



Umweltkonflikte lösen

**Die Position des BUND zur Mediation
und weiteren neuartigen
Schlichtungsverfahren**

Inhalt

<i>Vorwort</i>	2
<i>Was sind alternative Konfliktlösungsverfahren?</i>	3
<i>Welches Verhältnis besteht zu Genehmigungsverfahren?</i>	3
<i>Warum überhaupt neue Ansätze der Konfliktbeseitigung?</i>	3
<i>Welche Anwendungsgebiete kommen in Frage?</i>	4
<i>Welche Chancen bieten alternative Konfliktlösungsverfahren?</i>	5
<i>Welche Grenzen haben alternative Konfliktlösungsverfahren?</i>	5
<i>Welche festen Regeln gibt es?</i>	6
<i>Unter welchen internen und externen Voraussetzungen bieten sich Chancen für den BUND?</i>	7
<i>Checkliste: Sind die Voraussetzungen für eine Beteiligung des BUND gegeben?</i>	8

Impressum

Herausgeber:

Bund für Umwelt und Naturschutz
Deutschland e.V. (BUND)
Im Rheingarten 7, 53225 Bonn,
Fon: 02 28/40097-0, Fax: 02 28/40097-40
Deutsche Sektion von Friends of the Earth
International (FoEI)
Der BUND in Bayern: Bund Naturschutz

V.i.S.d.P.:

Dorit Lehrack, Andreas Fußler
Text: Wissenschaftlicher Beirat, BUND
(Federführung: Joachim H. Spangenberg)
Redaktion: Walter Schmidt
Herstellung: Natur & Umwelt GmbH
Titelillustration: IdeenReich, Kerstin Völker
Bonn Oktober 1998
Bestell-Nr. 01031

Vorwort

Angesichts des seitens der Politik geförderten Trends zu „weniger Staat“ und Verantwortung der gesellschaftlichen Gruppen sowie der sinkenden Bedeutung von Umweltthemen in der öffentlichen Meinung stellt sich die Frage nach dem Stellenwert der zur Zeit hochgehandelten, alternativen Konfliktlösungsverfahren sowie die ihres Verhältnisses zu bestehenden politischen und rechtlichen Instrumenten. Insbesondere muß der BUND für sich beantworten, unter welchen Bedingungen die Teilnahme des BUND, vor allem auf Lokal- und Regionalebene, an diesen alternativen Konfliktlösungsverfahren sinnvoll ist und unter welchen nicht.

Grundsätzlich muß es das Ziel des BUND sein, soweit wie möglich konkreten Einfluß auf politische Entscheidungen zu gewinnen. Auch sind verschiedene Instrumente unter diesem Aspekt zu vergleichen. Einfluß auf Entscheidungen hat der BUND heute entweder auf rechtlicher Basis (Gesetze, Beteiligungsrechte, Klagen etc.) oder durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit in Form von direkten politischen Aktionen oder eher indirekt durch Beeinflussung des Verhaltens der Verbraucher/innen über konsumentennahe Aktionen. Beide Instrumente sind zur Zeit jedoch bedroht – rechtliche Handlungsmöglichkeiten werden durch Deregulierung verschlechtert, Klagen sind durch die substantielle Aushöhlung des Umweltrechts nicht mehr erfolgsträchtig, die Mobilisierung der Öffentlichkeit wird mehr und mehr zur stumpfen Waffe, wenn Entscheidungen von Bonn nach Brüssel verlagert werden. Unter diesen Umständen nimmt es nicht wunder, daß über neue Politik- und Einflußinstrumente eine intensive Diskussion über ihre Nützlichkeit oder Schädlichkeit für einen Umweltverband einsetzt.

Deshalb soll an dieser Stelle vorab eine Grundvoraussetzung verdeutlicht werden, die als durchgehende Voraussetzung des vorliegenden Papiers gelten muß: Alternative Konfliktlösungsverfahren können in keinem Fall eine Alternative zu oder ein Ersatz von Anspruchs- und Klagerechten sein. Eine starke Stellung der Verbände als notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilnahme an derartigen Konfliktlösungsverfahren setzt vielmehr voraus, daß Anspruchs- und Klagerechte bestehen, die als „Kapital“ des BUND mit in die Verhandlungen gebracht werden. Mit anderen Worten: Deregulierung und Abschneidung rechtlicher Möglichkeiten entzieht auch alternativen Konfliktlösungsverfahren die substantielle Basis.

