ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Weidner, Helmut

Book Part — Digitized Version

Der verhandelnde Staat: Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1993) : Der verhandelnde Staat: Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren, In: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Bern) (Ed.): SVPW-Jahrbuch: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft. Veröffentlichung der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft - 33/1993. Vollzugsprobleme, ISBN 3-258-04841-X, Verlag Paul Haupt, Bern ; Stuttgart ; Wien, pp. 225-244

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/122544

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

Helmut Weidner

Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren

Vollzugsdefizite in der deutschen Umweltpolitik sind zu einem grossen Teil das Ergebnis von Programmdefiziten: Die vorherrschenden konventionellen (hierarchisch-imperativen) Steuerungsinstrumente des Staates erweisen sich zur Regelung besonders konflikthafter Umweltbereiche immer weniger geeignet. In einer verbändepluralistisch organisierten Industriegesellschaft (mit hoher Autonomie der Subsysteme) führt das zu «Staatsüberlastung» oder gar «Staatsversagen» angesichts der umweltpolitischen Herausforderung. Als Alternative bieten sich u.a. dialog- und konsensorientierte Problemregelungsverfahren mit Verhandlungscharakter an, an denen hoheitliche Institutionen als Verhandlungspartner (allenfalls als primus inter pares) teilnehmen. Im Umweltbereich liegen mit sog. Mediationsverfahren (Konfliktvermittlungsverfahren) – hier werden mit Hilfe einer neutralen Person in einem Verhandlungsprozess Kompromisse zwischen mehreren Streitparteien angestrebt – ermutigende Erfahrungen vor. Über die beiden grossen Mediationsverfahren in Deutschland wird berichtet, mögliche Vor- und Nachteile solcher Verfahren werden diskutiert.

Les lacunes de mise en œuvre dans la politique de l'environnement allemande sont en grande partie le résultat des lacunes de programmes: les instruments conventionnels dominants de gestion de l'Etat (hiérarchiques-impératifs) se révèlent toujours moins à même de régler des domaines de l'environnement particulièrement conflictuels. Dans une société industrielle caractérisée par un système d'intérêts pluralistes (avec une autonomie élevée des sous-systèmes), ceci conduit à la «surcharge de l'Etat» ou même à la «défaillance de l'Etat» en matière de politique environnementale. A titre d'alternative, il existe notamment des modèles de règlement des problèmes caractérisés par la négociation et orientés vers le consensus, auxquels participent en tant que partenaires – éventuellement en tant que «primus inter pares» – des institutions souveraines. Dans le domaine de l'environnement, les modèles connus sous le nom de modèles de négociations (modèles de règlement des conflits) constituent à cet égard des expériences encourageantes. Dans ces modèles, qui réunissent plusieurs parties en conflit, les compromis sont recherchés dans un processus de négociation animé par une personne neutre. Cet article présente les deux grands modèles de médiation en Allemagne, et discute leurs avantages et leurs inconvénients.

I. Einleitung

Seit gut zwanzig Jahren wird in fast allen Industriestaaten eine systematische, rechtlich-institutionell ausdifferenzierte Umweltpolitik betrieben. Sie hat zu einem beträchtlichen Mittelaufwand für private und öffentliche Umweltinvestitionen sowie für Vollzugs- und Kontrollaufgaben geführt. Nebenfolgen sind u.a. ein prosperierender «öko-industrieller» Komplex (OECD 1992) und die stetige Zunahme eines bislang wenig beachteten «öko-sozialen» Komplexes[1]; beide bedienen (und stimulieren) die ständig gestiegenen gesellschaftlichen Umweltschutzansprüche. In der Hauptsache hat sich dagegen wenig geändert: In etlichen Umweltbereichen wachsen die Probleme (OECD 1991), strukturelle (nachhaltige) Umweltverbesserungen sind eher selten (Jänicke, Mönch & Binder 1992), und die Umweltkonflikte haben an Zahl und Intensität zugenommen. Die Regelung von Umweltstreitigkeiten ist zum Alltagsgeschäft der Umweltbehörden und Gerichte geworden, kaum jemand mehr erwartet die lücken- und reibungslose Umsetzung öffentlich-rechtlicher Planungsergebnisse und administrativer Bescheide. Das in den siebziger Jahren noch aufsehenerregende «Vollzugsdefizit» (vgl. Mayntz, Derlien, Bohne, Hesse, Hucke & Müller 1978; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1978) – das ebenso ein «Programmdefizit» war (vgl. Knoepfel & Weidner 1983) – wurde im Zeitverlauf zum umweltpolitischen Normalfall.

Trotz der Gewöhnung an ein relativ hohes Niveau an strukturellem Vollzugsdefizit sorgen Vollzugsprobleme in bestimmten Bereichen seit einigen Jahren wieder für zunehmende Aufregung und Betriebsamkeit im politisch-administrativen und Industriesystem. Sie blieben bislang weitgehend folgenlos, auch weil sich das konventionelle Regelungsinstrumentarium des staatlichen Konfliktmanagements hierfür als wirkungsschwach erwiesen hat. Das gilt vor allem für grosstechnische Entwicklungsvorhaben, von deren Realisierung grössere Bevölkerungsgruppen unabsehbare Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen sowie Einbussen an Lebensqualität befürchten. Da solche Einrichtungen und Infrastrukturmassnahmen (etwa Flughäfen, Autobahnen, Kraftwerke, Mülldeponien und -verbrennungsanlagen) häufig eine Schlüsselfunktion für die konventionelle industrielle Wachstumsgesellschaft haben, führen ökologisch motivierte Proteste und Verhinderungsaktivitäten nahezu regelmässig zu Grosskonflikten, in die eine Vielzahl staatlicher, kommunaler, wirtschaftlicher und umweltengagierter Akteure und Institutionen verwickelt ist. Ihre unterschiedlichen Ziele und Interessen resultieren oftmals in Handlungsblockaden und schier unüberwindlich scheinenden Kommunikationsbarrieren.

Angesichts der grossen Konfliktdimensionen und -komplexität wie auch der

1 Beim öko-sozialen Komplex handelt es sich überwiegend um eine Vielzahl kleinerer Umweltberatungsbüros, Gutachter, ökologischer Forschungsinstitute, Umweltberater im öffentlichen Auftrag (Haushalts-, Abfall-, Energieberater etc.), die «mit Umweltengagement» ihre Dienste anbieten. Es steht zu vermuten, dass dieser Komplex durch die gesetzliche Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (aber auch durch Vorhaben wie Eco-Controlling und Eco-Auditing) einen kräftigen Wachstumsimpuls erhält.

Erwartung hoher politischer Kosten bei gestrenger Anwendung des konventionellen Regelungsinstrumentariums werden Entscheidungen aufgeschoben, von der Sache her inadäquat verändert oder den Gerichten überlassen. Gerichtsentscheidungen sind üblicherweise mit beträchtlichem zeitlichen und finanziellen Aufwand für alle Streitbeteiligten und mit einer nachhaltigen Verbitterung der unterlegenen Gruppen verbunden, zudem schliessen sie spätere Vollzugsdefizite keineswegs aus. Selten ist auch nur eine der Streitparteien mit den stärker an formalrechtlichen Gesichtspunkten als an den sachlichen und sozialen Problemkonstellationen orientierten Gerichtsentscheidungen vollumfänglich zufrieden.

Die Zunahme solcher unproduktiven Konflikt«lösungen» bei gleichzeitig generell steigendem umweltpolitischen Handlungsdruck hat im politisch-administrativen System gewissermassen innovationsförderlichen Problemlösungsdruck erzeugt. Besonders auf der dezentralen Verwaltungsebene, wo Umweltpolitik vollzogen wird, wird mit neuen Verfahren der Entscheidungsfindung und Konfliktregelung experimentiert, in denen Verhandlungslösungen[2] angestrebt werden. Im Unterschied zum auch früher schon praktizierten «informalen Verwaltungshandeln» (Bohne 1981; vgl. auch Ritter 1990), das nur die Regelungsadressaten (Emittenten) bei Verhandlungen ausserhalb förmlicher Verfahren einbezog, werden nunmehr auch nicht direkt Betroffene und umweltengagierte Gruppen einbezogen, in einigen Verfahrensvarianten wird ihre Teilnahme sogar aktiv gefördert. Diese Entwicklung beeinflusste staatliche Stellen, die sich nun ebenfalls für Verhandlungslösungen auf der Grundlage eines partizipativ erweiterten Kooperationsprinzips öffneten. Umweltgruppen und -organisationen sind zwar noch voller Skepsis, lehnen eine Beteiligung aber zum überwiegenden Teil nicht mehr prinzipiell ab.

