

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Klaus Zimmermann

Umweltpolitische Perspektiven in den neuen Ländern

Horst Zilleßen/Thomas Barbian

Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik

Hans-Joachim Fietkau/Helmut Weidner

Mediationsverfahren in der Umweltpolitik

Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland

Bernhard Claußen

Umweltschutz, politisches Lernen und
ökologieorientierte Bildungsarbeit

B 39–40/92
18. September 1992

Klaus Zimmermann, Dr. rer. pol., geb. 1944; Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftspolitik, an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Zahlreiche Bücher und Aufsätze zu den Themenbereichen Umweltökonomie und -politik, Regionalpolitik, politische Ökonomie und öffentliche Ausgaben.

Horst Zilleßen, Dr. rer. pol., geb. 1938; Professor für Umweltpolitik und Umweltplanung und wiss. Leiter des „Mediator-Zentrums für Umweltkonfliktforschung und -management“ an der Universität Oldenburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der politischen Ethik, der Partizipation (insbesondere von Bürgerinitiativen) sowie der Umwelt- und Energiepolitik.

Thomas W. J. Barbian, Dr. phil., geb. 1961; Geschäftsführer und wissenschaftlicher Koordinator des „Mediator-Zentrums für Umweltkonfliktforschung und -management“ an der Universität Oldenburg

Veröffentlichungen u. a.: Umweltpolitik in Hessen, London – Worms 1990; Der Fall Hessen – Umweltpolitische Innovationsbarrieren trotz Rot-Grüner Koalition, in: Politische Bildung, 24 (1991) 2; Innovative Umweltpolitik qua Verfahren: Die Institution des Österreichischen Umwelthanwaltes, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 15 (1992) 2.

Hans-Joachim Fietkau, Dr. phil., geb. 1946; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Abteilung Normbildung und Umwelt), Leiter des Mediationsprojektes.

Veröffentlichungen u. a.: Bedingungen ökologischen Handelns, Weinheim 1984; (zus. mit M. Dierkes) Umweltbewußtsein – Umweltverfahren, Stuttgart 1988; Accident Prevention and Risk Communication in Environmental Protection: A Sociopsychological Perspective, in: Industrial Crisis Quarterly, (1990) 4.

Helmut Weidner, Diplom-Politologe, geb. 1948; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Abteilung Normbildung und Umwelt), Leiter des Mediationsprojektes.

Veröffentlichungen u. a.: Von der Schadstoffbeseitigung zur Risikoverhinderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/77; (zus. mit P. Knoepfel) Luftreinhaltepolitik im internationalen Vergleich, 6 Bde., Berlin 1985; (zus. mit S. Tsuru) Environmental Policy in Japan, Berlin 1989.

Bernhard Claußen, Dr. phil. habil., geb. 1948; Professor am Institut für Didaktik der Politik an der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Bildung und Kritische Theorie, Opladen 1984; Didaktik und Sozialwissenschaften, Aachen – Braunschweig 1987; Politische Persönlichkeit und politische Repräsentation, Frankfurt/M. 1988; „Politik“ im Lehramtsstudium, Hamburg 1992.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Umweltpolitische Perspektiven in den neuen Ländern

I. Einführung

Der Vereinigungsprozeß der beiden deutschen Staaten – kulminierend in den Staatsverträgen vom 18. Mai und 31. August 1990 – hat u. a. die schnelle Realisierung einer deutschen Umweltunion zum Ziel; so soll „spätestens bis zum Jahr 2000 das bestehende Umweltgefälle zwischen beiden Teilen Deutschlands auf hohem Niveau vollständig ausgeglichen werden“. Was ein „hohes Niveau“ ist, wird im Art. 34 des Einigungsvertrages genauer definiert, indem die staatlichen Träger aufgerufen werden, „die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern“. In Verbindung mit dem Umweltrahmengesetz der ehemaligen DDR vom 29. Juni 1990 wurde damit der gesetzliche Rahmen geschaffen, so daß das Umweltrecht der alten Bundesrepublik nun auch in den neuen Ländern geltendes Recht ist.

Dies – und die Transformation zu einem marktwirtschaftlichen System – ist zunächst einmal gut gemeint für die geschundene Umwelt in den neuen Ländern: Betrachtet man die Defizitliste speziell der Umweltpolitik in den sozialistischen Ländern¹, dann wird man der Aussage wohl zustimmen müssen, daß „kein anderes ökonomisches System einen so schonenden Umgang mit knappen Umweltgütern“ ermöglicht wie die Marktwirtschaft². Das ist u. a. dadurch bedingt, daß sie es am effizientesten versteht, mit Ressourcen umzugehen, daher vergleichsweise den höchsten ökonomischen Wohlstand garantiert und dazu mehr als andere Systeme auch Nachfrage nach „postmaterialistischen“ Gütern wie der Umwelt (zum Nutzen heutiger und zukünftiger Generationen) generiert.

Demzufolge zählt zur Wohlfahrt eines Landes und seiner Bürger auch die Qualität der Umwelt, und hier ist zur Zeit ein großangelegtes Sanierungspro-

gramm der sozialistischen Umweltafstände in der ehemaligen DDR vonnöten – „bei einem Einsatz öffentlicher Mittel gehören diese vor allem dorthin“³ –, denn gerade weil die Umweltsituation dort so desolat sei, wären teilweise schon mit geringem Aufwand große Erträge zu erzielen. Dem ist auf den ersten Blick zuzustimmen: Unter der Annahme höherer zusätzlicher Nutzen (Grenznutzen) und niedrigerer zusätzlicher Kosten (Grenzkosten) für eine zusätzliche Einheit Umweltqualität im Osten, aber niedrigerer Grenznutzen und höherer Kosten im Westen (aufgrund des dort erreichten hohen Umweltqualitätsniveaus) ergäbe sich ein volkswirtschaftlicher Gewinn durch Steuerung eines signifikanten Teils des Umweltbudgets in den Ostteil Deutschlands. Das sieht auch der Bundesumweltminister so, wenn er meint, „in den auf das Gebiet der bisherigen Bundesrepublik Deutschland ausgerichteten Konzeptionen müssen die Prioritäten angepaßt werden“⁴. Die Finanzmittel der Umweltprogramme in der ehemaligen DDR werden also nicht nur in den potentiellen Zuwächsen, sondern vielleicht auch in der Substanz dem westdeutschen Umweltbudget verloren gehen. Dem unterstellten volkswirtschaftlichen Gewinn steht mit ziemlicher Sicherheit ein Verteilungsproblem gegenüber, das um so gravierender ausfällt, je höher die Umweltziele für Ostdeutschland gesetzt werden und je schneller diese erreicht werden sollen. Dieses Problem würde sich aber dann nicht oder zumindest nicht in diesem Maße stellen, wenn die umweltpolitischen Ziele in den östlichen Ländern entsprechend der Zielabwägungen ihrer Bevölkerung – der regionalen Nachfrage nach Umweltgütern – womöglich auf niedrigerem Niveau lägen, vorausgesetzt, die Bevölkerung dort wollte dies so und damit anders als die Bewohner der alten Länder.

Man kommt nämlich bei einem zweiten Blick auf das zuvor skizzierte Kalkül nicht umhin, dieser Argumentation zumindest Voreiligkeit zu bescheinigen: Es besteht a priori keinerlei Veranlassung, von einheitlichen Nutzenvorstellungen (einer identischen Nutzenfunktion) im Osten und Westen

1 Vgl. Andreas Ryll/Klaus Zimmermann, Der rationierte Umweltschutz oder der diskrete Charme des Profitinteresses, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 40 (1989), S. 45–64.

2 Jürgen B. Donges u. a., Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland, Bad Homburg 1990, S. 12.

3 Ebd., S. 11.

4 Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern, Bonn 1990, S. 7.

allein durch das Faktum der Einheit auszugehen – etwa in dem Sinne, daß die zusätzliche Einheit Umweltqualität im Osten quasi automatisch einen hohen Nutzen impliziert, weil die Umweltqualität so schlecht ist, und einen niedrigeren im Westen, weil sie dort vergleichsweise um vieles besser ist. Der Nutzen ist weiterhin eine subjektive Kategorie, die sich nach der Zahlungsbereitschaft der Individuen bestimmt, und es ist eine wenig plausible Hypothese, daß der Ostdeutsche – bei der Schwere materieller und psychischer Probleme, mit denen er konfrontiert ist, und trotz der desolaten Umweltqualität – eine auch nur vergleichbare Zahlungsbereitschaft für ein zusätzliches Umweltgut aufweisen sollte wie der Westdeutsche. Ist dies aber der Fall, wäre es ohne weiteres denkbar, daß die heutige (objektiv sicherlich höchst unbefriedigende) Situation „optimal“ wäre; das Verhältnis aus niedrigerem Grenznutzen und niedrigerem Preis (Grenzkosten) des Umweltgutes im Osten könnte durchaus dem Verhältnis aus höherem Grenznutzen und höherem Preis im Westen entsprechen, und der versprochene volkswirtschaftliche Gewinn wäre letztlich eine Wunschvorstellung bzw. sogar ein Wohlfahrtsverlust, begleitet von einem vermeidbaren Verteilungskonflikt.

Die Unterstellung eines einheitlichen Nutzenverlaufs qua Beitritt zur alten Bundesrepublik ist mithin a priori unbegründet, das Versprechen eines volkswirtschaftlichen Gewinns ohne empirische Rechtfertigung haltlos, und erst die Rückführung der Argumentation auf individuelle oder auch regionale Zahlungsbereitschaften mit zunächst einmal unbestimmtem Ergebnis der Ressourcenverteilung könnte auf den Weg zu Optimalität führen. Dies gilt auch, sofern die Umweltsanierung im Osten ausschließlich von den Westdeutschen finanziert wird, denn es ist ja nicht auszuschließen, daß die Ostdeutschen diese Mittel anders verwenden würden. Es ist deshalb verwunderlich, wenn der Bundesminister für Umwelt in den „Eckwerten der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern“ (bei praktizierter zentralistischer anstelle subsidiärer, föderaler Regelung) meint, Umweltschutz sei „auch ein Eckpfeiler bei den Bemühungen der neuen Länder, ihre regionale Identität wiederzuentdecken“⁵.

Es ist natürlich selbstverständlich, daß Sofortmaßnahmen „zur Abwehr von Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung“⁶ auch in einem föderalistischen Konzept von Umweltpolitik unter den spezifischen Bedingungen Ostdeutschlands ge-

rechtfertigt sind; anders ist dies aber bei den darüber hinausgehenden Aufgaben der Umweltpolitik in den neuen Ländern: Hier wäre stets nach Zielrichtung und Ausmaß zu fragen; das Ergebnis wäre in einer Abwägung zwischen den anderen Komponenten der Lebensverhältnisse und der Umweltqualität zu finden, die rational und effizient nur auf der Ebene der Betroffenen in den neuen Ländern (also subsidiär) vollzogen werden kann, nicht aber von den umweltpolitischen Instanzen Westdeutschlands auf der Grundlage langerfahrener Präferenzen der westdeutschen Bevölkerung. Empirische Forschung hinsichtlich dieses präferenzziellen Abwägungsprozesses müßte dabei nicht zwangsläufig (obwohl plausibel) zu abweichenden Ergebnissen zwischen Ost und West führen; die Möglichkeit, daß sie zu anderen führt, sollte aber konzeptuell angelegt und akzeptiert sein, wenn man „Anschlußmentalität“ nicht auch in die Umweltpolitik übertragen will, die ja als Stimulanz des Umweltbewußtseins und bewußten Umwelthandelns gerade auf die Identität des einzelnen mit seiner Umwelt setzt.

II. Bilanz einer Umweltkatastrophe in Deutschland

Die Lage der Umwelt in den Ostgebieten ist im Februar 1990 vom Institut für Umweltschutz in Ost-Berlin⁷ auf der Basis der zu dieser Zeit verfügbaren Daten evaluiert worden. Diese Analyse ist offensichtlich eine der Grundlagen des Eckwerte-Programms des Bundesumweltministers vom November 1990⁸ gewesen, das der nachfolgenden Aufstellung zugrunde gelegt wird.

Bereich Wasser: 42 Prozent der Wasserläufe und 24 Prozent der stehenden Gewässer sind aufgrund ihrer Belastungsstärke für Trinkwasseraufbereitung nicht mehr nutzbar und 36 bzw. 54 Prozent nur nach Anwendung aufwendiger und komplizierter Technologien. Nur 3 Prozent der Wasserläufe und stehenden Gewässer sind ökologisch gesund. 9,6 Mio. Einwohner der neuen Länder erhielten zeitweise oder ständig qualitativ beeinträchtigtes Trinkwasser. Das sowieso geringe Wasserdargebot der ehemaligen DDR – 540 m³ pro Jahr und Einwohner gegenüber Westdeutschland mit 1890 m³ –

5 Ebd., S. 8.

6 Ebd., S. 7.

7 Vgl. Institut für Umweltschutz (Hrsg.), Umweltbericht der DDR. Informationen zur Analyse der Umweltbedingungen in der DDR und zu weiteren Maßnahmen, Berlin (Ost) 1990.

8 Vgl. Bundesminister für Umwelt (Anm. 4).

wird fast vollständig durch Bevölkerung, Industrie und Landwirtschaft genutzt. Von den Industrieabwässern werden über 95 Prozent nicht oder nicht ausreichend behandelt in die Gewässer geleitet. Die Abwässer der 11,7 Mio. Einwohner werden in die weitgehend verrottete öffentliche Kanalisation geleitet; von den pro Jahr 1,4 Mrd. m³ werden 12 Prozent unbehandelt, 36 Prozent mechanisch und 38 Prozent biologisch gereinigt den Gewässern zugeführt, wobei die Kläranlagen nur teilweise funktionstüchtig sind. Der in 1100 kommunalen Kläranlagen anfallende Klärschlamm wird trotz hoher Schwermetallbelastung zu 65 Prozent in der Landwirtschaft verwendet; eine ordnungsgemäße Deponierung des Rests ist nicht gewährleistet. Die Landwirtschaft der DDR gehörte zu den intensivsten der Welt bezüglich Gülleverwendung, Mineraldünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz – mit der Folge von Überdüngung und Verschlammung von Flüssen und Seen.

Bereich Luft: Im Jahre 1988 fielen in der ehemaligen DDR 5,2 Mio. t Schwefeldioxyd und 2,2 Mio. t Staubemissionen an. Etwa 4,3 Mio. Menschen in den neuen Ländern leben in Gebieten mit Werten des Staubbiederschlags oberhalb der westdeutschen Grenzwerte; ca. 6 Mio. Menschen sind von Schwefeldioxydimissionen oberhalb der Grenzwerte betroffen. Hauptverursacher ist der Braunkohle verwendende Energiesektor (93 Prozent der Schwefel- und 73 Prozent der Staubemissionen), verbunden mit einem enorm hohen Energieverbrauch – die DDR hatte nach Kanada und den USA den höchsten Verbrauch je Einwohner. Im Ergebnis sind die Emissionen je km² auf dem Gebiet der ehemaligen DDR im Vergleich zur alten Bundesrepublik 11,5mal so hoch bei Schwefeldioxyd und 8mal so hoch bei Staub. Abgasreinigungsanlagen zur Entschwefelung sind nur in wenigen Einzelfällen, Entstaubungsanlagen nicht ausreichend vorhanden (und wenn, dann technisch veraltet). Eine breite Palette weiterer Luftbelastungen (Kohlenwasserstoffe, andere Schwefelverbindungen, Chlor und Chlorwasserstoff, Fluorverbindungen, krebserzeugende Stoffe) mit teilweise extremen lokalen Konzentrationen verdüstert dieses Bild zusätzlich. Das Auftreten von neuartigen Waldschäden aufgrund von Luftverschmutzung ist in Ostdeutschland mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland.

Bereich Abfall: In der DDR fielen pro Jahr ca. 3,6 Mio. t Siedlungsabfälle, davon 80 Prozent Hausmüll an; dabei lag das mittlere Abfallaufkommen pro Kopf und Jahr mit ca. 175 kg knapp auf der Hälfte des Wertes der westdeutschen Bevölkerung – ein Wert, der sich nach der Währungsunion

durch die Möglichkeit zur Befriedigung von Konsumwünschen schlagartig „normalisiert“ hat. Die Industrieabfälle hatten im Jahre 1988 91,3 Mio. t betragen; davon wurden 36,4 Mio. t (29,8 Prozent) als Sekundärrohstoffe wiederverwertet, dies allein aus Devisenknappheit- und Autarkiegründen und ohne Rücksicht auf ökonomische und ökologische Kriterien. Die Grundform der Abfallbeseitigung ist die Deponie; im Hausmüllbereich existieren ca. 11 000 Ablagerungsflächen, im Industiemüllbereich 2000. Von den Hausmülldeponien sind ca. 10 000 „wilde“ Müllkippen ohne Beachtung üblicher Standards, die Industiemülldeponien sind überwiegend betriebseigen – 600 waren für schadstoffhaltige Abfälle, 200 für Schadstoffe und 4 für Gifte zugelassen; besonders problematische Abfälle wurden teilweise ungeordnet in den Betrieben gelagert. Die Müllverbrennung spielte nur eine geringe Rolle (Hausmüll 2,6 Prozent, Industiemüll 0,12 Prozent), von 56 Verbrennungsanlagen (davon 55 betriebsinterne) verfügen nur 3 über Rauchgasreinigung (von unbekannter Effektivität).

Bereich Altlasten: Vollzugsdefizite der Umweltverwaltung, unsachgemäßer, fahrlässiger und schlampiger Umgang mit umweltgefährdenden und toxischen Stoffen haben zu gravierenden Boden- und Grundwasserkontaminationen und zu einer dramatischen Gefährdung von Mensch und Umwelt geführt. Nach vorläufiger Datenlage existieren im ostdeutschen Gebiet 27 877 Verdachtsflächen, von denen bisher 2 457 definitiv als Altlast eingestuft und 196 von den neuen Ländern mit hoher Priorität versehen wurden (schätzungsweise sind damit aber erst 60 Prozent erfaßt, es ist also mit einer Größenordnung von ca. 45 000 zu rechnen). Hinzu kommen die Altlasten/Rüstungsaltlasten auf den Flächen der sowjetischen Streitkräfte in der ehemaligen DDR.

Bereich Boden: Von der Gesamtfläche der neuen Länder entfallen 57 Prozent auf landwirtschaftlich genutzte Fläche, 27,6 Prozent auf forstwirtschaftliche Nutzfläche, 9,9 Prozent sind Siedlungsfläche und 5,5 Prozent Flächen zur sonstigen Nutzung; 10 Prozent der Fläche wurde bzw. wird von der NVA und von den sowjetischen Streitkräften beansprucht. Für den Bodenschutz bestanden in der DDR keine politischen Konzeptionen und administrativen Regelungen mit der Folge, daß durch Agrarintensivierung, Fremdstoffeinträge, Braunkohletagebau und Versiegelung mehr als 40 Prozent der Gesamtfläche in ihrer Nutzbarkeit und ihren ökologischen Funktionen beeinträchtigt ist. Hauptverursacher ist aber die Intensivlandwirtschaft zur Kompensation geringeren natürlichen Ertragspotentials und knappem Wasserangebot:

Der Einsatz von Mineraldüngern liegt um 10 Prozent höher als in Westdeutschland, der Einsatz von Kalkdünger ist um das 2,5fache höher, die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln um das 2fache. Die Folge davon sind schadstoffbelastete Lebensmittel, die Überdüngung der Böden mit Nährstoffen und Agrochemikalien, die Verdichtung der oberen Bodenschichten, die Verarmung der Böden etwa durch Erosion und Verschlechterung (Deflation) sowie die Einbringung von Schwermetallen aus Klärschlämmen und Kraftwerksasche zur Bodenverbesserung bzw. Düngung (Melioration). Der Braunkohletagebau hat in den 40 Jahren DDR 1280 km², also 1,2 Prozent der Gesamtfläche beansprucht; die Rekultivierungsquote beträgt 52 Prozent. Es existieren mehrere hundert km² Brachland auf ehemaligem Abbaugelände, 260 Restlöcher werden als kommunale Mülldeponien und vor allem zur Ablagerung hochproblematischer Rückstände aus der chemischen Industrie und der Kohlechemie genutzt – mit den entsprechenden Gefährdungen des Grundwassers.

Bereich Naturschutz: Vor allem die industriemäßig betriebene Landwirtschaft führte zu großflächiger Verarmung der Natur; Tier- und Pflanzenarten von Land und Wasser sind stark gefährdet. Von 40 000 heimischen Fauna-Arten sind 15 bis 20 Prozent als gefährdet einzustufen, bei den Wirbeltieren gar 25 Prozent. Die Flora umfaßt ca. 6 000 Arten, 27,5 Prozent der Farn- und Blütenpflanzen und 25 Prozent der Pilze und Flechten gelten als gefährdet. Ein großer Teil des DDR-Gebiets war als Landschaftsschutzgebiet (18,1 Prozent) und Naturschutzgebiet (1 Prozent) ausgewiesen – eine eher symbolische Politik, da die Interessen des Landschafts- und Naturschutzes gegen andere Interessen nicht durchsetzbar waren.

Bereich Gesundheit: Epidemiologische Studien zeigen in hochbelasteten Gebieten Ostdeutschlands signifikante Korrelationen mit typischen luftbelastungsabhängigen Erkrankungen wie chronische Bronchitis, Asthma und allergischen Hauterkrankungen; die hohe Bodenbelastung bedingt auch eine generell hohe Belastung der Lebensmittel insbesondere mit Schwermetallen. Ebenso ist in Gebieten extremer Belastung von Luft, Wasser und Boden eine abnorm hohe Säuglingssterblichkeit durch Mißbildungen zu beobachten. Alles dies, aber auch andere soziale Faktoren führen zu einer Lebenserwartung, die in Ostdeutschland bei den Männern um 2,5 Jahre und bei den Frauen um 7 Jahre unter dem Durchschnitt der alten Bundesrepublik liegt.

Zieht man eine Quintessenz aus diesen Daten, so ist es mehr als „faszinierend“, auf welcher abenteuerlichen Weise das Naturkapital vom SED-Regime als Produktionsfaktor genutzt und aufgezehrt wurde – im wahrsten Sinne ohne Rücksicht auf Verluste und mit bemerkenswerter Menschen- und Naturverachtung. Alles dies straft die Propaganda vom Sozialismus als langfristig überlegener Gesellschaftsform Lügen: So hätte wohl niemand mit seiner Umwelt und den zukünftigen Generationen umgehen können, der auch nur an ein Quentchen Wahrheit in dieser Propaganda geglaubt hätte.

III. Umweltpolitik für die neuen Länder

Das bezüglich der Bestandsanalyse der Umweltqualität in Ostdeutschland bereits skizzierte „Eckwerte-Papier“ diskutiert zentral ein mögliches Handlungsprogramm zur „ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern“; es soll den „konzeptionellen Gesamtrahmen für eine Vielzahl von Aktivitäten bilden, mit denen der Bundesumweltminister gemeinsam mit den neuen Ländern die ökologische Erneuerung in die Wege leitet“⁹. Es ist ein wesentlicher Politikinput zur Erfüllung der Aufgaben, die Art. 34 des Einigungsvertrags vorschreibt: die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzips zu schützen und die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem in der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern.

Die einzelnen Teile des Eckwerte-Papiers folgen einem durchaus stringenten Schema, wobei es in den Punkten drei bis sechs strategische Relevanz gewinnt:

- Zunächst wird der rechtliche und organisatorische Rahmen abgesteckt und ausgeführt, welche Regelungen des westdeutschen Umweltrechts, das mit dem Umweltrahmengesetz der DDR vom 1. Juli 1990 auch für deren Gebiet galt, mit Übergangsregelungen versehen wurden; es handelt sich dabei im wesentlichen um Fristenänderungen und Freistellungsklauseln.
- In einem zweiten Punkt werden die noch 1990 erfolgten Sofortmaßnahmen und ihre voraussichtlichen Wirkungen beschrieben, wobei es

⁹ Ebd., S. 7.

vorrangig um die Stilllegung besonders exzessiv umweltbelastender Anlagen geht.

- Es sollen zum dritten Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung ergriffen werden, die, um sofort wirksam zu werden, mit einem Gefahrenabwehrprogramm zu unterstützen sind.
- Zum vierten werden Maßnahmen zu Sanierungsaufgaben beschrieben, die zwar unverzüglich zu beginnen sind, aber erst mittelfristig Auswirkungen zeigen werden.
- Zum fünften geht es um umweltpolitische Weichenstellungen in anderen Politikfeldern, die gerade in der Umbauphase von besonderer Wichtigkeit sind.
- Zum sechsten werden übergreifende Vorschläge, insbesondere zur Verbesserung des Vollzugs und zu Finanzierungsmöglichkeiten erörtert.

Es würde zu weit führen, hier die einzelnen Maßnahmen und Empfehlungen zu den Punkten 3 bis 6 zu diskutieren; sie gehen zu sehr ins Detail, folgen aber im großen und ganzen dem System der zuvor skizzierten Bestandsaufnahme. Es ist aber summarisch festzuhalten, daß das Eckwerte-Papier seiner Rolle als Politikinput in hervorragender Weise genügt; es könnte quasi ein Handbuch für alle in ähnlicher Weise ökologisch zugrunde gerichteten Staaten vornehmlich Osteuropas sein, und gerade eine solche Hilfestellung wird vom Bundesumweltminister auch als eine wesentliche Aufgabe der Umweltpolitik des vereinten Deutschlands gesehen (Stichwort „Umweltpartnerschaft“¹⁰).

Der Politikinput des Eckwerte-Papiers vom November 1990 fand alsbald eine teilweise Umsetzung in Politikoutput: In Nachfolge der Regierungserklärung, in der Bundeskanzler Kohl die Entschlossenheit seiner Regierung zum Ausdruck brachte, „eine nationale Solidaritätsaktion ins Leben zu rufen“, legte der Bundesumweltminister bereits im Februar 1991 das Aktionsprogramm „ökologischer Aufbau“ vor¹¹. Es folgt im wesentlichen den zuvor skizzierten Punkten 3 und 4 des Eckwerte-Papiers, verbindet aber den Maßnah-

10 Vgl. Durch vorbildliche Umweltpolitik der Verantwortung in der Welt gerecht werden. Interview mit Prof. Dr. Klaus Töpfer, Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, in: UTB-Umwelttechnik Berlin, 25 (1991), S. 3.

11 Vgl. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Nationale Solidaritätsaktion ökologischer Aufbau: Arbeitsplatzsicherung durch Umweltsanierung in den fünf neuen Ländern, Pressemitteilung 7/91, Bonn 1991.

menkatalog explizit mit einem Finanzierungsrahmen. Dementsprechend hat das Aktionsprogramm zwei Teile.

