

Fietkau, Hans-Joachim; Weidner, Helmut

Working Paper — Digitized Version

Umweltmediation: Das Mediationsverfahren zum
Abfallwirtschaftskonzept in Kreis Neuss. Erste Ergebnisse aus der
sozialwissenschaftlichen Begleitforschung

WZB Discussion Paper, No. FS II 94-322

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Fietkau, Hans-Joachim; Weidner, Helmut (1994) : Umweltmediation: Das Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept in Kreis Neuss. Erste Ergebnisse aus der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung, WZB Discussion Paper, No. FS II 94-322, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/77613>

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.

WZB

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

FS II 94-322

**Umweltmediation. Das Mediationsverfahren zum
Abfallwirtschaftskonzept im Kreis Neuss**
- Erste Ergebnisse aus der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung -

Hans-Joachim Fietkau & Helmut Weidner

1994

K

3493

papers

Forschungsschwerpunkt

Technik

Arbeit

Umwelt

UMWELTMEDIATION. DAS MEDIATIONSVERFAHREN ZUM AB-FALLWIRTSCHAFTSKONZEPT IM KREIS NEUSS

Zusammenfassung

Zum ersten Mal wurde in der Bundesrepublik Deutschland ein Mediationsverfahren zu einem Abfallwirtschaftskonzept durchgeführt. Es fand im Kreis Neuss (NRW) statt und ist von der interdisziplinären WZB-Projektgruppe "Mediationsverfahren im Umweltschutz" mit initiiert und sozialwissenschaftlich begleitet worden. Das Verfahren begann im März 1992 und endete im August 1993 mit einem "strittigen Kompromiß": insbesondere über die Frage, ob eine Müllverbrennungsanlage sachlich notwendig und rechtlich erforderlich sei, konnte keine Einigung erzielt werden. Bei den hier vorgetragenen Ergebnissen handelt es sich um einen Werkstattbericht, der Endbericht ist für Ende 1994 geplant. In diesem Beitrag wird – neben einem Überblick zur Vorgeschichte und zum Ablauf des Mediationsverfahrens, zum methodischen Vorgehen der empirischen Begleitforschung sowie zu den noch laufenden internationalen Vergleichsstudien – über einige zentrale Befunde aus der teilnehmenden Beobachtung und der Fragebogenerhebungen sowie zum Einfluß des politischen Normalprozesses vor, während und nach dem Mediationsverfahren berichtet. "Erfolg" und "Mißerfolg" als Kriterien zur Bewertung von Mediationsergebnissen werden problematisiert. Fazit ist, daß durch das Neusser Mediationsverfahren die Gravitationskräfte des politischen Normalprozesses nicht aufgehoben werden konnten, sich aber Formen und Ergebnisse einer positiven Konfliktregelung ergeben haben, die in förmlichen Regelungsverfahren üblicherweise nicht erreichbar sind.

ENVIRONMENTAL MEDIATION: THE MEDIATION PROCEDURE ON THE WASTE MANAGEMENT PLAN OF THE DISTRICT NEUSS

Summary

For the first time in Germany, a waste management plan has been subject of a mediation procedure. This procedure – held in the District Neuss (North Rhine-Westphalia) – had been co-initiated by the interdisciplinary Science Center research group "Mediation Procedures in Environmental Protection" who has accompanied it scientifically from beginning to end. The mediation procedure was opened in March 1992 and ended in August 1993 with a 'controversial compromise'. In particular, it has not been possible to achieve agreement on whether waste incineration was objectively justified and/or legally required. In what is more like a shopfloor report, the authors here present first results of the accompanying social-scientific analysis. The final report is planned to be completed end of 1994. Aside from an overview on how the mediation procedure came to be and the course it has taken, the authors explain the methodological basis of the empirical research and the several international comparative case studies that are still in progress. They then present some first results of their analysis of data from nonparticipant observation and written interviews with the

mediation participants of the mediation as well as an evaluation of the influence taken by the normal political process before, during and after the mediation. This is followed by a critical assessment of 'success' and 'failure' as criteria for the evaluation of mediation results. The authors conclude that with the Neuss mediation it has not been possible to compensate the gravitation of the normal political process. However, some forms and results of a favorable conflict resolution have been brought about which normally cannot be achieved in formal regulative procedures.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. EINLEITUNG	1
1.1 Umweltmediation - Für die Bundesrepublik ein neues Konfliktregelungsverfahren	1
1.3 Das WZB-Forschungsprojekt zu Mediationsverfahren im Umweltschutz	4
2. DAS NEUSSER MEDIATIONSVERFAHREN	6
2.1. Basisinformationen zum Kreis Neuss	6
2.2. Vorgeschichte des Neusser Mediationsverfahrens	8
2.3. Chronologie des Mediationsverfahrens	10
2.4. Sachstand und Ergebnisüberblick	14
3. FORM UND ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN BEGLEITFORSCHUNG	17
3.1 Methodisches Vorgehen	17
3.2 Forschungsergebnisse zum Neusser Verfahren	20
3.2.1 Gestaltungsprinzipien des Verfahrens	20
3.2.2 Ergebnisse aus den Fragebogenerhebungen	28
3.2.2.1 Verfahrenseinschätzungen durch die Teilnehmer	28
3.2.2.2 Urteilstendenzen bei der Verfahrensbewertung	40
3.2.3. Gravitationskraft des politischen Normalprozesses	43
3.2.4. Vorläufige Ergebnisevaluation	46
4. ERGEBNISSE AUS DEM INTERNATIONALEN VERGLEICH	52
5. RESÜMEE	59
6. LITERATURAUSWAHL ZUM WZB-FORSCHUNGSPROJEKT "MEDIATIONSVERFAHREN IM UMWELTSCHUTZ"	60

1. EINLEITUNG*

1.1 Umweltmediation – Für die Bundesrepublik ein neues Konfliktregelungsverfahren

Generell kann gesagt werden, daß in allen demokratischen Industriegesellschaften die Umweltkonflikte zunehmen. "Konfliktlösungen" werden immer noch überwiegend vor Gericht gesucht. Wieder einmal war es in den im internationalen Vergleich umweltpolitisch wohl innovativsten – nicht aber effektivsten – USA, wo schon vor geraumer Zeit neuartige Konfliktregelungsverfahren entwickelt und praktiziert worden sind, um unproduktive Konflikte zu vermeiden. Sie firmieren dort unter der Bezeichnung "alternative Streitbeilegungsverfahren" (Alternative Disputes Resolution). Den zahlreichen Formen alternativer Verfahren ist eines gemein: Sie sollen Streitigkeiten auf dem Verhandlungswege beilegen. Die Teilnahme an ihnen ist freiwillig, es werden konsensuale Lösungen angestrebt; ein unnötiger Verschleiß noch vorhandener Gemeinsamkeiten zwischen den Streitparteien soll vermieden werden.

Im weiten Spektrum von unterschiedlichen Organisationsformen alternativer Streitregelungsverfahren hat sich eine Form als besonders erfolgreich herauskristallisiert: das *Mediationsverfahren* mit *aktivem* Mediator. Seine Hauptaufgabe liegt in der Gestaltung eines fairen Verfahrens, das eine für alle am Konflikt beteiligten Personen und Institutionen akzeptable und tragfähige Problemlösung ermöglicht, wobei der Mediator bestrebt sein soll, möglichst alle für den Konflikt relevanten Gruppen, besonders "artikulationsschwache" und solche, die in förmlichen Verfahren keine oder nur schwache Beteiligungsrechte haben, in das Verfahren einzubeziehen. Der Mediator fungiert als Hüter dieser Idee und gibt ihr (gemeinsam mit den Beteiligten) Verfahrensregeln, deren Wächter er ist.

Offensichtlich wird es auch für die für Umweltaufgaben zuständigen Behörden in der Bundesrepublik immer schwieriger, über Vorhaben mit größeren Umweltauswirkungen nachfragegerecht zu entscheiden oder Entscheidungen umzusetzen, ohne daß dies intensive Umweltkonflikte zur Folge hätte. Die Blockademacht von Umweltgruppen hat sich im Lauf der Umweltpolitikgeschichte der Bundesrepublik stark

* Im vorliegenden Text sind Teile des Beitrags "Praxisbericht Mediationsverfahren Kreis Neuss" zum Sammelband *Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*, hrsg. von Frank Claus & Peter Wiedemann, Taunusstein: E. Blottner Verlag 1994: 99-118, aufgenommen worden. Es wurde weitgehend auf Literaturhinweise verzichtet, da es sich hauptsächlich um eine Darstellung der Befunde aus dem Neusser Mediationsverfahren handelt; weiterführende Literaturangaben sind in der beigefügten Liste von Projektveröffentlichungen enthalten.

vergrößert, in wirtschaftlichen Problemzeiten – wie gegenwärtig der Fall – nimmt in aller Regel der Druck aus dem Unternehmensbereich auf die Behörden zu, rasche Entscheidungen zu fällen und umzusetzen. Gleichzeitig verstärken sich (auch als Folge des vorherrschenden reaktiv-kurativen Umweltpolitikansatzes) die Umweltprobleme auf breiter Front, und in bislang relativ erfolgreichen Gebieten zeichnen sich Trendwenden und Problemanstiege ab. Bei diesen allgemein ungünstigen Rahmenbedingungen scheinen die Umweltbehörden unter dem Druck von scheinbar antagonistischen Interessenansprüchen "zerbröseln" und handlungsunfähig zu werden, zur Verstärkung autoritativer Handlungsmuster (Beschleunigungsgesetze, Beschneidung von Partizipationsrechten etc.) oder zu einer parteiischen Haltung gezwungen zu sein. Nahezu alle Großkonflikte wandern vor Gericht. Richterliche Entscheidungen befriedigen so gut wie nie alle Streitparteien, selten auch nur die obsiegende Streitpartei voll umfänglich. Meist führen sie zu einer nachhaltigen Verbitterung der Unterlegenen und schließen spätere Vollzugsdefizite nicht aus. Das Durchsetzen von suboptimalen Konfliktentscheidungen mit rechtlichen und politischen Machtmitteln untergräbt das Vertrauen in Problemlösungskapazität und Neutralität staatlicher Institutionen: Die einen beklagen den "schwachen Staat" (und rufen nach Privatisierung und Deregulierung), für die anderen ist es der "Staat der wirtschaftlich Starken", der zugunsten kurzfristiger Profitinteressen oder gar aus Eigeninteressen (Verfälschung, Korruption, etc.) die ökologische Zukunft aufs Spiel setzt.

Unter diesen Bedingungen sehen sich die konventionellen Entscheidungsverfahren einer immer fundamentaler werdenden Kritik ausgesetzt: Für die einen sind es ineffiziente Relikte eines überbürokratischen Staatsverständnisses, andere sehen darin ökologisch nahezu blinde Instrumente mit einer systematischen Bevorzugung von Wirtschaftsinteressen. Ginge es hierbei nur um überspitzte Kritiken einzelner, handelte es sich nicht um ein Strukturproblem des politischen Prozesses. Doch Meinungen und Einstellungen dieser Art sind weit verbreitet, auch im nordrhein-westfälischen Kreis Neuss – unserem Untersuchungsgebiet – fanden wir sie in bemerkenswerter Ausprägung vor. Vor diesem Erfahrungshintergrund, der weitgehend ein "Interpretationshintergrund" ist, kann es nicht sonderlich überraschen, daß konventionelle Verfahren eine so schlechte Reputation haben, daß eine Reparatur ihres Rufes in kurz- bis mittelfristiger Perspektive kaum realisierbar erscheint. Das deutet möglicherweise darauf hin, daß im Gebiet der Umweltpolitik das Vertrauen in die Problemlösungskapazität und den -willen der politisch-administrativ zuständigen Institutionen vielleicht die derzeit knappste Ressource ist. Und das unbenommen der Tatsache, daß die weitaus größere Zahl von Entscheidungsakten im Rahmen förmlicher Verfahren relativ reibungslos passiert. In einer solchen Situation – deren Definition ein Konglomerat aus Erwartungen, Erfahrungen, Interessen und Befürch-

tungen ist – erstaunt es nicht, daß alternative Verfahren zur Umweltkonfliktregelung wie die Umweltmediation auf steigendes Interesse und hoffnungsfrohe Erwartungen stoßen. Insbesondere folgende Veränderungen und Verbesserungen gegenüber dem politischen Normalverfahren werden von Mediationsverfahren erwartet:

- Der Einbezug von bislang verdrängten Themen und Aspekten, also eine Ausweitung des umweltpolitischen Themen- und Optionsrahmens. Damit würden, so die Erwartungen, Entscheidungsprozesse nicht nur umweltmäßig vernünftiger, sondern auch demokratischer werden. (Hierfür gibt es u.a. gute Argumente aus der sog. local-power-Forschung in den 60er/70er Jahren, wo gezeigt wurde, daß es systematisch zu macht- und interessenbezogenen "Nichtentscheidungen" (non-decisions) kommt, so daß die sichtbaren Konflikte im Rahmen von Entscheidungsprozessen nicht das ganze Ausmaß der gesellschaftlichen Problem- und Konfliktdimension widerspiegeln.)
- Die Schaffung eines gesellschaftsadäquateren, den besonders in Industrieländern stattgefundenen Wertwandel berücksichtigenden Entscheidungsprozesses, wodurch dann auch rechtlich noch nicht normierte, aber sozial- und konfliktrelevante Aspekte einfließen können, bis hin zu diffusen Ängsten und Unsicherheiten. Erhofft wird davon eine höhere Rationalität und Stabilität von Entscheidungen. In diesem Zusammenhang steht auch das Argument, daß ein problemangemessenerer Kommunikationsprozeß ermöglicht wird, da er nicht direkt in der "dramatisierenden" politischen Arena stattfindet und nicht in bewußt-strategischer Weise auf eine Letztentscheidung durch Gerichte ausgerichtet wird.
- Verbreiterung und Vertiefung der Partizipation durch aktive Mobilisierung von sonst ausgeklammerten Interessen- und Betroffenengruppen anstelle nachträglicher Überzeugungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Sinne von Akzeptanzbeschaffungspolitik für vorgängig mit wirtschaftlichen Interessengruppen abgestimmte Grundsatzentscheidungen.
- In einer weiten demokratie- und systemtheoretischen Perspektive wird eine Re-Integration von politikverdrossenen Bürgern ins politische System aufgrund dessen prozeduralen Wandels erhofft. Hierfür bietet die Politikwissenschaft einige unterstützende Argumente, gleichwohl besteht auch die These, die besonders prononciert von Niklas Luhmann vertreten wird, daß die Ausweitung von Partizipation zu einer Steigerung von Frustration führe, unter anderem wegen der Zunahme der Enttäuschungen darüber, daß die Eigeninteressen selten vollkommen realisiert werden können.
- Ermöglichung sozial effektiverer Risikokommunikation und Technikfolgenabschätzung durch stärkere Berücksichtigung (und Beteiligung) ökologischer, ge-

sellschaftlicher und ökonomischer Gesichtspunkte und Interessen(gruppen) im Problemraum.

- Schließlich wird häufig hervorgehoben, daß alternative Konfliktregelungsverfahren Zeit und Geld sparen helfen. Das dient wohl im wesentlichen dazu, solche Verfahren der öffentlichen Verwaltung und den Unternehmen schmackhaft zu machen, die einschlägige Literatur zu empirischen Fällen und unsere bisherigen Erfahrungen bieten hierfür jedenfalls wenig Nachweise. In einer langfristigen Perspektive, die auch die Bildung von "Vertrauenskapital" für zukünftige Entscheidungen über umweltbrisanter Vorhaben einbezieht, kann die Kosten-Nutzen-Bilanz allerdings günstiger ausfallen.

Es ist also insgesamt ein Riesenspensum, was Mediationsverfahren zugemutet wird: Steigerung von ökologischer Effektivität, Erhöhung von Effizienz, eine demokratische Integrationsleistung und Durchsetzung einer höheren ökologienpolitischen Rationalität, die irgendwie auch emotional sein soll. Und das alles soll unter den nach wie vor bestehenden Rahmenbedingungen konventioneller politischer und prozeduraler Praxis möglich sein. Mediationsverfahren werden insofern hin und wieder zu Inseln der Glückseligkeit in einer Welt schlechter politischer Praxis stilisiert. Bei einer solch hohen Idealisierung können tiefe Enttäuschungen gar nicht ausbleiben. Die politische Ideengeschichte wie auch die Politikforschung lehren, daß Strukturveränderungen (Strukturen im Sinne von verfestigten Interessen- und Machtrelationen) in modernen politischen Systemen einen großen Zeitbedarf haben, insbesondere wenn sie nicht durch revolutionäre Kraftakte, sondern durch reformerische Aktivitäten erreicht werden sollen, in denen *soziale Innovationen* und *soziales Lernen* eine entscheidende Rolle spielen. Mediationsverfahren sind in der Bundesrepublik wie auch in anderen Ländern überwiegend soziale Innovationen, also nicht obrigkeitlich eingesetzte Komplementärinstrumente, sondern Instrumente, die aus der sozialen Praxis heraus in die förmliche Politik hineingewachsen sind.

1.2 Das WZB-Forschungsprojekt zu Mediationsverfahren im Umweltschutz

Eine Forschergruppe der Abteilung "Normbildung und Umwelt" des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) führt seit 1990 ein großangelegtes, durch das Bundesministerium für Forschung und Technologie finanziell gefördertes sozialwissenschaftliches Forschungsprojekt zu Mediationsverfahren im Umweltschutz durch. Im Zentrum des Projektes steht das Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss, das von Beginn an von einer multidisziplinären Forscherinnen- und Forschergruppe (Politikwissenschaft, Psychologie, Ingenieurwissenschaft) sozialwissenschaftlich begleitet wurde. Daneben findet eine

vergleichende Analyse in- und ausländischer Mediationsfälle im Umweltschutzbereich (USA, Kanada, Japan, Schweiz, Österreich, Niederlande) statt. Die wissenschaftlich zentrale Frage ist, ob und unter welchen Voraussetzungen sich Mediationsverfahren bei konfliktreichen umweltrelevanten Planungen und Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland in ökologischer, sozialer und politisch-administrativer Hinsicht erfolgreich einsetzen lassen.

Im September 1991 beschloß der Kreistag des Kreises Neuss (Nordrhein-Westfalen) ein neues Abfallwirtschaftskonzept (AWK). Es soll sowohl die von der Landesgesetzgebung geforderte Entsorgungssicherheit langfristig gewährleisten als auch den Vorrang von Vermeiden und Verwerten vor dem Beseitigen des Abfalls in die Praxis umsetzen. Der verbleibende Müll soll verbrannt, die Verbrennungsrückstände sollen verwertet und deponiert werden.

Zentrale Bestandteile und Planungsgrößen des AWK wurden besonders von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen sowie den im Kreistag vertretenen GRÜNEN kritisiert oder abgelehnt. Hierbei handelte es sich vor allem um folgende Aspekte:

- die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Vermeidung und Verwertung von Haus- und Gewerbemüll,
- die Steigerung der Vermeidungs- und Verwertungsquoten der im Kreis anfallenden Gewerbe- und Produktionsabfälle,
- den Einsatz aller geeigneten Verfahren der Getrenntsammlung bzw. Sortierung und Behandlung verwertbarer Abfallfraktionen,
- die Notwendigkeit, Kapazität, ökologische und gesundheitliche Auswirkung einer Müllverbrennungsanlage und
- die Standorte für neue Anlagen zur Verbrennung und Deponierung.

Im Verlauf der (teilweise heftigen) Auseinandersetzungen um das AWK, die weit vor den Kreistagsbeschuß zum AWK zurückreichen, kamen alle wesentlichen am Konflikt beteiligten Gruppen auf Anregung der Forschergruppe "Mediationsverfahren im Umweltschutz" des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) und der Kreisverwaltung überein, eine Konfliktregelung in Form eines Mediationsverfahrens zu versuchen. Bei der Initiierung und Durchführung des Verfahrens war das WZB organisatorisch und finanziell behilflich. Es konnte hierbei weitgehend auf Förderungsmittel des BMFT zurückgreifen.

Insgesamt haben neun große Mediationssitzungen sowie mehrere Sitzungen mit einem beabsichtigt kleineren Teilnehmerkreis stattgefunden. An den großen Sitzungen nahmen durchschnittlich 45 Personen teil, die rund 30 Gruppen vertraten. Ende

August 1993 fand das neunte und letzte Treffen in großer Runde statt, hierbei wurden die verbliebenen Hauptstreitpunkte (insbesondere die Art der Entsorgungstechnik) besprochen. Das Mediationsverfahren endete mit einem "strittigen Kompromiß": die insbesondere von der zuständigen Verwaltung und den politischen Parteien (mit Ausnahme der GRÜNEN) präferierte Müllverbrennungsanlage (der offizielle Terminus lautet: thermische Restabfallbehandlungsanlage) war nicht konsensfähig. Dagegen konnte zu etlichen, früher ebenfalls strittigen Punkten (Abfallmengen-Entwicklung, Abfallberatung, Kompostierung, Müllsortierung etc.) weitgehende Übereinstimmung erzielt werden.

2. DAS NEUSSER MEDIATIONSVERFAHREN

2.1 Basisinformationen zum Kreis Neuss

Der Kreis Neuss liegt im Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW, rund 17,5 Mio. Einwohner) in der Region Niederrhein. Er gehört zum Regierungsbezirk Düsseldorf und grenzt unmittelbar an die NRW-Landeshauptstadt Düsseldorf. Der Regierungsbezirk umfaßt 5 Kreise und 10 kreisfreie Städte mit insgesamt rund 5,3 Mio. Einwohnern. Er gehört zum größten industriellen Ballungsraum Deutschlands (Rhein-/Ruhrgebiet) und Europas sowie auch zu den am dichtesten besiedelten Gebieten Europas (rund 1000 E/km²). Im Regierungsbezirk gibt es derzeit 6 Hausmüllverbrennungsanlagen, eine Sondermüllverbrennungsanlage (eine weitere ist im Bau), 11 Hausmüll- und 9 Sonderabfalldeponien sowie diverse spezielle Abfallbehandlungsanlagen. Mit rund 429.000 Einwohnern ist der Kreis Neuss der zehntgrößte Kreis in der Bundesrepublik; auf der Kreisfläche von 576 km² liegen 6 Städte und 2 Gemeinden. Die Flächenstruktur ist heterogen: Es finden sich sowohl hochindustrialisierte Gebiete als auch Misch- und ländlich-agrarische Gebiete. Von der Wirtschaftsstruktur dominiert mit 40 % aller Beschäftigten das verarbeitende Gewerbe; große Braunkohlekraftwerke und großflächiger Braunkohletageabbau prägen den Kreischarakter: Hier gibt es die höchste "Energieerzeugungsdichte" und die größte zusammenhängende Braunkohlelagerstätte Europas sowie den größten Braunkohlekraftwerksstandort der Welt. Strukturprägend sind weiterhin die chemische Industrie, der Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau, die Metallerzeugung, Papier- und Holzverarbeitung sowie ein vielfältiges Kleingewerbe. Aufgrund der Wirtschafts- und Energieerzeugungsstruktur sowie der Bevölkerungsdichte sind Teile der Kreisbevölkerung vielfältigen Umweltbelastungen ausgesetzt, die teilweise weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt liegen. Auf Kreisebene (und in der Mehrzahl der Städte und Gemeinden) ist die CDU die stärkste Partei; die Kreistagswahl 1989

fürte zu folgendem Ergebnis für die Sitzverteilung im Kreistag: CDU 31 Sitze, SPD 28 Sitze, FDP und GRÜNE je 5 Sitze.