Was sind alternative Konfliktlösungsverfahren?

Grundsätzlich können drei verschiedene Formen von alternativen Konfliktlösungsverfahren unterschieden werden:

Beim Mediationsverfahren wird ein neutraler Vermittler eingeschaltet, der eine inhaltliche Steuerungsfunktion übernimmt und deswegen eine zentrale Rolle im Prozeß spielt.

Bei Moderationen (Facilitation) lenkt der Moderator lediglich das Verfahren, ohne eine inhaltliche Mittlerrolle einzunehmen.

Findet die Konfliktlösung als Verhandlungsverfahren ohne Einschaltung Dritter statt, so nennt man sie Negotiation. Die Verhandlungsleitung wird dann von den Beteiligten selbst bestimmt.

Die Praxisbeispiele alternativer Konfliktlösungsverfahren sind vielfältig: Neben dem erwähnten Einsatz von Mediatoren gibt es „Runde Tische“, die Bildung neuer Gremien wie z.B. eines Abfallwirtschaftsforums oder eines Betroffenenbeirates, deren Kennzeichen die Einbeziehung einer größeren Gruppe von Beteiligten ist. Immer sind jedoch zwei Prinzipien von besonderer Bedeutung:

- 1.** die Garantie eines fairen Verfahrens und
- 2.** die Garantie für eine kompetente Entscheidungsfindung.

Dies erfordert zum einen die umfassende Gestaltung und Vereinbarung von Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten sowie zum anderen die Organisation eines ungehinderten Informationsflusses und die Untertützung der Beteiligten mit Expertenwissen.

Welches Verhältnis besteht zu Genehmigungsverfahren?

Die Konfliktlösung findet in der Regel vor dem gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren statt. Die gesetzlich garantierten Beteiligungs- und Einspruchs-/ Klagemöglichkeiten werden durch die Konfliktvermittlung damit per se nicht berührt. Es ist jedoch denkbar, daß als Resultat am Ende eines Konfliktlösungsverfahrens besondere Vereinbarungen zwischen den Beteiligten getroffen werden, in diesem konkreten Fall auf Rechtsmittel im folgenden Verfahren zu verzichten. Dies wird in der Regel jedoch nur dann der Fall sein, wenn ein für alle Beteiligten befriedigendes Übereinkommen getroffen werden konnte und wird nur solange vorhalten, wie die vereinbarte Vorgehensweise auch von allen Betroffenen umgesetzt wird. An dieser Stelle zeigt sich erneut, wie wichtig die Existenz von Einspruchs- und Klagemöglichkeiten für die erfolgreiche Interessenwahrnehmung in alternativen Konfliktlösungsverfahren ist.

Warum überhaupt neue Ansätze der Konfliktbeseitigung?

Die Auseinandersetzungen zwischen Verwaltung, Bürgern und (teilweise) der Wirtschaft über umweltpolitisch relevante Entscheidungen sind mittlerweile ein gewohnter Bestandteil der politischen Kultur in Deutschland. Bürgerinitiativen und Umweltverbände auf der einen Seite sowie Politik und Verwaltung auf der anderen Seite haben Mechanismen entwickelt, die zur Positionierung der Meinungen dienen. Das deutsche Verfahrensrecht liefert die juristi-

Beim Mediationsverfahren wird ein neutraler Vermittler eingeschaltet, der eine inhaltliche Steuerungsfunktion übernimmt und deswegen eine zentrale Rolle im Prozeß spielt.

schen Werkzeuge zur Konfliktbewältigung. Allerdings wird bei diesen Debatten über Deponien, die Gefährlichkeit gesundheitlicher Bedrohungen oder den Ausbau des Straßennetzes in vielen Fällen die Machtfrage gestellt: Wer setzt seine Position durch? Juristisch geprägte Verfahrensdebatten dominieren anstelle der Sachfragen die Auseinandersetzung. Das Ergebnis besteht in Verzögerung oder Verhinderung, nur selten jedoch in Veränderung, weil eine konstruktive Suche nach Konsensen oder Kompromissen kaum möglich ist. Demgegenüber wird in alternativen Konfliktlösungsverfahren über Probleme statt nur über vorliegende Konzepte gesprochen, so daß andere Lösungen gemeinsam erarbeitet werden können. Konfliktlösungsverfahren weiten damit die Mitwirkung der Verbände aus auf neue Themen und auf frühere Planungsphasen – vor der Vorlage eines ausgearbeiteten Konzeptes.

