

Sozialdemokratischer Pressedienst

Chefredakteur:
Helmut G. Schmidt
Verantwortlich: Rudolf Schwinn

Telefon: (0228) 9 15 20-0
Telefax: 9 86 846 pbbn d
Telefax: 9 15 20-12

Inhalt

Inge Stehr und Michael Müller
MdB zum Mediationsverfahren:
Neue Formen der Ver-
ständigung bei ökologisch-
ökonomischen Zielkonflikten.
Seite 1

Karl Diller MdB zu der Be-
hauptung von Bundesfinanz-
minister Theo Waigel über den
"Beitrag der BA zum Ost-West-
Transfer": Rechenkünstler
Theo Waigel.
Seite 4

Walter Edenhofer zu Angriffen
der Konservativen auf den So-
zialstaat: Ende des Sozial-
staates?

48. Jahrgang / 138

23. Juli 1993

Neue Formen der Verständigung bei ökologisch - ökonomischen Zielkonflikten Das Mediationsverfahren

Von Inge Stehr

Wissenschaftliche Referentin bei der SPD-Bundestagsfraktion
und

Michael Müller MdB

Umweltpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

1. Planungs- und Genehmigungsverfahren sind eine Dienstleistung des Staates, die in der modernen und pluralistischen Industriegesellschaft so ausgestaltet sein muß, daß die schwierige Balance zwischen
 - wirtschaftlichen und innovativen Interessen des Investors,
 - den Interessen der Gesellschaft an einer Verbesserung der Umweltqualität und
 - den demokratischen Prinzipien einer angemessenen Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit möglichst sachgerecht und gleichzeitig zügig gelingt.

Während unbestritten ist, daß Planungs- und Genehmigungsverfahren in der Regel zu sachgerechten Entscheidungen geführt haben, ist die Dauer dieser Verfahren in die öffentliche Kritik geraten. Unbeschadet der Tatsache, daß die Mehrzahl der Verfahren in angemessenen Zeiträumen abgewickelt wird, muß gleichwohl dafür Sorge getragen werden, daß die Verfahrensdauer auch beim "verbleibenden Rest" deutlich verkürzt wird. Eine Reihe von Verfahren dauert zu lange. Sie sind den Investoren unzumutbar und für den Standort Bundesrepublik Deutschland nicht vertretbar.

Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes macht die Frage nach Qualität, Dauer und Berechenbarkeit der Verfahren noch wichtiger. Angesichts der Freizügigkeit im Waren- und Kapitalverkehr wird die Standortentscheidung des Unternehmens zwischen den einzelnen EG-Staaten in Zukunft noch sehr viel stärker zugunsten der Staaten ausfallen, in denen Entscheidungen kalkulierbar, gerichtsrest, zügig und mit ausreichender Akzeptanz umgesetzt werden können.

Verlag, Redaktion und Druck:
Sozialdemokratischer Pressedienst GmbH
Heussallee 2-10, Pressehaus I/217
5300 Bonn 1, Postfach 12 04 08

Erscheint täglich von Montag bis Freitag.
Bezug nur im Abonnement. Preis DM 82,50
inkl. zuzügl. MwSt und Versand.

Veröffentlicht online
auf dem Internet-Portal
www.spd.de



Keine Industriegesellschaft kann sich im Wildwuchs entwickeln, sondern nur im Rahmen zeitgemäßer und effizienter Regulierungen. Diese müssen so gestaltet sein, daß sie die Kreativität des Einzelnen motivieren und gleichzeitig offen sind gegenüber neuen Anforderungen. Planungs- und Genehmigungsverfahren sind ein Teil dieser gesellschaftlichen Regulierungen, die von Zeit zu Zeit auf ihre Leistungsfähigkeit hin für Antragsteller, Bürger und Verwaltungen überprüft werden müssen.