Der Kreis Neuss ist nach dem NRW-Landesabfallgesetz (§ 5 LAbfG NW) "entsorgungspflichtige Körperschaft" für sogenannte Siedlungsabfälle (Hausmüll, hausmüllähnlicher Gewerbeabfall, Sperrmüll, Baustellenabfälle etc.) – nicht aber für Sondermüll und beispielsweise vom Dualen System Deutschland gesammelte Wertstoffe – und damit verpflichtet, ein Abfallwirtschaftskonzept (AWK) aufzustellen und regelmäßig zu aktualisieren.¹ Der Kreis hat als eine der ersten entsorgungspflichtigen Körperschaften ein AWK aufgestellt. Dieses AWK von 1986 wurde 1991 aktualisiert und im Mediationsverfahren weiterentwickelt. Im Kreis Neuss gibt es zwei Mülldeponien (eine dritte, in der Gemeinde Frimmersdorf, ist außer Betrieb) und eine Sondermülldeponie; in einem Kraftwerk wurde bis Februar 1994 Sondermüll mitverbrannt; ein großes Chemieunternehmen (Bayer AG) in Dormagen baut derzeit seine eigene Sondermüllverbrennungsanlage. Von dem Abfallgesamtaufkommen von 666.000 t/Jahr wurden 1989 rund 535.000 t deponiert. Im AWK von 1991 wurde für die Zukunft von einer gleichbleibenden Abfallgesamtmenge ausgegangen, wobei die aufgrund von prognostiziertem Wirtschaftswachstum und Bevölkerungszuwachs erwartete Abfallsteigerung durch Abfallvermeidungsmaßnahmen kompensiert werden sollte. Auf Grundlage dieser Prognose sind geplant – und waren zugleich die strittigsten Punkte im Mediationsverfahren – eine weitere kombinierte Deponie (mit Bereichen für Sonder- und für Siedlungsabfall) sowie eine Hausmüllverbrennungsanlage. Die zuständige Verwaltung begründete die Notwendigkeit einer Müllverbrennungsanlage im wesentlichen damit, daß aufgrund der Prognosen zu Abfallmengen und -struktur sowie aufgrund des Standes der Entsorgungstechnik und des Bundes- und Landesabfallrechtes andere Entsorgungsverfahren (insbesondere biologisch-mechanischer Art) als alleinige Alternative sachlich und rechtlich nicht in Frage kämen (und deshalb auch nicht gegen übergeordnete Stellen durchsetzbar wären). Die übergeordneten Stellen von Kommunen und Kreisen sind in Nordrhein-Westfalen im Bereich Abfallpolitik das Landes-Umweltministerium (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft) sowie – als sogenannte staatliche Mittelebene – die Bezirksregierung (früher als "der

1 Bis Ende 1995 besteht noch die Sondersituation einer "geteilten Entsorgungshoheit" zwischen Stadt Neuss und Kreis Neuss. Anstelle des Kreises ist die Stadt Neuss bis zum 31.12.1995 für die Behandlung, Lagerung und Ablagerung von Abfällen aus den Städten Kaarst, Korschenbroich, Meerbusch und Neuss zuständig. In einem Erlaß vom 11.3.1991 hat der Umweltminister des Landes NRW ausgeführt, daß diese Sonderzuständigkeit über Ende 1995 hinaus nicht verlängert wird; weiterhin wird im Erlaß darauf hingewiesen, daß die abfallwirtschaftlichen Planungen des Kreises schon jetzt auf ein Entsorgungsgebiet insgesamt auszurichten sind.

Regierungspräsident" bezeichnet) des Regierungsbezirkes Düsseldorf, die unter anderem Planfeststellungs- und Genehmigungsbehörde ist. Bei der Bezirksregierung sind in der Abteilung 5 (Umwelt) seit 1987 all diejenigen Dezernate untergebracht, die sich mit Aufgaben des Umweltschutzes befassen; das Dezernat 52 "Abfallwirtschaft" ist für den Abfallbereich zuständig. In rechtlichen Termini handelt es sich um die "obere Abfallwirtschaftsbehörde". Neben den oben genannten Aufgaben der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen ist die Bezirksregierung unter anderem für die Prüfung der kommunalen AWK, die Auswertung von Daten zur Abfallentwicklung, für Genehmigungen und Kontrollen im Bereich Sonderabfall, die Überwachung von Entsorgungsanlagen und für die Beratung sowie rechtliche, finanzielle und fachliche Unterstützung der Kommunen im Bereich Altlasten zuständig. Sie stellt – seit 1988 – einen eigenen Abfallentsorgungsplan für den gesamten Regierungsbezirk auf, der kontinuierlich fortgeschrieben wird. Das NRW-Umweltministerium und die Bezirksregierung des Bezirkes Düsseldorf befürworteten allgemein – und teilweise sehr vehement – den Bau von Müllverbrennungsanlagen. Zur rechtlichen Untermauerung wurde das Landesabfallgesetz entsprechend geändert. Die Anforderungen der (Bundes-)Verwaltungsvorschrift "Technische Anleitung Siedlungsabfall" von 1993 (TA Siedlungsabfall) werden dahingehend als rechtlich eindeutig bezeichnet, daß Siedlungsabfälle nicht mehr unvorbehandelt abgelagert werden dürfen und daß nach gegenwärtigem Kenntnisstand nur die thermische Behandlung von Abfällen geeignet sei, die Anforderungen der TA Siedlungsabfall einzuhalten.

2.2 Vorgeschichte des Neusser Mediationsverfahrens

Im Dezember 1990 kam es zu Kontakten zwischen dem WZB und dem damaligen Umweltdezernenten des Kreises Neuss, der ein prinzipielles Interesse an Mediationsverfahren äußerte. In einem Gespräch mit Vertretern der Kreisverwaltung im Februar 1991 wurde dann folgende Übereinkunft erzielt: Die Kreisverwaltung als abfallentsorgungspflichtige Körperschaft ist bereit, sich an einem Mediationsverfahren zum AWK zu beteiligen und die Forschungsinteressen des WZB zu unterstützen. Das WZB übernimmt es, die Realisierungschancen eines solchen Verfahrens zu ermitteln, bereitet es gegebenenfalls organisatorisch vor, trägt die unmittelbaren Verfahrenskosten, sucht (und finanziert) einen Mediator, der den Beteiligten vorgeschlagen werden soll, und richtet im Kreis Neuss ein Mediationsbüro (Geschäftsstelle des Mediators) ein. Damit hatte sich erstmalig in der Umweltpolitikgeschichte der Bundesrepublik Deutschland eine öffentliche Verwaltung für die Durchführung eines Mediationsverfahrens zu einem AWK entschieden – für ein Verfahren also, mit dem generell in der Bundesrepublik kaum Erfahrung vorliegt, genauer: zum da-

maligen Zeitpunkt gab es nur ein einziges Mediationsverfahren (zur undichten Sondermülldeponie in Münchehagen, Niedersachsen).

Im Anschluß an die Übereinkunft mit der Kreisverwaltung führten Mitglieder des WZB-Projektteams intensive Vorgespräche mit zahlreichen Gruppen, die ein konkretes oder potentiell Interesse an der Abfallpolitik des Kreises hatten. Hierbei wurde über Sinn und Ziel solcher (den Gesprächspartnern weitgehend unbekannt) Verfahren sowie über die Forschungsinteressen des WZB informiert. Parallel dazu lief ein aufwendiger Suchprozeß nach einem geeigneten Mediator. Aufgrund der Vorgespräche kamen wir zu dem Ergebnis, daß es Realisierungschancen für ein Mediationsverfahren gibt. Es blieb Aufgabe des potentiellen Mediators, diese Einschätzung zu prüfen und zu entscheiden, ob er die Aufgabe übernimmt.

Im Rahmen einer öffentlichen Informations- und Diskussionsveranstaltung der Kreisverwaltung zu ihren abfallwirtschaftlichen Planungen ("Abfallforum Neuss" Juli 1991) stellten wir das Mediationsvorhaben und den von uns vorgesehenen Mediator – unter Darlegung unserer Auswahlkriterien (Neutralität, soziale und politische Kompetenz, Erfahrung im Umgang mit komplexen Verwaltungsorganisationen, Umweltbasiswissen) – vor. Vorhaben und in Aussicht genommener Mediator fanden bei den Teilnehmern weitgehend Zustimmung. Darüber hinaus fand im Kreisumweltausschuß (einem Gremium des Kreisparlaments) anläßlich einer seiner Sitzungen eine Diskussion des Vorhabens statt, an der wir beteiligt waren. Das Vorhaben wurde befürwortet, dem Mediatorvorschlag zugestimmt. In der Folgezeit (September 1991 bis Ende März 1992) führte der (noch nicht im eigentlichen Sinne legitimierte) Mediator, Professor Georges M. Fülgraff,² zahlreiche bi- und multilaterale Vorgespräche mit einer großen Anzahl möglicher Verfahrensteilnehmer. Sie dienten sowohl der Information über Sinn und Form von Mediationsverfahren sowie das eigene Aufgabenverständnis des Mediators als auch dem Ausloten von Kompromißspielräumen und der Ermittlung von zentralen Konfliktpunkten. Seine Gesprächsrunde begann der Mediator mit der Kreisverwaltung, von der er dann später in einem förmlichen Schreiben gebeten wurde, ein Mediationsverfahren durchzuführen. Aufgrund seiner Vorgespräche, die im wesentlichen im Januar 1992 abgeschlossen waren, sah der Mediator (gerade noch) ausreichenden Verhandlungsspielraum für ein Mediationsverfahren, obwohl zwischenzeitlich (am 17. September

2 Georges M. Fülgraff, geb. 1933, ist Dr. med. mit dem Spezialgebiet Pharmakologie und Toxikologie, derzeit Professor für Gesundheitswissenschaften/Public Health an der Technischen Universität Berlin. Er war (ab 1974) Präsident des Bundesgesundheitsamtes, von 1980-82 Staatssekretär im Bundesgesundheitsministerium und 6 Jahre Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen.

1991) der Kreistag das seit längerem vorbereitete AWK gegen die Stimmen der GRÜNEN beschlossen hatte.

Als Ziel des Mediationsverfahrens wurde festgelegt, auszuloten, ob und gegebenenfalls auf welche Weise das AWK so verändert werden kann, "daß es vom breiten Konsens der Bevölkerung getragen wird, daß es der Umwelt und den Menschen im Kreis Neuss nützt und gegebenenfalls Standortnachteile ausgleicht" (aus der Informationsschrift der Mediations-Geschäftsstelle). Die zuständigen politischen Gremien – die durch Delegierte im Mediationsverfahren vertreten waren – sagten zu, die Verfahrensergebnisse bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen.

2.3 Chronologie des Mediationsverfahrens

Ende März 1992 fand in Grevenbroich (Sitz der Kreisverwaltung) die erste "große" Mediationssitzung statt, zu der Vertreter aller Gruppen eingeladen wurden, die in den Vorgesprächen ein Interesse an der Verfahrensteilnahme gezeigt hatten. Von den angesprochenen Gruppen blieb keine der Sitzung mit einer explizit ausgesprochenen Ablehnung des Verfahrens fern. (Das gilt auch für alle weiteren Sitzungen.) Jede Gruppe hatte das Recht, mit bis zu drei Repräsentanten teilzunehmen. Diese Vereinbarung wurde jedoch recht locker gehandhabt, ohne daß daraus ein Streitpunkt wurde. Insgesamt fanden neun große Mediationssitzungen statt, einige davon ganztägig, andere dauerten um die vier Stunden. Die Sitzungseinladungen sowie der Versand von Informationen erfolgten durch die im Technologiezentrum Glehn eingerichtete Geschäftsstelle des Mediators, die mit einer durch das WZB finanzierten Mitarbeiterin des Mediators halbtags besetzt war.

Neben den großen Mediationssitzungen kam es zu einer Reihe von Treffen im kleineren Kreis, z.T. mit Beteiligung des Mediators. Hierbei können zwei Typen unterschieden werden: 1) in den großen Mediationssitzungen diskutierte und vereinbarte Spezialsitzungen, mit denen auf Bedürfnisse bestimmter Gruppen (meist der Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen) reagiert wurde, und 2) Spezialsitzungen auf Wunsch einzelner Gruppen, die ohne vorhergehende Diskussion im großen Teilnehmerkreis, zumeist zur Vorbereitung auf die großen Sitzungen, stattfanden. Darüber hinaus gab es, wie in jedem normalen politischen Prozeß, weitere Zusammenkünfte von verschiedenen Gruppen, etwa zur Abstimmung einer gemeinsamen Strategie im Verfahren.

Im folgenden geben wir einen chronologischen Überblick über Vorgeschichte und die "offiziellen" großen und kleinen Mediationssitzungen.

Kurze Chronologie des Mediationsverfahrens im Kreis Neuss

Dezember 1990

Der damalige Umweltdezernent des Kreises Neuss, Dr. Reiner Fonteyn, deutete Interesse an, ein Mediationsverfahren zu Abfallproblemen im Kreis Neuss mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) durchzuführen.

Februar 1991

Das Mediationsvorhaben wurde mit Mitgliedern des WZB-Forschungsprojektes "Mediationsverfahren im Umweltschutz" in der Kreisverwaltung diskutiert. Es wurde die Übereinkunft erzielt, ein solches Vorhaben gemeinsam auf den Weg zu bringen.

06. Juli 1991

Auf dem "Abfallforum" des Kreises Neuss stellten wir unser Mediationsvorhaben vor und schlugen den von uns ins Auge gefaßten Mediator, Professor Dr. Georges M. Fülgraff vor. Das Vorhaben und der Mediator stießen auf Zustimmung.

August 1991

Der Mediator übernimmt seine Aufgabe.

September 1991

Der Kreistag des Kreises Neuss beschloß ein neues Abfallwirtschaftskonzept (AWK).

Oktober 1991

Einrichtung eines Mediationsbüros im Kreis Neuss (im Technologiezentrum Glehn) durch das WZB. Diese Geschäftsstelle des Mediators wurde von einer Sozialwissenschaftlerin (halbtags) betreut.

13. November 1991

Zwischen dem Kreis Neuss (Verwaltungsspitze) und dem WZB wurde eine Kooperationsvereinbarung zum Mediationsverfahren abgeschlossen.

November 1991 – Januar 1992

Vorbereitungsgespräche zur ersten Mediationssitzung: Mit potentiellen Akteuren fanden insgesamt 21 Vorgespräche durch den Mediator und das Projektteam "Mediation" des WZB statt. Im allgemeinen zeigte sich Zustimmung zum Verfahren und Bereitschaft, daran teilzunehmen.

28. März 1992

Erste gemeinsame Mediationssitzung in Grevenbroich (Sitz der Kreisverwaltung). An ihr nahmen über 60 Personen teil, die rund 30 Organisationen und Institutionen aus Politik, Kreis- und Kommunalverwaltung, Umwelt- und Naturschutz, Bürgerinitiativen, Kirchen und Wirtschaft repräsentieren. Mit dieser Sitzung wurde das Mediationsverfahren eingeleitet. Ein erstes Ergebnis bestand in der Absicht, zum vorliegenden Abfallwirtschaftskonzept eine Stellungnahme von Gutachtern einzuholen, die das Vertrauen der Bürgerinitiativen genießen. Erst nach Abschluß des Gutachterprozesses (inklusive der daran anschließenden Diskussion) sollen weitere Maßnahmen erfolgen.

08. Mai 1992

Einzelfragen zum vereinbarten Gutachten wurden vom Mediator mit den Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen erörtert. Es wurde ein Fragenkatalog entwickelt und die begut-

achtende Einrichtung ausgewählt (Öko-Institut Darmstadt), wobei insbesondere die Wünsche der Umweltgruppen berücksichtigt wurden.

26. Mai 1992

Die 2. große Mediationsrunde fand in der Stadt Neuss statt. Die etwa 40 Teilnehmer erörterten die Vorschläge der Verwaltung zur weiteren Gutachtenvergabe (Gutachten zur Immissionsvor- und -zusatzbelastung, zur Abschätzung der Lärmsituation und der Verkehrszusatzbelastung an drei möglichen MVA-Standorten, zum Gesundheitsgrad der Bevölkerung sowie zum Abfallverminderungspotential in diversen Bereichen). Hierüber wurde weitgehend Übereinkunft erzielt.

03. Juli 1992

Abstimmungsgespräch über ein Immissionsgutachten zwischen der Kreisverwaltung, den Bürgerinitiativen und Gutachtern. Es wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die derzeitigen Immissionsbelastungen an den drei möglichen Standorten für eine Müllverbrennungsanlage (MVA) beschreiben soll.

10. Juli 1992

Abstimmungsgespräch über eine Gesundheitsuntersuchung zwischen der Kreisverwaltung, den Bürgerinitiativen und Gutachtern. Es wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben, das den derzeitigen Gesundheitszustand der Bevölkerung an den drei möglichen Standorten für eine MVA beschreiben soll.

18. Dezember 1992

Diskussion des vom Öko-Institut Darmstadt vorgelegten Gutachtens zum AWK – erster Teil (3. Mediationssitzung).

16. Januar 1993

Diskussion des zweiten Teils des vom Öko-Institut Darmstadt vorgelegten Gutachtens zum AWK (4. Mediationssitzung).

24. Februar 1993

In der 5. Mediationssitzung wurde darüber beraten, ein Gutachten zum Vergleich der zwei Linien der Entsorgung des Restmülls – "kalte" (biologisch-mechanische Behandlung) vs. "heiße" (Müllverbrennung) – zu vergeben.

Die Teilnehmer einigten sich nach längerer Debatte, in der insbesondere die Umweltorganisationen Unzufriedenheit über den Auswahlprozeß äußerten, auf ein von der Kreisverwaltung vorgeschlagenes Gutachterbüro, das beide Fragestellungen bearbeiten sollte. Im weiteren Verlauf des Verfahrens sollte zur Sachthematik im April eine Sachverständigenanhörung durch die Bürgerinitiativen/Umweltorganisationen stattfinden und im Mai 1993 dann im Mediationskreis ein Hearing durchgeführt werden.

03. März 1993

Im Rahmen des Mediationsverfahrens wurde mit der Kreisverwaltung und Vertretern der Bürgerinitiativen/Umweltorganisationen ein Abstimmungsgespräch zur Vorbereitung der Gutachtenvergabe (siehe 24.02.1993) in Anwesenheit von zwei Gutachtern des ausgewählten Gutachterbüros durchgeführt. Der Gutachtauftrag wurde formuliert. (Der Umweltausschuß und der Kreistag stimmten im März 1993 der Gutachtenvergabe zu.)

29. April 1993

Durchgeführt wurde mit den Vertretern der Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen ein kleines Expertenhearing, auf dem vier Gutachter zur Technischen Anleitung Siedlungsabfall

(TA Si) und zur Behandlung von Restmüll ihre Auffassungen darlegten. Es handelte sich um zwei Juristen, die die rechtlichen Probleme der TA Siedlungsabfall erläuterten und zwei Gutachter, die zur biologisch-mechanischen Abfallbehandlung sowie zur Müllverbrennung Stellung nahmen.

11. Mai 1993

Themen der 6. Mediationssitzung waren:

- Rechtsfragen TA Siedlungsabfall
- Inkrafttreten der Verwaltungsvorschrift am 01. 06. 1993. Diese Verwaltungsvorschrift der Bundesgesetzgebung ist von großem Einfluß auf die Auswahl der Restmüll-Entsorgungstechnik. Sie begünstigt "heiße" (thermische) Verfahren.
- Übereinstimmende und voneinander abweichende Stellungnahmen von zwei Gutachtern zu technischen Aspekten "kalter" und "heißer" Verfahren der Restabfallbehandlung.

24. Juni 1993

In der 7. Mediationssitzung wurden zwei Gutachten

- a) zum biologisch-mechanischen Abfallbehandlungsverfahren (BMA) und
- b) zum thermischen Verfahren (MVA)

von den Gutachtern (HTP Aachen) vorgestellt. Damit wurde die Phase der grundsätzlichen Klärung der technischen Entsorgungslinien für den Restabfall des AWK im Mediationsverfahren eingeleitet.

05. Juli 1993

Vorgestellt und diskutiert wurden auf der 8. Mediationssitzung folgende Gutachten:

- Gutachten zur verkehrlichen Lagegunst der drei Standorte
- Gutachten zur standortvergleichenden Lärmuntersuchung der drei Standorte
- Gutachten zur Immissionsvorbelastung der drei Standorte
- Gutachten zur Vermeidungsmöglichkeit bei Gewerbeabfällen
- Gesundheitsgutachten zu den drei Standorten

Es wurde beschlossen, auf der nächsten Sitzung eine Diskussion über grundsätzliche Fragen zu den technischen Entsorgungslinien des AWK zu führen.

27. August 1993

Auf der 9. und letzten (großen) Mediationssitzung wurde vom Mediator zusammenfassend dargestellt, daß in vielen Punkten durch das Mediationsverfahren und die erstellten Gutachten eine Annäherung der Standpunkte der beteiligten Verwaltungen, Gruppen und Institutionen erreicht wurde, jedoch die technische Lösung der Restabfallbehandlung strittig blieb. Die Verwaltung blieb im wesentlichen bei ihrem Standpunkt, den Restmüll in einer MVA zu verbrennen; hielt aber offen, zu einem späteren Zeitpunkt (etwa nach 2 Jahren) den dann bestehenden Stand der Technik bei einer endgültigen Entscheidung zu berücksichtigen. Als Standort für solch eine Anlage entschied sie sich für Neurath (Ortsteil von Grevenbroich). Die GRÜNEN, Bürgerinitiativen und Umweltverbände beharrten auf ihrer Forderung nach einer BMA. Mit diesem Diskussionsstand wurde das Mediationsverfahren beendet; der Mediator fertigte hierzu eine – mit einigen Gruppenvertretern abgestimmte – Presseerklärung an. Für den Fall dringlichen Bedarfs bot der Mediator an, weitere Mediationssitzungen zu organisieren und zu leiten.

16. September 1993

Tagung des Kreisumweltausschusses.

Vom Umweltdezernenten wurde dem Umweltausschuß die Beschlußvorlage der Verwaltung zum AWK vorgestellt. Der Vorsitzende des Kreisumweltausschusses dankte den Umweltorganisationen und den diversen Verwaltungen für die produktive Kooperation bei der Diskussion und Veränderung des AWK. Er bezog sich damit auf das Mediationsverfahren, das in vielen Punkten positiv gewirkt habe.