Nicht nur in Ländern mit einem «kompetitiven» politischen System (vgl. Münch 1992: 89ff.), d.h. mit einer nur schwach ausgeprägten etatistischen Gesellschaftssteuerung wie etwa in den USA, sondern auch in Ländern mit einer ausgeprägt hierarchisch-autoritativen Staatsideologie wie der Bundesrepublik Deutschland sind gesellschaftlich weitreichende Verhandlungslösungen in der Verwaltungspraxis und der Rechts- und Staatswissenschaft längst kein Tabu mehr. Und von manchen Politikwissenschaftlern wird der *verhandelnde Staat* nachgerade als Grundbedingung einer Strukturmodernisierung der Demokratie in der fortgeschrittenen Industrie- (und Risiko-)gesellschaft gesehen (vgl. Willke 1983; Scharpf 1992; teils auch Böhret 1992).

Als bestgeeignete Handlungsmittel eines modernen Staates gelten kooperations- und kompromissfördernde Instrumente. *Mediationsverfahren*, in denen Streitparteien mit der Hilfe eines neutralen Konfliktvermittlers (Mediators) nach vollzugsfähigen Kompromissen suchen, gehören zu diesem Typus. Sie gelten im Umweltbereich als besonders vielversprechend (vgl. Goldberg, Green & Sander 1985).

2 Vgl. zu Stellenwert und Voraussetzungen von Verhandlungslösungen im politischen System allgemein Scharpf 1992.

II. Umweltprobleme und moderne Steuerungsmittel des Staates

Die Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist wie die anderer Industrieländer dadurch gekennzeichnet, dass sie dem Vorsorgeprinzip nicht entspricht, ja nicht einmal durchgängig auf festgestellte ent- und bestehende Problemlagen in angemessener Weise (nämlich kurzfristig und effektiv im Rahmen bestehender technisch-finanzieller Möglichkeiten) reagiert. Allen Industriestaaten sind ebenfalls sogenannte Problemverschiebungseffekte[3] im Zusammenhang mit umweltpolitischen Massnahmen gemein. Dieser im ökologischen Gesamtkontext ineffektiven Komponente gesellt sich überdies häufig das Merkmal der Ineffizienz bei: Die in vielen Staaten vorherrschende konventionell-regulative Umweltpolitik – auch die in Einzelbereichen hoch-innovativen USA haben zugleich eine hoch-verrechtlichte Umweltpolitik – hat oftmals hohe Kosten bei geringen Entlastungeffekten für die Umwelt zur Folge (vgl. Hansmeyer & Schneider 1990; OECD 1991).

Aus diesen Gründen sind drohende Umweltkatastrophen und, damit verbunden, die Gefahr politischer Krisen durchaus nicht nur ökologische Schreckensvisionen einiger Berufsapokalyptiker, deren Weltzeituhr immer schon «fünf nach zwölf» anzeigte. Auf solche Gefahren machen ebenfalls ansonsten nüchtern gehaltene wissenschaftlich-technische Berichte von staatlichen Expertenkommissionen aufmerksam. Die deutsche Bundestags-Enquetekommission «Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre» (1990: 28) etwa hat mehrmals vor den dramatischen globalen Folgen einer unzureichenden und zögerlichen Umweltpolitik gewarnt: «Die Abwendung (des) globalen Gefährdungspotentials oder – da ein Teil der Entwicklung schon nicht mehr zu vermeiden ist – zumindest seine Eindämmung ist zu einer der grossen Herausforderungen der Menschheit geworden».

Philosophen, ansonsten eher «umweltabstinent», melden sich in unüblich konkreter Weise in der «Umweltkrisen»-Debatte zu Wort. Habermas kommt zu dem Befund, dass die Zukunft negativ besetzt sei: «An der Schwelle zum 21. Jahrhundert zeichnet sich das Schreckenspanorama der weltweiten Gefährdung allgemeiner Lebensinteressen ab: ... Probleme der Umweltbelastung, katastrophennah operierende Grosstechnologien geben die Stichworte» (1985: 143). Jonas beantwortete die Frage, was sich in den vergangenen dreizehn Jahren seit der Veröffentlichung seines (von Politikern viel zitierten) Buches «Das Prinzip Verantwortung» am realen Zustand geändert habe, folgendermassen: «Der reale Zustand hat sich in summa nur verschlechtern können. Bis jetzt ist nichts geschehen, um den Gang der Dinge zu verändern, und da dieser kumulativ katastrophenträchtig ist, so sind wir heute dem bösen Ende eben um ein Jahrzehnt näher als damals».[4]

Die Gefahr eines Umschlags ökologischer in politisch-gesellschaftliche Krisen mit tiefgehenden Erschütterungen demokratischer Institutionen wird schon seit

3 Hierbei handelt es sich um die Entlastung einzelner Umweltmedien bei gleichzeitiger Belastung anderer, z. B. durch die Verwendung von Klärschlämmen, die aufgrund fortgeschrittener Gewässerreinigungstechniken eine hohe Schadstoffkonzentration haben, für landwirtschaftlich genutzte Böden.

4 Der Spiegel Nr. 20, 46. Jg., 11. März 1992, S. 92–107, hier: 92.

längerem von Sozialwissenschaftlern thematisiert[5]. Offe sieht in der Umweltbewegung das Potential systemsprengender Kraft verkörpert (Guggenberger & Offe 1984); für Luhmann ist sie nachgerade ein systemischer Gefährdungsfaktor, da sie «Angstkommunikation» betreibe und gewissermassen eine ökologische Hysterisierung mit überwiegend kontraproduktiven Reaktionen auslöse (Luhmann 1990). Nach Beck, dem Autor zweier Bestseller zur Krise spätindustrieller Gesellschaften (Beck 1986; Beck 1988), stellt «die schleichende Katastrophe (in Form ökologischer Zerstörungen, Belastungen von Luft und Trinkwasser etc.) ... gesellschaftlich die zentrale Herausforderung dar, weil hierdurch der ‹Sozialvertrag des Sicherheitsstaates› brüchig» werde (Beck 1989: 54); Jänicke ist die umweltpolitische Misere *ein Paradebeispiel für «Staatsversagen» und die «Ohnmacht der Politik in der* Industriegesellschaft» (Jänicke 1986; vgl. auch Jänicke 1992); von Beyme befürchtet, ökologische und soziale Katastrophen könnten «leicht einen solchen Steuerungsbedarf anstauen, dass ins Arsenal des totgesagten Sozialismus zurückgegriffen wird» (1990: 470). Galtung (1992: 150) spricht von einer «selbstmörderischen Wachstumspolitik», Guggenberger (1987: 13) hält die «Gefährdung des Ganzen», Böhret (1990: 13) einen Angriff auf das «Bestandsinteresse der entwickelten Industriegesellschaft» nicht für ausgeschlossen. Unter den verschiedenen (wissenschaftstheoretischen, normativen, ideologischen) Standpunkten, von denen aus Kritik am Industriegesellschaftssystem geübt wird, ist gegenwärtig die ökologische Kritik wohl die verbreitetste und fundamentalste. Nach Beck (1988: 93) etwa ist die «ökologische Kritik ... die schärfste Bremse, die man gegen die industrielle Eigendynamik ziehen kann». Amtierende Umweltpolitiker greifen ebenfalls hin und wieder zu starken Worten, um die Umweltmisere zu verdeutlichen. Der von seinem Amt zurückgetretene EG-Umweltkommissar Carlo Ripa di Meana sagte 1991, dass die «derzeitige unbarmherzig kurzsichtige, parasitäre Wachstumspolitik bereits Teile Europas ruiniert (hat)».[6]

Das Krisenbewusstsein wird allgemein durch die Einsicht geschärft, dass von der Gesellschaft irreversible Zerstörungsprozesse in der Natur ausgelöst werden, die in ruinöser Weise auf die Gesellschaft zurückwirken. Die mögliche ökologische Selbstgefährdung der Menschheit, und nicht bloss Schäden und risikohafte Entwicklungen in Umweltbereichen, macht die Besorgnis aus, die auf strukturell angelegte Gegenmassnahmen und eine grössere Innovationsbereitschaft im politisch-administrativen System drängen lässt. Grosse, unabweisbare und gesamtgesellschaftlich relevante Aufgaben erfordern und rechtfertigen üblicherweise die Änderung von Staatsideologien und politischen Mut zum Experiment mit Neuem. Die Einführung von kooperativen Verhandlungslösungen verlangt diese Qualitäten; sie geht über routinemässige Politikänderungen hinaus, da sie, systematisch betrieben, von der Vorstellung eines nahezu omnipotenten Staats(apparates) abrückt.

