

Weidner, Helmut

Working Paper

Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland: Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes

WZB Discussion Paper, No. FS II 96-302

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Weidner, Helmut (1996) : Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland: Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes, WZB Discussion Paper, No. FS II 96-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48963>

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.

DISCUSSION PAPER



WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

FS II 96-302

Umweltkooperation und alternativen Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes.*

Helmut Weidner

Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 16

ISSN 1011-9523

Forschungsschwerpunkt:
Technik — Arbeit — Umwelt

Research Area:
Technology — Work — Environment

Abteilung:
Normbildung und Umwelt

Research Unit:
Standard-setting and Environment

*Erweiterte Fassung des Beitrags "Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Auf dem Weg zum ökologisch erweiterten Neokorporatismus?", in: Wolfgang van den Daele und Friedhelm Neidhardt (Hg.), *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*. WZB-Jahrbuch 1996, Berlin: edition sigma 1996. Für Kritik und Anregungen danke ich den Herausgebern.

ZITIERWEISE ● CITATION

Helmut Weidner

Umweltkooperation und alternativen Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 16.

Discussion Paper FS II 96 - 302
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1996

Forschungsschwerpunkt:
Technik — Arbeit — Umwelt

Research Area:
Technology — Work — Environment

Abteilung:
Normbildung und Umwelt

Research Unit:
Standard-setting and Environment

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Tel.: +49/30/25491-0 ● *Fax:* +49/30/25491-684
E-mail: wzb@wz-berlin.de ● *Internet:* <http://www.wz-berlin.de>

UMWELTKOOPERATION UND ALTERNATIVE KONFLIKT- REGELUNGSVERFAHREN IN DEUTSCHLAND.

ZUR ENTSTEHUNG EINES NEUEN POLITIKNETZWERKES

Umweltpolitik ist in Deutschland in einem politisch-administrativen Alleingang institutionalisiert worden und hat über lange Zeit (aus international vergleichender Sicht) beachtliche Erfolge erzielt. Neue Problemstellungen und veränderte Akteurskonstellationen bewirken gleichwohl, daß die bislang dominanten hierarchisch-imperativen Formen staatlicher Problembearbeitung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen – und kooperative Formen der Problemlösung unumgänglich werden. Das gilt insbesondere unter dem inzwischen weitgehend anerkannten, wenngleich (oder: weil) vagen Paradigma einer "nachhaltig-umweltgerechten Entwicklung". Die Voraussetzungen für die Durchsetzung eines neuen Politikstils kooperativer Verhandlungslösungen sind günstig: Kooperationsbedarf und Kooperationsfähigkeit der zentralen Akteure sind in den letzten Jahren kräftig gestiegen. Die hierfür relevanten Faktoren werden für die Hauptakteure (Umweltadministration, -organisationen, Unternehmen und Parteien) beschrieben. Gezeigt wird, daß zwischen ihnen bereits eine Vielzahl freiwilliger Kooperationen stattfindet, die auf Konsense und Kompromisse abzielen. Für hierdurch nicht bewältigbare Konflikte wird zunehmend auf alternative Konfliktregelungsverfahren (moderierte Dialoge, Diskurse, Mediation etc.) zurückgegriffen, die zumindest zu einer Konfliktversachlichung und zur Erzielung von Teilkonsensen beitragen. Der diesbezügliche Entwicklungsstand wird in diesem Artikel vorgestellt. Abschließend wird unter Rückgriff auf die Neokorporatismus- und Netzwerkdebatte festgestellt, daß zwar Tendenzen zu einem "ökologisch erweiterten" neokorporatistischen Interessenvermittlungssystem erkennbar sind, politikprägender aber wohl vielfältige kooperative Netzwerke sein werden - befördert auch durch die Herausbildung eines "ökologisch-engagierten Kommerzsektors" und den Einflußverlust des etablierten "bürokratisch-ökoindustriellen Komplexes".

ENVIRONMENTAL COOPERATION ENVIRONMENTAL COOPERATION AND ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN GERMANY.

A NEW POLITICAL NETWORK EVOLVES

German environmental policy was institutionalized almost exclusively on a politico-administrative basis and, by international comparison, has proven considerably successful up to now. In the face of new problems and changing actor constellations, however, hierarchical-imperative governmental problem solving has reached the limits of its effectiveness. In particular, the broad public acceptance of such vague concepts as the "sustainable development" paradigm have made a new policy style, especially cooperative problem solving, imperative. Conditions for a shift towards cooperation and negotiation in dispute resolution are at present favorable. Among the relevant actor groups the need to cooperate and the ability to negotiate have increased considerably. The author describes the relevant factors for this development for each of the main actor groups: environmental administrators and organizations, businesses, and political parties. He points out that among these groups significant cooperation already occurs voluntarily, aiming especially at consensus and compromise. Where a conflict cannot be settled in this way, greater use is made of alternative dispute resolution procedures such as moderated dialogue, discourse, or mediation, whereby such procedures can contribute to the objectification of conflicts or partial consensus. Following a description of the present state of cooperation and alternative dispute resolution, within the context of the current debate on neocorporatism and networks, the author establishes a trend towards "ecologically expanded" neocorporatist interest mediation, but points out that manifold cooperative networks will nevertheless play a more decisive role in German policy shaping. It is argued that the growth of an environmentally concerned commercial sector coupled with the declining influence of an established "eco-industrial complex" hasten this development significantly.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Befunde der neueren staatstheoretischen Diskussion zu Staatsaufgaben und Steuerungsformen	4
3.	Alternative Konfliktregelungsverfahren im Umweltbereich.....	7
4.	Wandel der Rahmenbedingungen der Umweltpolitik in Deutschland	9
5.	Entstehung des industriell-bürokratischen Umweltpolitiknetzwerks	12
6.	Die umweltpolitischen Hauptakteure: Wandel durch Annäherung.....	14
7.	Kooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik .	25
8.	Resümee: Vielfältige Umweltpolitiknetzwerke statt ökologischer Neokorporatismus	44
	Literatur	47

1. Einleitung

Die moderne, rechtlich-institutionell zu einem eigenständigen Politikbereich ausdifferenzierte Umweltpolitik verdankt in Deutschland ihr Entstehen um das Jahr 1970 wesentlich der Initiative einer reformfreudigen Regierung. Die Rahmenbedingungen waren günstig: Dem Wunsch nach mehr Lebensqualität in Verbindung mit weiterem Wirtschaftswachstum schienen der Schutz der Umwelt und die Schonung natürlicher Ressourcen aufs beste zu dienen. Weltweit hatte eine schnell an Intensität gewinnende Umweltdebatte eingesetzt. Dennoch gab es – anders als in den Pionierländern USA, Japan und Schweden – keinen Druck von gesellschaftlichen Gruppen oder ausländischen Regierungen, auch keinen massiven Problemdruck, der das starke staatliche Engagement zu reichend erklären könnte. Die deutsche Umweltpolitik ist sozusagen Ergebnis einer staatlichen Autonomie: Reich (1984) nennt dies eine "inside initiative". Am Beispiel Italiens und Japans zeigt er den über lange Zeit prägenden Einfluß der Geburtsumstände auf den Umweltpolitikstil.

Der politisch-administrative Alleingang löste eine große Dynamik aus. Es gibt kein anderes Politikthema, das binnen so kurzer Zeit eine so expansive und dauerhafte Karriere im politischen System, in Wirtschaft und Gesellschaft gemacht und so große Effekte gehabt hat: Auf allen staatlichen Ebenen sind Umweltinstitutionen entstanden, neue wissenschaftliche Zweige bildeten sich (Umweltökonomie, -recht, -technik), etablierte Wissenschaftsdisziplinen "ökologisierten" ihre Theorien und Paradigmen, beträchtliche private und öffentliche Finanzmittel wurden ausgegeben, in den Curricula der Schulen und Universitäten sind Umweltthemen inzwischen fest verankert, in den Haushalten wird Energie gespart und Abfall sortiert, Umweltthemen sind zu Alltagsthemen geworden, Umweltgüter und -dienstleistungen werden (weltweit) kräftig nachgefragt, und es sind etliche Erfolge bei der Umweltsanierung erzielt worden (vgl. Umweltbundesamt 1994).

Die Umweltpolitik ist insofern, diese Bewertung mag in Anbetracht der weitverbreiteten Kritik (vgl. ipos 1994) an ihr überraschen, auch ein Beispiel für die Lern- und Steuerungsfähigkeit des Staates. Dem selektiven Blick nur auf die verbliebenen Defizite gerät zudem außer Sicht, daß die große Mehrzahl aller staatlichen umweltschutzbezogenen Entscheidungen reibungslos gefällt und umgesetzt wird. Im internationalen Vergleich gehört Deutschland auch deshalb zur relativ kleinen Gruppe umweltpolitisch fortschrittlicher Länder (vgl. Jänicke/Mönch/Binder 1993; Jänicke/Weidner 1996; OECD 1993). Auf der anderen Seite ist der Umweltschutz zu einem der konfliktreichsten Politikfelder hierzulande geworden. Nahezu jedes große staatliche und private Entwicklungsvorhaben wird wegen seiner möglichen und manchmal sehr indirekten¹ Umwelt Risiken thematisiert, stößt auf Protest und löst gut organisierte Verhinderungsaktivitäten aus. Mit den konventionellen administrativen Konfliktregelungsmitteln (etwa Anhörungs- und Beteiligungsverfahren) läßt sich nur selten ein alle Streitgruppen überzeugendes und zufriedenstellendes Ergebnis erzielen. Angesichts der drohenden Folge hoher politischer Kosten (etwa Wählerstimmentzug, Verwaltungsüberlastung, Unternehmensabwanderungen) bei gestrenger genau wie bei zögerlich-laxer Anwendung des konventionellen Regelungsinstrumentariums werden

¹ Ein Beispiel hierfür ist die "Elektrosmog"-Diskussion im Zusammenhang mit dem Ausbau von Sendeanlagen für den Mobilfunk und von Hochspannungsleitungen.

politisch-administrative Entscheidungen aufgeschoben, von der Sache her inadäquat verändert oder den Gerichten überlassen.

Im Ergebnis läßt sich feststellen, daß die förmlichen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren mit der Veränderungsdynamik des gesellschaftlichen Umfelds nicht schritthalten konnten. Es sind im wesentlichen Methoden von gestern, mit denen heutige Konflikte um die Umwelt von morgen (und übermorgen) gelöst werden sollen. Diese Auffassung von einem strukturell veralteten staatlichen Regelungsinstrumentarium ist unter Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern weit verbreitet (Beck 1988; Böhret 1990, 1992; Hansmeyer/Schneider 1990; Guggenberger/Offe 1984; Willke 1983, 1992). Viele Rechtswissenschaftler teilen diese Problemsicht, sie halten den aus der Ära des liberalen Ordnungsstaates des 19. Jahrhunderts stammenden polizei- und ordnungsrechtlichen Umweltpolitikansatz für überholt oder stark ergänzungsbedürftig (Grimm 1990; Hill 1993; Kloepfer 1989a, b).

Die hierdurch mit hervorgerufene Umweltkonfliktlage und ihre negativen Folgen für Planungs-, Investitions- und Produktionssicherheit sind nur ein Teil der gesamten umweltpolitischen Misere. Die bestehenden Entscheidungsstrukturen und -instrumente konservieren offensichtlich auch in starkem Maße die Industriestruktur, bremsen also den weithin für notwendig gehaltenen Prozeß einer strukturellen Ökologisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Und der Grenznutzen konventioneller Umweltmaßnahmen wird immer geringer, bei weit überproportional steigenden Kosten. Es kommt zum Wiederanstieg bestimmter Umweltbelastungen, die man schon im Griff zu haben glaubte. Neue, globale Umweltgefährdungen zeichnen sich ab. Das Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit und Gemeinwohlorientierung politisch-administrativer Institutionen erodiert, das Wort vom "Staats- und Politikversagen" hat (neben dem vom "Marktversagen") auch in der Fachliteratur Konjunktur (vgl. Jänicke 1986). Alle in der Umweltarena agierenden Handlungsgruppen haben starke allgemeine Gründe und Eigeninteressen, die gegenwärtige Situation zu ändern.

Offensichtlich Konträres wird als Ausweg aus der umweltpolitischen Krise vorgeschlagen: Deregulierung und "Rückzug des Staates" einerseits bzw. andererseits ein "starker Staat", der entweder konsequent Umwelt- gegen Wirtschaftsinteressen durchsetzt oder aber nach geltendem Recht gefällte Entscheidungen mit allen legalen Machtmitteln durchsetzt. Zwischen diesen Extrempositionen liegt eine Vielzahl differenzierter Vorschläge. Fast allen gemeinsam und daher etwas paradox ist, daß der Staat weiterhin als der zentrale Akteur in diesen Prozessen gewollt wird; in allen wird außerdem ein tiefreichender Wandel der Staatsfunktionen und, in Verbindung damit, eine Modifikation seiner Steuerungsinstrumente (einschließlich Willensbildungsverfahren) für notwendig gehalten.

Von wenigen und hier nicht weiter berücksichtigten Extrempositionen abgesehen,² ist quer durch sehr unterschiedliche politiktheoretische Grundpositionen bei nahezu allen ihren maßgeblichen Repräsentanten dahingehend Übereinstimmung festzustellen, daß der umweltbezogene

² Vgl. die Typologie in Hartkopf/Bohne 1983, S. 59ff. und die Diskussion insbesondere marxistischer Ansätze in Ryll/Zimmermann 1989.

gesellschaftliche Steuerungsbedarf dramatisch gestiegen sei und nicht-hierarchische, verhandlungsbasierte, kommunikations-, kooperations- und kompromißfördernde Verfahren die besten Erfolgsaussichten zur Bewältigung der Krisentendenzen hätten (vgl. für viele Böhrer 1990). Mediationsverfahren, aus der Familie sogenannter alternativer – nicht zum förmlichen Verfahrensbestand zählende – Konfliktregelungsverfahren, gehören hierzu.

In diesem Beitrag wird, teils mit empirisch plausibilisierter Spekulation, zu zeigen versucht, daß freiwillige Kooperationen und Mediations- oder ähnliche Verfahren einen relevanten Beitrag zur Überwindung der in diesem Politikbereich besonders folgenreichen Kommunikations- und Entscheidungsdefizite leisten und zu ökologisch und ökonomisch produktiveren Konfliktregelungen beitragen können. Begründet wird das mit den gestiegenen Chancen für eine breitere Anwendung konsens- und kooperationsorientierter Verfahren aufgrund der Veränderung der Rahmenbedingungen der Umweltpolitik und aufgrund von Veränderungsprozessen innerhalb der umweltpolitisch relevanten Akteursgruppen. Diese Veränderungen führen zu konvergierenden allgemeinen Problemdeutungen und -lösungsansichten, vergrößern die Schnittmenge von Übereinstimmungen zwischen den je eigenen Interessenlagen und verstärken damit Präferenzen für ein Problembearbeitungsmuster "kooperativer Verhandlungen". Es handelt sich um einen langfristigen Entwicklungsprozeß; bezüglich zentraler Variablen sind die kritischen Schwellenwerte, nach denen strukturelle Neuorientierungen chancenreich werden, erst vor kürzerem erreicht worden. Die Zahl kooperativer Verhandlungssysteme ist deshalb noch recht niedrig. Es findet auch keine parallel laufende Veränderung aller Faktoren statt, manche sind resistenter gegen Umwelteinflüsse. Daher zeigt eine Situationsbestandsaufnahme widersprüchliche Entwicklungen auf, etwa die gleichzeitige Zunahme von enthierarchisierten Verfahren und von hierarchischen Interventionen.

Die neuen Konfliktregelungsverfahren sind Produkte freiwilliger Entscheidungen der Teilnehmer. Kein Gesetz zwingt sie zur Teilnahme, rechtmäßige direkte und indirekte Sanktionen sind bei Nichtteilnahme unwahrscheinlich. Die Beteiligung von Akteuren, die gemeinhin im Streit zueinander stehen, kann dementsprechend nur mit Veränderungen der gesellschaftlichen Kontextbedingungen und Lernprozessen der kollektiven Akteure erklärt werden. Das gilt genauso für die Einschätzung ihrer zukünftigen Bedeutung in der Umweltpolitik. Die müßte, rekuriert man auf die neuere staatstheoretische Diskussion, stark zunehmen. Die Argumente und Präferenzen für den Ausbau von Verhandlungssystemen und kooperativen Formen zur Bearbeitung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben überwiegen bei der Mehrzahl einflußreicher Fachvertreter aller umweltrelevanten Disziplinen so eindeutig, daß hier im Sinne des Konzepts der "epistemic community" vielleicht von einem eigenständigen kollektiven Akteur im Umweltpolitikfeld gesprochen werden kann. Wie dem auch sei: Die herrschende Expertenmeinung begünstigt in jedem Fall den Trend zu Verhandlungssystemen. Und da etliche einflußreiche Juristen zu den "kritischen Sympathisanten" dieser Verfahren gehören, dürften die in einem hochverrechtlichten System wie dem deutschen so außerordentlich wichtigen dogmatischen und rechtstheoretischen Einpassungen in das bestehende System keine unüberwindbare Hürde darstellen.

Deshalb beginnt der Argumentationsgang mit (2.) einem Überblick zu zentralen Argumenten der neueren staatstheoretischen Diskussion, stellt dann (3.) das Konzept alternativer Konflikt-

regelungsverfahren vor, beschreibt anschließend (4.) den Wandel der umweltpolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland, (5.) die Merkmale des alten umweltpolitischen Netzwerks und (6.) Wandlungsprozesse bei den umweltpolitischen Hauptakteuren. Schließlich wird (7.) ein Überblick zu neuen Kooperationsformen in der Umweltpolitik gegeben und (8.) ein kurzes Resümee zur Frage gezogen, ob sich ein ökologisch erweitertes neokorporatistisches Interessenvermittlungsmuster herausbildet, gekennzeichnet durch systematische Kooperationen zwischen Staat, Wirtschafts- und Umweltorganisationen auf breiter Ebene und daraus resultierenden vollzugsstabilen Entscheidungen.

2. Befunde der neueren staatstheoretischen Diskussion zu Staatsaufgaben und Steuerungsformen

Einen Kulminationspunkt in der bereits seit vielen Jahren laufenden staatstheoretischen Debatte über Handlungsspielräume, Aufgabenbereich, Steuerungsfähigkeiten und -formen des Staates im spätindustriellen Zeitalter bildete eine Vortragsreihe auf dem 18. Wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. In seinem Vortrag mit dem programmatischen Titel "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts" vertrat Scharpf die These, einseitig-hierarchische Interventionen des Staates seien heutzutage häufig unwirksam oder in ihren Wirkungen unkalkulierbar; der Steuerungserfolg werde dagegen überwiegend und ausreichend, wenn auch nicht optimal, in informellen oder formellen Verhandlungssystemen sichergestellt (Scharpf 1992, S. 94f.). Er greift hierbei auf Argumente der autopoietischen Systemtheorie ("Differenzierungstheorie") zurück, setzt sich aber gleichzeitig von ihrer radikalen Variante ab – deren Hauptvertreter Luhmann ist –, wonach die Steuerbarkeit moderner Gesellschaften und die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems prinzipiell nicht möglich bzw. herstellbar sei.³ Die bekannten Dilemmata von Verhandlungssystemen – etwa strategisches, konfrontatives Verhalten von Beteiligten, wodurch Verhandlungen langwierig werden, scheitern oder zu suboptimalen Ergebnissen führen können – hält er für überwindbar, wenn ein externer Konfliktmittler (Mediator) "es übernimmt, die verfügbaren kooperativen Optionen informationell aufzubereiten und den Ausgleich zwischen den Beteiligten zu organisieren" (Scharpf 1992, S. 101). Die Entwicklung zu einer puren Verhandlungsdemokratie hält er jedoch für unrealistisch, es werde immer ein Nebeneinander von hierarchischer Steuerung und horizontaler Selbstkoordination in Verhandlungssystemen geben.⁴

³ "Es kann nicht gut bezweifelt werden, daß jede Gesellschaft, und gerade die moderne Gesellschaft, auf der Erhaltung, ja Verstärkung von Differenzen beruht und insofern ex definitione nicht gesteuert werden kann" (Luhmann 1989, S. 5). In einem späteren Aufsatz nimmt Luhmann (1991, S. 144) eine moderatere Position ein, indem er betont, daß unter spezifischen Voraussetzungen – etwa aktive Verhandlungspolitik des Staates – erfolgreiche staatliche Einflußnahmen auf die ausdifferenzierten Funktionssysteme durchaus realisiert werden könnten.

⁴ Vgl. auch die diesbezüglichen Ausführungen in Mayntz/Scharpf 1995, S. 9ff. sowie allgemein Czada/Schmidt 1993.

In seinem Korreferat stützt Böhret (1992) die These vom Bedeutungsverlust der hierarchischen Autorität des Staates und der hierauf beruhenden Entscheidungsverfahren. Er führt das zurück auf gesellschaftliche Strukturänderungen und neue Problemlagen, die durch die extra-sozialen Folgen technologischer Entwicklungen entstünden und neuartiger staatlicher Handlungsmuster zur Problemlösung bedürfen. Zugleich prognostiziert er die unvermeidliche Entstehung eines "funktionalen Staates", der die großen drängenden Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben, zu denen Umwelt- und Nachweltschutz zählen, als Koordinator in einem multilateralen, also in einem über alte trilaterale neokorporatistische Beziehungssysteme hinausgehenden Verhandlungssystem regeln werde (Böhret 1992, S. 117ff.). Vorrangiges Instrument des Ausgleichs konfliktärer Interessen werden dementsprechend Verhandlungen und Absprachen sein (ebenda, S. 119), in denen staatliche und gesellschaftliche Akteure gemeinsam konsensfähige Programme und Strategien entwickeln (ebenda, S. 120). Hierbei werde der Staat ein "besonderer Prozeßteilnehmer" sein, der das gesellschaftliche Gesamtinteresse sowie die Um- und Nachwelt vertrete. In diesem Zusammenhang sei Entstaatlichung sinnvoll, da das Abwerfen von traditionell dem Staat zugewachsenem Aufgabenballast eine effektivere Konzentration auf überlebenswichtige Fragen ermögliche. Neue Steuerungsinstrumente seien einzusetzen, wobei an erster Stelle stehen "verhandeln und vermitteln, Absprachen treffen und Verträge schließen; mehr und mehr auch auf eigentlich 'hoheitlichen' Gebieten" (ebenda, S. 125).

Aus diesem die vielfältigen Nuancen nicht berücksichtigenden Parforceritt durch die staatstheoretische Diskussionslandschaft läßt sich folgendes für unser Thema relevantes Fazit ziehen: Durch Verhandlungssysteme strukturierte Kommunikationen gelten als die erfolgsversprechendsten Steuerungsmittel zur Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit des Staates und der gesellschaftlichen Rationalität der Entscheidungsinhalte. Das Etablieren und Managen von verhandlungsbasierten Netzwerken in gemeinwohlfördernder Absicht wird zu den Kernaufgaben des Staates gezählt.

Insgesamt sind das so anspruchsvolle Anforderungen, daß der gegenwärtig "überforderte Staat" (Ellwein/Hesse 1994) etliche Aufgaben an die Gesellschaft abgeben müsse, um Kernaufgaben vernünftig erfüllen zu können. Dabei handele es sich aber nicht um einen "Rückzug des Staates" (Schuppert 1995) im Sinne einer vollständigen Preisgabe bislang hoheitlich geregelten Terrains, sondern um einen Funktions- und Gestaltwandel des modernen Verwaltungsstaates, geprägt durch Kooperation, Moderation und Kommunikation (ebenda, S. 763) In den hier referierten Ansätzen wird insofern von einem Bedeutungsanstieg des modernisierten Staates ausgegangen, als er wesentliche Aufgabenziele zu bildender kooperativer Netzwerke definieren und letztlich, da er das Durchsetzungsmonopol behalte, ihre Umsetzung gewährleisten solle.

Die von der Umweltproblematik ausgehende Staats- und Politikdiskussion kommt grosso modo zu identischen Schlußfolgerungen. Offe (1987, S. 317). hält die Potentiale staatlichen Handelns für nicht ausgeschöpft und schlägt eine problemorientierte "staatliche Politik der Staatsentlastung" vor, indem der Staat parastaatliche (verhandlungsförmige) Verfahren der Kompromißbildung und der globalen Steuerung in die Gesellschaft und ihre Verbände einbringe; seine Aufgabe bestände dann in der Rechtsaufsicht und Verfahrenssicherung.

Ökologische Probleme und die Möglichkeit der wissenschaftlich-technologischen Selbstgefährdung der Menschheit spielen bei Vertretern der autopoietischen Systemtheorie insofern eine prominente Rolle, als sie die Kommunikationsstörung der gesellschaftlichen Teilsysteme und das Versagen politischer Steuerung besonders plausibel machen (vgl. Luhmann 1986; Willke 1989). Während Luhmann in hohem Maße skeptisch hinsichtlich staatlicher Steuerungsmöglichkeiten ist, leitet Willke aus der drohenden Selbstgefährdung der Menschheit normativ die Notwendigkeit staatlicher Steuerungsaufgaben ab (Willke 1989, S. 57). Für geeignete Steuerungsformen hält auch er solche, die eine große Ähnlichkeit mit Verhandlungs- und Netzwerk-systemen haben. Schon 1980 hatte er gemeinsam mit Teubner (Teubner/Willke 1980) die Anwendung von "reflexivem Recht" und von "dezentraler Kontextsteuerung" vorgeschlagen, weil das die Fähigkeit zu selbständiger Anpassung und Problemlösung der Akteure in den Teilsystemen erhöhe (vgl. auch Teubner/Willke 1984, Teubner 1989).

Während die genannten Autoren, mit der Ausnahme von Böhret, auf umweltpolitische Problemlagen mehr oder weniger partiell zur Begründung der Notwendigkeit kooperativer Handlungsformen des Staates hinweisen, stehen sie bei Ritter (1987) im Zentrum seiner Überlegungen. Er konstatiert deutliche Regelungsgrenzen und Steuerungsdefizite der auf traditionellen Rechtsdogmen und auf einem veralteten Staatsverständnis gründenden Umweltpolitik und führt dafür die seit Ende der sechziger Jahre veränderten Rahmenbedingungen an, unter anderem eine staatskritischere, umweltbewußtere Bevölkerung und die Problematik der früheren Lernstrategie "Versuch und Irrtum" dort, wo es zu irreversiblen negativen Folgen kommen könne. "Gerade die Umweltpolitik ist ein treffendes Beispiel dafür, in welchem Maße sich die Realität geändert hat. Der Staat hat mit der Komplexität und Langfristigkeit der Verhältnisse nicht nur zu rechnen; er muß sie seinerseits mit komplexen und differenzierten Strategien zu steuern versuchen. Dazu braucht er ein sensibles, differenziertes, anpassungsfähiges, für Konsensbildungsprozesse offenes Instrumentarium. Er ist auf die aktive Mitarbeit der gesellschaftlichen Kräfte angewiesen ... (Ritter 1987, S. 936). Die Instrumente werden flexibler sein müssen, und "sie werden mehr Vernetzungen sowohl zwischen Sachbereichen wie zwischen Akteuren herstellen müssen" (ebenda, S. 938), denn "die ordnungsrechtlich orientierte Umweltpolitik 'mit der Pickelhaube' ist an ihre 'natürlichen' Grenzen angelangt" (ebenda, S. 937).