Die politischen Parteien, bis auf die FDP, äußerten sich positiv zum Verlauf und zu den Ergebnissen des Mediationsverfahrens. Anschließend wurde über die Standortsicherung für die MVA diskutiert, wobei von den GRÜNEN ein Standortsicherungsverfahren für beide technische Verfahren, sowohl MVA als auch BMA, vorgeschlagen wurde; dies wurde mehrheitlich abgelehnt. Der Kreisumweltausschuß faßte den Beschluß, dem Kreistag die Verwaltungsbeschlußvorlage (Standortsicherung für eine MVA) mit den abgestimmten (mit großer Mehrheit beschlossenen) Änderungen zur Beschlußfassung vorzulegen.

29. September 1993

Tagung des Kreistages (Kreisparlament). Auf der Kreistagssitzung vom 29. September 1993 wurde die vom Umweltausschuß erarbeitete Beschlußvorlage endgültig verabschiedet: Damit wurde das überarbeitete AWK angenommen und die Einleitung der Standortsicherung für eine thermische Restabfallbehandlungsanlage am Standort Neurath beschlossen. Der Oberkreisdirektor und die Fraktionsvorsitzenden der politischen Parteien begründeten jeweils ihre Position. Änderungsanträge der GRÜNEN, die Standortsicherung für eine BMA zu beantragen, und der FDP, als Standort Neuss-Hafen vorzusehen, wurden abgelehnt. Von den meisten Rednern wurde das Mediationsverfahren positiv bewertet.

2.4 Sachstand und Ergebnisüberblick

Die größten Meinungsunterschiede bestanden im Mediationsgremium über die sachliche Notwendigkeit, die Umweltverträglichkeit, Wirtschaftlichkeit, Größe und (aufgrund der im Verlauf des Verfahrens verabschiedeten Verwaltungsvorschrift "Technische Anleitung Siedlungsabfall" sowie eines darauf Bezug nehmenden Erlasses des nordrhein-westfälischen Umweltministers) rechtliche Erforderlichkeit einer Müllverbrennungsanlage (MVA); Standortfragen (bezüglich MVA, Deponie) waren ebenfalls hoch strittig. Das Verfahren wurde beendet, ohne daß zu diesen Fragen ein Konsens oder ein allseits geteilter Kompromiß erzielt werden konnte.

Offensichtlich ist gleichwohl, daß bei allen noch bestehenden Kontroversen vielfältige Übereinstimmungen in Sachfragen und Verbesserungen in den Beziehungen der Teilnehmer untereinander erzielt wurden, die als Ergebnisse des Mediationsverfahrens angesehen werden können. Hierzu zählen etwa Entscheidungen über anzugehende Defizite im Gewerbeabfallbereich, Präzisierungen anfallender Müllmengen, Zielsetzungen hinsichtlich der Abfallvermeidung und -verwertung, ein verbesserter Zugang von Umweltgruppen zu Verwaltungsstellen mit Abfallzuständigkeit und eine engere Vernetzung der im Kreis vertretenen Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen. Die Abfalldatengrundlage ist in mehrfacher Hinsicht erheblich verbessert worden, die Erfassung der Abfallströme erfolgt nunmehr wesentlich differenzierter. Unmittelbar nach Ende des Mediationsverfahrens hat die Verwal-

tung ihre vor und während des Verfahrens sehr strittigen Planungsdaten für die Abfallrestmenge, die verbrannt und deponiert werden soll, erheblich gesenkt. Zudem erwies sich das AWK des Kreises Neuss im Vergleich zu denen anderer Körperschaften in weiten Teilen als fortschrittlich, wie eine umfangreiche, vom Projektteam nach Verfahrensende durchgeführte, Erhebung und Analyse von rund 40 AWKs in Deutschland zeigte. Schließlich spielten die vor Beginn des Mediationsverfahrens von zahlreichen Gruppen geäußerten Befürchtungen, das ganze könnte dem Ziel dienen, kritische Umweltgruppen "einzuwickeln" und "über den Tisch zu ziehen", im Verfahrensverlauf und nach seinem Ende kaum noch eine Rolle.

Insgesamt kann das Verfahrensergebnis als ein "strittiger Kompromiß" oder als "Neusser Kompromiß" charakterisiert werden, da es einerseits weitgehende Übereinstimmungen in etlichen (teilweise oben genannten) Einzelpunkten enthält ("Kompromißsegmente"), die für die Abfallpolitik des Kreises Neuss grundlegend sind, andererseits wurde für die Hauptstreitpunkte (Müllverbrennungsanlage versus biologisch-mechanische Anlage, Standortfestlegungen) nur eine Linie fürs weitere Vorgehen im förmlichen Verfahren gefunden, die zwar mehrheitsfähig war, aber insbesondere von den Umweltgruppen abgelehnt wurde. Der diesbezügliche, von der Kreisverwaltung eingebrachte Vorschlag wurde vom Mediator wie folgt für eine Presseerklärung zusammengefaßt:

Während in vielen Bereichen eine Annäherung der Standpunkte der beteiligten Verwaltungen, Organisationen und Institutionen erreicht wurde, blieb die technische Lösung der Restmüllbehandlung strittig ... An dieser Frage schieden sich auch bis zum Ende die Geister: Soll der Restmüll verbrannt werden oder soll er auf der Rotte biologisch vorbehandelt werden, ehe er auf die Deponie kommt? Die Kreisverwaltung teilte mit, daß sie im Kreistag am 29.09.1993 beantragen wird, die Standortsicherung in Neurath für eine Verbrennungsanlage einzuleiten. Damit ist allerdings noch keine Entscheidung darüber verbunden, ob eine solche Anlage tatsächlich gebaut wird. Bis Ende 1995 soll keine investive Entscheidung getroffen werden. Bis dahin soll weiter nach der besten Lösung gesucht werden, wobei die Verwaltung eher an neue technische Verfahren der thermischen Behandlung denkt, die Umweltverbände und Bürgerinitiativen eher an kalte, d.h. biologisch-mechanische Verfahren ...

Im Mediationsverfahren hatten Vertreter der Kreisverwaltung ihren Vorschlag u.a. dahingehend erläutert, daß die Standortsicherung für eine Restmüllverbrennungsanlage durch ein sogenanntes Planzeichen (d.h. an der entsprechenden geographischen Stelle) im Gebietsentwicklungsplanes geschehen soll, was aber noch nicht förmlich-rechtlich zwingend mache, daß an dieser Stelle dann auch eine Restmüllverbrennungsanlage tatsächlich errichtet werden müsse. Erst im späteren (rechtlich, organisatorisch und zeitlich) wesentlich aufwendigeren Planfeststellungsverfahren werde dann die konkrete Technik festgelegt. Es wurde aber von der Kreisverwaltung

klar gemacht, daß aufgrund des derzeitigen Erkenntnisstandes eine biologisch-mechanische Anlage (BMA) nicht angestrebt werde.

Der Kreisumweltausschuß, der am 16. September 1993 mit dem Themenschwerpunkt AWK tagte, übernahm im wesentlichen die im Mediationsverfahren vorgetragene Vorschläge der Verwaltung. Er sprach sich mit großer Mehrheit dafür aus, den vorgesehenen Standort Neurath durch ein "Planzeichen" für eine MVA zu sichern; sie würde dann in der Nähe eines großdimensionierten Kohlekraftwerkes liegen. Darüber hinaus beschloß er die Aktualisierung des AWK (einschließlich der Abfallmengenprognose), die zum Teil im Mediationsverfahren erarbeitet worden war. Die Kapazität der MVA soll nur entsprechend des im Kreis Neuss anfallenden (thermisch zu behandelnden) Restabfalls ausgelegt werden. Die Kreisverwaltung wurde beauftragt, einen öffentlichen Teilnahmewettbewerb für die technischen Verfahren, deren Planung, Errichtung und den Betrieb einer MVA durchzuführen, wobei die Organisationsform für die Abfallentsorgung im Kreis so gestaltet werden soll, daß der Einfluß des Kreises und seiner Städte und Gemeinden auf die wesentlichen Abläufe der Abfallwirtschaft im Kreis gesichert ist. Die Ergebnisse des Teilnahmewettbewerbes sollen dem Kreistag (dem höchsten parlamentarischen Gremium im Kreis) zur Bewertung vorgelegt werden, dieser soll hierbei die für 1995 (durch Bundesratsbeschluß) zu erwartende Änderung der TA Siedlungsabfall berücksichtigen. Erst dann soll endgültig über das weitere Verfahren zur Umsetzung des AWK vom Kreistag beschlossen werden.

Am 29. September 1993 fällte der Kreistag seine Entscheidung zum AWK, wobei er mit großer Mehrheit die Beschlußvorlage des Kreisumweltausschusses annahm. Im AWK von 1991 war vorgesehen, die zu *deponierende* Abfallmenge des Jahres 1989 (535.000 t) zukünftig um 78 % (auf 119.000 t) zu senken. In den nach Verfahrensende von der Kreisverwaltung vorgelegten "Grundzügen zum Abfallwirtschaftskonzept 1993" ist die Restabfallmenge, die verbrannt und deponiert werden muß, kräftig gesunken. Sie beträgt jetzt 311.455 t/Jahr. Davon sollen 219.019 t/Jahr verbrannt und 92.436 t/Jahr deponiert werden. Im Vergleich zur Ausgangsposition wurden die zu verbrennenden Abfälle um 63.681 t/Jahr, die zu deponierenden Abfälle um 26.964 t/Jahr reduziert. Die nach Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen noch verbleibende Restabfallmenge liegt damit deutlich unter der Prognose des im Mediationsverfahren erstellten Gutachtens des Öko-Instituts Darmstadt, das eine Restabfallmenge von 366.900 t/Jahr prognostiziert hatte. Bezüglich der Absenkung der Abfallplandaten ist allerdings zu berücksichtigen, daß hierbei ein "Gratiseffekt" insofern auftrat, als rund 40.000 t Papierschlämme aus der öffentlichen Entsorgung herausfielen, weil sie nunmehr privat entsorgt werden. Wesentliches Element des AWK

wird außerdem ein Verbund von verschiedenen Verwertungsanlagen sein – von der Kompostierungs- über die Sortieranlage bis hin zur Baumischabfall-Aufbereitung.

Bereits im Zuge des Abschlusses des Mediationsverfahrens haben vor allem Vertreter der Umweltgruppen ihre Unzufriedenheit mit wesentlichen Teilen seines Ergebnisses zum Ausdruck gebracht. Im weiteren Verlauf gab es schriftliche Stellungnahmen und eine Pressekonferenz (am 23.9.1993) der Umweltgruppen, wo die Abfallpolitik im Kreis Neuss, vor allem der vorgesehene Bau einer MVA, zunehmend heftiger kritisiert wurde. Statt dessen wurde gefordert, mit der Planung einer BMA unverzüglich zu beginnen. Es wurden außerdem rechtliche und politische Initiativen gegen eine verbrennungsorientierte Müllpolitik angekündigt; in einer schriftlichen "Stellungnahme der BI's und Umweltverbände zum Mediationsverfahren" heißt es hierzu u.a.: "Die Politiker mögen bedenken, daß die sich abzeichnende Entscheidung 1993 für eine MVA bereits ein Jahr später auf dem Prüfstand der Bürgerentscheidung stehen wird. Die Abfallentsorgung des Kreises Neuss wird von den Bürgerinitiativen und Umweltverbänden zu dem zentralen Thema des Wahljahres 1994 gemacht werden!!!". Inzwischen ist in nahezu allen Orten des Kreises eine Unabhängige Wählergemeinschaft (UWG) gegründet worden, die sich an den Kommunalwahlen im Oktober 1994 beteiligen will. In den abfallpolitischen "Problembrennpunkten" im Kreis wird die UWG von Mitgliedern der (größten und einflußreichsten) "Bürgerinitiative gegen Müllverbrennung" intensiv unterstützt.

3. FORM UND ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN BEGLEITFORSCHUNG

3.1 Methodisches Vorgehen

Abweichend von den in der Fachliteratur vorfindbaren Analysen von Mediationsverfahren ging es uns nicht um eine retrospektive Analyse eines Mediationsverfahrens, sondern um den Versuch, in einem laufenden Verfahren Eindrücke und Beurteilungen von a) wissenschaftlichen Beobachtern (Mitgliedern der WZB-Forschungsgruppe, die an allen Mediationssitzungen teilnahmen), b) von den Verfahrensbeteiligten und c) vom Mediator möglichst zeitnah zum Geschehen zu erheben. Damit sollte vermieden werden, daß die Analyseergebnisse durch eine "verzerrende Erinnerung" beeinflusst werden. Zugleich sollten damit Urteilsveränderungen im Verfahrensablauf faßbar werden, die sich sonst in einer nachträglichen Betrachtung verwischen. Darüber hinaus wurden strukturierte "Hintergrundinterviews" mit Vertretern wichtiger verfahrensbeteiligter und anderer Gruppen durchgeführt, um die Wechselwirkung zwischen Mediationsverfahren und gesellschaftlichem sowie politischem Umfeld zu ermitteln. Mit diesem Forschungsansatz, der mit einem vielfälti-

gen methodischen Instrumentarium verbunden ist, wird zumindest für die Bundesrepublik Deutschland – nach unserem Kenntnisstand gilt das auch international – methodisches Neuland betreten: Alle uns bekannten umfassenderen Fallbeschreibungen erfolgten von Personen, die nicht kontinuierlich beobachtend die Verfahren begleitet hatten (ein methodisch problematisches Vorgehen), oder sie stammen aus der Feder von mehr oder minder direkt am Verfahren beteiligter Personen. Insbesondere, wenn es sich hierbei um die Mediatoren selbst handelt, kann es kaum vermieden werden, daß diese ihre notwendigerweise begrenzte und manchmal auch interessengeleitete Sichtweise in ihre Verfahrensbeschreibung oder -analyse einfließen lassen. Eine verzerrte und selektive Sichtweise bei der Bewertung des Verfahrensablaufs und seiner Ergebnisse ist aber auch bei neutralen wissenschaftlichen Beobachtern nicht auszuschließen, wie wir anhand der (kontrollierten) Beobachtung und Selbstreflexion unserer eigenen Rolle feststellen konnten (siehe hierzu den Abschnitt "Ergebnisevaluation" weiter unten).

Die sozialwissenschaftliche Begleitforschung im Neusser Mediationsverfahren beruht auf unterschiedlichen und sehr aufwendigen methodischen Ansätzen:

- teilnehmende Beobachtung durch zwei bis vier Mitglieder des Forschungsprojektes an allen (großen und kleinen) Mediationssitzungen,
- Tonbandaufzeichnungen aller Mediationssitzungen sowie Videoaufzeichnung einer Sitzung. Ursprünglich war geplant, alle Sitzungen per Video aufzuzeichnen. Es ergaben sich jedoch größere technische Probleme, insbesondere wegen der Größe der Gruppe, wodurch nicht die Mindestanforderungen an die Qualität des auszuwertenden Materials erfüllt werden konnten.
- Transkription und inhaltsanalytische Auswertung der Tonbandmitschnitte: quantitative (überwiegend deskriptiv-statistische) Auswertung anhand eines selbstentwickelten Kategoriensystems mit interaktionsanalytischen und themenbezogenen Kriterien (Zufallsstichprobe von Codiereinheiten, Überprüfung der Interrater-Reliabilität) sowie qualitative Auswertung nach ausgewählten Themen,
- strukturierte Interviews (von ca. 1½ – 2 Stunden Dauer) mit den Verfahrens beteiligten sowie mit Vertretern relevanter Kontextgruppen, die nicht am Verfahren beteiligt waren (drei Erhebungen: eine während des Mediationsverfahrens und zwei nach seinem Abschluß); qualitative Auswertung der Interviewprotokolle, überwiegend zur Erfassung politischer, ökonomischer und sozialer "Hintergrundeinflüsse",
- zwei strukturierte Interviews (Tonbandmitschnitte) mit dem Mediator,

- Fragebogenerhebungen nach jeder Mediationssitzung (mit Ausnahme der 1. Sitzung) bei den Verfahrensbeteiligten, beim Mediator und bei den wissenschaftlichen Beobachtern (WZB-Projektteam),
- Auswertung der offiziellen Protokolle des Umweltausschusses des Kreistags (Kreisumweltausschuß) für mehrere Jahre: inhaltsanalytische Auswertung nach Diskussionsinhalten (Themenschwerpunkte etc.) der Sitzungen des Ausschusses im Zeitablauf anhand eines selbst entwickelten Kategoriensystems,
- abschließende Fragebogenerhebung (mit speziell hierzu entwickelten Fragen), etwa zwei Monate nach Verfahrensende, bei allen Personen, die mindestens an zwei Mediationssitzungen teilgenommen hatten.

Außerdem fand eine Beobachtung und Protokollierung der Vorgespräche des Mediators mit potentiellen Verfahrensteilnehmern statt,³ die abfallbezogenen Berichte in der Regionalpresse und die Aktivitäten der Mediationsgeschäftsstelle bezüglich Anfragen der Teilnehmer wurden dokumentiert und ausgewertet. Schließlich wurde für den internationalen Vergleich ein Kriterienkatalog für Fallstudien entwickelt, die von Kooperationspartnern in Österreich, der Schweiz, den Niederlanden, den USA, Kanada und Japan durchgeführt wurden bzw. noch werden.

Die Bereitschaft aller Beteiligten, an den für sie teilweise sehr aufwendigen Erhebungen mitzuwirken, war groß. Es gab, nachdem die Forschungsziele sowie der organisatorisch-finanzielle Hintergrund des Forschungsvorhabens dargelegt und zwei Vertrauenspersonen von den Beteiligten benannt worden waren, keine Einwände gegen Tonbandmitschnitte; alle waren auch zu persönlichen Interviews bereit. Gegen die Fragebogenerhebungen nach jeder Sitzung gab es ebenfalls keine Einwände. Allerdings sind die Rücklaufquoten (60-70 %) bei dem für statistische Datenanalysen insgesamt geringen N von ca. 40 Teilnehmern aus methodischer Sicht nicht ganz befriedigend. Stärker noch als das eingeschränkte N schränkte die Fluktuation derer, die den Fragebogen ausfüllten, Aussagemöglichkeiten über Urteilsverläufe der Teilnehmer in der Zeit ein. Als überraschend hoch ist dagegen die Rücklaufquote (knapp 90 %) des umfangreichen Abschlußfragebogens zu bezeichnen.

3 Der Mediator empfand dies als Beschwerneis seiner Gespräche: "Die Gespräche mußten jedesmal damit begonnen werden, eine dritte Person vorzustellen, die einzuführen war als eine uns alle beobachtende Wissenschaftlerin des WZB, von der weder ich genau sagen konnte, was sie tat oder wozu, noch gab die jeweilige Person von sich Erklärungen ab. Sie saß dabei, sah und hörte zu und machte Notizen. Gerade bei Gruppen, die dem Verfahren zu Beginn kritisch gegenüber standen, wurde dadurch naturgemäß eine weitere Schwelle von Mißtrauen erzeugt, die nur langsam wieder abzubauen war" (G. Fülgraff, "Das Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss", Loccumer Protokolle 1994).

3.2 Forschungsergebnisse zum Neusser Verfahren

Das Verfahren ist erst vor kurzem abgeschlossen worden, aufgrund der aufwendigen Auswertungsmethoden und der äußerst umfangreichen Datenmenge ist eine abschließende Auswertung erst für Ende 1994 geplant; die Veröffentlichung der zentralen Ergebnisse wird in Buchform erfolgen. Während des laufenden Mediationsverfahrens sind Teilergebnisse der wissenschaftlichen Auswertung bewußt nur sehr zurückhaltend und in verallgemeinerter Form veröffentlicht worden, da eine zu weit gehende Veröffentlichung als Intervention ins Verfahren hätte wirken können oder von den Beteiligten möglicherweise so interpretiert worden wäre. Einige Zwischenergebnisse aus den Fragebogenerhebungen sind den Verfahrensteilnehmern im Rahmen der Mediationssitzungen vorgestellt worden. Das sollte ihnen ein "Feedback" ermöglichen; es diene zudem der Pflege des grundsätzlich vorhandenen Verständnisses für unsere Forschungsaktivitäten.

3.2.1 *Gestaltungsprinzipien des Verfahrens*

Mit der Einführung von Mediationsverfahren als Ergänzung förmlicher (konventioneller) Verfahren der Konfliktregelung im Umweltbereich ist eine Vielzahl organisatorischer, rechtlicher, politischer, demokratietheoretischer und politikstrategischer Prinzipien verbunden, die in der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskussion – selbst im Mediationspionierland USA mit seiner gut zwanzigjährigen praktischen Erfahrung – kontrovers debattiert werden. Auf fünf damit verbundene Fragen gehen wir anhand vorläufiger Erfahrungen mit dem Neusser Mediationsverfahren kurz ein. Diese Erfahrungen sind spezifisch für dieses Verfahren mit all seinen Besonderheiten der politischen und sachlichen Problemlagen im Kreis. Sie sind ebenfalls spezifisch für die sicherlich untypische Situation, daß dieses Verfahren im Rahmen eines vom Bundesministerium für Forschung und Technologie teilfinanzierten Forschungsprojektes in intensiver Weise sozialwissenschaftlich begleitet wurde und daß es von einer Wissenschaftsinstitution, dem WZB, mitinitiiert und teilfinanziert wurde (der Mediator wurde vollständig vom WZB finanziert).

Bestimmung des Teilnehmerkreises

Am Anfang eines Mediationsverfahrens stellt sich die Frage, wer an dem Verfahren teilnehmen soll und wer darüber befindet. Sollen es alle Betroffenen sein, alle Interessierten oder all diejenigen, die rechtlich oder politisch in den Planungsprozeß eingreifen können? Im Neusser Verfahren wurden alle Gruppen, die ein potentielles oder konkretes Interesse am AWK des Kreises haben könnten, kontaktiert; dabei wurden auch Vorschläge hierzu explizit befragter Gruppen berücksichtigt.