Im ersten Teil geht es um umweltpolitische Sofortmaßnahmen:

- Sofortmaßnahmen für 196 der 12 250 bisher festgestellten Altlastflächen;
- Untersuchung der 248 000 ha Verdachtsflächen (2 480 km²) aus dem militärischen Bereich (NVA und Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte);
- Bau bzw. Sanierung von 35 kommunalen und 24 industriellen Kläranlagen im Elbeeinzugsgebiet;
- Bau von 27 Kläranlagen an der Ostsee und im Einzugsgebiet von Oder und Neiße;
- Neubau von 6 200 km und Sanierung von 5 000 km Hauptsammler (Zuführungen für Kläranlagen);
- Altanlagenanierung für 278 erfaßte Großfeuerungsanlagen bis zum 1. Juli 1996 (10 Braunkohlegroßkraftwerke, 142 Industriekraftwerke, 126 Heizkraftwerke);
- Sanierung von 6 735 luftverunreinigenden Anlagen entsprechend der Technischen Anleitung Luft bis zum 1. Juli 1996.

Im zweiten Teil steht die Schaffung einer Sanierungsinfrastruktur speziell im Altlastenbereich im Vordergrund:

- Weltausstellung Sanierungstechnologien im Großraum Halle/Leipzig; innovative Technologien zu allen Sanierungsbereichen, darunter 6 Bodenbehandlungszentren (Investitionsvolumen je ca. 250 Mio. DM);
- 10 Sonderabfalldeponien (Investitionsvolumen ca. 1,5 Mrd. DM);
- 2 bis 3 Untertagedeponien (Investitionsvolumen je ca. 12 bis 18 Mio. DM);
- 5 thermische Anlagen zur Behandlung kontaminierter Böden (Investitionsvolumen je ca. 200 Mio. DM);
- Kampfstoffentsorgungszentrum (Investitionsvolumen ca. 200 Mio. DM).

Diese beiden „echten“ Maßnahmenteile werden von der personellen Infrastruktur her ergänzt durch die Qualifizierungsoffensive „ökologischer Aufbau“: durch Umweltberatungsteams (Bundesministerium für Umwelt, Umweltbundesamt,

Experten aus anderen Ressorts oder aus dem privaten Bereich) sollen personelle und fachliche Defizite in den neuen Ländern kurzfristig kompensiert werden; sie sollen im einzelnen Sanierungsgesellschaften aufbauen, überlebensfähige Betriebe ökologisch sanieren, den Bau von Kläranlagen initiieren und vorbereiten sowie die Kommunen bei der Stadtplanung, der Ver- und Entsorgung und der Nutzung von ABM-Stellen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) im Umweltschutz unterstützen.

Zur Finanzierung dieses Programms sollten neben Mitteln aus dem Bundeshaushalt (Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“) das Kommunalkreditprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Deutschen Ausgleichsbank, die ERP-Kredite (Europäisches Wiederaufbauprogramm) für gewerbliche Investitionen, Mittel der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ herangezogen werden. Ferner sollten die zu erwartenden Einnahmen aus zwei neuen Abgaben zur Finanzierung herangezogen werden: Die in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene Erhebung einer Abfallabgabe sollte ein jährliches Aufkommen von ca. fünf Mrd. DM haben, von denen zwei Mrd. DM für die Altlastensanierung in den neuen Ländern eingesetzt werden sollten; die Schwefeldioxyd-Abgabe sollte ebenfalls ca. fünf Mrd. DM jährlich an Aufkommen erbringen und vollständig für Sanierungsmaßnahmen in den neuen Ländern eingesetzt werden. Beide Finanzierungsinstrumente sind allerdings im ersten Anlauf und bis auf weiteres gescheitert¹², weshalb die öffentliche Finanzierung nun erst recht unzureichend ist¹³. Der Bundesum-

12 Zu den Hintergründen vgl. Peter Poppe, Aus der Sicht von zwei Ministerien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Februar 1992, S. 10.

13 Es ergab sich nach Antragslage (Mitte 1991) ein zusätzlicher Bedarf an Fördermitteln von über 1 Mrd. DM für notwendige und realisierbare Vorhaben, die im Bundeshaushalt nicht berücksichtigt werden konnten. Nach neuesten Daten werden bis Ende 1992 ca. 1,48 Mrd. DM an Bundesfördermitteln für ca. 1850 Umweltschutzprojekte bereitgestellt sein, im wesentlichen für Sofortmaßnahmen des Jahres 1990 sowie im Rahmen des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ für 1991/92. Hinzu kommen (bis Ende 1991) Kredite aus dem Kommunalkreditprogramm für Umweltschutzmaßnahmen (ca. 5,6 Mrd. DM), des ERP-Umweltschutzprogramms für die gewerbliche Wirtschaft (ca. 570 Mrd. DM) sowie der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, aus der (ergänzt um Mittel des EG-Regionalfonds) den neuen Ländern bis zu 4 Mrd. DM jährlich (1991/93) zustehen, die aber traditionell nur gering für Umweltschutzzwecke eingesetzt werden (im Mittel von 1972/90 zu 1,2 Prozent). Diese Daten sind zusammengestellt aus: Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Erfahrungsbericht zu den Förderprogrammen für die neuen Länder im Bereich Umweltschutz, vervielf. Ms.,

weltminister setzt deshalb komplementär auf die Mobilisierung privaten Kapitals, wobei er von einer großen Bereitschaft privater Kapitalanleger ausgeht, Umweltschutzanlagen in den neuen Ländern zu errichten und zu betreiben. Zu diesem Zwecke aber wären kommunale Ver- und Entsorgungsleistungen zu privatisieren bzw. zunächst die gesetzlichen Regelungen zu schaffen, wobei als Modelle die Bildung privater Besitz- und Betreibergesellschaften, die Einrichtung kommunaler Immobilienfonds und die Konzessionsvergabe zur Errichtung und zum Betrieb von Wasserwerken und Leitungssystemen in Frage kommen¹⁴.

Die kurzfristigen Erfolge der Umweltpolitik entlang dieser Linien in den neuen Ländern sind zunächst im Bereich der unmittelbaren Gefahrenabwehr zu sehen – ein solch anspruchsvolles Programm kann aus der Natur der Sache erst mittelfristig wirksam werden. Die direkten und spürbaren Verbesserungen der Umweltsituation sind daher primär (kostenlose) Nebeneffekte und eine Folge des Zusammenbruchs der Industriestruktur der ehemaligen DDR aufgrund fehlender Wettbewerbsfähigkeit und Absatzmärkte. Diese Gratisfekte sind allerdings beträchtlich: So reduzierte sich von 1989 bis Ende 1991 beispielsweise die Luftbelastung im Raum Leipzig/Halle nach Schadstoffen variierend um 10 bis 60 Prozent, und die direkt eingeleiteten Schadstofffrachten in Elbe und Saale gingen um jeweils 70 Prozent zurück¹⁵.

Die Kehrseite dieser radikalen „Modernisierung“ von Industrie- und Infrastruktur ist notwendigerweise Arbeitslosigkeit und soziale Deprivation, die auch deshalb besonders destabilisierend wirken, da dies in der DDR unbekannt und damit auch ungelernete Phänomene waren. Dem Bundesumweltminister ist es daher verständlicher Weise besonders wichtig, die arbeitsplatzschaffende Wirkung seiner Umweltmaßnahmen zu betonen; so wies er des öfteren darauf hin, daß allein durch den ersten Teil des Aktionsprogramms – die Sofortmaßnahmen – kurzfristig bis zu 200 000 neue Arbeitsplätze in den Ostgebieten garantiert sein sollten, und auch aktuelle Zahlen von Ende 1991 zeigen zumindest 120 000 Umweltschutzbeschäftigte im ABM-Bereich. Wenn man von der Re-

Bonn, 4. März 1992, sowie ders. (Hrsg.), Ökologische Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern. Beschluß der 37. Umweltministerkonferenz am 21./22. November 1991 in Leipzig, Bonn 1992.

14 Vgl. UTB-Umwelttechnik Berlin (Anm. 10), S. 4.

15 Vgl. Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Ökologische Sanierung... (Anm. 13), S. 5–19; Umweltschutz in den neuen Ländern, BMU-Pressemitteilung vom 3. Januar 1992.

prise des Beschäftigungsarguments einmal absieht – das im westdeutschen Kontext längst überwunden schien, in der Politik für Ostdeutschland aber mit einiger Begründung Wiederauferstehung feiert –, dann ist dieses ein konzises nationales Programm, das durch eine Reihe trans- und internationaler Aktivitäten unterstützt wird (z. B. die Verabschiedung des Vertragstextes zur Elbeschutz-Kommission) und als nationales Programm auch grenzüberschreitende Wirkung hat. So war die alte DDR¹⁶ als Nettoexporteur von Schwefeldioxyd bekannt, und der Bundesumweltminister sieht in dem Zielbild einer Umweltpartnerschaft mit den osteuropäischen Ländern mit Recht einen wichtigen Ansatzpunkt der Umweltpolitik des vereinten Deutschland.

Es wird aber offensichtlich auch nicht verkannt, daß Umweltpolitik stets in enger Verzahnung zu anderen Bereichen des Lebens – der Wirtschaft und Gesellschaft – gesehen werden muß¹⁷. So sagte Minister Töpfer: „Wir haben die Grundlagen für das nun vorgelegte Konzept im vergangenen Jahr systematisch entwickelt. Dabei waren wir uns von vornherein bewußt, daß Umweltbelastungen nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes ein Problem darstellen. Sie bilden vielmehr auch ein wesentliches Hemmnis für Investitionen und damit für eine zügige Entwicklung der Wirtschaft. Mit dem nun vorgelegten Konzept werden wir eine beschleunigte ökologische Sanierung und damit eine entscheidende Voraussetzung für einen raschen wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern erreichen.“¹⁸ Das ist richtig, aber nur die eine Seite der Medaille: Umweltpolitik ist sicherlich auch eine Bedingung für wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern, ist aber selbst nicht autonom, sondern abhängig von spezifischen Einflußfaktoren; sie wird eben in Niveau und Struktur auch von ökonomischen und gesellschaftlichen Sachverhalten beeinflußt und kann nur integrativ erfolgreich sein, wenn die hohen instrumentellen und strategischen Ziele des Eckwerte-Papiers¹⁹ wirklich angestrebt werden sollen und nicht rein symbolische Politik darstellen.

16 Vgl. Institut für Umweltschutz (Anm. 7), S. 13.

17 Diese Sichtweise wird dezidiert vertreten von der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), An Environmental Strategy in the 1990s Communiqué, Environment Committee Meeting at Ministerial Level, SG/Press (91)9, Paris 1991.

18 Bundesminister für Umwelt (Anm. 11), S. 7f.

19 Vgl. Bundesminister für Umwelt (Anm. 4), S. 7f.

IV. Ostdeutsche Wünsche für eine neue Umweltpolitik

Zunächst einmal ist festzustellen, daß der Wille und die Bereitschaft, zur Verbesserung der Umweltqualität beizutragen, von der Lebenslage, den erfüllten und unerfüllten Bedürfnissen eines jeden einzelnen abhängt. Es liegt damit auf der Hand, daß der methodische Ansatz zur Erfassung der Nachfrage nach Umweltqualität nur auf der Ebene des Individuums zu suchen ist. Informationen über eine solche Nachfrage sind politisch in mehrfacher Hinsicht bedeutsam: Zum ersten liefern sie Erkenntnisse über das relative Gewicht möglicher Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltbedingungen, zum zweiten zeigen sie das Ausmaß der Bereitschaft auf, mit der die Bürger zu einer solchen Verbesserung beitragen wollen, und zum dritten führt die Kongruenz oder das Auseinanderklaffen von Nachfrage und staatlichem Angebot auch zu Schlüssen hinsichtlich der zu erwartenden Akzeptanz solcher Aktivitäten.

Ohne hier die methodischen Grundlagen diskutieren zu wollen²⁰, ist die Information, die für die Nachfrage nach Umweltqualität zentral ist, in dem Wert zu suchen, der einer verbesserten Umweltqualität zugemessen wird. Dieser Wert ergibt sich aus dem Ausmaß der Bereitschaft der Bürger, Verzicht bei anderen Zielen (z. B. der materiellen Bedürfnisbefriedigung) zu leisten. Das Instrument zur Erfassung dieses Wertes ist die Frage nach der (marginalen) Zahlungsbereitschaft: Sie bezieht sich jeweils auf die reale Situation des Befragten und ist daher ein Indikator der von ihm akzeptierten Mittelverwendung für den speziellen Zweck; sie ist gleichzeitig eine Maßgröße des Nutzens einer verbesserten Umweltqualität und des Nutzenverlusts durch Defizite der Bedürfnisbefriedigung.

Es ist ein Glücksfall, daß schon im Jahre 1990 vom Umweltbundesamt an das IST-Institut (Berlin-Heidelberg) zwei Untersuchungen in Auftrag gegeben wurden, die die „Umweltsituation Ostdeutschlands in den Augen seiner Bürger“ erforschen soll-

20 Siehe dazu im einzelnen Werner Schulz, Der monetäre Wert besserer Luft, Frankfurt/M. u. a. 1985; Karin Holm-Müller/Hendrik Hansen/Michael Klockmann/Peter Luther, Die Nachfrage nach Umweltqualität in der Bundesrepublik Deutschland, Berichte 4/91 des Umweltbundesamts, Berlin 1991.

ten²¹. Diese Untersuchungen fanden zur Leipziger Frühjahrs- und Herbstmesse 1990 statt und erlauben Vergleiche zwischen diesen beiden Zeitpunkten sowie mit den Ergebnissen von Befragungen unter westdeutschen Bürgern²².

Auf die Frage: „Wenn Sie an Ihr Haushaltsnettoeinkommen denken, wieviel wäre es Ihnen dann wert, wenn die Umweltsituation Ihren Vorstellungen annähernd entspräche“ antworteten die Befragten sowohl im Frühjahr als auch im Herbst 1990 mit erstaunlich ähnlichen DM-Angaben; dies ist deshalb erstaunlich, weil in der Zwischenzeit die katastrophale Situation der Umwelt in Ostdeutschland erst richtig bekannt wurde und andererseits der wirtschaftliche und soziale Trend überdeutlich nach unten wies – im ersten Fall wäre mit höherer Zahlungsbereitschaft zu rechnen gewesen, im zweiten mit geringerer; zumindest als Hypothese kann wohl gelten, daß sich diese Trends tendenziell gegenseitig kompensiert haben. Jedenfalls ergab die Befragung von 1232 Ostdeutschen im Frühjahr und 872 im Herbst, daß ihnen die Verbesserung der Umweltbedingungen durchschnittlich je Person ca. 40 DM im Monat und je Haushalt ca. 98 DM wert wäre; werden diese Daten auf die Gesamtbevölkerung der neuen Länder hochgerechnet, so ergibt sich ein Wert des entgangenen Nutzens einer besseren Umwelt von ca. 8 Mrd. DM pro Jahr²³. Eine vergleichbare Stichprobe von knapp 5 000 Westdeutschen – gefragt wurde nach dem Wert „erheblicher“ Verbesserungen der Umweltbedingungen – kam auf eine monatliche Zahlungsbereitschaft von durchschnittlich 65 DM pro Person und 123 DM pro Haushalt; dies entspricht einem Betrag von ca. 40 Mrd. DM jährlich als Wert der entgangenen Nutzen besserer Umweltbedingungen²⁴.

Dabei ist es keineswegs überraschend, daß die absolute Zahlungsbereitschaft der Ostdeutschen niedriger liegt als die der Westdeutschen – absolute Zahlungsbereitschaftsangaben sind immer eine Funktion der Zahlungsfähigkeit und damit auch der Einkommenshöhe. Absehend von der

21 Vgl. IST-Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik, Die Umweltsituation Ostdeutschlands in den Augen seiner Bürger, F+E-Vorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes, vervielf. Ms., Berlin-Heidelberg 1990.

22 Vgl. IST-Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik, Die psychosozialen Kosten der Umweltverschmutzung, F+E-Vorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes, vervielf. Ms., Berlin-Heidelberg 1990.

23 Vgl. IST-Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik (Anm. 21), S. 50f.

24 Vgl. IST-Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik (Anm. 22), S. 149.

Diskussion der Aussagegrenzen dieser Studien²⁵ ist aber eine positive, wenn auch signifikant geringere Zahlungsbereitschaft der Ost- als der Westbürger festzustellen; die Ostdeutschen sind sich offensichtlich sehr wohl bewußt, daß sie „ihr“ Territorium in das vereinigte Deutschland eingebracht haben und stellen sich auch der Verpflichtung, zur Sanierung und Pflege ihrer Umwelt beizutragen – nach ihren Wünschen und nach ihren Kräften. Es macht dann auch keinen Sinn, eine solch manifeste Differenz der Zahlungsbereitschaften (und damit der Umweltwünsche im Vergleich zu anderen) zu ignorieren oder gar zu negieren, indem man trickreich und mehr oder weniger willkürlich solche Daten hochrechnet, um beispielsweise zu zeigen, daß die Ostdeutschen eine mit den Westdeutschen vergleichbare Höhe der Zahlungsbereitschaft offenbaren würden, wenn sie nur ein höheres Einkommen hätten – sie haben es nun einmal nicht, und nur das ist allokativ von Belang.

Dieses Ergebnis kann noch aus einer anderen Sichtweise untermauert werden: Während die Zahlungsbereitschaft für Umwelt nichts anderes als das Abwägungsergebnis verschiedener Ausgaben für private und öffentliche Güter aus dem verfügbaren Einkommensanteil darstellt, kann man auch danach fragen, wie die Bürger z. B. (vom Westen finanziert) 100 Mrd. DM Anschubfinanzierung auf verschiedene, ausschließlich öffentliche Zwecke aufteilen würden²⁶; das Ergebnis spricht auch hier eindeutig für das spezifische Umweltbewußtsein der Ostbürger: Sie würden 17,6 Prozent dieser Summe für den Umweltschutz ausgeben, gefolgt von 15,6 Prozent für die Stadtsanierung; mit Abstand reihen sich dann die Sicherung der Arbeitsplätze (11,5 Prozent), Verbesserungen des Gesundheitswesens (11,2 Prozent), Ausgaben für Forschung und Entwicklung (11 Prozent), für Arbeitslose/Sozialversicherung (10,2 Prozent), Rentensicherung (8 Prozent), Verbesserung des Bildungssystems (7,9 Prozent) und Straßenbau (7 Prozent). Eine solche Ausgabenstruktur würde von den Ostdeutschen akzeptiert. Es zeigt sich einmal mehr, daß Umweltschutz zwar von höchster Priorität ist, aber eben auch im gemeinsamen Kontext mit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicherheit zu sehen ist; nur diese spezifische Integration sichert die Akzeptanz dieses Bündels staatlicher Ausgabenwünsche und des Umweltschutzes.

25 Vgl. Alfred Endres/Jan Jarre/Paul Klemmer/Klaus Zimmermann, Der Nutzen des Umweltschutzes, Berichte 12/91 des Umweltbundesamtes, Berlin 1991.

26 Vgl. IST-Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik (Anm. 21), S. 53.

V. Westdeutsche Umweltpolitik für die Ostdeutschen?

Eine wissenschaftliche Untersuchung des Investitionsbedarfs für den Umweltschutz in den neuen Ländern bis zum Jahre 2000²⁷ kommt zu einer Soll-Größe desselben von ca. 211 Mrd. DM unter der Zielsetzung, daß das bestehende Umweltgefälle bis zu diesem Zeitpunkt auf umweltpolitisch anspruchsvollem Niveau ausgeglichen werden soll. Da die Betriebskosten der Umweltschutzanlagen noch hinzu zu addieren sind, heißt dies, daß die Aufwendungen pro Jahr im Durchschnitt auf jeden Fall höher sein werden als etwa 21 Mrd. DM. Für einen Vergleich mit den Nachfrageäußerungen nach Umweltqualität, also der Zahlungsbereitschaft der Bürger der ehemaligen DDR, reicht diese Zahl jedoch aus.

Mindestens 21 Mrd. DM wären nach den Ifo-Daten jährlich für Umweltzwecke in den neuen Ländern auszugeben; aus den IST-Daten ist bekannt, daß die Gesamtbevölkerung der neuen Länder ca. 8 Mrd. DM jährlich aufwenden würde. Der entgangene Nutzen einer besseren Umwelt beträgt also ca. 8 Mrd. DM pro Jahr, die zu ihrer Verbesserung aufzuwendenden Kosten betragen aber mindestens 21 Mrd. DM – sind etwa die Kosten höher als die entstehenden Nutzen?

Auf den ersten Blick ist die Antwort „ja“: Ohne Zweifel ist das, was die Bürger der neuen Länder aufwenden wollen, geringer als das, was unter der gegebenen Prämisse der Ifo-Studie aufgewendet werden sollte. Die Zahlungsbereitschaftsermittlung geht jedoch davon aus, daß der einzelne aus *seinem* Budget etwas für einen öffentlichen Zweck, wenn dieser ihm wichtig ist, verwendet; folgerichtig ist die Zahlungsbereitschaft eine Art Opferbereitschaft. Ein Opfer liegt aber bei einer überwiegend westdeutschen Finanzierung des Umweltschutzes in den neuen Ländern *absolut* nicht vor – *relativ* möglicherweise, wenn andere Verwendungen der Finanzmittel präferiert würden. Es ist aber etwas völlig anderes, ob jeder einzelne entsprechend seiner Wertschätzung auf den Nutzen eines anderen öffentlichen oder privaten Gutes verzichtet oder ob er das öffentliche Gut geschenkt bekommt.

27 Vgl. Rolf-Ulrich Sprenger/Ulrich Adler/Johann Wakkerbauer, Umweltschutz in den neuen Bundesländern, Ifo-Studien zur Umweltökonomie, Bd. 16, München 1991.

Aber auch bei weiterem Nachdenken scheint die Antwort „nein“ zu lauten: Mit dem jährlichen 21-Mrd.-Geschenk hätten ja auch andere, ebenso drängende öffentliche Aufgaben finanziert werden können; ausweislich der IST-Daten würden die befragten ostdeutschen Bürger im Durchschnitt 17,6 Prozent einer westdeutschen Anschubfinanzierung für den Umweltschutz aufwenden. Beträge also der westdeutsche Transfer nach Ostdeutschland etwa 120 Mrd DM pro Jahr, dann fände sich eine größenordnungsmäßige Entsprechung im Niveau von Nachfrage und Angebot; läge er wesentlich höher, wäre das westdeutsche umweltpolitische Angebot für die Ostdeutschen offensichtlich im Defizit. Genau dies träfe aber zu, wenn die Daten des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft richtig wären, daß allein im Jahre 1992 160 bis 170 Mrd. DM an Transferleistungen für öffentliche und private Haushalte in Ostdeutschland notwendig seien²⁸ – realiter wird es wohl mehr werden.

Vom Niveau her kann man also selbst bei einiger Vorsicht nicht sagen, daß das umweltpolitische Angebot die Nachfrage wesentlich verfehlen würde. Wie steht es jedoch mit der Struktur des Angebots? Hier Aussagen zu treffen ist schwierig, da die Zahlungsbereitschaftsdaten der IST-Studie nicht nach Umweltproblembereichen differenziert vorliegen und man sich maximal auf die Problemperzeption, also die Rangfolge der Belastungswirkungen von Umweltfaktoren²⁹, beziehen kann. Gleichfalls ist weder das Eckwerte-Papier noch das Aktionsprogramm „Ökologischer Aufbau“ monetär genügend aufgeschlüsselt, um begründete Vergleiche zu gestatten. Man könnte aber zu einer etwas gewagten Hilfskonstruktion greifen: nämlich die Einzelaktivitäten des Eckwerte-Papiers als umfassendere Basis als das finanziell restringierte Aktionsprogramm auszählen, in eine Rangordnung bringen und mit der Rangreihe der Stärke der Belastungswirkungen von Umweltfaktoren vergleichen. Dabei zeigt sich, daß die Rangordnung der kurzfristigen Maßnahmen des Eckwerte-Papiers hoch mit der Rangreihe in der Befragung ostdeutscher Bürger korreliert, die Rangordnung der langfristigen Maßnahmen allerdings kaum³⁰. Aber auch das würde Sinn machen im Hinblick auf die eingangs angesprochene Unterscheidung von Um-

28 Vgl.: Noch jahrelang Milliardenhilfen für die neuen Länder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. April 1991, S. 11.

29 Vgl. IST-Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik (Anm. 21), S. 16.

30 Vgl. Klaus Zimmermann, Ökologie und Ökonomie in der Transformation: Umweltpolitische Perspektiven für die neuen Länder, Institut für Wirtschaftspolitik, dp Nr. 15, Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg 1991.

weltgütern der Gefahrenabwehr- und der „Luxus“-Kategorie.

Ist also das Angebot in Niveau und Struktur zur Zeit nachfragegerecht? Mit Einschränkungen kann gesagt werden: Ja, vermutlich. Ist dies eine westdeutsche, also an den Präferenzen westdeutscher Bürger orientierte Umweltpolitik für die ostdeutschen Länder? Mit Einschränkungen: Nein, vermutlich nicht.

Dieses Ergebnis entwertet keineswegs die Überlegungen von zuvor: Umweltpolitik für den Bürger kann nur mit dem Bürger erfolgreich sein, und Umweltpolitik mit dem Bürger impliziert auch Regionalisierung von Zielen und Instrumenten, zumindest aber die Einsicht, daß dies gewollt werden könnte und toleriert werden sollte. Allzu oft wird der Bürger in umweltpolitischen Kontexten nur als (potentieller) Träger eines positiven Umweltbewußtseins angesprochen und instrumentalisiert, er ist aber auch ein ökonomisches, soziales und politisches Wesen und sehr wohl in der Lage abzuwägen, was ihm in seiner spezifischen Lage gut tut. Das vorliegende Ergebnis kann mit den gegebenen Einschränkungen zeigen, daß bei der katastrophalen Umweltsituation in der ehemaligen DDR solche Überlegungen vielleicht kurzfristig irrelevant sind, da beinahe alles auf unmittelbare Gefahrenabwehr ausgerichtet ist; bei steigendem Niveau an umweltpolitischen Inhalten allerdings – wenn Umwelt-„Luxusgüter“ relevant werden – wird man sich ihnen stellen müssen.

VI. Ökonomische und ökologische Perspektiven

Dies gilt um so mehr, je weniger in den neuen Ländern die Träume von blühenden (Industrie-)Landschaften reifen werden – und dafür spricht einiges. Es ist möglicherweise ziemlich gleichgültig, ob man bei der Modernisierung der Wirtschaft in den neuen Ländern der Laissez-faire-Variante („Der Markt wird es schon richten“), die kurzfristige Nachteile und längerfristige Vorteile hat, oder der industriepolitischen Variante mit den umgekehrten Eigenschaften³¹ anhängt – alle Daten zeigen, daß man aufhören sollte, sich Illusionen zu machen

und vor allem, solche zu verbreiten: Modellrechnungen des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft³² weisen darauf hin, daß das reale Wachstum in den neuen Ländern zwischen 1991 und 2000 – bei einem unterstellten jährlichen Pro-Kopf-Wachstum von real 1,7 Prozent in Westdeutschland – jährlich 9 Prozent betragen muß, wenn ein Jahrzehnt nach der deutschen Vereinigung pro Kopf der Bevölkerung im Osten auch nur 50 Prozent des dann in den alten Bundesländern erzeugten Bruttoinlandsprodukts erreicht werden sollte. Es würde unter diesen Prämissen 20 Jahre dauern, bis Gleichheit des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf hergestellt sein würde, bei mittelfristig sinkender Wachstumsrate im Osten dann um so länger. Es wird also voraussichtlich eine Illusion bleiben müssen, eine Annäherung der Lebensverhältnisse auf vergleichbare Niveaus in absehbarer Zeit erreichen zu können – dies ist definitiv ein Programm für Generationen.

