in der Sache, soziale Kompetenz, Verhandlungsgeschick, fachliche Expertise, persönliche Integrität

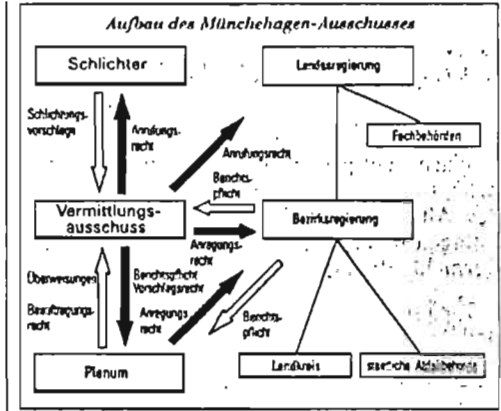
und Umweltgruppen beschwerten sich über verunreinigtes Deponiewasser und gasförmige Emissionen. Nach Schliessung der Deponie im Jahr 1983 wurden Untersuchungen zum fortgesetzten Schadstoffaustrag durchgeführt, die verschiedene Boden- und Wasserkontaminationen feststellten, jedoch nicht zu einheitlichen Ergebnissen gelangten. Neben der zentralen Frage von Umwelt- und Gesundheitsbelastungen kam es ferner zum *Verdacht illegaler Abfalldeklarationen* und Ablagerungen.

Die Auseinandersetzungen fanden unter den für Altlastenfälle typischen Randbedingungen statt. Zum einen erschwerte ein grosser, unberücksichtigter und *heterogener Kreis beteiligter Akteure* Informations- und Kommunikationsprozesse. Zum anderen gab es auf Behördenseite *Zuständigkeitswirrwarr* und eine widersprüchliche Informationspolitik, die von ungeschickten Beschwichtigungsversuchen begleitet war. Gutachten und Gegengutachten wurden sowohl vor Gericht als auch in den Medien gegeneinander ausgespielt. Die Beziehungen zwischen den Akteuren verschlechterten sich im Verlauf der Kontroversen erheblich. Die zunehmenden Spannungen zwischen den Problembeteiligten eskalierten Anfang der achtziger Jahre in öffentlichen Auseinandersetzungen. In zwei Lagern standen sich betroffene Kommunen, Anwohner und Umweltgruppen einerseits und die zuständigen Entscheidungsträger – Bezirksregierung, Landesregierung, Fachbehörden und Landkreis – andererseits gegenüber.

Eine Wende im *eskalierenden Konfliktverlauf* zeichnete sich ab, als die in einer Nachbar-gemeinde liegende Evangelische Akademie Loccum, Mediationsfachgespräche zur Verständigung über gutachterliche Kontroversen initiierte. Trotz anfänglichem Zögern und Widerstand konnten zur Überraschung der Teilnehmer im Verlauf der Zusammenkünfte *einvernehmliche Stellungnahmen* entwickelt werden. Diese positive Erfahrung führte zur Idee eines *grösser angelegten Mediationsverfahrens*, die mit der Gründung des Münchhegagen-Ausschusses Ende 1990 realisiert wurde. Ziel des Gremiums ist die gemeinsame Entwicklung tragfähiger Konzepte für die Sicherung und Sanierung der Sonderabfalldeponie Münchenhegagen. Die Finanzierung des Verfahrens übernahm das Land Niedersachsen.

Der Münchhegagen-Ausschuss

Aufgabenbereich und Organisationsform des Ausschusses sind in einer *Geschäftsordnung* festgehalten. Zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit wurde eine *mehrstufige Organisationsform* institutionalisiert: Der Münchhegagen-Ausschuss besteht aus einem *Plenum*, einem *Vermittlungsausschuss* und einer *Schlichtungsinstanz*. Seitens der



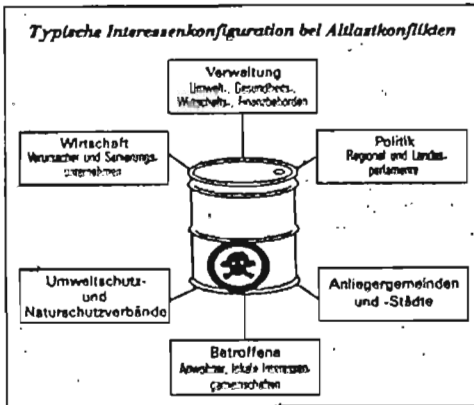
des Konflikts, den er als nichtverbindliche Empfehlung an den Vermittlungsausschuss weiterleitet.