Welche Anwendungsgebiete kommen in Frage?

Bisher gab es entsprechende Verfahren mit wechselndem Erfolg vor allem in folgenden Bereichen der Umweltpolitik:

- Abfallwirtschaft (Konzepte bis Anlagenplanungen)
- Altlastensanierung (Bürgerbeteiligung bei bewohnten Altlasten)
- Genehmigung von Anlagen (vor dem BImSchG-Verfahren)
- Naturschutz (Naturparke)
- Verkehrsplanung (Straßen, Flughäfen, ÖPNV-Konzepte)

- Innenraumluft-Verschmutzung (Innenraum-Luftbelastung durch Holzschutzmittel in Hamburger Kindergärten)

Sieht man sich die Themen genauer an, wird deutlich, daß in der Mehrzahl der Fälle die sozialen Folgen von Umweltproblemen der Anlaß für die zu lösenden Konflikte sind. Dies verdeutlicht, daß der Gegenstand alternativer Konfliktlösungsverfahren nicht nur Umweltinteressen sein können und sind, sondern daß ebenso soziale und ökonomische Interessen eine gewichtige Rolle spielen – auch Partikularinteressen können Anlaß oder wesentliches Element solcher Verfahren sein. Bewährt haben sich alternative Konfliktlösungsverfahren auf lokaler Ebene: Zum Beispiel bei der Suche nach einer Deponie seitens einer entsorgungswichtigen Körperschaft, bei der im Rahmen des Konfliktlösungsverfahrens auch abweichende Alternativen wie Abfallvermeidungsstrategien geprüft werden können, oder bei der Entwicklung von Verkehrskonzepten, wo als Alternativen zum Straßenneu- oder -umbau auch Verkehrsvermeidungs- und -verlagerungsmaßnahmen geprüft werden können, oder auch bei der Sanierung von Altlasten.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß derartige Konfliktlösungsverfahren auch auf regionaler Ebene angewandt werden können: Bei der Abstimmung von Politiken und der Entwicklung von Konzepten wie in der Sonderabfallpolitik, bei der Standortsuche für einen Großflughafen oder bei der Suche nach Raum für eine Sonderabfalldeponie. Der erreichbare Konsens ist dabei der Ebene angepaßt: Rahmenplanungen, Entscheidungsvorbereitungen und Entscheidungen können auf jeweils unterschiedlichen Ebenen Gegenstand der Konfliktlösung sein.

Welche Chancen bieten alternative Konfliktlösungsverfahren?

Die besondere Chance dieser neuartigen Verfahren liegt in der Diskussion des Problems und möglicher Lösungen anstelle der Auseinandersetzung über statische Positionen und Umsetzungsvorschläge. Die Beteiligten erhalten die Möglichkeiten zur Mitgestaltung von Lösungen. Damit dies jedoch möglich ist, ist es Vorbedingung, vor Beginn der Verhandlungen eine unter allen Beteiligten konsensuale Problemdefinition zu finden: Nur wenn das Problem als „Abfallmenge“ definiert wird und nicht als „neuer MVA-Standort“, läßt sich sinnvollerweise über Problemlösungsstrategien in einem breiten Spektrum reden. Auf dieser Basis können dann alle Beteiligten ihre Ziele nach außen und vor allem nach innen klar definieren und interne Handlungsspielräume und Mandate festlegen.

Voraussetzung dafür ist eine detaillierte Information über ein Vorhaben bei allen Diskussionspartnern, die im Rahmen der Verfahrensvorbereitung gewährleistet werden muß und allen Beteiligten Kompetenzgewinn ermöglicht. Die Information muß zu allen in der Problemdefinition genannten relevanten Aspekten möglich sein, d.h. nicht nur Informationen über vorliegende Planungen für die gesellschaftlichen Gruppen, sondern genauso Informationen über mögliche Alternativen für Planer und Behörden: Nur so entsteht die allseitige Kompetenz, nicht nur über das „Wie“, sondern über das „Ob“ und die möglichen Alternativen ein sachkompetentes gemeinsames Verfahren durchzuführen.