Die umweltpolitologische Forschung, in Sonderheit ihr komparatistischer Zweig (vgl. Jänicke 1996) hat auf die strukturellen Steuerungsdefizite des politisch-administrativen Systems schon frühzeitig aufmerksam gemacht und damit offensichtlich die allgemeine Staatsdiskussion, deren Vertreter zunehmend auf Umweltbeispiele für empirische Plausibilisierungen ihrer Theorien zurückgreifen, angeregt. Denn "nirgendwo werden Widersprüche zwischen einer öffentlichen Problemerkennntnis und staatlichen Gegenmaßnahmen so sichtbar wie im Umweltbereich" (Jänicke 1993, S. 65). Die Defizite und ihre weitreichenden Problemfolgen auch für das politisch-administrative System haben jedoch Gegentendenzen hervorgerufen, in denen es um die Herstellung eines neuen zeitgemäßen Konsenses und die Erschließung von Innovationspotentialen aller beteiligten Organisationen gehe. Dadurch habe sich eine neue "Doppelstruktur" des Staates, gekennzeichnet durch Hierarchie und horizontale Kooperation (im Sinne von Verhandlungslösungen und der Partizipation neuer gesellschaftlicher Kräfte) herausgebildet. In-

samt spreche für den Ausbau von Kooperationsformen im Umweltschutz nicht nur die Steigerung der Fähigkeit zur integrativen Umweltpolitik, sondern ebenfalls der deutliche Zusammenhang zwischen umweltpolitischen Erfolgen und der "Konsensfähigkeit eines Landes" (Jänicke 1993, S. 73).

Als Fazit dieses knappen Überblicks, mit dem gleichwohl intendiert wurde, den kleinsten gemeinsamen Nenner des Standes der Diskussion in der Staats-, Rechts-⁵ und Umweltpolitiktheorie zum hier behandelten Thema wiederzugeben, kann festgehalten werden: Die Vertreter teils sehr unterschiedlicher Theorien teilen mit recht geringen positionsspezifischen Varianzen die Auffassung, daß in der durch massive Umweltgefahren geprägten modernen Industriegesellschaft hierarchisch-interventionistische Steuerung stark an Bedeutung verlieren und neue, partizipativ breiter angelegte Formen der Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft notwendig und bereits stark im Kommen seien. Zu diesen neuen Formen gehören für nahezu alle Autoren auch sogenannte alternative Konfliktregelungsverfahren. Sie werden im folgenden kurz charakterisiert.

3. Alternative Konfliktregelungsverfahren im Umweltbereich

Im Arsenal der Umweltpolitikinstrumente moderner Prägung (vgl. Dente 1995) weist ein Typus besonders große Schnittmengen mit den in der staatstheoretischen Diskussion herausgearbeiteten Anforderungen an problemadäquate, "zeitgemäße" Regelungsinstrumente auf. Es handelt sich – in Anlehnung an den amerikanischen Terminus "alternative dispute resolution" – um sogenannte alternative Konfliktregelungsverfahren, von denen das Mediationsverfahren nach ausländischen Erfahrungen für große, komplexe und von starkem gegenseitigen Mißtrauen der Streitparteien geprägte Umweltkonflikte als besonders erfolgversprechend gilt. Zu diesen Verfahren gehören des weiteren "Konsenskonferenzen", "Politikdialoge", allgemeine Konventionen anstrebende "Branchendialoge", Schlichtungs- und Moderationsverfahren, "Planungszellen", die partizipatorische Rechtsnormentwicklung ("regulatory negotiation") sowie Kombinationsformen der genannten Typen (vgl. Bacow/Wheeler 1984; Dienel 1991; Susskind/Cruikshank 1987; Zilleßen/Barbian 1992).

Sie folgen dem Grundmuster "Konfliktbewältigung durch Verhandlungen".⁶ Das gilt ebenfalls für Mediationsverfahren, an denen zwei oder mehrere Streitparteien freiwillig teilnehmen mit dem Ziel, in einem gesitteten und direkten ("face-to-face") Kommunikationsprozeß ihre Differenzen gemeinsam zu erkunden, Informationslücken zu füllen, Handlungsspielräume auszuloten und über sie zu verhandeln sowie zu einer von allen Teilnehmern entwickelten und getragenen

⁵ Vgl. zur hier nicht weiter berücksichtigten umweltrechtlichen Diskussion für viele Kloefer (1989a); zur ökonomischen Diskussion Schneider/Sprenger 1984; Wicke 1989.

⁶ So der Titel von zwei Sammelbänden, herausgegeben von den Rechtswissenschaftlern Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (1990a, b). Verhandeln ("negotiating") und Aushandeln ("bargaining") gelten als so zentrale Elemente, daß Mediationsverfahren auch kurzweg als durch einen "unabhängigen Vermittler unterstützte Verhandlungsprozesse" (Cormick/Knaster 1986, S. 8) definiert werden.

"Lösung" in Form einer schriftlichen oder mündlichen Vereinbarung zu kommen, die vertragsrechtlich abgesichert werden kann, aber nicht muß. Hierbei werden sie von einer neutralen vermittelnden Person (dem Mediator oder der Mediatorin) unterstützt, deren Hauptaufgabe in der Gestaltung und Durchführung eines fairen Verfahrens liegt, in dem alle für den Konfliktfall relevanten Gruppen – also auch solche, die in förmlichen Verfahren nur schwache oder keine Beteiligungsrechte hätten – durch Personen mit Verhandlungskompetenz repräsentiert sein sollen.⁷

Das Verfahren basiert auf der Annahme, daß Konsense möglich sind und allen Beteiligten dienlicher sein können als Dauerstreit ohne echten Dialog, der zu einem unnötigen Verschleiß von noch vorhandenen Gemeinsamkeiten führt, oder eine Entscheidung durch Gerichte, die primär an juristischen Kriterien, nicht an dem inhaltlichen Kern des Streits ausgerichtet ist. Es läßt Konfliktaustragung zu, allerdings nur in einer Form, die nicht dialogzerstörend wirkt. Wesentlich ist ein zumindest stummes Einverständnis der Teilnehmenden, daß es eine pluralistische Sicht der Dinge geben kann; es werden also unterschiedliche Rationalitäten, Wertsysteme etc. als prinzipiell legitim anerkannt, deren Überzeugungskraft sich allerdings in einem geregelten Wettstreit der Argumente erweisen muß (vgl. für viele Susskind/Cruikshank 1987; Bingham 1986; kritisch: Amy 1987; Holtkamp/Stach 1995).

Die Bezeichnung von Mediationsverfahren als "alternative Konfliktregelungsverfahren" bedeutet nicht – und insofern ist die Terminologie leicht irreführend –, daß sie förmliche Verfahren ersetzen sollen. Sie werden so genannt, weil sie im Unterschied zu diesen Verfahren auf freiwilliger Teilnahme beruhen und die Ergebnisse nicht von vornherein förmlich bindend sind. Sie ergänzen mithin förmliche Verfahren, indem sie vor, nach oder parallel zu ihnen stattfinden.⁸

Bezogen auf die Verbreitung alternativer Konfliktregelungsverfahren ergibt eine Mehrländeruntersuchung⁹, daß Deutschland nach den USA, Kanada und (dem kulturspezifischen Sonderfall) Japan an vierter Stelle liegt und in Europa "die Nase vorn" hat. In allen untersuchten Ländern spielen außerdem "freiwillige Kooperationen" ohne Mediator zwischen Staat und Wirtschaft, Staat und Umweltverbänden, Wirtschaft und Umweltverbänden, wie auch – aber in geringerem Maße – zwischen Akteuren aus allen drei Bereichen eine größere Rolle bei der Lösung von Umweltkonflikten und der Gestaltung umweltrelevanter Vorhaben.

⁷ Vgl. die Diskussion zu den Kriterien, die Mediatoren erfüllen sollten, in dem diesbezüglichen Schwerpunktheft *Negotiation Journal*, Vol. 9, No. 4, 1993.

⁸ Allerdings kann die Trennungslinie zwischen alternativen und förmlichen Verfahren nicht immer strikt gezogen werden; in einigen Fällen gibt es gleitende Übergänge, so beispielsweise dort, wo – wie es z. B. im kanadischen Environmental Assessment Act von 1993 vorgesehen ist – die Option besteht, anstelle eines förmlichen Verfahrens ein Mediationsverfahren zu wählen, dessen zentrale Elemente dann allerdings rechtlich vorstrukturiert sind.

⁹ Die Untersuchung fand im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung, Forschung, Wissenschaft und Technologie (BMBF) geförderten WZB-Projekts "Mediationsverfahren im Umweltschutz" statt. Die von den Kooperationspartnern erstellten Länderberichte und Fallstudien werden im Winter 1996 in einem Sammelband veröffentlicht, Arbeitstitel: "Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries"; im folgenden: Weidner 1996. Vgl. auch Dally/Weidner/Fietkau 1994; Knoepfel 1995a.

Die Entwicklung hin zu kooperativen Interaktionen, in die organisierte Umweltinteressen zunehmend einbezogen werden, ist für Deutschland ein relativ junges Phänomen. Es spiegelt einen Wandel der umweltpolitischen Rahmenbedingungen wider, der es immer schwieriger macht, vollzugsstabile Entscheidungen im Rahmen der etablierten Interessenvermittlungsverfahren zu erzeugen. Von diesem Wandel der umweltpolitischen Rahmenbedingungen handelt das nächste Kapitel.

4. Wandel der Rahmenbedingungen der Umweltpolitik in Deutschland

Vor rund 25 Jahren sind mit verschiedenen Regierungsprogrammen – "Sofortprogramm" von 1970, "Umweltprogramm" von 1971 – und einem umfangreichen Gesetzeswerk die Grundlagen für eine moderne Umweltpolitik gelegt worden. Aus der engen Kooperation von Staatsbeamten (und einigen Politikern) mit den Wirtschaftsverbänden und wissenschaftlichen Experten ging in kurzer Zeit ein für die damalige Zeit anspruchsvolles Umweltpolitikkonzept und -regelungswerk hervor.

Die Dominanz von juristischem Sachverstand unter den beteiligten staatlichen Akteuren und die damals besonders stark ausgeprägte Staatsideologie, die den Staat als gesamtgesellschaftliches Steuerungszentrum auch für die Gestaltung und Kontrolle von Detailfragen in komplexen Politikfeldern für zuständig und fähig hielt, prägten tiefgehend die umweltpolitische Programmik und das Gesetzeswerk. Das Ergebnis war dementsprechend ein hierarchisch-regulativer Umweltpolitikansatz, dessen Steuerungsinstrumentarium überwiegend aus "command and control"-Instrumenten bestand.

Das erklärt aber nicht vollständig das weitgehende Fehlen von ökonomischen und eine breite gesellschaftliche Partizipation ermöglichenden Instrumenten, die durchaus im Rahmen einer regulativen Politik einsetzbar sind: Das war offensichtlich der Preis, der für die Einbindung von wirtschaftlich-technischem Sachverstand und für einen raschen Konsens wirtschaftlicher und gewerkschaftlicher Interessenverbände in der Programmbildungsphase zu zahlen war (vgl. Müller 1986; Schmidt 1992, S. 157ff.; Weßels 1989). Die in der Geburtsphase der modernen Umweltpolitik agierende "große umweltechnokratische Reformkoalition" einigte sich auf ein Umweltpolitikkonzept, dessen Kernelemente (bürokratisch-regulativ, medial-selektiv, kurativ, "entsorgungstechnisch") bis zum heutigen Tage wirksam sind und innovative Reaktionen auf neue Problemkonstellationen behindern, wodurch u.a. Umweltschutzmaßnahmen immer kostspieliger werden.

Gleichwohl hat in einem teils sehr konflikthaften und stark politisierten Prozeß eine kontinuierliche Veränderung des Politikansatzes stattgefunden, die aus ökologischer Perspektive mit so erheblichen qualitativen Verbesserungen verbunden ist, daß von einem umweltpolitischen Paradigmenwandel gesprochen werden kann (vgl. zum folgenden Jänicke/Weidner 1996; Weidner 1995). Er geht von der zu massiven Problemverschiebungen führenden "Verdünnungs- und Verteilungsphilosophie" aus und führt schließlich zu einer intensiven "technischen Entsorgungs-

strategie", in der innovative und kurz- bis mittelfristig hoch wirksame Abscheide- und Reinigungstechniken ("end-of-pipe treatment") entwickelt werden. Seit Mitte der achtziger Jahre zeichnet sich die Phase der "ökologischen Modernisierung" ab, in der integrierte Umwelttechniken, präventive Maßnahmen, Ressourcenschonung und ökologische Produkt- und Produktionsgestaltung die Umweltpolitik, vor allem aber die gesellschaftliche Umweltdiskussion zu prägen beginnen.

Mit dem "Paradigmenwandel" waren gleichzeitig wesentliche Veränderungen der umweltpolitischen Akteurskonstellationen und der ökologischen Problemlage verbunden. Waren es anfänglich primär Interaktionen zwischen Staat und Wirtschaft, die auf eine rasche Beseitigung regional massierter Belastungen abzielten, sind heute zusätzlich nicht-staatliche Umweltorganisationen und "grüne Unternehmen" daran beteiligt, nachhaltige Umweltstrategien zu entwickeln, auf die politische Agenda zu bringen und in die Praxis zu überführen. Das "eiserne Dreieck" des Nachkriegskorporatismus (Staat – Industrie – Gewerkschaften) wandelt sich im Umweltbereich allmählich zu einem "grünen Dreieck" (vgl. auch Knoepfel 1993, 1994), in dem sich außerdem zunehmend bi- und multilaterale Formen der kritischen Kooperation zwischen Staat, Industrie (insbesondere "grüne Unternehmen"¹⁰) und Umweltorganisationen entwickeln, was durch die Herausbildung eines ökologieorientierten "esprit de corps" in Teilen des politisch-administrativen Systems und im konventionellen Unternehmensbereich gefördert wird.

International vergleichende Untersuchungen (Jänicke/Weidner 1995, 1996; Jänicke 1996) zeigen, daß in Deutschland einer der dynamischsten umweltpolitischen Kapazitätsbildungsprozesse stattgefunden hat, definiert als die Entwicklung von Anzahl, Stärke, Kompetenz und Kooperationsfähigkeit staatlicher und nicht-staatlicher Proponenten von Umweltinteressen, die Qualität der sie begünstigenden institutionellen Infrastruktur und ihrer Zugangsmöglichkeiten zu umweltrelevanten Informationen sowie ihrer instrumentellen und kognitiven Fähigkeiten, diese Informationen konzeptuell und strategisch einzusetzen. Insgesamt kann seit Ende der achtziger Jahre von der Existenz eines im internationalen Vergleich überaus soliden ökologischen Wissens- und Institutionsfundaments der Gesellschaft gesprochen werden.

Der Paradigmenwandel wurde nicht nur durch den gesellschaftlichen Wertewandel und die erfolgreiche politische Thematisierung gesellschaftlicher Umweltansprüche und -ängste durch die Umweltbewegung, durch die aufgrund erstarkender grün-alternativer Parteien zunehmend von Umweltthemen beeinflussten parteipolitischen Konkurrenzen und eine gleichermaßen kritische wie extensive Medienberichterstattung gefördert, sondern auch durch sichtbar werdende Grenzen der Problemlösungsfähigkeit des technischen Entsorgungsansatzes und dessen Hauptkomponenten: hierarchische, auf begrenzter Kooperation beruhende staatliche Steuerung und additive Umwelttechniken.

¹⁰ Hierunter sind umweltbewußte Unternehmen und ihre Organisationen zu verstehen, die ihre Unternehmenspolitik nach ökologischen Kriterien gestalten und oftmals "ökologische Pioniere" bei der Entwicklung und Durchsetzung von umweltschonenden Produktionsverfahren und Produkten sind. In Deutschland haben diese Unternehmen bereits ihre eigenen Interessenverbände gegründet (future, B.A.U.M., UnternehmensGrün); vgl. Jänicke/Weidner 1995, 1996; Schmidheiny 1992; Shrivastava 1992; Smith 1993).

Es sind vor allem soziale und ökonomische Grenzen, an die der technische Entsorgungsansatz stößt. Die ständig notwendige Steigerung von Reinigungsleistungen ist in aller Regel mit überproportionalen Kostenanstiegen und – zumindest langfristig – oftmals mit Problemverschiebungseffekten verbunden (vgl. SRU 1994; Umweltbundesamt 1995). Sozial vermittelte Grenzen entstehen aufgrund neuer Umweltpolitikaufgaben, einschließlich der "globalen Umweltherausforderungen", die mit bloßen technischen Lösungen und mittels hierarchisch anordnender Steuerung nicht bewältigbar sind: Die Bürgeropposition gegen riskante großtechnische Anlagen, z. B. Müllverbrennungsanlagen, treibt die politischen und ökonomischen Kosten rapide in die Höhe, was in Zeiten knapper öffentlicher und privater Mittel und labiler parlamentarischer Mehrheiten eine harte Durchsetzungsstrategie besonders unattraktiv – und aufgrund der Konfliktfähigkeit der organisierten Umweltbewegung wenig aussichtsreich – macht.

In vielen Umweltpolitikfeldern sind Staat und Industrie zudem in wachsendem Maße auf Informationen und die Kooperationsbereitschaft von vielen Einzelindividuen, gesellschaftlichen Gruppen und Unternehmen angewiesen. Das läßt sich nicht "herbeibefehlen". Müllseparierung durch die Haushalte, der Kauf von mit dem "Umweltengel" ausgezeichneten Produkten, kommunale Aktionsprogramme zur Reduktion der globalen Umweltbelastung (sogenannte "Agenda 21"-Aktivitäten) sind einige wenige Beispiele von vielen möglichen. Die umweltpolitische Notwendigkeit einer kräftigen Förderung der Intra- und Interpolitikintegration (vgl. Knoepfel 1995b), auch um den volkswirtschaftlich sinnvollen Weg der Ökologisierung von umweltrelevanten Politikbereichen (besonders der Energie-, Landwirtschafts- und Verkehrspolitik) beschreiten zu können, erfordert (vom Staat aus gesehen) gleichfalls nach "innen und außen" gerichtete kooperative Instrumente: Nicht nur gesellschaftliche Gruppen mit oftmals großem Verweigerungspotential gegenüber staatlichen Direktiven, sondern auch die vielen, von starken Eigeninteressen geleiteten und relativ autonomen Spezialbürokratien des fragmentierten politisch-administrativen Systems müssen im Rahmen einer ökologischen Modernisierungspolitik viel stärker als unter den alten Umweltpolitikparadigmen zur Eigeninitiative und zu koordinierten Handlungen animiert werden. Und es ist bekannt, wie schwierig gerade die Koordination innerhalb einer heterarchischen Staatsverwaltung ist.¹¹

Es reichen, das sollte mit der knappen Darstellung einer inzwischen weitgefächerten sozialwissenschaftlichen Diskussion zum im letzten Jahrzehnt stattgefundenen Wandel der umweltpolitischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland gezeigt werden, bloße, sozusagen im System verbleibende Verbesserungen des konventionellen Regelungsinstrumentariums offensichtlich nicht mehr aus, um bestehende Konfliktlagen auf Dauer wirksam zu reduzieren und die drängenden neuen Aufgaben mit guten Erfolgsaussichten und verkraftbarem Finanzaufwand in Angriff zu nehmen. Die erforderlichen tiefgreifenden Änderungen finden nicht nur

¹¹ Ein erheblicher Teil der Vollzugsdefizite im Umweltschutz wird beispielsweise auf Konkurrenzen, fehlende Abstimmung und gezielte Obstruktion innerhalb der öffentlichen Verwaltung zurückgeführt. Inter- und Intrapolitikintegration ist in allen politischen Gebieten eine äußerst schwierige Aufgabe (vgl. Weaver/Rockman 1993, S. 456), ganz besonders gilt dies für die politische "Querschnittsaufgabe Ökologie" (vgl. Knoepfel 1993, 1995b). In den USA reüssieren Mediationsverfahren aus diesem Grunde gerade innerhalb des politisch-administrativen Systems (vgl. ACUS 1995; Fiorini 1991).

wegen der "natürlichen Trägheit" von öffentlichen Institutionen und Rechtssystemen langsam statt, sondern auch deshalb, weil die etablierten Instrumente in ein gewachsenes wirtschaftlich-bürokratisches Netzwerk eingebettet sind, für dessen Eigeninteressen sie durchaus funktional sind. Dieses Netzwerk wird üblicherweise als "ökologisch-industrieller Komplex" beschrieben (vgl. auch Benninghoff/Joerchel/Knoepfel 1996). Es überlagert sich spannungsreich und partiell konkurrierend mit einem durch den Wandel der Rahmenbedingungen entstehenden neuen Umweltpolitiknetzwerk, in das organisierte Umweltinteressen und andere Proponenten einer ökologischen Modernisierungspolitik einbezogen sind. Das führt zu eigentümlichen Rationalitätsbrüchen im staatlichen Umweltpolitikansatz¹² und zu Schwierigkeiten beim Einsatz neuer Umweltpolitikinstrumente, die in einem gewissen Maße politökonomisch erklärt werden können.

5. Entstehung des industriell-bürokratischen Umweltpolitiknetzwerks

Die spezifische Akteurs- und Interessenkonstellation in der Geburtsphase der modernen Umweltpolitik hat das "umweltpolitische Paradigma", den Problemlösungsansatz und -regelungsmodus für lange Zeit geprägt. Folge war das im Vergleich zu vielen anderen Ländern außerordentlich dynamische Entstehen eines industriellen Umweltschutzproduktionszweiges, der in Verbindung mit dem Aufbau eines staatlichen Regelungssystems, das überwiegend mit technischen Detailregelungen im Rahmen eines Stand-der-Technik-Ansatzes und in der Form hierarchisch-imperativer Steuerungsmittel operierte, sich zu einem "ökologisch-industriell-bürokratischen Netzwerk" entwickelte.

Das wirtschaftliche Segment dieses Netzwerks besteht aus einer Vielzahl mittelgroßer und großer Unternehmen, die sich partiell oder vollständig auf die Produktion von Umwelttechniken spezialisiert haben. Es ist ein außerordentlich dynamischer Wirtschaftsfaktor, mit jährlichen Wachstumsquoten zwischen 6 und 8 Prozent und günstigen Entwicklungsprognosen sowie guten beschäftigungspolitischen Perspektiven (vgl. BMU 1995; OECD 1993; auch Wirtschaftswoche Nr. 19 v. 2.5.1996, S. 110ff.).

Dieser expandierende Umwelttechnikmarkt, üblicherweise als Beleg für eine erfolgreiche staatliche Umweltstrategie angeführt, wird aus umweltpolitologischer Sicht problematisiert, und das schon seit langem. Bereits Anfang der siebziger Jahre wurde auf der Grundlage politökonomischer, kapitalismuskritischer Analysen und Theoreme die Entwicklung einer expandierenden Umweltschutzindustrie erstaunlich treffend prognostiziert – und aus ökologischer Sicht kritisiert (vgl. Gellen 1972). Ronge etwa erwartete das Entstehen einer sich zunächst (kurzfristig) funktional ergänzenden und profitablen "Doppelproduktion": Einerseits gehe die Produktion

¹² Insgesamt zeichnet sich die Umweltpolitik der Bundesregierung gegenwärtig durch eine eigentümliche Widersprüchlichkeit aus. Sie greift gleichzeitig auf veraltete und moderne, wegweisende Umweltpolitikkonzepte zurück, sie öffnet die formalen und informalen Verfahren für organisierte Umweltinteressen und kappt zugleich bestehende Beteiligungsrechte, sie stimuliert und bremst also abwechselnd das inzwischen erheblich angewachsene Modernisierungspotential in Wirtschaft und Gesellschaft.

von Umweltschäden weiter, sie müsse das sogar, andererseits setze die staatlich geregelte Produktion von Umweltschutzgütern ein. Das sei aber zeitlich nur begrenzt durchhaltbar, "weil die objektive Begrenzung von Ressourcen immer spürbarer wird. Durch diese Umweltschutzstrategie verschieben sich bestenfalls die Probleme in andere Ressourcenbereiche" (Ronge 1978, S. 39). Er wies auch auf die zentrale Rolle des Staates als Stimulant und Garant dieser Problemmanagementform und auf die finanziellen Grenzen einer wesentlich kompensatorischen Politik hin, wodurch eine "latente Krise" entstehe.¹³

In der Folge hat Jänicke einen über den Umweltpolitikbereich hinausgehenden Erklärungsansatz entwickelt, der zeigen soll, wie "das Industriesystem systematisch Probleme erzeugt, deren Kosten der Allgemeinheit zufallen" und diese zu einer "Quelle weiteren Wachstums" mache (Jänicke 1979, S. 7). Ermöglicht werde das durch eine spezifisch "industriell-bürokratische Symbiose gerade bei der Abwehr von industriegesellschaftlichen Problemen", in deren Rahmen eine weitgehende Monopolisierung der Problem- und Zieldefinition gelungen sei. Die Rolle des Staates bestehe in infrastrukturellen und regulativen Leistungen für das Wirtschaftssystem sowie im Management der externen Effekte des Wirtschaftsprozesses. Der daraus folgende Funktionsgewinn werde in bürokratischer Form realisiert, insofern nähmen die Bürokratisierungstendenzen zu. Die damit verbundenen unwirtschaftlichen Problemregelungsmodi haben den Effekt, "die ökonomische Basis ... der 'Wohlfahrtsstaaten' zu beeinträchtigen" (ebenda, S. 13). Diese Tendenz zu einer teuren Symptombekämpfung in Form bürokratischer, entsorgungsorientierter Umweltregelungen und industrieller Entsorgungsproduktion habe, so Jänicke in einem späteren Aufsatz von 1993, eine fatale Konsequenz: "Es werden Interessen institutionalisiert, denen an der Dauerhaftigkeit der Problemursache gelegen sein muß. In dieser Struktur findet Politik höchst selten ... ein erfolgreiches Ende durch ursächlich wirkende Maßnahmen." (Jänicke 1993, S. 65).

Das Beziehungsmuster dieses Netzwerks, das sich parallel mit der Entwicklung des "ökologisch-industriellen Komplexes" in den siebziger Jahren ausbildete und bis heute noch besteht, stellt sich wie folgt dar: Beteiligt sind auf der "Arbeitsebene", d.h. bei der alltäglichen Programmgestaltungs-, Regulierungs- und Vollzugsarbeit, die für den Umweltschutz zuständigen Teilbürokratien, Umweltexperten der großen Unternehmen und ihrer Fach- und Interessenverbände sowie Wissenschaftler mit einem technikzentrierten Problemlösungsansatz aus etablierten Institutionen. Innerhalb des Netzwerkes gibt es zahlreiche "Knotenpunkte", etwa die verschiedenen Staatsebenen zusammenführende Koordinationsgremien (Bund-Länder-Arbeitsgruppen; Interministerial-Ausschüsse) oder sachgebietsspezifische (teils parastaatlich organisierte) Verbände und Ausschüsse (etwa Normierungsgremien, VDI-Kommissionen). Ausgeschlossen waren lange Zeit Umweltorganisationen und explizit "umweltengagierte", gegenüber dem bestehenden Umweltregelungsansatz ausgesprochen kritische Wissenschaftler, ganz zu Beginn auch primär öko-

¹³ Auf die "doppelte Abhängigkeit der modernen Staatsbürokratie" und gesellschaftliche Rationalitätsverluste bei der Erzeugung eines "künstlichen Marktes" durch Reinhaltungsvorschriften des Staates, "auf dem von den verschmutzenden Industrien Reinhaltungseinrichtungen nachgefragt werden müssen, die von anderen Industrien hierfür produziert und angeboten werden", wies auch Grauhan (1975, S. 54, 58) hin.

logisch ausgerichtete Wissenschaftler, wie Normbildungsanalysen gezeigt haben (vgl. Knoepfel/Weidner 1980; Winter 1986; Wolf 1986).