Eine Auswertung vorliegender Untersuchungen zeigt:

- o Akzeptanzschaffende beziehungsweise akzeptanzverbessernde Maßnahmen sind von erheblicher Bedeutung für die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Der Bürger spielt in Planungs- und Genehmigungsverfahren eine zentrale Rolle: indem er sein Wissen, seine Interessen und seine Anregungen möglichst frühzeitig in den Planungs- und Genehmigungsprozeß einbringt, schafft er überhaupt erst die Voraussetzung für sozialverträgliche Entscheidungen.
 - o Die Art der Beteiligung des Bürgers ist entscheidend für die Akzeptanz. Die Gestaltung der Mitwirkung ist deshalb ein wesentlicher Beitrag, um der wachsenden Staats- und Politikverdrossenheit entgegenzusteuern. Den Bürger als scheinbaren "Störfaktor" aus dem Planungs- und Genehmigungsverfahren möglichst herauszuhalten, wäre dagegen kontraproduktiv und ist mit einer auf Konsens angelegten Demokratie nicht vereinbar.
2. Der SPD-Bundestagsfraktion steht als Leitbild der kooperative Staat vor Augen, der keine Erzwingungs- sondern eine Integrationstrategie widerstreitender Interessen verfolgt. Jedes Unternehmen braucht Planungssicherheit bei Investitionsentscheidungen. Dies ist umso besser zu erreichen, je früher alle - gegebenenfalls strittigen - Interessen gezwungen werden, an einen Tisch zu kommen. Akzeptanz ist die beste Voraussetzung für die Rechtssicherheit von Verwaltungsentscheidungen.

Eine bloße Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, bei der lediglich real existierende Streitigkeiten in nachfolgende Gerichtsverfahren verlagert werden, wäre kein tragfähiger Weg. Er würde im Gegenteil die Unsicherheiten vergrößern und die Verfahren durch vermehrte gerichtliche Auseinandersetzungen tendenziell verlängern.

An dieser Stelle sollen nicht die Möglichkeiten zur Modernisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren diskutiert werden, die durch Änderungen der Strukturen und Kompetenzen der Verwaltung sowie durch Auslagerung von einzelnen Aufgabenbereichen an sachverständige private Institute und Treuhandbüros erzielt werden können. Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen soll das aus den USA kommende Partizipations-Instrument des Mediationsverfahrens stehen, d.h. aktive Konfliktvermittlung in der Umweltpolitik.

In der Bundesrepublik gibt es bisher einige Mediationsverfahren, in denen sachlich und politisch bedeutsame Konfliktfälle behandelt wurden und die sich z.T. noch in der Realisierungsphase befinden. Es ist bedauerlich, daß von den Verfahren zur Standortsuche, die unter Einschluß von Mediationsverfahren abgelaufen sind, bisher noch kein erfolgreicher Abschluß vorliegt.

Über die leider gescheiterten Bielefelder Versuche, für gesellschaftlich umstrittene Abfallbehandlungsanlagen einen Standort zu finden, resümieren deshalb Gaßner, Holzner und Lahl 1992: "Die Bielefelder Beispiele zeigen aber auch, daß es massive Interessen an der Beibehaltung der herkömmlichen öffentlich-rechtlichen Verfahren gibt. Nur darf sich derjenige, der gegen neue Instrumente votiert, nicht darüber beklagen, daß sich die Verfahrensabläufe im Dissens über Jahre hinziehen".

3. Mediation ist ein Verfahren zur Konfliktbewältigung bei der Planung und Ansedlung oder Sanierung von umweltbedeutsamen Vorhaben. In schwierigen Konfliktlagen wird von allen Beteiligten ein Mittler gesucht, von dem alle Parteien überzeugt sind, daß dieser keine eigenen Interessen in das Verfahren einbringt. Notwendig ist, daß sich alle Beteiligten auf ein bestimmtes Verfahren verständigen und alle Beteiligten zur Kompromißbereitschaft fähig sind.