Die Arbeit des Münchhegagen-Ausschusses ist noch nicht abgeschlossen, die bisherigen Erfahrungen sind jedoch vielversprechend. So förderte das Mediationsverfahren die sachliche und konstruktive Zusammenarbeit der ehemals zerstrittenen Parteien. Es kam zu einem *Abbau von Feindbildern* und einer *offeneren Gesprächsatmosphäre*, die die Entwicklung gegenseitigen Vertrauens begünstigte. Viele der früher beklagten Informationsdefizite wurden behoben. Für verschiedene bisher kontrovers diskutierte inhaltliche Probleme konnten *einvernehmliche Lösungen* gefunden werden. Als «Meilenstein» ist die anstehende Einigung der Konfliktparteien auf *Sanierungsziele* und *Bewertungskriterien für die Deponiesanierung* zu werten. Gegenwärtig wird dazu eine schriftliche Vereinbarung überarbeitet, deren Entwurf der Vermittlungsausschuss bereits im Grundsatz akzeptierte.

Eine überwiegend positive Beurteilung des Mediationsverfahrens ergab auch eine Befragung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB), an der sämtliche Mitglieder des Vermittlungsausschusses, einige Plenumsvertreter sowie der Mediator teilnahmen. Als wesentlicher Effekt wurde vor allem die *verbesserte Kommunikation* zwischen den Konfliktbeteiligten genannt. Zur Förderung des Problemlösungsprozesses trug in besonderem Masse der *Mediator* bei, dem die befragten Interviewpartner hohe soziale und fachliche Kompetenz sowie Neutralität und Fairness attestierten.

Für die Bearbeitung der weiteren inhaltlichen Fragen und Konfliktpunkte steht nach Auskunft des Mediators ein Zeithorizont bis Ende 1993 zur Verfügung. Der bisherige Verfahrensverlauf ermutigt zu *optimistischen Prognosen* über den weiteren Fortgang des Mediationsprozesses.

ökonomische Folgen für betroffene Anlieger. Verwaltung und Politik sind in vielen Fällen durch die unübersichtliche Problem- und Interessenlage überfordert. Oft versuchen Behörden und politische Entscheidungsträger, eine öffentliche Diskussion zu unterdrücken – auch um frühere Fehlentscheidungen zu vertuschen oder kostspielige Präzedenzfälle zu vermeiden. Direkt Betroffene, insbesondere Bewohner bebauter Altlasten, fühlen sich als Folge eines solchen Vorgehens nicht ernst genommen und leichtfertig Gefahren ausgesetzt. Ihre anfängliche Besorgnis geht in Misstrauen und Feindseligkeit über. Diese Entwicklung resultiert vor allem aus dem Gefühl, unzureichend informiert und an lebenswichtigen Entscheidungen nicht beteiligt zu werden. Um ihren Anliegen mehr Gehör zu verschaffen, schlossen sich An-



wohner in vielen Fällen zu Interessengemeinschaften zusammen. Verstärkte Berichterstattung der Medien und weiteres Abwiegen der Verantwortlichen führen dann häufig zur Verhärtung der Fronten bis hin zu gerichtlichen Streitigkeiten. Das Resultat sind jahrelange und kostenintensive Auseinandersetzungen, ohne das Ziel einer effektiven und für alle Beteiligten akzeptablen Problemlösung zu erreichen.

Mediationsverfahren als Lösungsansatz

Zur effizienteren Bewältigung von Umweltkonflikten bietet sich der Einsatz innovativer, kooperationsorientierter Konfliktlösungsverfahren an. Als vielversprechend gelten vor allem *Mediationsverfahren*, die in den USA, Kanada und Japan schon seit längerem erfolgreich eingesetzt werden. In Europa sind Mediationsverfahren bisher wenig verbreitet; die meisten Ansätze finden sich auf Grund des grossen Problemdrucks und Konfliktpotentials im Rahmen von abfallwirtschaftlichen Planungsprozessen.

* Die Autorin ist diplomierte Psychologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsprojekt «Mediationsverfahren im Umweltschutz», Abteilung «Normbildung und Umwelt», am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Als wichtige Bedingung von Mediationsverfahren gilt die *Beteiligung aller konfliktrelevanten Akteure*. Es sollten Vertreter sämtlicher Gruppen, Organisationen und Interessenverbände am Verfahren teilnehmen, die vom zu verhandelnden Problem betroffen sind oder die das Ergebnis des Verfahrens – z. B. vor Gericht – anfechten könnten. Bereits die Identifizierung aller betroffenen Interessen bzw. die Auswahl der Teilnehmer für ein Mediationsverfahren ist eine wichtige – und schwierige – Aufgabe des Mediators.