Dieses Umweltpolitiknetzwerk blieb, trotz teilweise erheblicher interner Konfliktsituationen aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen oder wechselseitiger Versuche einiger Akteursgruppen, ihre Einflußdomäne (beispielsweise durch umweltrechtliche Vorstöße) in einer Weise auszudehnen, die von anderen als Schaffung struktureller Nachteile bekämpft wurde, über längere Zeit sehr stabil und war in einigen Umweltschutzgebieten relativ erfolgreich (vgl. OECD 1993). Die für die Stabilität und den Erfolg des industriell-bürokratischen Netzwerkes maßgeblichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich aber, wie beschrieben, in den letzten Jahren entscheidend geändert. Im folgenden werden wesentliche Veränderungen bei den umweltpolitischen Hauptakteuren zur Begründung der These beschrieben, daß sich ein paradigmatisch neues und hinsichtlich der Akteursgruppen erweitertes Netzwerk gebildet hat, das sich mit dem alten Netzwerk teils verkoppelt, teils mit ihm konfligiert. Dieses neue Netzwerk zeichnet sich durch größere Kooperationsmöglichkeiten der Netzwerkakteure aus, weil ihre Kooperationsfähigkeiten gewachsen sind. Das trifft sich günstig mit dem im Zuge der Realisierung einer "nachhaltigen Entwicklung" steigenden Kooperationsbedarf in der Umweltpolitik.

6. Die umweltpolitischen Hauptakteure: Wandel durch Annäherung

Für den umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß sind aus handlungszentrierter Sicht diejenigen kollektiven Akteure besonders relevant, die aufgrund ihrer überwiegen- den Interessen, Zuständigkeiten, Ziele, Positionen und Ressourcen auf die Gestaltung der Umweltpolitik wesentlich Einfluß nehmen und die öffentliche Meinung zu Umweltfragen prägen. Das sind vor allem politisch-administrative Institutionen, politische Parteien, Unternehmen und ihre Organisationen sowie die organisierte Umweltbewegung.¹⁴

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, ob es bei ihnen Veränderungen institutionell-organisatorischer und personeller Art, ihres spezifischen Eigeninteresses und des handlungsorientierenden Umweltparadigmas gegeben hat, die das Beziehungsmuster zwischen ihnen beeinflussen.

(1) Politisch-administratives System

Seit Beginn der modernen Umweltpolitik haben sich die handlungsleitenden formalen und informellen Ziele in den Umweltbehörden schrittweise ökologisiert. In den Anfangsjahren überwog in den Behörden ein traditionelles Naturschutz- und Gesundheitsverständnis von Umwelt-

¹⁴ Daneben spielen weitere kollektive Akteure eine wichtige Rolle; bezogen auf eine aktive und permanente Einmischung in den umweltpolitischen Konflikt- und Konsensprozeß, um eigene Ziele durchzusetzen, ist sie gleichwohl erheblich weniger entscheidungsrelevant. Das gilt für die Kirchen, Gewerkschaften, wissenschaftlichen Einrichtungen und die Medien. Ihre faktische Bedeutung im Umweltpolitikprozeß variiert relativ zum Ausmaß ihrer ideellen und materiellen Unterstützung der Hauptakteursgruppen.

fragen oder – besonders in den Gewerbeaufsichtsämtern, Wasserwirtschaftsämtern und ähnlichen Fachbehörden, die häufig den Vollzug von Umweltgesetzen übertragen bekamen – es herrschte ein hygienisch-technisches Problemverständnis vor (vgl. Hartkopf/Bohne 1983; Hartkopf 1986; Hucke/Ullmann 1980; Müller 1986; Ullmann/Zimmermann 1982; Wey 1982 auch zum folgenden). Auf den höheren Behördenebenen wurden Umweltaufgaben oftmals in bestehende Administrationen implantiert, deren Hauptaufgaben nur eine lockere (Gesundheitsadministration) oder sogar eine eher konträre Beziehung (Landwirtschaft, Verkehr, Wirtschaft) zum Umweltschutz hatten. Deren professioneller Ansatz und Klientelbezüge, die sich in einem langen Zeitraum herausgebildet hatten, schlugen auf Art und Weise der Regelung der neuen Umweltaufgaben durch. Etliche der Behörden behandelten die ihnen zugewiesene Aufgabe wie ein ungeliebtes Kind, was unter anderem zu den in den siebziger Jahren viel diskutierten "Vollzugsdefiziten" beitrug (Mayntz et al. 1978). Die neu sich formierenden Umweltinteressengruppen waren diesen Behörden eher suspekt. Auf der Regierungsebene war eine Vielzahl von Ministerien mit Umweltaufgaben betraut, die Hauptaufgaben und die Federführung wurde dem Bundesministerium des Inneren übertragen. Beamte in den mittleren und höheren Hierarchien mit technischer, ökonomischer oder sozialwissenschaftlicher Ausbildung waren auf der Bundesebene eine Seltenheit. Mit Ausnahme einiger Einzelpersonen und des Umweltbundesamtes hatte die deutsche Umweltverwaltung den Ruf, im administrativen Alltagshandeln und in Konfliktfällen wirtschaftliche Interessen zu begünstigen. Was allerdings aufgrund rechtlicher Vorgaben, etwa dem Prinzip der wirtschaftlichen Vertretbarkeit, nahezu unvermeidbar war.

Auf der Vollzugs- und der Normformulierungsebene gab es intensive Kooperationen mit den wirtschaftlichen Regelungsadressaten und ihren Interessenverbänden. In zahlreichen Spezialgremien waren staatliche und wirtschaftliche Experten mit der Entwicklung einer breiten Palette von Umweltstandards in sogenannten untergesetzlichen Regelungen befaßt, die trotz ihrer technisch-juristischen Anmutung den umweltpolitischen Gesamtansatz prägten und die rechtlichen Interventionsmöglichkeiten von Drittbetroffenen und Umweltinteressengruppen begrenzten. Das führte insgesamt zu einer starken Begünstigung wirtschaftlicher Interessen in allen Bereichen der Umweltpolitik: Es bildete sich so etwas wie ein rechtlich-technisches Normierungs- und umweltpolitisches Interpretationskartell heraus, zu dem explizit gesellschaftliche Umweltinteressen vertretende Organisationen oder exponiert-engagierte Umweltwissenschaftler so gut wie keinen Zugang hatten. Selbst in die im Rahmen des nationalen Gesetz- und Verordnungsgebungsprozesses stattfindenden Anhörungsverfahren wurden sie selten und nur in begrenztem Maße als "beteiligte Kreise" einbezogen (vgl. für viele Müller 1986; Wolf 1986).

Kurzum: Die Art der institutionellen Organisation der Umweltpolitik, das vorherrschende technokratisch-wirtschaftsbezogene Umweltschutzleitbild und Merkmale des Umweltpersonals verstärkten die Orientierung auf den Wirtschaftsbereich als eigentliche Klientel der Umweltadministration. Umweltinteressen vertretende Gruppen, sowohl die sich erst allmählich formierenden speziellen Umweltverbände als auch die zahlreichen Bürgerinitiativen, galten als ohne rechtes Augenmerk für wirtschaftliche Notwendigkeiten und mit nur geringer Sachkompetenz ins Verwaltungshandeln intervenierende Störfaktoren.

Dieses Beziehungsmuster und Aufgabenverständnis änderte sich im Verlauf der Zeit in wichtigen Bereichen grundlegend. Neben externen Entwicklungen (gestiegener gesellschaftlicher Anspruchs- und Handlungsdruck, Entstehen fachlich kompetenter Umweltinteressengruppen, globaler Bedeutungsanstieg der Umweltpolitik etc.) sind interne Veränderungen hierfür maßgeblich. Letztere haben das Kooperationspotential zugunsten von genuinen Umweltinteressen beträchtlich erweitert. Es fand ein intensiver institutioneller Ausbau- und Differenzierungsprozeß im Umweltbereich auf allen staatlichen Ebenen statt, durch den eine eigenständige, expandierende, hochspezialisierte und zunehmend "selbstbewußtere" Umweltbürokratie entstand. In sie hielt ein neuer Mitarbeitertyp Einzug: in internen und externen Ausbildungsgängen auf Umweltschutz spezialisierte, jüngere und teils hochmotivierte Experten, sozialisiert in einem "ergründenden" gesellschaftlichen Klima. Gesellschaftliches Umweltengagement in Bürgerinitiativen oder Umweltorganisationen vor (und zunehmend auch nach) dem Eintritt in die Umweltbehörden ist keine Seltenheit mehr, wenngleich dies innerhalb der Hierarchie nur selten karrierefördernd wirkt (vgl. SRU 1996, S. 240).¹⁵

Die Aversionen gegen Umweltorganisationen haben auch in den anderen, mit der Umweltpolitik üblicherweise konkurrierenden Behörden abgenommen. "Spiegelreferate", früher eher als Frühwarn- und Abwehreinrichtungen konzipiert, gehen jetzt mitunter "proaktiv" an Umweltaufgaben heran, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen. Man kommt hin und wieder aus legitimatorisch-symbolischen, teilweise aber auch aus sachlich-rationalen Gründen (Anzapfen von Fachkompetenz) nicht umhin, wichtige Gutachtenaufträge zu brisanten Fragen an Organisationen zu vergeben, die der Umweltbewegung nahestehen, wie es z. B. das Bundeswirtschaftsministerium zu Fragen eines "Kernenergieausstiegs" getan hat. Und zur wissenschaftlich außerordentlich aufwendigen Klärung der Leukämiefälle im Umkreis des Kernkraftwerks Krümmel (Schleswig-Holstein) wurde das Öko-Institut Darmstadt einbezogen.¹⁶

Die Gesamttendenz im politisch-administrativen System hat sich zugunsten des Umweltschutzes entwickelt. Sie verstärkte sich mit den Wahlerfolgen grüner Parteien, die nun direkten Einfluß auf Stellenbesetzungen und Handlungsprogramme in staatlichen Institutionen nehmen konnten, besonders dort, wo sie an der Exekutive beteiligt waren. In bisher acht Landesregierungen sind oder waren grüne Parteien Koalitionspartner. Es gibt wohl kein anderes Land, mit der Ausnahme der USA vielleicht, in dem so viele Spitzenpositionen der Umweltverwaltung auf allen Staatsebenen von Personen aus "grünen Organisationen" (Parteien und Verbänden) eingenommen werden wie in der Bundesrepublik. Das alles ermöglichte und erforderte – denn einseitig interessenbegünstigendes informales Verwaltungshandeln braucht ein gewisses Maß an inneradministrativ sichergestellter Intransparenz – eine größere Distanz zu den wirtschaftli-

¹⁵ Günstiger sieht es diesbezüglich in den neuen Bundesländern aus. Hier sind in der Wendezeit "enge personelle Verbindungen zwischen Umweltverwaltungen und Umweltverbänden entstanden", ehemalige Umweltverbandsmitglieder sind bevorzugt in die Umweltverwaltungen gegangen "und bilden dort personelle Brückenköpfe zwischen Verwaltung und Verbandsumweltschutz" (SRU 1996, S. 229).

¹⁶ Trotz dieser positiven Tendenzen bleibt richtig, daß in den für eine nachhaltige Entwicklung besonders wichtigen Bereichen Verkehr, Energie und Landwirtschaft strukturell wirkende Umweltmaßnahmen kaum erfolgt sind und die hierfür zuständigen Administrationen solche Maßnahmen bisher im Interesse ihrer Klientel erfolgreich verhindern oder abschwächen konnten.

chen Regelungsadressaten und verbesserte die Voraussetzungen für konstruktivere Beziehungen zur organisierten Umweltbewegung.

(2) Politische Parteien¹⁷

Die etablierten politischen Parteien bildeten hinsichtlich der systematischen Befassung mit und Rezeption von Umweltpolitikfragen im Vergleich zu anderen großen Gesellschaftsverbänden das Schlußlicht. Erst als eine breite und konfliktreiche gesellschaftliche Auseinandersetzung stattfand, eine Vielzahl von Bürgerinitiativen im Rahmen einer aktivistischen Umweltbewegung entstanden war und veränderte Wählerpräferenzen zu Stimmenverlusten zunächst auf kommunaler und Landesebene führten, wurden ausgefeiltere Umweltprogramme entwickelt.¹⁸

Zahlreiche aus der Umweltbewegung hervorgegangene grüne, bunte und alternative Vereinigungen schlossen sich 1980 zur Grünen Partei zusammen. Sie verstand sich – und agierte zunächst (mit wenigen Ausnahmen auf der regionalen Ebene) auch so – als ökologische Fundamentalopposition, die primär durch außerparlamentarische Aktionen einen radikalen Wandel des Gesellschaftssystems herbeiführen wollte. Auf der kommunalen und der Landesebene hatten grüne Vereinigungen, später die Grüne Partei bemerkenswerte Wahlerfolge erzielt, 1983 zog sie in den Bundestag ein. In den achtziger Jahren kam es unübersehbar zu einer Pragmatisierung und größeren Distanz zur Umweltbewegung. Sie entwickelte sich insofern immer mehr zu einer normalen Systempartei, als der Umweltschutz zwar weiterhin Schwerpunkt, aber nicht mehr alleiniges und unter allen Umständen dominierendes Ziel der Programmatik und des Parteihandelns blieb. Die Grünen wurden in zahlreichen Fällen Koalitionspartner in Regierungen oder entsprechenden Institutionen auf der Landes- und Kommunalebene, in einigen wenigen Fällen koalitierten sie auf der kommunalen Ebene sogar mit der CDU. Ihre Entradikalisierung und Parlamentarisierung sowie die programmatische Entwicklung weg von einer "Ein-Punkt-Partei" ermöglichte normale Beziehungen zu zentralen gesellschaftlichen Interessengruppen – Beziehungen, die von den Grünen selbst in den letzten Jahren nachdrücklich vorangetrieben werden (Hrbek 1994, S. 2216). Auf dem Feld der Umweltpolitik hat sich die grüne Partei eine beachtliche Kompetenz erworben, so daß sie für die Wirtschaft (wie schon länger für Kirchen und Gewerkschaften) und für umweltbezogene Fachgremien ernstgenommene Gesprächspartnerin geworden ist. Die parteipolitische Konkurrenz um ökologische Themen hat die Tendenz verstärkt, nicht nur, wie das inzwischen auch die anderen Parteien tun, große ökologische Forderungen zu erheben, sondern unter den gegebenen ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen realisierbare und sozialverträgliche Programme und Projekte zu entwickeln (vgl. Raschke/Nullmeier 1995).

¹⁷ In diesem Abschnitt wird weitgehend auf einzelne Literaturhinweise verzichtet. Vgl. zum Themenfeld "politische Parteien und Umwelt" Malunat 1987; Hrbek 1994; Raschke 1993; Raschke/Nullmeier 1995; Müller-Rommel 1993; die einschlägigen Beiträge in Süß 1991.

¹⁸ War es zunächst die FDP, die sich als Umweltpartei profilierte, zogen später die anderen Parteien nach und überholten die FDP schließlich in ökologischer Programmatik und entsprechenden parteipolitischen Aktivitäten. Das gilt besonders für die SPD, die aufgrund ihrer umweltpolitischen Rückständigkeit stark unter parteiinternen Konflikten und Wählerstimmenverlusten zu leiden hatte. Sie avancierte schließlich zur "Programmpartei der ökologisch-sozialen Marktwirtschaft" (Ueberhorst 1995, S. 36).

Seit den achtziger Jahren ist der Umweltschutz in den wichtigen politischen Parteien zu einem programmatischen und institutionellen Schwerpunkt geworden, der inzwischen bei allen im Prinzip unter dem Leitbild einer ökologischen Modernisierung der Industriegesellschaft steht. Die "großen" Umweltthemen ähneln sich inzwischen in allen Parteien, unüberbrückbare Differenzen gibt es eigentlich nur noch zu Fragen der Kernenergienutzung; möglicherweise hat die Gentechnologie Chancen, zu einem vergleichbaren Konfliktfeld zu werden. Um die Bedeutung des Umweltschutzes an sich gibt es kaum noch Streit in und zwischen den Parteien, dafür eine derzeit an Schärfe gewinnende Diskussion, wie schnell und in welchem Umfang das Ziel einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung realisiert werden kann. In allen Parteien ist überdies unter ihren Umweltexperten eine wachsende Präferenz für flexible und kooperative Instrumente feststellbar.

(3) Unternehmensbereich

Die gesellschaftlichen und umweltpolitischen Rahmenbedingungen haben sich besonders ab den achtziger Jahren zuungunsten von Unternehmen und Branchen entwickelt, deren Produkte und Produktion die Umwelt überdurchschnittlich belasten (vgl. Leitschuh-Flecht/Burmeister 1994). Im Zuge der Debatte zu den globalen ökologischen Konsequenzen der Industriegesellschaft wächst die Kritik außerdem selbst an solchen Unternehmen, die in großem Umfang in technische Problemlösungen investieren, da deren ökologische Nachhaltigkeit bezweifelt wird.

Mobilisierungsfähige und sachlich kompetente Umweltorganisationen, hohes gesellschaftliches Umweltbewußtsein, verbunden mit starkem Mißtrauen gegenüber dem ökologischen Verantwortungsbewußtsein im Wirtschaftsbereich, zahlreiche umweltengagierte "Gegenexperten" im Wissenschaftssystem und in den der Umweltbewegung nahestehenden Institutionen, spektakuläre und rufschädigende Umweltbelastungsfälle und "schleichende Katastrophen" (Waldsterben, Artenrückgang, Grundwasserbelastung etc.), alarmbereite Massenmedien, unkonziliantere Umweltbehörden und erhöhte rechtliche Risiken und Pflichten (Umwelthaftungs-, Umweltinformationsgesetz sowie allgemein Gesetze, die wie beispielsweise das Kreislaufwirtschaftsgesetz die justitiable Verantwortlichkeit für ökologische Folgeschäden weit über das eigentliche Produktionsgeschehen hinaus verlagern) und die Internationalisierung der Umweltpolitik sind einige Stichworte hierzu. Die "umweltpolitische Verwundbarkeit" hat auch für Unternehmen zugenommen (Jänicke/Weidner 1995), deren Aktivitäten zwar rechtskonform sind, aber von Anspruchsgruppen im weiten Sinne ("stakeholder") als umweltproblematisch angesehen werden: Organisierte und spontane Käuferboykotts und sonstige Protestaktionen, verbunden mit größeren ökonomischen oder Imageverlusten, hebeln Schutzgarantien behördlicher Genehmigungen aus. Die Unternehmen sind überdies nicht gegen Druck aus den eigenen Reihen gefeit: Es häufen sich die Fälle, in denen Unternehmen aus den unterschiedlichsten Motiven heraus von Vorproduzenten, Zulieferern und Abnehmern umweltbezogene Maßnahmen verlangen, die manchmal weit über das rechtlich Erforderliche hinaus gehen.

Diese Faktoren und Entwicklungen können erklären, weshalb es im Rahmen der konventionellen Entscheidungsverfahren und mit dem bestehenden Handlungsinstrumentarium generell schwie-

riger geworden ist, ökonomische gegen ökologische Interessen durchzusetzen und, soweit das gelingt, diese Ergebnisse unangreifbar zu machen.¹⁹ Es bleibt aber offen, ob das die Bereitschaft und Fähigkeit zur Kooperation mit anderen Umweltakteuren erhöht. Hierfür können wirtschaftsinterne organisatorische, personelle und motivationale Veränderungsprozesse eine geeignete Erklärungsbasis bieten. An dieser Stelle können zu diesem komplexen Thema nur einige Tendenzen aufgezeigt werden.

Umweltschutz wird im Unternehmensbereich schon lange nicht mehr als eine lästige Nebenpflicht eingestuft. Die Wirtschaft insgesamt, besonders ihre zentralen Verbände, akzeptieren inzwischen den Umweltschutz als ein systemimmanentes Element wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse, immer mehr sogar im Rahmen des Konzepts eines ökologisch orientierten Strukturwandels (vgl. Weise 1988, S. 65).²⁰ Den starken Bedeutungsgewinn des betrieblichen Umweltschutzes ab Mitte der achtziger Jahre belegen zahlreiche Studien (vgl. für viele Freimann/Hildebrandt 1995).

So zeigt Antes (1995, S. 21ff.) anhand einer umfassenden Unternehmensbefragung im Zeitraum 1989–1990 eine grundsätzlich positive Einstellung des Managements zum Umweltschutz auf. Etwa die Hälfte der befragten Unternehmen gab an, Umweltschutz sehr stark bis stark in die Ausbildung und betriebliche Weiterbildung einzubeziehen, 70 Prozent aller Befragten haben den Umweltschutzgedanken in ihre Unternehmensgrundsätze integriert, die Beziehung des Umweltschutzes zu anderen wichtigen Unternehmenszielen (Sicherung der Unternehmensexistenz, Erhöhung des öffentlichen Images, Rekrutierung qualifizierter Mitarbeiter und Steigerung ihrer Motivation etc.) wird als wichtig und positiv beurteilt.²¹ Innovative Unternehmen wie solche, die unter besonderem umweltpolitischen Handlungsdruck stehen, legen bei der Personalrekrutierung zunehmend Wert auf umweltbezogene Kriterien; von einigen Unternehmen wird berichtet, daß das Umweltimage ihres Unternehmens ein immer wichtigerer Entscheidungsgrund für Bewerbungen von hochqualifizierten Mitarbeitern werde. Das Umweltverhalten oder -image von Unternehmen kann sich in Einzelfällen in recht starkem Maße in Form von "Milieudruck" auf die Mitarbeiter auswirken: Sei es die Nachbarschaft, der Freundes- oder Bekanntenkreis der Familie oder seien es die Schulkameraden der Kinder – Mitarbeiter von stark umweltbelastenden Betrieben und ihre Familienangehörigen sind hier manchmal sehr starker Kritik

¹⁹ Gleichwohl ist, wie viele verwässerte Umweltgesetze und unterlassene staatliche Interventionen in den letzten Jahren belegen, die Machtposition der Wirtschaft immer noch außerordentlich groß, und in schwierigen ökonomischen Zeiten nimmt sie üblicherweise zu. Im Vergleich zu den siebziger Jahren ist der Einfluß der Wirtschaft auf die Umweltpolitikgestaltung jedoch zweifelsfrei gesunken.

²⁰ Das schließt natürlich nicht aus, daß je nach wirtschaftlicher Lage und umweltpolitischer Betroffenheit einzelner Unternehmen oder Branchen diese generelle Akzeptanz stärker oder schwächer ist. Zur gegenwärtigen Situation in Deutschland führte der SRU (1996, S. 86) kürzlich aus: "Die im Zusammenhang mit der Wirtschaftsrezession Anfang der neunziger Jahre von Repräsentanten der deutschen Wirtschaft häufig, und auch heute noch vereinzelt geäußerten Standpunkte können als jüngstes Beispiel dafür herangezogen werden, wie schnell überwunden geglaubte Positionen, die den Umweltschutz generell als Hemmschuh für die wirtschaftliche Entwicklung bezeichnen, wieder in den Vordergrund treten können."

²¹ Diese Ergebnisse werden weitgehend bestätigt von Conrad, der eine internationale Vergleichsstudie zu innovativen Unternehmen durchgeführt hat (vgl. den Kurzbericht in Conrad 1995, S. 125 ff.).

oder gar Anfeindungen ausgesetzt.²² Die Einstellungen und Motivationen der betrieblichen Umweltexperten haben sich im Vergleich zu den siebziger Jahren zugunsten ökologischer Belange verändert, aufgrund ihrer Sozialisation und Ausbildung in Zeiten einer nahezu ständigen Umweltdiskussion und des systematischen Aufgreifens von Umweltthemen durch betriebswirtschaftliche, technische, juristische etc. Studienfächer und Ausbildungseinrichtungen gibt es weniger Berührungsscheu gegenüber umweltpolitischen Anspruchsgruppen. Die Marktbedeutung des Umweltschutzes ist nicht nur gestiegen, es zeichnet sich auch ein Strukturwandel insofern ab, als sich neue Märkte besonders durch freiwillige Folgebereitschaft von Kunden oder durch das Anbieten "umwelt- und sozialintegrativer" Produkte (technische Lösungen und die dafür notwendige gesellschaftliche Akzeptanzbeschaffung als Gesamtprodukt) erschließen lassen.

Die "ökologische Verwundbarkeit" von Unternehmen ist durch Umweltschutzforderungen der Marktteilnehmer, durch kritische Medienberichterstattung und Aktivitäten von Umweltorganisationen oder Bürgerinitiativen gestiegen (vgl. Jänicke/Weidner 1996; Wirtschaftswoche Nr. 19 v. 2.5.1996, S. 114ff.; zur Zunahme "ökologischer Betroffenheit" von 1988 bis 1994 vgl. Kirchgeorg 1995, S. 57ff.). Insofern ist das Herstellen von geregelten und möglichst guten Beziehungen zu gesellschaftlichen Umweltinteressenorganisationen gerade für ökologisch problematische Unternehmen wie auch für solche, die den Umweltschutz als Marketingfaktor nutzen wollen, ein wichtiges Unternehmensziel geworden. Man kann vielleicht sagen, daß für solche Unternehmen ein "ökologisches Gütesiegel" von einflußreichen Umweltverbänden wichtiger sein kann als Prüfergebnisse oder sonstige Bewertungen von staatlichen oder den etablierten privatwirtschaftlichen (etwa TÜV) Institutionen.

Schließlich ist eine Zunahme "grüner" Unternehmen und Spezialverbände zu beobachten, in deren Produktpalette und/oder Produktionsweise der Umweltschutz eine wichtige Rolle spielt.