So lange Antragsteller davon überzeugt sind, ihr Projekt ohne Abstriche auch gegen Widerstand sicher durchbringen zu können, werden sie ebenso wenig für ein Mediationsverfahren geeignet sein,

wie Bürgerinitiativen, die davon ausgehen, hinhaltender Widerstand würde doch noch die Null-Option, d.h. das Scheitern des Projekts insgesamt, ermöglichen. Anders ausgedrückt: Allen Beteiligten muß die Möglichkeit einer Gewinner-Gewinner-Situation realistisch erscheinen, bei der nicht nur der Vorteil des einen der Nachteil des anderen sein muß, sondern beide gewinnen können.

Polkisch hat ein solches Verfahren große Vorzüge, setzt es doch den mündigen, konfliktbereiten, aber auch verständigungsbereiten Bürger voraus. Im Idealfall

- sind alle Beteiligten in der Lage, ihre Interessen darzustellen und nicht nur Positionen zu verkünden (Zum Beispiel die Bürgerposition "Ich will diese Anlage nicht in meiner Nachbarschaft haben" kann auch heißen: Ich will keinen zusätzlichen Verkehr, keine Lärmbelästigung und zusätzliche Luftverschmutzung. Es geht dann oft nicht um die Anlage, sondern das Interesse ist darauf gerichtet, zusätzliche Belästigungen zu vermeiden. Letzteres kann im Mediationsverfahren durch Auflagen verhindert werden. Mögliches Ergebnis: Die Anlage wird gebaut, die Interessen des Bürgers bleiben dennoch gewahrt);
- sind die Beteiligten darauf ausgerichtet, Ergebnisse zu erzielen, mit denen alle leben können. So geht es nicht um Sieg/Niederlage;
- Erkennen alle Beteiligten wechselseitig ihre Interessenlage an, nicht jedoch die Positionen. Diese sind verhandelbar.

Natürlich ist dieser Idealfall selten gegeben. Vor dem Hintergrund von strukturellen Mängeln des Verwaltungs- und Umweltordnungsrechts erhoffen sich die Beteiligten von einer konfrontatorischen Strategie in der Regel für sich selbst doch noch mehr Gewinn.

4. Bei einer Anhörung der Arbeitsgruppe Umwelt der SPD-Bundestagsfraktion Ende Juni 1993 berichtete der frühere Hamburger Umweltsenator Jörg Kuhbler, daß er seinen Versuch der aktiven Konfliktvermittlung in Zusammenhang mit der geplanten Autobahn A 20 (Lübeck-Stralsund) heute mit sehr gemischten Gefühlen sieht. Entscheidender struktureller Mangel seines Vermittlungsauftrages war, daß die Autobahn A 20 als Projekt der schleswig-holsteinischen Landesregierung von vornherein nicht kompromißfähig war. Damit fehlte eine entscheidende Bedingung für ein erfolgreiches Verfahren. Das Mediationsverfahren drohte so zur "gehobenen Kunst der Überredung" der betroffenen Bürger zu werden. Der tatsächliche Ausgang des Verfahrens hat zu großer Verbitterung auf Seiten der Bürgerinitiativen geführt, für die das Instrument der Mediation auf absehbare Zeit diskreditiert sein dürfte.

Professor Dr. Horst Zilleßen plädierte nachhaltig für dieses Instrument, das jetzt von Berlin und Brandenburg erneut eingesetzt werden wird, um einen Standort für den neuen Berliner Großflughafen zu finden. Zilleßen hat sich als Vermittler zur Verfügung gestellt.

In der Anhörung wurde auch die komplizierte Rolle der Umweltverbände im Mediationsverfahren deutlich. Umweltpolitisch insgesamt sinnvolle Vorhaben, wie Kompostierungsanlagen oder Schienentrassen, werden "vor Ort" trotzdem als erhebliche Beeinträchtigung und umweltpolitische Belastung gesehen. In einem solchen Konflikt müssen Umweltverbände bisweilen ihre "Seelen spalten", wenn sie von ihren örtlichen Verbänden zur Ablehnung von ganzen Projekten aufgefordert werden, jedoch lediglich Milderungen der ökologischen Auswirkungen vor Ort durchsetzbar erscheinen.