Was bedeutet dies für die Umweltpolitik in den neuen Ländern unter dem speziellen Blickwinkel der Integration ökonomischer, sozialer und ökologischer Prozesse? Empirische Studien³³ zeigen signifikante positive Korrelationen der Zahlungsbereitschaft für Umweltschutz mit dem Einkommen sowie dem Ausbildungsniveau und negative mit dem Alter der Befragten. Unterstellt man diese Zusammenhänge gewissermaßen als allgemeine menschliche Konstanten auch für die Bevölkerung der neuen Länder, dann sollten ein relativ zum Westen persistent niedrigeres Einkommen, ein geringeres Qualifikationsniveau und ein höheres Durchschnittsalter (aufgrund der Abwanderung junger, dynamischer Kräfte in den Westen) eine persistent niedrigere Zahlungsbereitschaft für Umweltschutz in Ostdeutschland zur Folge haben. Umweltökonomisch gesehen hätte dies bei identischen Verläufen der Vermeidungskosten von Umweltbelastungen zur Konsequenz, daß das optimale Vermeidungsniveau (m. a. W.: das optimale Umweltqualitätsniveau) dort persistent niedriger liegen würde als in Westdeutschland. Würden in einer solchen Situation strengere Weststandards im Ostteil Deutschlands durchgesetzt, würde dies zwangsläufig Zusatzkosten, die den Bürgern gegen ihren Willen auferlegt würden, bedeuten. Dies gilt relativ sogar im Fall der Westfinanzierung, soweit diese nicht den „eigentlichen“ Präferenzen der Ostbürger entspricht.

31 Zu den Problemen einer industriepolitischen Strategie generell vgl. Manfred E. Streit, Krücken für die Champignons, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Juni 1992, S. 13.

32 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (Anm. 28).

33 Vgl. W. Schulz (Anm. 20); Hans Kessel/Klaus Zimmermann, Budgetary Preferences, in: Environmental Policy and Law, 15 (1985), S. 20–32.

Auch aus umweltpolitischer Sicht ist die positive ökonomische und soziale Entwicklung in den neuen Ländern damit die *conditio sine qua non* ihres Erfolgs vor allem im Sinne des Rückhalts in der Bevölkerung; Nebeneffekte der Stilllegung von Anlagen und Schließung von Betrieben sind nur vorübergehende umweltpolitische Erfolge und langfristig politisch ohne wesentlichen Belang. Deshalb scheint es an der Zeit zu sein, Überlegungen anzustellen für den keineswegs unwahrscheinlichen Fall, daß die deutsche Einigung wirtschaftlich, strukturell, sozial und ökologisch in absehbarem Zeitraum nicht ans Ziel gebracht werden kann. Die Vorstellungen des sächsischen Ministerpräsidenten Kurt Biedenkopf³⁴ – Relativierung der Einheitlichkeitsidee, Akzeptanz der Begrenztheit

der Möglichkeiten, Entwicklung eigener Ziele und Modelle, kurz: Regionalisierung durch Annahme der Unterschiede und positive Umsetzung in Politik – weisen genau in die Richtung, die am Beispiel der Umweltpolitik skizziert wurde, mit dem Unterschied vielleicht, daß Regionalisierung als der beste Weg und keineswegs nur als Ausweg aus einem Dilemma gesehen wurde. Wie überhaupt der richtige Weg das Ziel sein sollte, wenn Ziele zu Illusionen entarten – oder es schon immer waren.

34 Vgl. Kurt Biedenkopf, Wir müssen mehr Ungleichheit akzeptieren. Plädoyer für eine neue Republik der Regionen und ein Lebensgefühl Ost, in: Wochenpost vom 26. März 1992, S. 20f.

Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik

I. Gründe und Ansatzpunkte für Verfahrensänderungen

Das „entscheidende“ Problem der heutigen Demokratie ist das Entscheidungsproblem: Quantität und Qualität politischer Entscheidungen haben unter den Bedingungen der modernen Zivilisation eine neue Dimension erreicht. Schon der amerikanische Autor Alvin Toffler beschrieb diese Entwicklung¹, die in den hochentwickelten Industriegesellschaften dazu führt, daß die bisherigen „Techniker der Macht“ durch gesellschaftliche Notwendigkeiten letztlich gezwungen werden, die Last der Entscheidungen immer weiter aufzuteilen, um sie überhaupt noch bewältigen zu können. Toffler stellte freilich auch fest, daß die Politik weitgehend in einem strukturellen Status quo verharrt: „... in no field today we find less imagination, less experiment, less willingness to contemplate fundamental change“². Inzwischen beginnt jedoch die Einsicht sich durchzusetzen, daß sowohl die Auswirkungen aktueller Umweltprobleme und Knappheiten als auch die Folgen von Wissenschaft und Technologie für die Gestaltung und die Entwicklung der Gesellschaft die demokratischen Ordnungsprinzipien und Entscheidungsstrukturen auf eine ernste Probe stellen.

Die Frage, wie in einer repräsentativen Demokratie als notwendig erkannte Entscheidungen vollzogen werden können, wenn sie auf nachhaltigen Widerstand von Teilen der Bevölkerung stoßen, ist sicher nicht nur technologie- und umweltpolitisch aktuell. Ellwein und Hesse konstatieren seit Ende der siebziger Jahre generell einen Autoritätsverlust des politischen Systems und seiner Institutionen³.

Aber spätestens seit ein Ministerpräsident öffentlich einräumte, daß die Entscheidung, eine Anlage

zur Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente aus Kernkraftwerken zu errichten, „politisch nicht durchsetzbar“ sei, ist eine Art umweltpolitischer Entscheidungsnotstand sichtbar geworden. Er reicht weit über den aus mancherlei Gründen besonders sensiblen Bereich der Kernenergie hinaus. Gegenwärtig trifft dieser Notstand nahezu jede Entscheidung z. B. über einen Standort für eine abfallwirtschaftliche Entsorgungsanlage in der Bundesrepublik Deutschland.

Angesichts der Tatsache, daß nach dem Stand der politischen Erkenntnisse eine Alternative zur repräsentativen Demokratie nicht in Sicht ist, stellt sich die Frage, ob und wie die bisherigen traditionellen Entscheidungsverfahren zu verbessern sind, damit die repräsentative Demokratie auch in Zukunft ihren eigenen Ansprüchen gerecht zu werden vermag.

Seit geraumer Zeit schon wird die Frage diskutiert, ob über ein höheres Maß an Partizipation eine Verbesserung der Entscheidungsverfahren und eine Lösung des Akzeptanzproblems erreicht werden können. Auch gegenwärtig spielt diese Frage eine große Rolle, wenn etwa Böhret eine Kombination aus „aktiver Politik“, worunter er intelligente politisch-administrative Steuerung versteht, mit partizipativer Aufklärung zur Verbesserung von Entscheidungsverfahren vorschlägt, oder Scharpf von einer „Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft“ spricht⁴, die ein neues Staats- und Verwaltungsverständnis herbeizuführen beginnt. Die bisherigen Erfahrungen mit vorwiegend ungeordneten und spontanen Formen von Bürgerbeteiligung, insbesondere in Gestalt von Bürgerinitiativen, sind ambivalent. Einerseits haben sie die Reaktions- und zugleich auch die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems erhöht, andererseits konzentrieren sie die Beteiligung auf die Abwehr nicht gewollter Entscheidungen und tragen oft wenig zu konkreter Problemlösung bei. Manche Behinderung und

1 Vgl. Alvin Toffler, *The Third Wave*, New York 1980.

2 Ebd. S. 456.

3 Vgl. Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1987⁶, S. 16.

4 Carl Böhret, *Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen*, Opladen 1990, S. 14; Fritz W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32 (1991) 4, S. 622.

Verzögerung einer Entscheidung mögen zwar insofern politisch durchaus sinnvoll sein, als sie die Entscheidungsträger zu größerer Sorgfalt bei der Entscheidungsvorbereitung zwingen, was vielleicht erst die spätere Entscheidung gerichtsfest macht; aber durch bloße politische Abwehr und juristische Gegenwehr wird letztlich der Sinn der Beteiligung verkehrt. Es bleibt also zu fragen, ob Entscheidungsverfahren entwickelt werden können, die unter Beteiligung von Betroffenen und der Öffentlichkeit eine Problem- oder Konfliktlösung erreichbar machen, die weder auf Kosten der Effizienz noch zu Lasten von Akzeptanz geht.

Zur Bewältigung umweltpolitischer Konflikte existiert in hochentwickelten westlichen Industriestaaten ein erhebliches kreatives Potential, wie insbesondere die Ergebnisse eines vom Bundesministerium für Forschung und Technologie geförderten Forschungsprojektes zeigen⁵. Insbesondere die in den USA praktizierten und im weiteren Verlauf dieses Aufsatzes analysierten Verhandlungs- (Negotiation) und Vermittlungsverfahren (Mediation) bieten einen Ansatz, der im Hinblick auf seine Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse zu überprüfen ist⁶. Dies gilt vor allem deshalb, weil dieser Ansatz Einseitigkeiten bei der Interessenberücksichtigung vermeidet, die die vergleichbaren und in den letzten Jahren verstärkt diskutierten Verfahren des informalen oder des kooperativen Verwaltungshandelns nicht immer ausschließen können⁷.

5 Vgl. Horst Zilleßen/Wendelin Strubelt/Peter C. Dienel (Hrsg.), *Modernisierung der Demokratie – Internationale Ansätze* (i. E. 1992).

6 Standardliteratur zu diesen Ansätzen sind etwa: Roger Fischer/William Ury, *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving In*, Boston 1981; Lawrence E. Susskind/Jeffrey Cruikshank, *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Disputes*, New York 1987; s. a. Oliver Passavant, *Mittlerunterstützte Kooperation in komplexen Verwaltungsprojekten*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, (1987), S. 561 ff.; Wolfgang Hoffmann-Riem, *Konfliktmittler in Verhandlungsverfahren*, Heidelberg 1989; ders./Eberhard Schmidt-Abmann (Hrsg.), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, Bd. I u. II, Baden-Baden 1990; Bernd Holz-nagel, *Der Einsatz von Konfliktmittlern, Schiedsrichtern und Verfahrensverwaltern im amerikanischen Umweltrecht*, in: *Die Verwaltung*, (1989) 3, S. 421 ff.; Horst Zilleßen, *Verwaltung als Vermittlung*, in: *Fortbildung*, (1992) 1, S. 10–14.

7 Vgl. Eberhard Bohne, *Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes*, in: *Verwaltungsarchiv*, 75 (1984) 4, S. 343 ff.; Manfred Bulling, *Kooperatives Verwaltungshandeln in der Verwaltung*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, (1989), S. 277 ff.; kritisch Lutz Mez, *Informales Staats- und Verwaltungshandeln am Beispiel umweltpolitischer Verhandlungslösungen*, in: Wolfgang Luthardt/Arno Waschkuhn (Hrsg.), *Politik und Repräsentation*, Washington, D.C. 1988, S. 123 ff.

Es sind aber auch beispielsweise in den Niederlanden mit dem dort praktizierten bereichsspezifischen Sanierungsansatz belasteter Regionen, in Großbritannien mit der innovativen Erstellung des Umweltprogramms der Stadt Cardiff oder der kanadischen Einrichtung einer Task Force zur Standortfindung einer Deponie für schwachradioaktive Abfälle bemerkenswerte Formen umweltpolitischer Konfliktlösung praktiziert worden, die vorbildhaft auch für bundesdeutsche Problemkonstellationen sein könnten⁸. Beachtung verdient auch die Institution des österreichischen Umweltanwaltes⁹, weil auch durch sie eine aktive Konfliktmittlung in der Umweltpolitik möglich ist.

II. Alternative-Dispute-Resolution-Verfahren in den USA

1. Allgemeine Kennzeichnung

Seit Mitte der siebziger Jahre sind in den USA als Ergänzung zu den traditionellen Entscheidungsabläufen neue Formen von Entscheidungsverfahren entwickelt und praktiziert worden, die unter der Bezeichnung „Alternative Dispute Resolution“ (mit der inzwischen allgemein verwendeten Abkürzung ADR) vor allem zur Lösung umweltpolitischer und sozialer Konflikte angewandt werden. Bingham¹⁰ berichtet von beachtlichen Erfolgen, die mit Hilfe dieser Verfahren selbst bei schwierigen Standortkonflikten erzielt werden konnten. Die Administrative Conference of the US, die die Bundesbehörden bei der Entwicklung moderner und effizienter Verwaltungsformen und -verfahren unterstützt, versucht seit kurzem mit Hilfe umfangreicher Handbücher, die Anwendung dieser Verfahren zu fördern¹¹.

Das allgemeine Ziel der verschiedenen Verfahren alternativer Konfliktlösung besteht darin, die an einem Konflikt Beteiligten und durch seinen Ausgang Betroffenen zu einer gemeinsamen Problemlösung zusammenzubringen: Sie sollen eine Lö-

8 Vgl. die Fallstudien von Pieter Glasbergen, Ken Young und Audrey Armour, in: H. Zilleßen u. a. (Anm. 5).

9 Vgl. Thomas Barbian, *Innovative Umweltpolitik qua Verfahren – die Institution des österreichischen Umweltanwaltes*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 15 (1992) 2, S. 187–206.

10 Vgl. Gail Bingham, *Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience*, Washington, D.C. 1986.

11 Vgl. Administrative Conference of the US, *Sourcebook: Federal Agency Use of Alternative Means of Dispute Resolution*, Washington, D.C. 1987; dies., *Negotiated Rule-making Sourcebook*, Washington, D.C. 1990.

sung ausarbeiten bzw. aushandeln, die für alle Beteiligten akzeptabel ist und ohne zeitliche Verzögerung, z.B. durch Gerichtsverfahren, durch eine entsprechende Entscheidung (meist der zuständigen Behörde) umgesetzt werden kann. Die neuen Verfahren sollen nicht (können wohl auch nicht) die traditionellen Verfahren völlig ersetzen; aber in vielen, insbesondere in sozialen und umweltpolitischen Konflikten erlauben die verschiedenen ADR-Verfahren eine bessere Problemlösung. Wie es der Vorsitzende der Administrative Conference of the US formulierte: „ADR is an umbrella term encompassing a variety of procedures that often will produce fairer, faster, and better results than traditional adversary procedures.“¹² Was in den USA als Alternative Dispute Resolution entwickelt wurde, kann wie folgt charakterisiert werden:

1. Alle von einer Entscheidung Betroffenen oder am Ergebnis Interessierten suchen gemeinsam nach einer Problemlösung. Hinter diesem Grundsatz, der nur über das Repräsentationsprinzip (d. h. über geordnete Verfahren der Beteiligung) wirksam werden kann, steht die Vorstellung einer umfassenden demokratischen Kompetenz des Bürgers.
2. Die Verhandlungspartner suchen gemeinsam nach einer Lösung in einem durchdachten und gegliederten Verhandlungsprozeß, der sorgfältig vorbereitet, gegebenenfalls durch einen neutralen Vermittler (Mediator) geleitet wird und auf eine Übereinkunft abzielt, die im Konsens beschlossen und deren Umsetzung (Implementation) von allen Beteiligten mit beraten wird.
3. Das Verfahren der Problem- und Konfliktlösung findet demnach ebenso viel Beachtung wie der Konflikthalt. D. h. im Hinblick auf Ablauf und Beteiligte soll die Rationalität des Verfahrens für eine effiziente Problemlösung sorgen und zugleich eine Atmosphäre der Kooperation schaffen, die über den konkreten Fall hinaus aufrechterhalten werden kann.

Diese allgemeine Kennzeichnung trifft auf verschiedene Formen von Alternative Dispute Resolution zu und gilt ungeachtet der terminologischen Unterschiede, die (noch) die Untersuchung erschweren. Ob Fischer und Ury (1981) von „Negotiating Agreement“, Susskind und Cruikshank (1987) von „Consensual Approaches“, Dunning (1986) von „Collaborative“ oder „Joint Problem

Solving“, Moore und Adams (1986) von „Conflict management“ oder Burton (1988) von „Conflict Resolution“ sprechen¹³, so verstehen sie – mit allenfalls unterschiedlicher Akzentsetzung – darunter die Vorgehensweise eines vorbereiteten und durchdachten Verhandeln (Negotiation) mit der ausdrücklichen Absicht, im Verhandlungsergebnis die Interessen aller Betroffenen zu berücksichtigen.

Im wesentlichen werden vier verschiedene Formen von Alternative Dispute Resolution diskutiert und praktiziert: Verhandlungen ohne Unterstützung durch einen unparteiischen Dritten (Negotiation); Verhandlungen mit Unterstützung durch einen neutralen Moderator, der nur verfahrensorientiert eingreift (Facilitation); Verhandlungen mit Unterstützung durch einen neutralen Vermittler, der sowohl verfahrens- als auch ergebnisorientiert eingreift und sich für das Ergebnis der Verhandlungen (mit)verantwortlich fühlt (Mediation); Verhandlungen mit Unterstützung durch einen neutralen Schiedsrichter, dessen Urteil die beteiligten Konfliktparteien akzeptieren können, aber nicht müssen (Nonbinding Arbitration).

2. Überblick über die wesentlichen Verfahrensmerkmale

Die Fülle der in den USA (aber auch in Großbritannien, Kanada und Australien) erschienenen Literatur über ADR-Verfahren ist kaum noch zu überschauen. Die nachfolgende Darstellung stützt sich vor allem auf die Veröffentlichung von Susskind und Cruikshank¹⁴, die die wesentlichen Ergebnisse des mehrjährigen „Program on Negotiation at the Harvard Law School“ zusammenfassen und selbst umfangreiche praktische Erfahrungen mit ADR-Verfahren gesammelt haben, sowie auf die Veröffentlichungen des Institute for Water Resources des US Army Corps of Engineers¹⁵.

Die Entwicklung dieser Verfahren erfolgte mit der ausdrücklichen Zielsetzung, erkennbare Mängel der repräsentativen Demokratie zu überwinden. Die Vorgehensweise sollte daher folgende Ansprüche erfüllen:

13 Vgl. R. Fisher/W. Ury (Anm. 6); L. Susskind/J. Cruikshank (Anm. 6); C. Mark Dunning, Collaborative Problem Solving for Installation Planning and Decision Making, US Army Corps of Engineers, IWR Report 86-R-6, Fort Belvoir, Va., 1986; Christopher W. Moore/James W. R. Adams, Negotiating, Bargaining and Conflict Management, Huntsville 1986; John W. Burton, Conflict Resolution as a Political System, Washington, D. C. 1988.

14 Vgl. L. Susskind/J. Cruikshank (Anm. 6).

15 Vgl. die Serien „Working Papers“ 1990 ff., „Pamphlets“ 1989 ff.

- Für jeden Konfliktfall sollen die Teilnehmer an den Verhandlungen ad hoc darüber entscheiden, nach welchem Verfahren vorgegangen werden und wie der Prozeß der Konfliktregelung ablaufen soll.
- Die Verhandlungsparteien sollen nicht über von ihnen bestellte Anwälte, sondern auf eine informelle und unbürokratische Art und Weise miteinander reden und verhandeln.
- Es soll eine Übereinstimmung, ein Konsens in der Form gesucht werden, daß jede Partei¹⁶ zumindest einem Teil der Problembeschreibung und der Problemlösung zustimmen kann – in der Überzeugung, daß die getroffene Regelung unter den gegebenen Umständen die bestmögliche ist und die jeweils wichtigsten Interessen berücksichtigt.
- Die Parteien sollen direkt (face to face) miteinander verhandeln. Das bedeutet einerseits, daß sie an einem Tisch sitzen und solange gemeinsam arbeiten, bis sie eine Übereinkunft erzielen oder die Verhandlungen aufgeben; es kann aber andererseits auch heißen, daß die Parteien durch zu diesem Zweck besonders gewählte Vertreter miteinander verhandeln.
- Die Verhandlungsverfahren sollen die bestehenden Entscheidungsstrukturen ergänzen, nicht an deren Stelle treten. Das schließt die Möglichkeit ein, daß die Parteien den konventionellen Entscheidungsverfahren unterworfen sind, sofern sie nicht zu einer Übereinkunft gelangen.

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Anwendung der ADR-Verfahren wird von allen Autoren in der Beschränkung auf real verhandelbare Konflikthalte gesehen. Wo es um grundsätzliche Wertorientierungen, um bloße Ja/Nein-Entscheidungen (z.B. Kernkraft) oder grundlegende Rechte geht, erweisen sich alle Vermittlungsverfahren als ungeeignet. Im politischen Alltag stehen solche Entscheidungen freilich relativ selten an, so daß die ADR-Verfahren auf eine große Zahl politischer Konflikte anwendbar erscheinen.

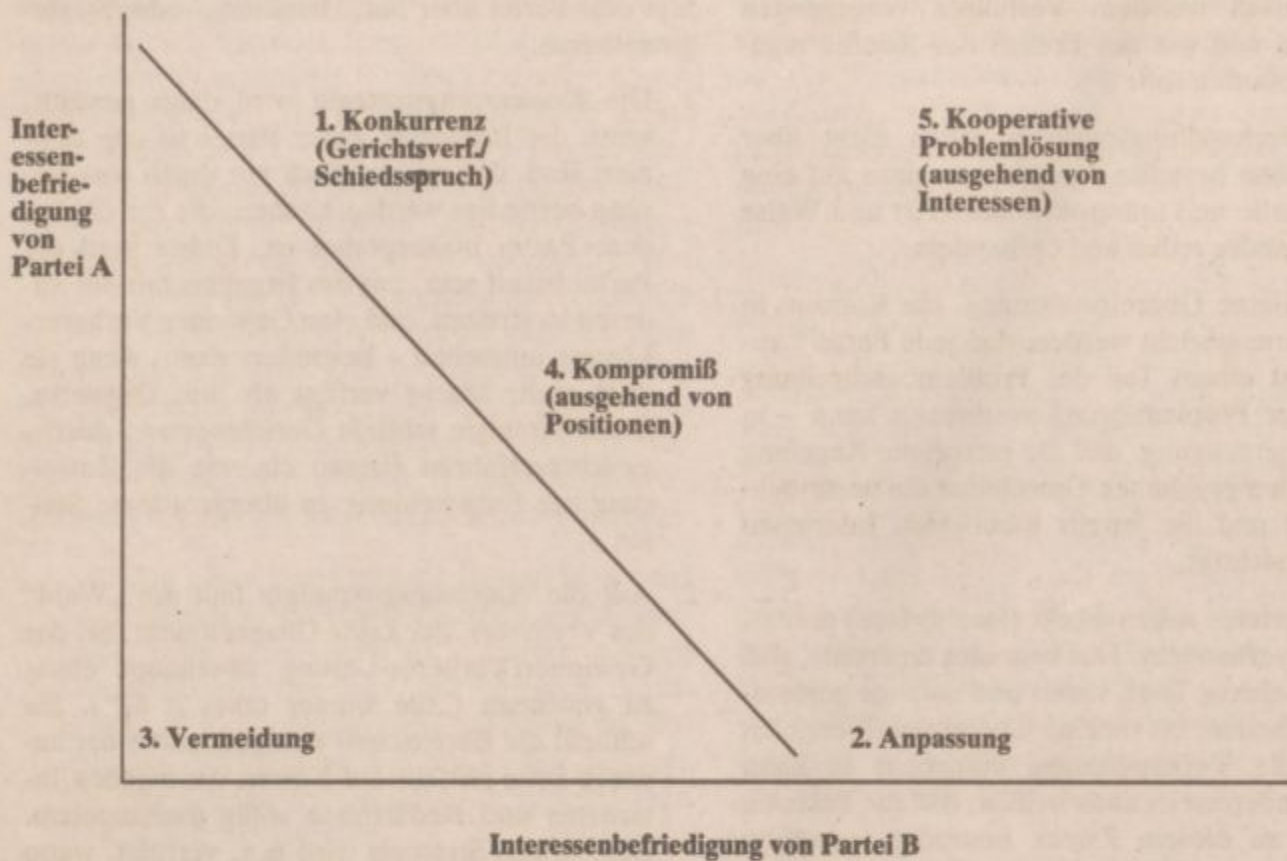
Ausgangspunkt der Verfahren, seien sie nun durch einen neutralen Vermittler unterstützt oder nicht, ist das ernsthafte Bemühen um eine gemeinsame Problemlösung. Die verhandelnden Parteien entscheiden sich also für die von Interessen ausgehende Strategie der kooperativen Problemlösung

¹⁶ Wenn im folgenden von Partei(en) die Rede ist, sind immer die Konfliktparteien gemeint.

(vgl. Abbildung 1, die der Einfachheit halber von zwei Konfliktparteien ausgeht). Grundsätzlich verfügt eine Partei über fünf Handlungs- oder Strategieoptionen:

1. Die Konkurrenzstrategie wird dann gewählt, wenn die Interessen einer Partei so eng definiert sind, daß sie praktisch nur durch *eine* Lösung befriedigt werden können, die für die andere Partei inakzeptabel ist. Daher wird die Partei bereit sein, um das Ergebnis mit der anderen zu streiten, und eine Gewinner/Verlierer-Lösung anstreben – besonders dann, wenn sie über mehr Macht verfügt als ihre Gegnerin. Diese Strategie schließt Gerichts- und Schiedsgerichtsverfahren ebenso ein wie die Zuweisung der Entscheidung an übergeordnete Stellen.
2. Auf die Anpassungsstrategie fällt die „Wahl“ des Verlierers, der keine Chancen sieht, bei der Gewinner/Verlierer-Lösung überhaupt etwas zu gewinnen („the winner takes it all“). Sie schließt die Bereitschaft ein, gegenüber der anderen Seite notfalls auf Kosten der eigenen Interessen und Bedürfnisse völlig nachzugeben. Eine solche Strategie wird u. a. verfolgt, wenn die Möglichkeit (Macht) fehlt, eine andere Strategie zu wählen, oder weil Motivation und Interesse fehlen, um eine bessere Lösung zu ringen.
3. Die unproduktivste Vorgehensweise ist die der Konfliktvermeidung, die weder die Interessen von Partei A noch die von Partei B befriedigt. Es ist die Strategie der Nicht-Entscheidung, die häufig gewählt wird aus Unsicherheit über den Ausgang des Konflikts, aus Furcht vor (weiteren) Niederlagen in allfälligen Auseinandersetzungen, aus mangelndem Interesse oder aus Gleichgültigkeit gegenüber dem zu entscheidenden Problem, aus fehlendem Wissen über Verfahren der Konfliktregelung oder aufgrund der Annahme, daß eine Übereinkunft ohnehin nicht möglich sei.
4. Die traditionellen Verfahren der Konfliktregelung setzen in der Regel auf die Kompromißstrategie, wenn eine andere Lösung entweder nicht erzwungen werden kann oder nicht hingenommen wird. Dabei wird von Positionen aus verhandelt, womit allenfalls in zweiter Linie Machtpositionen gemeint sind. Diese spielen zwar bei der Aushandlung eines Kompromißergebnisses verfahrensmäßig eine Rolle, aber für die Wahl dieser Strategie sind zunächst die inhaltlichen Positionen entscheidend; dies sind Positionen, die die Parteien z. B. in der öffentli-

Abbildung 1: Allgemeine Konfliktstrategien – Strategieoptionen



chen Diskussion eingenommen haben und nicht ohne Gesichtsverlust glauben aufgeben zu können. In einer solchen Situation wird die Kompromißstrategie gewählt, weil die Parteien einander nicht genug vertrauen, um eine gemeinsame Problemlösung zu erreichen, weil sie keine andere Möglichkeit sehen, als die verfügbaren Ressourcen zu teilen und/oder weil sie über gleiche Machtpositionen verfügen, so daß niemand eine Lösung erzwingen kann.