Zu diesem vielfältigen und unübersichtlichen Wirtschaftsbereich gehören unter anderem die in den entsprechenden Interessenverbänden (B.A.U.M., future, UnternehmensGrün, Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute – AGÖF etc.) organisierten Unternehmen, Beratungs- und Forschungsinstitutionen, ökologisch ausgerichtete Landwirtschaftsbetriebe und Kleinhändler, wie ebenfalls ein boomender umweltmedizinischer Sektor (vgl. Wirtschaftswoche Nr. 19 v. 2.5.1996, S. 126ff.) und Segmente konventioneller Unternehmen. Die Bereitschaft zu Kontakten und zur Kooperation mit der organisierten Umweltbewegung ist hier naturgemäß größer als in anderen Unternehmen. Die wichtige Funktion von "grünen Pionierunternehmen" für die Dynamisierung von Innovationen in der Umweltpolitik ist inzwischen nachgewiesen (vgl. für viele Jänicke/Weidner 1995); man sollte auch nicht, obwohl weniger augenfällig und

²² Hierzu hat der Autor im Rahmen von Interviews zu konflikthafter Umweltbereiche (Luftreinhaltung, Abfallwirtschaft) etliche Hinweise erhalten. Ein Abteilungsleiter eines Automobilunternehmens führte beispielsweise sein innerbetriebliches Engagement für den Einsatz von Abgaskatalysatoren auf die ständige Kritik seiner Kinder (Waldorfschüler) und seiner Frau und ihres Freundeskreises (gehobenes Bildungsbürgertum) an ihm und seinem Unternehmen zurück, daß sie "den Wald töten würden". In Japan ist die Strategie der gezielten Diskriminierung von Mitarbeitern und deren Familienangehörigen im sozialen Kontext schon sehr frühzeitig massiv eingesetzt worden, in der Bundesrepublik mehrten sich hierfür die Beispiele besonders in den Bereichen Gentechnologie und bei Unternehmensaktivitäten, die mit Belangen des Tierschutzes konfliktieren.

schwieriger nachweisbar, den Beitrag des gesamten grünen Unternehmensbereichs zur Diffusion ökologischen Gedankenguts in den allgemeinen Wirtschaftsbereich hinein sowie ihre netzwerkbildende Funktion geringerschätzen. Schließlich gehören zu diesem Bereich auch noch die vielen kleineren kommerziell ausgerichteten Einrichtungen, die organisatorisch oder personell eine engere Beziehung zur organisierten Umweltbewegung haben; hierauf wird weiter unten zurückgekommen.

Als Fazit läßt sich für den Unternehmensbereich festhalten, daß sich insgesamt die Voraussetzungen für Kooperationen mit Umweltorganisationen, wie auch für nicht hierarchisch gesteuerte Beziehungen mit der Umweltverwaltung verbessert haben und daß das in etlichen Fällen mit einem rationalen Unternehmenskalkül (Eigeninteresse) korrespondiert. Dafür sprechen Veränderungen in der gegenseitigen Einschätzung von Unternehmen und Umweltverbänden sowie das schwindende Vertrauen der Unternehmen in den Umweltschutzfortschritt durch technokratische Umweltpolitik, wie Weßels anhand zeitlich verschiedener Umfragen (1980, 1982, 1988) unter Umweltschützern und Wirtschaftsmanagern gezeigt hat.²³

(4) Organisierte Umweltbewegung

Die Entwicklung der Umweltbewegung und -organisationen in Deutschland ist umfassend dokumentiert und häufig analysiert worden (vgl. für viele Hey/Brendle 1994; Koopmans 1995; Leonhard 1986; Pearce 1992; Raschke 1993; Roth/Rucht 1991; Schenkluhn 1990), so daß hier eine grobe Skizze ausreichen kann. Im Zentrum stehen die organisierten Teile der Umweltbewegung, deren Kern die Umweltverbände bilden.²⁴ Bei etlichen kam es zu einer "Entradikalisierung".

Ihren großen Aufschwung hatte die Umweltbewegung zu Beginn der siebziger Jahre. Sie war zunächst überwiegend systemkritisch eingestellt. Die wichtigsten Gruppen und Strömungen in ihr verstanden sich als Fundamentalopposition zum Industriesystem und seinen tragenden Institutionen, zu denen radikale Gegenentwürfe gemacht wurden, die von einer unüberbrückbaren Frontstellung zwischen Ökologie und liberal-marktwirtschaftlicher Ökonomie ausgingen. Im Zeitablauf, besonders mit dem Abflachen der Atomenergiediskussion, gewannen die Gruppen an Einfluß, die innerhalb des bestehenden Gesellschaftssystems selbst tiefgreifende ökologische Reformen für machbar hielten, hierzu Konzepte und praxisbezogene Vorschläge entwickelten und zur kritischen Kooperation mit anderen Organisationen und Institutionen, selbst solchen aus dem "Umweltbelastelager", bereit waren. Unterscheidet man mit Rucht (1991, S. 350f.) zwischen unpolitischen Naturschutzorganisationen, pragmatisch intervenierenden Umweltschutz-

²³ So hat sich beispielsweise auf die Frage, welche gesellschaftlichen Akteure einen Beitrag zur Lösung der Umweltprobleme leisten können, im Jahr 1988 "die Einschätzung der Manager und Unternehmer sprunghaft zugunsten von Umweltbürgerinitiativen und Naturschutzverbänden" verändert (Weßels 1991, S. 194). Weiterhin zeigte sich deutlich, daß das Vertrauen der Manager und Unternehmer in die eigene positive Rolle für den Umweltschutz kontinuierlich gesunken ist (ebenda, S. 195), was auch als eine Einsicht in die Grenzen des technokratischen Umweltschutzansatzes gedeutet werden kann.

²⁴ Die Umweltbürgerinitiativen als relativ lose und flüchtige organisatorische Gebilde werden, auch weil es aufgrund der Vielfalt von Motiven und Interessen und ihren oft einzelfallbezogenen Aktivitäten kaum möglich erscheint, generelle Aussagen über ihre Interessenlagen und deren Bezüge zur Form der Interaktionen mit anderen Akteuren in der Umweltpolitikarena zu machen, nicht weiter berücksichtigt.

organisationen und den sich als Vertreter einer systemkritischen politischen Ökologie verstehenden Gruppen, dann hatten Anfang der achtziger Jahre die (politischer gewordenen) traditionellen Naturschutzorganisationen und die (pragmatischer gewordenen) Umweltorganisationen eindeutig die Oberhand im Umweltkonfliktfeld gewonnen, und die grüne Partei als selbsterklärte parlamentarische Sachwalterin der Umweltbewegung zog einige Jahre später programmatisch und durch personellen Wechsel in den Führungsgremien nach (vgl. Raschke 1993; Raschke/Nullmeier 1995). Hierfür werden in der Literatur vielfältige endo- und exogene Ursachen angeführt (vgl. für viele Roth/Rucht 1991; Koopmans 1995). Neben den Veränderungen im gesellschaftlich-politischen Umfeld und in der nationalen wie internationalen Wirtschaftssituation – einige Stichworte hierzu mögen genügen: Aufnahme und stetige Ausweitung der Umweltthematik in etablierten Institutionen, Erkalten von "hot issues" wie Waldsterben und Ausbau der Atomenergienutzung, sichtbare Umweltverbesserung in wichtigen Teilbereichen aufgrund massiver Umweltschutzinvestitionen im öffentlich und privaten Sektor, Nachlassen der Attraktivität radikaler und konfliktiver Lösungsvorschläge in Zeiten zunehmender wirtschaftlicher Strukturprobleme – haben hierzu Entwicklungen im Binnenbereich der Organisationen wesentlich beigetragen:

- Die lockeren Netzwerke der Umweltbewegung (vgl. Neidhardt 1985) verknüpften sich enger und stabilisierten sich durch routinisierte Interaktionen, parallel dazu kam es zu einer kräftigen Expansion der Umweltverbände (vgl. Rucht 1991; Koopmans 1995), die ihre interne Organisationsstruktur professionalisierten, mit der Folge einer Erhöhung der Organisationsdichte. Die Bedeutung von direkten und symbolischen (Aufdeckungs-, Thematisierungs-, Mobilisierungs-)Aktionen sank, dagegen stieg die Bedeutung von Öffentlichkeitsarbeit über die Massenmedien, die direkte Politikbeeinflussung (Lobbying) und die Einflußnahme durch Mitarbeit in Ausschüssen und Fachgremien (vgl. SRU 1996, S. 234).
- Mit den organisatorischen, auf eine allgemein stärkere Professionalisierung abzielenden Änderungen kam es zu einer stärkeren Akzentuierung und Diversifikation professioneller Kompetenzen. In den Umweltorganisationen hatten zwar schon immer Mitglieder aus der Mittelschicht mit hohem Bildungsniveau überwogen, jetzt stießen immer mehr Personen hinzu, die in einem breiten Spektrum ökologierelevanter Felder (Natur-, Sozial-, Ingenieur-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften) Fachkompetenz besaßen. Entsprechend der Gesamttendenz zu pragmatisch-professionellen Umweltaktivitäten – Koopmans spricht vom Wachstum des "instrumentellen" Zweigs der Umweltbewegung (1995, S. 19) – öffneten sich die wichtigeren Umweltverbände und insgesamt das Netzwerk der Umweltbewegung immer mehr für Personen aus öffentlichen (kommunalen und staatlichen) und privatwirtschaftlichen Einrichtungen. Das ist, wie oben bei der Behandlung der anderen Akteursgruppen bereits angeführt, keine Einbahnstraßen-Entwicklung: Die Grenzen zwischen den in der Umweltpolitikarena relevanten Akteursgruppen sind generell durchlässiger geworden. Vorzufinden ist gegenwärtig eine vielfältige, sich weiter ausdifferenzierende und durch Vermehrung der Interaktionsschnittstellen mit politisch-administrativen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Akteursgruppen charakterisierte Landschaft der Umweltorganisationen. Dabei hat sich besonders die fachliche Ausdifferenzierung in den letzten Jahren innerhalb der Umweltverbände die Kommunikation und Kooperation mit anderen Verbänden und mit Fachöffentlichkeiten erhöht (vgl. auch SRU 1996, S. 235, 239). Das spiegelt unter anderem die Entstehung staatlicher und halbstaatlicher Bildungseinrichtungen (Umwelt- und Naturschutzakademien etc.) und neuer Fachzeitschriften wider, in denen Referenten und Autoren aller Gesellschafts-

bereiche vertreten sind, sowie "die Formierung lockerer Fachnetzwerke quer zu den Verbänden, z. B. das 'Agrarbündnis' oder die 'Arbeitsgruppe ökologische Wirtschaftspolitik', deren Teilnehmer vielfach Mitglieder der Umweltverbände sind" (SRU 1996, S. 239).

- Besonders auffällig ist das Wachstum eines stark von kommerziellen Interessen geprägten Sektors innerhalb der organisierten Umweltbewegung. Dazu gehören die traditionellen, eng der Umweltbewegung verbundenen oder aus ihr hervorgegangenen kritischen Forschungsinstitute (exemplarisch: das "Öko-Institut" in Freiburg mit seinen Filialen und das "Katalyse-Institut" in Köln), vor allem aber die vielen kleinen und mittelgroßen Vereine und Unternehmen des ökologischen Beratungs-, Analyse- und Gutachterwesens, auf Umweltthemen spezialisierte Rechtsanwaltskanzleien, Verlage und Fachzeitschriften, Produzenten und Vertrieber ökologischer Produkte, "An-Institute" von Universitäten, eine große und wachsende Gruppe von individuellen Umweltdienstleistern (etwa Haushalts-, Abfall-, Energieberater) und natürlich auch die etablierten Umweltverbände selbst und Umwelt-Mediationsfirmen. Es gibt Überschneidungen mit dem konventionellen Umweltwirtschaftsbereich, die auch durch gemeinsame Mitgliedschaften in Interessenverbänden (etwa dem UVP-Förderverein) sichtbar werden; ein wichtiger Unterschied zwischen ihnen besteht jedoch darin, daß der erstgenannte Sektor eher ein Teil der Umweltbewegung ist und seine fachlichen Kompetenzen eng mit ökologischen Grundüberzeugungen verknüpft sind. Der "ökologisch engagierte Wirtschaftssektor", wie ich diesen Bereich nennen möchte²⁵, verkauft nicht bloß ökologische Produkte und Dienstleistungen, sondern tut dies in umweltengagierter Weise. Hier gibt es besonders viele Schnittstellen mit Akteursgruppen außerhalb der organisierten Umweltbewegung, auch sind diesbezügliche Mehrfachrollen keine Seltenheit: So sind (Mit-)Eigentümer einer Umweltberatungsfirma zugleich Mitglied in einem Umweltverband, in der Grünen (oder seltener: einer anderen) Partei und in staatlichen und parastaatlichen Gremien.
- Professionalisierung und institutionelle Expansion führen zu einem wachsenden Finanzmittelbedarf der Umweltorganisationen, wodurch in ihnen ein starkes Eigeninteresse an einer stabilen ökonomischen Basis entsteht; für die vielen kommerziell ausgerichteten Akteure und Dienstleistungsanbieter innerhalb der pragmatischen Umweltbewegung gilt das ohnehin. Durch finanziell honorierte Kooperationen mit wirtschaftlichen und staatlichen Institutionen ist dieses Bestandsinteresse auf Dauer besser abzusichern als über Mitgliedsbeiträge und ständige Aufmerksamkeits- und Protestmobilisierung voraussetzende Spendeneinnahmen. So haben sich Projektfinanzierungen, Bußgeldzuweisungen, staatliche Zuschüsse, Einnahmen aus Eigenbetrieben und Sponsoring zu wichtigen Finanzquellen entwickelt (vgl. auch SRU 1996, S. 233; Frankfurter Rundschau v. 18.6.1996). Freilich macht das besonders für Organisationen, die ihre Wurzeln im alternativen, politik- und systemkritischen Teil der Umweltbewegung haben, bisweilen schwierige Spagatbewegungen nötig, um sich ihre Mitglieder- und Unterstützerbasis zu erhalten, die sie erst zu relevanten Verhandlungspartnern für Staat und Wirtschaft macht. Das geht einher mit konflikthafter internen Auseinandersetzungen, vor allem auf der Mitgliederebene, während auf der Repräsentantenebene ein eindeutiger Wandel hin

²⁵ Da dieser Sektor nur einen geringen Bruchteil der ökonomischen Bedeutung des konventionellen kommerziellen Umweltentsorgungssektors, keine vergleichbar engen Lobby-Beziehungen zu umweltpolitischen und -administrativen Entscheidern und deshalb einen viel geringeren Einfluß auf seine kommerziellen Interessen begünstigende umweltpolitische Entscheidungen hat, erscheint es nicht angemessen, in Anlehnung an den "ökologisch-industriellen Komplex" hier von einem "ökologisch-sozialen Komplex" zu sprechen. Vgl. auch Koopmans (1995, S. 216), der im Zusammenhang mit den in den achtziger Jahren steigenden ökonomischen Einnahmen der Umweltbewegung davon spricht, "the ecology movement has become a social movement industry in the true sense of the word".

zu einem neuen kooperativen Selbstverständnis feststellbar ist (vgl. Huber 1982; SRU 1996, S. 234).

- Schließlich ebnete das von großen Teilen der Umweltbewegung als kritische Alternative zum kurativ-selektiven Umweltpolitikansatz unterstützte Konzept einer schrittweisen ökologischen Modernisierung der Gesellschaft den Weg dazu, handlungsorientierte Problemlösungsvisionen und -ziele zu entwickeln, die durch systemimmanenten Wandel bestehender Institutionen realisierbar erscheinen, sofern breitere Koalitionen und häufigere Kooperationen von umweltpolitischen Innovateuren aus allen gesellschaftlichen Bereichen hergestellt werden können. Das Konzept der ökologischen Modernisierung, das Ende der achtziger Jahre dann in das breiter gefaßte Konzept einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung mündete, ist inzwischen zweifelsohne das dominierende Leitbild der Umweltbewegung, das zur generellen Begründung und Legitimation sowohl ihrer Protestaktionen gegen Staat und Wirtschaft als auch ihrer vielfältigen Kooperationen mit ihnen dient. Auf radikale Änderung bestehender Institutionen fußende umweltpolitische Leitbilder, die ihr Ziel mit konsequent konfrontativen Strategien erreichen wollen, spielen kaum mehr ein praxisrelevante Rolle.

Als Resümee kann festgehalten werden, daß bei den Hauptakteuren komplementäre Veränderungen personeller und institutioneller Art sowie des umweltschutzbezogenen Kalküls ("Eigeninteresse") und des umweltpolitischen Leitbildes stattgefunden haben, die neue Formen der Kooperation zwischen ihnen rationaler und realisierbarer gemacht haben. Kritische Kooperation erscheint allen Akteuren zunehmend attraktiver als konventionelle Konfliktregelung mit der üblichen Endstation Gerichtssaal. Insgesamt haben Kooperationsfähigkeit, -bereitschaft und -notwendigkeit zugenommen (für dieselbe Tendenz in der Schweiz vgl. Knoepfel 1994). Letzteres gilt insbesondere für die umweltpolitischen Proponenten im engeren Sinne, die damit auch den aufgrund der schlechten Wirtschaftslage in den neunziger Jahren gestiegenen Verteilungskonflikten Rechnung tragen müssen, die die Umweltpolitik in die Defensive drängen.

Die größte Gemeinsamkeit in den internen Wandlungsmustern aller umweltpolitisch relevanten Akteure – das sind neben den vier hier beschriebenen Hauptakteursgruppen die Massenmedien, Kirchen, Gewerkschaften und das Wissenschaftssystem – liegt offensichtlich beim umweltpolitischen Leitbild (Paradigma) vor: Sie alle befürworten inzwischen das Konzept der nachhaltigen (dauerhaft-umweltgerechten) Entwicklung in Verbindung mit einer ökologischen Modernisierung von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft. Es ist zu einer Art "Metaevaluationskriterium" umweltrelevanter Planungen und Aktivitäten, ja zur Ausgangsbasis für die Konzeption eines neuen Gesellschaftsvertrags geworden. Zwar gibt es teils erhebliche Interpretationsunterschiede hinsichtlich dessen, was nachhaltige Entwicklung eigentlich ist und welche Konsequenzen daraus im einzelnen zu ziehen sind, jedoch keine Differenz im Prinzipiellen: Die Schaffung umwelt- und ressourcenschonender Wirtschafts- und Lebensformen wird als zentrale Zukunftsaufgabe generell akzeptiert, damit wird gleichzeitig das strukturelle Defizit des konventionellen Umweltpolitikansatzes anerkannt. Diese prinzipielle Übereinstimmung eröffnet – vielleicht auch gerade wegen ihrer Vagheit – vielfältige Kooperationsmöglichkeiten zwischen konfligierenden Akteuren auf der Praxisebene, da kommunikationsverhindernde Feindbildstilisierungen unter diesen Umständen nur schwerlich zu konstruieren und nach außen zu vermitteln sind. Nicht mehr der grundsätzliche Streit um das beste umweltpolitische Zukunftsmodell steht als

Kommunikationsbarriere zwischen den Akteuren, sondern es geht nun eher um praktische und konzeptuelle (kompromißfähige) Fragen, wie das allgemein anerkannte Ziel sozial- und wirtschaftsverträglich, also für alle Beteiligten in einem möglichst positiven Sinne, realisiert werden kann.²⁶ Auf dieser Ebene spielen sich gegenwärtig die meisten Konflikte in der Umweltpolitikarena ab.²⁷

Sofern die These zutrifft, daß der sozioökonomische Wandel eine "Abkehr vom Etatismus" (Roth 1991) begünstigt und bei den Hauptakteuren in der Umweltpolitikarena seit rund einem Jahrzehnt auf breiter Ebene kooperationsfördernde Veränderungsprozesse stattgefunden haben, müßte es inzwischen eine auffällige Entwicklung in diese Richtung geben. Im folgenden Kapitel wird unter besonderer Berücksichtigung der organisierten Umweltbewegung untersucht, was für neue Kooperationsformen in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen auftreten und welche Entwicklungstendenz sie haben.

7. Kooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik

Ein vollständiger Überblick zur Praxis kooperativer Planungs- und Entscheidungsverfahren sowie sonstiger "freiwilliger" Kooperationsformen kann hier nicht gegeben werden. Das gilt ebenso für alle Konfliktregelungsverfahren, in denen die Einschaltung neutraler Personen unumgänglich erscheint, um überhaupt erst strukturierte Kommunikationsprozesse zwischen widerstreitenden Interessengruppen zu organisieren, durch die Kompromiß- und Kooperationsmöglichkeiten ausgelotet werden sollen (vgl. die Erhebung in MEDIATOR GmbH 1996). Nicht berücksichtigt werden Verfahren, die im Rahmen gesetzlicher Regelungen oder nahezu regelmäßig aufgrund gewachsener Praxis stattfinden. Hierzu gehören zum einen die quantitativ bedeutende, umweltpolitische Maßnahmen stark prägende und den Einfluß von Wirtschaftsinteressen begünstigende Praxis des sogenannten informellen Verwaltungshandelns, in der es zu "normvollziehenden" und "normvertretenden" Kooperationen kommt (grundlegend hierzu Bohne 1981), zum anderen die vielfältigen rechtlich verbrieften Teilnahme-, Informations-, Beratungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten im Rahmen von Anhörungs-, Planungs-, Planfeststellungs- und Zulassungsverfahren oder in öffentlich-rechtlich organisierten Gremien (etwa Landschaftsbeiräte). Bei letztgenannten ist jedoch von Interesse, daß im Zuge der Entwicklung des Umweltrechts die Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgern und Umweltorganisationen, beispiels-

²⁶ Hajer (1995, S. 28ff., S. 59; vgl. auch Beck 1993) zeigt am Beispiel des Diskurses "ökologische Modernisierung", daß sich hierdurch der politische Normalprozeß zugunsten von Umweltorganisationen geöffnet hat, sich "Diskurskoalitionen" mit weitreichenden Auswirkungen in allen umweltpolitisch relevanten Bereichen bilden und Opportunitäten für die Bildung neuer, zuvor unwahrscheinlicher umweltpolitischer Koalitionen aller Art entstehen.

²⁷ Ausnahmen bestehen in den Bereichen Atomenergie- und Gentechnologiepolitik, wobei es fraglich ist, ob die Gentechnologie zum eigentlichen Bereich der Umweltpolitik gehört. Aber auch hier sind in der jüngsten Zeit in den Umweltverbänden und in der Partei der Grünen Diskussionsprozesse in Gang gekommen, die eine rein fundamentalistische Position in Frage stellen (vgl. auch den Beitrag von van den Daele in van den Daele/Neidhardt 1996).

weise bei der Anhörung sogenannter beteiligter Kreise vor dem Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, erweitert worden sind (vgl. Lamb 1995; Bora in van den Daele/Neidhardt 1996); weitgehend ausgenommen sind hiervon allerdings die umweltpolitisch sehr bedeutsamen sogenannten Standardsetzungsverfahren (vgl. Eichener/Voelzkow 1991; SRU 1996, S 268ff.). In jüngster Zeit kommt es partiell zu gegenläufigen Entwicklungen; es mehren sich die Maßnahmen des Bundesgesetzgebers, in besonders konflikthafteren Bereichen mit der Begründung der Effizienzsteigerung und Verfahrensbeschleunigung Partizipationsrechte abzubauen. Schließlich werden hier auch nicht die ansonsten für das Thema "verhandelnder Staat" einschlägigen Selbstverpflichtungen der Industrie – 1995 gab es über vierzig Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, bestimmte umweltpolitische Ziele auf freiwilliger Basis zu realisieren – und die Umweltvereinbarungen zwischen Staat und Industrie berücksichtigt.²⁸

Für die in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehende Frage nach den Voraussetzungen und Entwicklungsmöglichkeiten neuartiger, auf Konsens oder Kompromisse ausgerichteter Interaktionen zwischen staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umweltakteuren sind vor allem Verfahren und Kooperationsformen von Interesse, in denen die bislang auf Distanz gegangenen oder gehaltenen Vertreter gesellschaftlicher Umweltinteressen und die von Umweltbelastungen Betroffenen eine entscheidungsrelevante Position oder gar die eines gleichberechtigten Partners eingeräumt bekommen. Das können Kooperationsformen und Konfliktregelungsverfahren bilateraler Art (Staat – Umweltorganisationen, Wirtschaft – Umweltorganisationen) und tri- oder multilateraler Art (Staat – Wirtschaft – Umweltorganisationen bzw. Staat – Wirtschaft – Umweltorganisationen und weitere Gruppen) sein.²⁹

Die "klassischen" alternativen, mediatorgestützten Konfliktregelungsverfahren weisen in aller Regel ein multilaterales Beziehungsmuster auf, da an ihnen mehr als die drei genannten Akteursgruppen beteiligt sind. Der Grundidee solcher Verfahren entsprechend sollen ja alle Gruppen und Organisationen, die ein legitimes Interesse am Konfliktfall haben, vertreten sein. So sind denn auch meist Vertreter von Gewerkschaften, Kommunen, Kirchen, Umweltbürgerinitiativen und sonstigen gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen beteiligt; im Falle des "Neusser Mediationsverfahrens" etwa waren 27 Organisationen und Gruppen vertreten (vgl. Weidner/Fietkau 1995). Dementsprechend stellen diese komplexen Verfahren die höchsten Ansprüche an die Konsens- und Kooperationsfähigkeit konfligierender Gruppen.³⁰ Aber auch ihr bloßes Zustandekommen ist aufgrund der vielen Voraussetzungen theoretisch schon sehr unwahrscheinlich.

²⁸ Vgl. zu diesem weiten Themenfeld IWD, 1995, 21. Jg., Nr. 21, S. 2; Lautenbach/Steger/Weihrauch 1992; SRU 1996 mit weiteren Literaturhinweisen.

²⁹ Das hier wegen der Fokussierung auf Umweltgruppen nicht berücksichtigte dritte bilaterale Beziehungsmuster "Staat – Wirtschaft" tritt in vielen Fällen von Kooperationen außerhalb rechtlich geregelter Bahnen auf. In Konfliktregelungsverfahren, die von einer neutralen Person gestützt werden, ist es in anderen Ländern mehr (z. B. USA: "regulatory negotiation") oder weniger (z. B. Niederlande: "convenants") üblich, vergleichsweise selten jedoch in der deutschen Umweltpolitik.

³⁰ Deshalb erlauben die Erfahrungen mit den Entwicklungsverläufen solcher Verfahren generalisierungsfähige Aussagen über die Chancen, Voraussetzungen und Konsequenzen einer systematischen partizipativen Erweiterung konventioneller Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren. Für die Entwicklung einer empirisch substantiierten Theorie des "verhandelnden Staates" wäre es allerdings notwendig, alle beste-

Bevor Entwicklungsstand und Grundcharakteristika von mediatorgestützten alternativen Konfliktregelungsverfahren dargestellt werden, soll anhand einiger exemplarischer Fälle "unvermittelter", ohne Beteiligung eines Mediators stattfindender Kooperationen im Umweltpolitikfeld illustriert werden, daß die Kooperationsfähigkeit zentraler Akteursgruppen bemerkenswert zugenommen hat, wodurch auf breiter gesellschaftlicher Ebene umweltpolitische Fortschritte erzielt und indirekt Konfliktpotentiale abgebaut worden sind (vgl. Jänicke/Weidner 1996).

7.1 Freiwillige Kooperationen zwischen Staat, Wirtschaft und Umweltorganisationen

Die permanente wechselseitige Kritik der umweltpolitischen Hauptakteure an ihren jeweiligen umweltpolitischen Defiziten sowie spektakuläre Aktionen der Umweltorganisationen gegen staatliche und wirtschaftliche Vorhaben und Versäumnisse lassen in der Öffentlichkeit auch heute noch das Bild einer umweltpolitischen Konfliktlandschaft entstehen, die von fundamentalen Gegensätzen und Konfrontationen zwischen den Umweltorganisationen auf der einen und Staat und Wirtschaft auf der anderen Seite geprägt ist. Das mag für die siebziger Jahre zugezogen haben. Inzwischen gibt es so zahlreiche und vielfältige Kooperationen zwischen den Hauptakteuren, daß ein vollständiger Überblick kaum noch möglich erscheint.³¹ Einige Beispiele sollen das illustrieren.

