

Im Südwesten nichts Neues

Ein Rückblick auf WZB-Forschung über diskursive Konfliktlösung

Helmut Weidner

Der Konflikt um das Bahnprojekt „Stuttgart 21“ hat bundesweit das Interesse an alternativen politischen Streitregelungsverfahren geweckt. Man habe gelernt, „dass unsere üblichen Planungs- und Verwaltungsverfahren an ihre Grenzen stoßen“, sagte beispielsweise der baden-württembergische Ministerpräsident Stefan Mappus. Große Erwartungen richten sich nunmehr auf eine erweiterte Bürgerbeteiligung in dialogisch-kooperativen Verfahren – wieder einmal: Schon vor rund 20 Jahren hatten solche Verfahren einen kleinen Boom erlebt, als gegen nahezu alle umweltrelevanten Großprojekte heftig protestiert wurde. Das WZB war damals unter den ersten Forschungseinrichtungen in Deutschland, die Voraussetzungen und Möglichkeiten solcher Verfahren mit Blick auf die Weiterentwicklung der demokratischen Institutionen systematisch untersuchten.

Sogenannte alternative Konfliktregelungsverfahren zur Vermeidung oder Bewältigung von politischen Konflikten um großtechnische Anlagen, Infrastrukturmaßnahmen und Risikotechnologien erlebten in Deutschland Ende der 1980er Jahre einen Aufschwung. Die konventionellen Verwaltungsverfahren und die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung konnten die Konflikte nicht lösen – sie galten vielmehr als Teil des Problems. Deshalb richtete sich das Interesse besonders auf Verfahren, die ein größeres Spektrum zivilgesellschaftlicher Interessen abdeckten, in denen breiter und intensiver debattiert und verhandelt werden konnte und ein fairer Verfahrensablauf gewährleistet wurde. Diese Anforderungen schienen die in den USA erfolgreich eingesetzten Mediationsverfahren aufs Beste zu erfüllen. Darunter werden Verhandlungsverfahren zur Regelung von Konflikten verstanden. An ihnen nehmen meist mehrere Vertreter unterschiedlicher (interessierter, zuständiger oder betroffener) Gruppen und Institutionen (Stakeholder) freiwillig teil. Ziel ist, in einem fairen, direkten und diskursiven Kommunikationsprozess Differenzen gemeinsam zu erkunden, Handlungsspielräume auszuloten und zu einer Lösung in Form einer Vereinbarung zu kommen, die möglichst von allen Teilnehmern entwickelt und getragen wird. Ein neutraler Mediator, eine Mediatorin oder ein Mediationsteam unterstützt diesen Prozess. Deren Hauptaufgabe ist die Gestaltung und Betreuung eines fairen Verfahrensablaufs.

Inwieweit diese Erwartungen realistisch und was zentrale Erfolgsbedingungen waren, darüber wurde viel und mit den unterschiedlichsten Ergebnissen spekuliert. Sahen etwa die einen in den Verfahren einen Königsweg zur Demokratisierung staatlicher Entscheidungsprozesse, beschworen die anderen die Gefahr endloser Diskurse und eines mit Protestgruppen „paktierenden Staates“.

Die damalige WZB-Abteilung Normbildung und Umwelt (später Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke) unter der Leitung von Wolfgang van den Daele entschied, den offensichtlichen Trend zum kooperativen, verhandelnden Staat (heute spricht man von Governance) und seine Instrumente systematisch-empirisch zu untersuchen und legte den Forschungsschwerpunkt auf diskursive Verfahren politischer Konfliktregelung. Hierzu wurden unter anderem zwei Verfahren zur Bearbeitung von Umweltkonflikten modellhaft eingerichtet und jeweils von einem interdisziplinären Forscherteam begleitend untersucht: (1) ein Mediationsverfahren zu einem Abfallwirtschaftskonzept, dessen strittigster Punkt eine geplante Müllverbrennungsanlage war, und (2) ein moderiertes Verfahren zur Technikfolgenabschätzung des Einsatzes von Gentechnologie in der

Summary: Many people were disappointed by the outcome of the arbitration proceedings concerning the highly controversial railway project Stuttgart 21. Looking at the results of earlier major WZB research projects on alternative dispute resolution, this does not come as a surprise. A reviewing of key results of these projects shows why it is illusionary to expect discursive procedures to come up with solutions that satisfy all parties involved and why they nonetheless can create democratic benefits.

Kurzgefasst: Der Ausgang des Schlichtungsverfahrens zum heftig umstrittenen Bahnprojekt Stuttgart 21 hat viele enttäuscht. Das ist nicht überraschend vor dem Erfahrungshintergrund früherer umfassender Forschungsprojekte des WZB zu politischen Diskurs- und Verhandlungsverfahren. Ein Rückblick auf die zentralen Forschungsergebnisse zeigt, warum allseits zufriedenstellende Konfliktlösungen illusionär sind – und gleichwohl demokratischer Mehrwert entstehen kann.