Quer durch die unterschiedlichen politiktheoretischen Grundpositionen ist gegenwärtig bei nahezu allen ihren massgeblichen Repräsentanten Übereinstimmung

5 Vgl. für viele Ronge 1972; Jänicke 1978. Ein Überblick der frühen Diskussion in Ryll & Zimmermann 1989.

6 Zitiert in Abfallwirtschaftsjournal 4 (1992), Nr. 6, S. 458.

dahingehend festzustellen, dass der gesellschaftliche Steuerungsbedarf dramatisch gestiegen sei, die bisher vorherrschenden Steuerungsformen sich immer mehr als unzulänglich erwiesen, nicht-hierarchische, rahmengestaltende Steuerungsmittel verstärkt angewendet werden sollten und, schliesslich, dass der Staat in seinem Steuerungsanspruch zwar bescheidener sein, jedoch nicht seine gesamtgesellschaftliche Gestaltungsaufgabe abgeben sollte. Ein objektiver staatlicher Steuerungsbedarf[7] wird vor allem deshalb konstatiert, weil es nicht für möglich gehalten wird, dass sich die Umweltproblematik rein «evolutionär» oder allein durch das Freisetzen marktwirtschaftlicher Kräfte lösen lässt (vgl. Jänicke 1992; Scharpf 1992; Böhret 1991; Willke 1991). Kleinster gemeinsamer Nenner in der Einschätzung der Fähigkeiten und der Kapazitäten des Staates ist die Sichtweise, dass der Staat prinzipiell steuerungsfähig ist (vgl. Schuppert 1990; Grimm 1990) – im Sinne der Fähigkeit zur «konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen» (Mayntz 1987: 32) –, sofern die Steuerungsformen «von gestern» durch moderne ersetzt werden. Als modern gelten insbesondere die folgenden Steuerungsformen, die in der umweltpolitologischen Diskussion schon seit längerem zur ökologischen Modernisierung von Industriegesellschaften vorgeschlagen werden (vgl. Jänicke 1986; Jänicke 1992 und Weidner 1992 für einen Diskussions- und Literaturüberblick).

1. *Informationelle Steuerung:* Damit ist sowohl (generell) die Verminderung von Transaktionskosten als auch (speziell) die Verbesserung der Informationsbasis der Steuerungsinstanz selbst wie ebenfalls die (Selbst-)Steuerung der Adressaten durch eine umfassende und aktuelle (staatlich programmierte) Umweltinformationspolitik gemeint. Wichtige Ziele hierbei sind der Ausgleich von Machtasymmetrien und die Auslösung von marktmässigen Impulsen (vgl. Weidner, Zieschank & Knoepfel 1992).
2. *(Dezentrale) Kontextsteuerung:* Sie legt die Rahmenbedingungen und Grenzen von umweltpolitischen Spielräumen fest, ohne direkt steuernd in die Vielzahl umweltrelevanter Handlungsabläufe einzugreifen. Das erfolgt in (teils resignativer) Anerkennung der Probleme zielgerichteter staatlicher Steuerung durch hierarchisch-regulative Mittel, aber auch, um den «angesteuerten» Systemen ein hohes Mass an nunmehr als legitim anerkannter Binnenautonomie zu belassen.[8]
3. *Prozedurale Steuerung:* Anstelle von materiell-inhaltlichen Direktiven werden auf Umweltziele bezogene Verfahrens- und Organisationsformen gesetzlich fest-

7 Offe etwa hält die Symptome einer «Dekomposition von Staatlichkeit» zwar für unübersehbar, aber weder für zwangsläufig, irreversibel noch für begrüssenswert. Er hält es für schwer vorstellbar, «wie die Bewältigung akuter sozialpolitischer, wirtschaftspolitischer, ökologischer, technologischer und auch internationaler Problemlagen und Krisentendenzen *ohne* die Mechanismen einer effektiven und rationalen *staatlich* vermittelten Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst möglich sein sollte» (1987: 315).

8 Zum Begriff und zur Theorie «dezentraler Kontextsteuerung» vgl. insbesondere Teubner & Willke 1980; Teubner & Willke 1984; Willke 1987. Nach Willke (1987: 303f.) ist die Besonderheit der dezentralen Kontextsteuerung darin zu sehen, dass sie gesellschaftliche Teilsysteme als fremdsteuerungsmässig undurchdringliche «black box» behandelt und statt dessen auf die Beeinflussung der Interaktionsbeziehungen der Systemteile abzielt.

gelegt und abgesichert. Die Gründe hierfür ähneln denen der Kontextsteuerung, sie setzen den Akzent jedoch stärker auf das Prinzip «Fairness» und die Prognostizierbarkeit des Selbstkoordinationsprozesses. Ferner ist damit eine gewisse Hoffnung verbunden, dass ein hohes Mass an Verfahrensrationalität sachlich und gesellschaftlich rationale sowie konsensfähige Entscheidungen befördert, dass also das, was der geläufige formaldemokratische Prozess qua direkt intervenierender Gesetzgebung nicht mehr leisten kann, nunmehr auf dem Weg rechtsstaatlich abgestützter gesellschaftlicher Verfahren erreicht werden soll (vgl. van den Daele 1991). Das erinnert zwar stark an Luhmanns «Legitimation durch Verfahren» (Luhmann 1983), geht jedoch aufgrund der gesellschaftlichen Öffnung der Verfahren weit darüber hinaus. Es handelt sich um eine Form staatlich ermöglichter, garantierter und stabilisierter gesellschaftlicher Selbstbestimmung.

4. *Dialog- und diskursförmige Arrangements:* Durch sie erfolgt eine Substitution oder Abschwächung autoritativ-hierarchischer Dezisionen mittels (besonders Minderheiten oder formal-rechtlich schwach gestellte Gruppen berücksichtigender) Konfliktmanagement-Techniken, die in starkem Masse auf diskursive Verfahren und Verhandlungslösungen abstellen und zumeist über Vereinbarungen oder Satzungen abgesichert werden (vgl. Habermas 1981). Sie sind Ausdruck eines modifizierten Staatsverständnisses, gemäss dem die staatliche Steuerungsinstanz im Verhältnis zu den anderen gesellschaftlichen Systemen nurmehr die Rolle eines «primus inter pares» einnimmt und den betroffenen Akteuren die Möglichkeit gemeinsamer Zielfindung systematisch einräumt.

Die vier genannten Steuerungsformen, die keine «reinen» Typen sind, sondern mehr oder minder starke Querbezüge und Überschneidungen aufweisen, sollen konventionell-hierarchische staatliche Interventionen nicht vollständig ersetzen, sie setzen solche teilweise voraus – indem beispielsweise Verfahrensordnungen, Rahmenbedingungen oder Partizipationsmöglichkeiten rechtlich geregelt werden –, überlassen die Aufgabe der «Feinsteuerung» jedoch den gesellschaftlichen Subsystemen. Der Staat ist als Ermöglicher und Garant von gesellschaftlicher Selbstregelung besonders deshalb notwendig, weil ansonsten in asymmetrisch-pluralistischen Wettbewerbsgesellschaften schwach organisierte Interessen systematisch (und ohne Staat: mit geringerem Rechtsschutz) benachteiligt würden. Zudem braucht es den Staat als Definitionsmacht für gesamtgesellschaftlich zu bearbeitende Probleme. Es geht also nur um eine begrenzte «Entzauberung des Staates» (Willke), sozusagen um eine Zivilisierung des Leviathan.

III. Mediationsverfahren – eine Charakterisierung

Im Arsenal angewendeter Umweltpolitikinstrumente moderner Prägung weist ein Typus besonders grosse Schnittmengen mit den Anforderungen aller vier oben genannten Steuerungsformen auf. Es handelt sich um – in Anlehnung an den amerikanischen Terminus «alternative dispute resolution» – sogenannte alternative Konfliktregelungsverfahren, von denen das Mediationsverfahren in der Um-

weltpolitik nach ausländischen Erfahrungen als besonders erfolgreich gilt. Zu den (im Hinblick auf förmlich geregelte Verfahren) alternativen Konfliktregelungsverfahren gehören unter anderem normprogrammierende «Politikdialoge», allgemeine Konventionen anstrebende «Branchendialoge», die Institutionalisierung von Schlichtungs-, Moderations- und schiedsrichterlichen Verfahren sowie die partizipatorische Rechtsnormentwicklung (vgl. Bacow & Wheeler 1984; Susskind & Cruikshank 1987; Zillessen & Barbian 1992).

Sie folgen dem Grundmuster «Konfliktbewältigung durch Verhandlungen».[9] Das gilt ebenfalls für Mediationsverfahren, worunter Verhandlungsprozesse verstanden werden, mit deren Hilfe Interessenkonflikte zwischen zwei oder mehr Parteien unter Hinzuziehung einer neutralen, vermittelnden Person (Mediator) beigelegt werden sollen. Der Mediator darf hierbei keine eigenen Interessen verfolgen; er soll für alle Lösungen offen sein, die von den Beteiligten gemeinsam erkundet und entwickelt wurden. Seine Verantwortung bezieht sich primär auf die Verfahrensgestaltung, nicht auf die Problemlösung in der Sache. Das Ziel des Mediationsverfahrens besteht in der Suche nach Problemlösungen, die möglichst für alle am Konflikt beteiligten akzeptabel sind.