Verfahrensfairness und weitgehende *Chancenleichheit* der verhandelnden Parteien gelten als weitere «Markenzeichen» von Mediationsverfahren. Der Mediator hat dafür Sorge zu tragen, dass nicht in parteiischer Weise verhandelt wird und mächtige Verhandlungsgruppen nicht auf Kosten schwächerer Verfahrensbeteiligter ihre Interessen durchsetzen. Hier ist auch die *wechselseitige Tausch- und Verhandlungsmacht* der beteiligten Akteure zu nennen (z. B. Zugangsrechte zu Informationen, Mobilisierung der Öffentlichkeit). Dieses Macht- und Drohpotenzial stellt einen wesentlichen Verhandlungsanreiz dar und schafft oft erst die Bereitschaft, sich überhaupt auf Mediationsverfahren einzulassen.

Die *Sicherung von Transparenz* innerhalb des Mediationsverfahrens kann *Informations- und Machtunausgewogenheiten* ausgleichen sowie das wechselseitige Vertrauen der Akteure erhöhen. Auch nach aussen hin sollte Transparenz gewährleistet sein, um Vorwürfen von «Alibi- oder Scheinverhandlungen» entgegenzuwirken. Um verfahrensimmanente Offenheit zu erzielen, erweist es sich meist als günstig, einen «nichtöffentlichen Schutzraum» im Rahmen des Verfahrens zu schaffen (Vertraulichkeitsvereinbarungen).

Konkrete Erfahrungen am Beispiel Mönchehagen

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es nur *vereinzelte Versuche*, kooperationsorientierte Konfliktlösungsverfahren in Altlastenfällen einzusetzen. Das bisher bekannteste und bedeutendste Mediationsverfahren ist der *Mönchehagen-Ausschuss*, der Ende 1990 eingerichtet wurde.¹ Es handelt sich um *das erste* in der Bundesrepublik *förmlich organisierte Mediationsverfahren*; bestehende rechtliche Kompetenzen oder Aufgabenteilungen werden durch das Vermittlungsverfahren jedoch nicht berührt. Der Ausschuss beschäftigt sich mit allen offenen Fragen zur Sanierung der Altlast *Sonderabfalldeponie Mönchehagen* (Niedersachsen).

Anlass für die Einrichtung des Mediationsverfahrens waren *jahrelange, heftige Kontroversen* um die Sonderabfalldeponie Mönchehagen, die in einem landwirtschaftlich genutzten Gebiet in der Nähe der niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover liegt. Bereits zu Zeiten des Deponiebetriebs kam es zu Konflikten über die daraus resultierenden *Schadstoffbelastungen*. Anlieger

zurückgeblieben. Die als Ansprechpartner für den Ausschuss fungiert.

Zentrale Funktion hat der im Plenum gewählte *Mediator* (Meinfried Striegnitz, Evangelische Akademie Loccum), der die Mediationsitzungen (Plenum und Vermittlungsausschuss) moderiert. In Kontakten mit einzelnen Personen und Gruppen übernimmt er die Vor- und Nachbereitung der Zusammenkünfte. Die Hauptaufgabe des Mediators besteht darin, Handlungsspielräume auszuloten, Konfliktpunkte frühzeitig zu entdecken und einen kontinuierlichen Dialog aufrechtzuerhalten.

Im *Mönchehagen-Plenum* sollen *alle betroffenen Interessen* repräsentiert sein. Es nehmen Vertreter aus knapp 30 Institutionen und Gruppen an den Sitzungen teil: *Stimmberichtigte* Vertreter entsenden lokale Bürgerinitiativen, Umweltverbände, betroffene Landkreise und Städte, Bezirks- und Landesregierung, Gewerkschaft und Landtagsfraktionen. Mit *beratender Funktion* sind verschiedene Fachbehörden vertreten (Immissionsschutzamt, Wasser- und Abfallämter, Amt für Bodenforschung, Landwirtschaftskammer, Medizinaluntersuchungsamt). Das Plenum dient vor allem als *Diskussionsforum* und der *Information der Öffentlichkeit*; ferner hat es entscheidungsvorbereitende Funktion für die Behörden. Das Plenum tagt in öffentlichen Sitzungen alle zwei Monate und wird durch gewählte Sprecher in der Öffentlichkeit vertreten. Die Geschäftsführung wird von der Bezirksregierung Hannover wahrgenommen.