Pflanzenzüchtung. Beides waren hoch strittige Themen, die breiten Widerstand mobilisierten und als Fundamentalkonflikte stilisiert weder verhandlungs- noch kompromissfähig schienen.

Mit diesen vom Bundesforschungsministerium geförderten Projekten, deren Ausgang nicht vorhersehbar war, wurde politisches und wissenschaftliches Neuland betreten: Nicht zuvor und auch nicht danach sind in Deutschland Mediations- und Diskursverfahren zu Umweltkonflikten in diesem Umfang und mit vergleichbarem Aufwand sozialwissenschaftlich untersucht worden (rund 5 Jahre Projektlaufzeit, interdisziplinäre Forschungsteams mit bis zu 10 Personen). Eine Spezialität der Projekte bestand in der teilnehmenden Beobachtung, die einen tiefen Einblick in die Binnenkommunikation der (zeitweilig über 60) Verfahrensteilnehmer und -teilnehmerinnen gewährte, die ansonsten für Außenstehende nicht einsehbar ist. Im Gentechnikprojekt moderierten und strukturierten WZB-Forscher die Diskurse; dies oblag im Abfallwirtschaftsprojekt dem Mediator. Alle Sitzungen wurden auf Band aufgezeichnet, zusätzlich gab es schriftliche Befragungen. Bei der Mediation nahm das Forscherteam an den Vorbereitungsgesprächen und an den Treffen des Mediators mit ausgewählten Akteuren im Rahmen seiner Shuttle-Diplomatie teil. Darüber hinaus fanden in allen Herkunftsinstitutionen der Teilnehmer und in wichtigen Organisationen der Region (etwa Presse, Industrie- und Handelskammer) Interviews statt, um die Wechselwirkungen des nicht öffentlichen Verfahrens mit der „Außenwelt“ zu erfassen. Empfan- den die Teilnehmer (einschließlich Mediator) die ständige Präsenz der Wissen- schaftler anfangs als störend, schwanden diese Irritationen im Verfahrensablauf weitgehend dahin. Dieser dichte Zugang zu den Akteuren war primär dadurch möglich, dass das WZB von nahezu allen Streitparteien als neutrale wissenschaft- liche Einrichtung anerkannt wurde.

Literatur

van den Daele, Wolfgang (Hg.): *Diskurs und Governance. Abschlussbericht der Forschungsabteilung „Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke“*. WZB Discussion Paper SP IV 2005–103. Berlin: WZB 2005 (hierin eine umfas- sende Veröffentlichungsliste).

van den Daele, Wolfgang: *Soziale Integ- ration durch Argumentieren. Aus dem Innenleben deliberativer Verfahren. WZB-Abschiedsvorlesung 30. September 2005. WZB-Vorlesungen 15*. Berlin: WZB 2006.

van den Daele, Wolfgang/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öf- fentlicher Meinungsbildung und diskur- siver Verfahren. WZB-Jahrbuch 1996*. Berlin: edition sigma 1996.

Fietkau, Hans-Joachim: *Psychologie der Mediation*. 2. Auflage. Berlin: edition sig- ma 2001.

Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut: *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktrege- lungsverfahren*. Berlin: edition sigma 1998.

Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (Hg.): *Statuskonferenz „Alternative Kon- flikt-regelungsverfahren bei der Pla- nung und Implementation großtechni- scher Anlagen“*, 17.–18.11.1995. WZB Discussion Paper FS II 96–301. Berlin: WZB 1996.

Weidner, Helmut (Ed.): *Alternative Dis- pute Resolution in Environmental Con- flicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin: edition sigma 1998.

Parallel zu den WZB-Projekten und besonders danach kam es zu einer Welle wei- terer Diskursverfahren, verbunden mit einem Anstieg der sozialwissenschaftli- chen Forschung hierzu. Mitte der 1990er Jahre wurden bereits rund 50 Media- tions- oder ähnliche Verfahren gezählt, in Europa hatte Deutschland in dieser Politikinnovation die Nase vorn. Bezieht man die Erfahrungen mit Mediation im Ausland (insbesondere in den USA) ein, gibt es seit längerem einen soliden Grundstock an theoretisch-methodischem und praxeologischem Wissen.

Wäre er mehr genutzt worden, hätte es vielleicht weniger demokratietheoreti- sche Spekulationen über das Stuttgarter Schlichtungsverfahren gegeben und weniger Enttäuschung über die Ergebnisse. Das Verfahren selbst ist vor dem Hintergrund der WZB-Erfahrungen, der dramatischen (und dramatisierten) Ere- ignisse im Problemfeld sowie angesichts der großen öffentlichen Aufmerksamkeit und des starken Zeitdrucks als sensationell gut organisiert und umgesetzt einzustufen. Es hat offensichtlich politische Lerneffekte gegeben; in der Sache wurden wichtige Verbesserungen erreicht.