Nach Beendigung des Verfahrens kann als gesichert gelten, daß keine relevante Gruppe unberücksichtigt geblieben war. Eine (gegenwärtig sehr aktive) Bürgerinitiative gegen Müllverbrennung in Rommerskirchen war erst nach Beendigung des Mediationsverfahrens gegründet worden. Eine Beteiligung von Vertretern der verschiedenen, im Kreis ansässigen oder tätigen, Entsorgungsfirmen war vom Mediator weitgehend im Einvernehmen mit den Teilnehmern ausgeschlossen worden. Der Ausschluß erfolgte primär mit den Argumenten, die Firmen für Bau und Errichtung von Entsorgungsanlagen im Rahmen des AWK stünden noch nicht fest, ihr Dachverband (der Bundesverband der Entsorgungswirtschaft) sei nicht im Kreis ansässig und als allgemeine wirtschaftliche Interesseninstitution könnte die im Verfahren vertretene Industrie- und Handelskammer die Interessen der Entsorgungsfirmen ins Verfahren einbringen. Als problematischer erwies sich die Entscheidung, Pressevertreter nicht kontinuierlich an den Sitzungen teilnehmen zu lassen. Zwei (langjährig mit "Umweltberichterstattung" befaßte) Vertreter der Regionalpresse kritisierten dies beispielsweise als undemokratisch und als widersprüchlich zum Transparenzideal von Mediationsverfahren. Insgesamt fanden zwei Pressegespräche zum Mediationsverfahren statt; möglicherweise hätte eine häufigere Durchführung von Pressegesprächen dem Transparenzgebot genüge getan, ohne die einem "pressefreien" Mediationsraum üblicherweise zugeschriebenen Vorteile (intime, Kompromißofferter erleichternde Atmosphäre; Vermeidung von "politischen Fensterreden" und von unsachlich-effekthascherischer Berichterstattung etwa durch Boulevardpresse) aufgeben zu müssen. Die von uns befragten Pressevertreter waren dennoch der Meinung, alles in der Sache Wesentliche durch informale Kanäle erfahren zu haben; bemerkenswert ist jedoch, daß hierbei das Gebot, nichts Vertrauliches über andere Teilnehmer weiterzugeben, offensichtlich recht streng eingehalten wurde.

Zur ersten, konstituierenden Sitzung des Mediationsverfahrens wurden alle Gruppen, die ein Interesse signalisiert hatten, eingeladen. Es kamen rund 60 Personen aus rund 30 Organisationen. In einem so großen Teilnehmerkreis ist ein unmittelbar persönlicher Meinungs austausch schwer möglich. Wenn zu einem Problempunkt jeder etwas sagt, führt das schnell zu Zeitproblemen. Spontaneität muß deshalb zwangsläufig durch eine gestraffte und zentralisierte Organisation des Sitzungsverlaufs zurückgedrängt werden. Als Vorteil aber konnte gelten, daß keine am Konfliktgeschehen beteiligte Gruppe von vornherein ausgeschlossen war. In "Pionierverfahren", die stärker als Routineverfahren unter einem anfänglichen Manipulationsverdacht stehen, empfiehlt es sich, zugunsten des Demokratieprinzips (Partizipation) Effizienzverluste in Kauf zu nehmen. Im weiteren Verlauf des Mediationsverfahrens trat ohnehin eine Verringerung der Teilnehmerzahl (auf durchschnittlich um die 40 Teilnehmer) ein. Die Gesprächsfähigkeit konnte außerdem durch die Durchführung

von kleinen Gruppentreffen neben den großen Mediationssitzungen gewährleistet werden, in denen sachliche Einzelfragen für die große Mediationsrunde behandelt wurden.

Gleichbehandlung

Die Gleichbehandlung aller am Mediationsverfahren Beteiligten ist Teil der Grundvoraussetzungen für Mediation. Dieses Prinzip kollidierte jedoch mit der politischen und rechtlichen Realität in Neuss. Die Kreisverwaltung als zuständige Behörde für das AWK, die politischen Institutionen des Kreises als demokratisch legitimierte Entscheidungsgremien sowie die Bezirksregierung als Planfeststellungs- und Genehmigungsbehörde haben aus ihren Funktionen heraus Sonderrollen inne.

Da zum Beispiel die Kreisverwaltung das AWK in der Sache konzipiert und den damit zusammenhängenden politischen Entscheidungsprozeß organisiert hatte, kam sie zwangsläufig in eine zwiespältige Haltung gegenüber dem Mediationsverfahren. Sie ist gleichzeitig Interessenvertreterin und Sachwalterin des politisch-administrativen Verfahrens. Sie ist in jedem Fall Hauptakteurin im Konfliktfeld und damit zugleich eine hervorgehobene Gesprächspartnerin bei der Vorbereitung und Durchführung des Mediationsverfahrens. Die sich daraus besonders in der Vorbereitungsphase ergebende Nähe des Mediationsverfahrens zur Verwaltung – wenn die Verwaltung nicht mitspielt, ergeben solche Verfahren praktisch wenig Sinn – weckte bei anderen Akteuren die Befürchtung, Mediation könnte primär ein (neues Manipulations-) Instrument für die Verwaltung sein, um ihre Interessen besser durchzusetzen. Dies war sicherlich ein Teil der Intention der Verwaltung, jedoch unterschied sie sich darin nicht von anderen Akteuren. Gleichwohl ergab sich aus dieser Konstellation für den Mediator (und – vor Beginn des Verfahrens – auch für das WZB-Forschungsteam) die Notwendigkeit, mit der Verwaltung intensiver als mit anderen Gruppen zu kommunizieren, weil sonst das Mediationsverfahren kaum realisierbar gewesen wäre. Andererseits aber durfte der Mediator sich nicht in Verwaltungsinteressen einbinden lassen; er konnte dies u.a. durch prononciert neutral-kritisches Verhalten gegenüber der Kreisverwaltung (auch nach außen) deutlich machen.

Die glaubhafte Darstellung der Neutralität des Mediators wurde erheblich dadurch erleichtert, daß die Finanzierung seiner Aufgaben und seiner Geschäftsstelle im Kreis Neuss durch das WZB erfolgte;⁴ der Verdacht, er hinge am "goldenen Zügel"

4 Das entspricht auch den Erfahrungen des Mediators aus seinen Vorgesprächen: "Die Frage der Finanzierung der Mediation hat nicht nur im Gespräch mit Bürgerinitiativen eine Rolle gespielt ... Gestellt wurde die Frage bei fast allen Besuchen. Diese Erfahrung scheint mir für die weitere Entwicklung von Mediationsverfahren in Deutschland sehr

der Verwaltung, ließ sich aufgrund dessen kaum konstruieren. Dennoch blieb bei den Umweltgruppen und bei Vertretern der GRÜNEN zunächst die Skepsis, ob es hinter der nach außen proklamierten Neutralität nicht doch unausgesprochene Interessen beim Mediator und beim WZB gab. Diese Befürchtungen machten sie hochsensibel gegenüber einzelnen Verhaltensweisen und früherer wissenschaftlicher Veröffentlichungen des Mediators und des WZB-Projektteams. Das latente Mißtrauen baute sich nach unserem Eindruck im weiteren Verfahrensverlauf stark ab; nur bei ganz wenigen Teilnehmern besteht offensichtlich auch gegenwärtig noch der Verdacht, das WZB-Team habe wichtige Entscheidungen (z.B. Auswahl des Mediators) nicht sachgerecht und wissenschaftlich begründet gefällt, sondern hierbei sein institutionelles Eigeninteresse vor Augen gehabt.

Partizipationshürden

Mediationsverfahren zeichnen sich gegenüber förmlichen (konventionellen) Verfahren dadurch aus, daß sie einem weiteren Kreis von Betroffenen und umweltpolitisch Interessierten größere Möglichkeiten bieten können, auf umweltrelevante Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Das ist in aller Regel mit einem recht hohen Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden, wodurch gerade Umweltgruppen schnell an die Grenzen ihrer Belastbarkeit und Organisationsfähigkeit stoßen. In den daraus erwachsenden Belastungssituationen reagieren sie, wie auch andere Personen, die nicht von Amts wegen oder aus wirtschaftlichen Interessen am Verfahren partizipieren, besonders sensibel auf Prozeduren und Vorkommnisse, die sie das Mediationsverfahren als scheinpartizipative Veranstaltung wahrnehmen lassen. Andererseits finden Mediationsverfahren nicht in einem sterilen gesellschaftlichen und politischen Raum statt; die Gruppenvertreter setzen – wenn auch kontrollierter – weiterhin ihre funktions-typischen Mittel ein, um ihre Interessen und Wünsche zum Tragen zu bringen. Hierbei haben einige Gruppen, die an Ressourcen und Erfahrungen reicher sind, erhebliche Vorteile gegenüber anderen Gruppen. Eine der zentralen Aufgaben des Mediators lag daher im Ausgleich der hierdurch entstehenden Machtasymmetrien und dem Management hieraus resultierender Spannungen: Dazu bedurfte er, beson-

wichtig zu sein, da Mediation, insbesondere wenn sie kommerziell betrieben wird, in der Regel wohl von Betreiberseite finanziert werden muß. Damit werden grundsätzliche Zweifel an der Neutralität der Mediatoren nur schwer auszuräumen sein. Ich halte es daher für eine wichtige Voraussetzung für eine breitere Anwendung von Mediation als Instrument der Konfliktbewältigung, Finanzierungswege zu finden, die eine direkte Abhängigkeit von Betreibern oder von jeweils einer Partei vermeiden" (G. Fülgraff, op.cit.) – Inzwischen gibt es in Deutschland mehrere mediationsähnliche Verfahren, bei denen die Finanzierung des Mediators durch die Betreiberseite keine unüberwindliche Barriere gewesen war.

ders da gewiefte Verhandlungsprofis teilnahmen, erheblicher Fähigkeiten in Verhandlungsführung wie auch ausreichender Reputation, um als Steuerungsinstanz, insbesondere von Personen mit hohem Status oder großen Fachkenntnissen, ernst genommen zu werden.

Schwache finanzielle Ressourcen beteiligter Gruppen vermindern ebenfalls ihre Chancen, das gegenüber förmlichen Verfahren erweiterte Partizipationsangebot überhaupt auszuschöpfen. Dem konnte nur teilweise durch finanzielle Unterstützung gegengesteuert werden. Im Neusser Mediationsverfahren war ein spezieller Unterstützungsfonds vom WZB eingerichtet worden, der vom Mediator treuhänderisch verwaltet wurde. Der Fonds wurde beispielsweise für die Finanzierung von auf Vorschlag der Umweltgruppen eingeladenen Experten und den Besuch von Fachtagungen in Anspruch genommen. Obwohl, wie spätere Befragungen ergaben, durchaus der Wunsch nach weiteren Unterstützungsmaßnahmen potentiell vorhanden gewesen war, wurden die Fondsmittel nicht im möglichen Umfang in Anspruch genommen. Das lag möglicherweise an Unklarheiten über die vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten. Gerade zeitlich aufwendige Mediationsverfahren zu komplexen Problemfeldern bedürfen, so unsere Erfahrung, eines Unterstützungsfonds für finanzschwache Teilnehmergruppen, um gesellschaftlich vorgegebene Unterschiede in den Einflußchancen zu verringern – die Unterschiede aufheben wird man hierdurch allerdings nicht können. Dem sind allein finanzielle Grenzen gesetzt. Es ist auch noch nicht wissenschaftlich geklärt, ab welchem Umfang des Unterstützungsfonds einerseits (wohl besonders bei Außenstehenden) Befürchtungen einer zu starken Einbindung ("Kooptation") oder gar ein Korruptionsverdacht aufkäme, andererseits die Finanzmittel als Blockademittel (etwa durch Vergabe von zeitaufwendigen Gutachtenaufträgen) eingesetzt werden könnten. (Das Volumen des vom WZB bereitgestellten Fonds wäre aber selbst für einen mittelgroßen Gutachterauftrag zu klein gewesen).

Verantwortung des Mediators

Knappe Finanzressourcen waren nicht das einzige, vielleicht nicht einmal das entscheidende Problem, vor dem die Vertreter von Umweltgruppen standen. Sie hatten auch außerordentlich hohe Belastungen zu tragen, wenn sie kompromißhafte Verfahrensergebnisse ihren Mitgliedern vermitteln und sie zu einer entsprechenden Selbstverpflichtung bewegen wollten. Im Vergleich zu den hierarchisch strukturierten Organisationen waren hier gruppeninterne Entscheidungsprozesse wesentlich aufwendiger, weniger prognostizierbar und in den Ergebnissen instabiler: Die Konfliktbereitschaft außenstehender Mitglieder der am Verfahren beteiligten Grup-

pen ist in aller Regel ausgeprägter als die Kompromißbereitschaft. Es bedurfte einer systematischen Rückkopplung zur Mitgliederschaft im Verfahrensablauf, um die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß im Verfahren erzielte Kompromisse auch außerhalb des Verfahrens "gelten". Diese Rückkopplungsprozesse verursachten für die Delegierten zusätzliche Belastungen, die z.T. größer waren als die durch das Mediationsverfahren selbst entstehenden Belastungen. In Anbetracht der hohen Anforderungen an Umweltgruppen lag eine Hauptaufgabe des Mediators darin, bei den Entscheidungs- und Vorhabenträgern besonders intensiv zu prüfen, ob deren Kompromißspielräume eine solche Belastung der Umweltgruppen rechtfertigen.⁵ Tut ein Mediator das nicht, oder mangelt es ihm an Kompetenz dazu, scheitert ein Mediationsverfahren wahrscheinlich nicht "bloß", sondern hinterläßt zugleich "verbrannte Erde" für den Mediationsgedanken. Die negativen Folgen für andere laufende oder geplante Mediationsverfahren können im Falle der Bundesrepublik Deutschland besonders weitreichend sein, da diese Verfahren hierzulande noch rar und vielen suspekt sind; dementsprechend stehen sie unter dem Druck (vermutlich zu großer) Erwartungen und Befürchtungen. Wer gegenwärtig Mediatoraufgaben für großdimensionale Konflikte übernimmt, sollte diese Verantwortung mit berücksichtigen. Ist sich ein Mediator unsicher über seine Eigeneinschätzung des Kompromißspielraums oder die noch zumutbaren Belastungsgrenzen der Umweltgruppen, könnte er diese Frage im Mediationskreis (oder mit den betroffenen Gruppen) diskutieren, um eine partizipative Entscheidung über Fortführung oder Beendigung des Verfahrens zu erreichen.

In der einschlägigen Fachliteratur werden sehr hohe Ansprüche an den Mediator formuliert. Wir können aus unserer Erfahrung nur bekräftigen, bei der Auswahl von Mediatoren sehr sorgfältig zu sein, auch wenn dies zu einem langwierigen Suchprozeß führen sollte. Nicht jede Person, die im Erstellen von Umweltgutachten oder im Regeln von Umweltrechtsstreitigkeiten Erfahrungen (und einen guten Namen) hat oder mit Umweltgruppen "gut umgehen" kann, wird allein deshalb schon als Mediator geeignet sein. Im Unterschied zu Ländern mit längerer Tradition in Umweltmediation, wo es inzwischen große Auswahlmöglichkeiten unter theoretisch-methodisch geschulten Mediatoren mit teilweise reicher Praxiserfahrung gibt, sind in Deutschland bislang keine professionell ausgebildeten Umweltmediatoren ver-

5 Die für manchen Beteiligten überraschend abrupte Beendigung des Neusser Mediationsverfahrens wird vom Mediator wesentlich auf dieser Basis begründet: "Es schien mir gegenüber den Teilnehmern, bei denen es nicht zu den Berufsaufgaben gehörte, an der Mediation teilzunehmen, nicht verantwortbar, ihnen weitere Opfer von Freizeit und Energie zuzumuten, wenn erkennbar kein Verhandlungsspielraum mehr gegeben war. Neue Spielräume konnten nur politisch durch die im Kreistag vertretenen Parteien eröffnet werden" (G. Fülgraff, op.cit.).

füßbar. Insofern erfolgt die Auswahl von Mediatoren bisher weitgehend nach pragmatischen Gesichtspunkten, zumeist danach, ob eine Person bereits Erfahrungen mit ähnlichen Aufgaben (etwa Umweltberatung, Moderation) hatte. Die Situation ist also wesentlich durch "learning by doing" gekennzeichnet. Inzwischen gibt es einen kleineren Personenkreis (um 15 Personen), der mittlere bis größere Umweltkonfliktfälle bereits relativ erfolgreich in mediationsähnlichen Verfahren gemanagt hat. Diese Personen stammen überwiegend aus privatwirtschaftlich organisierten Umwelt-Beratungsbüros, von denen einige auch den Terminus Mediation im Firmennamen haben. Es ist uns aber nur ein Fall bekannt, wo ein Mediator auch einen (in diesem Fall: ausländischen) Mediations-Trainingskurs für umweltbezogene Konflikte absolviert hat. (Die Nachfrage nach solchen Ausbildungskursen nimmt offensichtlich seit zwei Jahren zu, ohne daß "der Markt" bislang entsprechend reagiert hätte.) Aufgrund der Erfahrungen im Neusser Verfahren sollten folgende Kriterien im Falle größerer Umweltkonflikte unbedingt bei der Mediatorenauswahl berücksichtigt werden: Neutralität, fachliche Kompetenz, soziale Kompetenz ("Kommunikationskompetenz"), politische Erfahrung, allgemeine Reputation und, sofern es sich um eine "Nebentätigkeit" handelt, zeitliche Flexibilität.

Verfahrensregeln

Die internen Verfahrensregeln (Geschäftsordnung) beschränkten sich im Neusser Verfahren auf einige wenige, zumeist generalklauselartig formulierte Postulate. Sie waren den beteiligten Gruppen vom Mediator als Vorschlag einige Wochen vor Verfahrensbeginn zugesandt worden; sie hatten eine Einsprachefrist von drei Wochen. Der Mediator begründet dies im wesentlichen damit, daß ihm daran gelegen war, "in der ersten Mediationssitzung unmittelbar ... mit der Sachdiskussion beginnen zu können und das Verfahren gerade an seinem Beginn nicht durch Verfahrens- und Geschäftsordnungsdebatten zu belasten oder zu verzögern" (G. Fülgraff, op.cit.). Der "Verhaltenskodex" orientierte sich stark an den Verfahrensregeln des Münchener Mediationsverfahrens. Bezüglich der Teilnehmerzahl war vorab bestimmt worden, daß jede Gruppe mit maximal 3 Personen vertreten sein durfte. Dieses Limit wurde hin und wieder überschritten, ohne daß das strittig wurde; eine diesbezügliche Kontrolle fand ohnehin nicht statt. Pressevertreter waren vom Verfahren ausgeschlossen, um den Beteiligten – analog zum Münchener Mediationsverfahren – einen "Schutzraum" zu gewährleisten und öffentlichkeitsorientierte Rituale ("politische Fensterreden") zu minimieren; der erwünschte Effekt ist auch *cum grano salis* erreicht worden. Die Beteiligten hatten zudem der Regel zugestimmt, Verfahrensinterna, insbesondere solche, die von anderen Beteiligten herührten, nicht nach außen zu spielen. Hier ergab sich natürlicherweise eine breite

Grauzone, die bei größerer Rigidität in der Regelinterpretation zahlreiche Streitigkeiten hätte auslösen können. Dazu kam es, mit der Ausnahme von vielleicht zwei, drei Einzelfällen, nicht; diese Einzelfälle wurden im Mediationskreis thematisiert und – etwa durch (teils entschuldigende) Erläuterungen der Hervorheber – "entschärft". Insgesamt kann das Bestreben der Teilnehmer nach Realisierung von "Geist und Inhalt" der (nach juristischen Kriterien äußerst vagen) Selbstbindungsregeln als (überraschend) hoch bezeichnet werden. Im folgenden sind die Verfahrensvereinbarungen wiedergegeben:

1. Die Mitglieder der Gesprächsrunde bemühen sich um eine kooperative Problemlösung. Hierzu ist produktive Arbeit zu leisten, die mehr erfordert als den bloßen Austausch von Standpunkten. Es bedarf hierzu eines in gewissen Grenzen geschützten Freiraums, der

- die Suche nach neuen Antworten auf die gestellten Fragen,
- den kreativen Entwurf neuer Ideen,
- die – zunächst immer versuchsweise – Formulierung gemeinsam getragener Sichtweisen und Positionen

ermöglicht und fördert.

2. Im einzelnen wird vereinbart:

- Die Diskussion wird fair und in Achtung vor der Person geführt. Persönliche Angriffe und Schuldzuweisungen sollen unterbleiben.
- Außerhalb der wissenschaftlichen Begleitforschung erfolgen Mitschnitte auf Tonträgern nur mit Zustimmung aller Beteiligten.
- Es wird kein Wortprotokoll, gegebenenfalls aber ein Ergebnisprotokoll geführt.
- Äußerungen einzelner Teilnehmer/innen während dieses Fachgesprächs dürfen nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der jeweiligen Teilnehmer/innen zitiert werden und dürfen nicht für Verwaltungszwecke oder Gerichtsverfahren verwertet werden.
- Jedem/jeder Teilnehmer/in bleibt es freigestellt, Ergebnisse der Gesprächsrunde öffentlich zu kommentieren.

Über die Regelung von Konflikten im Umgang der Beteiligten miteinander im Verfahren selbst gab es keine Vereinbarung, auch keine über Entscheidungsregeln. Gleichwohl gab es, außer zu eher formalen Fragen wie Sitzungstermine, -dauer keine (von allen als verbindlich angesehene) "Mehrheitsentscheidungen" zu inhaltlich strittigen Punkten. Die Sitzungen wurden auch nicht systematisch und umfänglich

protokolliert, in aller Regel wurden vom Mediator kürzere Ergebnisprotokolle angefertigt. Angesichts einer solchen rudimentären Verfahrensordnung ist die insgesamt negierbar geringe Zahl verfahrensbezogener Streitigkeiten erstaunlich. Auch das könnte auf einen stummen, aber starken Grundkonsens unter den Teilnehmern deuten, den "Geist" von Mediationsverfahren nicht zum eigenen Vorteil zu verletzen, Verfahrensregeln also nicht strategisch-taktisch zu instrumentalisieren. Erst zum Ende des Verfahrens hin wurden (außerhalb der Mediationssitzungen!) vereinzelt Kritik an unklaren Verfahrensregeln und der Wunsch nach deutlicheren (ziel-führenden) Regelungen laut. Unser vorläufiges Fazit zu dieser Thematik: Einige wenige Verfahrensgrundregeln scheinen auszureichen, vor allem scheint es nicht notwendig zu sein, einen geregelten Verfahrensablauf durch ein (einen kontinuierlichen Diskussionsprozeß möglicherweise strangulierendes) Korsett von detaillierteren Geschäftsordnungsregeln abzusichern; offensichtlich gibt es funktionale Äquivalente, die dem informalen Prozeßcharakter von Mediationsverfahren angemessener sind als eine hohe Dichte von Geschäftsordnungsregeln. Dennoch könnte eine kontinuierlich-systematische protokollarische Fixierung offengebliebener Fragen und erzielter Kompromissen hilfreich dabei sein, die ungelösten größeren Konfliktpunkte stets präsent und deutlich zu halten, um zu verhindern, daß auf den letzten Sitzungen unter Zeitdruck ein "Problemverschiebebahnhof" aufgearbeitet werden muß.

3.2.2 *Ergebnisse aus den Fragebogenerhebungen*

3.2.2.1 Verfahrenseinschätzungen durch die Teilnehmer

Die Erhebung der Sichtweisen und Bewertungen, die die Verfahrensbeteiligten gegenüber dem Mediationsverfahren haben, hat in unserem Forschungsansatz einen zentralen Stellenwert. Im Zuge der Auswertung der bei den Teilnehmern u.a. durch schriftliche Befragungen während und nach Abschluß des Verfahrens erhobenen Einschätzungen stellte sich immer deutlicher heraus, daß sie sich einer pauschalierenden Schwarz-Weiß-Sicht entziehen. Dies macht es für eine evaluierende Sozialwissenschaft nicht leicht, über die Nützlichkeit von Mediationsverfahren zu urteilen.