(1) Kooperation zwischen Staat und Umweltorganisationen:

Sie findet auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems und seiner Einrichtungen statt, etwa bei der Erteilung von Gutachteraufträgen, der gezielten Beratung von Fachbehörden, der gemeinsamen Entwicklung von Strategien und Programmen zur Umweltaufklärung, -erziehung und -ausbildung, durch gemeinsame Mitgliedschaft in nationalen und internationalen Umweltgremien, im Rahmen finanzieller, sachlicher und informationeller Unterstützungsleistungen, der gemeinsamen Entwicklung und Durchführung von Umweltprojekten sowie bei gemeinsamen Aktivitäten auf miteinander vorbereiteten (wegen ihrer großen Anzahl nicht mehr zu überblickenden) Umweltagungen, Workshops und sonstigen öffentlichen Veranstaltungen. Hierfür erhalten die Umweltorganisationen oftmals finanzielle, sachliche und informationelle Unterstützung; teilweise ist sie auch ideell und politisch in dem Sinne, daß Anliegen der Umweltorganisationen in nationalen und internationalen Entscheidungsgremien oder gegenüber anderen Interessengruppen unterstützt werden.

Es gibt natürlich auch die normalen finanziellen Kompensationen für erbrachte Dienstleistungen, etwa vergütete Betreuungsverträge für Naturschutzgebiete und Entgelte für gutachterliche Stellungnahmen, aber genauso schlichte Subventionen, wie etwa Fördermittel vom Umweltbundesamt für das "Koordinationsbüro Normung" der Umweltverbände. Ein teilweise erheblicher und wachsender Anteil der Einnahmen der Umweltverbände kommt aus dem öffentlichen Bereich; 1994 betrug er beim WWF rund 17 Prozent, beim Naturschutzbund (NABU) 11 Prozent, bei den anderen Verbänden lag er wesentlich niedriger. Die älteste umweltbewegungsnahere Forschungseinrichtung, das 1977 gegründete Öko-Institut (mit Standorten in Freiburg,

henden "unkonventionellen" Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren, also auch die eingangs genannten informellen Interaktionen zwischen Staat und Wirtschaft, wie ebenfalls die vielfältigen konventionellen Kooperationsarten im Rahmen der Staatstätigkeiten einzubeziehen.

³¹ Die Beispiele entstammen der Materialsammlung des WZB-Projektes "Mediationsverfahren im Umweltschutz". Auf Quellenhinweise ist aus Raumgründen weitgehend verzichtet worden.

Darmstadt, Berlin), macht den Hauptteil ihres Umsatzes von nahezu 10 Millionen DM mit Kommunen, Ministerien und EU-Institutionen. Kommunen und Behörden sind auch die Hauptauftraggeber des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen (UfU) in Berlin. Die Einnahmen des Kölner Katalyse-Instituts kommen überwiegend (und zu etwa gleichen Teilen) aus staatlichen und wirtschaftlichen Quellen. Aus öffentlichen Haushalten kommen ebenfalls für das Institut für Energie und Umweltforschung (IFEU) in Heidelberg die Haupteinnahmen, einer der wichtigsten Auftraggeber ist das Umweltbundesamt.

In den neuen Bundesländern wird ein Großteil von hauptamtlichen Mitarbeitern der Umweltverbände durch staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramme finanziert. Gleichwohl leiden viele Umweltverbände und ihnen nahestehende ökologische Forschungsinstitute unter chronischem Geldmangel. Verschiedene ökologische Forschungsinstitute hatten deshalb 1993 einen Dialog untereinander initiiert, bei dem von fast allen Teilnehmern eine staatlich finanzierte Grundförderung für notwendig gehalten wurde. Solche Grundförderungen gab und gibt es bereits, so z. B. für das Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) in Berlin, den Landesverband Umweltschutz (LBU) in Niedersachsen und zeitweilig – durch das Land Sachsen-Anhalt – für das UfU. In den hessischen Koalitionsvereinbarungen zwischen Grünen und SPD wurden ebenfalls institutionelle Förderungen festgeschrieben. Der Münchner Stadtrat hatte 1994 beschlossen, ein von Volkshochschule und Umweltverbänden gemeinsam getragenes Umweltzentrum jährlich finanziell zu unterstützen. Der BUND-Landesverband Baden-Württemberg machte kürzlich den Vorschlag, die Betreuung von Naturschutzgebieten, die in staatlichem Eigentum sind, zu privatisieren und die diesbezüglichen Aufgaben an die Umwelt- und Naturschutzverbände zu delegieren.³² Durch die Ausweitung der nationalen zur globalen Umweltpolitik haben die Kooperationsbeziehungen einen zusätzlichen Schub erhalten, nicht nur auf der internationalen, sondern besonders auf der kommunalen Ebene. Zu nennen sind die vielfältigen praxisbezogenen Kooperationen zwischen kommunalen Einrichtungen und Umweltorganisationen im Rahmen der "Lokalen Agenda 21"-Bewegung, eine Folge der UN-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro, wonach bis 1996 die lokalen Behörden weitgehend einen Konsultationsprozeß mit der Bevölkerung hinsichtlich des Beitrags zu einer nachhaltigen Entwicklung abgeschlossen und einen Konsens über das Vorgehen in ihrem Zuständigkeitsbereich erzielt haben sollen; mit Stand 1995 hatten sich 130 deutsche Kommunen hierzu verpflichtet. Von Interesse ist weiterhin, daß es zunehmend Kooperationen mit Behörden außerhalb des Umweltbereichs gibt, die wenige Jahre zuvor von den Umweltverbänden noch als harte umweltpolitische Gegner behandelt worden waren (Landwirtschaft, Wirtschaft, Verkehr). Die Vergabe eines Gutachtens zum Thema "Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit" durch das Bundeswirtschaftsministerium an das IÖW ist hierfür längst nicht das einzige Beispiel. Das Interesse des Staates an Ausbau und Verbesserung der Kooperationen indizieren Unterstützungsmaßnahmen zur Steigerung der Selbstorganisation von Umweltverbänden und der Bündelungsfunktion ihrer Dachverbände, wie beispielsweise mit der vom Bundesumweltministerium organisierten Tagung "Akzeptanz des Naturschutzes – Rolle der Verbände" beabsichtigt, auf der Vertreter von Natur- und Umweltschutzverbänden ein Programm zur Stärkung ihrer Verbandsarbeit entwickelten.

Es fällt auf, daß strategische Allianzen oder öffentlichkeitsmobilisierende Kooperationsformen zur Durchsetzung gemeinsamer Ziele gegen Widerstände und Herausforderungen anderer

³² Zu den vielfältigen bundesstaatlichen Förderungen von Umweltberatungsprojekten vgl. den BMU-Bericht von 1993 "Förderung von Umweltberatungsprojekten durch den Bundesumweltminister". Im Jahr 1989 ist ein Förderschwerpunkt Umweltberatung geschaffen worden, seit 1991 ist eine solche Förderung zusätzlich durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt möglich. Gleichwohl stagniert aus Gründen der allgemeinen staatlichen Finanzmisere, nicht aus politischen Gründen, die finanzielle Förderung von Umweltorganisationen.

Interessengruppen sehr selten sind. Zu den wenigen derartigen Fällen gehört die Unterstützung der Greenpeace-Aktion zur Durchsetzung preiswerter Solartechniken durch zwei SPD-geführte Landesregierungen sowie die gemeinsam von Umweltministern und Umweltverbänden im November 1993 verabschiedete Erklärung gegen eine aus Industriekreisen geforderte "Atempause" in der Umweltpolitik.³³ Dies mag ein Indiz für die immer noch vergleichsweise schwache Machtposition der Umweltadministration im politischen System und für die Wirkungskraft rechtsstaatlicher und demokratischer Bedenken sein, die öffentlich "Partei zu ergreifen" erschweren. Das liegt sicherlich auch daran, daß es immer noch erhebliche Spannungen und Divergenzen zwischen Umweltverbänden und der Umweltadministration gibt. Dennoch läßt die auf breiter Ebene stattfindende Intensivierung und Verbesserung der Beziehungen in den letzten Jahren folgendes Fazit zu: "Unübersehbar befindet sich das Verhältnis zwischen Verwaltung und Umweltverbänden ... im Wandel hin zu einem Kooperationsmodell" (SRU 1996, S. 240).

(2) Kooperation zwischen Wirtschaft und Umweltorganisationen:

Die Formen der Kooperation und die damit verbundenen Leistungstransfers (Geld- und Sachmittel, Dienstleistungen, ideelle Unterstützung) entsprechen weitgehend denen, die in der Kooperation mit staatlichen Einrichtungen vorkommen; mit einer Ausnahme: "Umweltsponsoring", was seit einiger Zeit "einen wahren Boom" erlebt.³⁴ Viele von Unternehmen getragene Stiftungen fördern zunehmend Umweltprojekte, der Konzernchef des OTTO-Versands hat zum Beispiel 1993 die "Michael-Otto-Stiftung für Umweltschutz" gegründet, deren Gelder größtenteils Projekten des WWF und des Naturschutzbundes Deutschland (NABU) zugute kommen. Umweltengagierte, aber auch von Umweltproblemen oder -skandalen gebeutelte Unternehmen suchen den Dialog mit Umweltverbänden. So kooperierte etwa ein Unternehmen, das aufgrund eines Umweltskandals kräftige Umsatzeinbußen erlitt, unter anderem mit Vertretern des "Grünen Netzwerkes", um eine neue Umweltstrategie zu entwickeln. Der Chemiekonzern Hoechst läßt sich vom Öko-Institut Darmstadt in einem großangelegten Projekt zu Fragen der globalen Nachhaltigkeit einiger Produktlinien beraten. Viele Firmen (auch große Handelsketten) führten mit Umweltorganisationen ökologische Unternehmensprüfungen durch und entwickelten ökologische Unternehmensstrategien, so z. B. das Warenhausunternehmen Hertie in Kooperation mit dem BUND. Nach Schätzungen fördern Unternehmen jährlich Projekte im Natur- und Umweltschutz im Rahmen von Sponsoring-Maßnahmen mit 50 bis 100 Millionen DM; hierzu gehört etwa der Kooperationsvertrag zwischen der Werner & Merz GmbH mit dem NABU, wonach dieser eine Spende in Höhe von 40.000 DM für eine öffentlichkeitsbezogene Umweltinitiative erhielt. Der OTTO-Versand holte sich fachliche Beratung sowohl vom WWF als auch von Greenpeace, woraus sich einzelne Zweckbündnisse zur Durchsetzung gemeinsamer Ziele ergaben (z. B. im Bereich Artenschutz). Der WWF kooperiert mit der Bekleidungsfirma Hennes & Mauritz bei der Vergabe des Ökosiegels "eco cotton". Der NABU führt in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband seit 1994 alljährlich einen Jugendumweltwettbewerb durch, er vergibt des weiteren sein Verbands-Logo auf der Basis von Lizenz- und Kooperationsverträgen an verschiedene Unternehmen. Lufthansa unterstützt in

³³ Hierin unterstrichen die Teilnehmer "ihre Absicht, den kritischen Dialog zwischen den Umweltverbänden und der Umweltpolitik fortzusetzen in dem gemeinsamen Bestreben, die Bedeutung des Natur- und Umweltschutzes auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten zu erhalten und weiter auszubauen" (Ökologische Briefe, Nr. 48 vom 1. Dezember 1993, S. 17).

³⁴ Vgl. Politische Ökologie vom Dezember 1994, Sonderheft "Fundraising für die Umwelt", S. 23; zum Thema allgemein und zu weiteren Formen der Kooperation zwischen Umweltorganisationen und Wirtschaft vgl. Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)/Norddeutsche Naturschutzakademie (NNA) 1994; Bentele/Steinmann/Zerfaß 1996; Bruhn 1990; Burschel 1996; Gödde 1989; Hellenbrand/Rubik 1994; Henzel/Kaiser 1994; Hinz 1994; Rolke/Rosema/Avenarius 1994; SRU 1996.

Zusammenarbeit mit dem WWF und dem NABU Kranichschutzprojekte; verschiedene Firmen entwickeln gemeinsam mit den Umweltorganisationen Umweltwettbewerbe; IBM unterstützt die Naturschutzakademie Sunder finanziell, mit über 1 Million DM förderte die Hamburger Lever GmbH ein verbandsübergreifendes (NABU, BUND) Umweltschutzprojekt am Bodensee. Greenpeace kooperiert mit der Vertriebsorganisation VELORING, um ein umweltfreundlich produziertes "CleanTech-Fahrrad" auf dem Markt durchzusetzen, der BUND kooperierte mit einer Bierbrauerei, um einen Standardkasten für Mehrwegflaschen einzuführen, und mit der Firma Tupperware, um den verpackungslosen Einkauf zu fördern. Der BUND hat seine 2.000 Orts- und Kreisgruppen aufgefordert, mit örtlichen Unternehmen Kontakt aufzunehmen, um gemeinsame Interessen auszuloten; hierfür wurde eine Anleitung erarbeitet. Der WWF hat eigens zur Kooperation mit der Wirtschaft eine eigene Marketing-Einrichtung geschaffen, die PANDA Fördergesellschaft für Umwelt mbH.

Bei der Gründung neuer umweltbezogener Unternehmen sind hin und wieder Umweltverbände beteiligt, so z. B. bei einem Umwelt-Aktien-Investmentfonds, der gemeinsam von der Versiko AG und der Öko-Bank aufgelegt wurde: Der Ankauf von Aktien ökologiefreundlicher Unternehmen wird von einem Anlageausschuß entschieden, der sich aus Vertretern von Menschenrechts- und Umweltorganisationen zusammensetzt. Greenpeace, das in der Öffentlichkeit vor allem wegen seiner spektakulären Aktionen gegen Unternehmen bekannt ist, kooperiert in vielfältiger Weise mit Unternehmen, so unter anderem mit der Versicherungsbranche in der Klimapolitik. Auf der Ebene internationaler Umweltpolitik kommt es in wachsendem Maße zu strategischen Allianzen zwischen umweltengagierten Interessenverbänden der Wirtschaft (z. B. "European Business Council for a Sustainable Energy Future", "International Climate Change Partnership") und Umweltorganisationen. Durch die Kooperationen entstehen wechselbezügliche Verflechtungsprozesse zwischen Umweltorganisationen und Unternehmen, beispielsweise indem ein Unternehmen eine Stiftung gründet, die Mittel an Umweltorganisationen vergibt, deren Vertreter wiederum im Stiftungskuratorium sitzt, während der Stifter selbst aufgrund seiner guten Beziehungen zu wirtschaftlichen und politischen Kreisen Lobbyarbeit zugunsten der Umweltorganisation betreibt.

Besonders spektakuläre Projekte waren die strategische Allianz zwischen BUND und Bundesverband Junger Unternehmer (BJU) – sie wendeten sich mit einer gemeinsamen Erklärung an die Öffentlichkeit, worin sie ein grundlegendes Umdenken hin zu einer ökologisch orientierten sozialen Marktwirtschaft forderten –, die strategische Allianz zwischen BUND und 16 Unternehmen zugunsten einer ökologischen Steuerreform (unter anderem mittels gemeinsamer Anzeigen in Tages- und Wochenzeitungen propagiert) sowie die Unterstützung der sächsischen Foron-Hausgeräte GmbH durch Greenpeace, um den ersten FCKW-freien Kühlschrank auf dem Markt durchzusetzen, wobei unter anderem auch mit dem Versandhaus Neckermann kooperiert wurde, das diesen Kühlschrank kurzfristig in hoher Stückzahl orderte.

Die Zunahme der Kooperation mit Unternehmen hat bei einigen Umweltverbänden innerverbandliche Konflikte ausgelöst, die aber nicht zur Einstellung, sondern zu einer stärker regelgebundenen Kooperationspraxis geführt haben. Die Umweltorganisationen haben inzwischen Richtlinien und Orientierungskriterien für sich selbst oder gemeinsam beschlossen, die bei einer Wirtschaftskooperation berücksichtigt werden sollen. Der BUND hat 1992 den sogenannten Leipziger Beschluß gefaßt, wonach nur mit solchen Unternehmen kooperiert werden soll, die während der Zusammenarbeit wesentliche Beiträge zur ökologischen Umgestaltung der Wirtschaft erbringen. Ausgeschlossen von der Kooperation sind Großbanken, Flugreiseunternehmen, gentechnische Produktionsfirmen, Unternehmen aus dem Bereich Atomenergie etc. Die 1993 vom WWF vorgestellten Kriterien für Unternehmenskooperationen sind weniger streng, doch ist eine Zusammenarbeit ausgeschlossen mit Unternehmen der Nuklear-, Rüstungs-, fluor- und chlorproduzierenden Industrie sowie mit Herstellern gesundheitsschädlicher Genußmittel. Im

Rahmen der Umweltmesse UTECH 1994 haben zahlreiche Umweltverbände ein gemeinsames Konzept zum Umweltsponsoring veröffentlicht ("Berliner Erklärung zum Umweltsponsoring"), das sie mit Vertretern von Wissenschaft und Wirtschaft erarbeitet hatten. Insgesamt wird von Experten mit einer Zunahme der kooperativen Aktivitäten gerechnet, auch weil die staatliche Finanzkrise zu einem Rückgang der Unterstützung durch öffentliche Gelder geführt hat.

(3) Tri- und multilaterale Kooperationen:

Über die vielfältigen Kontakte hinaus, die sich in den zahlreichen "offiziellen" Gremien ergeben, die den Weg des politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozesses inzwischen säumen, gehen die Vertreter von Umweltorganisationen, Staat und Wirtschaft sowie von weiteren Institutionen (häufig: Kirchen, Gewerkschaften, Verbraucherschutz) längere Beziehungen durch Mitgliedschaft in außer- oder parastaatlichen Institutionen ein; etwa in Stiftungen, wissenschaftlichen Fachgruppen, wissenschaftlichen Beiräten und sonstigen Konsultations- und Aufsichtsgremien, etwa im "Umweltgutachterausschuß", ein im Rahmen des Umwelt-Auditgesetzes im Zusammenhang mit der Prüfung und Akkreditierung von Umweltgutachtern eingerichtetes Gremium. Kontakte dieser Art, die nicht selten zu einer begrenzten lockeren und informellen Kooperation führen, haben durch die Internationalisierung der Umweltpolitik, besonders seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992, kräftig zugenommen. Selten sind bisher "engere" Kooperationsbeziehungen aufgrund gemeinsamer Organisationsgründungen, die der Verfolgung gemeinsamer Interessen dienen. Hierzu gehören etwa das 1994 gegründete Institut der Umweltgutachter und -berater in Deutschland e.V. (IdU), dem Mitglieder von Umweltverbänden, Gewerkschaften, Unternehmen, des TÜV, der Wissenschaft etc. angehören; das Aktionsbündnis Umweltbetriebsprüfung, ein Zusammenschluß von Öko-Unternehmensverbänden, Umwelt- und Verbraucherverbänden und des DGB zur Förderung und Verbreitung eines qualifizierten Öko-Audits sowie die mit dem Ziel der Schaffung eines nachhaltigen Europas gegründete Vereinigung "European Partners for the Environment", der Unternehmen, Forschungsinstitute, Umweltbehörden und -verbände angehören.³⁵ Darüber hinaus gibt es inzwischen eine große Zahl lockerer Kooperationen, beispielsweise in Form von längerfristig angelegten Dialogen, Foren und Diskursen. Hierzu zählen die moderierten "Energie-Tische" im Rahmen einer bundesweiten Kampagne zur CO₂-Vermeidung, die in 20 Städten stattfinden sollen; der 1990 gegründete (von der Solvay GmbH initiierte und finanzierte) und bis zu viermal im Jahr tagende "Ökotisch Berlin", wo in einem Dialog nach gemeinsamen Lösungen von aktuellen Umweltfragen gesucht wird; der schon seit vielen Jahren vom Unternehmen Procter & Gamble organisierte Unternehmensdialog zu umweltkritischen Bereichen und der 1996 gemeinsam vom Verband der Chemischen Industrie (VCI) und der Chemiegewerkschaft (IG Chemie) begonnene moderierte Diskursprozeß, in dem – unter Einbezug von u.a. Umweltgruppen – konkrete, realisierbare Bausteine für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland auf einer breiten Konsensbasis identifiziert werden sollen. Nur zu einem Partialkonsens führte der rund zweijährige Dialog über Gentechnik in der Nahrung, den der Lebensmittelkonzern Unilever mit gesellschaftlichen Organisationen, u.a. Hausfrauenbund, Verbraucher Initiative, BUND, führte und in dessen Rahmen das Freiburger Öko-Institut mit der Begutachtung von ansonsten dem Betriebsgeheimnis unterliegenden Testergebnissen beauftragt worden war.

Als Fazit dieses Überblicks kann festgehalten werden: Auf allen Gebieten und Ebenen der Umweltpolitik ist in den letzten Jahren ein an Intensität zunehmender und in vielfältige Koopera-

³⁵ Strategische Allianzen von Vertretern aus Wirtschaft, staatlichen Einrichtungen, Umweltorganisationen etc. mit dem Ziel, durch Mobilisierung der Öffentlichkeit Einfluß auf die Umweltpolitik zu nehmen, hat es meines Wissens bislang nicht gegeben.

tionsformen mündender Dialog zwischen den Hauptakteuren in Gang gekommen. Unüberschreitbar starre Konfliktfronten treten nur noch selten auf, selbst zu äußerst strittigen Fragen der Gentechnologie geht der organisierte Diskurs weiter (z. B. in der Evangelischen Akademie Loccum); charakteristisch für die neue Situation wechselnde sind Kooperations- und Konfliktkonstellationen. Gemeinsame, auf Kompromiß zielende Interaktionen in einem Themenfeld oder bei Einzelvorhaben schließen konfrontativ-kompromißlose Begegnungen derselben Akteure zu anderen Anlässen nicht aus. Vermutlich ist die Aufrechterhaltung einer solchen Diversität gerade für die Umweltorganisationen eine "Überlebensfrage".

Die Präferenzen für Kooperationen haben bei allen Akteuren einen ähnlichen Grund: Jede Gruppe erwartet für sich eine Nutzenmaximierung durch wechselseitige sachliche, informationelle, ideale und politische Unterstützungen und Austauschbeziehungen. Es sind aber nicht nur einzelfallbezogene Nutzenüberlegungen, die eine Rolle spielen. Hervorgehoben wird insbesondere eine positive "Nebenfolge" vielfältiger Kooperationen, nämlich die Vernetzung der Umweltexperten aller relevanten Institutionen, unabhängig von deren "Tagespolitik" und von jeweiligen öffentlich zwischen den Institutionen ausgetragenen Konflikten.³⁶

Das Tempo des generellen Ausbreitungstrends dialogischer und kooperativer Interaktionen zwischen den Hauptakteuren in der Umweltpolitikarena ist in starkem Maße vom Wandel binnenorganisatorischer Faktoren abhängig. Bremsend wirken sich immer noch bestehende wechselseitige Vorurteile über die Redlichkeit der Kooperationsabsichten aus. Diese Barrieren bauen sich im Zuge gemeinsamer Lernprozesse von selbst ab, sofern die realen Kooperationserfahrungen positiv sind. Schwieriger abbaubar scheinen Restriktionen einerseits rechtlich-politischer sowie andererseits klientelistischer und intraorganisatorischer Art zu sein. Sie wirken sich vor allem auf die Kooperationsfähigkeit der Umweltadministrationen und der Umweltorganisationen aus. Die Umweltadministration kann ihre Umweltbeziehungen nicht autonom gestalten, ihr Ermessensspielraum ist durch Recht und Gesetz sowie durch sonstige Hierarchieregeln begrenzt. Deren Änderung hängt viel weniger von internen Lernprozessen als von den allgemeinen innerpolitischen Machtkonstellationen und Entscheidungsprozessen ab. Die begrenzte Kooperationsfähigkeit der Umweltorganisationen hat interne und externe Gründe. Mit Ausnahme des WWF und von Greenpeace sind die größeren deutschen Verbände relativ schwach durchorganisiert, was eine innerverbandliche Koordination behindert; um die interverbandliche Koordination ist es ebenfalls nicht zum besten bestellt, was mit einer nur schwachen Bündelungsfunktion des Dachverbandes Deutscher Naturschutzring (DNR) korrespondiert. Der Kooperationspielraum der Umweltorganisationen wird außerdem stark eingeengt durch die Heterogenität ihrer Klienten-

³⁶ Vgl. dazu die Stellungnahmen insbesondere von Unternehmensvertretern in ANL/NNA 1994. Ein Vertreter des OTTO-Versands führte hierzu beispielsweise aus: "Am Anfang unserer Zusammenarbeit stand die fachliche Beratung, die bis heute einen unverzichtbaren Bestandteil der Kooperation zwischen dem OTTO-Versand und Umweltverbänden darstellt. Aus der fachlichen Beratung haben sich punktuell Zweckbündnisse zur Durchsetzung gemeinsamer Ziele gebildet, z. B. mit Greenpeace, aber auch langfristige Partnerschaften, wie mit der Umweltstiftung WWF Deutschland, dem Naturschutzbund Deutschland und B.A.U.M., dem Bundesdeutschen Arbeitskreis Umweltbewußtes Management ... Mit mehreren Umweltschutzorganisationen verbindet den OTTO-Versand so eine rein informelle Zusammenarbeit" (S. 47f.). Vgl. auch das Interview mit Michael Otto in Die Zeit v. 30.8.1996, S. 25f.

tel (Mitglieder und Unterstützer). Hier gibt es sehr unterschiedliche Einstellungen zu einer kooperativen Verbandspolitik, was sich natürlich auf die Akzeptanz ihrer Resultate auswirkt. Erschwerend kommt hinzu, daß die Einstellungen zu einer Kooperationspolitik nicht fix sind, sondern je nach Sachthema, Kooperationspartner und im Zeitablauf erheblich variieren können. Mit der Entradikalisierung der Umweltbewegung und der Lockerung der Beziehungen der Umweltverbände zu ihr wie auch aufgrund der Pragmatisierung der großen Mehrheit der Verbände ist in den letzten Jahren der Spielraum für Kooperationen größer geworden; gleichwohl ist es für sie immer noch eine prekäre Aufgabe, eine Balance zwischen Bestandsrationalität und Klientelinteressen herzustellen. Erstere erfordert heute vermehrt zum einen langfristig sichere Einnahmequellen, um die steigenden Organisationskosten decken zu können, zum anderen hat der Nachweis erfolgreicher Praxisbeeinflussung an Bedeutung zugenommen, da die Problematisierungs- und Aufmerksamkeitsmobilisierungsfunktion (der "Katastrophendiskurs", vgl. Brand 1993) wie ebenfalls die schlichte Bremser- und Verhindererfunktion aufgrund der veränderten umweltpolitischen Rahmenbedingungen an Integrationskraft und massenmedialer Attraktionswirkung eingebüßt haben. Die Umweltverbände müssen dabei zugleich den Bedürfnissen der Mitglieder und Unterstützer nach zurechenbaren und authentischen Erfolgen, die mit den Organisationszielen in Einklang stehen, Rechnung tragen.³⁷ Der Balanceakt zwischen Kooperationserfordernissen und Klientelintegration ist schließlich auch deshalb so schwierig, weil ihr Einfluß in Kooperationsbeziehungen in starkem Maße davon abhängt, inwieweit sie gegenüber ihrer Klientel mobilisierungs- und verpflichtungsfähig sind.