Häufig werden Probleme oder Vorhaben im Rahmen alternativer Konfliktlösungsver-

fahren mehrdimensional diskutiert: Zu den technischen und juristischen Aspekten treten z.B. soziale Aspekte hinzu. Damit können die diversen Interessen (nicht nur umweltbezogen, sondern auch sozial und ökonomisch) bereits im Vorfeld formaler Verfahren in die Problemlösung integriert werden, so daß die Umsetzungschancen steigen.

Es wäre jedoch falsch, von derartigen Verfahren die Lösung aller Konflikte zu erwarten. Vielmehr geht es um die Konzentration auf Sachfragen, auch um das Aufzeigen von Interessenlagen und um die Vermeidung unproduktiver Konflikte.

Welche Grenzen haben alternative Konfliktlösungsverfahren?

Für die Beteiligten kann in alternativen Konfliktlösungsverfahren nur dann ein Nutzen erzielt werden, wenn die Aufgabenstellung und Zielsetzung Chancen auf Konsense oder Kompromisse bietet. Für den BUND bedeutet dies, daß nicht nur seine Sichtweisen in der Problemdefinition abgedeckt sein müssen, sondern daß es darüber hinaus in der konkreten Durchführung Chancen zur Erreichung seiner wesentlichen Ziele geben muß. Dies kann z.B. der Fall sein bei der Entwicklung von Konzepten zur Energieversorgung, Abfallwirtschaft, zum Naturschutz etc. Es ist auch gut möglich bei der Planung konkreter Objekte in den Bereichen Natur und Landschaft, Verkehr, Gewerbe und Industrie.

Konflikte, die zu einem wesentlichen Teil ethisch geprägt sind, erschweren zumindest die Kompromißfindung, so daß hier die Beteiligung an Konfliktlösungsverfahren

Fazit: Die Einsetzbarkeit alternativer Konfliktlösungsverfahren ist also weniger von einer spezifischen Problemebene oder einem besonderen Problemtyp bedingt, sondern hängt vor allem an dem Willen zu Verhandlungen bei allen beteiligten Akteuren. Es werden dabei sowohl Problemfelder mit relativ großem verfahrensrechtlichen Spielraum als auch rechtlich klar geregelte Aufgabenstellungen auf diese Art und Weise angegangen.

Es wäre jedoch falsch, von derartigen Verfahren die Lösung aller Konflikte zu erwarten. Vielmehr geht es um die Konzentration auf Sachfragen, auch um das Aufzeigen von Interessenlagen und um die Vermeidung unproduktiver Konflikte.

besonders gut überlegt sein sollte: Dies gilt etwa für den Bereich gesundheitsrelevanter Entscheidungen.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, daß eine Beteiligung an alternativen Konfliktlösungsverfahren dann a priori nicht sinnvoll ist, wenn die Ziele des BUND ausschließlich zur Ablehnung eines Vorhabens führen können, eine Zielerreichung also ausgeschlossen ist. Dies gilt beispielsweise für den Bau von Atomkraftwerken oder die Freisetzung gentechnisch veränderter Lebewesen.

Welche festen Regeln gibt es?

Eigentlich gibt es keinerlei verbindliche Regeln für Konfliktlösungsverfahren. Aus der Erfahrung lassen sich jedoch einige Grundsätze ableiten, ohne deren Berücksichtigung ein Verfahrenserfolg fraglich bleibt:

Wird der Verband auf die Teilnahme an einem alternativen Konfliktlösungsverfahren hin angesprochen, so sind zunächst zwei Grundsatzfragen zu klären:

1. Ist der eigene Verband auf solche Verfahren vorbereitet?

Hier ist zu klären, ob zu dem bestehenden Konflikt bereits eine Meinungsbildung stattgefunden hat, ob Zielvorstellungen des Verbandes existieren, ob und ggf. welche Spielräume für Gespräche zur Verfügung stehen, wer – schon in der Vorbereitungsphase – den Verband repräsentieren kann, welche internen Kommunikationsstrukturen eine regelmäßige Rückkopplung der Repräsentanten an die Meinungsbildung des Verbandes sicherstellt, welche Kapazitäten die Vorbereitung, Durchführung, fachliche Begleitung

und interne Kommunikation in einem Verfahren erfordern würden und inwieweit diese vorhanden sind, sowie die Verhältnismäßigkeit von Aufwand und möglichem Ertrag (kein „Participation Overkill“).