Im *Vermittlungsausschuss* sind Vertreter der *zentralen Konfliktparteien* repräsentiert. Als *stimmberichtigte Mitglieder* nehmen etwa zwanzig Personen aus den unmittelbar betroffenen Bürgergruppen, Landkreisen und Städten, Vertreter eines Umweltverbandes sowie die örtlichen Landtagsabgeordneten teil. *Beraternde Stimm* haben Landtagsfraktionen ohne örtlichen Abgeordneten und Vertreter aus den Abfallfachbehörden. Aufgabe des Vermittlungsausschusses – also des Mediationsverfahrens im engeren Sinne – ist die Bearbeitung *inhaltlicher Fragen*, die vom Plenum zur Klärung überwiesen wurden. Das Gremium kann beispielsweise die *Einholung von Gutachten* beschliessen oder Vertreter der zuständigen Behörden zu den Sitzungen einladen. Gegenüber dem Plenum ist der Vermittlungsausschuss zur Berichterstattung verpflichtet. Die Sitzungen sind *nicht öffentlich* und finden etwa dreiwöchentlich statt. Insbesondere im Hinblick auf Vertraulichkeitsregelungen entwickelte der Mediator in Zusammenarbeit mit den Beteiligten zu Beginn des Verfahrens eine *Verfahrensvereinbarung*, der alle Teilnehmer zustimmten. Um ihre Einhaltung zu gewährleisten, wurden Sanktionsmassnahmen für den Fall eines Verstoßes festgelegt.

Als weitere – bisher noch nicht angerufene – Instanz kann zur Klärung kontroverser inhaltlicher Fragen ein *aussenstehender Schlichter* eingeschaltet werden. Für die Mitglieder des Vermittlungsausschusses besteht die *Pflicht*, sich vor *Einleitung gerichtlicher Schritte* erst an den Schlichter zu wenden. Der Schlichter erarbeitet einen Vorschlag zur Beilegung

Fazit und Ausblick

Das Beispiel des *Mönchehagen-Ausschusses* zeigt, dass Mediationsverfahren die Problembewältigung bei der Sanierung von Altlasten verbessern können. Sie werden den komplexen Interessenlagen eher gerecht als das *starre Verwaltungsinstrumentarium*. Sie führen zu grösserer Transparenz und Verfahrensfairness. Die Einbeziehung der Betroffenen in einen Prozess der konsensualen, kooperativen Entscheidungsfindung erhöht letztlich auch die Akzeptanz der erzielten Verhandlungsergebnisse.

Die Aussichten für den Einsatz von Mediationsverfahren bei der Altlastensanierung sind günstig. Im Vergleich zu anderen umweltpolitischen Konflikten – etwa im Rahmen von administrativen Genehmigungsverfahren – besteht bei *Altlastenfällen* ein *«rechtsarmer Raum»*. Für die *Verfahrensgestaltung* verbleibt daher ein *Spielraum*, die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten können flexibel berücksichtigt werden. Das gemeinsame Interesse aller Beteiligten an einer zügigen Problemlösung kann vorausgesetzt werden; der Wunsch nach Beibehaltung des Status quo dürfte im Gegensatz zu Standortwahlkonflikten die Ausnahme sein. Dadurch steigen die Chancen für einen erfolgreichen Konfliktlösungsprozess.

Über Möglichkeiten und Grenzen von Mediationsverfahren in der Umweltpolitik kann – zumindest für westeuropäische Länder – nicht abschliessend geurteilt werden: es mangelt an praktischen Erfahrungen und wissenschaftlichen Untersuchungen. Zur Verringerung dieses Wissensdefizites führt das Wissenschaftszentrum Berlin ein *grossangelegtes sozialwissenschaftliches Forschungsprojekt* durch, das *Wirksamkeit und Erfolgsbedingungen von Mediationsverfahren* anhand eines Fallbeispiels (kommunales Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss, Nordrhein-Westfalen) sowie Analysen in- und ausländischer Mediationsfälle untersucht.³

Die bisherigen positiven Erfahrungen lassen jedoch bereits erkennen, dass mit Mediationsverfahren eine *angemessene Form der Konfliktaustragung* ermöglicht wird. Das wachsende Interesse auch in der Praxis zeigt, dass – nicht zuletzt auf Grund der Defizite herkömmlicher umweltpolitischer Instrumente – Bedarf an kooperationsorientierten Verfahren besteht. Es gilt, innovative Konfliktlösungsansätze praktisch zu erproben und daraus zu lernen. Damit wird auch die Basis für eine differenzierte Beurteilung (und Optimierung) ihrer Leistungsfähigkeit geschaffen.

¹ Vgl. M. Striegnitz: Kurzbericht: Mönchehagen-Ausschuss – Mediationsverfahren zur Sanierung der Altlast Sonderabfalldeponie Mönchehagen. Unveröffentlichtes Manuskript, Juni 1992.

² Vgl. M. Striegnitz: Lösung von Umweltkonflikten durch Vermittlung. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 3, H. 1, 51–62, 1990.

³ Vgl. H.-J. Fietkau & H. Weidner (1991): Mediation in der Umweltpolitik; WZB-Mitteilungen, H. 53, September 1991.