5. Die Strategie der kooperativen Problemlösung geht demgegenüber davon aus, daß die vorgebrachten Positionen der Konfliktparteien nicht identisch sind mit den Interessen und Bedürfnissen, auf die der Konflikt letztlich zurückzuführen ist. Die Position beschreibt das Ziel, zu dem man sich entschieden hat; diese Entscheidung aber wird durch das Interesse bestimmt. Das Problem, das in einem Konflikt zur Lösung ansteht, wird also durch die Interessen definiert, und diese müssen nicht unbedingt so entgegengesetzt sein, wie die Positionen der Parteien es auf den ersten Blick nahelegen. „Behind opposed positions lie shared and compatible interests, as well as conflicting ones.“¹⁷ Die Strategie

der kooperativen Problemlösung versucht also, die grundlegenden Bedürfnisse und Interessen der Konfliktparteien herauszuarbeiten, um den Spielraum für Alternativen erkennen und Handlungsoptionen entwickeln zu können. Auf diese Weise soll eine Lösung gefunden werden, die die Belange aller Parteien möglichst weitgehend berücksichtigt (Gewinner/Gewinner-Lösung) und daher von allen akzeptiert werden kann.

Die ADR-Verfahren orientieren sich an dieser Strategie der kooperativen Problemlösung und beinhalten daher ein ausgefeiltes Konfliktmanagement. Die entsprechenden Prinzipien und Techniken können von allen Beteiligten und von unparteiischen Dritten als Vermittler benutzt werden. Mit Konfliktmanagement ist die Anwendung von Theorien, Verfahren und Fertigkeiten gemeint, die dazu dienen, Konfliktprozesse zu strukturieren, Verschärfungen eines Konflikts unter Kontrolle zu halten, destruktive Entwicklungen zu vermeiden und einen produktiven Verlauf des Konflikts zu fördern. Es geht dabei um Problemlösungen sowohl in bezug auf die beteiligten Personen als auch auf die inhaltlichen Interessen. Konfliktmanagement soll dabei helfen, Parteien trotz substantieller Unterschiede zu einer produktiven Lösung des Konflikts zu befähigen.

¹⁷ R. Fischer/W. Ury (Anm. 6), S. 43.

Abbildung 2: Der Konsensbildungs-Prozeß

Phase der Vorverhandlungen

- Beginn der Gespräche
- Repräsentation der Betroffenen
- Bestimmung von Sachthemen und Verfahrensablauf
- Gemeinsame Suche nach Daten und Fakten

Phase der Verhandlungen

- Entwicklung von win-win Optionen
- Paketlösungen
- Entwurf einer schriftlichen Vereinbarung
- Rückbindung der Parteien an die Übereinkunft
- Ratifizierung

Phase des Vollzugs bzw. der Nachverhandlungen

- Transformation informaler in formale Ergebnisse
- Kontrolle und Überwachung
- Bedingungen für Nachverhandlungen festsetzen

Nach: L. E. Susskind/J. Cruikshank (Anm. 6), S. 95.

Was dies im einzelnen bedeutet, kann an dieser Stelle nicht im Detail dargestellt werden. Ebenso wenig ist hier die Frage aufzugreifen, wann bei einer Konfliktlösung durch Verhandlungen ein Vermittler (Mediator) einzuschalten ist. Vielmehr soll ein kurzer Blick auf den Verfahrensablauf bei Alternative Dispute Resolution¹⁸ geworfen werden.

Wie aus Abbildung 2 hervorgeht, ist der Prozeß der kooperativen Problemlösung in drei Phasen aufgegliedert. Die erste, hier als Vorverhandlungsphase bezeichnet, dient der intensiven und sorgfältigen Vorbereitung der eigentlichen Verhandlungen und soll auf der inhaltlichen wie auf der emotionalen oder psychologischen Ebene die Voraussetzungen für einen späteren Verhandlungserfolg schaffen.

Daran schließt sich die zweite, die eigentliche Verhandlungsphase an. Sie besteht im wesentlichen darin, daß alle Teilnehmer gemeinsam, einzeln oder in Untergruppen aufgeteilt, Vorschläge für eine Problemlösung erarbeiten, die sie insgesamt oder wenigstens teilweise als zufriedenstellend ansehen und also zum mindesten noch akzeptieren können. Diese Suche nach Optionen beginnt häufig mit Maximalforderungen, aber je länger die Parteien an dem Verhandlungsprozeß beteiligt sind, um so mehr verändert sich in der Regel das

Arbeitsergebnis in Richtung auf Vorschläge, die auch die Interessen der jeweils anderen Parteien berücksichtigen. Dieser für das gesamte Verfahren sehr entscheidende Verhandlungsabschnitt ist meist sehr komplex und kann Perioden des Brainstorming und der Ideensammlung ebenso umfassen wie das Spiel mit verteilten Rollen, in welchem eine Partei Vorschläge entwickeln muß, die den Interessen der/einer anderen Partei entsprechen.

Eine wichtige Bedingung für die konkreten Erfolge, die mit den ADR-Verfahren in schwierigen Entscheidungssituationen erzielt werden können, ist darin zu sehen, daß sie nicht mit dem Verhandlungsergebnis enden, sondern eine Vollzugs- oder Nachverhandlungsphase sich anschließt. Hier müssen insbesondere formale Umsetzungsschritte der erzielten Ergebnisse beschlossen und entsprechende Kontrollmechanismen für die Überwachung des Vollzugs festgelegt werden.

3. Anmerkungen zum Entwicklungsstand und zu den Erfolgsbedingungen der ADR-Verfahren

Die als grobe Übersicht zu verstehende Darstellung der ADR-Verfahren kann nur andeutungsweise den durchdachten und von Anfang bis Ende kalkulierten Ablauf der Verfahren wiedergeben. Es dürfte aber deutlich geworden sein, daß sie als Ergänzung zu den traditionellen Entscheidungsverfahren insbesondere auf der Ebene der Entscheidungsvorbereitung erhebliche Vorteile besitzen. Sie bieten zudem gerade in den Fällen eines mehr politischen, gestaltenden Verwaltungshandelns

¹⁸ Eine ausführliche Verlaufsbeschreibung des konkreten Verfahrensablaufs findet sich bei L. Susskind/J. Cruikshank (Anm. 6), S. 93-133.

einen Ansatz, verwaltungsmäßige Effizienz mit demokratischer Offenheit zu verbinden und damit auch den raschen Vollzug der Entscheidungen zu ermöglichen. Denn durch Art und Umfang der Interessenberücksichtigung können sie zu sachgemäßen und zugleich als legitim anzuerkennenden Entscheidungen führen und im Zweifelsfall auch den Gerichten nahelegen, die Sachgerechtigkeit der Interessenabwägung anzunehmen, was die Erfolgsaussichten einer Klage vermindern wird.

Gegenwärtig ist sicher nur schwer abschätzbar, welche Bedeutung diese Verfahren auf Dauer haben werden. Zur Zeit wird in den USA nur ein kleiner Teil der umweltpolitischen Konflikte auf diese Weise geregelt, aber ihre Zahl wird aufgrund der jüngsten Gesetzgebung deutlich zunehmen. Im Dezember 1990 hat der Präsident den „Administrative Dispute Resolution Act“ sowie den „Negotiated Rulemaking Act“ unterzeichnet. Das erste Gesetz bestimmt, daß jede der mehr als 80 Bundesbehörden einen ADR-Spezialisten einstellen und so oft wie möglich ADR-Verfahren zur Konfliktregelung einsetzen muß. Das zweite Gesetz erlaubt und hilft den Behörden, Mediation bei der Normsetzung auf Bundesebene anzuwenden, was in den vergangenen Jahren auch häufig praktiziert worden ist¹⁹.

Für die Vermutung, daß die Bedeutung zunehmen wird, sprechen aber nicht nur die oben genannten Gründe für die Einführung dieser Verfahren, sondern auch der Grad ihrer rechtlichen, institutionellen und organisatorischen Unterstützung und Absicherung in den Bundesstaaten. Damit ist erstens auf die Tatsache verwiesen, daß etwa seit Mitte der siebziger Jahre im amerikanischen Umweltrecht Verhandlungsverfahren zunehmend vorgeschrieben werden²⁰; allein im Jahr 1991 sind in den verschiedenen Staaten der USA 128 ADR-Gesetzesvorlagen eingebracht worden, von denen bis August 1991 44 verabschiedet und 39 zur Entscheidung anhängig waren. Zum zweiten haben inzwischen mehrere Staaten (u.a. Florida, Hawaii, Massachusetts, Minnesota, New Hampshire, New Jersey, Ohio, Oregon) öffentliche Zentren für Dienstleistungen in Mediation eingerichtet. Sie werden von den genannten Staaten sowie vom National Institute for Dispute Resolution finanziert und sollen jeweils landesweit Vermittlerdienste bei politischen Konflikten anbieten. Im Staat

Virginia existiert ein „State Office of Dispute Resolutions Services“. Auch mehrere Bundesbehörden wie die Environmental Protection Agency, die Federal Highway Agency oder das US Army Corps of Engineers bieten solche Dienste sowie auch Schulung in Konfliktmanagement an. Zum dritten ist – teilweise auf wissenschaftlicher, teilweise auf privatwirtschaftlicher Ebene – eine Art Infrastruktur für Konfliktregelung oder -management entstanden: In vielen Staaten bieten Universitätsinstitute, Stiftungen, private Vereinigungen und Einzelpersonen entsprechende Dienstleistungen an; eine Reihe von Universitäten hat (Environmental) Conflictmanagement in das Lehr- und Studienangebot aufgenommen, mehrere Zeitschriften und Informationsdienste befassen sich ausschließlich mit Mediation oder Dispute Resolution und verschiedene Professional Dispute Resolution Associations bemühen sich um die weitere Durchsetzung dieser Verfahren.

Hinsichtlich der Voraussetzungen für den Erfolg der alternativen Verfahren ist zunächst die Bereitschaft der Beteiligten zu erwähnen, das Problem lösen zu wollen durch ein gerechtes und faires Ergebnis, m. a. W. durch eine Bereitschaft zum Konsens. Die Grundannahme lautet, daß die konkreten Konflikte auf Probleme zurückgehen, die die Betroffenen lösen könnten, wenn sie tatsächlich wollten. Ohne diese Bereitschaft müssen die alternativen Verfahren versagen. Eine weitere wichtige Voraussetzung ist eine Art Machtgleichgewicht zwischen den Beteiligten. Normalerweise verfügen die Vertreter traditioneller ökonomischer Interessen über mehr Macht, das Ergebnis zu beeinflussen, als z. B. die Vertreter von sozialen oder Umweltschutzinteressen. Diese Machtunterschiede können aber verringert bzw. in ihren Auswirkungen relativiert werden, wenn

- Verhandlungen unvermeidlich sind,
- alle Beteiligten an dem Ergebnis interessiert sind,
- das Problem genau definierbar ist,
- eine Frist zur Entscheidung gesetzt ist,
- der Gegenstand verhandelbar ist sowie
- die verfügbaren Informationen von allen geteilt werden.

Die Funktionsfähigkeit der ADR-Verfahren hängt schließlich auch davon ab, daß die Parteien sich gegenseitig vertrauen. Oft herrscht zwischen den Konfliktparteien aufgrund vorhergehender Erfahrungen ein wechselseitiges Mißtrauen vor. Um dieses abzubauen, müssen Vorbereitung und Verlauf

19 Vgl. Lawrence E. Susskind/Gerard McMahon, Theorie und Praxis ausgehandelter Normsetzung in den USA, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Anm. 6), Bd. I, S. 67ff.

20 Vgl. G. Bingham (Anm. 10), S. XVII; B. Holznapel (Anm. 6).

des Verfahrens entsprechend gestaltet sein – am besten durch einen Mediator. Es ist ersichtlich, daß das vorangehende Verhalten von Konfliktbeteiligten eine wichtige Rolle spielt. Wenn z.B. Umweltgruppen kein Vertrauen darin haben, daß die andere Seite (Staat, Wirtschaft) tatsächlich eine *gemeinsame* Lösung will, ist die Tätigkeit eines Vermittlers von Beginn an unerlässlich.

Der kritische Punkt bei diesen Verfahren wird stets sein, ob die Vertreter von Gruppen in der Lage sind, ihre Organisationen oder diejenigen, die sie vertreten, auf das Ergebnis der Verhandlungen festzulegen. Das mag etwa bei Umweltschutzorganisationen schwierig und bei der Vertretung nichtorganisierter Bürger nahezu unmöglich sein. Gleichwohl spricht einiges dafür, daß das Verfahren die Glaubwürdigkeit objektiver Interessenabwägung und damit die Akzeptanz der Entscheidung erhöht, so daß derjenige, der das Ergebnis nicht akzeptiert, keine oder nur noch geringe öffentliche Unterstützung finden wird.

Die Kosten der ADR-Verfahren sind nicht unbeträglich. Sie werden in den USA vor allem von Stiftungen getragen, soweit keine staatliche Finanzierung erreicht werden kann. Susskind und Cruikshank kommen aber zu dem Schluß, daß die Kosten vergleichsweise niedrig sind, wenn sie mit denjenigen der traditionellen Verfahren verglichen werden und die Dauer der Entscheidungsprozesse bis zum endgültigen Vollzug in Rechnung gestellt wird²¹.

III. Das politische, rechtliche und soziale Umfeld für ADR

1. Das Umfeld in den USA

Um die naheliegende Frage beantworten zu können, ob die Verfahren alternativer Konfliktregelung auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen werden können, ist ein Blick auf die Entstehungsbedingungen in den USA erforderlich²².

21 Vgl. L. E. Susskind/J. Cruikshank (Anm. 6), S. 244.

22 Einige Hinweise dazu finden sich in G. Bingham (Anm. 10); Jerome Delli Priscoli, Public Involvement, Conflict Management and Dispute Resolution in Water Resources and Environmental Decision Making, Manuscript, Speech at „The International Workshop on Water Awareness in Society Policy and Decision Making“, Stockholm 1988; Marianne C. de Soet, From Competition to Collaboration. Environmental Decision Making Tools, Used in the USA, Beneficial for the Netherlands?, Den Hague 1988.

Der Hauptgrund wird in der neuen Konfliktsituation gesehen, die durch die erhöhte Regelungsdichte im politisch-administrativen System entstanden ist. Dies gilt insbesondere für den Umweltbereich, in dem nicht nur völlig neue Anforderungen an die Komplexitätsbewältigung und den Ausgleich divergierender Interessen gestellt worden, sondern für die Behörden zugleich die Aufgabendefinition verändert und der Entscheidungsdruck erhöht worden sind. Diese Entwicklung hat die Zahl, die Art und die Intensität der Konflikte wesentlich erhöht. Der traditionelle Weg der Konfliktlösung oder -regelung über die Gerichte erwies sich hier sehr rasch als Sackgasse; er konnte weder der Komplexität der Sachfragen, noch dem politischen Charakter der Konflikte gerecht werden und führte zudem zu einer hoffnungsvollen Überlastung der Gerichte mit jahrelangen Verzögerungen von Entscheidungen.

Zeitgleich mit dieser Entwicklung und entsprechend der Tiefe ihrer Eingriffe in private Lebensvollzüge entstanden neue Anforderungen im Blick auf Beteiligung der Bürger („public involvement“). Die Konfliktlage wurde dadurch weiter verschärft, und dementsprechend wuchs die Bereitschaft bei allen Beteiligten, neue Formen der Konfliktregelung zu akzeptieren.

Hinzu kamen Besonderheiten der amerikanischen „Rechtskultur“, die von ihren objektiven Voraussetzungen und den subjektiven Einstellungen her ohnehin zu einer Überbeanspruchung der Gerichte tendiert. Die amerikanische Gesetzgebung macht es den Bürgern und den Bürgerorganisationen relativ leicht, vor Gericht zu gehen. Damit ist einerseits eine großzügige Regelung des Klagerechts für einzelne wie für Verbände angesprochen und andererseits der vergleichsweise leichte Zugang zu gerichtsrelevanten Informationen z. B. durch den „Freedom of Information Act“.

Damit korrespondiert eine hochentwickelte subjektive Bereitschaft, individuelle Rechte (insbesondere Eigentumsrechte) als unantastbar anzusehen und gegen staatliche oder behördliche Entscheidungen gerichtlich vorzugehen. Diese Art der „litigious society“²³ verlangte aus zwei Gründen

Allerdings ist die amerikanische Literatur in dieser Hinsicht nicht sehr aussagefähig, so daß die nachfolgenden Ausführungen im wesentlichen auf Gespräche mit Wissenschaftlern, Verwaltungsmitgliedern und Verfahrenspraktikern zurückgehen.

23 Vgl. James Laue, The emergence and institutionalization of third party role in conflict, in: Dennis J. O. Sandole/Ingrid Sandole-Staroste (Hrsg.), Conflict Management and Problem Solving, New York 1987, S. 22.

nach neuen Formen der Konfliktregelung. Zum einen führte sie zu einer vielfältig beklagten Überbelastung der Gerichte und zum anderen blockierte die Überbetonung individueller Rechte allzuoft sozial verantwortliche Problemlösungen. Eine nur rechtliche Konfliktregelung führte daher häufig zu sehr verzögerten oder zu sozial unerwünschten Ergebnissen.

Daß ADR sich auf der politisch-administrativen Ebene durchsetzen konnte, kann sicher auch auf einige Besonderheiten in Politik und Verwaltung der USA zurückgeführt werden.

- Die relative Unabhängigkeit der Verwaltungseinheiten (Districts, Cities, Counties, States) führt zu einer Vielzahl inner- und zwischenbehördlicher Konflikte und Blockierungen, die Verhandlungslösungen auch zwischen Behörden nahelegen – oft sogar unter Hinzuziehung eines neutralen außerbehördlichen Mediators.
- Die rechtliche Regelungsdichte ist in den USA in manchen Bereichen (z.B. Wasserrecht) immer noch vergleichsweise gering. Für bestimmte Konflikte gibt es dann keine rechtlich vorgeschriebenen Regelungen. Das zwingt zur außergerichtlichen Einigung, wenn gegenseitige Blockierungen vermieden werden sollen.
- Die Ausbildung der Mitarbeiter in der Verwaltung wird von amerikanischen Beobachtern in vielen Bereichen nicht als so gut angesehen, daß sie immer überschauen könnten, welche Schwierigkeiten im Einzelfall zu überwinden, welche Gutachten herbeizuziehen und welche Gutachter dafür einzuwerben sind. Hinzu kommt, daß in manchen Behörden wenig Juristen tätig sind – die Spitzen der Behörden sind selten juristisch ausgebildet –, so daß für diese die Gefahr besteht, z.B. bei umweltrelevanten Maßnahmen mit Klagen überzogen zu werden, die auf formalen Fehlern gründen. Das Verfahren des Aushandelns mit Hilfe eines erfahrenen und kundigen Mediators kann daher als eine sinnvolle Alternative erscheinen.
- Die parteipolitische Orientierung der Verwaltungsmitarbeiter ist sehr gering. Damit fehlt eine parteipolitische Absicherung bei öffentlichen Konflikten, die Verwaltung kann von Senatoren und Abgeordneten politisch unter Druck gesetzt werden und ist daher in vielen Situationen selbst an „objektiven“ Verfahren und neutralen Vermittlern interessiert.

2. Das Umfeld in der Bundesrepublik Deutschland

Es kann wohl kein Zweifel daran bestehen, daß die durch eine erhöhte Problemdichte bedingte Konfliktsituation der Bundesrepublik sich von der in den USA nicht wesentlich unterscheidet. Diese Situation ist ein allgemeines Kennzeichen demokratischer Industriegesellschaften, die alle mit den Komplexitäts- und Akzeptanzproblemen der wissenschaftlich-technischen Zivilisation konfrontiert sind.

Für die Bundesrepublik stellen sich diese Probleme vielleicht noch schärfer, da sie erstens bei sehr dichter Besiedelung einen besonders hohen Industrialisierungsgrad aufweist, zweitens in der Umweltgesetzgebung einen vergleichsweise hohen Standard erreicht hat, drittens deutscher Gründlichkeit entsprechend von einer besonders feinmaschigen Regelungsdichte gekennzeichnet ist, viertens nach europäischen Maßstäben über ein weit verbreitetes Umweltbewußtsein verfügt und fünftens im politisch-administrativen System jahrhundertealte obrigkeitsstaatliche Traditionen vielleicht noch nicht völlig überwunden hat. Alles in allem sind dies außerordentlich günstige Voraussetzungen für das Entstehen einer vielgestaltigen Konfliktlandschaft!

Wie in den USA so entstanden auch in der Bundesrepublik parallel zu und mit den Umweltgesetzen neue Anforderungen und Regelungen von Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung. Wenn sie als Mittel zur Bewältigung des Komplexitäts- und Akzeptanzproblems gedacht gewesen sein sollten, so haben sie, zumindest was die Konfliktregelung angeht, eher kontraproduktiv gewirkt. Sie weckten Beteiligungserwartungen, die sie aufgrund einer obrigkeitsstaatlichen Ausgestaltung (z.B. bei öffentlichen Anhörungen) niemals einlösen konnten. Was z.B. in Genehmigungsverfahren, angefangen mit den Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes über das Bundesimmissionsschutzgesetz bis zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, den Anspruch auf „Öffentlichkeitsbeteiligung“ erhebt, erweist sich in der Praxis zumeist als eine partizipatorische Verzierung bürokratischer Entscheidungen. Zu einer vernünftigen Konfliktaustragung haben alle diese Regelungen und Verfahren jedenfalls nicht geführt, was wohl auch nicht zu erwarten war, denn die „öffentliche Anhörung“ ist dafür wirklich das am wenigsten geeignete Instrument.

Beim politischen Umfeld besteht also durchaus eine weitgehende Vergleichbarkeit zwischen den USA und der Bundesrepublik. Für den administrativen Bereich trifft dies – zumindest beim ersten

Blick auf die oben erwähnten Besonderheiten – nicht zu. Die hohe Qualität der Ausbildung, insbesondere die dominante juristische Vorbildung der Verwaltungsmitarbeiter und nicht zuletzt der Spitzen der Verwaltung, sowie auch das Prinzip der Einheitsverwaltung lassen einige der in den USA beobachteten Probleme nicht entstehen. Es gibt freilich hinreichende Belege und Erfahrungen, die an der generellen Geltung von Neutralität und „hoheitliche Distanz“ der Verwaltung zweifeln lassen²⁴ und den Schluß nahelegen, daß alternative Verfahren der Konfliktregelung auch im politisch-administrativen System der Bundesrepublik manche Probleme besser lösen lassen.

Was das rechtliche Umfeld für ADR angeht, so wird auch für die Bundesrepublik die Gefahr gesehen, daß sie sich auf dem Weg vom Rechtsstaat zum Gerichtsstaat befindet. Wesentlicher scheint aber an dieser Stelle die neue Verwaltungspraxis des kooperativen Verwaltungshandelns²⁵.

Diese Praxis, bei welcher eine sachgerechte Entscheidung in engem Kontakt mit den Betroffenen erarbeitet wird, hat sich insbesondere bei komplizierten Genehmigungsverfahren durchgesetzt – sozusagen als der Runde Tisch in der Umweltpolitik. Freilich sitzen an dem Tisch nur die direkt an der Entscheidung Interessierten, die betroffenen Bürger bleiben meist außen vor. Vom Ansatz her zieht das kooperative Verwaltungshandeln die Konsequenz daraus, daß die gegenwärtigen Entscheidungsvoraussetzungen und -bedingungen neue Verfahren erfordern. Die aktuelle Praxis leidet noch daran, daß sie Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung zu stark selektiert und damit der Gefahr ausgesetzt ist, den Umfang der entscheidungsrelevanten Informationen, Wertungen und Interessen unnötig zu beschränken. Aber ein Anfang mit ADR ist hier – in gewissem Sinne – gemacht.

Auch im Hinblick auf die sozialen Voraussetzungen zeigen sich in der Bundesrepublik Tendenzen, die den Entwicklungen in den USA entsprechen.

24 Vgl. die zahlreichen Analysen von Verwaltungsrechtlern wie Hill, Lerche, Schmitt-Glaeser, Schmidt-Aßmann oder Würtenberger sowie die Ergebnisse der Implementationsforschung z. B. von Mayntz und Wollmann.

25 Vgl. Anm. 7.

Es entsteht ein wachsendes politisches Selbstbewußtsein der Bürger und parallel dazu ein neues Staatsverständnis, das den Staat von seinen Funktionen und Leistungen her definiert und nicht mehr als „Vater Staat“ personifiziert und glorifiziert. Die Folge ist, daß viele Bürger nicht mehr einfach hinzunehmen bereit sind, was „von oben“ kommt, sondern eine aktive Rolle in den Entscheidungsprozessen spielen wollen, die ihre Interessen betreffen²⁶. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese Entscheidungen bestehende Gesundheits- und Umweltgefahren zu erhöhen drohen. Das gewachsene Risiko- und Umweltbewußtsein reagiert dann mit Mißtrauen und Widerstand – verständlicherweise um so heftiger, je weniger die Bürger über den Hintergrund der Entscheidung informiert oder an ihrer Vorbereitung beteiligt waren.

Bis die Frage beantwortet werden kann, unter welchen Bedingungen die ADR-Verfahren in der Bundesrepublik verstärkt angewendet werden können, sind noch weitere Untersuchungen erforderlich, die ihre Funktionsbedingungen, ihr Partizipationspotential sowie ihre sozialen, politischen und rechtlichen Voraussetzungen betreffen müssen²⁷. Einer ihrer wesentlichen Grundgedanken, die Konsensorientierung, ist der deutschen politischen Tradition ja keineswegs fremd, und auch einer ihrer entscheidenden Verfahrensvorschläge, der Einsatz von Vermittlern – Hoffmann-Riem spricht von Verfahrens- und Konfliktmittlern²⁸ – entspricht deutscher Rechtstradition ebenso wie politischer Praxis z. B. bei Tarifkonflikten. Daher besteht Grund zu der Annahme, daß die Anwendung dieser Verfahren in der Bundesrepublik, deren Anfänge z. B. von Striegnitz²⁹ und auch in diesem Heft dokumentiert worden sind, zu weiteren positiven Antworten führen wird.

26 Vgl. Helmut Klages, Wandlungen im Verhältnis der Bürger zum Staat, Speyer 1988, S. 15.

27 Neben der ersten Anwendung dieser Verfahren ist dies eine wesentliche Aufgabe des 1992 gegründeten Mediator-Zentrums für Umweltkonfliktforschung und -management an der Universität Oldenburg.