Das wechselseitige Ausloten von Handlungsspielräumen und die Suche nach neuen Lösungen in einem fairen Dialog sowie der Einbezug von Personen oder Gruppen, die in förmlichen Verfahren keine oder nur schwache Beteiligungsrechte hätten, ist für das Mediationsverfahren konstitutiv. Es basiert auf der Annahme, dass Konsense möglich sind und allen Beteiligten dienlicher sein können als Dauerstreit ohne echten Dialog, der zu einem unnötigen Verschleiss von noch vorhandenen Gemeinsamkeiten führt. Es baut auf den freien Gebrauch der Vernunft in der Hoffnung auf sachlich vernünftige, zumindest kompromissfähige Ergebnisse. Es lässt Konflikte zu, allerdings nur in einer Form, die nicht dialogzerstörend wirkt. Im Grunde ist es ein Verfahren, in dem unter den Beteiligten Konsens über den Umgang mit Konflikten und eine Hoffnung auf Kompromisse in der Sache besteht. Der Mediator fungiert als Hüter dieser Idee und gibt ihr Verfahrensregeln, deren Wächter er ist (vgl. für viele Susskind & Cruikshank 1987; Bingham 1986; kritisch: Amy 1987). Gerald W. Cormick, einer der Pioniere im Bereich Umweltkonflikt-Mediation, hat «environmental mediation» wie folgt definiert: «Die Konfliktmittlung ist ein Verfahren, in dem diejenigen, die an dem Konflikt beteiligt sind, gemeinsam versuchen, ihre Streitigkeiten zu erkunden und beizulegen. Der Konfliktmittler hat keine Autorität, den Parteien eine Konfliktlösung aufzuzwingen. Seine Stärke liegt in der Fähigkeit, den Parteien bei der Lösung ihrer eigenen Streitigkeiten zu helfen. Ein Konflikt ist dabei als beigelegt anzusehen, wenn die Parteien eine Übereinkunft erzielt haben, die sie selbst als eine arbeitsfähige Konfliktlösung bezeichnen» (zitiert nach Madigan, Susskind & Weinstein 1990: 153).

9 So der Titel von zwei Sammelbänden, herausgegeben von den Rechtswissenschaftlern W. Hoffmann-Riem und E. Schmidt-Assmann (1990).

IV. Mediation in der umweltpolitischen Praxis: Ein Überblick

Mediationsverfahren zur Regelung von Umweltkonflikten sind vermutlich in systematischer Weise zuerst in Japan[10] eingesetzt worden, wo die konsensorientierte politische Kultur generell «versöhnliche Streitbeilegungsverfahren» unterstützt. Es gibt kaum ein grösseres umweltrelevantes Vorhaben, in dem nicht Verhandlungslösungen angestrebt wurden. Ihre grosse Bedeutung für die japanische Umweltpolitik zeigt sich auch darin, dass es dort gegenwärtig über 35000 Umweltschutzvereinbarungen zwischen Firmen und Kommunen sowie Bürgergruppen gibt, in denen für den Einzelfall «massgeschneiderte» Umweltschutzmassnahmen festgelegt werden. Darüber hinaus wurde aufgrund der ausserordentlich heftigen Umweltkonflikte in den sechziger Jahren bereits in Japans Umweltbasisgesetz von 1967 (Art. 21) die Grundlage zu spezialgesetzlichen Regelungen für aussergerichtliche Streitbeilegungsverfahren gelegt. Darin wird die Regierung verpflichtet, Mediations-, Schlichtungs- und Schiedsverfahren einzurichten. Im Jahr 1970 trat, als ein erster Schritt, das «Gesetz zur Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Umweltschäden» in Kraft. Insgesamt werden die Verfahren zur Streitbeilegung hinsichtlich ihrer Effekte positiv bewertet. Sie gelten als flexibel und bürgernah. Die nationale Statistik zeigt, dass von den zur Auswahl stehenden Verfahrensformen (Mediation, Schlichtung, Schiedsspruch, Entscheidungsverfahren über Verschuldens-, Haftungs- und Verursachungsfragen) Mediationsverfahren bevorzugt werden (vgl. Harashina 1988: 31).

Ausgangspunkt der Karriere des Mediationsverfahrens als ein nunmehr auch in europäischen Ländern vieldiskutiertes Umweltpolitikinstrument (vgl. Weidner 1993) sind dagegen die USA. Hier wurde es erstmals 1973 auf Betreiben von Gerald W. Cormick und Jane E. McCarthy zur Regelung der heiss umstrittenen Planung von Flutsicherungsmassnahmen am Snoqualmie River im Staate Washington angewendet – mit so durchschlagendem Erfolg, dass diesem Pionierverfahren zahlreiche weitere folgten. Inzwischen wird in den USA gar von einem «Mediationsboom» gesprochen. Damit verbunden ging eine Professionalisierung der Mediatortätigkeit einher; in nahezu allen US-Bundesstaaten wurden private und halbstaatliche Mediationsinstitute gegründet, die Mediatoren ausbilden sowie ihre Dienste bei Umweltkonflikten anbieten. Mehrere Fachzeitschriften (z.B. Negotiation Journal) und Informationsdienste (z.B. Consensus; Resolve) widmen sich überwiegend alternativen Konfliktregelungsverfahren.

Eine beträchtliche Schar von Befürwortern und Unterstützern von Mediationsverfahren – nahezu alle grossen Umweltorganisationen und Stiftungen (etwa die Rockefeller-, Ford-, Hewlett-Foundation), viele Regierungsinstitutionen, Sozialwissenschaftler und Privatunternehmen gehören dazu – hebt besonders die Vorteile gegenüber konventionellen Politikinstrumenten hervor: Sie führten zu faireren, effektiveren, effizienteren, flexibleren, schnelleren und für alle Konfliktparteien zufriedenstellenderen Ergebnissen. Anders als bei Gerichtsverfahren und

10 Vgl. zum Beispielfall Japan die einschlägigen Beiträge in Tsuru & Weidner 1989 sowie Foljanty-Jost 1989.

ihren «Gewinner-Verlierer-Lösungen» würden «Jeder-gewinnt-Lösungen» («win-win-solution») ermöglicht. Die bislang umfassendste empirische Untersuchung im Umweltbereich von Gail Bingham (1986) zeigt tatsächlich eine beeindruckend positive Bilanz auf: in 78% von 132 untersuchten grossen Streitfällen wurde ein Konsens von zuvor zutiefst zerstrittenen Gruppen erreicht; ein Grossteil dieser «Gentlemen's Agreements» wurde später auch realisiert.

Gleichwohl gibt es kritische Stimmen. In eher fundamentalistischer Weise weisen einige von ihnen darauf hin, dass es bei Umweltkonflikten oftmals um grundsätzliche, prinzipiell nicht verhandlungs- und kompromissfähige Werte gehe. Andere zeigen anhand von Einzelfällen Schwachstellen des Verfahrens auf, so etwa den teilweise grossen Zeitbedarf zur Erzielung eines breiten Konsenses oder die erhebliche Benachteiligung von Umweltgruppen gegenüber den in taktischem Verhandlungsverhalten geschulten und erfahrenen Behörden- und Unternehmensvertretern. Es wird auch auf die mit den Professionalisierungstendenzen verbundenen ökonomischen Eigeninteressen von Mediatoren und Mediationsinstituten verwiesen, was zu einer einseitig-positiven Berichterstattung über die Verfahren führe, um die Nachfrage zu stimulieren. Diese Probleme werden aber in der Wissenschaft durch entsprechende Unterstützungsmassnahmen und infolge von «sozialem Lernen» für heilbar gehalten, und manch' ein «Wertkonflikt» hat sich im Dialog tatsächlich als ein verhandlungsfähiger Interessenkonflikt erwiesen (vgl. Susskind & Cruikshank 1986; Amy 1987).

Die Befürworter von Mediationsverfahren überwiegen jedenfalls in den USA ganz eindeutig. Die Praxis scheint sich ohnehin wenig um theoretische Streitigkeiten zu scheren: Die Anwendung von Mediationsverfahren steigt in den USA stetig (Bingham 1986), und in den europäischen Ländern wächst seit einigen Jahren das Interesse hieran. Einige wenige solcher Verfahren hat es in Europa bereits gegeben. In Österreich, der Schweiz und in den Niederlanden, also Ländern mit einer «partizipativen» politischen Kultur, werden besonders bei Konflikten über Standorte und Techniken zur Abfallbeseitigung Mediationsverfahren eingesetzt.[11]

In der vergleichsweise staatsfixierten und formalrechtlich ausgerichteten Bundesrepublik Deutschland gibt es bislang nur zwei bedeutende Mediationsverfahren im Umweltbereich. Sie werden von der Projektgruppe «Mediationsverfahren im Umweltschutz» des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) untersucht[12] und stehen im Zentrum der folgenden Ausführungen.

11 Vgl. für die Schweiz Knoepfel 1993, Knoepfel & Rey 1990; für die Niederlande de Soet 1988 und für Österreich Glötzl 1991 und Burkart & Probst 1991.