Vor einer gesetzlichen Verankerung des Instruments der Mediation wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt gewarnt. Der Vorteil des heutigen, noch nicht gesicherten Zustands liege in der Offenheit des Verfahrens. Bindende Erfahrungen müßten erst noch gesammelt werden.

5. Während der Vorteil für die Bürger offensichtlich ist - sie können ihre Interessen mit völlig neuem Gewicht einbringen - erhebt sich die Frage, warum sollten eigentlich Verwaltungen und Antragsteller dieses noch unübersichtliche Neuland des Mediationsverfahrens betreten? Besteht doch die Gefahr, daß selbst umfassendes Entgegenkommen gegenüber den Teilnehmern von Mediationsverfahren nicht ausschließt, daß ein betroffener Bürger, der nicht am Tisch sitzt, den Klageweg wie ehemals beschreitet - mit allen Konsequenzen für aufschiebende Wirkung und Verfahrensverzögerung.

Der Vorteil liegt darin, daß das Mediationsverfahren das nachfolgende Gerichtsverfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit "wasserdicht" macht und "vorbestimmt". Nach einem Mediationsverfahren getroffene Verwaltungsentscheidungen dürften in jeder Hinsicht bezüglich des Ermessensspielraumes als sorgfältig und damit als hieb- und stichfest angesehen werden. Die Gefahr langwieriger Gerichtsverfahren würde damit relativ gering.

6. Natürlich ist das Mediationsverfahren kein Allheilmittel zur Modernisierung der Planungs- und Genehmigungsverfahren im Umweltbereich. Modernisierung heißt auch, nach Wegen zu suchen, die das Eigeninteresse des Anlagenbetreibers am wirksamen Vollzug stärken und zugleich Möglichkeiten zur Selbstüberwachung von Anlagenemissionen und Anlagensicherheit zu suchen. In einem solchen Umfeld erhalten die Verfahren der aktiven Konfliktvermittlung einen völlig neuen Stellenwert. Weitere Ansatzpunkte zur Modernisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Umweltbereich sind:

- Die Vorgabe sehr ehrgeiziger präziser Emissions-Eckwerte, statt technischer Detaillösung und Vorgaben für Sicherheitssysteme;
- Anreize zur Selbstüberwachung und Selbstkontrolle. Hierzu gehören Offenlegungspflichten für Emissionsdaten;
- Befristungen der Genehmigung, wobei das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für eine Vernachlässigung von Sicherheitsvorschriften oder umweltpolitische Auflagen zu detaillierten Darlegungspflichten für die Anlagenbetreiber führen müßten, einschließlich wirksamer Sanktionen bis hin zur Konsequenz der möglichen Anlagenstilllegung;
- Steuerliche oder andere Anreize an die Unternehmen zur steten Unterbietung der umweltrelevanten Genehmigungswerte;

Es gibt kein Wundermittel zur Lösung des Konflikts zwischen ehrgeizigen Umweltansprüchen und sehr raschen, möglichst billigen Genehmigungsverfahren für industrielle Anlagenbetreiber. Aus vielen kleinen Steinchen formt sich das Mosaik. Dabei werden wir Sozialdemokraten nicht auf die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger und Ihre selbstbewusste Einbindung in Konfliktvermittlungsverfahren verzichten. Partizipation ist eine wichtige Produktivkraft zur Bewältigung der großen Zukunftsaufgaben.

(-/23. Juli 1993/ks/ks)

Rechenkünstler Theo Waigel

Zu der Behauptung von Bundesfinanzminister Theo Waigel über den "Beitrag der BA zum Ost-West-Transfer"

Von Karl Diller MdB

Wegen seiner chaotischen Finanzpolitik hat Bundesfinanzminister Theo Waigel den Abgeordneten von CDU/CSU und FDP mit Datum vom 12. Juli 1993 "für die parlamentarische Arbeit in der Sommerpause ein Argumentationspapier" zur Verfügung stellen müssen.

Auf Seite 2 können so die KollegInnen und Kollegen Erstaunliches erfahren:

"Die Bundesanstalt für Arbeit leistet in diesem Jahr keinen Ost-West-Transfer aus den Beiträgen."