28 Vgl. W. Hoffmann-Riem (Anm. 6).

29 Vgl. Meinfried Striegnitz, Mediation: Lösung von Umweltkonflikten durch Vermittlung – Praxisbericht zur Anwendung in der Kontroverse um die Sonderabfalldeponie Mönchshagen, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 3 (1990), S. 51 ff.

Mediationsverfahren in der Umweltpolitik

Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland

I. Zunahme an Umweltproblemen und Umweltregelungen

Der systematische Raubbau an begrenzten natürlichen Ressourcen, ein spürbarer Anstieg von Umweltbelastungen, Anzeichen für eine globale Umweltgefährdung, militante Entwicklungen in der Umweltbewegung, ein wachsendes ökologisches Protestpotential und erfolgreiche Blockaden öffentlicher und privater Vorhaben haben besonders in der Bundesrepublik Deutschland die Diskussion der Frage neu belebt, ob der Staat in fortgeschrittenen Industriegesellschaften überhaupt fähig ist, umweltzerstörerischen Trends in angemessener Weise gegenzusteuern. Die Plenarvorträge des 18. Politologenkongresses im Jahr 1991 etwa thematisierten „Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts“; in ihnen nahm das Umweltthema einen prominenten Platz ein¹. Die zentralen Ergebnisse bestanden, kurzgefaßt, in der Diagnose eines weitgehenden Staatsversagens aufgrund einer realitätsfernen Allzuständigkeitsillusion und veralteter Steuerungsformen sowie in dem Therapieversuch, die für die Problemlösung inadäquaten hierarchischen, „imperativen“ Steuerungsmittel durch Verhandlungs- und Vermittlungsverfahren zu ergänzen.

„Neue (flexible, kooperations- und konsensfördernde) Instrumente braucht der Staat“, so könnte man den Tenor der allgemeinen politiktheoretischen Debatte beschreiben, die der Umweltpolitikfeldforschung viele Anregungen verdankt. Eine Antwort der staatlichen Umweltpolitik hierauf blieb bislang aus; an ihrem etablierten „Dogmengerüst“ hält sie zumindest offiziell fest. Die Zunahme unproduktiver Konflikte läßt jedoch seit einiger Zeit die Bereitschaft wachsen, mit neuen Verfahren zu experimentieren, in denen partnerschaftlich verhandelt wird. Mediationsverfahren,

in denen Streitparteien mit der Hilfe eines Vermittlers (Mediators) nach Kompromissen suchen, gehören zu diesem Typus.

Die umweltpolitische Programmatik der Bundesrepublik Deutschland steht der Anwendung kooperativer Konfliktregelungsformen nicht entgegen. Sie nennt neben dem Vorsorge- und Verursacherprinzip ausdrücklich das Kooperationsprinzip als Leitziel staatlichen Handelns. Durch die gebetsmühlenartige Wiederholung dieses Prinzips in offiziellen Reden zur Umweltpolitik wird sein progressiver Kern kaum noch bemerkt. Die Formulierung der Prinzipientrias in ihrem Gegensinn hilft, den hohen Anspruch in Erinnerung zu rufen: Vermieden werden sollen Nachsorge, die Belastung Unbeteiligter oder gar Betroffener und ein Gegenüber der verschiedenen Akteure. Die umweltpolitische Realität liegt wohl näher am programmatisch Unerwünschten².

Die breitere Anwendung von Verhandlungslösungen steht unter anderem vor dem Problem, daß in der deutschen Tradition der Staatstheorie die Vorstellung von einer hierarchischen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft dominant ist, aus der eine Allzuständigkeit des Staates für nahezu alle Gesellschaftsbereiche und seine Rolle als hierarchische Spitze abgeleitet wird. Die amtliche Umweltpolitik ist diesem staatszentrierten Weltbild prinzipiell gefolgt. In allen wesentlichen (und vielen nebensächlichen) Aufgabenbereichen des Umweltschutzes haben Staatsorgane weitreichende Gestaltungs- und Steuerungskompetenzen (und damit Regelungspflichten) an sich gezogen. In den besonders konfliktträchtigen Abfallfragen hat sich der Gesetzgeber gar – und ohne Not – zugunsten eines staatlichen Entsorgungsmonopols (und damit quasi für ein Selbstentsorgungsverbot!) entschieden, womit der öffentlichen Hand zugleich die

1 Vgl. Carl Böhrer, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. Plenarvortrag auf dem 18. Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft am 8. 10. 1991 in Hannover (Manuskript).

2 Vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, Stuttgart–Mainz 1987, S. 16–19; Helmut Weidner, Umweltpolitik – Auf altem Weg zu einer internationalen Spitzenstellung, in: Walter Süß (Hrsg.), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren. Innenpolitik, Politische Kultur, Außenpolitik, Opladen 1991, S. 137–152.

Verantwortung für eine gesicherte Entsorgungsstruktur übertragen wurde.

Die seit einigen Jahren sehr lebhaft und pluralistische politik- und staatsrechtliche Debatte, in der partizipative, nicht-hierarchische Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren stark befürwortet werden³, hat keinen spürbaren Einfluß gehabt; nach wie vor atmen umweltpolitische Regelungen den Geist eines hierarchischen Staatsverständnisses, der kritische Beobachter an „Allmachtsphantasien“ erinnert. Dem entspricht, daß konventionelle Umweltregelungen weiterhin den Hauptanteil an der staatlichen Normproduktion ausmachen – ein Trend, der nahezu unberührt von Regierungswechseln und entgegenstehenden politisch-programmatischen Äußerungen geblieben ist⁴.

Das wird nicht nur von Politikwissenschaftlern, sondern auch von Experten der Umweltökonomie in aller Deutlichkeit kritisiert. Der Präsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, Horst Siebert, vermißt den „Mut, konsequent marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik auch einzusetzen“⁵. In einem Gutachten für das Umweltministerium monieren die Wirtschaftswissenschaftler Hansmeyer (langjähriger Vorsitzender des Sachverständigenrats für Umweltfragen) und Schneider den schrumpfenden Spielraum für flexible Instrumente der Umweltpolitik, was sie darauf zurückführen, daß Politik und Verwaltung ihr umweltpolitisches Heil überwiegend in einer Perfektionierung ordnungsrechtlicher Eingriffe sehen⁶. Der Jurist E.-H. Ritter formuliert denselben Sachverhalt noch drastischer, indem er die ordnungsrechtlich orientierte Umweltpolitik „mit der Pickelhaube“⁷ an ihren Grenzen angelangt sieht. Die Entwicklung der Umweltsituation rechtfertigt wohl solche harschen Beurteilungen, denn nach einer in der Bundesrepublik Deutschland nunmehr zwei Jahrzehnte währenden systematischen (rechtlich-institutionell ausdifferenzierten) Umweltpolitik fallen die Ergebnisse insgesamt, trotz unbestrit-

3 Vgl. Hans Willke, Regieren als Kunst systemischer-Intervention, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik, III. Systemsteuerung und „Staatskunst“, Opladen 1991, S. 35–51; s. a. die einschlägigen Beiträge von Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992.

4 Vgl. H. Weidner (Anm. 2).

5 Interview mit Horst Siebert, in: Der Spiegel, Nr. 33 vom 14. August 1989, S. 33–50.

6 Vgl. Karl-Heinrich Hansmeyer/Hans Karl Schneider, Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen 1990, S. 9–13, 40f.

7 Ernst-Hasso Ritter, Umweltpolitik und Rechtsentwicklung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 6 (1987) 11, S. 937.

tener Erfolge in Einzelbereichen, eher bescheiden aus⁸.

Das Krisenbewußtsein wird allgemein durch die Einsicht geschärft, daß von der Gesellschaft irreversible Zerstörungsprozesse in der Natur ausgelöst werden, die in ruinöser Weise auf die Gesellschaft zurückwirken. Die mögliche ökologische Selbstgefährdung der Menschheit, und nicht bloß Schäden und risikohafte Entwicklungen in Umweltteilbereichen, macht die Besorgnis aus, die auf strukturell angelegte Gegenmaßnahmen und eine größere Innovationsbereitschaft im politisch-administrativen System drängen läßt. Große Aufgaben erfordern und rechtfertigen üblicherweise die Änderung von „Weltbildern“ und politischen Mut zum Experiment mit Neuem. Die Einführung von kooperativen Verhandlungslösungen verlangt diese Qualitäten; sie geht über routinemäßige Politikänderungen weit hinaus, da sie, systematisch betrieben, den Firnis des Bildes von einem omnipotenten Staat(sapparat) angreift. Nach Ellwein besteht die Hauptaufgabe des Staates im ausgehenden 20. Jahrhundert darin, „neue Formen der Zusammenarbeit von Bürger und öffentlicher Hand zu legitimieren, wo es sie schon gibt oder zu entwickeln, wo sie noch fehlen. Damit wird die grundlegende Abkehr vom Staatsmodell des 19. Jahrhunderts erfolgen.“⁹

II. Hierarchisches Staatsverständnis behindert umweltpolitische Verfahrensinnovationen

In allen sozialwissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit Umweltproblemen befassen, ist inzwischen eine generelle Präferenz feststellbar für eine grundlegende Neugestaltung der umweltpolitischen Rahmenbedingungen und des Steuerungsinstrumentariums mit dem Ziel größerer Flexibilität, Partizipation und Dezentralisierung. Im politisch-administrativen System bewegt sich im Vergleich hierzu relativ wenig. Die Gesetzes- und Verordnungsmaschinerie läuft auf Hochtouren, um Alt- und sich bereits abzeichnende „Neulasten“ rechtlich in den Griff zu bekommen, doch findet das überwiegend in den alten Bahnen statt¹⁰. Zur „Entzauberung“ (H. Willke) der

8 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Daten zur Umwelt 1990/91, Berlin 1992.

9 Thomas Ellwein, „Staatlichkeit“ im Wandel. Plenumsvertrag auf dem 18. Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft am 8. 10. 1991 in Hannover. Manuskript, S. 13.

10 Vgl. Anm. 2.

Allzuständigkeitsideologie des Staates haben empirische Politikfeldanalysen kräftig beigetragen, die zeigen konnten, daß die staatliche Steuerungskapazität und -fähigkeit zur Lösung der Umweltproblematik in modernen pluralistischen Industriegesellschaften überfordert ist. Angesichts dessen konstatierte Jänicke ein strukturelles „Staatsversagen“ im Umweltschutz¹¹.

Obwohl Verhandlungslösungen als solche bei der Realisierung von Staatsaufgaben, also auch für den Bereich der Umweltpolitik, kaum noch strittig sind, stehen sie (besonders) in der Bundesrepublik Deutschland in einem schlechten Ruf. Der Pluralismus- und Neokorporatismustheorie gelten sie zwar als geeignete Mittel, um sozialverträgliche Problemlösungen in modernen komplexen Demokratien herbeizuführen, doch wird von „Umweltkritikern“ auf eine ökologische Blindstelle des Pluralismusmodells verwiesen: Interessen, die von einer Vielzahl von Menschen geteilt werden (sogenannte diffuse Interessen), sind schwer organisierbar und haben deshalb geringe Durchsetzungschancen in einem verbändepluralistisch organisierten System¹².

Daneben wird speziell an *bisherigen* Verhandlungslösungen kritisiert, daß sie oftmals unter dem falschen Schein einer autoritativen staatlichen Steuerung stattfinden. Dadurch werde das große Potential von Verhandlungslösungen, zu flexiblen, sachgerechten und konfliktmindernden Problemlösungen beizutragen, nicht ausgeschöpft, ja geradezu negativ gepolt, womit diese erfolgversprechende Methode unnötig diskriminiert werde. Umweltaktivisten und -organisationen perzipieren oft Verhandlungsprozesse als Kungeleien, als eine „heimliche Allianz“ von Akteuren, denen wirtschaftliche Gesichtspunkte näher liegen als das ökologisch Gebotene und Mögliche¹³.

Auf der zentralen Ebene, auf der Gesetze, Verordnungen und die wichtigen Umweltstandards entschieden wurden, waren es primär Umweltschutzorganisationen, die schlechte Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren machten; sie erkannten zudem, daß staatliche Vertreter in den vielen Norm- und sonstigen Ausschüssen dem geballten Sachverstand der regelungsbetroffenen Unternehmen oftmals unterlegen waren¹⁴.

11 Vgl. Martin Jänicke; Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München 1986, S. 11–16.

12 Vgl. Ulrich Beck, Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt/M. 1988, S. 273–279.

13 Vgl. Renate Mayntz u. a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Stuttgart 1978, S. 301–314.

14 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 2), S. 17; s. a. die grundlegende Studie von Rainer Wolf, Der Stand der Technik, Opladen 1986.

Es sind mithin alle staatlichen Hierarchieebenen und förmliche sowie nichtförmliche Verfahren betreffende Erfahrungen, die ein grundsätzliches Mißtrauen gegenüber der Gemeinwohlorientierung von Umweltpolitikern und -administratoren geschaffen haben; ein Mißtrauen, das mittlerweile – durch Entwicklungen in anderen Politikfeldern genährt – zu einem allgemeinen Glaubwürdigkeitsverlust der politischen Parteien und staatlichen Organe geführt hat. Es verdient in diesem Zusammenhang hervorgehoben zu werden, daß die unseres Erachtens zu Recht kritisierte Rolle von Staatsvertretern in umweltbezogenen Verhandlungslösungen nicht Resultat eines berufstypischen Manipulationswillens zu Lasten von Umweltinteressen ist; sie ist vielmehr in starkem Maße Ergebnis des strukturvermittelten Zwanges, an sich vernünftige (und vermutlich unumgängliche) Handlungsformen in ein Gewand zu kleiden, das vor den konventionell-normativen Staats- und Rechtsauffassungen Bestand hat. Sie setzen damit nicht nur sich selbst, sondern auch die Verfahren als solche ins Zwielicht.

Diese institutionell-normativen Ausgangsbedingungen sowie den konflikt- und erfahrungsgeschichtlichen Hintergrund muß man im Auge haben, wenn über die Erfolgchancen eines neuen, verhandlungsorientierten umweltpolitischen Weges in der Bundesrepublik nachgedacht wird, der nach dem Stand der politiktheoretischen Diskussion und, wie noch gezeigt wird, aufgrund ausländischer Erfahrungen große Meriten haben soll.

III. Moderne Steuerungsinstrumente des Staates

Quer durch die unterschiedlichen politiktheoretischen Grundpositionen ist unter ihren maßgeblichen Repräsentanten Übereinstimmung dahingehend festzustellen, daß der gesellschaftliche Steuerungsbedarf dramatisch gestiegen sei, die bisher vorherrschenden Steuerungsformen sich immer mehr als unzulänglich erwiesen, nicht-hierarchische, rahmengestaltende Steuerungsmittel verstärkt angewendet werden sollten und, schließlich, daß der Staat in seinem Steuerungsanspruch zwar bescheidener sein, jedoch nicht seine gesamtgesellschaftliche Gestaltungsaufgabe abgeben sollte. Vorgeschlagen wird, die Steuerungsformen „von gestern“ durch moderne zu ersetzen. Als modern gelten vor allem „weiche“ Steuerungsformen (Kontext-, informationelle und prozedurale

Steuerung, konsens- und diskursförmige Arrangements). Sie sind in der umweltpolitologischen Diskussion seit längerem präferierte Steuerungsmittel zur ökologischen Modernisierung von Industriegesellschaften¹⁵.

Von den genannten Steuerungsformen erleben angesichts steigender Umweltkonflikte insbesondere konsens- und diskursförmige Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren eine Renaissance. Es handelt sich hierbei um die Substitution oder Abschwächung autoritativ-hierarchischer Entscheidungen durch (vor allem Minderheiten oder formal-rechtlich schwach gestellte Gruppen berücksichtigende) Konfliktmanagement-Techniken, die in starkem Maße auf diskursive Verfahren und Verhandlungslösungen abstellen und zumeist über Vereinbarungen oder Satzungen abgesichert werden. Sie sind Ausdruck eines modifizierten Staatsverständnisses, gemäß dem die staatliche Steuerungsinstanz im Verhältnis zu den anderen gesellschaftlichen Systemen nur noch die Rolle eines „primus inter pares“ einnimmt und den betroffenen Akteuren die Möglichkeit gemeinsamer Zielfindung systematisch einräumt.

IV. Mediationsverfahren

1. Alternative Konfliktregelungsverfahren

Im Arsenal angewandeter Umweltpolitikinstrumente moderner Prägung weist eines besonders große Schnittmengen mit den Anforderungen moderner Steuerungsformen auf: Es handelt sich um – in Anlehnung an den amerikanischen Terminus „alternative dispute resolution“ – sogenannte alternative Konfliktregelungsverfahren, von denen das Mediationsverfahren in der Umweltpolitik nach ausländischen Erfahrungen als besonders erfolgreich gilt. Zu den (im Hinblick auf förmlich geregelte Verfahren) alternativen Konfliktregelungsverfahren gehören unter anderem normprogrammierende „Politikdialoge“, allgemeine Konventionen anstrebende „Branchendialoge“, die Institutionalisierung von Schlichtungs-, Moderations- und schiedsrichterlichen Verfahren sowie die partizipatorische Rechtsnormentwicklung¹⁶.

15 Einen Überblick zur einschlägigen Diskussion bietet Helmut Weidner, Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik, unveröffentlichtes Manuskript, Wissenschaftszentrum, Berlin 1992, S. 66ff., 653ff.

16 Vgl. Lawrence S. Bacow/Michael Wheeler, *Environmental Dispute Resolution*. New York 1984, S. 21–41,

Sie folgen dem Grundmuster „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen“¹⁷. Das gilt ebenfalls für Mediationsverfahren, worunter Verhandlungsprozesse verstanden werden, mit deren Hilfe Interessenkonflikte zwischen zwei oder mehr Parteien unter Hinzuziehung einer neutralen, vermittelnden Person (Mediator) beigelegt werden sollen. Der Mediator verfolgt hierbei keine eigenen Interessen und ist offen gegenüber allen Lösungen, die gemeinsam von den Beteiligten entwickelt werden. Seine Verantwortung bezieht sich primär auf die Verfahrensgestaltung, nicht auf die Problemlösung in der Sache. Das Ziel des Mediationsverfahrens besteht in der Suche nach Problemlösungen, die möglichst für alle am Konflikt beteiligten akzeptabel sind.

Das wechselseitige Ausloten von Handlungsspielräumen und die Suche nach neuen Lösungen in einem fairen Dialog sowie der Einbezug von Personen oder Gruppen, die in förmlichen Verfahren keine oder nur schwache Beteiligungsrechte hätten, ist für das Mediationsverfahren konstitutiv. Es basiert auf der Annahme, daß Konsense möglich sind und allen Beteiligten dienlicher sein können als Dauerstreit ohne echten Dialog, der zu einem unnötigen Verschleiß von vorhandenen Gemeinsamkeiten führt. Es baut auf den freien Gebrauch der Vernunft in der Hoffnung auf sachlich vernünftige, zumindest kompromißfähige Ergebnisse. Es läßt Konflikte zu, allerdings nur in einer Form, die nicht dialogzerstörend wirkt. Im Grunde ist es ein Verfahren, in dem unter den Beteiligten Konsens über den Umgang mit Konflikten und eine Hoffnung auf Kompromisse in der Sache besteht. Der Mediator fungiert als Hüter dieser Idee und gibt ihr Verfahrensregeln, deren Wächter er ist¹⁸.

Das Mediationsverfahren ist im weiten Sinne ein politisches Instrument. Instrumente haben Dienstfunktion. Sie müssen Probleme lösen, die ohne sie nicht oder schlechter lösbar wären, ohne daß immer von vornherein völlig klar wäre, welche Probleme damit gelöst werden können. Ähnlich verhält es sich mit Mediation. Viele finden sie nützlich, richtig und geboten, ohne daß ihnen

156–194; Lawrence Susskind/Jeffrey Cruikshank, *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York 1987, S. 16–35.

17 So der Titel von zwei Sammelbänden, herausgegeben von Wolfgang Hoffmann-Riem und Eberhard Schmidt-Abmann, Baden-Baden 1990.

18 Vgl. die Autoren in Anm. 16; Gail Bingham, *Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience*, Washington, D. C. 1986, S. 65–89; kritisch dazu Douglas J. Amy, *The Politics of Environmental Mediation*, New York 1987, S. 67–95.

Tabelle 1: Taxonomie von Konfliktlösungsstrategien bei gesellschaftlichen Auseinandersetzungen

Politische Entscheidungsfindung

Hauptakteure: politische Mandatsträger

Maßstab: Opportunität, Kompatibilität mit Grundüberzeugungen

Instrument der Durchsetzung: Mehrheiten, Macht

Verwaltungsverfahren

Hauptakteure: Verwaltungsbeamte

Maßstab: Erfüllung politischer Vorgaben und rechtlicher Rahmenbedingungen

Instrument der Durchsetzung: Herbeiführung politischer (parlamentarischer) Entscheidungen oder selbständige Verwaltungsentscheidung

Rechtliche Verfahren

Hauptakteure: Richter

Maßstab: Gesetzeskonformität

Instrument der Durchsetzung: richterlicher Beschluß

Schlichtungsverfahren

Hauptakteur: Schlichter

Maßstab: Interessenausgleich

Instrument der Durchsetzung: Schlichtungsvorschlag, sozialer Druck

Schiedsverfahren

Hauptakteur: Schiedsstelle

Maßstab: Interessenausgleich

Instrument der Durchsetzung: bindender Schiedsspruch

Gutachterverfahren

Hauptakteure: wissenschaftliche Gutachter

Maßstab: sachlich richtige Informationsaufbereitung

Instrument der Durchsetzung: Überzeugungsarbeit

Mediationsverfahren

Hauptakteur: Mediator

Maßstab: Konsensfindung

Instrument der Durchsetzung: Selbstbindung der Verfahrensteilnehmer

im konkreten Fall deutlich wäre, wozu. Im politischen und wissenschaftlichen Raum erschien die Idee, Mediationsverfahren zu erproben und wissenschaftlich zu analysieren, wesentlich unter folgenden Hoffnungen akzeptabel:

- Mediationsverfahren könnten helfen, teure und langwierige Planungsprozesse bei umweltrelevanten großtechnischen Vorhaben zu vermeiden.
- Mediationsverfahren könnten helfen, Akzeptanz für das Vernünftige – und das ist im Zweifel immer die eigene Ansicht (Position) – herzustellen.

2. Konfliktbezogene und konsensorientierte Problemlösungen

Die steigende Notwendigkeit, umweltrelevante großtechnische Entscheidungen einem öffentlichen Diskurs auszusetzen und der Pluralität von Ansich-

ten, Interessen und Emotionen Rechnung zu tragen, erfordert geeignete Entscheidungsverfahren¹⁹. Diese können in ihrer Grundstruktur eher auf Konflikt oder eher auf Konsens angelegt sein. Zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte haben sich eine Reihe von Lösungsinstrumenten herausgebildet. Sie werden von unterschiedlichen Akteuren gestaltet, sie gehorchen unterschiedlichen Maßstäben und bedienen sich unterschiedlicher Durchsetzungsinstrumente (vgl. Tabelle 1).

Die unterschiedlichen Konfliktinstrumente sind in realen Planungsverfahren vielfältig miteinander verwoben. So sind Mediationsverfahren nur im Rahmen der rechtlich vorgegebenen Entscheidungswege möglich. Zu diesen können sie aber eine sinnvolle Ergänzung deshalb darstellen, weil

¹⁹ Peter M. Wiedemann, Öffentlichkeitsarbeit bei Krisen, Rationalisierungs-Kuratorium der deutschen Wirtschaft, Düsseldorf 1990, S. 15 ff.

Tabelle 2: Rechtsförmige Problemlösungen versus Mediation

Rechtsförmige Problemlösungen	Mediation
Klärung von Schuld	Suche nach Lösungen
Normorientierung	Sachorientierung
Rekurs auf übergeordnete Weisheit	Vertrauen auf Weisheit der Betroffenen
Fremdsteuerung	Selbstregulation
verallgemeinerbare Lösungen	Einzelfalllösungen
Suche nach der einen Perspektive	Akzeptierung unterschiedlicher Sichtweisen
Lösung durch Entscheidung im Konflikt	Lösung durch Erreichen von Konsens
Problembegrenzung	Problemausweitung
Überzeugen	Zuhören

die Prinzipien, denen Mediation folgt, andere sind als die rechtsförmiger Verfahren (vgl. Tabelle 2).

3. Perspektivisches Denken

Mediationsverfahren erfordern die Anerkennung der Positionen anderer Konfliktbeteiligter als gleichermaßen berechtigt. Die eigene Position darf nicht als die einzig richtige oder moralisch vertretbare aufgefaßt werden. Die eigenen Urteile, wie die von anderen, müssen in Mediationsverfahren eher als unterschiedliche Betrachtungsweisen (Perspektiven) und weniger als sich wechselseitig ausschließende Urteile verstanden werden²⁰.

Entscheidend hierbei scheint die Auffassung zu sein, die jemand gegenüber den Möglichkeiten hat, das Wahre und Richtige zu erkennen. Eine Grundhaltung (1), die davon ausgeht, daß bei entsprechend gründlicher und sachgerechter Analyse ein Problem richtig erfaßt und daß auf dieser Basis eine richtige Problemlösungsstrategie entwickelt werden kann, steht im Widerspruch zu den Grundgedanken, die zu einem Mediationsverfahren führen. Ausgangspunkt von Mediationsverfahren ist die Annahme (2), daß es zumindest einige mögliche und im Prinzip gleichwertige, wenn auch im Ergebnis verschiedene, Problemanalysen und Problemlösungswege geben kann.

Bei einer Entscheidungsfindung, die unter dem erstgenannten Annahmekomplex erfolgt, geht es darum, die Problemanalyse richtig zu vollziehen und daraus die richtigen Schlußfolgerungen zu

treffen. Im zweiten Fall – bei Mediationsverfahren – geht es darum, angesichts einer möglichen Vielfalt gleichberechtigter Problemanalysen und Problemlösungsstrategien einen gangbaren Weg zu finden, der allen Sichtweisen möglichst gerecht wird²¹.

V. Mediation in der Praxis

1. USA, Japan und Europa

Mehr noch als in Japan, das eine lange Tradition der „versöhnlichen Streitbeilegung“ mit Hilfe von Vermittlern hat, werden Mediationsverfahren zur Regelung von größeren Umweltkonflikten in den USA angewendet. Dort wird sogar von einem „Mediation-Boom“ gesprochen; nahezu alle etablierten unabhängigen Umweltorganisationen sind an solchen Verfahren beteiligt oder fördern sie aktiv. Die steile Karriere von Mediationsverfahren in den USA wird primär darauf zurückgeführt, daß sie Partizipations- und Einflußmöglichkeiten von Umweltbetroffenen erweitern und damit – im Vergleich zu konventionellen Verfahren – umweltadäquatere und sozialverträglichere Ergebnisse ermöglichen; in kritischer Perspektive wird aber auch auf die mit den Professionalisierungstendenzen verbundenen Eigeninteressen von Mediatoren und Mediationsinstitutionen verwiesen, die durch einseitig-positive Berichterstattung die Nachfrage

20 In welchem Maße Urteile in unsicheren Urteilssituationen, insbesondere beim Umgang mit Wahrscheinlichkeiten, von den jeweiligen Urteilsperspektiven der Urteiler sowie von der Art der Problemaufarbeitung abhängig sind, haben deutlich gemacht David Kahnemann/Pam Slovic/Amos Tversky, *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge, Mass. 1982, S. 463–492.