12 Es handelt sich um eine interdisziplinär zusammengesetzte Projektgruppe; beteiligt sind Vertreter und Vertreterinnen der Disziplinen Politikwissenschaft, Psychologie, Ingenieurswissenschaft (Umwelttechnik) und Verwaltungswissenschaft. Im Forschungsprojekt werden neben den Fällen «Abfallwirtschaftskonzept Kreis Neuss» und «Sondermülldeponie Münchehagen» Mediationsfälle in Japan, den USA, Kanada, Niederlande, der Schweiz und Österreich untersucht. Zu den übergreifenden Forschungsfragen des Projektes vgl. van den Daele 1991.

1. Mediationsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland

Die umweltpolitische Bilanz der Bundesrepublik Deutschland fällt insgesamt, trotz unbestrittener Erfolge in Einzelbereichen, ernüchternd aus (Umweltbundesamt 1992; Weidner 1991). Der Doyen der realistischen Umweltökonomie in Deutschland, Karl-Heinrich Hansmeyer, attestiert Politik und Verwaltung, sie sähen ihr umweltpolitisches Heil überwiegend in einer Perfektionierung ordnungsrechtlicher Eingriffe. Denselben Sachverhalt formuliert der Ministerialbeamte Ernst-Hasso Ritter noch drastischer: Die ordnungsrechtliche Umweltpolitik «mit der Pickelhaube» sei an ihren Grenzen angelangt, und der Umweltpolitologe Martin Jänicke spricht gar von einem «Staatsversagen im Umweltschutz».

Die umweltpolitische Programmatik der Bundesregierung steht der Anwendung flexibler, kooperativer Regelungsformen im Prinzip nicht entgegen. So nennt sie neben dem Vorsorge- und Verursacherprinzip ausdrücklich das Kooperationsprinzip als Leitziel staatlichen Handelns. Doch nach wie vor – nahezu unberührt von Regierungswechseln – atmen umweltpolitische Regelungen den Geist eines bürokratisch-hierarchischen Staatsverständnisses.

Der staatliche «Regelungswahn» lässt für den Vollzug verantwortliche Institutionen immer häufiger und heftiger gegen ein hierdurch programmiertes Vollzugsdefizit im Umweltschutz protestieren. So hat beispielsweise der Sonderausschuss Umweltschutz des Städtetages Nordrhein-Westfalen eine Resolution gebilligt, in der protestiert wird «gegen eine Gesetzgebungs- und Verordnungspraxis, die noch immer versucht, den wachsenden Problemen des Umweltschutzes fast ausschliesslich mit immer mehr immer schwerer vollziehbaren ordnungsrechtlichen Vorschriften zu begegnen, an deren effektive Umsetzbarkeit auch die gesetzgebenden Organe selbst längst nicht mehr glauben».[13]

Auf der dezentralen Verwaltungsebene, wo Umweltpolitik vollzogen wird, ist ausserdem eine Experimentierfreude an neuen Verfahrensformen feststellbar. Hier kommt, neben innovationsförderlichem Problemdruck, der Umstand zum Tragen, dass ein neuer, effektorientierter Typ von Umweltadministratoren in den Landes- und Kommunalverwaltungen Fuss fasst, der sich auch nicht vor einer engeren Kooperation mit Umweltgruppen scheut. Bislang wirkt zwar noch das über Jahre gewachsene gegenseitige Misstrauen nach – Umweltgruppen fürchten, über den Tisch gezogen zu werden; Administratoren bezweifeln die Dialog- und Kompromissfähigkeit von Umweltorganisationen –, doch gibt es bereits einige Fälle konsensorientierten Umweltverhandelns im Schatten des kodifizierten Rechts, in denen auf juristische und politische Konfliktrituale, auf Diskriminierungen und Manipulationstechniken weitgehend verzichtet wird (vgl. Fietkau & Weidner 1992: 30f.).

Richtige Mediationsverfahren, in denen neutrale Vermittler (Mediatoren) einen problemlösungsbezogenen Dialog zwischen vielen Konfliktparteien in einer Weise bewerkstelligen, die auch vor den in den USA entwickelten Standards Bestand hat und wo es um sachlich und politisch-gesellschaftlich grossdimensionierte Konflikt-

13 Die Resolution wurde am 7. Juni 1991 auf einer Sitzung in Köln gebilligt. Vgl. Informationsdienst Umweltrecht (IUR), Nr. 4/1991, S. 219.

fälle geht, gibt es in der Bundesrepublik Deutschland bislang (Januar 1993) nur zwei: die Mediationsverfahren in Münchehagen (Niedersachsen) und im Kreis Neuss (Nordrhein-Westfalen). Beide haben mit Abfallproblemen zu tun.

a) Mediationsverfahren in Münchehagen

Anlass für die Einrichtung des Mediationsverfahrens in Münchehagen waren jahrelange Kontroversen um die dortige Sonderabfalldeponie wegen des Verdachts illegaler Abfallablagerungen, Wasserkontaminationen und Gesundheitsbelastungen. Im Verlauf der skandalreichen Geschichte hatten sich die Kontrahenten – Vertreter des Landes, verschiedener Städte, Kommunen und Landkreise sowie mehrere Bürgerinitiativen – zutiefst zerstritten.

In dieser Situation wurde Meinfried Striegnitz, ein Mitarbeiter der nahe gelegenen Evangelischen Akademie Loccum, aktiv. Er organisierte und moderierte mehrere Gespräche zwischen den Streitparteien. Die grundsätzlich positiven Erfahrungen mündeten Ende 1990 in ein Mediationsverfahren, wobei der Akademiemitarbeiter von der niedersächsischen Umweltministerin zum offiziellen Mediator bestellt wurde. Die Finanzierung des Verfahrens trägt das Land Niedersachsen. Ziel des Verfahrens ist die Verständigung der Konfliktparteien auf eine allseits akzeptierte Sanierungsmethode (vgl. Striegnitz 1990).

Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen, die bisherigen Erfahrungen sind jedoch, ganz besonders angesichts seiner Pionierfunktion, sehr vielversprechend. So wurde durch das Verfahren die sachliche und konstruktive Zusammenarbeit der ehemals zerstrittenen Parteien erreicht. Für einige hochkontrovers diskutierte Probleme konnten einvernehmliche Lösungen gefunden werden. Erste Ergebnisse einer Untersuchung des Verfahrens durch das WZB (halbstrukturierte Interviews mit allen Verfahrensbeteiligten) zeigen eine überwiegend positive Beurteilung durch nahezu alle Beteiligten. Besonders hervorgehoben wurde von den Befragten die positive Funktion des Mediators bei der Verbesserung der allgemeinen und sachbezogenen Kommunikation zwischen den Konfliktbeteiligten und zur Förderung des Problemlösungsprozesses.

Es bestehen begründete Hoffnungen, bis Ende 1993 zu einer Vereinbarung über ein Gesamtsanierungskonzept zu kommen, nachdem im August 1992 zwischen allen Beteiligten Übereinstimmung in den generellen Sanierungszielen, über Sicherheitsmassnahmen und diesbezügliche Bewertungskriterien erzielt worden war.

b) Mediationsverfahren im Kreis Neuss

Das zweite grosse Mediationsverfahren findet seit 1991 im Kreis Neuss (Nordrhein-Westfalen) zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises statt.[14] Besonders umstrittene Punkte des Abfallwirtschaftskonzeptes sind der geplante Bau einer Müll-

14 Es wurde von der Projektgruppe «Mediationsverfahren» der Abteilung Normbildung und Umwelt des WZB mitinitiiert, die auch die Begleitforschung unternimmt. Im Rahmen der Untersuchung fand eine Protokollierung (nahezu) aller Vorgespräche statt, die dann zur Einrichtung des Verfahrens führten. Die «grossen» Mediationssitzungen (bislang fünf) werden per Tonband und Video aufgezeichnet, die «kleinen» Sitzungen werden protokolliert. Darüber

verbrennungsanlage, die Möglichkeiten zur Vermeidung und Verminderung von Haus- und Gewerbemüll sowie die Standorte für neue Anlagen zur Behandlung und Deponierung von Abfällen.

Die Suche nach einem Mediator gestaltete sich sehr zeitaufwendig, auch weil es in der Bundesrepublik kaum Personen mit Erfahrungen auf diesem Gebiet gibt. Bei der Auswahl kamen folgende Kriterien zum Zuge: Neutralität, fachliche und soziale Kompetenz, politische Erfahrung und allgemeine Reputation. Sowohl für die Durchführung des Verfahrens als auch für die Person des Mediators[15] fand sich weitgehende Zustimmung im Kreis Neuss. Zur organisatorischen Betreuung des Verfahrens vor Ort wurde vom WZB eine Mediationsgeschäftsstelle im Kreis eingerichtet.

Nach längeren Vorverhandlungen und zahlreichen bi- und multilateralen Vorgesprächen des Mediators mit den möglichen Verfahrensteilnehmern fand im März 1992 in Grevenbroich, dem Sitz der Kreisverwaltung, die erste gemeinsame («grosse») Mediationssitzung statt.[16] An ihr nahmen über 60 Personen teil, die rund 30 Organisationen und Institutionen aus Politik, Verwaltung, Naturschutzorganisationen, Bürgerinitiativen und Wirtschaft repräsentierten. Mit dieser Sitzung wurde das eigentliche Mediationsverfahren eingeleitet; bislang (Januar 1993) haben fünf solcher grosser Mediationssitzungen mit im Durchschnitt 35 Teilnehmern stattgefunden.