Die Urteile der Teilnehmer sind gewissermaßen die Urteile der eigentlichen Experten. Sie sind die Adressaten, wenn man so will, die Kunden der Bemühung. Wer will besser beurteilen, ob ein Mediationsverfahren nützlich war, als die, denen es nützen soll? Während des Mediationsverfahrens und nach seinem Abschluß wurden die Verfahrensbeteiligten zum Verfahren, zum Mediator und zum Verfahrensgegenstand schriftlich befragt. Die unterschiedlichen Fragebögen wurden von den Teilnehmern am Mediationsverfahren, vom Mediator und von uns, dem Forscherteam, als Beobachter ausgefüllt.

Die Befragungen dienten folgenden Zielen:

1. der Beschreibung der Geschehensbewertung in ihrem Verlauf durch die Beteiligten und deren Beurteilung des Verfahrens nach seinem Abschluß,
2. der Untersuchung möglicher Beurteilungsunterschiede, die auf unterschiedliche Beobachterperspektiven rückführbar sind (Teilnehmerperspektive, Mediatorperspektive und Beobachterperspektive),
3. der Analyse der kognitiven Strukturierung der unterschiedlichen Urteilsaspekte (Variablenzusammenhänge),
4. der Feststellung gruppenspezifischer (unterschiedliche Gruppen der Verfahrensbeteiligten) Urteilstendenzen.

Über die differenzierte Auswertung der schriftlichen Befragungen wird in einem gesonderten Papier ausführlich berichtet. An dieser Stelle wird stark zusammenfassend zum ersten Fragenkomplex berichtet.

Die Betrachtung der Ergebnisse erfolgt hier lediglich auf deskriptivem Niveau. Nicht dargestellt werden Gruppendifferenzen, Differenzen zwischen den Beteiligten, dem Mediator und den wissenschaftlichen Außenbeobachtern, Variablenaggregationen und -zusammenhänge und über den "Augenschein" hinausgehende Auswertungen der zeitlichen Urteilsverläufe. Die Fragebögen wurden unter Berücksichtigung der üblichen meßtheoretischen Gesichtspunkte entwickelt.⁶ Sowohl im prozeßbegleitenden Fragebogen als auch im Abschlußfragebogen wurden die Hauptbereiche des forschungsleitenden Interesses durch jeweils mehrere Items operationalisiert, um Variablenaggregationen zu ermöglichen, mindestens aber in der Lage zu sein, die Aussagen über jeweils mehrere Items absichern zu können.

Prozeßbegleitende Befragung der Mediationsteilnehmer

Mit Ausnahme der ersten Mediationssitzung legten wir den Verfahrensbeteiligten während jeder Sitzung (in der Pause) einen Fragebogen vor. Die meisten füllten ihn im letzten Sitzungsdrittel bzw. unmittelbar nach der Sitzung aus; einige schickten ihn uns auch nachträglich zu. Umfang und Aufbau des Fragebogens waren so gestaltet, daß sie einerseits unseren Forschungsinteressen genügten, andererseits den Sitzungsablauf nicht allzusehr störten. Wichtig war uns, eine "sitzungsnahe" Beantwortung der Fragebögen zu erreichen, um Erinnerungsverzerrungen zu vermeiden.

⁶ Vgl. Karin Pfungsten & Hans-Joachim Fietkau, Mediationsverfahren: Leitgedanken und methodische Erfassungsmöglichkeiten. Darstellung der empirischen Erhebungsverfahren im Forschungsprojekt "Mediationsverfahren im Umweltschutz", WZB-paper FS II 92-305, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1992.

Im Grundsatz gab es seitens der Befragten keinen Widerstand gegen dieses Vorgehen. Aber natürlich galt das Hauptinteresse der Beteiligten nicht unserer Forschung, sondern der Entwicklung der Sachdiskussion. So erinnerten wir des öfteren mehr oder minder nachdrücklich an die von uns gewünschte Ausfüllung der Fragebögen (u.a. durch Schreiben an die Teilnehmer).

In der ersten Sitzung teilten wir den Fragebogen nicht aus, um die Teilnehmer nicht gleich damit nicht zu "überfallen". Somit stehen als Datenbasis von den insgesamt 9 großen Mediationssitzungen 8 Sitzungen als Meßzeitpunkte zur Verfügung: Meßzeitpunkt 1 (t1) bezieht sich also auf die 2. Sitzung, t2 auf die dritte Sitzung usw.

Bezogen auf die einzelnen Meßzeitpunkte ergaben sich folgende Rückläufe:

Tabelle 1: Rücklaufstatistik

Meßzeitpunkt	N	Teilnehmer	%
t1	28	37	76
t2	23	38	61
t3	26	36	72
t4	13	36	36
t5	19	40	49
t6	24	37	65
t7*	22	ca. 35	ca. 65
t8	18	40	45

* Von der 8. Mediationssitzung existiert keine namentliche Teilnehmerliste; die Teilnehmerzahl wurde anhand unserer Sitzungsnotizen geschätzt.

Der verfahrensbegleitende Fragebogen umfaßte fünf Themenbereiche:

- Vorerfahrungen der Befragten,
- Erwartungen zu Zielen und Ergebnissen des Mediationsverfahrens,
- Beurteilung des Mediators,
- Beurteilung der Verhandlungssituation,
- Beurteilung von Risiken und Nutzen des Vorhabens.

Ergebnisse der prozeßbegleitenden Befragungen

Bei der überschlägigen Betrachtung des Antwortverhaltens der Verfahrensbeteiligten zu den 8 Meßzeitpunkten fällt auf, daß die abgegebenen Urteile gegenüber den sehr unterschiedlichen Sitzungsverläufen relativ stabil sind. Es lassen sich kaum

deutliche Trends identifizieren, und auch einzelne Sitzungen scheinen keine sitzungsspezifischen Urteilsstrukturen zu generieren. Die Urteilsbildung gegenüber den von uns abgefragten Urteilsgegenständen scheint sich sehr schnell – in der ersten Sitzung, möglicherweise auch schon davor – zu vollziehen. Die einmal gebildeten Urteile verändern sich dann kaum noch (systematisch).

Den Beteiligten ist es wichtig, daß die im Mediationsverfahren gefundenen Lösungen beständig sind sowie einvernehmlich und fair zustandekommen. Weniger wichtig erscheinen ihnen die öffentliche Akzeptanz, problemlose Umsetzbarkeit und die Schnelligkeit, mit der die Lösung gefunden wird. Inhaltlich ist die maximale Umweltverträglichkeit der Lösung das dominierende Ziel. Als weniger wichtig werden hingegen Wirtschaftlichkeit und Rechtsverträglichkeit des Mediationsergebnisses angesehen.

Der Mediator wird von den Teilnehmern auf einer Vielzahl von Urteilsdimensionen sehr positiv beurteilt (Kompetenz, Fairness, etc.). Manche nehmen ihn aber auch als drängend wahr, wobei offen bleibt, wie dies von den Teilnehmern bewertet wird. Festzuhalten bleibt, daß der Mediator *cum grano salis* während des gesamten Verfahrens von der weit überwiegenden Zahl der Verfahrensbeteiligten in einer Globalbewertung außerordentlich positiv beurteilt wird. Diese positive Beurteilung des Mediators vermindert sich geringfügig am Ende des Mediationsverfahrens.

Die mit dem im Mediationsverfahren diskutierten Abfallwirtschaftskonzept (insbesondere wohl mit der Verbrennungsfrage) verbundenen Befürchtungen und Hoffnungen beziehen sich auf jeweils unterschiedliche Problemfelder. Während Risiken in den Bereichen Gesundheit, Lebensqualität und politisches Klima gesehen werden, richten sich die Hoffnungen auf die wirtschaftlichen Auswirkungen des Konzepts. Insgesamt halten die Befragten das Vorhaben für "eher nicht riskant" (ca. 50 %⁷) und "eher nützlich" (ca. 60 %). In der Abwägung von Nutzen und Risiken sehen ca. 60 % überwiegend Nutzen und ca. 30 % überwiegend Risiken.

Im Fragebogen sind die zwei oben beschriebenen Verhandlungsorientierungen (auch als "psychologistische" vs. "politizistische" Verfahrensdeutungen beschrieben) durch 16 Items repräsentiert: 8 Items sollten die Sichtweise repräsentieren, die die Verhandlungssituation als Interessenkonflikt und als Kampf interpretiert, 8 Items, die der ersten Itemgruppe paarig zugeordnet wurden, betonen eher den Aspekt des gemeinsamen diskursiven Lernens. Neben diesen 16 Items haben wir in diesem Teil

7 Die Antwortprozente schwanken über die Sitzungen.

der Befragung 2 Items aufgenommen, die sich auf die Zufriedenheit mit dem jeweiligen Sitzungsablauf beziehen.

Die im folgenden aufgeführten Items sind mit (i) für interessenbezogen und (d) für diskursiv gekennzeichnet. Im einzelnen zeigten sich folgende Ergebnisse:

Tabelle 2: Verfahrensbeurteilung

[angegeben sind die Prozentsummen der Skalenpunkte 1 und 2 einer 5-stufigen Urteilsskala von stimmt (1) bis stimmt nicht (5)]

1. Ich fühle mich in der Sitzung klar als Interessenvertreter.

2. Das Wesentliche in dieser Sitzung ist für mich, daß wir voneinander lernen.

	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8
1. (i)	59	79	69	32	63	55	68	53
2. (d)	57	39	54	54	52	54	46	59

3. Die meisten Gesprächsbeteiligten sind tendenziell Gegenspieler meiner Interessen.

4. Die Diskussion macht mir deutlich, daß die Mehrzahl der Anwesenden zu konstruktiver Zusammenarbeit bereit ist.

	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8
3. (i)	15	14	8	23	11	12	14	6
4. (d)	43	50	50	77	42	62	64	24

5. Momentan ist mir eigentlich klar, wie eine angemessene sachliche Problemlösung aussehen muß.

6. Es ist für mich z. Zt. noch offen, für welche Problemlösung ich mich entscheide.

	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8
5. (i)	48	59	62	70	58	67	59	94
6. (d)	37	34	17	13	22	13	23	6

7. Es geht mir in der Diskussion vor allem darum, die anderen von meiner Sichtweise zu überzeugen.

8. In erster Linie versuche ich in der Sitzung, die Sichtweisen der anderen zu verstehen.

	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8
7. (i)	22	43	24	39	32	30	27	35
8. (d)	75	34	54	31	37	50	55	30

9. Nur wenn ich die Hintergründe meiner Argumentation darlege, werden die anderen mich verstehen.

10. Wenn ich mich hier durchsetzen will, kann ich in meiner Argumentation nur selten ganz offen sein.

	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8
9(d)	74	87	89	69	79	83	54	77
10(i)	8	14	0	8	0	4	10	12

11. Die Sitzung ist wie ein Kampf.

12. In der Sitzung kommt eine Verständigung zwischen den Beteiligten zustande.

	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8
11(i)	15	9	16	8	5	12	9	6
12(d)	33	21	33	77	21	29	37	24

13. Bei meinen Redebeiträgen in der Diskussion weiß ich immer ganz genau, was ich will.

14. Mir ist in der Sitzung oft selbst unklar, wie ich mich im nächsten Augenblick argumentativ verhalten soll.

	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8
13(i)	78	90	79	70	79	80	77	82
14(d)	15	5	4	31	5	21	18	6

15. Ich glaube, daß die Lösung des Problems für mich entweder einen Sieg oder eine Niederlage darstellen wird.

16. Ich kann mir eine Problemlösung vorstellen, die allen Beteiligten weitgehend gerecht wird.

	t1	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8
15(i)	26	23	19	0	22	12	15	12
16(d)	39	52	38	70	58	59	78	36

17. Alles in allem bin ich mit dem Verlauf der Sitzung zufrieden.

18. Verließ die Sitzung besser oder schlechter als Sie ursprünglich erwartet haben? (angegeben werden die Prozentsummen aus viel besser und besser)

	t1*	t2	t3	t4	t5	t6	t7	t8
17	-	34	60	70	68	75	73	36
18	-	39	40	69	37	46	36	24

* Die Fragen 17 und 18 sind im Fragebogen erst ab dem zweiten Meßpunkt t2 (also ab der 3. Mediationssitzung) enthalten.

Zusammenfassend kann man wohl folgendes sagen: Die Verfahrensbeteiligten sehen sich durchaus als Interessenvertreter, und ihnen ist klar, was sie jeweils wollen. Die anderen Teilnehmergruppen werden jedoch nicht als Gegner gesehen, sondern eher als Kooperationspartner. Man will weniger überzeugen als verstehen, bemüht sich um eigene Offenheit, interpretiert das Verfahren eher als Verständigungsprozeß denn als Kampf und glaubt eher an Konsens als an ein Ergebnis, das mit den Begriffen Sieg bzw. Niederlage beschrieben werden kann. Diese Sicht des Verfahrens, in Sonderheit der eigenen Rolle im Verfahren, mag stark durch eine soziale Erwünschtheit geprägt sein. Es mag aber auch sein, daß sich tatsächlich ein neues Selbstverständnis politischer Akteure herausbildet, das eines "diskursiven Lobbyisten". Der "knallharte Interessenvertreter" ist mit dem "konsenssüchtig diskursiven Harmonisierer" eine konstruktive Synthese eingegangen.

In der mittleren Phase des Mediationsverlaufs waren die meisten Teilnehmer mit dem Verlauf der Sitzung zufrieden. Dies entsprach auch weitgehend ihren Vorerwartungen, das heißt sie wurden nicht positiv überrascht. In der letzten Sitzung, die weniger informationsbildenden und diskursiven Charakter hatte, sondern vielmehr durch eine strittige Entscheidungsfindung geprägt war, sank die Zufriedenheit deutlich.

Abschlußbefragung

Zwei Monate nach Beendigung des Mediationsverfahrens wurde an 52 Verfahrensteilnehmer ein Fragebogen verschickt, der ihnen eine abschließende differenzierte Verfahrensbewertung ermöglichen sollte. 45 Befragte (knapp 90 %) schickten den Fragebogen zurück. Knapp die Hälfte der Befragten gehört zum politisch-administrativen System (Kreisverwaltung, Kommunen, politische Parteien), ein Drittel zu den verschiedenen Umweltgruppen und der Rest zu sonstigen Institutionen/Organisationen (Wirtschaft, Kirche etc.).

Der Abschlußfragebogen umfaßte die folgenden Themenbereiche

- Auswirkungen des Verfahrens
- Realisierung von Mediationszielen
- Selbst- und Fremdbilder der Verhandlungsgruppen
- Beurteilung des Mediators
- Verfahrensablauf und -durchführung
- Zukunftserwartungen
- Gesamtbewertung und allgemeine Einschätzungen

Ergebnisse der Abschlußbefragung⁸

Viele der Befragten sind der Meinung, daß das Mediationsergebnis äußeren Einflüssen unterliegt, in Sonderheit sehen sie Einflüsse durch rechtliche Vorgaben (77 %), Landespolitik (86 %), Interessen der Entsorgungsindustrie (59 %) gegeben. Etwa die Hälfte der Befragten äußert die Ansicht, das Mediationsverfahren habe das Abfallwirtschaftskonzept verbessert, am ehesten in den Bereichen Vermeidung und Verwertung, weniger jedoch im Bereich Entsorgung. Alles in allem sind 26 % der befragten Teilnehmer mit dem erreichten Ergebnis zufrieden (51 % sind unzufrieden), 22 % meinen, das Verhandlungsergebnis sei besser ausgefallen, als es von ihnen anfangs erwartet wurde, und 32 % halten es für schlechter, als sie erwartet hatten.

Im juristischen und technischen Bereich sowie bezüglich der Abfallsituation des Kreises sagen 50 % von sich, Wesentliches hinzugelehrt zu haben. 62 % der Verfahrensbeteiligten meinen, das Mediationsverfahren habe ihnen zu einer fundierteren Informationsbasis für die Abfallwirtschaftsplanung verholfen. Dies hat jedoch nur bei 30 % zu einer veränderten Sichtweise geführt.

Die Mehrzahl der Befragten sieht die eigenen Ansprüche ans Mediationsverfahren nur bedingt realisiert. Dies gilt für eine Vielzahl verfahrensbezogener (eine einvernehmliche, faire und beständige Lösung) und sachlicher (eine umweltverträgliche und abfallpolitisch sinnvolle Lösung) Gesichtspunkte. Lediglich bei der Frage, ob die Ergebnisse rechtlich einwandfrei waren, findet sich eine mehrheitliche (60 %) Zustimmung.

Hätte es auch hinsichtlich der besonders strittigen Frage eine andere Lösung geben können? Mehr als die Hälfte der Befragten kann sich vorstellen, selbst gänzlich anderen (verschiedene Vorgaben im Fragebogen) Problemlösungen zuzustimmen, deutlich weniger glauben allerdings, daß auch andere Vertreter der eigenen Gruppe dies getan hätten. Man hält sich selbst für flexibler als die anderen Mitglieder der eigenen Bezugsgruppe.

Das geringere Ausmaß an Flexibilität, das man anderen im Vergleich zu sich selbst zuschreibt, kann dazu führen, daß Problemlösungsalternativen in Verhandlungssituationen nicht oder nicht hinreichend ausgelotet werden und zu früh Entschei-

⁸ Die meisten Beurteilungen haben die Befragten auf fünfstufigen Ratingskalen abgegeben, auf denen sie ein Urteil über ein zugeordnetes Statement von "stimmt" bis "stimmt nicht" trafen. Wenn im folgenden im Text von Zustimmung bzw. Ablehnung die Rede ist, so sind jeweils die Skalenstufen 1/2 bzw. 4/5 zusammengefaßt.

dungen auch konfrontativ gesucht werden. Man traut dem anderen zu wenig an geistiger Beweglichkeit zu. Es wäre hilfreich, sich an seiner eigenen geistigen Beweglichkeit zu orientieren und die anderen nicht für rigider zu halten. Diesen Gedanken zu induzieren, könnte eine lohnende Funktion für einen Mediator darstellen.

Tabelle 3: Zustimmung zu Lösungsalternativen im Selbst- und im Fremdbild

Wären Sie bzw. Ihre Gruppe am Ende des Mediationsverfahrens bereit gewesen, einem der folgenden alternativen Mediationsergebnisse zuzustimmen? (Die Befragten konnten mit "ja" bzw. "nein" antworten. Angegeben sind die Prozentanteile der Ja-Antworten pro Zelle.)

	meine Gruppe	ich selbst
biologisch-mechanische Behandlung (BMA) mit Restmüll-Deponie	51 %	67 %
BMA als Zwischenstufe mit der Option auf spätere Verbrennung	40 %	59 %
Kooperation mit einem Nachbarkreis (z.B. ein Kreis verbrennt Restmüll, der andere deponiert die Schlacke)	38 %	54 %
Restmüllverbrennungsanlage (MVA) und Kompensation am Standort (z.B. Ausweisung eines Naturschutzgebiets)	39 %	48 %
MVA und weitergehende Abfallvermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen im Kreis	41 %	49 %
MVA und geregelte Kontrollrechte (z.B. sichtbare Anzeige von Emissionswerten)	40 %	54 %

Die Kompromißbereitschaft der eigenen Gruppe (Bereitschaft, an den Ausgangspositionen Abstriche zu machen) wird von vielen Befragten gesehen, nur wenige sehen diese bei anderen Gruppen (vgl. hierzu Tabelle 4).

Die Tendenz, Kompromißbereitschaft bei anderen in geringerem Umfang zu erkennen als bei sich selbst, kann sich ebenso wie die in ähnliche Richtung weisende Flexibilitätseinschätzung als Mediationshindernis erweisen.

Tabelle 4: Eingeschätzte Kompromißbereitschaft im Selbst- und im Fremdbild

Wie schätzen Sie die Bereitschaft der Mediationsbeteiligten ein, Abstriche von Ausgangspositionen zu machen, um Kompromisse zu ermöglichen?

- a) Dazu war meine Gruppe (die ich im Mediationsverfahren vertreten habe) bereit (Selbstbild)
- b) Dazu waren die anderen bereit (Fremdbild)

		Selbstbild	Fremdbild
stimmt	1	11 %	2 %
	2	47 %	13 %
	3	36 %	24 %
	4	4 %	31 %
stimmt nicht	5	2 %	29 %

Die Rückkoppelung an die Bezugsgruppe war für je etwa ein Drittel der Befragten leicht bzw. (teilweise) problematisch; Konflikte innerhalb der eigenen Gruppe gab es aber offensichtlich eher selten. Die Verfahrensbeteiligten glauben auch nicht, daß am Verfahren nicht beteiligte Mitglieder ihrer Gruppierung zu wenig informiert wurden. Man schätzt die eigene Leistung der Informationsweitergabe wohl recht hoch ein.

Der Mediator wird – ähnlich wie in den verfahrensbegleitenden Fragebögen – von den meisten Befragten auf den unterschiedlichsten Dimensionen positiv beurteilt (z.B. gute Verfahrensorganisation, gut vorbereitet, kompetent), allenfalls sei er drängend und wenig geduldig gewesen. Die überwiegende Mehrheit (69 %) zeigt sich insgesamt mit dem Mediator zufrieden.

Die Bedeutung der Gutachten wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt. Eine knappe Mehrheit der Befragten (51 %) hält die Auswahl der Gutachter allerdings für ausgewogen.

Die überwiegende Zahl der Befragten schätzt, bezogen auf unterschiedliche Gestaltungsaspekte (z.B. Häufigkeit und Dauer der Sitzungen, Verfahrensstrukturierung), die Art und Weise, wie das Verfahren durchgeführt wurde, als "gerade richtig" ein. Allerdings hätten sich 60 % von ihnen mehr Vereinbarungen über die weitere Zusammenarbeit gewünscht. Die Befragten glauben mehrheitlich (68 %), daß das

Mediationsverfahren zu spät angefangen hat, und etwa die Hälfte meint, daß das Verfahren zu früh beendet wurde. Die Selbsteinschätzung der Globalzufriedenheit mit der praktischen Verfahrensdurchführung folgt einer gaußschen Normalverteilung.

Die Begleitforschung durch das WZB war nach Einschätzung der Befragten weder störend, noch hat sie den Gang des Verfahrens beeinflußt. Sie trug für etwa ein Drittel zur Selbstreflexion bei und wird mehrheitlich (74 %) als wichtig angesehen, um die Ergebnisse an andere weiter zu geben.

Eine problemlose Umsetzung der Beschlüsse erwartet kaum einer der Beteiligten. 26 % glauben, die Verfahrensbeteiligten werden sich an die Beschlüsse halten.

Aber:

- 40 % halten es für sinnvoll, das Mediationsverfahren in der Umsetzungsphase fortzusetzen.
- 58 % würden sich bei ähnlicher Problemlage wieder an einem Mediationsverfahren beteiligen.
- 49 % glauben an eine wachsende Bedeutung von Mediationsverfahren.

Etwa gleich viele Befragte würden Mediation anderen Gebietskörperschaften in ähnlichen Situationen empfehlen.