Aus den genannten Gründen ist es nicht verwunderlich, daß es trotz einer generellen "Kooperationsbewegung" immer noch sehr häufig zu Konfrontationen auf der Implementationsebene kommt. Dies ist gerade bei großtechnischen Projekten der Fall, mit denen massive wirtschaftliche und grundsätzliche politische Interessen verbunden sind, die in starker Konkurrenz zu umweltpolitischen Zielsetzungen stehen, und wo durchsetzungsstarke Akteure involviert sind, die nicht oder nur sehr lose in kooperative Netzwerke eingebunden sind. Hier gibt es dann aus der Sicht prinzipiell kooperationsbereiter Umweltverbände nur noch das Mittel konfrontativer Politik: "Es gibt Situationen und Probleme, wo ganz eindeutig ein klares Nein angebracht ist, und es gibt Interessenkonflikte, bei denen nicht Gespräche, sondern Boykott angemessen sind. Es gibt Lernprozesse, die stärker durch Konfrontation als durch einen Prozeß der Verständigung gefördert werden" (Zahrnt 1995, S. 74).

Aber auch in den üblicherweise stark politisierten Fällen, wo die Selbstorganisationsmechanismen des bestehenden Kooperationsnetzwerkes nicht ausreichen, um eine Konfrontations- in eine Verhandlungssituation zu transformieren, bestehen noch Möglichkeiten einer Konfliktregelung auf dem Verhandlungswege. Das belegt die allmähliche Verbreitung sogenannter alternativer Konfliktregelungsverfahren, die mit Hilfe eines Mediators oder Moderators organisiert und durchgeführt werden.

³⁷ Vgl. Streeck (1987), der zwischen "Mitgliedschafts-" und "Einflußlogik" unterscheidet, und Hinrichs/Wiesenthal (1986), die "Bestandsrationalität versus Kollektivinteresse" als das Grunddilemma intermedärer Organisationen bezeichnen.

7.2 *Alternative (verhandlungsbasierte) Konfliktregelungsverfahren*

Die Situation in Deutschland ist inzwischen gut dokumentiert (vgl. AGU 1994, 1995; Claus/Wiedemann 1994; Dally/Weidner/Fietkau 1994; Gleim-Egg 1995; MEDIATOR GmbH 1996). Man kann wohl sagen, daß nach den beiden großen "Pionierverfahren" – dem "Neusser" (vgl. Weidner/Fietkau 1995 und die Beiträge von Holzinger und Fietkau in van den Daele/Neidhardt 1996) und dem "Münchehagener Mediationsverfahren" (vgl. Striegnitz 1994) – und nach anfänglichem starkem Zögern, großem Mißtrauen und einer vorwiegend abstrakt-fundamentalistischen Diskussion diese Verfahren nunmehr in allen Umweltpolitikbereichen Fuß fassen. Das gilt besonders für die dezentrale Verwaltungsebene, wo Umweltpolitik vollzogen wird. Aber auch regional- und landespolitische Institutionen – wie etwa der Abfallplanungsverbund Nord-Schwarzwald und die Umweltministerien in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Berlin, um nur einige zu nennen – wagen das "Experiment Umweltmediation". Das Bundesumweltministerium fördert von seiner Spitze aus die Bedingungen für die Möglichkeit eines häufigeren Einsatzes (vgl. AGU 1995). Die Koalitionäre von CDU und SPD in Berlin schrieben in die Koalitionsvereinbarung, daß im Abfallwirtschaftsbereich "echte Mediation" erfolgen soll; für Oktober 1996 ist ein Treffen aller relevanten Streitparteien im WZB – das diese Vorphase organisierte – vereinbart, auf dem gemeinsame die Chancen eines Mediationsverfahrens geprüft werden sollen. Und die Deutsche Bundesstiftung Umwelt prüft derzeit, ob sie den Aufbau eines der Praxis und der Ausbildung gewidmeten Umweltmediations-Instituts fördern sollte. Man kann also, trotz der bislang "gemischten" Erfahrungen mit diesen Verfahren, auch aufgrund der weiterhin überwiegend positiven Reaktionen vieler Gruppen auf Mediationsvorschläge, von einem steigenden Interesse (und Bedarf) sprechen.

Ein neuerer Überblick zu Stand und Entwicklung alternativer Konfliktregelungsverfahren in Deutschland zeigt – ohne Anspruch auf Vollständigkeit, da etliche kleinere bis mittelgroße Verfahren kaum überregional bekannt werden –, daß Mediations-, vor allem aber mediationsähnliche Verfahren in Verbindung mit Raumordnungs-, Umweltverträglichkeits-, Planfeststellungs-, Genehmigungs- und Sanierungsverfahren durchgeführt werden.³⁸ Es handelt sich besonders um Konflikte im Zusammenhang mit Projekten, wo eine lokalisierbare Gruppe von Personen teils erhebliche Nachteile durch die Projektrealisierung zu erwarten hat, während eine kleine Personenzahl (etwa privatwirtschaftliche Projektträger, Landverkäufer, Kompensationsberechtigte) große direkte Vorteile und eine unübersehbar große Zahl von Personen einen indirekten Nutzen hat. Das ist häufig bei Infrastruktur-, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen (Verkehrswege, Kraftwerke, Abfallanlagen) der Fall. Sie sind nicht nur wegen ihrer Umweltauswirkungen umstritten, sondern ebenso wegen ihrer vermuteten Fehlsignale für eine nachhaltig-umweltverträgliche Entwicklung der Gesellschaft.³⁹ In einer kürzlich fertiggestellten Studie (MEDIATOR GmbH 1996) wurden 49 Verfahren gezählt, die Mediations-, Modera-

³⁸ Vgl. MEDIATOR GmbH 1996 und den Beitrag von Claus/Voßebürger in Weidner 1996 sowie die Dokumentation der WZB-Konferenz "Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen" (Holzinger/Weidner 1996).

³⁹ Befürchtet wird etwa, daß auch eine umwelttechnisch weit über das gesetzlich erforderliche Maß hinausgehend ausgerüstete Müllverbrennungsanlage Anreize zur weiteren Müllproduktion schafft oder zumindest keine bremsende Wirkung hierauf hat.

tions- oder Verhandlungselemente aufwiesen und auf eine (teil-)konsensuale Übereinkunft und einen Interessenausgleich abzielten. Als bemerkenswert wird die Tendenz bezeichnet, sich auch auf einer standortunabhängigen, politisch-programmatischen Ebene des Instrumentariums der Konfliktvermittlung zu bedienen.

Von den in der MEDIATOR-Studie erfaßten Verfahren waren rund 20 noch nicht abgeschlossen und sechs abgebrochen worden, davon fünf, weil die Beteiligten in der Vorbereitungs- oder Verfahrensablaufphase keine Einigung erzielen konnten. Kennzeichnend für die Mehrzahl der relativ erfolgreichen Verfahren⁴⁰ ist, daß nur Teilkonsense erzielt und nur Teile der Übereinkünfte implementiert wurden.⁴¹ Ein Beispiel für letzteren Fall ist das Verfahren zur Sanierung einer Müllverbrennungsanlage in Bielefeld-Herford, wo der zwischen den Beteiligten ausgehandelte Vertrag mit knapper Mehrheit im Bielefelder Rat – dessen politische Mehrheiten sich im Verfahrensverlauf geändert hatten – scheiterte; gleichwohl waren Teile der Übereinkunft im Planfeststellungsverfahren implementiert worden. Das "Abfallwirtschaftsforum Lübeck" erzielte zur Frage der zukünftigen Abfallpolitik der Stadt eine beachtliche Anzahl von Konsensen, z. B. zur Abfallentwicklungsprognose, Abfallberatung, Vermeidungsmaßnahmen und zum Monitoring; die Forumsteilnehmer werteten mehrheitlich das Verfahren als einen Erfolg (vgl. RaumPlanung Nr. 71/1995 mit weiteren Beispielen). Im "Neusser Mediationsverfahren" zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss waren gleichfalls zu etlichen, vor Verfahrensbeginn sehr strittigen Punkten Übereinstimmungen erzielt worden, von denen einige nur deshalb nicht implementiert wurden, weil sie wegen der grundlegend veränderten Abfallproblemsituation keine Relevanz mehr hatten. Ähnliches war im Mediationsverfahren zur Standortsuche für eine Abfalldéponie in Bremen der Fall, wo eine Veränderung der abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die erzielten Vereinbarungen hinfällig machte. Es entwickeln sich also auch in Verfahren, die nach den üblichen Kriterien als gescheitert gelten müssen, Kompromißsegmente, die über das Verfahren hinaus stabil bleiben.⁴² Als sozusagen "ultrastabil" erweist sich das erste große in Deutschland initiierte

⁴⁰ Alternative Verfahren werden überwiegend in stark politisierten, wissenschaftlich uneindeutigen und von besonders großen Konflikten gekennzeichneten Problemkonstellationen eingesetzt. Insofern ist es sehr unwahrscheinlich, daß sie zu einem "absoluten Erfolg" führen, der vier Kriterien erfüllt: Einmütigkeit aller Beteiligten über das weitere Vorgehen in der Sache; allseits geteilter Begründungskonsens (vgl. Lauer-Kirschbaum 1996, S. 117, der, sich auf Habermas und Giegel beziehend, von einem Geltungsgrund- bzw. Argumentationskonsens spricht); Übereinstimmung mit üblichen Evaluationskriterien (Effektivität, Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit etc.) und adäquate Implementation der Vereinbarung. Es werden, an diesen Kriterien gemessen, wohl immer nur "relative Erfolge" möglich sein. Unberücksichtigt bleibt hier die durchaus nicht sophistische Argumentation, daß auch "ergebnislos" beendete Verfahren wichtige Effekte haben können, z. B. Herstellung größerer Klarheit über die eigentlichen Differenzen. Die zentrale Zielsetzung solcher Verfahren – und damit wesentlicher Erfolgsbestandteil – ist und bleibt jedoch, eine allseits akzeptierte Konfliktregelung zu finden und zu implementieren.

⁴¹ Vgl. die Fallbeschreibungen in Callies/Striegnitz 1989; Gans 1994; Gaßner/Holznapel/Lahl 1992; Kostka 1993; MEDIATOR GmbH 1996; Striegnitz 1994; Prognos 1995.

⁴² Die differenzierte Auswertung des Neusser Verfahrens zeigt die vielfältigen Schwierigkeiten einer eindeutigen Erfolgsbewertung, obwohl das "Oberziel" eines tragfähigen und implementierbaren Kompromisses ganz klar nicht erreicht wurde. Es sind beispielsweise Lerneffekte entstanden und Maßnahmen eingeleitet worden, die es ohne das Verfahren mit großer Wahrscheinlichkeit nicht gegeben hätte. Zum anderen zeigten die Befragungsergebnisse, daß es im Verfahren ungenutzte Kompromiß- und Verhandlungspotentiale gegeben hat, die mit verfeinerten Verfahrenstechniken mobilisierbar gewesen wären. Möglicherweise war das Neusser Verfahren auch exogen "überkonditioniert", weil es exakt in eine Phase fiel, in der auf der Bundes- und Landesebene für die Müllverbrennungstechnik begünstigende rechtliche und politische Marksteine gesetzt wurden (vgl. Holzinger in van den Daele/Neidhardt 1996). Und schließlich: Wenn das Verfahren über-

Mediationsverfahren, das sogenannte Münchener Verfahren zu einer undichten Sondermülldeponie. Seit 1990 laufen dort die Verhandlungen, durch die es gelang, "aus einem Tiefpunkt der Kontroverse, des Mißtrauens und der wechselseitigen Blockade herauszuführen und einen Konsens über Sanierungsziele und über ein konkretes Paket von Sanierungsmaßnahmen zu erzielen" (Striegnitz 1994, S. 9), der allerdings noch umgesetzt werden muß. Einen zügigen und konsensuellen Verlauf nahm bislang das moderierte (und von der "grünen Partei" Hamburgs, der GAL, wohlwollend beurteilte) Dialogverfahren zur Frage der ökologischen und ökonomischen Sinnhaftigkeit einer Teilüberbauung ("Deckelung") der durch Hamburg führenden Bundesautobahn A 7, in dem zwei Hamburger Hochschullehrer (Juristen) als Mediatoren agieren. Anfang September 1996 erzielten das Bundesverkehrsministerium und vier große Umweltverbände einen Konsens zum umstrittenen Projekt des Ausbaus der Elbe zur internationalen Wasserstraße, der auf Kompromissen aller beteiligten Organisationen beruht. Der Dialog zwischen dem Verkehrsministerium und den Umweltorganisationen (WWF, BUND, NABU, Stiftung Europäisches Naturerbe) war durch den Versandhauschef Michael Otto vermittelt worden, dessen Umweltstiftung seit längerem für den Schutz der Elbe aktiv ist.

Waren es anfänglich hauptsächlich Personen aus nicht-kommerziellen Bereichen, die Mediationsverfahren durchgeführt haben, sind mittlerweile in der Mehrzahl der Fälle professionelle Mediatoren aus Beratungs- und Planungsbüros – die überwiegend zum ökologisch engagierten Umweltkommerzsektor gezählt werden können – tätig. Die Finanzierung der Verfahren erfolgt meistens (direkt oder indirekt) durch die öffentliche Hand. Die Zahl der Beratungs- und sonstigen Organisationen, die mediationsähnliche Dienste anbieten, ist jedenfalls schon kaum mehr zu überblicken. Vieles deutet darauf hin, daß Umweltmediation hierzulande weiter zunehmen (wenn auch langsamer als von den Befürwortern erhofft wurde) und vermutlich auch bald rechtlich-institutionell gestützt wird.⁴³

Da bislang erst relativ wenige alternative Konfliktregelungsverfahren vollständig abgeschlossen wurden – einige wurden auch im Streit abgebrochen – ist es derzeit noch schwierig, generelle Aussagen über Erfolgs- und Mißerfolgsbedingungen zu machen. Es kann aber jetzt schon gesagt werden, daß die Neutralität des Mediators und die gewissenhafte, vorurteils- und interessenfreie Prüfung, ob ein Konfliktfall ausreichenden Verhandlungsspielraum bietet, um besonders den Vertretern von Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen den mit den Verfahren verbundenen recht hohen Aufwand zumuten zu sollen, zu den relevantesten Faktoren zählen. Soweit entsprechende Untersuchungen durchgeführt worden sind, war die Mehrzahl der Teilnehmer an alternativen Verfahren relativ zufrieden mit Ablauf und Ausgang. Etliche würden solche Verfahren auch für andere Konfliktsituationen empfehlen.

wiegend nur frustriert hätte, würden sich vermutlich nicht 58 Prozent der Befragten (N = 45) bei ähnlichen Problemlagen wieder an einem Mediationsverfahren beteiligen wollen; auf allen Bewertungsdimensionen wurde überdies von den Befragten deutliche Vorteile von Mediationsverfahren gegenüber konventionellen Verfahren gesehen (vgl. Pfungsten/Fietkau 1995; Weidner/Fietkau 1995).

⁴³ Vgl. die Beiträge von Claus und Kloepfer in Holzinger/Weidner 1996.

Als Hauptprobleme von Mediationsverfahren gelten der hohe Aufwand für alle Beteiligten (auch durch Informationsüberlastung), Schwierigkeiten bei der Regelung der Kostenträgerschaftsfrage, Rückbindung der Ergebnisse in sowohl förmliche Verfahren als auch in politische Entscheidungsprozesse bestehender Interessennetzwerke, die ungleichen Ressourcen der beteiligten Gruppen und die Informationsrückkopplung zu den repräsentierten Gruppen sowie die Abstimmung mit ihnen. Etliche der genannten Probleme werden für lösbar gehalten durch eine Professionalisierung der Mediatoren, aufgrund von Lerneffekten durch weitere Praxiserfahrung und Änderungen im rechtlichen und politisch-administrativen Kontext (vgl. Dally/Weidner/Fietkau 1994; Holznagel 1990; MEDIATOR GmbH 1996). Diesbezügliche Empfehlungen hochrangiger Gremien, von Rechtsexperten und im sogenannten Professorenentwurf für ein einheitliches Umweltgesetzbuch liegen bereits vor.⁴⁴

Von alternativen Konfliktregelungsverfahren werden gegenüber konventionellen Verfahren erhebliche Vorteile erwartet. So heißt es, sie seien in aller Regel effektiver, flexibler, fairer, schneller und effizienter (vgl. Bacow/Wheeler 1984; Susskind/Cruikshank 1987). Der Blick in die Praxis verschiedener Länder zeigt jedoch, daß es selten möglich ist, solche eindeutigen Schlußfolgerungen zu ziehen (vgl. Weidner 1996). Je nachdem, welche Beobachterperspektive eingenommen wird (direkt am Verfahren Beteiligte; die im Verfahren repräsentierten Institutionen und Organisationen; nicht am Verfahren teilnehmende direkt und indirekt Betroffene, wissenschaftliche Beobachter), ist eine erhebliche Varianz bei der Beurteilung von Erfolg oder Nicht-Erfolg sowie hinsichtlich der Gewichtung einzelner Erfolgskriterien feststellbar.⁴⁵ Geht man von den Verfahrensbeurteilungen und Einschätzungen der Gesamtsituation in der wissenschaftlichen Literatur aus, so läßt sich sagen, daß die Ergebnisbewertung insgesamt positiv ist. Und selbst gescheiterten, weil abgebrochenen oder ohne Kompromiß beendeten Verfahren wird hin und wieder ein positiver Lerneffekt zugeschrieben (vgl. Buckle/Thomas-Buckle 1986).

Die bislang umfassendste Analyse alternativer Konfliktregelungsverfahren im Umweltbereich (Bingham 1986) zeigte, daß in den USA in 78 Prozent von 132 untersuchten Fällen (davon 99 Standortkonflikte) eine Übereinkunft erzielt wurde (vgl. auch Crowfoot/Wondolleck 1991; Talbot 1983). Die Umsetzungsrate lag je nach Problemtyp zwischen 40 und 80 Prozent (Standortkonflikte). Je nach Konfliktintensität der Fälle variieren die Erfolgsquoten erheblich (vgl. Amy 1987). Bei abfallwirtschaftlichen Maßnahmen (Müllverbrennungsanlagen, Deponien) liegen sie eher niedrig, aber auch hier werden im Vergleich zu konventionellen Verfahren immer

⁴⁴ "Im Professorenentwurf für ein einheitliches Umweltgesetzbuch heißt es unter § 54 Abs. 4 des Allgemeinen Teils, daß der Landesgesetzgeber eine Regelung treffen kann, nach der die zuständige Behörde die Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins unbeschadet ihrer Verfahrensverantwortung einem unbeteiligten Dritten (Verfahrensmittler) anvertrauen kann. Wir haben damit eine Diskussion aus den USA aufgenommen. Der jetzt in Arbeit befindliche Sachverständigenentwurf wird dies wahrscheinlich noch stärker ausformulieren" (Kloepfer, Statement anlässlich der Podiumsdiskussion zum Thema "Der verhandelnde Staat", abgedruckt in Holznagel/Weidner 1996). Vgl. auch SRU 1996.

⁴⁵ Im Unterschied zur konventionellen Evaluation der Ergebnisse von umweltbezogenen Aktivitäten, für die inzwischen ein relativ feststehender Kriterienkatalog zur Erfolgsbeurteilung entwickelt wurde, gibt es speziell für Mediationsverfahren noch keinen solchen konsentierten Katalog. Er wird auch schwierig zu entwickeln sein, da bei Mediation die Sozialverträglichkeit eine wichtige Rolle spielt, und gerade sie ist schwer operationalisierbar und meßbar (vgl. van den Daele 1993).

noch bessere Ergebnisse erzielt (vgl. Elliott 1996). In Kanada ist die Erfolgsquote alternativer Verfahren – auch bei komplexen Projekten wie Hafenanlagen, Altlastensanierung, Wasserkraftwerke – ebenfalls relativ hoch (vgl. Sigurdson 1994). In Europa ist es die Schweiz, wo für üblicherweise hochstrittige Projekte (Sondermüllverbrennungsanlage, Mülldeponien) ein implementierbarer Konsens erzielt werden konnte (Knoepfel 1995a, S. 293 ff.), und die zahlreichen, teils mediationsähnlich gestalteten Verfahren der "Kooperativen Rechtssetzung" im Kanton Solothurn, an denen immer auch Vertreter von Naturschutz- und Umweltverbänden beteiligt waren, wurden "durchweg positiv" bewertet (Maegli 1995, S. 261ff.).

Insgesamt kann man aufgrund bisheriger Praxiserfahrungen generell – im Einzelfall kann das natürlich ganz anders aussehen – folgende Vorteile der Umweltmediation und ähnlicher Verfahren gegenüber konventionellen Verfahren hervorheben:

- Einbeziehung von ansonsten verdrängten Themen und Aspekten in die Verhandlungen, also eine Ausweitung des umweltpolitischen Themen- und Optionsrahmens;
- Schaffung eines gesellschaftsadäquateren, den besonders in Industrieländern stattgefundenen Wertewandel berücksichtigenden Entscheidungsprozesses, in den auch rechtlich noch nicht normierte, aber sozial- und konfliktrelevante Aspekte einfließen können, bis hin zu diffusen Ängsten und Unsicherheiten;
- Erhöhung der Transparenz von Entscheidungsgrundlagen und -zielen durch Vergrößerung der Menge verfügbarer kritischer Informationen;
- Schaffung eines problemangemesseneren Kommunikationsprozesses (Rationalitätsgewinn), da die Gespräche nicht direkt in der üblicherweise zu Dramatisierungen zwingenden politischen Arena stattfinden und auch nicht in bewußt strategischer Weise auf eine letzte Entscheidung durch Gerichte ausgerichtet sind;
- gegenseitige Stimulierung von Kreativität zum Überspringen oder Nivellieren von gegensätzlichen Positionen und Interessen hin zu einer für alle Beteiligten relativ vorteilhaften Regelung;
- Gewährleistung größerer Stabilität der im Verfahren erzielten Entscheidungen im folgenden Implementationsprozeß, da diese einvernehmlich und auf der Basis eines breit angelegten, Interessen ausgleichenden und transparenten Verfahrens entwickelt wurden; sowie
- Verbreiterung und Vertiefung gesellschaftlicher Partizipation durch aktive Mobilisierung von üblicherweise ausgeklammerten Interessen- und Betroffenengruppen.⁴⁶

Mediationsverfahren sind komplexe, gruppendynamisch potentiell "explosive" Kommunikationsverfahren, die überdies – und insofern sind sie wenig robust – stark auf Veränderungen ihrer gesellschaftlichen und politischen Umweltbedingungen reagieren. Mehrländeruntersuchungen (Zilleßen/Dienel/Strubelt 1993; Knoepfel 1995a; Weidner 1996) haben auf einige Voraussetzungen und inhaltliche Elemente aufmerksam gemacht, die konstitutiv für den Erfolg im Einzelfall und für

⁴⁶ Eine Untersuchung von Crowfoot/Wondolleck aus dem Jahre 1991, die auf einer Analyse von mehreren großen Umweltmediationsverfahren beruht, kam zu dem Ergebnis, daß Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen unterm Strich von solchen Verfahren profitieren, sofern sie zuvor intensiv und realistisch geprüft haben, ob sie die hierfür notwendigen organisatorischen Voraussetzungen tatsächlich haben und ob solche Verfahren für sie eine bessere Alternative zu den konventionellen Verfahren (BATNA = Best Alternative To a Negotiated Agreement) und ihren traditionellen Konfliktinstrumenten sind.

die gesellschaftliche Akzeptanz im allgemeinen sind. Hier soll kurz auf einige zentrale Aspekte hingewiesen werden:

- Für die Erfolge von Mediationsverfahren ist es nicht ausschlaggebend, ob und wie intensiv bereits gestritten wird. Maßgeblicher ist, inwieweit schon unverrückbare Festlegungen in der Streitsache selbst erfolgt sind. Die Opponenten müssen noch begründete Hoffnung haben, daß sie durch das Verfahren eine für sie akzeptable Lösung erzielen können. Hierbei kann es hilfreich sein, wenn im förmlichen Verfahren der Vollzug noch nicht weit vorangeschritten ist. Aber auch das hilft in der Realität manchmal nicht weiter. Es gibt immer wieder Argumente, man hätte noch früher anfangen können.
- Nachwehen alter Leidensgeschichten und neu im Verfahren entstehende persönliche Spannungen sollten durch einen von allen Teilnehmern vorgängig anerkannten Verhaltenskodex unter Kontrolle gehalten werden. Umfang und Detailgrad der Verfahrensgeschäftsordnung können stark variieren, so zeigt die Praxis. Aber auf die Integrität der Person zielende Angriffe sollten immer zu den Taburegeln zählen. Das scheint um so mehr ausschließbar zu sein, je weiter die Verfahrenskonstruktion "amoralisiert" werden kann, ohne unmoralisch zu werden. (Die Teilnehmer sind überwiegend Repräsentanten von Organisationen; sie alle wären unerträglichen Rollenkonflikten – und unrealistischen Rollenerwartungen – ausgesetzt, würde eine absolute Wahrhaftigkeit – und damit Primärloyalität gegenüber der Mediationsgruppe – als *conditio sine qua non* gelten.)
- Zentral für einen erfolgreichen Verfahrensabschluß ist die Beteiligung der entscheidungsrelevanten Akteure. Hierzu ist eine aufwendige Phase der Verfahrensvorbereitung notwendig, in der sorgfältig und aus neutraler Perspektive geprüft werden muß, ob alle konflikt- und entscheidungsrelevanten Gruppen – besonders aus dem politisch-administrativen Bereich – an dem Verfahren mit "echter Vertretungskompetenz" teilnehmen werden und auch tatsächlich zu kompromißorientierten Verhandlungen bereit sind. Ebenso wichtig ist die Einbeziehung von Akteuren aus Institutionen, von denen direkt oder indirekt politische und rechtliche Interventionen erwartet werden können. Gleichwohl erweist es sich immer wieder als schwierig, sozusagen die Gravitationskräfte des politischen Normalprozesses durch Einbeziehung aller zentralen Akteure zeitweilig auszuschalten. Im "Neusser Mediationsverfahren" beispielsweise wäre es wohl nicht möglich gewesen, Akteure aus Politik und Verwaltung von der Bundesebene einzubeziehen, um dem negativen Einfluß von Bundesregelungen vorzubeugen, die während des Verfahrens erlassen wurden..
- Es trifft für viele Fälle nicht zu, daß Verfahrenstransparenz durch das ständige Gespräch aller mit allen gesichert wird. Eine ausschließliche und ständige "Plenumsdebatte" ist für erfolgreiche Mediationsverfahren dagegen – das zeigen vor allem die Erfahrungen in den USA, in Kanada und Japan – die große Ausnahme. Zu intensiven Verhandlungen, die Tauschgeschäfte ermöglichen, kommt es vielmehr in wechselnden bi- oder multilateralen Gruppengesprächen vor und nach den Plenumssitzungen, auf denen dann, nach Rückkopplung mit der jeweiligen Klientel, die entsprechenden Ergebnisse vorgestellt werden mit dem Ziel, ein Gesamtpaket zu schnüren. Viele Mediatoren sehen hierin (im "caucusing" und im Schaffen von "Kompromißpaketen") das A und O von Mediationsverfahren und eine ihrer wichtigsten Aufgaben darin, solche "kleinen" Verhandlungssituationen zu stimulieren und organisieren. Es gibt also nur eine begrenzte "Prozeßtransparenz" auch für die Binnenbeteiligten selbst.
- Besonders bei Standortkonflikten ist eine absolute Gleichverteilung von Nutzen und Nachteilen durch Gestaltung "der Streitsache selbst" nicht erzielbar. Entsprechend dem für Mediationsverfahren zentralen "fair-share principle" ist es nahezu unumgänglich, Kompensationen

einzusetzen. Das stößt wohl nur in Japan auf geringe Probleme, selbst in den USA, wo Kompensationen im Prinzip nicht tabuisiert sind, ist es gleichwohl in aller Regel eine äußerst diffizile Aufgabe, Kompensationsmaßnahmen vom Odium des bloßen Abkaufens berechtigter Interessen freizuhalten oder aber zu starken Begehrlichkeiten in diese Richtung vorzubeugen. Deshalb ist der faire Interessenausgleich aus der Sicht direkt Betroffener nur schwer herstellbar, sofern es nicht gelingt, überzeugende Gemeinwohlargumente zu mobilisieren.