21 Vgl. Roger Fisher/William Ury, *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*, Boston 1981, S. 4–57; Lawrence Susskind/Lawrence Bacow/Michael Wheeler (Hrsg.), *Resolving Environmental Disputes*, Cambridge, Mass. 1983, S. 22–26; Hans-Joachim Fietkau, *Psychologische Ansätze zu Mediationsverfahren im Umweltschutz*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 91-302, 1991.

stimulierten²². Da über den Stand der Mediationspraxis in den USA inzwischen zahlreiche gut zugängliche Publikationen vorliegen²³, wird hierauf im folgenden nicht eingegangen.

Im Vergleich zu den USA, Japan, aber auch Kanada sind in europäischen Ländern Mediationsverfahren im Bereich der Umweltpolitik theoretisches und praktisches Neuland. Mediationsverfahren im „klassischen“ Sinne, das heißt den in den USA entwickelten Grundprinzipien folgend, finden sich allenfalls in Österreich, der Schweiz und in den Niederlanden, aber auch hier ist die Phase der Implementation einer aus dem Mediationsprozeß resultierenden Vereinbarung unseres Wissens noch nicht erreicht worden. Demgegenüber sind in den genannten und etlichen weiteren europäischen Ländern andere Formen alternativer Konfliktregelungsverfahren, in denen verhandelt und ausgehandelt wird, gang und gäbe. Das gilt für zentralistisch aufgebaute Länder ebenso wie für dezentral organisierte, insbesondere dann, wenn die Vollzugsebene betrachtet wird (beispielsweise Großbritannien, Schweden, Frankreich und Italien).

In der jahrhundertlang von ausländischen Einflüssen isolierten japanischen Gruppengesellschaft bildeten sich eigenständige homogene Verhaltensweisen, soziale Rollen und eine spezifische Rechtsmentalität heraus, die auch heute noch von Einfluß sind. Konflikte wurden traditionell nicht auf der Basis individueller Rechte, sondern primär unter dem Aspekt ihrer Auswirkungen für die Gemeinschaft gelöst. Die Konfliktlösung wiederum erfolgte nicht auf der Basis einer förmlich geregelten Austragung von Streitigkeiten, sondern entsprechend dem japanischen Harmoniebedürfnis wurde versucht, Streitigkeiten zu vermeiden und eine Lösung durch gegenseitiges Nachgeben zu erzielen, wobei in aller Regel Konflikte durch Vermittlung anderer Personen oder Instanzen innerhalb der Gruppen beigelegt wurden. Zwar hat Japan seit der Meiji-Reform im Jahre 1868 seine Rechtsordnung in Anlehnung an westliche Vorbilder grundlegend modernisiert, doch die gegenwärtige japanische Rechtspraxis und Rechtsmentalität ist immer noch stark von der Tradition geprägt: „So gibt es in Japan eine Vielfalt gesetzlicher und außergesetzlicher Verfahren, Streitigkeiten ohne Prozeß beizulegen.“²⁴

22 Vgl. D. J. Amy (Anm. 18), S. 94f.

23 Vgl. Anm. 16 und 18.

24 Guntram Rahn, *Recht und Rechtsmentalität in Japan*, Reihe Japanwirtschaft 11, hrsg. vom Deutsch-Japanischen Wirtschaftsförderungsbüro, Düsseldorf 1981, S. 5.

Aufgrund der außerordentlich heftigen Umweltkonflikte in den sechziger Jahren wurde im Umweltbasisgesetz von 1967 die Grundlage zur spezialgesetzlichen Regelung von außergerichtlichen Verfahren gelegt. Darin wird die Regierung beauftragt, Verfahren zur Beilegung von Umweltstreitigkeiten in Form der Vermittlung, der Schlichtung und des Schiedsverfahrens, einschließlich der Berücksichtigung von monetärem Schadensausgleich, zu schaffen. Dies erfolgte 1970 durch das „Gesetz zur Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Umweltschäden“ und 1972 durch das „Gesetz über die Errichtung eines Ausschusses zur Regelung von Umweltschäden“²⁵.

Insgesamt werden die Verfahren zur Streitbeilegung (auch das Beschwerdesystem) hinsichtlich ihrer Effekte positiv bewertet. Sie gelten als relativ flexibel und bürgernah²⁶.

2. Bundesrepublik Deutschland

Mediationsverfahren sind in der Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland sehr rar, andere Typen sind häufiger vorzufinden. In nahezu allen Umweltbereichen finden sich gegenwärtig vor oder parallel zu den formalen Verfahren laufende Konfliktregelungsverfahren, die nach einem erweiterten Kooperationsbegriff Umweltschutz- und Nachbarschaftsinteressen einbeziehen; Abfall(entsorgungs)probleme machen die Mehrzahl der Fälle aus. Um nur einige Beispiele zu nennen, bei denen neue Formen der Konfliktregelung versucht werden: Standortsuche für eine Siedlungsabfalldeponie im Raum Hildesheim und für eine Sondermülldeponie im Regierungsbezirk Arnsberg; Gefährdungsabschätzung, Sicherung und Sanierung eines bewohnten Altlastgebietes in Wuppertal, Essen und Hamburg; Absicherung und Sanierung der Mülldeponie Vorketzin (Brandenburg); Sanierung einer Schlammdeponie in Bielefeld; Änderung einer Müllverbrennungsanlage in Bielefeld-Herford; Einrichtung eines Verkehrsforums zur Erarbeitung eines langfristigen Verkehrsleitbildes für Heidelberg; Entwicklung eines Sonderabfallkonzeptes für Niedersachsen; Einrichtung eines Arbeitskreises Abfallwirtschaft im Landkreis Osnabrück; Planung einer Hafenschlickdeponie in

25 Vgl. Yoshikazu Sagami, *The Environmental Pollution Dispute Settlement System*, in: Shigeto Tsuru/Helmut Weidner (Hrsg.), *Environmental Policy in Japan*, Berlin 1989, S. 196–206; Gesine Foljanty-Jost, *Konfliktlösung durch Verhandlung*, Schriftenreihe der Forschungsstelle für Umweltpolitik am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FFU rep 89-4, Berlin 1989, S. 7.

26 Vgl. Frank K. Upham, *Law and Social Change in Postwar Japan*, Cambridge, Mass. 1987, S. 53–67.

Hamburg; Sanierung von umweltbelastenden Quellen und Einrichtung von Umweltschutzanlagen in Unternehmen (Hamburg, Seelze); Prüfung der Umweltverträglichkeit der Produktion eines Pestizides in Hoechst und ein (vom Wissenschaftszentrum Berlin koordinierter) Diskurs zur Technikfolgenabschätzung des Anbaus von Kulturpflanzen mit gentechnisch erzeugter Herbizidresistenz²⁷.

In den genannten Fällen, die im Zusammenhang mit Raumordnungs-, Umweltverträglichkeitsprüfungs-, Planfeststellungs-, Genehmigungs- und sonstigen förmlichen Verfahren stehen, finden Gespräche in Arbeitsgruppen statt, werden Moderatoren, besondere Beauftragte oder Beratungsbüros mit der Aufgabe der Information und Kompromißfindung betraut. Eigentliche Mediationsverfahren, die auch vor den in den USA entwickelten Standards Bestand haben, sachlich und politisch-gesellschaftlich großdimensionierte Konfliktfälle behandeln und sich bereits in der Realisierungsphase befinden, gibt es in der Bundesrepublik nur zwei: die Mediationsverfahren in Múnchehagen (Niedersachsen) und im Kreis Neuss (Nordrhein-Westfalen). Beide haben mit Abfallproblemen zu tun.

3. Mediationsverfahren in Múnchehagen

Anlaß für die Einrichtung des Mediationsverfahrens waren jahrelange Kontroversen um die Deponie Múnchehagen wegen des Verdachts illegaler Abfallablagerungen, Boden- und Wasserkontaminationen sowie Gesundheitsbelastungen. Im Verlauf der skandalreichen Geschichte erklärte ein Gericht die Deponie für rechtswidrig, es wurde eine Sonderkommission der Kriminalpolizei eingerichtet, und das niedersächsische Landesparlament setzte einen Untersuchungsausschuß ein. Die Kontrahenten – Vertreter des Landes, verschiedener Städte, Kommunen und Landkreise sowie mehrere Bürgerinitiativen – hatten sich zutiefst zerstritten. In dieser Situation wurde Meinfried Striegnitz, ein Mitarbeiter der in der Nähe der Deponie gelegenen Evangelischen Akademie Loccum, aktiv. Er organisierte und moderierte mehrere Fachgespräche, an denen sich nahezu alle relevanten Streit-

parteien beteiligten. Die grundsätzlich positiven Erfahrungen hierbei führten zur Idee, ein größer angelegtes Mediationsverfahren einzurichten. Das Vorhaben wurde mit Gründung des sogenannten Múnchehagen-Ausschusses Ende 1990 realisiert, Meinfried Striegnitz wurde von der niedersächsischen Umweltministerin zum offiziellen Mediator bestellt. Die Finanzierung des Verfahrens trägt das Land Niedersachsen.

Das Mediationsverfahren ist noch nicht abgeschlossen, die bisherigen Erfahrungen sind jedoch – ganz besonders angesichts seiner Pionierfunktion – sehr vielversprechend. Für einige hochkontrovers diskutierte Probleme konnten einvernehmliche Lösungen gefunden werden. Erste Ergebnisse einer Untersuchung des Mediationsverfahrens zeigen eine überwiegend positive Beurteilung des Verfahrens durch nahezu alle Beteiligten²⁸. Besonders hervorgehoben wurde von den Befragten die positive Funktion des Mediators bei der Verbesserung der allgemeinen und sachbezogenen Kommunikation zwischen den Konfliktbeteiligten und zur Förderung des Problemlösungsprozesses.

Das zweite große Mediationsverfahren findet im Kreis Neuss zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises statt.

4. Das Mediationsverfahren im Kreis Neuss

Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) führt seit 1990 ein groß angelegtes, durch das Bundesministerium für Forschung und Technologie gefördertes, sozialwissenschaftliches Forschungsprojekt zu Mediationsverfahren im Umweltschutz am Beispiel der Abfallproblematik durch. Als zentrales Untersuchungsobjekt wurde in Kooperation mit dem Kreis Neuss ein Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises vorbereitet. Über dieses im Zentrum der Forschung am WZB stehende Neusser Mediationsverfahren hinaus werden Erfahrungen aus anderen in- und ausländischen Mediationsverfahren ausgewertet.

Mit diesem Forschungsvorhaben wird wissenschaftliches Neuland betreten. Ergebnisse sozialwissenschaftlicher (Evaluations-)Forschung zu Mediationsverfahren liegen für die Bundesrepublik bislang nicht vor. Die am weitesten fortgeschrittene angloamerikanische Forschung ist wegen anderer rechtlicher Rahmenbedingungen und einer anderen politischen Kultur in ihren Ergebnis-

27 Diese und weitere Fälle verhandlungsorientierter Verfahren zu Umweltkonflikten werden im Rahmen des Mediationsprojektes des Wissenschaftszentrums Berlin, Abteilung „Normbildung und Umwelt“, dokumentiert und ausgewertet. Ein allgemeiner Überblick zum Forschungsprogramm findet sich in Wolfgang van den Daele, Zum Forschungsprogramm der Abteilung „Normbildung und Umwelt“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS II 91-301, Berlin 1991.

28 Die Untersuchung findet im Rahmen des Projektes „Mediationsverfahren im Umweltschutz“ des Wissenschaftszentrums Berlin statt.

sen nur bedingt auf deutsche Verhältnisse übertragbar. Sie ist aber auch methodisch insofern noch defizitär, als sie überwiegend Mediationsverfahren retrospektiv analysiert. Nur eine prozeßbegleitende Forschung, wie sie exemplarisch derzeit durch das Forschungsteam des WZB in Neuss erfolgt, ermöglicht es zu Ergebnissen zu kommen, die nicht durch die Erinnerungen der Beteiligten getrübt sind und die aufgrund der Unmittelbarkeit der Beobachtungen keine Verkürzungen hinnehmen müssen, die sich bei einer Analyse von Dokumenten (Protokollen) zwangsläufig ergeben. Diese forschungspraktisch sehr aufwendigen prozeßbegleitenden Analysen laufen zur Zeit; über sie kann erst zu einem späteren Zeitpunkt berichtet werden.

Im September 1991 hat der Kreistag Neuss ein Abfallwirtschaftskonzept beschlossen. Es soll sowohl die vom Gesetz geforderte „Entsorgungssicherheit“ langfristig gewährleisten, als auch den Vorrang von Vermeiden und Verwerten vor dem „Beseitigen“ des Abfalls in die Praxis umsetzen. Der verbleibende Müll soll verbrannt, die Verbrennungsrückstände sollen deponiert werden. Verschiedene Aspekte dieses Konzepts werden in der Bevölkerung zum Teil kontrovers diskutiert, vor allem die Notwendigkeit und Kapazität einer Müllverbrennungsanlage und die Standorte für neue Anlagen zur Sortierung, Verwertung (Kompostierung, Behandlung, Verbrennung) und Deponierung.

Zu diesem Abfallwirtschaftskonzept initiierte das Wissenschaftszentrum Berlin in Kooperation mit der Kreisverwaltung ein Mediationsverfahren. Als Mediator konnte Professor Dr. Georges Fülgraff (ehemals Präsident des Bundesgesundheitsamtes, Staatssekretär im Bundesgesundheitsministerium und Mitglied im Sachverständigenrat für Umweltfragen) gewonnen werden. Bei der Suche und Auswahl des Mediators orientierten wir uns an folgenden Kriterien, die von einem Mediator erfüllt werden sollten: Neutralität, fachliche und soziale Kompetenz, politische Erfahrung und allgemeine Reputation. Sowohl für die Durchführung des Verfahrens als auch für die Person des Mediators fand sich weitestgehende Zustimmung im Kreis. Zur organisatorischen Betreuung des Verfahrens vor Ort wurde vom WZB eine Mediationsgeschäftsstelle im Kreis (Technologiezentrum Glehn) eingerichtet.

Nach längeren Vorverhandlungen und zahlreichen bi- und multilateralen Vorgesprächen des Mediators mit den möglichen Verfahrensteilnehmern fand im März 1992 in Grevenbroich (Kreis Neuss)

die erste gemeinsame Mediationsitzung statt. An ihr nahmen über 60 Personen teil, die rund 30 Organisationen und Institutionen aus Politik, Verwaltung, Naturschutzorganisationen, Bürgerinitiativen und Wirtschaft repräsentierten. Mit dieser Sitzung wurde das Mediationsverfahren eingeleitet. In einer zweiten Sitzung im Mai 1992 konnte ein erstes Ergebnis in der Sache erreicht werden: Es wurde quasi ein Moratorium beschlossen. Danach sollen keine Festlegungen, insbesondere durch das Handeln der Verwaltung, erfolgen, bis nach dem Vorliegen einer Reihe von Gutachten (deren Bearbeiter das Vertrauen der Bürgerinitiativen genießen) die Diskussion auf eine sachlichere Basis gestellt werden kann.

Im folgenden wird über die Erfahrungen berichtet, die wir im Prozeß der Vorbereitung des Verfahrens in Neuss sammeln konnten²⁹.

Bestimmung des Teilnehmerkreises: Am Anfang des Mediationsverfahrens stellt sich die Frage, wer an dem Verfahren teilnehmen soll und wer darüber befindet. Sollen es alle Betroffenen sein, alle Interessierten oder alle diejenigen, die rechtlich oder politisch in den Planungsprozeß eingreifen können? In Vorbereitung des Neusser Mediationsverfahrens haben wir mit Verwaltungen auf unterschiedlichen Ebenen, Parteien, Bürgerinitiativen, Gewerkschaften, Industrieverbänden, Firmen und Kirchen gesprochen. Zu einem ersten Treffen wurden alle uns bekannten Interessenten eingeladen. Es kamen rund 60 Personen aus rund 30 Organisationen. In einem so großen Kreis ist ein unmittelbar persönlicher Meinungs-austausch schwer möglich. Wenn zu einem Problempunkt jeder etwas sagt, führt das schnell zu Zeitproblemen. Spontaneität muß deshalb zwangsläufig durch eine gestraffte und zentralisierte Organisation des Sitzungsverlaufs zurückgedrängt werden. Wir vermuten deshalb für den weiteren Verlauf des Mediationsverfahrens eine Verringerung der Teilnehmerzahl. Die Gesprächsfähigkeit konnte durch die Durchführung von Kleingruppentreffen neben den großen Mediationssitzungen gewährleistet werden, in denen sachliche Einzelfragen für die große Mediationsrunde behandelt werden.

Gleichbehandlung: Die Gleichbehandlung aller am Mediationsverfahren Beteiligten ist Teil der

²⁹ Diese Erfahrungen sind spezifisch für dieses Verfahren mit all seinen Besonderheiten der politischen und sachlichen Problemlagen im Kreis, und sie sind spezifisch für die sicher untypische Situation, daß dieses Verfahren aus Bundesforschungsmitteln mitfinanziert (Bundesministerium für Forschung und Technologie) wird und durch eine Wissenschaftseinrichtung initiiert wurde.

Grundvoraussetzungen für Mediation. Dieser Ansatz kollidiert jedoch mit der politischen und rechtlichen Realität. Die Kreisverwaltung als Planungsbehörde für das Abfallwirtschaftskonzept und der Regierungspräsident als Genehmigungsbehörde haben aus diesen Funktionen heraus Sonderrollen (*primus inter pares*). Hieraus ergeben sich Konsequenzen für die rechtliche Konstruktion eines Mediationsverfahrens³⁰, aber auch Schwierigkeiten für die soziale und politische Vorbereitung und Durchführung der Mediation. Diese Schwierigkeiten liegen sowohl im Selbstverständnis der Verwaltung als auch in ihrem Fremdbild.

Da die Kreisverwaltung das Abfallwirtschaftskonzept in der Sache konzipiert und den damit zusammenhängenden politischen Entscheidungsprozeß organisiert, kommt sie zwangsläufig in eine zwiespältige Haltung gegenüber dem Mediationsverfahren. Einerseits könnte das Mediationsverfahren einen Störfaktor im Gesamttablauf darstellen, andererseits wird aber auch die Chance gesehen, durch Mediation Konflikte geordnet und effizient auszutragen. Die Verwaltung hat natürlich ein Interesse daran, ihre Vorstellungen auch im Mediationsverfahren durchzusetzen. Sie ist insofern gleichzeitig Interessenvertreter und Sachverwalter des politischen Verfahrens. Als Hauptakteur wird sie damit aber auch zu einem hervorgehobenen Gesprächspartner bei der Vorbereitung des Mediationsverfahrens. Die sich daraus ergebende Nähe des Mediationsverfahrens zur Verwaltung weckt bei anderen Akteuren die Befürchtung, Mediation könnte lediglich ein Instrument für die Verwaltung sein, ihre Interessen besser durchzusetzen. Dies ist sicherlich auch richtig, jedoch unterscheidet sich die Verwaltung darin nicht von anderen Akteuren. Gleichwohl ergibt sich aus dieser Konstellation für den Mediator die Schwierigkeit, mit der Verwaltung eng zusammenzuarbeiten, weil sonst ein Mediationsverfahren kaum möglich wäre, sich andererseits aber nicht in die Verwaltungsinteressen einbinden zu lassen und dies auch nach außen deutlich zu machen.

Die glaubhafte Darstellung der Neutralität des Mediators wurde erheblich dadurch erleichtert, daß die Finanzierung seiner Aufgaben und die Finanzierung seines Büros in Neuss durch das WZB erfolgt, das hierbei auf Drittmittel zurückgreift³¹. Dennoch blieb bei Bürgerinitiativen und bei Vertretern der GRÜNEN zunächst die Skep-

sis, ob es hinter der nach außen proklamierten Neutralität nicht doch unausgesprochene Interessen beim Mediator und beim WZB gibt. Diese Befürchtung machte sie sensibel gegenüber einzelnen Verhaltensweisen des Mediators und des WZB. Das latente Mißtrauen ließ sich jedoch nach unserem Eindruck im weiteren Verfahrensverlauf abbauen.

Begleitforschung: Eine Besonderheit des Neusser Verfahrens liegt in seiner wissenschaftlichen Begleitung und damit verbunden darin, daß es durch eine Forschungseinrichtung initiiert wurde und finanziert wird. Dadurch kommt kein „normales“ Auftragnehmer-Auftraggeberverhältnis zwischen dem Mediator und dem Kreis zustande. Dies hat den Vorteil, daß sich die Neutralität des Mediators besser realisieren und darstellen läßt. Das hat aber den Nachteil, daß der Eindruck entstehen kann, der Mediator sei nicht gerufen worden, sondern habe sich selbst in das Verfahren gedrängt. Das „normale“ Ziel eines Mediators, durch seine Arbeit Geld zu verdienen, wird durch ein nach außen diffus erscheinendes Forschungsinteresse überlagert. Diese Eigeninteressen des Mediators und des WZB lassen beide schwer kontrollierbar erscheinen – bis hin zu der Unsicherheit, was wohl in der wissenschaftlichen Dokumentation über die Beteiligten stehen wird und ob dies ihnen nicht vielleicht zum Nachteil gereichen könne.

5. Bedingungen für die Einleitung eines Mediationsverfahrens

Die Erfahrungen mit der Initiierung des Mediationsverfahrens im Kreis Neuss sowie die Erfahrungen anderer, die in diesem Bereich tätig sind³², lassen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit und Systematik) eine Reihe von Vorbedingungen benennen, die für die Einleitung von Mediationsverfahren wichtig sind:

- Es muß eine (politische) Planungs- bzw. Entscheidungsaufgabe von mittlerer Komplexität bestehen, die keine eindeutig „richtige“ oder zumindest gesellschaftlich konsensuale Problemlösung erwarten läßt.
- Alle Beteiligten, auf jeden Fall aber die zentralen Akteure, sollten die Erwartung haben, daß durch Verhandlungen das Ergebnis der Problemlösung und/oder der Problemlösungspro-

30 Vgl. Bernd Holznagel, *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, Baden-Baden 1990, S. 177-302.

31 Das Mediationsprojekt wird durch das Bundesministerium für Forschung und Technologie teilfinanziert.

32 Vgl. Evangelische Akademie Loccum, *Problemlösung und Konfliktregulierung im Umweltbereich durch Verhandlungs- und Vermittlungsverfahren*. Workshop, 22.-24. Mai 1992.

- zeß selbst für sie vorteilhafter ausfällt, als sie es von konventionellen (rechtsförmigen) Verfahren erwarten können.
- Alle potentiellen Verfahrensbeteiligten sind auf das Verfahren vorzubereiten. Es ist ein Minimalkonsens zu erzielen, in dem die Formen des wechselseitigen Umgangs geregelt werden.
 - Für die Vorbereitung des Verfahrens ist ein Verantwortlicher notwendig, der für alle Beteiligten ansprechbar ist und ihr Vertrauen genießt. Zur Gewährleistung der Kommunikation unter den Beteiligten sowie zur Erledigung von organisatorischen und inhaltlichen Aufgaben wird eine Geschäftsstelle des Mediators „vor Ort“ benötigt.
 - Das Problemfeld muß in groben Umrissen dargelegt werden, wobei sicherzustellen ist, daß seitens aller Beteiligter Beweglichkeit bezüglich ihrer Positionen gegeben ist.
 - Die beteiligten Gruppen und Institutionen müssen Personen benennen, die sie (möglichst kontinuierlich) im Verfahren vertreten.
 - Durch die Art der Finanzierung des Verfahrens darf keine inhaltliche Präjudizierung möglicher Lösungen erfolgen, auch aufkommender Verdacht in diese Richtung ist auszuräumen.
 - Das Verhältnis zwischen dem Mediationsverfahren und den für die Sache vorgeschriebenen förmlichen Verfahren ist weitgehend zu klären.
- Der Umgang mit Presse und Öffentlichkeit für die Zeit des laufenden Verfahrens muß geklärt werden.
 - Die potentiell am Verfahren Beteiligten haben sich vorab auf einen Mediator, der das eigentliche Verfahren durchführen soll, zu einigen.

VI. Fazit

In der Bundesrepublik Deutschland liegen bislang nur in geringem Umfang Erfahrungen mit Mediationsverfahren im Umweltschutz vor. Allerdings ist es möglich, an ausländische Konzepte, die insbesondere in den USA, Japan und Kanada entwickelt wurden, anzuknüpfen.

Mediationsverfahren finden zunehmend Aufmerksamkeit in der Wissenschaft. Vor allem Juristen haben sich dieser Verfahrensmöglichkeit analytisch und normativ angenommen. Inzwischen blicken auch die Sozialwissenschaften verstärkt auf Mediationsverfahren. Die wissenschaftlichen Betrachtungen, die in der Bundesrepublik vorliegen, sind jedoch oft rein spekulativer Natur; sie entbehren notgedrungen der konkreten Erfahrung. Ob und wie Mediationsverfahren unter den rechtlichen Rahmenbedingungen und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland erfolgreich durchgeführt werden können, ist derzeit noch offen. Dazu ist empirische Kärnerarbeit angesagt; dem mag dann der institutionelle und theoretische „Überbau“ folgen.

Umweltschutz, politisches Lernen und ökologieorientierte Bildungsarbeit

I. Problemstellung

Umweltschutz umfaßt alle Maßnahmen, die erforderlich sind, „um den Menschen den für ihre Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen Zustand ihrer Umgebung zu sichern. Die Natur im Sinne von Boden, Luft, Wasser, Pflanzen und Tierwelt soll vor den durch menschliche Eingriffe unerwünschten Wirkungen durch entsprechende Planung geschützt und die Umweltqualität verbessert werden.“¹ Die Gewährleistung einer intakten Umwelt gehört mittlerweile weltweit zu den zentralen existentiell bedeutsamen Herausforderungen der Epoche. Vorsorgender, begleitender und nachsorgender Umweltschutz – insbesondere Naturfürsorge und Landespflege sowie Reinhaltung von Luft, Boden und Wasser oder Abfallbeseitigung und Schutz vor Lärm – ist im Kontext der damit verbundenen fachlich-wissenschaftlichen Belange in mehrfacher Hinsicht ein Politikum²:

Generell ist er verbunden mit einer Vielzahl von Wunschvorstellungen, Gewohnheiten, Wertüberzeugungen, Machtbeziehungen und Herrschaftsverhältnissen. Daraus erwachsen Konflikte ebenso wie das Erfordernis eines demokratischen, rechts- und sozialstaatlichen Interessenausgleichs. Als herausragender Teil derjenigen öffentlichen Angelegenheiten, in denen private Partikularbedürfnisse und Ansprüche des Allgemeinwohls zu koordinieren sind, bedarf er der politischen Steuerung im Sinne nationaler wie internationaler rechtsverbindlicher Projektierung, Absicherung, Budgetierung, Akzeptanzbeschaffung, Begünstigung, Integration und Durchsetzung geeigneter Vorkehrungen. Alle materiellen und ideellen Konzepte des Umweltschutzes, seien sie nun rationaler, argumentativ begründeter und ethischer oder irrationaler, romantischer und anthropozentrischer Art,

drängen als Varianten der Zivilisationskritik auf verbindliche Regelungen. Letztendlich notwendigerweise auf eine Alternative zum vorherrschenden, massive und bedrohliche Umweltprobleme bedingenden Industrialismus hinauslaufende Erwägungen bedürfen zu ihrer Verwirklichung der Instrumente der Politik. Sie steht schließlich sogar selbst teilweise bereits zur Disposition, da sie als Gefüge etablierter Normen, Einrichtungen und Verfahrensweisen die Umwelt bislang nicht ausreichend schützte und darüber hinaus erheblichen Zweifeln an ihrer Problembewältigungskapazität ausgesetzt ist.