In der Tat: Von Ost nach West floß bisher und wird auch künftig nicht so leicht ein finanzieller Transfer, schon gar nicht aus Beiträgen, möglich sein.

Aber selbst wenn er den finanziellen Transfer von West nach Ost meinen sollte, so sind doch erhebliche Zweifel an den Waigel'schen Rechenkünsten angebracht. Dem jetzt beschlossenen Nachtragshaushalt der BA ist jedenfalls auf den Seiten 6 und 7 unter der Überschrift "Übersicht" zu entnehmen:

Einnahmen im Osten:	9,4 Milliarden DM Beiträge
	<u>2,2 Milliarden DM Sonstiges</u>
	11,6 Milliarden DM
Ausgaben im Osten:	48,2 Milliarden DM
<hr/>	
Fehlbetrag mithin:	36,6 Milliarden DM

Bei der Abfassung seiner "Argumentationshilfe" fehlte Bundesfinanzminister Theo Waigel anscheinend die Übersicht.

Auch wenn man den Bundeszuschuß von 18 Milliarden DM in Rechnung stellt, bleibt immer noch ein notwendiger West-Ost-Transfer von 18,6 Milliarden DM.

Ob Waigel seine "Argumentationshilfe" berichtigt? Gelegenheit, seine Rechenkünste darzulegen, gibt ihm jedenfalls die nachfolgend abgedruckte Anfrage.

Dank welcher Rechenkünste - unterstellt, er meint West-Ost-Transfer, wenn er von Ost-West-Transfer schreibt - kommt der Bundesminister der Finanzen in seinem Brief vom 12. Juli 1993 an die CDU/CSU- und FDP-MdB's zu der Behauptung:

"Die Bundesanstalt für Arbeit leistet in diesem Jahr keinen Ost-West-Transfer aus den Beiträgen. Die Transferleistungen der Bundesanstalt werden auf circa 18 Milliarden DM geschätzt. Genau dieser Betrag aber ist über das Defizit und den Bundeszuschuß steuerfinanziert."

wo doch dem jetzt beschlossenen Nachtragshaushalt der BA zu entnehmen ist, daß den Einnahmen im Osten (Beiträge 9,4 Milliarden DM, sonstige 2,2 Milliarden DM) von 11,6 Milliarden Ausgaben im Osten von 48,2 Milliarden DM gegenüberstehen, mithin - nach Abzug der 18 Milliarden DM Bundeszuschuß - noch ein Nettotransfer von 18,6 Milliarden DM aus Einnahmen der BA im Westen zu verzeichnen ist?

(-/23.7.1993/vo-he/ks)

Ende des Sozialstaates?

Von Walter Edenhofer
Leiter des Arbeitnehmerreferats beim SPD-Parteivorstand

Wenn heute vom Umbau des Sozialstaates gesprochen wird, steht vor allem die Finanzierung des sozialen Sicherungssystems im Vordergrund. Eines der großen Probleme sind die Kosten wachsender Arbeitslosigkeit. Sie zwingen zu einer Strukturreform in der Arbeitsförderung, wie sie von der SPD vorgeschlagen wird. Häufig geht die Diskussion um den Sozialstaat jedoch über Finanzierungsfragen hinaus. Er wird dann verdächtigt, für die andauernde Wirtschafts- und Beschäftigungskrise mitverantwortlich zu sein. Hohe Sozialleistungen, Löhne und Lohnnebenkosten werden für die Arbeitslosigkeit und die Finanzierungskrise des Staates mitverantwortlich gemacht. Bei dieser Art Sozialstaatskritik geht es nicht mehr nur um Finanzierungsfragen, hier geht es um einen ordnungspolitischen Angriff auf das Sozialstaatsprinzip schlechthin. Dabei ergeben sich bemerkenswerte Allianzen zwischen der Regierung und der Wirtschaft. Die Koalitionsfraktionen betreiben eine Konsolidierung der Staatsfinanzen vor allem auf Kosten der Sozialleistungen, während Vertreter der Wirtschaft längere Arbeitszeiten, Einkommensminderungen, Abbau des Kündigungsschutzes und die Deregulierung in der Tarifautonomie fordern.

