

## Mediationsverfahren „Abfallwirtschaftsprogramm Berlin“

### Hintergrund und Ablauf

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hatte am 6. Juni 1996 beschlossen, aufgrund des Inkrafttretens des Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetzes (Krw-/AbfG) das geltende Abfallwirtschaftsprogramm von 1994 zu überprüfen und zu aktualisieren. Bestandteil dieses Beschlusses war die Aufforderung an den Senat, zur Bearbeitung des Abfallwirtschaftsprogramms und des Abfallentsorgungsplans für Berlin ein Mediationsverfahren durchzuführen. Um die Voraussetzungen für die Durchführung des Mediationsverfahrens abzuklären, forderte das Abgeordnetenhaus eine vorläufige Kontaktaufnahme mit den "relevanten Problembeteiligten" sowie eine gemeinsame Vorbereitung des Verfahrens mit den interessierten Gruppierungen.

In dem Verfahren ging es um folgendes Problem. Das Abgeordnetenhaus ging von der Erwartung aus, dass durch die Umsetzung des Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetzes die in Berlin zu entsorgende Müllmenge sich reduzieren würde - mit entsprechenden Folgen für die abfallwirtschaftlichen Planungen und Maßnahmen. Strittig waren in der Abfallpolitik in Berlin vor allem die folgenden Fragen:

1. Welche Müllmenge ist in Berlin im Jahr 2005 zu erwarten?
2. Wie viele Anlagen zur Abfallbeseitigung werden in Berlin benötigt und vor allem welche Art von Anlagen sind in Zukunft erforderlich?
3. Wie sind die beiden unterschiedlichen Arten der Abfallbehandlung (mechanisch-biologische und thermische) ökologisch zu bewerten?
4. Ist eine Genehmigung einer nicht experimentellen Anlage zur mechanisch-biologischen Behandlung von Abfall für die dauerhafte Entsorgung gem. Ziffer 2.4 der Technischen Anleitung Siedlungsabfall (TASi) rechtlich tragfähig? (Viele Experten sagen, dass ab dem Jahr 2005 nach der TASi nur die Müllverbrennung rechtlich zulässig sei.)

Im Mediationsverfahren sind diese und andere Fragen mit großer Intensität und hohem Engagement auf allen Seiten diskutiert worden. In zwölf Sitzungen des Forums "Abfallwirtschaftsprogramm Berlin" als dem zentralen Gremium und sieben Arbeitskreissitzungen wurde von April bis Dezember 1997 versucht, Antworten und Problemlösungen zu erarbeiten.

Die Tätigkeit des Forums kann in sechs Abschnitte gegliedert werden:

Abschnitt	Verhandlungsgegenstand	Forumssitzungen
1. Abschluss der Vorbereitungsphase und Problemorientierung	Zielsetzung und Ablauf des Verfahrens, Geschäftsordnung, Arbeitsgruppen, Verhandlungsthemen	1. Sitzung
2. Grundlagen und Voraussetzungen des Abfallwirtschaftsprogramms	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Bevölkerungsentwicklung, rechtlicher Rahmen, Vermeidungsstrategien	2. - 4. Sitzung
3. Grundfragen der Mediation und des aktuellen Verfahrens	Struktur und Prinzipien von Mediation, Darstellung der konkreten Positionen und Interessen der einzelnen Gruppen	5. + 6. Sitzung
4. Diskussion des Gutachtens	Umgang mit den Ergebnissen des Gutachtens, Darstellung und Diskussion des Gutachtens	7. - 9. Sitzung
5. Folgerungen für das Abfallwirtschaftsprogramm	Darstellung und Diskussion von Abfallwirtschaftskonzepten der Umweltverbände, der Bürgerinitiativen und der Entsorger	10. + 11. Sitzung
6. Verabschiedung der schriftlichen Übereinkunft	8 Konsens- und 7 Dissenspunkte über das Abfallwirtschaftsprogramm und den Abfallentsorgungsplan, Abschlussberichte der beiden Seiten "Umwelt" und "Wirtschaft", vergleichende Zusammenfassung der Kernaussagen in den beiden Abschlussberichten	12. Sitzung