- Die Öffentlichkeit ist im allgemeinen nicht zugelassen, das hat sich in vielen Verfahren als funktional erwiesen. Bezüglich der Pressebeteiligung gibt es unterschiedliche Formen und Erfahrungen. Handelt es sich um hochpolitisierte Fälle, stellt sich eine Einbeziehung von Pressevertretern als eher problematisch dar, aber gerade in solchen Fällen haben natürlich Presse und Öffentlichkeit ein großes Interesse an dem Verfahren. Für dieses Dilemma gibt es keine Standardregel, die diesbezüglichen Vorgehensweisen sind stark einzelfallabhängig.

Schon die Abhandlung dieser begrenzten Kriterienauswahl dürfte deutlich gemacht haben, daß Mediationsverfahren überwiegend einzelfallorientiert sind und sein müssen. Sie sind nur in begrenztem Maße standardisierbar. Das macht sie nicht nur zu relativ aufwendigen Veranstaltungen, sondern auch hinsichtlich ihres Verlaufs schwer prognostizierbar (vgl. Barthe/Brand 1996; Lauer-Kirschbaum 1996). Mit dieser quasi den Verfahren inhärenten Unberechenbarkeit haben des öfteren die Teilnehmer selbst Probleme, die besonders dann verfahrensrelevant werden, wenn sie auf strategisches Verhalten anderer Akteure zurückgeführt werden. Es ist Aufgabe des Mediators, hier durch Pendeldiplomatie und manchmal schon seelsorgerische Missionen das Verfahren in Gang zu halten. Berücksichtigt man des weiteren die besonderen (zeitlichen, finanziellen und psychischen) Belastungen, denen gerade Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen durch solche Verfahren ausgesetzt sind, dann möchte man in leichter Abwandlung eines Luhmannschen Aufsatztitels zu einem "Lob der Routineverfahren" kommen. Die aber funktionieren ja in wichtigen umweltpolitischen Konfliktfeldern nicht und sind der eigentliche Anlaß für den Einsatz solch aufwendiger alternativer Verfahren.

Die Vorteile alternativer Verfahren werden also teuer erkaufte. Eine Güterabwägung der Vor- und Nachteile müssen die Konfliktbeteiligten selbst treffen, um zu entscheiden, ob der normale Entscheidungsweg oder konfrontative Strategien möglicherweise bessere Optionen sind. Angesichts des hohen Aufwandes und der auch bei gründlicher Analyse und Bewertung anderer Optionen verbleibenden recht großen Unsicherheiten über ihren Entwicklungsverlauf, sind bislang erstaunlich viele solcher Verfahren zustande gekommen. Sie erweisen sich offensichtlich für solche Konfliktsituationen geeignet, wo sowohl die Normalverfahren und konfrontative Strategien als auch das Mobilisieren von kooperativen Netzwerken aus der Sicht der Akteure keine bessere Lösung erwarten lassen.

Im Zusammenhang mit alternativen Konfliktregelungsverfahren werden aus verschiedener, insbesondere rechtlicher und demokratietheoretischer Sicht, erhebliche Bedenken vorgebracht. Jänicke⁴⁷ beispielsweise formuliert folgende "caveats": Diese Verfahren könnten zu einer weiteren Verselbständigungstendenz der staatlichen Bürokratie beitragen, denn meist seien Repräsen-

⁴⁷ Vgl. das Referat von Jänicke zum Thema "Der verhandelnde Staat" in Holzinger/Weidner 1996. Vgl. auch die diesbezüglichen Diskussionsbeiträge von Funke, Kloepfer, Knoepfel und Wiesenthal (ebenda).

tanten der Exekutive und nicht des Parlaments an den Verfahren beteiligt; die im Prinzip bestehende Exklusivität von Verhandlungssystemen könne einflußreiche Akteursnetzwerke entstehen lassen, die die Thematisierung und Durchsetzung von Allgemeininteressen zusätzlich erschweren; es gebe keine allgemeinverbindlichen Transparenzregeln, der verfassungsmäßige Entscheidungsmechanismus werde präjudiziert, und selbst wenn die Ergebnisse förmliche Verfahren durchliefen, bestünde immer noch das Risiko, daß sich die gesellschaftlichen Gruppen nicht an die Vereinbarungen hielten – ein Risiko, das aufgrund der rückläufigen Entwicklung der Verpflichtungsfähigkeit von Verbänden eher zunehme. Es ist hier nicht der Ort für einen Einstieg in die allgemeine Demokratiediskussion. Es soll nur darauf verwiesen werden, daß viele der üblicherweise diskutierten Probleme sich weitgehend relativieren, wenn man berücksichtigt, daß

- die alternativen Verfahren das Normalverfahren nicht ersetzen, sondern ergänzen;
- ihre Einbettung in das bestehende Rechtssystem durchaus möglich erscheint (und auch schon vorbereitet wird);
- es in fast allen bisherigen Verfahren in Deutschland keine massiven Hinweise darauf gegeben hat, daß sie gegen wesentliche Rechts- und Demokratieprinzipien sowie anerkannte umweltpolitische Prinzipien verstoßen hätten (oder sie mehr als bei Normalverfahren üblich verletzt hätten);
- sie kaum Chancen haben, zu dominanten Instrumenten der Umweltpolitik zu werden, und deshalb auch nicht aus dieser Perspektive beurteilt werden müssen.

Alternative Konfliktregelungsverfahren, besonders in der Form von Mediationsverfahren, werden – so kann man aus den bisherigen Erfahrungen schließen – wohl aufgrund des damit verbundenen großen Aufwandes und der großen Schwierigkeiten, die repräsentierten Organisationen und Klientele auf die Vereinbarungen ihrer Verfahrensdelegierten zu verpflichten, keine quantitativ herausragende Rolle in der deutschen Umweltpolitik spielen. Für besonders verhärtete Konfliktsituationen oder in Fällen, wo für die Streitparteien viel auf dem Spiel steht, könnten sie zu einer festen Institution werden (vgl. Zilleßen/Barbian 1992; SRU 1996). Sie wären dann ein Konfliktregelungsinstrument unter vielen im "umweltpolitischen Instrumentenkasten". Es hat sich gezeigt, daß Vielfalt im Regelungsinstrumentarium eine prinzipiell positive Ausgangsbedingung für eine erfolgreiche Umweltpolitik ist, sofern dieses Flexibilitätspotential richtig gehandhabt wird (vgl. Jänicke/Weidner 1995, 1996).

Langsam, doch auf breiter Ebene – so konnte gezeigt werden – nehmen Formen kooperativer Beziehungen zwischen den Hauptakteuren im Umweltpolitikfeld und verhandlungsbasierte Konfliktregelungen zu. Gleichzeitig steigen die Umweltkonflikte. Dieser Widerspruch läßt sich erklären (vgl. auch Luhmann 1996, 1986). Im großen und ganzen handelt es sich um zwei Konflikttypen.

Im einen Fall geht es um Projekte, deren ökologische Folgen allgemein als besonders problematisch eingeschätzt und bei denen zugleich die von den Projektbefürwortern reklamierten ökonomischen und sozialen Vorteile bestritten werden. Der Nettogemeinwohlerfolg solcher Projekte wird nicht nur von Umweltorganisationen, sondern häufig auch von anderen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen negativ beurteilt. Kennzeichnend sind weiterhin größere Meinungsdivergenzen über diese Projekte innerhalb der Subsysteme der Projektbefürworter. Im

Wirtschaftsbereich etwa liegen dem nicht nur bloße Interessenunterschiede konkurrierender Firmen zugrunde, die Kritik speist sich auch aus dem Leitziel einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung und dem erreichten Wissensstand über die volkswirtschaftlich schädlichen Nebenfolgen etlicher im Rahmen einer konventionellen Wachstumspolitik realisierter Projekte – wobei es im Einzelfall sicherlich schwierig ist, allgemeine und interessen geleitete Kritik scharf voneinander zu trennen. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung sind ähnliche Differenzierungsprozesse beobachtbar, wodurch es für die hierarchische Spitze immer schwieriger wird, nach innen und außen Geschlossenheit in umweltpolitischen Streitfragen herzustellen bzw. zu demonstrieren. Die quasi offizielle Anerkennung von nachhaltiger Entwicklung in der staatlichen Programmatik als viertes Grundprinzip der Umweltpolitik⁴⁸, die Kompetenzfragmentierung im umweltpolitisch-administrativen System und die "Rückendeckung" durch eine "grüne Führung" in etlichen Verwaltungseinheiten für eine ökologische Ausrichtung des Verwaltungshandelns tun ein übriges, um den Differenzierungsprozeß zu verstärken, der zu vielfältigen Koordinationskonflikten innerhalb der Verwaltung und zu inkongruenten Außenaktivitäten führt. In großdimensionierten Konfliktfällen wie dem Transrapid-Projekt, Großflughafen- und Verkehrswegeplanungen werden die massiven Interessendifferenzen zwischen Akteursgruppen innerhalb der einzelnen Subsysteme augenfällig. Die Proponenten-Opponenten-Konfliktlinie verläuft nicht mehr eindeutig zwischen den verschiedenen Subsystemen, in denen die Akteursgruppen verankert sind⁴⁹; charakteristischer sind intersubsystemische Interessenidentitäten einzelner Akteursgruppen – wodurch sich gleichzeitig Opportunitäten für eine Kooperation über die Systemgrenzen hinweg ergeben. Da das Kooperationspotential aufgrund der jeweils dominanten Subsystemlogiken – "Abweichler" müssen mit Sanktionen rechnen – und aufgrund historisch gewachsener Kommunikationsbarrieren nur schwer zu realisieren ist, gewinnen Sozialtechniken an Bedeutung, die die Divergenzen zwischen Systemlogik und Kooperationsbedarf überbrücken helfen. Mediationsverfahren können hierzu geeignete Techniken bieten. Sie eröffnen den Weg zu Verhandlungen über Kompromißmöglichkeiten nach Rahmenregeln, die von allen relevanten Akteursgruppen gemeinsam festgelegt werden. Das befreit zugleich die subsystemübergreifenden Interaktionen weitgehend von dem Odium der "unerlaubten Paktiererei", das besonders für die Behörden problematisch ist.

Neben diesen ins Grundsätzliche gehenden Konflikten, deren Extremform der sogenannte (nicht für verhandelbar gehaltene) Wertkonflikt sein kann, gibt es den Typus des begrenzteren Konfliktes um ökologisch problematische Vorhaben, die nicht prinzipiell abgelehnt, sondern einzelfallbezogen wegen ihrer speziellen Umweltauswirkungen kritisiert werden, beispielsweise weil der Standort für ungeeignet oder die vorgesehenen Umweltschutzmaßnahmen für unzulänglich gehalten werden. In diesen Fällen sind weniger überregionale Akteursgruppen, dafür vermehrt instabile, spontan entstehende lokale Interessengruppen und Einzelpersonen involviert. Von diesem Konflikttypus gibt es fließende Übergänge zum sogenannten NIMBY-Konflikt, bei dem die überwiegenden "eigentlichen" Ablehnungsmotive ihre Wurzeln in spezifischen Eigennutzmotiven haben. Auch sie können legitim sein, nur eben stärker nach anderen Rechtsnormen und Grundprinzipien unserer Gesellschaft als nach umweltbezogenen Normen im weiten Sinne. Es ist schwierig, die unterschiedlichen Motive und Interessen im konkreten Fall zu separieren, auch mobilisieren alle Konfliktbeteiligten üblicherweise die gesellschaftlich höherwertigen Argumente für ihre Sache, soweit "justitiable" Argumente nicht ausreichen. Die-

⁴⁸ Neben dem Verursacher-, Vorsorge- und Kooperationsprinzip.

⁴⁹ Auf die variierende subsystemare Interessenvielfalt, die ein eindeutiges, aus generellen Interessen abgeleitetes Ziehen von umweltpolitischen Konfliktlinien nicht mehr erlaubt, hat von Prittwitz (1993, S. 39) hingewiesen, indem er eine "grundsätzliche Unabhängigkeit der jeweiligen Interessentypen von bestimmten Akteurstypen" feststellt. Vgl. auch die einschlägigen Beiträge in Königswieser/Haller/Maas/Jarmai 1996.

se Motiv- und Begründungsgemengelage ist für in den Konfliktfall einbezogene Umweltorganisationen so lange unproblematisch, wie sie ihre Rolle primär als die des strengen ökologischen Wächters und Warners definieren. Je pragmatischer und kooperationsorientierter sie sind, desto mehr sind sie zu differenzierenden Bewertungen gezwungen, desto weniger ist eine Politik der Nullvariante möglich und desto aufwendiger wird die interne und externe Konfliktbearbeitung. Der Balanceakt zwischen Bestandsinteresse und Einflußlogik wird schwieriger. Dieses Dilemma verschärft sich noch, wenn sie selbst eine pro-aktive, konstruktive Politik der realen Veränderungen betreiben, indem sie sich beispielsweise für bestimmte Alternativen stark machen: für Windenergieanlagen, biologisch-mechanische Abfallanlagen, umweltfreundlichere Produkte etwa, die, wie zu sehen ist, ebenfalls auf heftige Opposition stoßen können. Das Dilemma wird durch programmatische Übernahme des Paradigmas einer nachhaltig-umweltverträglichen Entwicklung eher vergrößert, da es den Zwang zu kompromißhafter Abwägung mit sozialen und wirtschaftlichen Aspekten verstärkt. Insofern ist die These von der generell kompromißstiftenden Wirkung dieses Paradigmas (vgl. etwa Hajer 1995) etwas zu optimistisch (– vielleicht auch, weil der "ökologische Diskurs" zu stark aus einer "idealistischen" Perspektive interpretiert wird).

Aufgrund dieser komplexen Interessen- und Konfliktgemengelage brechen vor Ort weiterhin konfrontative Umweltkonflikte auf, denen innerhalb der sich entwickelnden pluralen Kooperationsnetzwerke nicht vorgebeugt werden kann. In solchen Situationen können alternative Konfliktregelungsverfahren der für alle Beteiligten günstigere dritte Weg zwischen Konfrontation und förmlichen Verfahren sein. Und hier wiederum können Mediationsverfahren ihre spezielle Stärke ausspielen, da eine von allen Streitparteien akzeptierte neutrale Person die Chance bietet, bestehende Kommunikations- und Mißtrauensbarrieren zu überwinden und die für konstruktive und entscheidungsbezogene Kommunikationsprozesse notwendigen Selektions- und Aggregationsleistungen – die Zahl sinnvoll möglicher Teilnehmer ist meist wesentlich niedriger als die Zahl der am Konflikt Beteiligten – zu erbringen. Alternative Konfliktregelungsverfahren sind in diesem Fall ergänzende Instrumente für Konfliktfälle, die sich der Reichweite der neuen kooperativen Umweltpolitiknetzwerke, gebildet aus relativ stabil organisierten Akteursgruppen, entziehen. Sie müssen aber nicht auf diese Funktion beschränkt sein, wie viele Beispiele aus den USA und Kanada zeigen. Dort werden Mediationsverfahren zunehmend zur Regelung interadministrativer Konflikte, bei Politikdialogen zu übergreifenden umweltstrategischen Fragen zwischen Unternehmen, Branchen, Umweltorganisationen und staatlichen Einrichtungen sowie zum einvernehmlichen Aushandeln von allgemeinverbindlichen umweltpolitischen Steuerungsnormen ("regulatory negotiation") eingesetzt.⁵⁰

⁵⁰ "Regulatory negotiation" findet allerdings innerhalb eines rechtlich gesetzten Rahmens statt. Vgl. ACUS 1995.

8. Resümee: Vielfältige Umweltpolitiknetzwerke statt ökologischer Neokorporatismus

Betrachtet man das gesamte Umweltpolitikfeld, sind an umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen sowie an projektbezogenen Konfliktfällen eine große Zahl staatlicher Institutionen aller Ebenen, parastaatliche Gremien, organisierte Interessengruppen und zahlreiche locker organisierte Gruppen und Einzelakteure beteiligt. Letztere sind vor, neben, in und nach förmlich geregelten Verfahren (etwa Genehmigungsverfahren für Anlagen, Umweltverträglichkeitsprüfungen, nachträgliche Anordnungen, Kontroll- und Sanktionsverfahren) zentrale Interaktionspartner der Vollzugsbehörden. Das Umweltpolitikfeld ist daher auf seiner eigentlich wichtigsten, die Umweltqualität konkret beeinflussenden Ebene durch eine Vielzahl von Einzelakteuren mit stark variierenden Individualinteressen charakterisiert, denen im deutschen System der dezentralen und inneradministrativ fragmentierten Vollzugskompetenzen eine Vielzahl hierarchisch nur lose miteinander verbundener Umweltbehörden mit je eigenen, nicht immer kompatiblen "Umweltinteressen" gegenübersteht. Das Bild einer unübersichtlichen, durch Interessenvielfalt geprägten Politikfeldstruktur ändert sich erheblich, wenn es um überörtliche Politikformulierungsverfahren geht. Hier dominieren kollektive, relativ gut organisierte Akteure, sie überwiegen auch in den hier vorfindbaren Verhandlungssystemen. Gleichwohl kommt es fallweise vor, daß starke wirtschaftliche Einzelakteure in diesen Verhandlungssystemen auftreten und entscheidenden Einfluß auf die Verhandlungsinhalte und -ergebnisse ausüben. In der Gestaltung der Luftreinhaltepolitik für Großanlagen und Automobile war dies beispielsweise der Fall (vgl. Mez 1995; Boehmer-Christiansen/Weidner 1995). Nur in einigen Spezialsegmenten der Umweltpolitik, überwiegend in Bereichen der umwelttechnischen Standardsetzung, nicht aber als durchgängiges Strukturprinzip des Politikformulierungsprozesses, besteht eine quasi korporatistisch verfaßte, staatlich geregelte Umweltpolitikgestaltung durch Verbandsvertreter. Die Ergebnisse dieser privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Gremien werden schon seit langem (Wolf 1986) und jüngst wieder (SRU 1996, S. 294f.) unter anderem wegen ihrer ökologischen Defizite kritisiert (vgl. auch Lamb 1995).

Aufgrund der relativ geringen Beteiligung verbandsmäßig organisierter Interessen an der Formulierung und Durchführung umweltpolitischer Aufgaben im gesamten Umweltpolitikfeld kann man für den Bereich der Umweltpolitik nicht von einem typischen neokorporatistischen Arrangement der Interessenvermittlung sprechen. Das Neokorporatismuskonzept setzt in seiner allgemeinsten Fassung eine wechselseitige, dauerhafte, institutionalisierte und kooperative Beziehung zwischen dem Staat und "Großverbänden" gesellschaftlicher Interessen voraus, in der sie sich in der Gestaltung eines relativ abgegrenzten politischen Handlungsfeldes gegenseitig unterstützen: der Staat, indem er den Verbänden Handlungsvorteile gegenüber anderen Akteuren wie auch gegenüber ihren Mitgliedern einräumt, bis hin zu einer autonomen Selbstregelung be-

stimmter Bereiche; die Verbände, indem sie vereinbarte Politikziele an ihre Mitglieder so vermitteln, daß diese sich zielkonform verhalten.⁵¹

Die für neokorporatistische Arrangements konstitutiven Interdependenzen zwischen Staat und Verbänden haben sich in der deutschen Umweltpolitik erst in schwachen Ansätzen herausgebildet, neben den Standardsetzungsverfahren etwa im Fall von Umweltvereinbarungen und freiwilligen Selbstverpflichtungen von Unternehmen und Unternehmensverbänden sowie durch die Etablierung des "Dualen Systems" in der Abfallwirtschaft (vgl. Spies 1994). Das erst jüngst eingeführte Öko-Auditsystem wird voraussichtlich die Entwicklung in diese Richtung verstärken. Aber im Vergleich zum neokorporatistischen "Normalmodell" sind das alles nur schwache Ansätze. Es sind auch keine "Großverbände" in Sicht, die für die große Vielfalt von organisierten und nichtorganisierten Interessen im Umweltpolitikfeld repräsentativ sein könnten und in der Lage wären, all die Einzelinteressen zu koordinieren. Das gilt in besonderem Maße für die organisierte Umweltbewegung. Der Deutsche Naturschutzring (DNR) fungiert zwar als Dachverband einer großen Zahl von Natur- und Umweltschutzverbänden, hat aber, trotz verstärkter Bemühungen auf dieses Ziel zu, noch keine eigentliche flächendeckende Koordinationsfunktion erreichen können. Seine "Mitgliederverpflichtungsfähigkeit" ist äußerst schwach.

Betrachtet man den Einfluß organisierter Interessen auf umweltpolitische Entscheidungen, dann ist in den letzten Jahren ein relativer Einflußverlust derjenigen Organisationen festzustellen, die zum tripartistischen Neokorporatismus deutscher Prägung gehören: Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften. Das liegt auch daran, daß die Umweltorganisationen zu vielen umweltpolitisch relevanten Gremien auf allen umweltpolitischen Ebenen Zugang bekommen haben. Insofern kann man von einer strukturellen Veränderung des etablierten "industriell-bürokratischen" umweltpolitischen Netzwerks zugunsten ökologischer Interessen sprechen. Strukturprägenden Einfluß auf das Umweltpolitiknetzwerk der neunziger Jahre haben die vielen in den letzten Jahren auf allen Ebenen entstandenen partiellen Verhandlungssysteme, an denen Umweltorganisationen beteiligt sind und wo unter dem allseits akzeptierten Leitbild einer ökologischen Modernisierung bzw. einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung Kompromisse angestrebt werden, die vor diesem Leitbild und gegenüber einer aufmerksamen bis mißtrauischen Medienöffentlichkeit legitimierbar sind. Mit leicht zunehmender Tendenz kommt es auch bei den für eine multilateral-kooperative Regelung besonders heiklen standortbezogenen Konfliktfällen zur Anwendung konsensorientierter alternativer Konfliktregelungsverfahren, in denen ein fairer Interessenausgleich und gleichzeitig eine umwelt- und sozialverträgliche – also gemeinwohlorientierte – Problemlösung angestrebt werden.⁵²

⁵¹ In einigen Politikbereichen – Wirtschafts-, Sozial-, Gesundheitspolitik – hat eine neokorporatistische Politik eine längere Tradition. Deutschland gilt deshalb im internationalen Gesellschaftssystemvergleich als Beispiel für einen sektoral begrenzten Neokorporatismus. Zum Konzept des Neokorporatismus vgl. Lehbruch/Schmitter 1982; Streeck 1994; Abromeit 1993; Williamson 1989. Zum Konzept des Sektoral- oder Mesokorporatismus vgl. Heinze/Voelzkow 1991.

⁵² Vgl. für das "Neusser Mediationsverfahren" Weidner/Fietkau 1995.

Die Anwendung des Politiknetzwerkansatzes (vgl. Marin/Mayntz 1991; Pappi 1993) zur Analyse und Interpretation der Veränderungen im Umweltpolitikfeld ist gegenüber dem neokorporatistischen Ansatz offensichtlich die bessere Wahl. Das ist nicht ganz unproblematisch, obwohl die Umweltpolitik an sich exemplarisch für wesentliche Grundannahmen der politischen Netzwerktheorie zu sein scheint: Ist in diesem Politikfeld doch besonders augenfällig, was zur Karriere dieser Theorie beitrug, nämlich daß das "stereotype Bild einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum" (Mayntz 1993, S. 40) wenig realitätsgerecht ist, staatliches Handeln statt dessen in vielen Politikbereichen (und besonders in der Umweltpolitik) im Rahmen enthierarchisierter Beziehungen, wenn auch oft im "Schatten hierarchischer Autorität" (Scharpf 1993, S. 71) stattfindet. Üblicherweise wird ein Politiknetzwerk definiert als ein relativ stabiles System von Interaktionen zwischen organisierten Akteuren, die für die Formulierung und Umsetzung einer "policy" relevant sind und die ein (wenn auch je unterschiedliches) Problemlösungsinteresse haben, wobei das Beziehungsmuster nicht durch Hierarchie, sondern Tausch, Aushandlung ("bargaining"), Kooperation oder Verhandlung charakterisiert ist (vgl. Mayntz 1993; Marin/Mayntz 1991). Die genannten Interaktionsformen sind zwar selbst in ihrer anspruchsvollen Form (Kooperation, Verhandlung) im Umweltpolitikfeld vorzufinden; es sind aber nicht nur und nicht überwiegend kollektive Akteure beteiligt, sondern eine recht große Zahl von entscheidungsrelevanten Einzelakteuren und locker organisierten Interessengruppen (Bürgerinitiativen). Das ist vielleicht ein besonderes Charakteristikum der Umweltpolitik, da hier eine hochgradig dezentralisierte Implementations-ebene vorliegt, die viele Öffnungen für kaum steuer- und nur schwer prognostizierbare Interventionen für Akteure mit "autonomen Optionen" (Scharpf 1993, S. 67) bietet. Ein weiteres Spezifikum, das die Formierung eines den gesamten Politikbereich überziehenden Netzwerks kooperativ verhandelnder kollektiver Akteure erschwert, ist der Querschnittscharakter der Umweltpolitik. Es gibt wohl keinen anderen Politikbereich, dessen Gestaltung in die Interessensphäre so vieler anderer Politikbereiche eingreift und eine dementsprechend große Vielfalt "politikbereichsfremder" und durchsetzungsstarker Akteure mobilisiert: aus dem Landwirtschafts-, Verkehrs- und Energiebereich, um nur die wichtigsten zu nennen. Das erschwert die Bildung eines stabilen Umweltpolitiknetzwerkes außerordentlich. Deshalb findet man hier auf der Implementationsebene eher kleinere, themenspezifische ("issue networks") oder zeitlich und lokal begrenzte Verhandlungssysteme vor, an denen Einzelakteure, nichtrepräsentative Mitglieder von Organisationen und Institutionen sowie Organisationsvertreter mit allgemeinerem Mandat beteiligt sind, auf der staatlichen Politikformulierungsebene dagegen ein breiteres Spektrum von Vertretern organisierter Interessen. Es gibt aber immer noch umweltpolitikbezogene Verhandlungssysteme, in die Umweltorganisationen nicht einbezogen sind oder in denen diese, sofern sie nicht umgangen werden können, eine Außenseiterrolle spielen. Dennoch: Die Kommunikationsbarrieren zwischen den verschiedenen Verhandlungssystemen "alter und neuer Art" (bürokratisch-industrieller Ökokomplex/ökologisch-engagierter Kommerzsektor) sind in den letzten Jahren gesunken, es kommt zu Verknüpfungen, teils institutioneller, teils personeller Art. Das erhöht die Chancen zur Bildung dauerhafter pluraler Netzwerke auf der Politikformulierungsebene. Auf der Implementationsebene wird es jedoch aufgrund der großen Zahl potentieller Akteure kaum zur Ausbildung von flächendeckenden, langzeitstabilen pluralen Netzwerken kommen

können. Hier sind alternative Konfliktregelungsverfahren offensichtlich ein geeignetes Vehikel zur Bildung von Ad-hoc-Netzwerken, in denen kooperative Verhandlungen möglich werden.