Das sich aus den bisherigen Daten ergebende Bild ist einerseits durch mancherlei Skepsis gegenüber dem Mediationsverfahren und seinen Ergebnissen gekennzeichnet, weist jedoch andererseits durchaus positive Facetten auf. Dieses alles in allem ambivalent scheinende Bild gewinnt mit Hilfe eines Fragenkomplexes aus vier Items, die sich auf verfahrensvergleichende Bewertungen beziehen, eine klarere Kontur. Bittet man die Verfahrensbeteiligten einzuschätzen, wie die Entscheidungsfindung ohne das Mediationsverfahren, also innerhalb der normalen politischen Prozesse, gelaufen wäre, ergibt sich folgendes Bild: Bei allen vier abgefragten Bewertungsaspekten ist praktisch niemand der Ansicht, daß die politischen Standardwege zu einem besseren Ergebnis geführt und positivere Begleiterscheinungen hervorgerufen hätten (siehe Tabelle 5).

Die Differenzierungsfähigkeit der Verfahrensbeteiligten erweist sich nicht nur an dieser Stelle als außerordentlich hoch. Die schlichte Frage, ob dieses Verfahren oder gar solche Verfahren generell erfolgreich war bzw. waren, entspricht kaum der abwägend differenzierenden Sicht der Akteure, wie sie sich in den Antworten zum Fragebogen widerspiegelt. Trotz der prinzipiell gegebenen Differenzierungsfähig-

keit erfolgt notwendigerweise eine pauschalisierende Beurteilung im spontanen Denken und Reden der Beteiligten. Die (Erfolgs-)Frage entspringt nicht gemachten bzw. machbaren Erfahrungen, sondern eher dem Wunsch empirisch arbeitender Sozialwissenschaftler nach eindeutigen Klassifikationen und klaren Antworten.

Tabelle 5: Vergleichende Erfolgsbewertung des Mediationsverfahrens

Schätzen Sie bitte ein, was ohne Durchführung des Mediationsverfahrens passiert wäre.

Ohne Mediationsverfahren	wahrscheinlich	genauso wahrscheinlich	unwahrscheinlich
eine transparentere Entscheidungsfindung	0 %	21 %	80 %
ein qualitativ besseres Ergebnis	2 %	43 %	55 %
ein einvernehmlicheres Ergebnis	0 %	23 %	77 %
das Ergebnis für meine Gruppe günstiger	0 %	56 %	44 %

Bei aller Ambivalenz gegenüber Mediationsverfahren kann man mit Rückgriff auf die Sicht der Beteiligten sagen: Niemand sieht im Vergleich zum politischen Standardverfahren negative Auswirkungen des Mediationsverfahrens, auch nicht in bezug auf die sehr unterschiedlichen gruppenspezifischen Interessenlagen. Im Gegenteil sind sehr viele politische Akteure der Ansicht, daß durch das Mediationsverfahren in vielerlei Hinsicht ein besseres Ergebnis erzielt wurde, als sie dies ohne Mediation erwartet hätten.

Fazit

Das Sachergebnis des Verfahrens wird von einem großen Teil der Verfahrensbeteiligten skeptisch beurteilt. Deutliche Effekte werden in einem Gewinn an Transparenz und Informiertheit gesehen. Die Flexibilität der Mediationsgruppe wird von den Beteiligten offensichtlich systematisch unterschätzt. Man scheint dazu zu neigen, in Abhebung von der Selbsteinschätzung, andere als in ihren Positionen wenig veränderbar anzusehen. Würde jeder von anderen das Maß an Kompromißbereitschaft annehmen, das er sich selbst zuschreibt und das sich auch der andere in seiner Selbsteinschätzung zuschreibt, würden vielleicht Aushandlungsspielräume größer. Auch diejenigen, die dem Sachergebnis skeptisch gegenüberstehen, lasten dies

nicht dem Mediator oder der Verfahrensgestaltung an. Diese werden fast durchweg positiv beurteilt. Positiv schneidet das Mediationsverfahren insbesondere dann ab, wenn man es mit konventionellen Entscheidungswegen vergleicht. Auf allen Bewertungsdimensionen werden Vorteile von Mediationsverfahren deutlich gesehen.

3.2.2.2 Urteilstendenzen bei der Verfahrensbewertung

Die Ergebnisbewertungen, die das Neusser Verfahren im Nachhinein hervorrief, machten eine Reihe von Urteilstendenzen deutlich, die sich in Einzelgesprächen und (Presse)Verlautbarungen einzelner Verfahrensbeteiligter zeigten, die aber auch in den Fragebogenerhebungen ihren Niederschlag fanden⁹:

(1) Die Unterschätzung des Konsens

Gefundene Konsense werden in ihrer Schwierigkeit unterschätzt, nicht gefundene in ihrer Schwierigkeit überschätzt. Die Tatsache, daß ein Konsens gefunden werden konnte, führt zu der Einschätzung, daß dies auch nicht weiter verwunderlich war, während das Nichterreichen eines Konsenses zu der Vermutung führt, hier handele es sich um ein besonders schwieriges Problem.

Bei Teilkonsensen in einem Verfahren wird auf Grund dieses Effektes das Erreichte trivialisiert. Der Focus der Aufmerksamkeit richtet sich auf das Strittiggebliebene. Dies wird zum dominierenden Maßstab der Erfolgsbewertung.

Am Beispiel Neuss läßt sich dieser Effekt kurzgefaßt folgendermaßen beschreiben: Konsensuale Entscheidungen über die Auswahl der Gutachter, offener Informationsaustausch zwischen den Beteiligten, Einigung über Mengengerüste und Fraktionen des zu erwartenden Abfalls etc. hätte vor Beginn des Mediationsverfahrens kaum jemand erwartet, im Nachhinein erscheint das vielen Beteiligten trivial und kaum erwähnenswert. Die strittig gebliebene Verbrennung, die allerdings von Anfang an Hauptstreitpunkt war, dominiert die Erinnerung und determiniert die abschließende Bewertung.

(2) Politik- und personenbezogene Deutungen von Mediationsverfahren als Determinanten der Erfolgsbewertung

Erfolgsbewertungen werden durch Deutungsmuster bestimmt, die diejenigen, die diese Bewertungen vornehmen, (zwangsläufig) an Mediationsverfahren herantragen. Deutungsmuster sind in der Terminologie der Psychologie Attributionen, naive oder

⁹ Vgl. K. Pfungsten & H.-J. Fietkau, "Umweltmediation: Verfahrenseffekte und Urteilstendenzen", Psychologische Rundschau 1994 (i.E.).

implizite Theorien. Es sind die Theorien über Mediationsverfahren, die sich jeder macht, der diese beobachtet oder an ihnen teilnimmt, d.h. auch wir als wissenschaftliche Beobachter bringen derartige Theorien mit.

Zwei Geschehensdeutungen sollen hier – auf der Basis der Erfahrungen mit dem Mediationsverfahren in Neuss – idealtypisch unterschieden werden: eine politikbezogene und eine personenbezogene Deutung. Man kann die erste Deutungsfigur auch "politizistisch" und die zweite "psychologistisch" nennen, um damit zu verdeutlichen, daß es sich hierbei nicht um disziplinar gebundene Positionen handelt, sondern um naiv überzeichnende Einseitigkeiten der Interpretation sozialen Geschehens.

- *Die politizistische Deutung:*

Urteile und Handlungsweisen einzelner politischer Akteure sind durch das politische Gesamtgeschehen geprägt und nur aus ihm heraus verständlich. Das Geschehen kann durch Begriffe wie "Interesse" und "Interessenausgleich", "Kompensation" und "Verhandlung" beschrieben werden.

In Mediationsverfahren wird zwischen unterschiedlichen Gruppen, die unterschiedliche Interessen vertreten, eine Entscheidung gesucht, die den Interessenlagen möglichst vieler möglichst gerecht wird. Die Problemlösung liegt, soweit sich Interessengegensätze nicht auflösen lassen, in einem Kompromiß bzw. wird durch Mehrheiten oder Machtkonstellationen entschieden.

Mit dem Mediationsverfahren verbindet sich in dieser Deutung weder die Erwartung noch die Hoffnung auf eine nachhaltige Veränderung der politischen Rahmenbedingungen oder auch nur der sozialen Interaktionsformen bei den Beteiligten. Der förmliche Problemlösungsweg hat seine eigene und auch seine gerechtfertigte Logik, die durch das Mediationsverfahren nicht verändert werden kann oder soll. Das Mediationsverfahren ist nur für kurze Frist eine "soziale Insel" im politischen Alltagsgeschehen.

Der politische Konflikt ist etwas Normales, es ist auch nur sehr bedingt möglich, Interessengegensätze zu überbrücken. Politische Entscheidungen sind legitimerweise Mehrheitsentscheidungen. Mehrheitsentscheidungen kann es auch in Mediationsverfahren geben. Es kann sie auch im Anschluß an Mediation oder parallel zu ihr geben und es ist selbstverständlich, daß die Vertreter der Minderheitspositionen mit diesen Beschlüssen dann unzufrieden sind und in Folge dieser Unzufriedenheit auch Kritik am Verfahren – hier der Mediation – üben müssen, weil man das Verfahren nicht einerseits für fair, sachlich etc. halten kann und andererseits seine eigenen Positionen nicht durchsetzen konnte. Es erscheint legitim, daß die unterlegene Seite auch nach Abschluß des Verfahrens weiter für ihre Positionen kämpft, und dies ist ohne eine zumindest partielle Diskreditierung des Verfahrens kaum vorstellbar. Weiter ist es angemessen, die im Verfahren entstandenen Informationszuwächse für die eigenen Interessen zu instrumentalisieren. Wenn im Verfahren Konsense in Teil-

fragen möglich werden, muß dies bereits als Erfolg gelten. Das Sich-Kennen-Lernen der Beteiligten ist für das Verfahren zwar wünschenswert, aber nicht zentral. Die wachsende persönliche Nähe kann und soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß hier Interessenvertreter und damit Träger einer feststehenden Rolle interagieren. Ein zuviel an Nähe, Verständnis, Einfühlung oder Rücksicht wäre für den weiteren politischen Gang in der förmlichen Auseinandersetzung für eine demokratische Streitkultur eher kontraproduktiv und würde die Widersprüche in unserer Gesellschaft, die bestehen und ausgetragen werden müssen, "verkleistern".

- *Die psychologistische Deutung:*

Alles was als politisches Geschehen bezeichnet werden kann, erklärt sich aus dem Handeln einzelner Individuen und auch Schriftliches (z.B. Verordnungen) ist im Grunde nichts anderes als geronnenes individuelles Verhalten. Der Mediationsprozeß kann mit Begriffen wie "wechselseitigen Vorurteilen", "Lernprozessen", Veränderung von "Einstellungen und Urteilstgewohnheiten" beschrieben werden.

In Mediationsverfahren findet eine Veränderung von Wahrnehmungs- und Urteils-mustern statt. Eine realitätsgerechtere Einschätzung der Sachproblematik, aber auch der politischen und rechtlichen Konstellationen, wie der handelnden Personen, ermöglicht mehr Kooperation und öffnet den Blick für (und ermöglicht damit) neue sachangemessenere Problemlösungen. Das Wiederaufleben von Konflikten nach einem Mediationsverfahren stellt einen Rückfall dar und ist Indiz für ein Scheitern des Verfahrens.

Ungelöste Streitfragen werden als Ausdruck nicht hinreichender Reflexion und Diskursbemühungen interpretiert. Selbst wenn eine Konfliktlösung nicht möglich sein sollte, so hat man zumindest an die weitere Art und Weise des Umgangs der Konfliktbeteiligten die Anforderung, daß diese nicht in das übliche Taktieren zurückfallen. Eine Verbesserung des Informationsstandes, ein Abbau von Wahrnehmungs- und Urteilsverzerrungen sowie sozialer Vorurteile kann und soll einen gemeinsamen (gruppensdynamischen) Prozeß in Gang setzen. In ihm kommt es zu einem Zuwachs an Einsicht und Verantwortungsgefühl und an eine Bindung der zu treffenden Entscheidung an vernünftige Maßstäbe, die von allen Einsichtigen und Intelligenten gemeinsam getragen werden können, und der Diskurs führt im Ergebnis zu einem Konsens. Der Konsens generiert sich aus Einsicht. Mehrheitsbeschlüsse sind diesem gemeinsamen Entwicklungsprozeß wesensfremd. Es gibt eine richtige oder zumindest die beste Lösung. Sollte ein Konsens nicht erreicht werden, so liegt die Ursache darin, daß der konstruktive Prozeß des Sich-Näherns und des Gemeinsam-eine-Lösung-Suchens entweder nicht richtig eingeleitet wurde oder zu früh abgebrochen wurde. In diesem Falle breitet sich Enttäuschung aus, weil das von ihm für möglich Gehaltene eben nicht erreicht wurde.

Beide hier als politizistisch vs. psychologistisch bezeichneten Deutungsmuster prägen die Verfahrensbewertungen insbesondere dann, wenn Erfolge und Mißerfolge, Kosten und Nutzen in solchen Verfahren nicht eindeutig bestimmbar sind. Die Vielfältigkeit möglicher Bewertungskriterien und die Unterschiedlichkeit in den Bewer-

tungen durch konkrete Beteiligte lassen Mediationsverfahren so zur Projektionsfolie politischer und zwischenmenschlicher Wünsche werden.

Es ist wahrscheinlich gut, sicher jedoch notwendig, beide gedankliche Herangehensweisen an Mediationsverfahren in den Verfahren selbst vertreten zu haben. Das erste Deutungsmuster trägt politischen Macht- und Legitimationskonstellationen sowie rechtlichen und administrativen Zwängen eher Rechnung als das zweite. Das zweite Deutungsmuster setzt auf die Überwindung dieser Zwänge und auf die positiv gestaltende Kraft des Arguments und der interpersonalen Kommunikation. Das Spannungsfeld, das sich aus beiden ergibt, verweist auf eine nicht unwichtige Problematik derartiger Verfahren, zeigt ihre Grenzen auf und führt zu der Einsicht, daß es stromlinienförmige Entscheidungsprozesse mit eindeutigen Erfolgsergebnissen in komplexen umweltrelevanten Problemfeldern wohl nicht geben kann. Aufgabe von Sozialwissenschaftlern könnte es sein, solche impliziten Geschehensdeutungen, die wir als wissenschaftliche Beobachter auch selbst an das Geschehen herantragen, zu identifizieren und kritisch zu reflektieren.

3.2.3 *Gravitationskraft des politischen Normalprozesses*

Die Erfahrungen im Kreis Neuss zeigen eindeutig, daß Mediationsverfahren den normalen politischen und gesellschaftlichen Konflikt-Konsens-Prozeß nicht ersetzen oder außer Kraft setzen können. Eine dermaßen dominierende Rolle von ihnen zu erwarten, ist ohnehin vor dem Hintergrund äußerst vielschichtiger Konfliktfelder und der zahlreichen, von unterschiedlichen Interessenlagen bestimmten Politiknetzwerke innerhalb der "Politikarena Abfallwirtschaft" sowie seines über die regionale Dimension (weit) hinausreichenden Interessengeflechts sehr unrealistisch; überdies wäre eine solche, gewissermaßen die förmlichen Verfahren weitgehend aushebelnde Funktion demokratiethoretisch (und natürlich auch rechtlich) äußerst bedenklich. Im Falle des Neusser Verfahrens hat sich sowohl im Verlauf des Mediationsverfahrens wie insbesondere nach seiner Beendigung gezeigt, daß die Gravitationskräfte des politischen Normalprozesses zwar zeitweilig abgeschirmt, jedoch nicht aufgehoben werden können.

Generell war feststellbar, daß alle drei der analytisch und praktisch sinnvoll zu unterscheidenden Phasen eines Mediationsverfahrens – Vor-Mediationsverfahren, das Mediationsverfahren selbst, Nach-Mediationsverfahren – eng mit dem politischen Prozeß verbunden sind und von diesem möglicherweise (soweit wir dies im gegenwärtigen Forschungsabschnitt beurteilen können) stärker beeinflusst werden als umgekehrt. In der *Vor-Mediationsphase* ging es zentral um Themeneingrenzung, Auswahl/Ernennung des Mediators und Festlegung des Teilnehmerkreises. Etliche der

zentralen Entscheidungen hierzu fanden in enger Verkopplung mit dem politischen Normalprozeß statt. Die Entscheidung zahlreicher Aktorgruppen für eine Beteiligung am Mediationsverfahren hing beispielsweise wesentlich davon ab, ob man sich hierdurch gesteigerte Chancen für die Durchsetzung eigener Interessen versprach bzw. ob man befürchtete, durch eine Nichtteilnahme von Informationen und Netzwerkbildungen ausgeschlossen werden zu können, die im rechtlich-administrativen Normalverfahren sowie für den allgemeinen politischen Prozeß wichtig zur Steigerung des eigenen Einflusses sein könnten. Es ist gleichwohl im Neusser Verfahren erkennbar, daß durch das Mediationsverfahren auch Charakteristika des konventionellen Verfahrens qualitativ verändert worden sind. Besonders deutlich zeigt das die Auswahl des Teilnehmerkreises, wo aktiv eine Mobilisierung auch nur potentieller Interessengruppen unternommen wurde. In diesem Zusammenhang gab es nie Streit darüber, ob die Teilnahme einer Gruppe legitim sei; ebenfalls wurde nie moniert, daß Gruppen ausgeschlossen worden wären. Alles das sind Themen, die bei Normalverfahren üblicherweise hoch strittig sind. Bemerkenswert ist auch, daß einige ansonsten "politiknahe" und einflußreiche wirtschaftliche Akteure nicht einbezogen wurden – ob das für das Verfahren rational war oder ob es hierfür funktionale Äquivalenzen gab, muß beim derzeitigen Forschungsstand noch offen gelassen werden.

Auf das *laufende* Verfahren wirkten sich nicht nur politische Entwicklungen außerhalb des Kreises (etwa Verabschiedung der TA Siedlungsabfall und des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes mit teilweise einschneidenden Änderungen des bisherigen Bundesabfallrechts sowie landespolitische Erlasse und Stellungnahmen und die Organisation des "Dualen Systems Deutschland"), sondern ebenfalls Politikprozesse und Interessenkonstellationen innerhalb des Kreises (etwa intensive Abstimmungsprozesse zwischen den traditionellen politischen Parteien; Überlappungen und Verknüpfungen mit anderen Politikthemen, z.B. Industriepolitik, Aktivitäten der kreisansässigen Entsorgungswirtschaft und des monopolistischen Energieversorgungsunternehmens, Sicherung des Kreises gegen Gebietsreformen durch die Landespolitik) in relevanter, d.h. in Verhandlungsspielräume prägender Weise aus.

Mit dem *Ende* des Mediationsverfahrens traten sozusagen die traditionellen politischen Spielregeln wieder in Kraft: Anschuldigungen, Verdächtigungen und Drohungen, Schwarz-Weiß-Malerei und persönliche Diskriminierungen schwappten hoch, Differenzen wurden stärker als Gemeinsamkeiten betont. Wie weit dies ein möglicherweise vorübergehender Frustrationseffekt aufgrund des Mediationsergebnisses, ein Charakteristikum der (wie unsere Interviewergebnisse offensichtlich recht nahe-

legen – "hemdsärmeligen") "regionalen Streitkultur", eine Folge untypischer Kontextbedingungen (nämlich der starken Sogwirkung des vor der Tür stehenden, üblicherweise polarisierenden Wahlkampfes: Bundestags-, Europa- und Kommunalwahlen in 1994) ist oder ob mehr Zeit und Praxiserfahrung notwendig sind, als mit diesem einen und für die Beteiligten ersten Mediationsverfahren gegeben war, um mit "strittigen Kompromissen" -sofern sie aus einem fairen Verfahren hervorgehen – anders umgehen zu lernen, kann zum derzeitigen Stand der Entwicklung im Untersuchungsfeld und unserer sozialwissenschaftlichen Begleitforschung noch nicht beantwortet werden. Es sollten aber auch konsensorientierte Verfahren nicht einem irrationalen harmonistischen Gesellschaftsbild zugeordnet werden, denn unter den Bedingungen eines strittigen Kompromisses ist es durchaus vernünftig (und demokratietheoretisch sogar erwünscht), die offen gebliebenen Streitpunkte mit Vehemenz in die Kanäle des politischen Normalprozesses einzuspeisen und alle hierfür zur Verfügung stehenden Instrumente zu nutzen. Dazu gehört auch die Herausforderung etablierter Parteien und Interessenverbände durch Gründung oder Unterstützung konkurrierender Wählergemeinschaften oder Parteien. Ein typisches Merkmal des politischen Normalprozesses ist die holzschnittartige Vereinfachung komplexer Sachverhalte. So wird beispielsweise von den politisch aktiven Gruppen im Fall Neuss mit sehr eng gefaßten Kategorien von Erfolg und Mißerfolg im Zusammenhang mit den Mediationsergebnissen argumentiert, wobei das gemeinsam Erreichte unterbelichtet, herunter- oder aber hochgespielt wird. Gleichwohl ist feststellbar, daß auch im Nach-Mediationsverfahren rechtlich nicht normierte oder sanktionierbare, also freiwillig konsentierende Grundregeln des Mediationsverfahrens stabil geblieben sind: Bislang wurde keine "schmutzige Wäsche gewaschen" und keine der verabredeten Interna nach außen getragen. Man kann deshalb angesichts der bisherigen Entwicklungen im Fall Neuss nicht sagen, die insbesondere von Niklas Luhmann vertretene These, Partizipation ohne förmliche Entscheidungskompetenz erhöhe die Frustration der Beteiligten und damit das Konfliktniveau, sei bestätigt worden, denn vor dem Mediationsverfahren war der Ton der politischen Auseinandersetzung teilweise noch schriller. Und auch gegenwärtig signalisieren zentrale Aktorgruppen ihr Interesse, den nach Verfahrensende abgerissenen Gesprächsfaden wieder aufzunehmen; dies wird allerdings erst nach den politischen Wahlen (Kommunal- und Bundestagswahl im Oktober 1994) als sinnvoll angesehen. Schließlich gab es anschließend einige informelle Treffen von Mediationsbeteiligten aus verschiedenen Gruppierungen, die durch das Mediationsverfahren angebahnt worden sind. Insofern sind auch Anzeichen für die Herausbildung eines mediationsinduzierten Netzwerkes zu beobachten.