Neben den «Vollversammlungen» fanden drei kleinere Sitzungen statt, an denen Vertreter der Kreisverwaltung, der Bürgerinitiativen und der Umweltverbände sowie externe Gutachter teilnahmen. Hierbei wurde Konsens über einen Fragenkatalog zu einem Gutachten über das Abfallwirtschaftskonzept, den – von den Umweltgruppen und -organisationen ausgewählten – Auftragnehmer (Öko-Institut Darmstadt) und über Immissions- und Gesundheitsbelastungsuntersuchungen an drei möglichen Standorten einer Müllverbrennungsanlage erzielt.[17] Die Finanzierung dieser im förmlichen Verfahren nicht vorgesehenen (recht kostenträchtigen) Gutachten übernahm der Kreis Neuss.

Der bisherige Verlauf des Mediationsverfahrens wird von den Teilnehmern

hinaus werden jeweils zu den «grossen» Sitzungen schriftliche Befragungen aller Teilnehmer vorgenommen. Diese forschungspraktisch sehr aufwendigen prozessbegleitenden Analysen laufen zur Zeit; über ihre Resultate kann aus methodischen, aber auch aus praktischen Gründen – wegen der möglichen Beeinflussung des Forschungsfeldes – detailliert erst zu einem späteren Zeitpunkt berichtet werden (vgl. zu den Erhebungsmethoden Pfingsten & Fietkau 1992).

15 Als Mediator konnte Professor Dr. Georges M. Fülgraff (ehemals Präsident des Bundesgesundheitsamtes, Staatssekretär im Bundesgesundheitsministerium und Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen) gewonnen werden.

16 Besonders die Umweltgruppen und -organisationen waren anfänglich von tiefem Misstrauen erfüllt. Sie argwöhnten, beim Mediationsverfahren könnte es sich um eine neue, intelligentere Form des Verwaltungsmanagements handeln, um – mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Institutionen – Akzeptanz für eine Müllverbrennungsanlage zu schaffen. Ähnlichen Argwohn gab es auch in einigen der im Kreis vertretenen politischen Parteien; diese vertraten zudem die Auffassung, sie selbst wären für die Übernahme von Mediationsaufgaben geeignet und zuständig. Letzteres führten auch Vertreter der Kirchen ins Feld.

17 Vgl. die Kurzchronologie des Neusser Verfahrens in Weidner 1993: 14ff.

überwiegend positiv beurteilt. Diese Sicht wird auch von vorläufigen wissenschaftlichen Auswertungen des Verfahrens gestützt. Es ist deutlich zu sehen, dass die vormals stark zerstrittenen Kontrahenten einen sachlichen Umgangston miteinander anstreben und unterschiedliche Sichtweisen der zukünftigen Lösung der Abfallproblematik rational und produktiv mit dem Ziel diskutieren, eine einvernehmliche Lösung für die zukünftige Abfallkonzeption im Kreis zu finden. Es ist auch nicht zu erkennen, dass einige Gruppen «auf Zeitgewinn» spielten («filibustern»).

Die Auswertung der schriftlichen Teilnehmerbefragung[18] kommt u.a. zu folgenden Ergebnissen:

- Die meisten Verfahrensbeteiligten haben keine Vorerfahrung mit Mediations- oder ähnlichen Verfahren. Sie bewegen sich auf unvertrautem Gebiet.
- Die Befragten beurteilten den Mediator mit grosser Übereinstimmung positiv. So wird er z.B. als kompetent, fair und sicher wahrgenommen.
- Fast die Hälfte der Beteiligten hält eine gemeinsam getragene Problemlösung für denkbar, während die anderen Teilnehmer/innen hier eher unsicher oder skeptisch sind. Gleichzeitig glaubt etwa die Hälfte der Befragten zu wissen, wie eine angemessene Problemlösung aussehen sollte.
- Ungefähr die Hälfte der Befragten hält es für möglich, dass es durch das geplante Abfallwirtschaftskonzept zu negativen Auswirkungen kommt. Mögliche Risiken werden in bezug auf die Gesundheit der Bevölkerung, das politische Klima, die ökologische Situation und die Lebensqualität vor Ort gesehen.
- Von der Mehrheit wird das Abfallwirtschaftskonzept vor allem im Hinblick auf die Wirtschaftskraft der Region als nützlich bewertet, nicht so sehr für die anderen Bereiche (Gesundheit, Ökologie, Politik, Lebensqualität).
- Fast die Hälfte der Verfahrensbeteiligten glaubt an die Verfügbarkeit von Alternativen, die eine Realisierung des wirtschaftlichen Nutzens auch auf andere Weise ermöglichten.
- Bei der Gesamtbeurteilung des Abfallwirtschaftkonzeptes sehen etwa die Hälfte der Befragten eher den Nutzen, etwa ein Drittel eher die Risiken des Vorhabens überwiegen; der Rest ist unentschieden.
- Eine von den Befragten vorgenommene Ordnung verschiedener (vorgegebener) Verfahrensziele nach ihrer Wichtigkeit ergab die folgenden *durchschnittlichen* Prioritäten (mittlere Rangplätze): 1. eine Lösung, die Bestand hat; 2. eine faire Lösung; 3. ein einvernehmliches Ergebnis; 4. eine Lösung, die die Öffentlichkeit gutheisst; 5. ein Ergebnis, das problemlos umgesetzt werden kann; 6. eine schnelle Lösung.

Der Verlauf des Mediationsverfahrens ist bislang ermutigend hinsichtlich der Frage, ob solche Formen der Konfliktregelung in der Bundesrepublik Deutschland eine Chance haben könnten. Gleichwohl sind verständlicherweise bei der komple-

18 Die Auswertung der Fragebögen, die allen Teilnehmern während jeder «grossen» Mediationssitzung (mit Beginn der zweiten Sitzung) vorgelegt werden, erfolgte durch Karin Pfingsten (WZB).

xen und in der Bundesrepublik generell hochstrittig diskutierten Müllthematik (insbesondere Müllverbrennung) noch zahlreiche Fragen offen und Probleme zu lösen, so dass bis zu einer endgültigen Vereinbarung noch mit erheblichem Zeitbedarf zu rechnen ist. Es wären auch weit überzogene Ansprüche, von diesem in der Bundesrepublik ersten Mediationsverfahren zu einem Abfallwirtschaftskonzept einen schnellen und reibungslosen Verlauf zu erwarten. Im Falle einer konsentierten Vereinbarung stünde zudem ihre Übertragung in das noch ausstehende Planfeststellungsverfahren an, in dem eine staatliche Mittelbehörde (Regierungspräsidium Düsseldorf) die Federführung innehat. Erfahrungen über eine Verknüpfung von Mediations- und Planfeststellungsverfahren gibt es in der Bundesrepublik noch nicht; in der einschlägigen juristischen Literatur werden hierzu Ansatzpunkte aufgezeigt sowie Vorschläge *de lege ferenda* gemacht (vgl. Holznagel 1990; Brohm 1991). Es handelt sich bei diesem Pionierverfahren insgesamt um ein soziales Experiment, das ein hohes Mass an institutionellem und individuellem Lernvermögen sowie einen flexiblen Umgang mit dem bestehenden Umwelt- und Verwaltungsrecht verlangt.

V. Fazit

Die traditionellen Instrumente der Umweltpolitik stossen in allen demokratischen Industrieländern zunehmend an Grenzen der Problem- und Konfliktregelung. Informale, konsensorientierte Verfahren mit Verhandlungscharakter, insbesondere Mediationsverfahren, sind bei einigen hochstrittigen Fällen offensichtlich besser zur Konfliktregelung geeignet. Gleichwohl, so zeigen bisherige Erfahrungen, haben auch Mediationsverfahren ihre Grenzen: Sie sind einerseits nicht zur Regelung von fundamentalen Wertkonflikten geeignet; zum anderen ist zu beachten, dass die Grenzen der Belastbarkeit von nicht-staatlichen Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen durch solche sehr zeitaufwendigen Verfahren recht schnell erreicht werden können. Es handelt sich hierbei nicht nur um zeitliche und finanzielle, sondern ganz besonders um psychische Grenzen, sind doch die Vertreter von Umweltgruppen ausserordentlich hohen psychischen Belastungen ausgesetzt, wenn sie die kompromissorientierten Verfahrens(teil)ergebnisse ihren Organisationen «vermitteln» und sie zur entsprechenden Selbstverpflichtung bewegen sollen – ganz zu schweigen von dem sozialen Druck, dem sie als «Kompromissler» in ihrer Lebensumwelt dann meist ausgesetzt sind.