2. Ist das Thema „verfahrensgerecht“?

Hierbei ist zu klären, ob eine hinreichend breite Definition des Themas auch von den anderen Diskurspartnern als Grundlage akzeptiert wird, so daß die Einbindung eigener Ziele möglich ist. Sollte es sich um Grundsatzpositionen handeln, sollten die eigenen Ziele nicht als Gegenstand des Verfahrens durchsetzbar sein oder kann von den Verfahrensveranstaltern nicht sichergestellt werden, daß allen Beteiligten ausreichende Informationen zur Verfügung gestellt werden, so ist die Teilnahme abzulehnen. Handelt es sich um moralisch oder emotional hoch aufgeladene Themen oder sind die Verhandlungsspielräume im eigenen Verband sehr eng oder gar nicht definiert, so ist eine Teilnahme zumindest sehr problematisch.

Speziell für Mediationsverfahren (teilweise auch gültig für Moderation) ist eine Anzahl von zusätzlichen Bedingungen zu berücksichtigen:

1. Jedes Verfahren beginnt mit einer Konflikt- bzw. Interessenanalyse (in der Regel Gespräche und Materialsichtung) durch den Mediator.

2. Die Verfahrenskonstruktion einschließlich des Arbeitsprogramms für das Konfliktlösungsverfahren (wer redet wie mit wem worüber?) und die dazu erforderlichen Regeln werden nach der Konfliktanalyse vom Mediator vorgeschlagen. Beides kann von den Verfahrensbeteiligten im Konsens geändert werden.

3. und Verfahrensweisen werden bei Beginn des Verfahrens öffentlich gemacht; die Möglichkeit, Zwischen- und Endergebnisse des Verfahrens (verbands-)öffentlich darzustellen, sollte ebenfalls a priori verankert werden.
4. Die Beteiligten müssen den Mediator – den sie im Lauf der Vorabklärungen ja kennengelernt haben – vor Beginn des eigentlichen Verfahrens akzeptieren. Ist die Akzeptanz nicht gegeben, so muß ein anderer Mediator gesucht werden.

Unter welchen internen und externen Voraussetzungen bieten sich Chancen für den BUND?

Sofern es um nicht vermittlungsfähige, d.h. grundsätzlich vom BUND abzulehnende Themen wie z.B. Verzicht auf die Atomkraft, den „Ausstieg“ geht, ist eine Verfahrensteilnahme a priori auszuschließen. In anderen Fällen ist eine allgemeine Aussage pro oder contra alternativer Konfliktlösungsverfahren nicht sinnvoll. Vielmehr sollte im Einzelfall danach gefragt werden, ob Themenvoraussetzungen erfüllt werden oder nicht. Sind diese gegeben, so bestehen gute Chancen, daß die Interessen des BUND im anschließenden Entscheidungsprozeß adäquat berücksichtigt werden (das heißt nicht unbedingt, daß der BUND sich „durchsetzt“, sondern daß ein Ausweg aus dem Problem oder ein im Sinne der Umwelt vertretbarer Kompromiß gefunden wird).

Alternative Konfliktlösungsverfahren verlangen, daß die Beteiligten sich mit den Argumenten und Interessen anderer Beteiligter auseinandersetzen. Daher wäre es ein

Irrtum anzunehmen, daß Umweltinteressen in derartigen Verfahren immer besser durchsetzbar seien als mit traditionellen Mitteln der Auseinandersetzung. Im Gegenteil kann es im Ergebnis auch heißen, daß Abstriche gemacht werden müssen, weil andere Interessen von den meisten Beteiligten als wichtiger erachtet werden und man diese Prioritäten akzeptiert – ist letzteres nicht der Fall, scheidet das Verfahren. Eine wesentliche interne Voraussetzung ist also eine zumindest beschränkte Ergebnisoffenheit bei Verfahrensbeginn.