3.2.4 *Vorläufige Ergebnisevaluation*

Die Diskussionen im Mediationsverfahren haben teilweise zu einer Revision von zentralen Daten des ursprünglichen AWK geführt, teilweise haben sie diese als problematisch erkennen lassen. Möglichkeiten weitergehender Maßnahmen zur Abfallvermeidung und -verwertung wurden aufgezeigt und in einigen Fällen allgemein konsentiert. Es wurde beispielsweise deutlich, daß der Bereich Gewerbeabfall unzureichend berücksichtigt worden war, das betrifft vor allem das hier bestehende Vermeidungs- und Verwertungspotential. Diese (und weitere hier nicht genannte) Ergebnisse des Mediationsverfahrens sind in das überarbeitete AWK eingeflossen. In der strittigsten Frage, ob das AWK ausschließlich "kalte" Entsorgungstechniken (biologisch-mechanische Anlagen etc.) enthalten sollte oder nur mit einer zusätzlichen MVA möglich und gesetzeskonform ist, oder welche Gewichtung jeweils die beiden Verfahrenslinien "heiß" und "kalt" in einer Kombination haben könnten, ist keine Einigung erzielt worden. Gleichwohl ist durch die im Verfahren erstellten Gutachten und deren Diskussionen eine Präzisierung (und damit Eingrenzung) des Konfliktfeldes erzielt worden, in dem nun die wesentlichen Differenzen deutlicher hervortreten und damit eine "folgenbewußtere" Diskussions- und Entscheidungsgrundlage für den nunmehr folgenden politischen Prozeß und das förmliche Verfahren geschaffen wurde.

Zusammenfassend hatte das Verfahren aus unserer Sicht u.a. folgende positive Effekte:

- Die Informationsbasis wurde für alle verbreitert.
- Das Verwaltungshandeln wurde transparenter.
- Es wurden Gutachter gesucht und gefunden, die *cum grano salis* das Vertrauen aller genossen.
- Der Ablauf des Verfahrens erzeugte ein hohes Maß von Sachlichkeit und fachlicher Kompetenz und konnte von persönlichen Diskriminierungen nahezu völlig freigehalten werden.
- Etliche sachbezogene Entscheidungen konnten konsensual getroffen werden.
- In dem von vornherein konfliktträchtigsten Punkt, der Müllverbrennung, konnte immerhin eine Annäherung (Modifikationen in der Konfiguration) erreicht werden.

Das Mediationsverfahren ist andererseits für die Verfahrensbeteiligten mit teilweise recht erheblichen Kosten verbunden:

- Es erzeugt zeitliche und finanzielle Aufwendungen, die möglicherweise durch entsprechende Einsparungen im daran anschließenden förmlichen Verfahren ausgeglichen werden.
- Die Verwaltung ist in ihrem Handeln durch das Mediationsverfahren eingeschränkt. Vieles kann sie aufgrund einer gewissen Selbstbindung nicht mehr autonom entscheiden.
- Die Umweltgruppen können ihre traditionellen Politikinstrumente (z.B. öffentliche Aktionen) nicht mehr uneingeschränkt nutzen.

Der Verfahrensablauf wurde in hohem Maße durch den Mediator gesteuert. Er wirkte auf uns als Außenbeobachter in seiner Verfahrensgestaltung sehr direktiv, oft drängend und ungeduldig und, insbesondere gegenüber der Verwaltung, gelegentlich harsch. Möglicherweise war dies aber der Preis für das erstaunlich schnelle – aus unserer Sicht manchmal zu schnelle – Voranschreiten in der Sache.

Sein Verhalten beurteilten wir des öfteren recht kritisch. Wir unterscheiden uns hier allerdings sehr deutlich von den Verfahrensbeteiligten selbst (Fragebogenerhebung), die ihn während des noch laufenden Verfahrens im Mittel ausgesprochen positiv beurteilten. Hier spielt das Bezugssystem, in dem wir als Wissenschaftler unsere Urteile ausbilden, offenkundig eine große Rolle. Wir messen ihn wohl eher an in der Fachliteratur geforderten Eigenschaften (Geduld, Zuhören können, Standpunkte integrieren, alle zu Wort kommen lassen etc.). Die Verfahrensbeteiligten maßen ihn wohl eher an den Effekten des Verfahrens (Informationsgewinne, Partizipationsmöglichkeiten, Politikstrategien öffentlich transparent werden zu lassen etc.). Ihr Vergleichsmaßstab beruhte eher auf ihren bisherigen Erfahrungen mit politischen und rechtlich geregelten Formen der Konfliktaustragung.

Nach Beendigung des Verfahrens mit seinem, insbesondere für die Umweltgruppen, enttäuschenden Ergebnis, wurde die Rolle des Mediators etwas kritischer beurteilt. Dem Mediator selbst sind diese Urteilsbrüche deutlich. Er nahm sie bewußt in Kauf. Verfahrenseffektivität war ihm offensichtlich wichtiger als theoretische Stimmigkeit oder der Wunsch, es allen recht zu machen. Er selbst verstand seine Rolle primär als eine *ergebnisorientierte*, nicht als eine *prozeßorientierte*.

So war am letzten Sitzungstag eine diffuse Bereitschaft der Umweltgruppen zu bemerken, das Verfahren noch nicht enden zu lassen; deutlich artikuliert haben sie das allerdings nicht. Der Mediator hätte, im Sinne eines in der Fachliteratur sogenannten *aktiven* Mediators, eine Diskussion hierzu anregen können. Er hätte überdies die Möglichkeit gehabt, eigeninitiativ den Versuch eines "letzten Kraftaktes" zu starten, um in bi- und multilateralen Gruppengesprächen ein Mehr an Kompromiß zu errei-

chen. Beides tat er wohl bewußt nicht. Seine Interpretation dessen, was unter den gegebenen Konflikt- und Machtkonstellationen realistisch zu erwarten wäre, sowie seine Konzeption von der Funktion des Mediationsverfahrens im Rahmen eines politischen und administrativen Normalprozesses waren offensichtlich hierfür entscheidend. Gleichwohl bot er den Mediationsteilnehmern an, auf ihren Wunsch hin noch einmal tätig zu werden.

Neben systematischen Einflüssen wurde der Verfahrensablauf stark durch "zufällige", d.h. systematisch nicht erfaßbare, nicht auf Variablen abbildbare und nicht vorhersehbare Ereignisse (mit)bestimmt: etwa Wechsel des Umweltdezernenten im laufenden Verfahren, Veränderungen in den beruflichen Randbedingungen des Mediators, Pressestimmen zum Verfahren, Inkrafttreten der TA Siedlungsabfall und des Investitionserleichterungsgesetzes, Verzögerungen in der Zustellung von Unterlagen etc..

Mit Mediationsverfahren werden unterschiedliche Zielvorstellungen verbunden. Sie sollen zu einer Problemlösung führen, die schnell erfolgt, zwischen den Konfliktparteien einvernehmlich ist, die Bestand hat, fair ist, von der Öffentlichkeit gutgeheißen wird und problemlos umgesetzt werden kann.

Der Verwaltungswissenschaftler Hill¹⁰ definiert Mediation unter dem Oberbegriff "Integratives Verwaltungshandeln". Hierunter versteht er, "ein Verwaltungshandeln, das darauf abzielt, durch eine angemessene Mitwirkung am Verfahren und an der Vorbereitung von Entscheidungen den Bürger in den Staat zu integrieren" (S. 973). Die "Canadian Round Tables"(1993) beschreiben das Ziel von Mediationsverfahren im Umweltschutz noch allgemeiner als Konsensbildung für eine nachhaltige (sustainable) Zukunft.¹¹

Neben den genannten allgemeinen Zielcharakteristika können spezifischere inhaltliche Ziele verfolgt werden, die je nach Verfahrensgegenstand variieren. So könnten beispielsweise die Beteiligten an Mediationsverfahren im Bereich der Abfallentsorgung eine möglichst problemlose Abfallentsorgung anstreben, indem sie nach einer Lösung suchen, die in hohem Maße umweltverträglich, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vertretbar, rechtlich einwandfrei und abfallpolitisch sinnvoll ist, sowie zu einer Verbesserung der Beziehung und Interaktionen zwischen den Problembeteiligten beiträgt.

10 H. Hill, "Integratives Verwaltungshandeln - Neue Formen der Kommunikation und Bürgermitwirkung", *Deutsches Verwaltungsblatt* 18, 15. September 1993, S. 973.

11 Round Tables on the Environment and Economy in Canada (eds.), *Building Consensus for a Sustainable Future: Guiding Principles*, o.O., 1993.

Neben diesen eher sachbezogenen Zielen spielen in Mediationsverfahren natürlich auch persönliche und gruppenbezogene Ziele, die seltener ausgesprochen werden, eine Rolle: man will sich politisch profilieren, seine eigene Konfliktfähigkeit erproben, sich als kompetenter Problemlöser erweisen, seine eigenen ökonomischen Vorteile vergrößern etc.

Diese Aufzählung von Beispielen sollte eine gewisse Vorstellung von der Vielfalt an Zielen geben, die Verfahrensbeteiligte oder außenstehende Beobachter mit einem Mediationsverfahren verbinden können. Entsprechend variieren auch die Maßstäbe für die Bewertung von Verfahrensergebnissen: ein und dasselbe Ergebnis kann so als Erfolg oder Mißerfolg erlebt und bewertet werden. Folge hiervon kann wiederum sein, daß aus wissenschaftlichen Beobachtungen resultierende Ergebnisbewertungen bei den Beteiligten auf Unverständnis stoßen oder gar Verärgerung auslösen. Schließlich kann das Thema Ergebnisbewertung zusätzlich Brisanz dadurch bekommen, daß teilnehmende (und außenstehende) Gruppen aus taktischem Kalkül eine bestimmte Ergebnisinterpretation verbreiten wollen, weil sie sich hiervon Vorteile für den weiteren Entscheidungsprozeß versprechen.

Angesichts der oben beschriebenen Vielfalt von Zielvorstellungen und des aus unterschiedlichsten Gründen recht großen Streitpotentials einer Verfahrensergebnisbewertung ist es angeraten, mehrere Bewertungsmaßstäbe herbeizuziehen. Für das Neusser Verfahren haben wir diesen Ansatz gewählt. Im nachfolgenden Kasten ist ein Katalog möglicher Erfolgsmaßstäbe wiedergegeben, der sich aus unterschiedlichen Zielvorstellungen ergeben kann. Er wurde im Anschluß an die Erfahrungen aus dem Verfahrensablauf in Neuss entwickelt und diente als Grundlage für die schriftliche Abschlußbefragung der Teilnehmer, deren Auswertung noch durchzuführen ist. (In der vorliegenden Veröffentlichung wird über einige wichtige Teilergebnisse berichtet.)

Erfolgsmaßstäbe für Mediationsverfahren am Beispiel des Neusser Verfahrens

• **Rahmenbedingungen:**

- Alle relevanten Akteure konnten für die Teilnahme am Verfahren gewonnen werden.
- Ein Problemrahmen konnte konsensual festgelegt werden.
- Es konnte konsensual ein Mediator gefunden werden.
- Es konnte ein Grundkonsens über einen gemeinsamen Verfahrensweg gefunden werden.

• **Verlaufskriterien:**

- Im Verlauf des Verfahrens kam es nicht zum Ausstieg einzelner Beteiligter oder Gruppen.
- Die Verfahrensregeln wurden eingehalten oder konsensual verändert.

- Alle Verfahrensbeteiligten konnten ihre Anliegen und Argumente angemessen einbringen.
 - Die Verfahrensbeteiligten entwickelten Verständnis für die jeweils anderen Positionen und ihre Vertreter (ohne sie notwendigerweise zu übernehmen).
 - Die Verfahrensbeteiligten bewerten das Verfahren im Verlauf positiv.
 - Die Verfahrensbeteiligten bewerten den Mediator positiv.
 - Es entwickelte sich ein "Wir-Gefühl" und eine Suche nach einer gemeinsamen Problemlösung.
 - Die Form der Auseinandersetzung war offen, es wurde nicht getrickst.
 - Die Handlungszwänge unter denen die Akteure stehen, wurden deutlich.
 - Die Verfahrensbeteiligten blieben im Verfahren gegenüber ihren Herkunftsorganisationen glaubwürdig.
 - Das Verfahren wurde konsensual beendet.
- **Ergebnisbewertung:**
 - Die Verfahrensbeteiligten konnten im Verfahren ihr fachliches und politisches Wissen erweitern.
 - Die sozialen Beziehungen zwischen den Beteiligten haben sich durch das Verfahren verbessert.
 - Das Verfahren hat die Glaubwürdigkeit der Akteure erhöht.
 - Dissense zwischen den Beteiligten wurden klar herausgearbeitet.
 - Das Verfahren hat zur Konfliktminderung beigetragen.
 - Das Verfahren hat die Problembearbeitungszeit verkürzt.
 - Die monetären Kosten für die Planung wurden vermindert.
 - Das Verfahren hat zu einer Qualitätsverbesserung der Problemlösung beigetragen.
 - Die Verfahrensbeteiligten haben durch einen Zuwachs an Problemeinsicht ihre Problemsicht verändert.
 - Das Verfahrensergebnis wird von den Herkunftsorganisationen der Verfahrensbeteiligten mitgetragen.
 - Es wurde ein Kompromiß gefunden, mit dem die meisten/alle einverstanden sind.
 - Der Kompromiß bezieht sich auf die meisten relevanten Problemteile/alle relevanten Problemteile.
 - Das Ergebnis stellt einen Konsens i. S. einer echten win-win-Lösung dar.
 - Das Verfahrensergebnis hat Modellcharakter für ähnlich gelagerte Probleme.
 - **Verfahrensfolgen:**
 - Die Verfahrensbeteiligten bewerten das Verfahren nachträglich als positiv.
 - Die Verfahrensbeteiligten bewerten den Mediator nachträglich als konstruktiv.
 - Die Verfahrensbeteiligten würden sich in einer ähnlichen Situation wieder an einem ähnlichen Verfahren beteiligen.
 - Durch das Verfahren ist die Bereitschaft zu konsensorientierten Verfahren in anderen Problembereichen gewachsen.
 - Das Verfahrensergebnis erwies sich in politischen Entscheidungsgremien als umsetzbar.
 - Das Verfahrensergebnis erwies sich als beständig und haltbar.
 - Das Verfahrensergebnis wurde real umgesetzt.
 - Das Verfahrensergebnis erzeugte keine Problemverlagerung.

Diese üblicherweise bestehende Vielschichtigkeit von Zielvorstellungen erschwert eindeutige, schnelle und konsensuale Problemlösungen. Das gilt vor allem, wenn die unterschiedlichen Zielvorstellungen nicht oder nur schwer in Einklang zu bringen

sind. Dörner et al.¹² konnten in ihren Experimenten zu Problemlösungsstrategien in komplexen Entscheidungssituationen zeigen, daß einige ihrer Versuchspersonen daran scheiterten, daß unterschiedliche Ziele nicht als konkurrierend wahrgenommen wurden. Sie konnten keine Zielprioritäten bilden, weil sie alle Ziele gleichzeitig erreichen wollten.

Dieses Phänomen scheint es nicht nur in psychologischen Labors zu geben, sondern eine der zentralen Barrieren zu bilden, die die Lösung komplexer gesellschaftlicher Problemstellungen verhindern: Die Problemrealität wird in den Köpfen der Beteiligten so vereinfacht, daß die verschiedenen Problemlösungen oder Problemlösungsschritte entweder dichotom (gute vs. schlechte Lösung) beurteilt werden oder sich allenfalls auf einem Kontinuum von gut bis schlecht eindimensional einordnen lassen. Herrscht ein solches Denken vor, bleibt in aller Regel kein Platz für eine Auseinandersetzung um Zielkonflikte. Man wird "blind" dafür, daß es keine perfekten Problemlösungen gibt, sondern nur solche, die manche Probleme lösen, andere nicht. Kognitiv werden keine Problemlösungen zugelassen, die Unsicherheiten in sich bergen, kurz-, mittel- und langfristig unterschiedliche Effekte haben und unterschiedliche Betroffenengruppen unterschiedlich begünstigen oder benachteiligen. Die so entstehende Ambivalenz kann offenkundig nur schwer ertragen werden. Sie ist mit ideologischen Heilsversprechen nicht in Einklang zu bringen. Es herrscht allzusehr die Gewohnheit vor, aufzugliedern. Eine solche Vereinfachung von Zielkonflikten ist psychohygienisch nützlich. Sie ermöglicht es, sich "als Guter" in einer Welt zu fühlen, die man in gut und böse einteilt. Die Negierung von Zielkonflikten, die hierfür Voraussetzung ist, behindert Problemlösungen: Es wird nicht mehr nach Kompromissen gesucht; es werden keine Lösungen angestrebt, die einigermaßen praktikabel erscheinen und in kleinen Schritten wenigstens einige Schwierigkeiten aus der Welt räumen. Vielmehr geht es dann um die Suche nach der optimalen Lösung, durch die alle Probleme gelöst werden können. Wenn es aber eine solche Problemlösung nicht gibt, führt dies zu einem endlosen Prozeß der Auseinandersetzung, der für alle Beteiligten frustrierend sein kann. Für diesen nicht zu beendenden Prozeß sind die Schuldigen dann auch leicht gefunden: es sind die anderen.

Bei komplexen Problemlagen, die keine eindeutig gute oder optimale Lösung erwarten lassen, weil Zielinkompatibilitäten gegeben sind, müssen deshalb diese Inkompatibilitäten deutlich gemacht werden. Das ist nicht allein ein kognitiv rational zu

12 Vgl. D. Dörner, H. W. Kreuzig, F. Reither & Th. Stäudel (Hg.), Lohhausen. Vom Umgang mit Unbestimmtheit und Komplexität. Bern/Stuttgart/Wien: Huber 1983; sowie D. Dörner, "Wissen und Verhaltensregulation: Versuch einer Integration", in: H. Mandel & H. Spada (Hg.), Wissenspsychologie. München und Weinheim: Psychologische Verlags-Union 1988, S. 264-279.

bewältigender Vorgang. Er erfordert vielmehr die Fähigkeit und Bereitschaft der Beteiligten, die Vorstellung aufzugeben, man selbst habe die optimale Lösung und es gelte lediglich, die jeweils anderen davon zu überzeugen.

Mit der Einsicht in die Notwendigkeit von Lösungen, die Abstriche in der Realisierung mancher Zielvorstellungen erfordern, muß die Bereitschaft einhergehen, gegenüber den wünschenswerten Zielen, die sich nicht oder nur bedingt erfüllen lassen bzw. gegenüber den Personengruppen, denen diese Lösung Schaden zufügt, "schuldig" zu werden. Die Übernahme von Verantwortung, die von jedem Teilnehmer an einem Mediationsverfahren gefordert werden muß, schließt eben das "Schuldigwerden" im oben genannten Sinne ein. Dies ist nicht einfach. Wenn es aber deutlich wird, daß es ohne dieses "Schuldigwerden" keine Entscheidung gibt – und hier ist Nichthandeln auch Handeln – kann es zu einer Krise im Mediationsverfahren kommen. Nicht jeder kann und will diese "Schuld" tragen. Die Konsequenz kann ein Scheitern des Verfahrens sein, das zur persönlichen Entlastung einzelner Beteiligter führen kann und die Verantwortung wieder denen anlastet, die sich ihr z.B. wegen ihres gesetzlichen Auftrages nicht entziehen können. Angesichts dieser nicht untypischen Konstellation ist es aus pragmatischen Gründen sinnvoll, daß sich die Beteiligten schon vor Beginn eines Mediationsverfahrens über dessen Ziele und etwaige Zielinkompatibilitäten klar werden. Dies kann sowohl den Prozeßverlauf als auch die Bewertung seiner Effekte wesentlich – insbesondere in "frustrationsmindernder" Weise – beeinflussen.

4. ERGEBNISSE AUS DEM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Neben der "Voll-Untersuchung" des Mediationsverfahrens im Kreis Neuss und der Teilanalyse des Mediationsverfahrens zur Altlast "Sondermülldeponie Münchehagen" werden Fallstudien zu Mediationsverfahren (oder ähnlichen Verfahren) im Ausland durch ausländische Auftragnehmer nach einem von uns vorgegebenen Analyseraster durchgeführt. Abgeschlossen sind bereits Analysen zu je einem Fall in den USA, Japan, Österreich und der Schweiz; für die Niederlande und Österreich liegen außerdem generelle Überblicke zur Mediationssituation vor. In Kanada läuft derzeit noch eine Fallstudie, für die USA ist eine weitere geplant. Die Auswertung der ausländischen Fallstudien und ihre vergleichende Analyse sind für Herbst 1994 geplant. Die bisherigen Ergebnisse zeigen, daß insbesondere in den USA und Kanada Mediationsverfahren im Umweltbereich auf dem Weg sind, "Alltagsinstrumente" der politischen und sozialen Praxis zu werden, was sie in Japan (allerdings in einer japanspezifischen Form) schon seit längerem sind.

Mediationsverfahren zur Regelung von Umweltkonflikten sind vermutlich in systematischer Weise zuerst in *Japan* eingesetzt worden, wo die konsensorientierte politische Kultur generell "versöhnliche Streitbeilegungsverfahren" unterstützt. Es gibt kaum ein größeres umweltrelevantes Vorhaben, in dem nicht Verhandlungslösungen angestrebt werden. Ihre große Bedeutung für die relativ erfolgreiche japanische Umweltpolitik zeigt sich auch darin, daß es gegenwärtig über 39.000 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 vergrößern Flexibilität und Partizipationsmöglichkeiten. Besonders auf der kommunalen Ebene sind versöhnliche Streitbeilegungs- und konsensorientierte Entscheidungsverfahren weit verbreitet. In der Metropole Tokio beispielsweise finden für alle Abfalldeponien und Müllverbrennungsanlagen aufwendige Konsensbildungsprozesse (mit bis zu sechs Jahren Dauer) statt. Zur Förderung der Konsensorientierung der Kommunalverwaltung werden auch ökonomische Hebel eingesetzt: Erst wenn die zuständige Behörde eine weitgehende Zustimmung der Nachbarschaft zum geplanten Bau einer Müllverbrennungsanlage nachweisen kann, werden (beträchtliche) staatliche Finanzhilfen gewährt. Gleichwohl gibt es noch heftige Konflikte um Müllverbrennungsanlagen, allein schon wegen der großen Zahl (10 Anlagen!), die in der dichtbesiedelten Präfektur in den nächsten zwei Jahrzehnten gebaut werden sollen; über 70 % des Hausmülls werden bereits verbrannt.

Ausgangspunkt der Karriere des Mediationsverfahrens als ein nunmehr auch in europäischen Ländern vieldiskutiertes Umweltpolitikinstrument sind die *USA*. Hier wurde es erstmals 1973 angewendet – mit so durchschlagendem Erfolg, daß rasch zahlreiche weitere folgten. Inzwischen wird in den USA gar von einem "Mediationsboom" gesprochen. Damit verbunden ging eine Professionalisierung der Mediatorität einher; in nahezu allen Bundesstaaten wurden private oder halbstaatliche Mediationsinstitute gegründet, die Mediatoren ausbilden und ihre Dienste bei Umweltkonflikten anbieten.

Nach einer Untersuchung von Michael Elliott (Consortium on Negotiation and Conflict Resolution/Georgia Institute of Technology, Atlanta) offerierten 1978 nur fünf Organisationen Mediationsdienste für den Umweltbereich, allesamt "non-profit"-Organisationen; 1984 waren es bereits 17 (davon 90 % "non-profit"-Organisationen). Gegenwärtig gibt es über 40 solcher Organisationen, davon ist nur noch die Hälfte als "non-profit"-Organisation zu bezeichnen. Zusätzlich gibt es weitere etwa 40 kommerzielle Consultingfirmen, die im Bereich Umweltkonfliktregelung tätig sind.