Überdies ist noch eine Reihe rechtlicher und demokratietheoretischer Fragen nicht zureichend geklärt.[19] Hierzu gehören insbesondere Fragen nach der Auswahl der Beteiligten am Mediationsverfahren und ihrer demokratischen Legitimation, stellvertretend für eine diffuse Vielzahl unorganisierter Interessen ausserhalb der

19 Vgl. für viele Amy 1987 und die Diskussionen innerhalb der deutschen Rechtswissenschaft in Hoffmann-Riem & Schmidt-Assmann 1990.

förmlichen Verfahren Verhandlungslösungen zu betreiben, die für die gleichwohl erforderlichen förmlichen Verfahren eine programmierende Wirkung haben könnten. Auch die nach meiner Meinung hierzu überzeugendste Argumentationslinie, Mediationsverfahren seien in Systemen des organisierten Interessenpluralismus (mit asymmetrischen Einflusschancen) eine partizipationsdemokratische Erweiterung neo-korporatistischer Politiknetzwerke, vermag einen Rest an Unbehagen nicht aufzulösen. Der verbleibt u.a. aufgrund der ausserordentlich hohen Anforderungen an Neutralität, Demokratieverständnis und Geschick des Mediators oder der Mediatorin, schwer organisierbare Interessen zu ermitteln und ihre Partizipation aktiv zu betreiben – selbst wenn davon eine Erschwernis des Verfahrensablaufs zu erwarten ist. Eine Professionalisierung der Mediatorrolle (einschliesslich der Entwicklung eines Berufskodex) sowie eine generelle Normierung des Verfahrens (im Sinne einer Muster-Geschäftsordnung für alle Mediationsverfahren) könnte den Grad der Beliebigkeit, d.h. den Ermessensspielraum von Mediatoren zwar eingrenzen, doch müssten damit voraussichtlich auch die aus anderen Politikbereichen hinlänglich bekannten Nachteile einer Professionalisierung und Kommerzialisierung von aus dem Staat ausgelagerten Aufgaben in Kauf genommen werden (z.B. Bildung von «Fachbrüderschaften», «Partizipationseliten», «Zielverschiebung»).

Im Fall einer Verfahrensnormierung bei gleichzeitiger Professionalisierung der Mediatorenaufgabe müsste zudem mit «schleichender Verrechtlichung» eines sozialen Politikinstrumentes gerechnet werden, das auch und gerade wegen der Probleme einer zu grossen Verrechtlichung konventioneller Problemregelungsverfahren «erfunden» worden ist. In Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland, wo Politikfelder und Lebenswelten zunehmend von juristischen Problemregelungsmodi kolonialisiert werden («Verjuristifizierung»), würde das wohl unweigerlich eine Verrechtlichungsdynamik freisetzen, deren Folge Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften (möglicherweise eine «Technische Anleitung Mediatorverhalten»), sicherlich auch entsprechende EG-Richtlinien zu Mediationsverfahren wären. Ein (unvollständiger) Blick auf die sich entwickelnde «Mediationsbewegung» in der Bundesrepublik zeigt, dass Juristen in ihr besonders aktiv sind; die ersten Rechtsanwaltskanzleien bieten bereits Mediationsdienste an. So wie der Ansatz der technokratischen Umweltpolitik durch die (kurative) Entsorgungsstrategie mit dem öko-industriellen Komplex einen neuen (potentiell problemverewigenden) Wachstumssektor geschaffen hat, könnte durch die Professionalisierung alternativer Streitbeilegungsverfahren nach juristischen Problemsichten der (bislang wenig beachtete) öko-soziale Komplex einen kräftigen Wachstumsimpuls erwarten. Die Sicherung von Mediationsverfahren als ein flexibles, soziales Instrument wird insofern auch davon abhängen, wie weit konstitutive Elemente von Rechtsstaatlichkeit mit anderen als juristischen Mitteln gewährleistet werden können.

Trotz einiger noch offener Fragen zu diesem für europäische Länder jungen Instrument zur Regelung von Umweltkonflikten kann meines Erachtens auf der Basis bisheriger praktischer Erfahrungen gesagt werden: Mediationsverfahren – wie allgemein alternative Konfliktregelungsverfahren – haben erwiesenermassen

das Potential, das bestehende Instrumentarium zur Regelung von Umweltproblemen sinnvoll zu bereichern. Es wäre aber ein überzogener Anspruch, von ihnen zu erwarten, dass sie einen «Königsweg» in der Umweltpolitik ebnen könnten. Einen solchen alleinseligmachenden Weg wird es im hochkomplexen Gebiet der Umweltpolitik wohl nicht geben. Das zeigt auch eine Analyse von (relativ) erfolgreichen Umweltschutzmassnahmen im internationalen Vergleich[20]: Relative oder gar absolute Umweltentlastungen wurden in keinem Fall bloss mit einem einzigen Instrument, sondern immer durch eine Kombination von Instrumenten erzielt, wobei sich ihre je spezifische Verknüpfung und Gewichtung als eine wichtige Erfolgsbedingung erwies. Strukturelle und situationale Rahmenbedingungen, Akteurskonfigurationen, Grade des Umweltbewusstseins (und der öffentlichen Aufmerksamkeit) waren hierbei wichtige, zu berücksichtigende Faktoren. Deutlich wurde anhand vieler Fallstudien, dass staatliche (auch: hierarchische) Steuerung eine massgebliche Einflussgrösse ist und wohl bleibt, wobei «Meta-Instrumente», die die Handlungsbedingungen ökologischer und anderer (z.B. industriepolitischer) Innovateure generell verbessern, voraussichtlich eine zunehmend wichtige Rolle spielen werden. Zu den sog. Meta-Instrumenten zählen etwa partizipations- und transparenzfördernde Instrumente, Umwelthaftungsregelungen, funktionale und räumliche Dezentralisierung in Kombination mit neuen kooperativen Integrationsmechanismen sowie Arrangements für Verhandlungslösungen.[21] Auf der Basis von Analysen von sowohl Vollzugsdefiziten wie auch erfolgreichen Umweltmassnahmen ist es meines Erachtens plausibel, für ein möglichst grosses «Instrumentenorchester» (Jänicke) zu plädieren – das allerdings ebenfalls eines Dirigenten bedarf. Diese Aufgabe wird für gesamtgesellschaftlich (und global) relevante Problemfelder sowie für gesamtgesellschaftlich bindende Entscheidungen offensichtlich weiterhin der Staat zu erfüllen haben. Jedenfalls scheint mir derzeit keine bessere Alternative für die Aufgaben eines «ideellen Gesamtökologisten» in komplexen, interessenpluralistischen und potentiell selbstzerstörerischen (vgl. hierzu Duverger 1973) Industriegesellschaften in Sicht zu sein.

Bibliographie

Amy, Douglas J. 1987. *The Politics of Environmental Mediation*. New York: Columbia University Press.

Bacow, Lawrence S. und Wheeler, Michael 1984. *Environmental Dispute Resolution*. New York und London: Plenum Press.

20 Vorläufige Ergebnisse der Fachkonferenz «International Comparison of Achievements in Environmental Protection. A Contribution to Policy Instrument Analysis», 8.-10. Januar 1993 im Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Hierzu befindet sich eine Publikation (Herausgeber: Martin Jänicke und Helmut Weidner) in Vorbereitung.

21 Vgl. allgemein hierzu Jänicke 1992. Zur Frage, ob Mediationsverfahren als Politikinstrumente gelten können, vgl. Weidner 1993.