Eine konsensuale Konfliktlösung gab es hingegen nicht – und sie wäre nach aller bisherigen Erfahrung auch sehr unwahrscheinlich gewesen. Tiefgreifende Diffe- renzen über die gesellschaftliche Entwicklung (Modernisierungskonflikte) las- sen sich in aller Regel nicht durch den zwanglosen Zwang guter Argumente auf- lösen, die in künstlich hergestellten (quasi virtuellen) Diskursräumen erzeugt wurden. Die in den Verfahren erzielten Lerneffekte, Einsichten und Kompromisse treffen anschließend auf die Gravitationskräfte des politischen Normalprozes- ses, der ja nicht vom Verfahren kontrolliert wird. Die Ergebnisse werden nun politisch-strategisch verarbeitet und „eingebettet“. Das war in den meisten grö- ßeren Mediationsverfahren der Fall und auch in Stuttgart. Die zeitweilige Ent- kopplung öffentlicher Argumentation von politisch-strategischen Rücksichten und Gruppenloyalitäten endete mit dem Verfahrensabschluss – und die Konflikt- mobilisierung ging weiter, immerhin auf niedrigerem Aggressionsniveau.

Der Druck, strategisch zu handeln und zu argumentieren, lastet fatalerweise be- sonders stark auf den Akteuren, die für eine konsensuale Konfliktregelung zent- ral sind: So steht beispielsweise hinter der Vertreterin einer NGO meist eine Or- ganisation, die auf ihre Mitglieder und Unterstützer Rücksicht nehmen muss und ihre programmatischen, strategischen oder ökonomischen Ziele nicht wegen

konträrer „guter Argumente“ aufgeben will, die im Diskurs erzeugt wurden; der parteipolitische Verfahrensvertreter ist zumeist in ein etabliertes politökonomisch-ideologisches Netzwerk eingebunden, das sich nicht einfach durch neue verfahrenintern produzierte Argumente und Einsichten zerreißen lässt; und die Verwaltungsvertreterin befreit die Verfahrensbeteiligung nicht von den Pflichten, nach bestehendem Recht und Gesetz zu handeln und zugleich irgendwie ein meist auch bestehendes Verwaltungsinteresse im Blick zu behalten.

Welchen Diskussionsstand die Verfahrensbeteiligten unter diesen Bedingungen auch immer erreicht haben mögen: Die Letztentscheidung obliegt den zuständigen politisch-administrativen Institutionen, die sich nun mit den Mediationsergebnissen förmlich arrangieren müssen. Und alles steht im Schatten des Rechtswegs, den jeder Berechtigte beschreiten kann, egal wie hoch der Konsens in der Mediation war. Die externe Determination von Verfahren zu Großkonflikten ist demzufolge so stark, dass rundum erfolgreiche Verfahren eher unwahrscheinlich sind. Sie sind im Übrigen auch nicht billig zu haben. Denn zu den monetären Kosten kommen noch die Belastungen durch Zeitaufwand, schwierige Überzeugungsarbeit sowie mögliche Imageverluste. Das betrifft vor allem NGOs, deren Unterstützer häufig eine harte, eher kompromisslose Haltung erwarten.

Ungeachtet dieser schwierigen Bedingungen zeigen die Erfahrungen einschließlich des Stuttgarter Falls, dass in wohlorganisierten Verfahren diskursiver Mehrwert von politisch-praktischer Bedeutung erzeugt wird: Strittige Entscheidungen und ihre Gründe werden transparenter, die Konsequenzen konträrer Positionen klarer, die Defizite institutionalisierter Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse werden deutlicher thematisiert, politisch wie öffentlich. Sofern diese Erkenntnisse nicht ignoriert werden, können auch nicht erfolgreiche Verfahren zu Rationalitäts- und Legitimitätsgewinnen von politisch-administrativen Entscheidungen beitragen, auch bei zukünftigen Entscheidungsprozessen.

Man sollte die nachhaltige Wirkung solcher Erfahrungen aber nicht überschätzen: Ob sie tatsächlich relevante politisch-institutionelle Änderungen auslösen, durch die etwa zivilgesellschaftliche Akteure und Argumente bei öffentlichen Großprojekten stärker berücksichtigt werden, oder ob die gegenwärtige Leidenschaft für partizipativ-diskursive Verfahren nur ein Strohfeuer ist, hängt eher vom allgemeinen gesellschaftlichen Politisierungsdruck ab. Nicht zweckfreie Einsicht, sondern ein hohes Maß politischer Kosten – durch Wählerwechsel bis zu Investitionsblockaden – lässt Akteure des politisch-administrativen Systems üblicherweise auf „Politisierung von unten“ mit partizipativer Öffnung reagieren. Ohne den „Druck der Straße“ hätte es auch das Stuttgarter Verfahren und seine politisch-institutionellen Denkanstöße nicht gegeben.



[Foto: David Ausserhofer]

Helmut Weidner, Politologe, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Transnationale Konflikte und internationale Institutionen und seit 1978 am WZB. Von 1989 bis 2006 forschte er unter anderem über Umweltpolitik und alternative Konfliktregelungsverfahren. Zurzeit arbeitet er primär über Klimapolitik und globale (Verteilungs-)Gerechtigkeit. weidner@wzb.eu