Eine beträchtliche Schar von Befürwortern und Unterstützern von Mediationsverfahren – nahezu alle großen Umweltorganisationen und Stiftungen (etwa die Rockefeller-, Ford-, Hewlett-Foundation) gehören dazu – hebt besonders die Vorteile gegenüber konventionellen Politikinstrumenten hervor: Sie führten zu faireren, effektiveren, effizienteren, flexibleren, für alle Konfliktparteien zufriedenstellenderen, manchmal auch zu schnelleren Ergebnissen. Anders als bei Gerichtsverfahren und ihren "Gewinner-Verlierer-Lösungen" würden "Jeder-gewinnt-Lösungen" ermöglicht. Die bislang umfassendste empirische Untersuchung im Umweltbereich von Gail Bingham zeigt tatsächlich eine beeindruckend positive Bilanz auf: In 78 % von 132 untersuchten großen Streitfällen wurde ein Konsens zwischen zuvor zerstrittenen Gruppen erreicht.

Alternative Streitbeilegungsverfahren (ADR-Verfahren) haben zudem wachsenden Stellenwert im förmlichen politischen Programm-, Normformulierungs- und Entscheidungsprozeß. Der US-Kongreß hat seit Beginn der 80er Jahre etliche Gesetze zur Förderung der Anwendung von Verhandlungs- und Mediationsverfahren erlassen. Hierunter ragt der Administrative Dispute Resolution (ADR) Act von 1990 hervor, er räumt den Bundesbehörden weitgehenden Ermessensspielraum hinsichtlich der Entscheidung für ADR-Verfahren sowie hinsichtlich der Wahl der entsprechenden Formen ein. Eine Anzahl von Bundesstaaten befördert ebenfalls den Einsatz von alternativen Streitbeilegungsverfahren; allein 13 Bundesstaaten haben landesweit zuständige Büros zur Förderung solcher Verfahren im Falle von öffentlich-rechtlichen Konflikten. Etliche Verfahren sind aufgelegt worden, um zwischen konkurrierenden oder zerstrittenen Abteilungen oder Institutionen des politisch-administrativen Systems zu vermitteln.

Es gibt auch kritische Stimmen. In eher fundamentalistischer Weise weisen einige von ihnen darauf hin, daß es in Umweltfragen um grundsätzliche, prinzipiell nicht verhandlungs- und kompromißfähige Werte gehe. Andere zeigen anhand von Einzelfällen Schwachstellen auf, so etwa den teilweise großen Zeitbedarf zur Erzielung

eines breiten Konsenses oder die erhebliche Benachteiligung von Umweltgruppen gegenüber in taktischem Verhandlungsverhalten geschulten und erfahrenen Behörden- und Unternehmensvertretern. 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 als ein verhandlungsfähiger Interessenkonflikt erwiesen. Die Befürworter von Mediationsverfahren überwiegen jedenfalls ganz eindeutig.

Auch in *Kanada* sind alternative Konfliktregelungsverfahren, wie beispielsweise S. Glenn Sigurdson (The CSE Group, Vancouver) auf einer Tagung zum Thema Mediation in Loccum (gemeinsam veranstaltet von der Evangelischen Akademie Loccum und dem WZB im November 1993) zeigte, relativ weit verbreitet, insbesondere seit den 80er Jahren mit steigender Tendenz. Es gibt hier inzwischen zahlreiche einschlägige Institutionen (etwa Centre for Dispute Resolution), kommerzielle Organisationen und Ausbildungsstätten für Mediatoren; spezielle Informationsorgane (etwa Canadian Environmental Mediation Newsletter) informieren kontinuierlich und landesweit über Entwicklungen im Bereich ADR-Verfahren und sorgen für eine Vernetzung und Professionalisierung der hierin aktiven Personen und Institutionen. Von Staats- und Provinzbehörden werden ADR-Verfahren ebenfalls gefördert, so hat beispielsweise das kanadische Justizministerium eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge für den Einsatz solcher Verfahren innerhalb von Bundesbehörden sowie zwischen Bundesbehörden und Provinzbehörden und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) erarbeiten soll; im kanadischen Environmental Assessment Act von 1992 sind für bestimmte Situationen Mediationsverfahren vorgesehen sowie Regelungen zur Auswahl und Beauftragung von Mediatoren aufgestellt worden; im Mai 1992 hat erstmalig eine Provinzregierung (Yukon) rechtliche Regelungen in ihrem Environmental Act verabschiedet, die Umweltmediation ermöglichen.

In europäischen Ländern wächst seit einigen Jahren das Interesse an Mediation. Einige solcher Verfahren hat es in *Europa* bereits gegeben.¹³ In Österreich und der Schweiz, also Ländern mit einer partizipativen bzw. "korporatistischen" (Sozialpartnerschaft) politischen Kultur, werden besonders bei Konflikten über Standorte und Techniken zur Abfallbeseitigung kompromißorientierte Konfliktregelungsverfahren eingesetzt. In Österreich steht in Kürze die Gründung eines Instituts bevor, das sich auf Umweltmediation und weitere alternative Streitbeilegungsverfahren spezialisie-

13 Vgl. den Überblick im Konferenzband "Mediation als politischer und sozialer Prozeß", hrsg. von A. Dally, H.-J. Fietkau & H. Weidner, Loccum 1994 (i.E.). Beispiele auch in H. Zilleßen, W. Strubelt & P.C. Dienel (Hg.), Modernisierung der Demokratie - Internationale Ansätze, Opladen: Westdeutscher Verlag 1993.

ren will. Aber auch in Ländern mit zentralistischem Staatsaufbau sind diese Verfahren im Kommen. In Großbritannien etwa wurde 1990 mit Unterstützung des britischen Unternehmerverbandes CBI das Centre for Dispute Resolution gegründet. Es bietet Trainingsprogramme und Mediatordienste an. Entgegen der Erwartung gibt es in den Niederlanden derzeit kein "klassisches" Mediationsverfahren. Das liegt vermutlich daran, daß in der dortigen ohnehin hoch partizipativen politischen Kultur Kooperations- und Verhandlungslösungen mit weitreichenden Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen (sowohl im Planungs- als auch im Entscheidungsprozeß) gang und gäbe sind. Gleichwohl gibt es hier eine private Institution, die sich auf mediationsverwandte Verfahren spezialisiert hat (Instituut voor Milieu- en Systemanalyse, Amsterdam – IMSA). In einigen *osteuropäischen Ländern* (z.B. Tschechien, Polen, Lettland, Rußland) finden ebenfalls Umweltmediationsverfahren statt, oftmals mit Unterstützung von Mediatoren und/oder Institutionen aus den USA. Und auf der internationalen Ebene, wo Verhandlungslösungen ohnehin traditionell ihren Schwerpunkt haben, werden bi- und multilaterale Mediations- oder mediationsähnliche Verfahren in vereinzelt Fällen auch zur Regelung von Umweltkonflikten und zu allgemeinen Umweltvereinbarungen eingesetzt.

In der *Bundesrepublik Deutschland* sind Mediationsverfahren im strengen Sinne (organisiert und geleitet von einem von den Beteiligten akzeptierten Mediator) im Umweltschutzbereich noch relativ selten, mediationsähnliche Verfahren gibt es dagegen recht zahlreich. Insgesamt ist seit einigen Jahren für alle verhandlungsbasierten, informalen und partizipationserweiternden Verfahrenstypen eine steigende Tendenz zu beobachten, wobei Abfall(entsorgungs)probleme oftmals den Anstoß für die Wahl solcher Verfahren geben. Die beiden großen Umweltmediationsverfahren haben ebenfalls mit Abfallproblemen zu tun: das hier dargestellte "Neusser" sowie das "Münchehagener Verfahren".

Anlaß für die Einrichtung des letztgenannten Mediationsverfahrens waren jahrelange Kontroversen um die Sonderabfalldeponie in der kleinen niedersächsischen Ortschaft Münchehagen wegen des Verdachts illegaler Abfallablagerungen, Boden- und Wasserkontaminationen sowie Gesundheitsbelastungen. Durch die Initiative eines Mitarbeiters der nahegelegenen Evangelischen Akademie Loccum wurde Ende 1990 mit einem Mediationsverfahren begonnen, der Akademie-Mitarbeiter wurde zum ersten Umweltmediator in der Bundesrepublik. Zum Teilnehmerkreis gehören Vertreter und Vertreterinnen von Kommunalverwaltungen, Bürgerinitiativen, Umweltorganisationen, der Bezirks- und Landesregierung sowie Politiker verschiedener Fraktionen und betroffene Bürger. Im sogenannten Vermittlungsausschuß sind rund

15 Personen aus dem Kernbereich der Konfliktparteien vertreten; in einem "Plenum" findet sich ein größerer Beteiligtenkreis. Die Verfahrensfinanzierung trägt das Land Niedersachsen, die dortige Umweltministerin befürwortet und fördert dialogorientierte, partizipationserweiternde Verfahren. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen, die (ehemals teilweise sehr zerstrittenen) Beteiligten beurteilen das Verfahren überwiegend positiv, das ergeben auch im Rahmen des WZB-Projekts "Mediationsverfahren im Umweltschutz" durchgeführte Erhebungen. Inzwischen werden erste konsensorientierte Schritte zu einer Bearbeitung der sachlichen Probleme unternommen.

Neben diesen beiden großen Mediationsverfahren gibt es kleinere bis mittelgroße (gemessen am finanziellen und zeitlichen Umfang) Verfahren, die im Sinne eines erweiterten Kooperationsbegriffs neue Formen der Konfliktregelung versuchen oder versucht haben und die vor oder parallel zu den formalen Verfahren laufen. Um nur einige Beispiele zu nennen: Standortsuche für eine Siedlungsabfalldeponie im Raum Hildesheim, für eine Sondermülldeponie im Regierungsbezirk Arnsberg und für eine Abfalldeponie im Kreis Schleswig-Flensburg; Gefährdungsabschätzung, Sicherung und Sanierung von bewohnten Altlastgebieten in Wuppertal, Essen und Hamburg; Absicherung und Sanierung der Mülldeponie Vorketzin (Brandenburg); Sanierung einer Schlammdeponie in Bielefeld; Änderung einer Müllverbrennungsanlage in Bielefeld-Herford; Standortsuche nach einer Deponie für Hamburger Hafenschlick in Niedersachsen; Modernisierung und Erweiterung des Müllheizkraftwerks in Iserlohn; Sanierung und Neuplanung einer Deponie im Rahmen eines Bürgerforums in Dortmund; "Runder Tisch Standortsuche" als Begleitverfahren zum förmlichen Standortsuchverfahren für ein Hausmüllentsorgungszentrum im Landkreis Märkisch-Oberland; Einrichtung eines Verkehrsforums zur Erarbeitung eines langfristigen Verkehrsleitbildes für Heidelberg; Konfliktregelung im Zuge des Braunkohle-tagebaus in der Niederlausitz; Entwicklung eines Sonderabfallkonzeptes für Niedersachsen; Sanierung von dioxinbelasteten Kindergärten in Hamburg; Sanierungsmaßnahmen im Bereich der norddeutschen Raffinerie Hamburg sowie ein dialogorientierter Arbeitskreis Abfallwirtschaft im Landkreis Osnabrück.

Neue (informale, verhandlungsorientierte) Konfliktregelungsverfahren werden in nahezu allen Umweltbereichen durchgeführt, primär aber, wie auch die obige Aufzählung zeigt, im Abfallbereich. Sie stehen im Zusammenhang mit Raumordnungs-, Umweltverträglichkeitsprüfungs-, Planfeststellungs-, Genehmigungs-, Standortsuch-, Sanierungs- und allgemeinen Planungsverfahren, denen sie vor- oder nachgeschaltet oder mit denen sie parallel durchgeführt werden; auch Politikdiskurse zu brisanten Themenbereichen fanden statt. So koordinierte beispielsweise eine WZB-

Projektgruppe einen Technikfolgenabschätzungsdiskurs zu den Risiken des Anbaus von Kulturpflanzen mit gentechnisch erzeugter Herbizidresistenz, an dem Akteure unter anderem aus Wissenschaft, Unternehmen und Umweltorganisationen teilnahmen.¹⁴

Im Abfallbereich führten kürzlich zwei von Privatfirmen organisierte Mediationsverfahren (oder zumindest stark mediationsähnliche Verfahren) zur Standortsuche für Abfalldeponien in den Bundesländern Sachsen und Bremen relativ reibungslos zu einem Konsens der Beteiligten; beide Firmen haben Umweltmediationsverfahren zu einem ihrer Spezialgebiete gemacht. Der Komplexitätsgrad, das Ausmaß der politisch-gesellschaftlichen Brisanz einer Konfliktmaterie, die Höhe der geplanten Investitionssumme (und folglich das Ausmaß wirtschaftlicher Interessen) sowie Dauer der zeitlichen Realisierungsperspektiven setzen nach oben hin kaum noch Grenzen, die vom Einsatz alternativer Konfliktregelungsverfahren abschrecken. Das von einer privaten Mediationsgesellschaft seit Herbst 1993 betreute Bürgerdialogverfahren zur Standortsuche für einen Großflughafen im Raum Berlin-Brandenburg ist in dieser Hinsicht das mit weitem Abstand komplexeste und dementsprechend wagemutigste alternative Umweltkonfliktregelungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland.

Gegen die Übernahme von in anderen Ländern entwickelten Umweltpolitikinstrumenten wird häufig – und zu Recht, wenn es sich um "Sozialtechniken" handelt – eingewendet, diese seien kulturspezifisch und nicht ohne weiteres übertragbar. Im Falle von Mediationsverfahren zeigt allein die bisherige Praxisentwicklung, daß dieses Argument nur sehr begrenzt zutrifft. Das Argument ist auch schon deshalb *prima vista* wenig plausibel, wenn die doch sehr unterschiedliche politische Kultur im Umgang mit Konflikten in den beiden Ländern berücksichtigt wird, in denen Mediationsverfahren am weitesten verbreitet sind: Japan gilt als geradezu konsens-süchtiges Land, die USA dagegen als eine Prozeßhandels-gesellschaft (*litigious society*). Zwischen diese beiden Extrempunkte dürften alle europäischen Länder fallen. Gleichwohl sind bei der Übertragung in europäische Länder die jeweiligen landestypischen rechtlichen, politisch-administrativen, ökologischen und sozialen Gegebenheiten sowie die Kulturspezifika von sozialen Kommunikations- und Interaktionstechniken zu berücksichtigen, und ein entsprechendes "Feintuning" der woanders entwickelten Verfahren wird immer nötig sein. Was das für die Bundes-

14 Vgl. W. van den Daele, Technikfolgenabschätzung als politisches Experiment, WZB-paper FS II 94-301, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; A. Bora & R. Döbert, "Konflikt und Konsens im Technikfolgendiskurs - Ein praktisches Experiment", in: J. Weyer (Hg.), Theorien und Praktiken der Technikfolgenabschätzung, München und Wien: Profil 1994, S. 69-104.

republik Deutschland heißt, ist eine der zentralen Forschungsfragen des WZB-Projektes "Mediationsverfahren im Umweltschutz", die derzeit noch bearbeitet wird.¹⁵

5. RESÜMEE

In der Bundesrepublik Deutschland liegen bislang nur wenige Erfahrungen mit klassischen Mediationsverfahren zu größeren Umweltkonflikten vor, in einigen Fällen sind sie ermutigend. Die Diskussion über solche Verfahren in Wissenschaft und Gesellschaft sind noch wesentlich durch spekulative und normative Argumentationen gekennzeichnet. Sozialwissenschaftliche Fallstudien, die dem abhelfen könnten, sind selten.

Die Voraussetzungen, in systematischer Weise praktische und wissenschaftliche Erfahrungen zu vermehren, sind im Prinzip günstig: Das Interesse an Mediationsverfahren wächst stetig, in der Praxis fassen sie Fuß. Inzwischen gibt es in der Bundesrepublik mindestens vier private Institutionen, die den Begriff Mediation im Firmennamen führen; weitere Firmen (insbesondere aus dem Umweltplanungs- und Umweltberatungsbereich) bieten Mediationsdienste an. Ihre Kompetenzen auf diesem Gebiet nehmen offensichtlich zu, das signalisieren allein verschiedene Erfolgsfälle. Dementsprechend – und aufgrund eines allmählich wachsenden Bekanntheitsgrades von Mediationsverfahren in der "umweltpolitischen Szene" – wächst auch die Akzeptanz von "Berufsmediatoren", die von einer Konfliktpartei finanziert werden, unter den Konfliktbeteiligten. (Im "Neusser Verfahren" wäre unserer Einschätzung nach ein beispielsweise von der Kreisverwaltung finanzierter Mediator von wesentlichen Gruppen noch nicht akzeptiert worden.)

Aus den uns bekannten informalen Konfliktregelungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland drängt sich uns gleichwohl bisweilen der Eindruck auf, daß mit der Bezeichnung "Mediationsverfahren" manchmal etwas leichtfertig umgegangen wird. Um ein "klassisches" Mediationsverfahren kann es sich immer nur dann handeln, wenn eine als neutral angesehene Person (oder mehrere) von allen Verfahrensbeteiligten akzeptiert wurde, in systematischer und kontinuierlicher Weise Verhandlungs- und Kommunikationsprozesse zwischen ihnen zu organisieren und für einen fairen Verfahrensablauf Sorge zu tragen, um eine Konfliktregelung zu er-

15 Darüber hinaus führt eine Projektmitarbeiterin (Dipl.-Psych. Karin Pfingsten) im Rahmen eines Promotionsvorhabens eine breitgefächerte Spezialuntersuchung durch, in der die professionellen Rahmenbedingungen, Anforderungen und Selbstverständnisse von Umweltmediator/innen in der Bundesrepublik aufgezeigt werden sollen. Zentral ist hierbei der Versuch, auf der Grundlage qualitativer Analysen die Verschränkung struktureller Tätigkeitsanforderungen und individueller Deutungsmuster der (zahlreichen hierzu befragten) Mediatoren und Mediatorinnen herauszuarbeiten.

zielen, die gemeinsam von allen Beteiligten entwickelt wurde und getragen werden kann. Wird jemand primär im Auftrag einer Gruppe aktiv, so handelt es sich zunächst – auch wenn die Person die gute Absicht hat, die Interessen aller Konfliktbeteiligten gleichrangig zu berücksichtigen – um einen "Kundschafter", "Botschafter", "Verhandlungsführer" der auftraggebenden Seite oder schlichtweg um einen "Auftragnehmer", aber nicht um einen Mediator und damit auch nicht um ein Mediationsverfahren.

Trotz einiger noch offener Fragen zu diesem für europäische Länder jungen Instrument zur Regelung von Umweltkonflikten kann unseres Erachtens auf der Basis bisheriger praktischer Erfahrungen und aufgrund unserer internationalen Vergleichsstudien gesagt werden: Mediationsverfahren – wie allgemein sogenannte 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 ohnehin nicht geben.

6. LITERATURAUSWAHL ZUM WZB-FORSCHUNGSPROJEKT "MEDIATIONSVERFAHREN IM UMWELTSCHUTZ"

Hans-Joachim Fietkau (1991), *Psychologische Ansätze in Forschung und Praxis. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 1*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin. FS II 91-302

Hans-Joachim Fietkau & Helmut Weidner (1992), "Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39-40: 24 – 34.

Karin Pfingsten & Hans-Joachim Fietkau (1992), *Mediationsverfahren: Leitgedanken und methodische Erfassungsmöglichkeiten. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 2*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin. FS II 92-305.

Karin Pfingsten (1993), *Konflikte um die Abfallwirtschaft: Erscheinungsformen, Hintergründe und Bewältigungsstrategien. Schriften zu Mediationsverfahren Nr. 4*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin. FS II 93-305.

Karin Pfingsten (1993), "Mediationsverfahren bei abfallbezogenen Konflikten", in: Institut für ökologisches Recycling Berlin (Hg.), *Neue Wege ohne Abfall. Tenden-*

zen, *Fakten, Strategien*, Fachkongreß zur ökologischen Abfallwirtschaft III, 6.-8. Oktober 1993 in Berlin, Berlin: IföR, 84-90.

Helmut Weidner (1993), *Mediation as a Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes – With Special References to Germany*. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 3, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin. FS II 93-301.

Helmut Weidner (1993), "Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren", in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 33, Bern: Hauptverlag, 225-244.

Helmut Weidner (1993), "Internationale Erfahrungen mit Mediation", in: Wolfgang Mayer (Hg.), *Handbuch der Umwelttechnik '94*, Linz: Trend Commerz, 166-167.

Helmut Weidner (1993), *La médiation en tant qu'instrument politique permettant de résoudre les conflits sur l'environnement – à l'exemple de l'Allemagne -*, Cahiers de l'IDHEAP No. 117, Chavannes-près-Renens (CH): Institut de hautes études en administration publique.

Hans-Joachim Fietkau & Helmut Weidner (1994), "Praxisbericht 'Mediationsverfahren Kreis Neuss'", in: Frank Claus & Peter Wiedemann (Hg.), *Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*, Taunusstein: E. Blottner Verlag, 99-118.

Hans-Joachim Fietkau & Helmut Weidner (1994), "Schwieriger Lernprozeß. Das erste Mediationsverfahren zu einem abfallpolitischen Konflikt in Deutschland wurde wissenschaftlich ausgewertet", in: *Müllmagazin*, 7. Jg., Heft 2: 40-42.

Hans-Joachim Fietkau & Karin Pfingsten (1994), *Umweltmediation: Verfahrenseffekte und Urteilsperspektiven*, in: *Psychologische Rundschau* (i.V.).

Kenneth Hanf & Ida Koppen (1994), *Alternative Decision-Making. Techniques for Conflict Resolution. Environmental Mediation in the Netherlands*. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 5, Berlin: Wissenschaftszentrum, FS II 94-321.

Katharina Holzinger (1994), "Verhandeln in der Mediation. Ein verhandlungstheoretischer Ansatz", A. Dally, H.-J. Fietkau & H. Weidner (Hg.), *Mediation als politischer und sozialer Prozeß*, Loccumer Protokolle, Loccum-Rehberg: Evangelische Akademie Loccum (i.V.).

Birgit Lackmann & Helma Dirks (1994), "Auf unterer Ebene – Auch die Kommunen können mit einem Bündel von Maßnahmen Einfluß auf den Bauabfallsektor nehmen", *Müllmagazin*, 7.Jg., Heft 1: 48-51.

Karin Pfingsten (1994), "Psychologische Aspekte von Mediationsverfahren: Anforderungen an Mediationsteilnehmer/innen", in: A. Dally, H.-J. Fietkau & H. Weidner (Hg.), *Mediation als politischer und sozialer Prozeß*, Loccumer Protokolle, Loccum-Rehberg: Evangelische Akademie Loccum (i.V.).