Die Grundidee sozialstaatlicher Orientierung, wie sie in Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes festgelegt ist, und das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft haben sich im Vergleich mit der Wirtschafts- und Sozialordnung, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg in der DDR entstanden ist, zweifellos als das erfolgreichere Modell erwiesen und in der früheren Bundesrepublik zu einem relativ hohen Lebensstandard der Bevölkerung geführt. Von einer gerechten Einkommensteilnahme der Arbeitnehmer am Wirtschaftsaufschwung kann dennoch keine Rede sein. Nach der vom DGB-Bundesvorstand vorgelegten Untersuchung haben sich die Gewinne aus Unternehmertätigkeit und Vermögen allein im Zeitraum von 1975 bis 1992 im Vergleich zu den Arbeitnehmereinkommen explosionsartig entwickelt: Während die reale Nettolohn- und -gehaltssumme in Westdeutschland 1992 nur um 10,5 v.H. über dem Stand von 1982 lag, waren die realen Nettogewinne aus Unternehmertätigkeit und Vermögen 1992 um 123 v.H. höher als 1982. Die Brutto Lohnquote, d.h. der Anteil der Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen, ist im gleichen Zeitraum von 76,9 v.H. auf 71,7 v.H. zurückgegangen. Es ist daher einseitig, unredlich und wahrheitswidrig, die hohen Lohnkosten zu kritisieren, ohne sie in den Zusammenhang mit der in den 80er Jahren erfolgten Gewinnexplosion zu stellen.

Das Programm der sozialen Marktwirtschaft und des Sozialstaates war in der früheren Bundesrepublik Deutschland immer auch eine Antwort auf das Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell der DDR. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und dem Sieg der Marktwirtschaft sind Forderungen nach einer konservativen Wende in der Sozialpolitik nicht mehr zu überhören. Offensichtlich wird damit eine neue Umverteilungsrunde zu Lasten der Arbeitnehmer eingeläutet. Da Zuwächse nicht mehr zu verteilen sind, soll die Umverteilung von unten nach oben durch Sozialabbau und Einkommensminderungen finanziert werden. Nach den Erfahrungen in den Vereinten Staaten und in Großbritannien mit Deregulierung und Privatisierung der Wirtschaft kann nur dringend davor gewarnt werden, den Sozialstaat Deutschland und seine Erfolge durch eine kapitalistische Gegenreformation leichtfertig aufs Spiel zu setzen. Die gesellschaftspolitischen Grundziele, nämlich persönliche und politische Freiheit, wirtschaftlicher Wohlstand des einzelnen und der Gesellschaft, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit, sozialer Friede und Demokratie sind durch eine andere Wirtschafts- und Sozialordnung nicht zu haben.

(-/23.7.1993/ho/ks)

Sozial- demokraten über die Welt, in der wir leben



Rainer Burchardt,
Werner Knobbe
Björn Engholm
Die Geschichte
einer gescheiterten
Hoffnung
Gebunden mit
Schutzumschlag
DM 38,-/sPr. 39,-
SS 297,-



Willy Brandt:
Die SPIEGEL-
Gespräche
1959-1992
Herausgegeben von
Erich Böhme und
Klaus Wirgen
Mit einem Vorwort
von Rudolf Augstein
528 Seiten mit
15 Abbildungen
Gebunden mit
Schutzumschlag
DM 49,80/sPr. 49,80
SS 389,-



Annemarie Renger
**Ein politisches
Leben**
Erinnerungen
352 Seiten
Gebunden mit
Schutzumschlag
DM 42,-/sPr. 42,-
SS 328,-



Edzard Reuter
**Horizonte der
Wirtschaft**
Über die
Herausforderungen
unserer Zeit
303 Seiten
Gebunden mit
Schutzumschlag
DM 42,-/sPr. 42,-
SS 328,-

DVA