## Aufbau und Beteiligte

Die Vorbereitung und Durchführung dieses Mediationsverfahrens erfolgte in zwei von einander getrennten Schritten. Mit der Vorbereitung beauftragte der Senator für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie auf der Grundlage des Abgeordnetenhausbeschlusses das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Unter der Leitung von Dr. Fietkau vom WZB gelangten die Teilnehmer, einschließlich der Mitarbeiter des WZB zwischen 45 und 47 Personen, in drei Plenums- und mehreren Arbeitskreissitzungen im Oktober und November 1996 sowie im Januar 1997 zu folgenden Ergebnissen: Auf der ersten Sitzung wurde der zu bearbeitende Themenkatalog für das Mediationsverfahren festgelegt. Auf der zweiten Sitzung wurden der Teilnehmerkreis und das Stimmrecht festgeschrieben sowie die inhaltlichen Schwerpunkte eines von der Senatsverwaltung in Auftrag zu gebenden Gutachtens über den Status Quo der Abfallpolitik in Berlin sowie über die zu erwartende mengenmäßige Entwicklung im Abfallbereich bis zum Jahre 2005 definiert. Ferner wurden Vorschläge für die Auswahl des Mediators zusammengestellt. (Die zur weiteren Bearbeitung der Mediatorenauswahl eingesetzte Arbeitsgruppe einigte sich Anfang Dezember 1996 auf vier Personen, die um ein Angebot gebeten werden sollten. Auf der Grundlage der Angebote beauftragte dann die Senatsverwaltung die

MEDIATOR GmbH mit der Durchführung des Verfahrens.) Die dritte Vorbereitungssitzung konzentrierte sich auf das Selbstverständnis des Mediationsverfahrens und führte schließlich zu Grundregeln für dessen Durchführung, die später in die Geschäftsordnung des Verfahrens eingeflossen sind.

Das entscheidende Gremium des Verfahrens war das Mediationsforum, dem 22 Konfliktparteien mit Stimmrecht sowie eine später hinzugekommene Konfliktpartei und je ein Vertreter von vier politischen Parteien, von zwei Senatsverwaltungen, des zuständigen Ministeriums in Brandenburg, von drei Bezirksämtern und des Rates der Bürgermeister von Berlin angehörten. Das ergab eine potentielle Gesamtzahl von 63 Teilnehmern, von denen 22 stimmberechtigt sein sollten, wobei letzteres aber nur bei Verfahrensfragen eine Rolle spielte.

Es wurden zwei Arbeitskreise gebildet, von denen der eine Kriterien für die Beurteilung der vorgeschlagenen Problemlösungen entwickeln und der andere die Themen für die Forumssitzungen festlegte und vorbereiten sollte. Es konnten nicht mehr Arbeitskreise gebildet werden, da die Vertreter der Umweltgruppen und Bürgerinitiativen nicht von der Sinnhaftigkeit einer solchen Arbeitsteilung zu überzeugen waren.

Ein wichtiges Strukturelement des Verfahrens, das für die Durchführung eines so komplexen Verfahrens sich als unerlässlich erwies, war das Koordinierungs- und Bürgerbüro vor Ort, das als permanente Anlaufstelle und Kommunikationsdrehscheibe für alle Beteiligten diente und unverzüglich reagieren konnte, wenn im Lauf der politischen Ereignisse um die Abfallpolitik in Berlin unerwartet neue Probleme auftauchten.

## **Besonderheiten**

Die Aufteilung des Verfahrens in zwei voneinander getrennte Phasen der Vorbereitung der Durchführung war sehr ungewöhnlich und hatte für das Mediationsverfahren wichtigen Folgerungen: Einerseits konnte dadurch erreicht werden, dass trotz anfänglichen Misstrauens auf Grund gescheiterter Versuche mit dem Verfahren der Mediation in der Abfallpolitik von Berlin alle angesprochenen Personen und Organisationen sich zur Mitarbeit bereit erklärten. Andererseits beanspruchten diese aber auch in ihrer Gesamtheit, an dem Mediationsverfahren angemessen beteiligt zu werden, was dieses aufgrund der großen Zahl der Beteiligten erheblich belastet und in seinen Erfolgchancen beeinträchtigt hat.