Beck, Ulrich 1986. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Beck, Ulrich 1988. *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Beck, Ulrich 1989. «Risikogesellschaft. Überlebensfragen, Sozialstruktur und ökologische Aufklärung», *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 36: 3–13.
Beyme, Klaus von 1990. «Die vergleichende Politikwissenschaft und der Paradigmenwechsel in der politischen Theorie», *Politische Vierteljahresschrift* 31, 3: 457–474.
Bingham, Gail 1986. *Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience.* Washington, D.C.: The Conservation Foundation.
Bohne, Eberhard 1981. *Der informale Rechtsstaat.* Berlin: Duncker & Humblot.
Böhret, Carl 1990. *Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen.* Opladen: Leske + Budrich.
Böhret, Carl 1991. *Nachweltschutz.* Frankfurt am Main etc.: Lang.
Böhret, Carl 1992. «Zur Handlungsfähigkeit des funktionalen Staates der spätpluralistischen Industriegesellschaft», S. 116–129 in *Staat und Demokratie in Europa*, hrsg. von Beate Kohler-Koch, Opladen: Leske + Budrich.
Brohm, Winfried 1991. «Beschleunigung der Verwaltungsverfahren – Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln?», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 10: 1025–1033.
Burkart, Roland und Probst, Sabine 1991. «Verständigungsorientierte Öffentlichkeitsarbeit: Eine kommunikationstheoretisch begründete Perspektive» *Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung* 36, 1: 56–76.
Daele, Wolfgang van den 1991. Zum Forschungsprogramm der Abteilung «Normbildung und Umwelt», WZB-Schriftenreihe FS II 91–301, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
De Soet, Marianne C. 1988. *From Competition to Collaboration.* The Hague: Ministry of Transport and Public Works.
Duverger, Maurice 1973. *Demokratie im technischen Zeitalter. Das Janusgesicht des Westens.* München: Piper.
Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages «Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre» 1990. *Dritter Bericht zum Thema Schutz der Erde,* Bundestagsdrucksache 11/8030 vom 2.10.1990, Bonn: Bundesdruckerei.
Fietkau, Hans-Joachim und Weidner, Helmut 1992. «Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland», *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 39–40/92: 24–34.
Foljanty-Jost, Gesine 1989. *Konfliktlösung durch Verhandeln: Aussergerichtliche Beilegung von Umweltkonflikten in Japan.* Schriftenreihe der Forschungsstelle für Umweltpolitik FFU rep 89–4. Berlin: Freie Universität Berlin.
Glötzl, Erhard 1991. Bürgermitbeteiligung und Öffentlichkeit bei Umweltprojekten. Wien (Ms.).
Galtung, Johan 1992. «Zehn Thesen über umweltverträgliches Wachstum», *Gewerkschaftliche Monatshefte* 3: 150–157.
Goldberg, Stephen B.; Green, Eric D. und Sander, Frank E.A. 1985. *Dispute Resolution.* Boston und Toronto: Little Brown & Co.
Grimm, Dieter 1990. *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts.* Baden-Baden: Nomos.
Guggenberger, Bernd 1987. *Das Menschenrecht auf Irrtum. Anleitung zur Unvollkommenheit.* München und Wien: Hanser.
Guggenberger, Bernd und Offe, Claus (Hrsg.) 1984. *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie: Politik und Soziologie der Mehrheitsregel.* Opladen: Westdeutscher Verlag.
Habermas, Jürgen 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns,* 2 Bände. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen 1985. *Die neue Unübersichtlichkeit.* Kleine politische Schriften 5. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Hansmeyer, Karl-Heinrich und Schneider, Hans Karl 1990. *Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten,* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Harashina, Sachihiko 1988. «Environmental Dispute Resolution in Road Construction Projects in Japan», *Environmental Impact Assessment Review* 8: 29–41.

Hoffmann-Riem, Wolfgang und Schmidt-Assmann, Eberhard (Hrsg.) 1990. *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I: Informelle und mittlergestützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren. Band II: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren.* Baden-Baden: Nomos.

Holznagel, Bernd 1990. *Konfliktlösung durch Verhandlungen.* Baden-Baden: Nomos.

Jänicke, Martin (Hrsg.) 1978. *Umweltpolitik. Beiträge zur Politologie des Umweltschutzes.* Opladen: Leske + Budrich.

Jänicke, Martin 1986. *Staatsversagen – Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft.* München: Piper.

Jänicke, Martin 1992. *Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften.* Schriftenreihe der Forschungsstelle für Umweltpolitik FFU rep 92–5, Berlin: Freie Universität Berlin.

Jänicke, Martin, Mönch, Harald und Binder, Manfred 1992. *Umweltentlastung durch industriellen Strukturwandel? Eine explorative Studie über 32 Industrieländer (1970–1990).* Berlin: edition sigma.

Knoepfel, Peter (Hrsg.) 1993. Lösung von Umweltproblemen durch Verhandlung. Beispiele aus dem In- und Ausland. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn (im Erscheinen).

Knoepfel, Peter und Rey, Michel 1990. «Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermülldeponie in der Suisse Romande», S. 257–286 in *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Bd. II: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren,* hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem und Eberhard Schmidt-Assmann, Baden-Baden: Nomos.

Knoepfel, Peter und Weidner, Helmut 1983 «Innovation durch international vergleichende Politikanalyse dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltepolitik», S. 221–255 in *Implementation politischer Programm II,* hrsg. von Renate Mayntz, Opladen: Westdeutscher Verlag

Luhmann, Niklas 1983. *Legitimation durch Verfahren.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas 1990. *Ökologische Kommunikation.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

Madigan, Denise; Susskind, Lawrence und Weinstein, Alan 1990. «Vorüberlegungen für eine verbesserte Konfliktbewältigung im Umweltbereich», S. 151–176 in *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Bd. I: Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren,* hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem und Eberhard Schmidt-Assmann, Baden-Baden: Nomos.

Mayntz, Renate 1987. «Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma», S. 89–110 in *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* Bd.1, hrsg. von Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, Baden-Baden: Nomos.

Mayntz, Renate; Derlien, Hans-Ulrich; Bohne, Eberhard; Hesse, Beate; Hucke, Jochen und Müller, Axel 1978. *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchungen der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes.* Stuttgart und Mainz: Kohlhammer.

Münch, Richard 1992. «Gesellschaftliche Dynamik und politische Steuerung: Die Kontrolle technischer Risiken», S. 81–106 in *Politische Steuerung,* hrsg. von Heinrich Busshoff, Baden-Baden: Nomos.

OECD 1991. *Environmental Data 1991.* Paris: OECD Monographie.

OECD 1992. *The OECD Environment Industry: Situation, Prospects and Government Policies.* Paris: OECD-Schriftenreihe OCDE/GD (92) 1.

Offe, Claus 1987. «Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion», S. 309–320 in *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* Bd. 1, hrsg. von Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, Baden-Baden: Nomos.

Pfingsten, Karin und Fietkau, Hans-Joachim 1992. *Mediationsverfahren: Leitgedanken und methodische Erfassungsmöglichkeiten.* WZB-Schriftenreihe FS II 92–305, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1978. *Umweltgutachten 1978.* Stuttgart und Mainz: Kohlhammer.

Ritter, Ernst-Hasso 1990. Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat«, S. 69–112 in *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts,* hrsg. von Dieter Grimm, Baden-Baden: Nomos.

Ronge, Volker 1972. »Die Umwelt im kapitalistischen System«, S. 97–127 in *Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem,* hrsg. von Manfred Glagow, München: Piper.

Ryll, Andreas und Zimmermann, Klaus 1989. »Der rationierte Umweltschutz oder der diskrete Charme des Profitinteresses«, *Jahrbuch für Sozialwissenschaften* 40, 1: 45–64.

Scharpf, Fritz W. 1992. »Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts«, S. 93–115 in *Staat und Demokratie in Europa,* hrsg. von Beate Kohler-Koch, Opladen: Leske + Budrich.

Schuppert, Gunnar Folke 1990. »Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht« S. 217–249 in *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts,* hrsg. von Dieter Grimm, Baden-Baden: Nomos.

Striegnitz, Meinfried 1990. »Mediation: Lösung von Umweltkonflikten durch Vermittlung – Praxisbericht zur Anwendung in der Kontroverse um die Sonderabfalldeponie Münchehagen« in *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* 3, 1: 41–62.

Susskind, Lawrence und Cruikshank, Jeffrey 1987. *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes.* New York: Basic Books.

Teubner, Gunther und Willke, Helmut 1980. »Dezentrale Kontextsteuerung im Recht intermediärer Verbände«, S. 46–62 in *Verrechtlichung,* hrsg. von Roland Voigt, Königstein/Taunus: Athenäum.

Teubner, Gunther und Willke, Helmut 1984. »Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht«, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 5, 1: 4–35.

Tsuru, Shigeto und Weidner, Helmut 1989. *Environmental Policy in Japan.* Berlin: edition sigma.

Umweltbundesamt 1992. *Daten zur Umweltpolitik 1990/91.* Berlin: Erich Schmidt.

Weidner, Helmut 1991. »Umweltpolitik – Auf altem Weg zu einer internationalen Spitzenstellung«, S. 137–152 in *Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren. Innenpolitik, politische Kultur, Aussenpolitik,* hrsg. von Werner Süss, Opladen: Leske + Budrich.

Weidner, Helmut 1992. *Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik.* Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, Berlin: Freie Universität Berlin.

Weidner, Helmut 1993. *Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes. With Special Reference to Germany,* WZB-Schriftenreihe FS II 93–301, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Weidner, Helmut, Zieschank, Roland und Knoepfel, Peter (Hrsg.) 1992. *Umwelt-Information. Berichterstattung und Informationssysteme in zwölf Ländern.* Berlin: edition sigma.

Willke, Helmut 1983. *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietalen Steuerungstheorie.* Königstein/Taunus: Athenäum.

Willke, Helmut 1987. »Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation«, S. 285–308 in *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* Bd. 1, hrsg. von Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, Baden-Baden: Nomos.

Willke, Helmut 1991. »Regieren als Kunst systemischer Intervention«, S. 35–51 in *Regieren in der Bundesrepublik III: Systemsteuerung und »Staatskunst«. Theoretische Konzepte und empirische Befunde,* hrsg. von Hans-Hermann Hartwich und Göttrik Wewer, Opladen: Leske + Budrich.

Zillessen, Horst und Barbian, Thomas 1992. »Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 39–40/92: 14–23.