Ökologieorientierte Bildungsarbeit, die immer an die Menschen als kommunikative Subjekte adressiert ist, muß angesichts dessen eine Doppelfunktion wahrnehmen³: Zum einen ist sie ein Instrument des Umweltschutzes, indem sie z. B. umweltpolitische Maßnahmen einsichtig macht und die Individuen, soweit sie als Konsumenten oder Touristen Verursacher von Umweltschäden sind, für besseres und bewußtes Handeln qualifiziert. Zum anderen dient sie der Kritik der Umweltpolitik: durch Aufklärung über den herrschaftlichen Zusammenhang von Natur, Ökonomie und Gesellschaft; durch Anregung zum Nachdenken über Ursachen, Erscheinungsweisen, Wesensgesetze und Folgen realen und möglichen Umweltschutzes; durch Erörterung von Alternativen zur Umweltpolitik und zum sozioökonomischen Bezugssystem; durch Aufdeckung etwaiger Tendenzen der Beschneidung von Demokratie sowie von Sozial- und Rechtsstaatlichkeit im Zuge der Realisierung umweltpolitischer Entscheidungen; durch Thematisierung der Querverbindungen zwischen der Umweltpolitik und den übrigen allgemeinen wie konkreten Aufgaben der Politik.

1 Otto Ahlhaus/Gerhard Boldt/Klaus Klein, Taschenlexikon Umweltschutz, Düsseldorf 1982⁷, S. 223.

2 Vgl. Ulrich Beck (Hrsg.), Politik in der Risikogesellschaft. Essays und Analysen, Frankfurt/M. 1991.

3 Vgl. Bernhard Claußen, Notwendigkeit und aktuelle Aufgaben Politischer Bildung angesichts der ökologischen Krise, in: Hessische Blätter für Volksbildung, 41 (1991) 2, S. 128–133; ders., Risikogesellschaft und Politische Bildung. Didaktische Dimensionen des ökologischen Gesellschaftskonflikts, in: Wilhelm Heitmeyer/Juliane Jacobi (Hrsg.), Politische Sozialisation und Individualisierung. Perspektiven und Chancen politischer Bildung, Weinheim–München 1991, S. 329–348.

Im einzelnen kann sie ihren Gegenstand und ihre Fragestellungen aus den skizzierten Dimensionen des Politikums Umweltschutz gewinnen und didaktisch aufbereiten. Darüber hinaus muß sie sich aber auch der Voraussetzungen ihrer Adressatinnen und Adressaten vergewissern. So ist nach den immer schon vorhandenen Ergebnissen vorausgegangener und flankierender Sozialisation zu fragen. Insbesondere geht es dabei um die Ermittlung der Strukturen des Alltagsbewußtseins im Hinblick auf die Repräsentanz von Umweltproblemen im Rahmen des politischen Lernens und auf die Würdigung politischer Implikationen in der Wahrnehmung von Notwendigkeiten des Umweltschutzes.

Didaktisch-methodische Maßnahmen lassen sich daraus zwar nicht im Detail ableiten. In Kenntnis allgemein kalkulierbarer Voraussetzungen sind jedoch ihre Absichten und Konturen durchaus genauer zu profilieren. Anzustreben ist nicht eine gehirnwäscheartige Bewußtseinsmanipulation, sondern allein die Verbesserung von Hilfestellungen für die Selbstreflexion und Ausdifferenzierung von Erkenntnissen, Deutungsmustern und Zukunftsperspektiven für die staatsbürgerliche Existenz. Die Problematisierung von Sozialisationsphänomenen ist zugleich auch Thema ökologieorientierter Bildungsarbeit. Denn die Vermittlung von Umwelt im politischen Lernen und von Politik im Lernen über Umwelt enthält etliche Aufschlüsse über den Zustand von Umwelt und Politik selbst. Die Durchschaubarkeit entsprechender Vermittlungsvorgänge ist eine wichtige Voraussetzung für ökologisch-politische Kompetenzerweiterungen.

II. Umweltbewußtsein und politisches Lernen im gesellschaftlichen Alltag

Während politisches Lernen theoretisch und empirisch bereits seit längerem gut erschlossen ist⁴, liegen verlässliche Informationen über das Zustandekommen und die Beschaffenheit von Umweltbewußtsein nur bruchstückhaft vor⁵. Jede Inbeziehungsetzung von Umweltbewußtsein und politi-

4 Zum Stand der Forschung vgl. Bernhard Claußen/Rainer Geißler (Hrsg.), Politisierung des Menschen. Instanzen der politischen Sozialisation (i. E. 1992).

5 Dabei überwiegen zumeist Umfragestudien; vgl. Hans-Joachim Fietkau, Umweltbewußtsein, in: Jörg Calließ/Reinhold E. Lob (Hrsg.), Handbuch der Umwelt- und Friedenserziehung, Bd. 1: Grundlagen, Düsseldorf 1987, S. 293-299.

chem Lernen ist daher nur als Formulierung plausibler Vermutungen möglich. Einige auffällige Befunde liefern dafür allerdings Anlaß und Material⁶. Insgesamt gestatten sie die *These von einem doppelten Sozialisationsdefizit*.

1. Umriss des geläufigen politischen Bewußtseins: umweltvergessene Handlungspragmatik

Die Problematik der zeitgenössischen Sozialisation besteht vorwiegend in der unzureichenden Qualifizierung der Bevölkerung für eine sachkundige, konfliktfähige und zivilcouragierte Aktivbürgerschaft⁷. Die mehrheitlich vorfindlichen Varianten des autoritären Sozialcharakters bleiben sogar noch hinter den Möglichkeiten der formal-repräsentativen Demokratie als Staatsform zurück. Als dominanter Typus der Vergesellschaftung bedeuten sie auf der Ebene von Persönlichkeitsmerkmalen eine massenhafte Reproduktion prinzipieller Wertoptionen, Handlungsmaximen und Funktionsmechanismen der ökonomischen Verwertungslogik. Deren innere Selbstwidersprüchlichkeit wird zugleich gespiegelt. Denn Lernprozesse stehen heutzutage ganz allgemein vor dem Dilemma, „daß das Individuum innerhalb der hochkomplexen Industriegesellschaft über eine eigenständige Identität verfügen muß, um autonom handlungsfähig zu sein, daß . . . aber die (spät-)kapitalistische Produktionsweise immer stärker die Basis für identitätsstiftende Lebensumwelten zerstört, auf die die Produktionsweise wieder angewiesen ist“⁸.

Die Herstellung von mehr oder minder stillschweigender und zumeist vor- oder unbewußter Akzeptanz eines Lebens nach dem vorherrschenden Zivilisationsmodell erfolgt auf vielfältige Art. Die normative Kraft der faktischen Existenzbedingungen, systemimmanente Erziehungspraktiken, Einflüsterungen der Kultur- und Bewußtseinsindustrie, die Ideologie von der Sachzwanglogik, mancherlei Attraktionen der Wohlstandsgesellschaft und anderes

6 Zur Basis vgl. Bernhard Claußen, Politisches Lernen in der Risikogesellschaft: Krisen, Gefährdungen und Katastrophen als Sozialisationsfaktor, in: B. Claußen/R. Geißler (Anm. 4).

7 Dazu und zu den folgenden Ausführungen siehe Bernhard Claußen, Politische Persönlichkeit und politische Repräsentation. Zur demokratietheoretischen Bedeutung subjektiver Faktoren und ihrer Sozialisationsgeschichte, Frankfurt/M. 1988.

8 Wilhelm Heitmeyer, Jugend, Staat und Gewalt in der politischen Risikogesellschaft, in: ders./Kurt Möller/Heinz Sünker (Hrsg.), Jugend - Staat - Gewalt. Politische Sozialisation von Jugendlichen, Jugendpolitik und politische Bildung, Weinheim - München 1989, S. 17.

mehr sind daran beteiligt. Es nimmt daher nicht wunder, daß das politische System als Garant der über alle äußeren Modernisierungen hinweg in seinen Strukturen tradierten Lebensweise diffuse Zustimmung erfährt, noch bevor es in explizit politikorientierten Lernprozessen Gegenstand fragmentierter Betrachtung ist.

Spezifisch politische Sozialisation im engeren Sinne knüpft daran an. Ihrerseits reproduziert sie vermittels einer überwiegenden Fixierung auf den Staat oder allenfalls auf die Demokratie als Staatsform die staatlicherseits begünstigten Modalitäten für den Umgang mit der Umwelt: Beschaffung von Loyalität gegenüber dem demokratischen Staat bedeutet immer auch Rechtfertigung und Einübung der ihm zugrundeliegenden und von ihm geförderten sozioökonomischen Prioritätensetzungen. Dabei werden zwar die Widersprüche des Kapitalismus als Ambivalenzen des ihm dienenden politischen Systems spürbar. Die realen Machtverhältnisse und ihre materielle Basis bleiben indes solange unangetastet, wie das politische System weiterhin die grundlegende Daseinsfürsorge gewährleistet und/oder Verblendungszusammenhänge im öffentlichen und privaten Bewußtsein solche Widersprüche verschleiern und verharmlosen⁹.

In den differenzierten Grundtypen des Werte- und Staatsverständnisses, wie sie modernen Industriegesellschaften eigen sind¹⁰, finden weitgehend nur Abstufungen letztlich gleichsinniger, weil systemstabilisierender Vorstellungen ihren Ausdruck¹¹:

- Im *Konventionalismus* mit seinen vielfältigen Reminiszenzen an das Realitätsprinzip überwiegt ein tiefes Sicherheitsdenken mit obrigkeitsexplizitem Vertrauen auf einen starken Staat. Von ihm wird die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Befriedigung vornehmlich materieller (Konsum-)Bedürfnisse erwartet. Soziale Probleme werden bis hin zu plattem Biologismus aus der Natur der Menschen heraus zu erklären versucht. Natürliche Lebensumwelt gilt einerseits als dem Menschen

9 Dazu sowie zu grundsätzlichen Konsequenzen für die Politische Bildung vgl. Bernhard Claußen, Politisches Lernen angesichts der Veränderungen von System und Lebenswelt, in: Will Cremer/Ansgar Kelin (Hrsg.), Umbrüche in der Industriegesellschaft. Herausforderungen für die politische Bildung, Opladen 1990, S. 235–258.

10 Vgl. Helmut Klages/Hans-Jürgen Hippler/Willi Herbert (Hrsg.), Werte und Wandel. Ergebnisse und Methoden einer Forschungsstrategie, Frankfurt/M. – New York 1992.

11 Ergänzend vgl. Rudolf Günther/Gerhard Winter (Hrsg.), Umweltbewußtsein und persönliches Handeln. Der Bürger im Spannungsfeld zwischen Administration, Expertentum und sozialer Verantwortung, Weinheim–Basel 1986.

untertan zu machende Materie und wird andererseits als Reaktion auf erfahrenes Leid an der Zivilisation und im Zuge nationalistischer Zuspitzungen von Einstellungsmustern in heimatbezogenen Kategorien idealisiert und ideologisch überhöht. Unterstützung finden insbesondere politische Programme, die am herrschenden Zivilisationsmodell des Industrialismus festhalten.

- Dem *Nonkonventionalismus* mit seinen zahlreichen Zuwendungen zum – freilich entfremdeten – Lustprinzip ist zwar ein hohes Maß an Verdrossenheit gegenüber Staat und etabliertem politischen System eigen. Jedoch ist die damit verbundene postmaterialistische Orientierung lediglich Ausdruck einer idealistischen Zivilisationskritik unter Ausschöpfung wohlfahrtsstaatlicher Möglichkeiten. Natur ist schwerpunktmäßig ein Ort des Rückzugs in eine Form alternativer Lebensweise und somit romantisch verklärtes Gegenmodell zur Industriegesellschaft. Politische Aktivität erfolgt in erster Linie abseits des Institutionengefüges. Sie ist oft gleichermaßen partikular und fundamentalistisch: Ökologieorientierte Betätigung folgt persönlichem Interesse und wird zum Selbstzweck; Unterstützung findet allein darauf konzentrierte Politik.

Ein Typus mit der Fähigkeit zur produktiven Synthese zwischen konventionellen und nonkonventionellen Bedürfnissen ist demgegenüber nur schemenhaft und geringfügig vorhanden. In beständig größer werdendem Umfang findet sich jedoch facettenreich ein Typus ohne ausgeprägte Neigungen bei gleichzeitiger politischer Abstinenz und Reduktion auf ein materialistisch geprägtes Privatleben. Im Falle von Irritationen freilich tendiert er in erheblichem Maße mitläuferhaft bis aggressiv zur Sympathie mit oder gar Radikalisierung von konventionalistischen Verhaltensmodi.

Die Gefahr solcher weitreichenden Irritationen erwächst aber gerade aus den zahlreichen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Risiken der Industriegesellschaft, denen gegenüber die Politik bislang keine ausreichende Bewältigungskompetenz nachzuweisen vermag. Insbesondere in der Generation der Heranwachsenden schwindet daher das noch zu Zeiten der Fortschrittseuphorie wenigstens potentiell merkliche „optimistische, gewissermaßen ‚offensive‘ Orientierungsmuster der *Selbstverwirklichung* als Ausdruck offener Entwicklungschancen, das im politischen Kern ‚Demokratisierung‘ zum Inhalt hatte“; es wird abgelöst durch das „eher pessimistische, gewisser-

maßen ‚defensive‘ der *Selbstbehauptung* . . . gegenüber bedrängenden Risikolagen, die die Wege zur Realisierung von Lebensplänen einschränken, . . . das unversehrte (Über-)Leben in Frage stellen und im politischen Kern das Konzept der ‚Sicherheit‘ enthalten“¹².

Damit ist aber die Gefahr einer Regression auf simple Muster des Konventionalismus bis hin zur Ausbreitung rechtsextremistischer Orientierungen gegeben¹³. Zumindest aber bedeutet diese Tendenz eine Zuflucht zu Bedürfnissen, Ansichten und Verhaltensweisen, die auf eine bloße Reproduktion des Lebens hinauslaufen. Im Bereich der politisch-gesellschaftlichen Organisation des Lebens werden damit jene eindimensionalen Existenzmerkmale bekräftigt, die der Ausbeutung der Natur zugrunde liegen: das Primat der Ökonomie und der unbedingte Zweckrationalismus¹⁴. Einmal mehr droht damit eine Hintansetzung produktiver Bedürfnisse, zu denen die Humanisierung der Lebensbedingungen generell und ein ökologischer Erfordernissen angemessener Umgang mit der Natur speziell gehören.

Auch wenn sich die in einem positivistischen Sinne materialistische Daseinsorientierung nicht in Zynismus oder Sozialdarwinismus verfängt, ist sie doch Ausdruck einer simplen Handlungspragmatik. Als solcher bleibt sie partikularem Nützlichkeitsdenken verhaftet, das in der Interessenkonkurrenz auf den Eigennutz individualisierter Menschen bedacht sein muß. Naturvergessen ist es insofern, als dabei weder das Allgemeininteresse an der Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen noch ein Eigenrecht der Natur in nennenswerter Weise akzentuiert wird.

Dazu gehört, daß parallel zu den vielfältigen politischen Informationsdefiziten und Fragmentierungen des politischen Bewußtseins entweder Fragen des Umweltschutzes kaum oder zeitgeistgemäß und oberflächlich als Aspekte staatlicher Umweltpolitik präsent sind¹⁵. Auch darin reproduziert sich

12 W. Heitmeyer (Anm. 8), S. 17.

13 Vgl. Wilhelm Heitmeyer u. a., Die Bielefelder Rechts-extremismus-Studie. Erste Langzeituntersuchung zur politischen Sozialisation männlicher Jugendlicher, Weinheim-München 1992. Zu den in allen Fällen mehr oder weniger signifikanten Abweichungen der politischen Sozialisation von Mädchen und Frauen vgl. Christine Kulke, Politische Sozialisation und Geschlechterdifferenz, in: Klaus Hurrelmann/Dieter Ulich (Hrsg.), Neues Handbuch der Sozialisationsforschung, Weinheim-Basel 1991, S. 595-613.

14 Vgl. Robert Kurz, Der Kollaps der Modernisierung. Vom Zusammenbruch des Kasernensozialismus zur Krise der Weltökonomie, Frankfurt/M. 1991.

15 Exemplarische Aufschlüsse bieten Achim Hoth/Gerhard de Haan, Umweltbewußtsein bei Schülerinnen und Schülern

der Partikularismus der Politik. Sie nämlich neigt vorwiegend dazu, ökologische Probleme wenn schon nicht zu verleugnen, so doch lediglich unter Wahrung wirtschaftspolitischer Prioritäten als Aufgabenfeld neben anderen ressorthaft und damit bürokratisch zu handhaben.

2. Umriss des geläufigen Umweltbewußtseins: entpolitisierte Gesinnungsethik

Die auf Sicherheit und Bestandswahrung bedachte Handlungspragmatik aktualisiert in affirmativer Weise das *Realitätsprinzip*. Produktive Impulse der Vitalität des Lustprinzips werden dadurch vermieden. Ausgedrückt ist darin auch die durchaus „wahrgenommene Diskrepanz zwischen den Werten, die in einer Demokratie herrschen sollen, und den realisierten Werten. Es ist die klassische Diskrepanz zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit. . . . Während die Diskrepanz . . . bei eher globalen Fragestellungen von einem breiten Spektrum der jungen Generation wahrgenommen wird, bleibt die Wahrnehmung spezifischer Aushöhlung demokratischer Rechte durch den Staat und die Behörden dahinter zurück.“¹⁶

Die pragmatische Deutung des Wahrgenommenen und anhaltende Bedrohungsängste wiederum behindern eine kritische Verarbeitung und erst recht Aktivitäten, die auf eine Lösung des Widerspruchs hinauslaufen könnten. Das hat eine zweifache Konsequenz: Die damit verbundene Unterentwicklung von Partizipationskompetenzen führt zu Einbußen an Unterstützung und Kreativität auch bei der Vorbereitung und Ausgestaltung von Umweltschutzmaßnahmen. Mangelnde Praxis politischer Partizipation wiederum verringert die Aufmerksamkeit gegenüber Fragen der Umweltpolitik oder führt gar zu einer von politischen Kontexten abstrahierten und lediglich noch punktuellen Wahrnehmung von Umweltproblemen.

Zwar werden die Bedrohung durch Umweltkatastrophen und die Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen nicht vollends verleugnet. Wiederkehrende Primärerlebnisse und die massenmediale Berichterstattung, die parallel zur Verbreitung politischer Beschwichtigungen daran mehr ein Sensations- als ein Aufklärungsinteresse hat, lassen das nicht mehr zu. Allerdings greifen bei der Wahrnehmung in der Regel Interpretations- und

in Mecklenburg-Vorpommern als Voraussetzungsvariable Politischer Bildung: Ergebnisse einer Pilotstudie, in: Bernhard Claußen/Birgit Wellie (Hrsg.), Bewältigungen. Politik und Politische Bildung im vereinigten Deutschland, Hamburg 1992 (i. E.).

16 W. Heitmeyer (Anm. 8), S. 19.

Einordnungsmuster aus anderen Sozialisationskontexten, die selbst für die dabei maßgeblichen Situationen keinesfalls immer angemessen und keineswegs übertragungsfähig sind¹⁷.

Das *Umweltbewußtsein* umfaßt im wesentlichen neben einschlägigen Wertoptionen untereinander verknüpfte Meinungen, Ansichten, Vorstellungen, Bilder und Theorien zu Wissenschaft und Technik, zu Rohstoff- und Energieproblemen, zur Kernkraft sowie zu den Möglichkeiten und Grenzen des Wachstums einerseits und zur Zivilisationsgeschichte, zu Lösungsstrategien sowie Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Interventionen andererseits¹⁸. Bemerkenswert ist, daß darin meist eine anthropozentrische Sicht vorherrscht: Umwelt gilt primär als dann bedroht, wenn sie den Menschen schädigt oder wenn die Natur für seine Bedürfnisse nichts mehr hergibt. Darüber hinaus bestehen ohne strikte Abgrenzbarkeit und mit Quantitätsschwankungen wohl nebeneinander folgende Grundtypen:

- Relativ selten sind fatalistische und individualistische Deutungen, welche im drohenden ökologischen Kollaps göttlichen Willen oder unausweichliche Naturgesetze walten bzw. menschliche Einzelwesen als alleinige Instanz der Problemverursachung und -lösung sehen.
- Auch auf der Ebene des Bewußtseins verlängert sich oftmals die innergesellschaftliche „Kontroverse über die systematischen Gründe für Umweltschädigungen... in eine grundsätzliche Auseinandersetzung über die Möglichkeiten und Grenzen ihrer politischen Regulation“¹⁹. Dominant ist dabei die Betrachtung von „Umweltschäden als Ausfluß technischer Gegebenheiten“ mit der Ansicht, es seien „Probleme mit der Natur unter der gleichen Perspektive bewältigbar, nämlich als technische Probleme“²⁰. Weniger häufig ist die Überzeugung, es seien „Umweltprobleme als Folgen bestimmter gesellschaftlicher Strukturen einzuordnen“, so daß man „zum Zwecke eines umfassenden Umweltschutzes an jenen Strukturen ansetzen“ müsse²¹. Individuelle Verantwortung wird in beiden Fällen nicht in Abrede gestellt, jedoch mit unterschiedlicher Gewichtung eher sekundär bewertet.

- Keineswegs seltene Extreme sind Formen einer apokalyptischen Panik und einer Totalverdrängung. Im Gegensatz zu den anderen Typen liegt ihnen zumeist eine erhebliche psychische Labilität zugrunde. Sie hängen aber auch damit zusammen, daß die Fähigkeit zur Vermeidung von neurotischer oder psychotischer Angst zugunsten von Realangst sowie zur Ambiguitätstoleranz gegenüber Kontroversen und Konflikten gar nicht oder nur unzureichend entwickelt ist²².

Trotz zahlreicher Zusammenhänge und Übergänge ist bei alledem „nach vorliegenden empirischen Untersuchungen... davon aus(zu)gehen, daß die beiden Veränderungsbereiche – *Umweltbewußtsein als politisches Phänomen* und *Umweltbewußtsein als private Handlungsbereitschaft* – getrennte psychische Funktionen darstellen. Es sind nicht notwendigerweise diejenigen, die sich in ihrem politischen Handeln und Urteilen von Umweltgesichtspunkten besonders leiten lassen, auch gleichzeitig jene, die in ihrem privaten Lebensumfeld durch ihr eigenes Verhalten versuchen, einen Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Umwelt zu leisten. Politisches und individuelles Handeln haben offensichtlich eine unterschiedliche kausale Dynamik.“²³

Umgekehrt ist es keineswegs so, daß private Handlungsbereitschaft auf Einsichten in Erfordernisse politischer Steuerung schließen läßt. Selbst wo diese vorliegt, kann es sich, wie erwähnt, durchaus um allein systemimmanente, also nicht wirklich lösungsrelevante Anschauungen handeln. Daß sie gleichwohl mit einiger Selbstgewißheit auftreten, liegt nicht zuletzt daran, „daß die vorhandenen gesellschaftlichen, genauer: die spezifisch ökonomischen Strukturen sehr wohl ein Stückweit (aber eben nicht mehr, B. C.) Umweltschutz selbstregulierend erbringen. Unter dem gleichen Movens, das, über den Markt vermittelt, Natur in die Produktion und Reproduktion vereinnahmt, läßt sich auch Umweltschutz (in gewissen Grenzen, B. C.) marktmäßig realisieren.“²⁴

Als typische, wenn auch im Sinne einer Positivabweichung für den Bevölkerungsdurchschnitt keineswegs repräsentative Illustration für all dies mag das Ergebnis einer aktuellen Untersuchung gelten:

- „Sichtbar wurde, daß Studenten/innen den Umbruch im öffentlichen Umweltbewußtsein (An-

17 Vgl. R. Günther/G. Winter (Anm. 11), S. 37–135.

18 Vgl. Hans Kessel/Wolfgang Tischler, *Umweltbewußtsein. Ökologische Wertvorstellungen in westlichen Industrienationen*, Berlin 1984, S. 37–96.

19 Manfred Glagow, *Umweltpolitik: Allgemein*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn 1991, S. 713.

20 Ebd.

21 Ebd.

22 Zur Erläuterung dieser und anderer Befundkomplexe vgl. verschiedene Beiträge in Helmut Moser/Thomas Leithäuser (Hrsg.), *Bedrohung und Beschwichtigung. Die politische und die seelische Gestalt technischer, wirtschaftlicher und gesundheitlicher Gefährdungen*, Weinheim 1987.

23 H.-J. Fietkau (Anm. 5), S. 294.

24 M. Glagow (Anm. 19), S. 713.

fang der 70er Jahre) und vorherrschend naturwissenschaftliche Diskussionspunkte (z.B. Smog, Waldsterben etc.) aufmerksam registriert hatten. Weniger mitbedacht wurden dagegen die sozialen Ursachen der Probleme (Konsum, Mobilitätsverhalten etc.). Und am wenigsten wußten die Studenten/innen einzuschätzen, welche Bedeutung den Wahrnehmungsbedingungen, Interpretationsstrukturen und Informationsmechanismen (Medien, wissenschaftlichen Paradigmata, Erziehung etc.) für das Umweltbewußtsein zukommt.

- Möglichkeiten, die Umweltbelastungen zu reduzieren, sahen Studenten/innen vor allem in wirtschaftlichen Sanktionen, technischen Lösungen und gesetzlichen Regelungen. Dagegen wurde dem öffentlichen Bewußtsein, der Information und Erziehung weniger Bedeutung beigemessen. Die Folgen derartiger Verbotsregulierungen für eine demokratische Gesellschaft und für ihr eigenes erzieherisches wie politisches Engagement wurden anscheinend wenig mitbedacht.
- Dennoch erkannten die Befragten sich ein höheres und zukunftsorientiertes Umweltengagement sowie mehr ‚Liebe zur Umwelt‘ zu als der Öffentlichkeit und älteren Erwachsenen... Ihren eigenen Anteil an den Umweltbelastungen bewerteten Studenten/innen... als relativ gering. Auch wenn man die üblichen Selbstentlastungsmechanismen und ihre große Bereitschaft zum Recycling, zu Energieeinsparungen und zum Kauf von Bio-Produkten in Rechnung stellt, scheinen sie ihre Einbindung in die allgemeinen Sozialstrukturen mit hohem Anspruchsdenken und starker Konsumorientierung nicht realistisch wahrzunehmen.²⁵

Danach finden sich neben klassischen materialistischen Modalitäten des Umweltbewußtseins zu meist positivistischer Provenienz offensichtlich auch postmaterialistische Optionen und Deutungsweisen. Sie sind allerdings mit materialistischen Erfordernissen wenig verzahnt und sehen überdies von den materiellen Basisbedingungen der vorfindlichen Wirklichkeit und den Möglichkeiten ihrer Veränderung ab. Gerade dadurch und durch naiv-konsumentenhaft Ansprüche gegenüber dem Staat sind sie aber trotz mancherlei verbaler Bezugnahmen auf Politik faktisch entpolitisiert.