Wesentlich für die Beteiligung oder Absage ist es – wie erwähnt –, ob der BUND sich mit den Zielen des Verfahrens identifizieren kann. Dazu müssen die Ziele unbedingt schriftlich fixiert und veröffentlicht werden, z.B. in einem Info und/oder in der „Geschäftsordnung“ des Verfahrens.

Der BUND sollte sich im klaren darüber sein, daß die Beteiligung Ressourcen bindet. Der Zeitaufwand für Sitzungen einschließlich Vorbereitung ist erheblich. Die Bedeutung des Verfahrens und der mögliche Erfolg sollten also in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stehen. Dieser kann jedoch verringert werden, wenn den Verfahrensteilnehmern Geld zur Verfügung gestellt wird, um einen Teil der Aufwendungen abzugelten, wenn Fachbeistände für das Verfahren finanziert oder auf andere Weise die eigenen Aufwendungen in Grenzen gehalten werden können.

Neben den Fragen des Aufwands ist die Frage der Legitimation der Vertreter im Verfahren von entscheidender Bedeutung: Vorab sollte festgelegt werden, wer die Mitwirkenden, die Entscheidungsbevollmächtigten und die zu informierenden Kreise sind. So sollte bei

Wesentlich für die Beteiligung oder Absage ist es – wie erwähnt –, ob der BUND sich mit den Zielen des Verfahrens identifizieren kann. Dazu müssen die Ziele unbedingt schriftlich fixiert und veröffentlicht werden, z.B. in einem Info und/oder in der „Geschäftsordnung“ des Verfahrens.

lokalen Verfahren die Ortsgruppe eingebunden, die Entscheidung vom Kreisgruppenvorstand getroffen und der Landesverband informiert werden. Bei regionalen Verfahren sollte die Kreisgruppe und eventuelle benachbarte Kreisgruppen eingebunden werden. Auf Landesverbandsebene sollten neben dem Vorstand auch eventuell vorhandene Facharbeitskreise informiert sein.

Darüber hinaus muß die Beteiligung des BUND an der Verfahrensgestaltung (Art und Umfang von Terminen, Themen etc.) ebenso sichergestellt sein wie ggf. die Mitwirkung bei der Auswahl und Aufgabendefinition eines Mediators oder Moderators.

Checkliste ▶

Sind die Voraussetzungen zur Beteiligung des BUND erfüllt?

- Ist das Thema des Verfahrens für den BUND konsensfähig?
- Sind die wesentlichen Ziele des BUND von der Verfahrensdefinition abgedeckt und besteht eine Chance, wesentliche Ziele zu erreichen?
- Ist die Repräsentation des BUND geklärt, sind die entsprechenden Gremien informiert?
- Welche Kapazitäten wird das Verfahren benötigen und wie wird deren Inanspruchnahme die allgemeine Arbeitsfähigkeit beeinflussen?
- Welche verfahrensbegleitenden Unterstützungsmaßnahmen gibt es, die die organisatorische und finanzielle Last für den Verband verringern?
- Sind die internen Verhandlungsspielräume und Kompromißmöglichkeiten geklärt? Oder besteht eine Möglichkeit, sie in einem abgesprochenen Verfahren während des Prozesses zu klären (Rückkoppelung)?
- Ist sichergestellt, daß neben einer konsensfähigen Problemdefinition und der Verankerung der BUND-Position bei den Verfahrensthemen auch ausreichender Einfluß auf die Regeln des Verfahrens besteht?
- Welchen Stellenwert hat das Verfahren für den BUND? Ist es eine der Prioritäten, sollen Ressourcen auf dieses Verfahren konzentriert werden, ist eine medienmäßige Begleitung mit Umsetzung erforderlich?
- Sind die Ziele und Regeln des Verfahrens schriftlich fixiert?
- Was passiert im schlechtesten Fall, wenn der BUND sich an dem Verfahren nicht beteiligt?
- Was wäre die Alternative zur Beteiligung an dem Verfahren? Welche Vor-/Nachteile wären damit verbunden?