Auch die Beziehungsgeschichte der Teilnehmer hat im vorliegenden Fall über das gesamte Verfahren hinweg eine wesentliche Rolle gespielt und wohl entscheidend dazu beigetragen, dass konsensorientierte Arbeitsformen und ein kooperativer Arbeitsstil sich nicht in der für Mediationsverfahren üblichen Weise entwickeln konnten. Viele der an dem aktuellen Verfahren beteiligten Personen kannten sich aus öffentlichen Auseinandersetzungen und vorausgegangenen Mediationsverfahren oder Foren. Ungeachtet der Frage der Richtigkeit der jeweiligen Wahrnehmungen und der Berechtigung der mit den Vorerfahrungen begründeten Vorwürfen haben diese dazu beigetragen, dass jede Konfliktpartei Fehlinformationen, Misstrauen und Verletzungen durch die andere Seite beklagte. Dies belastete nicht nur das Verhältnis zwischen den am Verfahren beteiligten Vertretern von Umweltgruppen einerseits und von Wirtschaftsunternehmen sowie Organisationen der Wirtschaft andererseits, sondern vor allem auch die Beziehungen der Mitglieder von Umweltverbänden und -organisationen untereinander. Zwar waren auch die Beziehungen der Vertreter von Wirtschaftsinteressen untereinander nicht

spannungsfrei und ebensowenig deren Verhältnis zu den Vertretern der Senatsverwaltung; aber es war doch wohl vor allem das mit vorausgegangenem Erfahrungen begründete Misstrauen auf der "Umweltseite", das den Ablauf des Mediationsverfahrens nachhaltig bestimmt hat.

## Ergebnisse

Angesichts der dargestellten Ausgangssituation war nicht zu erwarten, dass das Mediationsverfahren mit einem einmütigen Beschluss zu den zwei zentralen Punkten enden würde: den zu erwartenden Abfallmengen und den zur Abfallentsorgung benötigten Anlagen. Hier konnten sich die Vertreter der Umweltgruppen und der Wirtschaft nur darauf verständigen, unterschiedliche Mengenprognosen und voneinander abweichende Entsorgungskonzepte zu präsentieren. Dieser Dissens hat auch dazu geführt, dass die beiden Seiten "Umwelt" und "Wirtschaft" sich nur auf eine gemeinsame Gliederung für ihre jeweiligen abschließenden Berichte einigen konnten, sich aber nicht dazu bereit fanden, einen gemeinsamen Bericht vorzulegen.

1. Auf der Basis eines Entwurfs der MEDIATOR GmbH ist es aber gelungen, acht Konsense und sieben Dissense über das Abfallwirtschaftsprogramm und den Abfallentsorgungsplan herauszuarbeiten. Auf der letzten Sitzung am 17. Dezember 1997 ist daher einmütig ein Abschlussbericht verabschiedet worden, der folgende Abschnitte umfasst: I. Vorwort; II. Konsense und Dissense aus dem Mediationsverfahren über das Abfallwirtschaftsprogramm und den Abfallentsorgungsplan; III. Vergleichende Zusammenfassung der Kernaussagen in den beiden Abschlussberichten; IV. Abschlussberichte der Gruppen.
2. Der Bericht zeigt insbesondere mit den gefundenen Konsensen, dass über die nach wie vor bestehenden erheblichen Meinungsunterschiede hinaus durch das Mediationsverfahren Wege für die Abfallpolitik in Berlin deutlich geworden sind, die alle Beteiligten gemeinsam gehen können. Es lässt sich deutlich erkennen, dass die verschiedenen Gruppen zunehmend mehr bereit waren, die Interessen der jeweils anderen Beteiligten anzuerkennen und in den eigenen Konzepten zu berücksichtigen.

Jenseits der genannten inhaltlichen Aspekte sind zwei weitere Ergebnisse des Verfahrens festzuhalten. Das erste betrifft die Einstellung der Teilnehmer zum Verfahren selbst, die sich im Laufe der Zeit sichtbar geändert hat. Nachdem es zunächst mitunter als bloße Zeitverschwendung oder Akzeptanzbeschaffung seitens der Politik und der Verwaltung kritisiert wurde, sprachen sich später fast alle Teilnehmer für das Verfahren aus, da es eine deutlich größere Transparenz und bessere Mitsprachemöglichkeit eröffnet habe als ein klassisches Verwaltungsverfahren. Das zweite Ergebnis ist darin zu sehen, dass das Verhältnis der Teilnehmer zueinander sich positiv verändert hat. Das eingangs erwähnte Misstrauen ist zwar nicht völlig verschwunden, aber die verschiedenen Gruppierungen gehen inzwischen viel offener miteinander um und akzeptieren weitaus eher die unterschiedlichen und oft auch kontroversen Interessenlagen, als das zu Beginn des Verfahrens der Fall war. Da mit dem Mediationsverfahren weder die Abfallpolitik in Berlin noch die Zusammenarbeit der am Verfahren beteiligten Akteure an ein Ende gelangt ist, kann dieses Ergebnis durchaus als politisch bedeutsam eingestuft werden.