25 Klaus Schleicher, Umweltvorstellungen und -einstellungen von Studenten – Vor dem Hintergrund öffentlicher Einstellungsänderungen und eines Wandels der Umwelterziehung, in: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, 8 (1991) 2, S. 308.

Zudem entspringen sie idealistischer Gutwilligkeit und Unbekümmertheit mehr als einem den Tatsachen und ihren Hintergründen verpflichteten oder angemessenen Verantwortungsbewußtsein. Zu weiten Teilen sind sie Ausdruck einer Gesinnungsethik, wie sie auch für die Mehrzahl der vorliegenden Konzepte der Umwelterziehung ausgemacht werden kann²⁶.

III. Ökologieorientierte Bildungsarbeit auf dem Wege zum Naturstaat

Angesichts der Bedeutung von Umweltproblemen als Schlüsselprobleme für menschliches Überleben in Würde und eine dafür verantwortliche Politik wäre es überaus fatal, wollte man daraus nur ein Thema neben anderen für die Bildungsarbeit konstruieren. Tatsächlich handelt es sich um eine übergreifende, wiederkehrende und andere Lerngegenstände strukturierende oder durchdringende pädagogische bzw. andragogische Aufgabe. Gewiß ist auch, daß ökologieorientierte Bildungsarbeit nur vieldimensional und demnach fachgebietsumspannend oder -integrierend verwirklicht werden kann. Daß sie freilich im Zentrum als Politische Bildung zu gestalten ist, ergibt sich aus den Erfordernissen des Umweltschutzes und seiner Verankerung in den nicht anders als politisch beeinflussbaren sozioökonomischen Strukturen der Wirklichkeit.

Konsens findet dabei der Hinweis, daß die Beteiligung von Kompetenzen Politischer Bildung an ökologieorientierter Bildung „nicht davon ab(hängt), daß der neue Politikbereich ‚Umweltpolitik‘ zusammenhängend dargestellt wird, sondern daran, daß die Politikaspekte ‚polity‘ und ‚politics‘ in ihrer Relevanz für umweltpolitisch bedeutsame Fragestellungen vermittelt werden“²⁷. Strittig ist freilich, ob es auch unter diesen Voraussetzungen

26 Vgl. Joachim Kahlert, Alltagstheorien in der Umweltpädagogik. Eine sozialwissenschaftliche Analyse, Weinheim 1990.

27 Paul-Ludwig Weinacht, Umwelterziehung im Politischen Unterricht an Schulen, in: ders. (Hrsg.), Umwelterziehung und Politische Bildung. Beiträge zu einer umwelterorientierten politischen Bildung, Würzburg 1990, S. 23. Zum Gesamtspektrum ökologieorientierter Bildungsarbeit s. a. Jörg Calließ/Reinhold E. Lob (Hrsg.), Handbuch Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung, Bd. 2: Umwelterziehung, Düsseldorf 1987; zur Kritik des häufigen politischen Defizits vgl. Klaus-Peter Hufer, Wie politisch ist die ökologische Bildung?, in: Hessische Blätter für Volksbildung, 41 (1991) 2, S. 115–120.

mit einer Thematisierung von Umweltschutz als Politikfeld sein Bewenden haben kann bzw. welche Perspektive als Zugang zu den Problemdimensionen und zum Problemkerngehalt angemessen ist.

1. Phänomenologie des Umweltschutzes

Selbstverständlich haben Lernende einen Anspruch auf das Bekanntwerden mit den momentan vordringlichen Aufgaben des Umweltschutzes, den dazu vorliegenden kontroversen Konzepten und ihren eigenen Rechten. Exemplarische Erschließung und Vertiefung verdienen vor allem die Erörterung kurzfristig gebotener Einzelmaßnahmen, die Auseinandersetzung mit dem Verursacherprinzip und Perspektiven für internationale Regelungen insbesondere im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Hinzu kommen müssen unter anderem Beispiele für die Müllvermeidung, die Entgiftung und die Ressourcenschonung in Privathaushalten.

Im Mittelpunkt sollte dabei die umweltpolitische Grundregel stehen: „Volkswirtschaftliche Schäden, die durch Umweltbelastungen entstehen, sowie die Kosten für eine nachträgliche Beseitigung bzw. Eingrenzung der Schäden sind – nicht erst langfristig, sondern schon mittelfristig – weitaus größer als die Aufwendungen für eine rechtzeitige Vermeidung bzw. Verhütung von Schäden.“²⁸ An plausiblen Einzelfällen lassen sich mögliche Erfolge ebenso verdeutlichen wie unübersehbare Grenzen. Motivational hat das den Vorteil einer Immunisierung gegenüber sowohl der Ausbreitung von Resignation als auch voreiliger Beruhigung.

Die Hinwendung zu verbleibenden Aufgaben kann schließlich in der Vermittlung von individuellen und sozioökonomischen Faktoren den Blick auf die eigentlichen politischen Dimensionen lenken. Immer mit zu berücksichtigen ist allerdings die Reflexion der persönlichen Wahrnehmungsleistungen und der öffentlichen Problemthematisierung. Im Vergleich ihrer Mechanismen miteinander und untereinander bestehen Aussichten auf die Relativierung geläufigen Denkens.

2. Umweltpolitik im Szenario der Risikogesellschaft

Ungeachtet aller kurzfristig nötigen Maßnahmen des Umweltschutzes zum Zwecke der Abwendung akuter Schäden, ist eine nicht auf ressortspezifische und systemimmanente Behandlungsmuster reduzierte Problemsicht angezeigt: „Die Verwand-

lung der ungesehenen Nebenfolgen industrieller Produktion in globale ökologische Krisenherde ist ... gerade kein Umweltproblem, sondern eine eklatante Institutionenkrise der Industriegesellschaft mit beträchtlichem politischen Gehalt: Gefahren werden industriell erzeugt, ökonomisch externalisiert, juristisch individualisiert, naturwissenschaftlich legitimiert und politisch verharmlost. Die Schlüsselfrage lautet: Wie gewinnt dagegen eine ökologische Politik der Selbstbegrenzung Macht und Durchsetzungsfähigkeit?“²⁹

Konsequenterweise müssen diese Kernelemente der Risikogesellschaft den Fokus für ökologieorientierte Bildungsarbeit liefern³⁰. Daß dabei die Prämissen, hypothetischen und empirisch bestätigten Aussagen sowie die Konsequenzen der sozialwissenschaftlichen und allgemein-öffentlichen Debatte zur Risikozivilisation mit konträren Aussagen zu konfrontieren, auf ihre Plausibilität und methodische Stringenz zu befragen sowie hinsichtlich ihrer Interessenbezüge und Folgerungen kontrovers zu diskutieren sind, versteht sich von selbst.

Insofern es also um die Thematisierung eines Denkmodells geht, das womöglich perspektivenreich über bloße Tatbestandsaufnahmen und immer schon übliche Interpretationen hinausgeht, ist die Befürchtung völlig absurd, es würde dadurch eine Sichtweise verabsolutiert und „Umwelterziehung Politik-Verkündigung“ werden³¹. Wirklich problematisch ist demgegenüber jedwedes Verbleiben im Rahmen der These von der Technikimmanenz oder marktökonomischen Selbstregulierung ebenso wie eine simple Gegenüberstellung von Erklärungs- und Lösungsansätzen nach dem Pro-und-Contra-Verfahren. Denn dadurch wird entweder illusionärem Lösungsdenken Vorschub geleistet oder eine Gleichwertigkeit bzw. Beliebigkeit alternativer Konzepte suggeriert.

3. Ökologische Aufklärung und Verantwortungsethik

Der prüfende Umgang mit Theoremen und Programmen ist ein wichtiger Schritt zu einer rationalen Problembehandlung. Er kann zugleich entscheidend dazu beitragen, daß nicht nur Minderheitenpositionen, sondern auch aus dem laufenden öffentlichen Diskurs ausgegrenzte Ansichten von Gegenexperten und instrumentell nicht unmittel-

28 Wolfgang Hilligen, Umweltschutz, in: Hanno Drechsler/Wolfgang Hilligen/Franz Neumann (Hrsg.), Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, Baden-Baden 1989⁷, S. 684f.

29 Ulrich Beck, Einleitung, in: ders. (Anm. 2), S. 10f.

30 In diesem Sinne Bernhard Claußen, Politische Bildung in der Risikogesellschaft. Ein politologischer und fachdidaktischer Problemaufriß, in: U. Beck (Anm. 2), S. 330–356.

31 So P.-L. Weinacht (Anm. 27), S. 23.

bar verwertbare gedankliche Experimente Gehör finden. Zudem bietet er eine wenigstens minimale Gewähr dafür, daß die Ebene des bloßen Meinens verlassen werden kann und reine Gesinnungs-Gegnerschaften ebenso vermieden werden wie daraus erwachsende destruktive Polarisierungen.

Aufklärung über ökologische Probleme als Prozeß der Auseinandersetzung zu gestalten, ist auch deshalb nötig, weil es in der pluralistischen, komplexen und interessenheterogenen Gesellschaft keine Instanz gibt, die über hinreichendes Wissen oder gar absolute Wahrheiten verfügt. Tiefen- und breitenanalytische Problemorientierung bietet etliche Aussichten für die Erarbeitung eines verantwortungsethischen Umgangs mit den Sachverhalten und ihrer Bewertung. Die Kriterien dafür sind nirgends verbindlich abrufbar, sondern müssen erst noch im Diskurs erarbeitet werden. Von daher ist verständigungsorientierte Kommunikation in dreifacher Hinsicht unabdingbar: Es geht um das begreifende, nicht blindlings billigende Verstehen der ökologischen Problemgehalte, um den Austausch von sach- und fachbezogenen Informationen und Sichtweisen sowie um eine Einigung über den Herausforderungen angemessene rekonstruktive und konstruktive Zugriffsweisen³².

4. Umwelt als Rechtsgut

Spätestens mit der Eröffnung verantwortungsethischer Diskurse sind Grund und Anlaß gegeben für eine Infragestellung der bis hinein in die ausgefeiltesten umweltpolitischen Konzepte sich beständig wiederholenden Behandlung von Natur als Objekt. Anzuknüpfen ist dabei an die in der Reflexion der Risikogesellschaft bereits fundierte Problematisierung historisch überkommener Normen, Einrichtungen und Verfahrensweisen der Gesellschaft³³. Beachtenswert wird dann die Frage, ob nicht Umweltpolitik viel zu kurz greift, wenn sie lediglich als Reparaturbetrieb fungiert oder eine Technologiefolgenabschätzung im Hinblick auf ökologische, soziale und ökonomische Verträglichkeit betreibt, ohne die instrumentalistischen, profitorientierten und bedürfnisverachtenden Prinzipien des herrschenden Zivilisationskonzepts zur Disposition zu stellen.

32 Ergänzend vgl. Joachim Kahlert, Umwelterziehung zwischen Aufklärung und Simplifizierung. Bedingungen und Grenzen von Rationalität in der Umweltpolitik als Herausforderung der politischen Bildung, in: *Gegenwartskunde*, 39 (1990) 4, S. 526 ff.

33 Vgl. Peter Henkenborg, Die Unvermeidlichkeit der Moral. Ethische Herausforderungen für die politische Bildung in der Risikogesellschaft, Schwalbach 1992.

Es ist keineswegs eine Verführung zur Renitenz oder utopistischer Nonsense, wenn die Lernenden Gelegenheit erhalten, sich in grundlegende Fragen der Begründung einer verallgemeinerungsfähigen neuen Ethik einzuarbeiten, und befähigt werden, sich an den dafür nötigen öffentlichen Auseinandersetzungen auf unterschiedliche Weise beteiligen zu können. Vielmehr wird dadurch ein Zugang ermöglicht zu längst schon vorangeschrittenen Erwägungen und Debatten, die jedoch über die politischen Alltagsgeschäfte und ob ihrer Langwierigkeit bislang vom öffentlichen Bewußtsein mehr verdrängt als gepflegt werden. Solche Erwägungen und Debatten kreisen um die materiale und/oder formale Gewährleistung dessen, was als Umwelt- oder Naturstaat bezeichnet wird.

In letzter Konsequenz geht es dabei darum, der Natur eine Subjektqualität mit Anspruch auf Schutz um ihrer selbst willen zuzusprechen und zu garantieren³⁴: „Angesichts der allenthalben erkennbaren ökonomischen Wachstumsdynamik und des aus ihr erwachsenden technischen Innovationsbedarfs werden die individuellen Umwelt- und Naturschutzbemühungen auch dann immer unzureichender, wenn sie sich ständig verstärken. Überall dort, wo die Schutzfunktion gesellschaftlicher Regelungsmechanismen versagt, ist daher auch der Staat zu einer wirksamen ökologischen Protektionspolitik aufgerufen. Kraft des den zentralen Staatszweck konstituierenden Auftrages, das Leben der Bürger zu schützen und zu fördern, und kraft des ihm zur Erfüllung dieses Auftrags verliehenen Gewaltmonopols hat der Staat das Allgemeininteresse an der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen auch gegenüber individuellen Interessen durchzusetzen. Bloße Zugangs- und Nutzungsregelungen zur Verwaltung der immer knapper werdenden Naturgüter reichen jedenfalls ... nicht mehr aus. Der Staat muß seine verfassungsrechtlichen Zielvorgaben vielmehr derart verändern, daß er selbst sich im Hinblick auf sein Verhältnis zu den natürlichen Lebensgrundlagen strukturell verändert.“³⁵

Die Befähigung zur verständigungsorientierten Kommunikation in ökologischen Fragen findet darin eine ihrer wichtigsten Bewährungsproben überhaupt. Denn nicht nur sind in dem Anspruch enthaltene Selbstverständlichkeiten wirksam abzusichern und mit Leben zu füllen. Die Einzelheiten angemessener Regelungen und ihre hinreichende

34 Vgl. Michael Kloepfer (Hrsg.), *Umweltstaat*, Berlin u. a. 1989.

35 Peter Cornelius Mayer-Tasch u. a., *Politische Theorie des Verfassungsstaates. Eine Einführung*, München 1991, S. 143.

Geltendmachung sind außerdem strittig und ohne das Durchstehen von Konflikten nicht zu erwirken. Beispielsweise beginnt das mit der Frage, ob nicht vielleicht nur bereits vorhandene Staatsziele mit Hilfe von Durchführungsbestimmungen zu präzisieren sind, setzt sich fort über die Verschärfung von Rechtsvorschriften zu Staatspflichten und mündet in das Problem, ob womöglich eine Höherwertung nichtmenschlicher Lebensbereiche selbst um den Preis unvollkommenen Schutzes menschlichen Lebens zu tolerieren ist.

IV. Ökologieorientierte Bildungsarbeit als Beitrag zur umweltbewußten politischen Kultur

Selbstredend kann ökologieorientierte Bildungsarbeit ökologische Probleme nicht lösen. Sie kann aber das Erfordernis und mögliche Alternativen von Lösungen aufzeigen. Als Kontrast zur alltäglichen Sozialisation vermag sie außerdem die Betroffenen zu befähigen, sich am Ringen um bestmögliche Lösungen zu beteiligen. Schon deshalb sind fachlich-wissenschaftliche Aspekte des Umweltschutzes mit Grundsatzfragen der Demokratie zu verknüpfen.

Daß darüber andere Aspekte Politischer Bildung nicht zu vernachlässigen sind, ist offenkundig. Immerhin besteht angesichts der Sozialisierungsergebnisse die Gefahr einer Begünstigung latent autoritärer bis offen gewalttätiger (Schein-)Lösungen. Und ebenso zeigen die Notwendigkeit etwa einer Koordination des Naturschutzes als Staatsziel mit anderen Staatszielen, die Legitimation von Eingriffen in Freiheitsrechte im Interesse des neuen Staatszieles sowie die Kontrolle und Kritik aller umweltpolitischen Maßnahmen im Hinblick auf damit eventuell verbundene Rechtsbrüche, Umgehungen der Öffentlichkeit und Beschneidung von Ansprüchen der Bedürftigen auf Fürsorge, daß eine eindimensionale oder gar fundamentalistische ökologische Orientierung geradezu fatal wäre.

Der Umgang mit ökologischen Problemen muß schließlich erreichen, die Entmündigung politischer Einrichtungen durch demokratieunterlaufende Verlagerung von Entscheidungen in außeröffentliche Machtzirkel zu bremsen und umzukeh-

ren³⁶. Wenn vermittels der ökologischen Krise Ökonomie, Gesellschaft und Politik sich selbst zum Problem geworden sind, so besteht gerade darin eine Chance für die Betroffenen zu Umkehr, Neuanfang und Transformation der Gegenwart in eine bessere Zukunft³⁷.

Neben Irritation und Orientierungsverlust sind nämlich Krisenerscheinungen im klassischen emanzipatorischen Sinne auch Antriebskraft für die Überwindung von Befangenheiten in Verblendungen, Vorurteilen und Ängsten. Sie allerdings entfaltet sich nicht automatisch, wird aber begünstigt durch Hilfestellungen, wie sie im kommunikativen Geschehen von Bildungsveranstaltungen möglich sind.

Neueste Untersuchungen bestätigen, daß insbesondere Heranwachsende durch entsprechende Angebote für ökologische Probleme interessiert, gefahrenbewußt, besorgt gemacht, handlungswillig und für solide Sacharbeit gewonnen werden können³⁸. Wenn einerseits als ausgemacht gelten kann, daß gezielte Betätigung beispielsweise in der Ökologiebewegung eine Vielzahl von demokratiefreundlichen politischen Lernprozessen bewirkt³⁹, so muß es auch darauf ankommen, angeleitete politische Lernprozesse zum Nutzen der Umwelt praktisch folgenreich werden zu lassen.

Dazu bedarf es keineswegs aktionistischer Methodenvarianten. Es genügt bereits, ökologieorientierte Bildung im besonderen und Politische Bildung im allgemeinen so zu verwirklichen, daß darin Begegnungen mit Betroffenen und den Trägerinnen und Trägern von Entscheidungen von diskursivem Rang möglich werden. Bildungsarbeit bleibt dann nicht abstrakt, sondern greift ohne Preisgabe der für sie nötigen Distanz mittelbar in Prozesse der politischen Kultur ein.

36 Vertiefend vgl. Carl Böhret, Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen 1990.

37 Lesenswerte Überlegungen dazu finden sich bei Thomas Jahn, Krise als gesellschaftliche Erfahrungsform. Umriss eines sozial-ökologischen Gesellschaftskonzepts, Frankfurt/M. 1991.

38 Vgl. auch zu einigen Konkretisierungen ökologieorientierter Bildungsarbeit Klaus Waldmann (Hrsg.), Umweltbewußtsein und ökologische Bildung. Eine explorative Studie zum Umweltbewußtsein Jugendlicher und Beiträge zur Konzeption und Praxis ökologischer Bildung, Opladen 1992.

39 Vgl. Wolfgang Beer, Lernen in ökologischen Initiativgruppen, in: Hessische Blätter für Volksbildung, 41 (1991) 2, S. 110-114; ausführlicher ders., Ökologische Aktion und ökologisches Lernen. Erfahrungen und Modelle für die politische Bildung, Opladen 1982, insbesondere S. 23-135.

Klaus Zimmermann: Umweltpolitische Perspektiven in den neuen Ländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39-40/92, S. 3-13

Mit dem Einigungsvertrag der beiden deutschen Staaten wurde auch das Ziel einer Umweltunion in Deutschland postuliert in dem Sinne, daß spätestens im Jahre 2000 die neuen Länder zumindest die Umweltqualität der alten Länder der Bundesrepublik aufweisen sollten. Diese Forderung ist nicht so problemlos, wie sie auf den ersten Blick anmutet: Es läßt sich zeigen, daß eine empirische Schätzung der Nutzen, die die ostdeutschen Mitbürger diesem Ziel zumessen, eine solche Forderung keineswegs als so „optimal“ erscheinen lassen muß. Das heißt aber keineswegs, daß nicht Sofortmaßnahmen am Platze wären, um die katastrophale Umweltsituation in den neuen Ländern zu verbessern.

Es ist aber zu prüfen, ob das westdeutsche Angebot an Umweltpolitik für die neuen Länder wirklich den Präferenzen der ostdeutschen Bürger entspricht, wenn sie selbst über die Verwendung der Finanzmittel entscheiden könnten. Für den Moment führt diese Prüfung zur Entwarnung. Die Sofortmaßnahmen der Bundesregierung entsprechen im großen und ganzen den Präferenzen und Prioritäten der ostdeutschen Bevölkerung, jedoch ergeben sich auch Hinweise, daß darüber hinausgehende Maßnahmen z. Z. jedenfalls von den Ostdeutschen als „Luxus“ empfunden werden könnten. Ob sich dies mittelfristig ändern wird, ist zweifelhaft, da dies von der ökonomischen und sozialen Entwicklung abhängt – und nicht nur dieses Faktum weist einmal mehr auf die Effizienzgewinne einer „Republik der Regionen“ hin.

Horst Zilleßen/Thomas W. J. Barbian: Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39-40/92, S. 14-23

Die umweltpolitischen Entscheidungsprobleme in hochentwickelten Industriestaaten nehmen an Komplexität zu, die Akzeptanz von parlamentarisch oder administrativ getroffenen Entscheidungen nimmt hingegen ab. Angesichts der Tatsache, daß nach dem gegenwärtigen Stand der politischen Erkenntnisse keine Alternative zur repräsentativen Demokratie in Sicht ist, stellt sich die Frage, ob und wie die bisherigen traditionellen Entscheidungsverfahren zu verbessern sind, damit die repräsentative Demokratie auch in Zukunft ihren eigenen Ansprüchen gerecht zu werden vermag.

Zu diesem Problem existiert eine Vielzahl internationaler Antworten und Ansätze. Insbesondere die verschiedenen Arten der in den USA entwickelten sogenannten Alternative-Dispute-Resolution-Verfahren versprechen ein hohes Problemlösungspotential auch für die europäischen Länder. Durch einen kalkulierten Verfahrensablauf kann eine zu treffende Entscheidung umfassend und unter Einschluß aller betroffenen Gruppen vorbereitet werden. Die Qualität einer derart getroffenen Entscheidung erhöht die Wahrscheinlichkeit eines zügigen und unbehelligt von Gerichtsverfahren verlaufenden Vollzugs. Die Grundidee dieser im Text beschriebenen Verfahren besteht darin, eine gemeinsame Problemlösung zu suchen und dabei (auch) mit Hilfe von Dritten möglichst Vorteile für alle Beteiligten zu realisieren. Dies ist, gemessen an den traditionellen Entscheidungsabläufen, ungewohnt, vor dem Hintergrund der umweltpolitischen Krise aber eine Chance, die auch in der Bundesrepublik Deutschland unbedingt ergriffen werden sollte.

Hans-Joachim Fietkau/Helmut Weidner: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39-40/92, S. 24-34

Die traditionellen Instrumente der Umweltpolitik und die Verfahrensweisen bei umweltrelevanten Planungen folgen in ihren Grundstrukturen und in praktischen Durchführungsformen einem staatszentrierten Weltbild. Es basiert auf vordergründigen Vorstellungen fachlicher Rationalität und hoheitlicher Neutralität. Dieses Verständnis ist jedoch brüchig geworden.

Allgemeine politikwissenschaftliche Überlegungen, praktische Erfahrungen mit Umweltpolitik und Umweltplanung sowie die zunehmend erkennbaren Grenzen der Steuerbarkeit drängender Problemfelder (z. B. die Abfallproblematik in der Bundesrepublik Deutschland) auf der Grundlage naturwissenschaftlich-technischer Expertisen haben neue, konsensorientierte Politikprozesse mit Verhandlungscharakter in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt.

Mit verhandlungsorientierten Problemlösungsprozessen, insbesondere mit Mediationsverfahren, liegen ermutigende Erfahrungen aus dem Ausland vor. In Mediationsverfahren wird unter Einschaltung eines neutralen Vermittlers und unter Beteiligung möglichst aller relevanten Akteure in einem Problemfeld versucht, außerhalb der üblichen, hoch verrechtlichten und öffentlich wenig akzeptierten Entscheidungsprozesse konsensuale Problemlösungen zu entwickeln.

In der Bundesrepublik Deutschland liegen bislang nur wenig Erfahrungen mit Mediationsverfahren vor. Entsprechend ist die Diskussion über sie im wissenschaftlichen Raum wesentlich durch spekulative und normative Argumentationen gekennzeichnet. Durch die wissenschaftliche Begleitung eines laufenden Mediationsverfahrens zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss durch eine interdisziplinäre Forschergruppe des Wissenschaftszentrums Berlin wird erstmals in der Bundesrepublik ein Mediationsverfahren im Bereich der Umweltpolitik hinreichend systematisch beschreibbar. Obgleich sich dieses Verfahren erst in seiner Anfangsphase befindet, kann es bereits jetzt als eine sozialwissenschaftlich und politisch interessante Innovation gelten.

Bernhard Claßen: Umweltschutz, politisches Lernen und ökologieorientierte Bildungsarbeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39-40/92, S. 35-43

Ökologieorientierte Bildungsarbeit gewinnt ihre Kerninhalte aus den politischen Dimensionen des Umweltschutzes. Sie muß sich aber auch der Lernvoraussetzungen ihrer Adressatinnen und Adressaten vergewissern. Für sie gilt die These von einem doppelten Sozialisationsdefizit: umweltvergessene Handlungspragmatik als Ergebnis politischen Lernens und entpolitisierte Gesinnungsethik als Kennzeichen des erworbenen Umweltbewußtseins. Im Interesse eines Ausgleichs dieses Defizits muß ökologieorientierte Bildungsarbeit den Lernenden Zugänge zu den Phänomenen des Umweltschutzes verschaffen, im Kontext von Überlegungen zur Risikogesellschaft die sozioökonomischen und politischen Krisenmomente des ökologischen Konflikts ausloten, mit aufklärerischen Bemühungen zur Erarbeitung einer verantwortungsethischen Perspektive befähigen und auf die Beteiligung an Auseinandersetzungen um die Würdigung der Subjektqualität der Natur vorbereiten. Als Element der politischen Kultur ist ökologieorientierte Bildungsarbeit somit gleichermaßen Instrument des Umweltschutzes und Instanz der Kritik der Umweltpolitik.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis

nur **25,- DM**

zuzügl. Versandkosten pro Jahrgang



neu

1991

Jetzt bestellen!

*Frühere Jahrgänge sind
inzwischen leider vergriffen!*



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell- **Das Parlament** , Vertriebsabteilung
Adresse: Fleischstraße 62 – 65, D-5500 Trier