Es ist aufgrund der bislang beobachtbaren Entwicklungsverläufe von "Umweltkooperation" nicht zu erwarten, daß es hierdurch zu einem weitgehenden Rückzug des Staates aus der Umweltkonfliktarena kommen könnte. Wahrscheinlicher ist der – im zweiten Kapitel referierte – in der neueren staatstheoretischen Diskussion prognostizierte (und überwiegend präferierte) Funktionswandel hin zu einem in größerem Ausmaß verhandelnden Staat. Wobei zu erkennen ist, daß der Staat diesen Wandel selbst mit anschiebt und unterstützt, also direkt und indirekt steuert, indem er einerseits sein hierarchisches Interventionsinstrumentarium öfter pausieren läßt oder flexibler und gezügelter einsetzt (aber nicht aufgibt) und andererseits sich aktiv und fördernd am Knüpfen von Netzwerken beteiligt, die kooperative Verhandlungen ermöglichen, z. B. durch die Finanzierung von Mediationsverfahren und (möglicherweise) einer Professionalisierungsinstitution für alternative Konfliktregelung.

Literatur

- Abromeit, H. (1993): Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Opladen
- ACUS (Administrative Conference of the US) (1995): Toward Improved Agency Dispute Resolution: Implementing the ADR Act. Report of the Administrative Conference of the United States on Agency Implementation of the Administrative Dispute Resolution Act (ACUS). Washington, D. C.
- Amy, D.J. (1987): The Politics of Environmental Mediation. New York
- Antes, R. (1995): "Umweltverträgliches Entscheiden und Handeln in Unternehmen." In: Freimann, J./Hildebrandt, E. (Hg.) (1995): Praxis der betrieblichen Umweltpolitik. Forschungsergebnisse und Perspektiven. Wiesbaden. S. 21 – 38
- AGU (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen) (1994): Umweltmediation in Deutschland. Konfliktregelungen im Umweltschutz. Das Mediationsverfahren als neue Form der Konsensfindung. Schriftenreihe der AGU, Nr. 48, Bonn
- AGU (Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen) (1995): Umweltmediation in Deutschland. Innovative Formen bei Regelung von Umweltkonflikten. Schriftenreihe der AGU, Nr. 49, Bonn
- Bacow, L. S./Wheeler, M. (Eds.) (1984): Environmental Dispute Resolution. New York
- Barthe, S./Brand, K.-W. (1996): "Reflexive Verhandlungssysteme. Diskutiert am Beispiel der Energiekonsens-Gespräche." In: von Prittwitz, V. (Hg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen. S. 71 – 109.
- Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)/Norddeutsche Naturschutzakademie (NNA) (Hg.) (1994): "Öko-Sponsoring – Werbestrategie oder Selbstverpflichtung?" Laufener Seminarbeiträge 1/95, Laufen/Salzach
- Beck, U. (1988): Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit. Frankfurt am Main
- Beck, U. (1993): Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt am Main
- Benninghoff, M./Joerchel, B./Knoepfel, P. (Hg.) (1996): L'écobusiness: enjeux et perspectives pour la politique de l'environnement. Basel, Frankfurt am Main (i.E.)
- Bentele, G./Steinmann, H./Zerfaß, A. (Hg.) (1996): Dialogorientierte Unternehmenskommunikation. Grundlagen – Praxiserfahrungen – Perspektiven. Berlin

- Bingham, G. (1986): *Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience*, Washington, D.C.
- Boehmer-Christiansen, S./Weidner, H. (1995): *The Politics of Reducing Vehicle Emissions in Britain and Germany*. London.
- Bohne, E. (1981): *Der informale Rechtsstaat*. Berlin
- Böhret, C. (1990): *Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen*. Opladen
- Böhret, C. (1992): "Zur Handlungsfähigkeit des funktionalen Staates der spätkapitalistischen Industriegesellschaft." In: Kohler-Koch, B. (Hg.): *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW. Opladen, S. 116-129
- Brand, K.-W. (1993): "Strukturveränderungen des Umweltdiskurses in Deutschland." In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 6, Heft 1, S. 16 – 24
- Bruhn, M. (1990): *Sozio- und Umweltsponsoring – Engagements von Unternehmen für soziale und ökologische Aufgaben*. München.
- Buckle, L. G./Thomas-Buckle, S. R. (1986): "Placing Environmental Mediation in Context: Lessons from 'Failed' Mediations". In: *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 6, S. 55 – 70
- BMU (Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1993): *Förderung von Umweltberatungsprojekten durch den Bundesumweltminister*. Bonn
- BMU (Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1995): *Umweltschutz als wirtschaftliche Chance*. Bonn
- Burschel, C. J. (1996): *Umweltschutz als sozialer Prozeß*. Opladen
- Calließ, J./Striegnitz, M. (Hg.) (1989): *Um den Konsens streiten. Neue Verfahren der Konfliktbearbeitung durch Verhandlungen*. Loccum Protokolle 12/89. Rehburg-Loccum
- Claus, F./Wiedemann, P. M. (Hg.) (1994): *Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*. Taunusstein
- Conrad, J. (1995): "Erfolgreiches Umweltmanagement im Vergleich: generalisierbare empirische Befunde?" In: Freimann, J./Hildebrandt, E. (Hg.): *Praxis der betrieblichen Umweltpolitik. Forschungsergebnisse und Perspektiven*. Wiesbaden. S. 125 – 138
- Cormick, G./Knaster, A. (1986): "Mediation and Scientific Issues." In: *Environment* 28, S. 6 – 30
- Crowfoot, J. E./Wondolleck J. M. (1991): *Environmental Disputes. Community Involvement in Conflict Resolution*. Washington, D. C.
- Czada, R./Schmidt, M. G. (Hg.) (1993): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen
- van den Daele, W. (1993): "Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit. Inhaltliche Mindeststandards und Verfahren bei der Beurteilung neuer Technik." In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 34, Nr. 2, S. 219 – 248.
- van den Daele, W./Neidhardt, F. (Hg.) (1996): *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*. WZB-Jahrbuch 1996. Berlin
- Dally, A./Weidner, H./Fietkau, H.-J. (Hg.) (1994): *Mediation als politischer und sozialer Prozeß*. Loccum Protokolle 73/93. Rehburg-Loccum
- Dente, B. (Ed.) (1995): *Environmental Policy in Search of New Instruments*. Dordrecht, Boston
- Dienel, P. (1991): *Die Planungszelle*. Opladen
- Eichener, V./Voelzkow, H. (1991): *Umweltinteressen in der verbandlichen Techniksteuerung*. Dortmund
- Elliott, M. (1996): "The Use of Mediation to Resolve Environmental Dispute in the United States." In: Weidner, H. (Hg.): *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin (i. E.)

- Ellwein, T./Hesse, J. J. (1994): Der überforderte Staat. Baden-Baden
- Fiorini, D. J. (1991): "Dimensions of Negotiated Rule-making: Practical Constraints and Theoretical Implications." In: Nagel, S. S./Mill M. K. (Eds.): Systematic Analysis in Dispute Resolution. New York, Westport, London, S. 127 – 139
- Freimann, J./Hildebrandt, E. (Hg.) (1995): Praxis der betrieblichen Umweltpolitik. Forschungsergebnisse und Perspektiven. Wiesbaden
- Gans, B. (1994): Mediation – ein Weg des Umgangs mit Konflikten in der räumlichen Planung? München.
- Gaßner, H./Holznagel, B./Lahl, U. (1992): Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten. Bonn
- Gellen, M. (1972): "Das Entstehen eines ökologisch-industriellen Komplexes." In: Glasgow, H. (Hg.), Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem. München, S. 207 – 217
- Gleim-Egg, H. (1995): Kommunikative Problembewältigung in Staat und Privatwirtschaft. Speyerer Forschungsberichte Nr 148. Speyer
- Gödde, M. (1989): "Kooperationsmodelle zwischen Wirtschaft und Naturschutz." In: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, Jg. 2, Heft 4, S. 382 – 389
- Grauhan, R.-R. (1975): Grenzen des Fortschritts? Widersprüche der gesellschaftlichen Rationalisierung. München
- Grimm, D. (Hg.) (1990): Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts. Baden-Baden
- Guggenberger, B./Offe, C. (1984): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie: Politik und Soziologie der Mehrheitsregel. Opladen
- Hajer, M. A. (1995): The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford
- Hansmeyer, K.-H./Schneider, H. K. (1990): Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten. Göttingen
- Hartkopf, G. (1986): "Umweltverwaltung – Eine organisatorische Herausforderung." In: Hartkopf, G. et al., Umweltschutz und Verwaltung – Der öffentliche Dienst zwischen politischem Anspruch und Realisierungsnot. Bonn, S. 96 – 119
- Hartkopf, G./Bohne, E. (1983): Umweltpolitik, Bd. 1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven. Opladen
- Heinze, R. G./Voelzkow, H. (1991): "Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene?" In: Heinelt, H./Wollmann, H. (Hg.): Brennpunkt Stadt. Basel, Boston, Berlin, S. 187 – 206
- Hellenbrand, S./Rubik, F. (Hg.) (1994): Produkt und Umwelt. Anforderungen, Instrumente und Ziele einer ökologischen Produktpolitik. Marburg
- Henzel, M./Kaiser, G. (1994): Ökologie-Dialog. Umweltmanager und Umweltschützer im Gespräch. Düsseldorf, Wien
- Hey, C./Brendle, U. (1994): Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen. Opladen
- Hill, H. (Hg.), (1993): Staatskommunikation. Köln
- Hinrichs, K./Wiesenthal, H. (1986): "Bestandsrationalität versus Kollektivinteresse. Gewerkschaftliche Handlungsprobleme im Arbeitszeitkonflikt 1984." In: Soziale Welt, Jg. 37, S. 280 – 296
- Hinz, F. (1994): Sponsoring für Umweltverbände. Diplomarbeit an der Fachhochschule Düsseldorf. Köln

- Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hg.) (1990a): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 1: Informelle und mittlererunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden
- Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hg.) (1990b): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 2: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden
- Holtkamp, L./Stach, B. (1995): *Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik*. Marburg
- Holzinger, K./Weidner, H. (Hg.) (1996): *Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen. Dokumentation einer Konferenz im WZB, 17.–18. November 1995. Discussion Paper FS II 96-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin (i.E.)*
- Holznagel, B. (1990): *Konfliktlösungen durch Verhandlungen. Aushandlungsprozesse als Mittel der Konfliktverarbeitung*. Baden-Baden.
- Hrbek, R. (1994): "Umweltparteien." In: Kimminich, O./Freiherr von Lersner, H./Storm, P.-C. (Hg.): *Handwörterbuch des Umweltrechts, Bd. II*. Berlin, S. 2211 – 2221
- Huber, J. (1982): *Die verlorene Unschuld der Ökologie*. Frankfurt am Main
- Hucke, J./Ullmann, A. A. (1980): "Konfliktregelung zwischen Industriebetrieb und Vollzugsbehörde bei der Durchsetzung regulativer Politik." In: Mayntz, R. (Hg.): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts., S. 105 – 126
- ipos (Institut für praxisorientierte Sozialforschung) (1994): "Einstellungen zu Fragen des Umweltschutzes 1993." In: ipos-Schriften, Nr. 876/875. Mannheim
- Jänicke, M. (1979): *Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert*. Opladen
- Jänicke, M. (1986): *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*. München, Zürich
- Jänicke, M. (1993): "Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form." In: Böhret, C./Wewer, G. (Hg.): *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag*. Opladen, S. 63 – 77
- Jänicke, M. (Hg.) (1996): *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung, Bilanz, Erfolgsbedingungen*. Berlin
- Jänicke, M./Mönch, H./Binder, M. (1993): *Umweltentlastung durch industriellen Strukturwandel? Eine explorative Studie über 32 Industrieländer (1970 bis 1990)*. Berlin
- Jänicke, M./Weidner, H. (Eds.) (1995): *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*. Berlin
- Jänicke, M./Weidner, H., unter Mitarbeit von H. Jörgens (Eds.) (1996): *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity Building*. Berlin, Heidelberg, New York
- Kirchgeorg, M. (1995): "Umweltorientierte Unternehmensstrategien im Längsschnittvergleich von 1988 und 1994." In: Freimann, J./Hildebrandt, E. (Hg.) (1995): *Praxis der betrieblichen Umweltpolitik. Forschungsergebnisse und Perspektiven*. Wiesbaden S. 57 – 74
- Kloepfer, M. (1989a): *Umweltrecht*. München
- Kloepfer, M. (Hg.) (1989b): *Umweltstaat*. Berlin etc.
- Knoepfel, P. (1993): *Bedingungen einer wirksamen Umsetzung umweltpolitischer Programme – Erfahrungen aus westeuropäischen Staaten*. Schriftenreihe IDHEAP, Nr. 108. Chavannes-près-Renens
- Knoepfel, P. (1994): *Chancen und Grenzen des Kooperationsprinzips in der Umweltpolitik*. Schriftenreihe IDHEAP Nr. 129. Chavannes-près-Renens
- Knoepfel, P. (Hg.) (1995a): *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung. Beispiele aus dem In- und Ausland*. Basel, Frankfurt am Main

- Knoepfel, P. (1995b): "New Institutional Arrangements for a New Generation of Environmental Policy Instruments." In: Dente, B. (Ed.): *Environmental Policy in Search of New Instruments*. Dordrecht, Boston., S. 197 – 233
- Knoepfel, P./Weidner, H. (1980): "Normbildung und Implementation: Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken." In: Mayntz, R. (Hg.): *Implementation politischer Programme*. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Taunus., S. 82 – 104
- Königswieser, R./Haller, M./Maas, P./Jarmai, H. (Hg.) (1996): *Risiko-Dialog. Zukunft ohne Harmonieformel*. Köln
- Koopmans, R. (1995): *Democracy from Below. New Social Movements and the Political System in West-Germany*. Boulder
- Kostka, D. (1993): "Öffentliches Konfliktmanagement. Praktische Beispiele in der Diskussion." In: *Die Verwaltung*, Jg. 26, S. 87 – 112
- Lamb, I. (1995): *Kooperative Gesetzeskonkretisierung. Verfahren zur Erarbeitung von Umwelt- und Technikstandards*. Baden-Baden
- Lauer-Kirschbaum, T. (1996): "Argumentatives Verhandeln in Mediationsverfahren." In: von Prittwitz, V. (Hg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen S. 111 – 133
- Lautenbach, S./Steger, U./Weihrauch, P. (1992): *Freiwillige Kooperationslösungen im Umweltschutz. Ergebnisse eines Gutachtens und Workshops*. Köln
- Lehmbruch, G./Schmitter, P. C. (1982): *Patterns of Corporatist Policy Making*. London
- Leitschuh-Flecht, H./Burmeister, K. (Hg.) (1994): *Die Zukunft der Unternehmen in einer ökologischen Wirtschaft*. Frankfurt am Main
- Leonhard, M. (1986): *Umweltverbände*. Opladen
- Luhmann, N. (1986): *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen
- Luhmann, N. (1989): "Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag." In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 30, Nr. 1, S. 4 – 9
- Luhmann, N. (1991): "Steuerung durch Recht? Einige klarstellende Bemerkungen." In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, Nr. 12, S. 142 – 146
- Luhmann, N. (1996): "Gefahr oder Risiko, Solidarität oder Konflikt". In: Königswieser, R. et al. (Hg.); *Risiko-Dialog. Zukunft ohne Harmonieformel*. Köln, S. 38 – 46.
- Maegli, R. (1995): "Lösung von Umweltproblemen durch Verhandlung: Was ist von Verhandlungslösungen zu erwarten?" In: Knoepfel, P. (Hg.): *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung. Beispiele aus dem In- und Ausland*. Basel, Frankfurt am Main, S. 261 – 282
- Malunat, B. M. (1987): "Weltpolitik im Spiegel der Parteiprogramme." In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29/87. S. 29 – 41
- Mayntz, R. (1993): "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen." In: Héritier, A. (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24/93. Opladen, S. 39 – 56
- Marin, B./Mayntz, R. (Hg.) (1991): *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main
- Mayntz, R./Derlin, H.-U./Bohne, E./Hesse, B./Hucke J./Müller, A. (1978): *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*. Stuttgart, Mainz
- Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main, New York

- MEDIATOR GmbH (1996): Mediation in Umweltkonflikten. Verfahren kooperativer Problemlösungen in der BRD. Oldenburg
- Mez, L. (1995): "Reduction of Exhaust Gases at Large Combustion Plants in the Federal Republic of Germany." In: Jänicke, M./Weidner, H. (Hg.): Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases. Berlin. S. 173 – 186
- Müller, E. (1986): Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)Macht durch Organisation? Opladen
- Müller-Rommel, F. (1993): Grüne Parteien in Westeuropa. Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen. Opladen
- Neidhardt, F. (1985): "Einige Ideen zu einer allgemeinen Theorie sozialer Bewegungen." In: Hradil, S. (Hg.): Sozialstruktur im Umbruch. Karl-Martin Bolte zum 60. Geburtstag. Opladen. S. 193 – 204
- OECD (1993): OECD Environmental Performance Reviews: Germany. Paris
- Offe, C. (1987): "Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion." In: Ellwein, T. et al. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden, S. 309 – 320
- Pappi, F. U. (1993): "Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?" In: Héritier, A. (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/93. Opladen, S. 84 – 94
- Pearce, F. (1992): Die grünen Macher. Berlin
- Pfingsten, K./Fietkau, H.-J. (1995): Das Neusser Mediationsverfahren aus Sicht der Beteiligten. Ergebnisdarstellung der schriftlichen Befragung. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 9. Discussion Paper FS II 95-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Politische Ökologie Special (1994): Fundraising für die Umwelt. Finanzierungsmöglichkeiten von Umweltinitiativen. Sonderheft der Zeitschrift Politische Ökologie, München
- Prittitz, V. von (Hg.) (1993): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik. Opladen
- Raschke, J. (1993): Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind. Köln
- Raschke, J./Nullmeier, F. (1995): "Grüne Grundwerte im Härtesten. Konturen einer notwendigen Debatte." In: Blätter für deutsche und internationale Umweltpolitik, Jg. 10, S. 1202 – 1212
- Reich, M. R. (1984): "Mobilizing for Environmental Policy in Italy and Japan." In: Comparative Politics, Jg. 16, S. 379 – 402
- Ritter, E.-H. (1987): "Umweltpolitik und Rechtsentwicklung." In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 6, Nr. 11, S. 929 – 938
- Ritter, E. H. (1990): "Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat." In: Grimm, D. (Hg.): Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts. Baden-Baden, S. 69 – 112
- Rolke, L./Rosema, B./Avenarius, H. (Hg.) (1994): Unternehmen in der ökologischen Diskussion auf dem Prüfstand. Wiesbaden etc.
- Ronge, V. (1978): Die Gesellschaft an den Grenzen der Natur. Aufsätze zur politischen Ökologie. Bielefeld
- Roth, R. (1991): "Abkehr vom Etatismus." In: Süß, W. (Hg.): Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren. Opladen, S. 203 – 218
- Roth, R./Rucht, D. (Hg.) (1991): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage, Bonn
- Rucht, D. (1991): "Von der Bewegung zur Institution? Organisationsstrukturen der Ökologiebewegung." In: Roth, R./Rucht, D. (Hg.) (1991): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage, Bonn, S. 334 – 358

- Ryll, A./Zimmermann, K. (1989): "Der rationierte Umweltschutz oder Der diskrete Charme des Profitinteresses." In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Jg. 40, Nr. 1, S. 45 – 64
- Scharpf, F. W. (1992): "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts." In: Kohler-Koch, B. (Hg.): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW. Opladen, S. 93 – 115
- Scharpf, F. W. (1993): "Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen." In: Héritier, A. (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24/93. Opladen, S. 57 – 83
- Schenkluhn, B. (1990): "Umweltverbände und Umweltpolitik." In: Schreiber, H./Timm, G. (Hg.): Im Dienste der Umwelt und der Politik. Zur Kritik der Arbeit des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Berlin, S. 129 – 157
- Schmidheiny, S. (1992): Kurswechsel. München
- Schmidt, M. G. (1992): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen
- Schneider, G./Sprenger, R.-U. (Hg.) (1984): Mehr Umweltschutz für weniger Geld. Einsatzmöglichkeiten und Erfolgchancen ökonomischer Anreizinstrumente in der Umweltpolitik. ifo-Studien zur Umweltökonomie 4, München
- Schuppert, G. F. (1995): "Rückzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung." In: Die öffentliche Verwaltung, Nr. 18, S. 761 – 770
- Smith, D. (Hg.) (1993): Business and the Environment. Implications of the New Environmentalism. New York
- Shrivastava, P. (1992): "Corporate Self-Greenewal: Strategic Responses to Environmentalism." In: Business Strategy and the Environment, Jg. 1, Nr. 3, S. 9 – 21
- Sigurdson, S. G. (1994): "Environmental Landuse and Resource Management Conflict in a Canadian Context." In: Dally, A./Weidner, H./Fietkau, H.-J. (Hg.): Mediation als politischer und sozialer Prozeß. Loccum Protokolle 73/93, Rehburg-Loccum, S. 127 – 143
- Spies, R. (1994): "Von der Kooperation in der Abfallpolitik zur staatlich flankierten Selbstorganisation: Das Duale System." In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Heft 1, S. 267 – 302
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1994): Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart
- Streeck, W. (1987): "Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten." In: KZfSS, Jg. 39, S. 471 – 495
- Streeck, W. (Hg.) (1994): Staat und Verbände. PVS-Sonderband 25, Opladen
- Striegnitz, M. (1994): "Das Mediationsverfahren Münchehagen-Ausschuß." In: Dally, A./Weidner, H./Fietkau, H.-J.: Loccum Protokolle 73/93, Rehburg-Loccum, S. 9 – 32
- Süß, W. (Hg.) (1991): Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren. Opladen
- Susskind, L./Cruikshank, J. (1987): Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. New York
- Talbot, A. R. (1983): Settling Things. Six Case Studies in Environmental Mediation. Washington D. C.
- Teubner, G. (1989): Recht als autopoietisches System. Frankfurt am Main
- Teubner, G./Willke, H. (1980): "Dezentrale Kontextsteuerung im Recht intermediärer Verbände." In: Voigt, R. (Hg.): Verrechtlichung. Analyse zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse. Frankfurt am Main, S. 46 – 62

- Teubner, G./Willke, H. (1984): "Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht." In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Jg. 5, Nr. 1, S. 4 – 35
- Ueberhorst, R. (1995): "Warum brauchen wir neue Politikformen?" In: Friedrich-Ebert-Stiftung/Akademie der politischen Bildung (Hg.): 10. Streitforum: Reform des Staates – neue Formen kooperativer Politik. Bonn. S. 9 – 41
- Ullmann, A. A./Zimmermann, K. (Hg.) (1982): Umweltpolitik im Wandel. Von Beschäftigungseffekten zu Innovationswirkungen des Umweltschutzes. Frankfurt am Main, New York
- Umweltbundesamt (1994): Daten zur Umwelt 1992/93. Berlin
- Umweltbundesamt (1995): Umweltdaten Deutschland 1995. Berlin
- Weaver, R. K./Rockman, B. A. (Hg.) (1993): Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad. Washington D. C.
- Weidner, H. (1993): "Der verhandelnde Staat. Minderung von Vollzugskonflikten durch Mediationsverfahren". In: Kriesi, H. (Hg.): Vollzugsprobleme/Problèmes de la mise en œuvre des politiques publiques. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 33. Bern, S. 225 – 244
- Weidner, H. (1995): 25 Years of Modern Environmental Policy in Germany. Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field. Discussion Paper FS II 95-301. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin
- Weidner, H. (Ed.) (1996): Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries. Berlin (i.E.)
- Weidner, H./Fietkau, H.-J. (1995): "Umweltmediation. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum Mediationsverfahren im Kreis Neuss." In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, Jg. 18, Heft 4, Frankfurt am Main, S. 451 – 480
- Weise, E. (1988): "Öko-soziale Marktwirtschaft statt 'neuer' Chemiepolitik". In: Held, M. (Hg.): Chemiepolitik: Gespräch über eine neue Kontroverse. Weinheim, S. 61 – 67
- Weßels, B. (1989): "Politik, Industrie und Umweltschutz in der Bundesrepublik: Konsens und Konflikt in einem Politikfeld 1960 – 1986." In: Herzog, D./Weßels, B. (Hg.): Konfliktpotentiale und Konsensstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik. Opladen, S. 267 – 306
- Weßels, B. (1991): Erosion des Wachstumparadigmas: Neue Konfliktstrukturen im politischen System der Bundesrepublik? Opladen
- Wey, K.-G. (1982): Umweltpolitik in Deutschland. Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900. Opladen
- Wicke, L. (1989): Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung. 2. Auflage, München
- Williamson, P. J. (1989): Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory. London, Newbury Park, New Delhi 1989
- Willke, H. (1983): Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. Königstein/Ts.
- Willke, H. (1989): "Gesellschaftssteuerung oder partikulare Handlungsstrategien? Der Staat als korporativer Akteur." In: Glasgow, M. et al. (Hg.): Gesellschaftliche Steuerungsrationalität und partikulare Handlungsstrategien. Pfaffenweiler, S. 9 – 29
- Willke, H. (1992): Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt am Main
- Winter, G. (Hg.) (1986): Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt-, Arbeits- und Lebensmittelschutzes. Düsseldorf
- Wolf, R. (1986): Der Stand der Technik. Opladen

- Zahrnt, A. (1995): "Neue Politikformen und Zivilgesellschaft." In: Friedrich-Ebert-Stiftung/Akademie für politische Bildung (Hg.): 10. Streitforum: Reform des Staates – neue Formen kooperativer Politik. Bonn, S. 71 – 74.
- Zilleßen, H./Barbian, T. (1992): "Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik." In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/40, S. 14 – 23
- Zilleßen, H./Dienel, P./Strubelt, W. (Hg.) (1993): Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze. Opladen