

26.04.2016

Berichtsteil „Zum Umgang mit Konflikten“

Mit Änderungen im Lichte der Online-Konsultation

1 Grundsätze für den Umgang mit Konflikten im partizipativen Suchverfahren

1.1 Konsenssuche im konfliktreichen Raum

Das vorgeschlagene partizipative Suchverfahren betritt in zentralen Fragen gesellschaftlicher Politik Neuland. Es bearbeitet ein hoch komplexes
5 Thema mit einer über viele Jahrzehnte hinweg konfliktreichen Vorgeschichte und dem Ziel, eine in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragene Lösung zu finden, die letztlich auch von den unmittelbar Betroffenen toleriert werden kann.

Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn alle Parteien nicht nur fair
10 und vorbehaltlos am gesamten Verfahren beteiligt werden, sondern wenn bei diesen auch die Bereitschaft besteht, sich auf eine neue gesellschaftliche Konfliktkultur einzulassen, die vergangene Konflikte nicht ignoriert und neu entstehende Konflikte stets thematisiert, sich dabei aber stets an dem Prinzip einer konstruktiven Konfliktbearbeitung orientiert
15 und den Fokus auf das gemeinsame Ziel einer weitgehend konsensualen und gesellschaftlich tragfähigen Lösung nicht aus den Augen verliert.

Dazu braucht es ein partizipatives Suchverfahren, das an anderer Stelle des Berichtes ausführlich dargelegt wird.

Der Umgang mit alten und neuen Konflikten in allen Phasen dieses partizipativen Suchverfahrens wird dabei zum entscheidenden Prüfstein für die Akzeptanz der Notwendigkeit eines Ergebnisses sowie die Toleranz des Ergebnisses selbst sein. Dies ist der Kommission bewusst und aus diesem Grunde legt sie ihre Anforderungen an den Umgang mit Konflikten im Verfahren hier umfassend dar.

1.2 Konsens als Verfahrensziel

Das Ziel des partizipativen Suchverfahrens ist eine generationenfeste Lösung in einem maximalen gesellschaftlichen Konsens. Absoluter gesellschaftlicher Konsens ist insbesondere in dieser Frage ein utopisches Ziel. Unser Bestreben ist deshalb, einen stabilen Konsens zu erarbeiten, der weitest mögliche Kreise der Gesellschaft umfasst und so robust ist, dass es zu keinen nachhaltigen gesellschaftlichen Verwerfungen kommt.

[Dabei ist der Umgang mit und die Wertschätzung der Position gerade auch kritischer Gruppen ein wichtiger Prüfstein für die Ernsthaftigkeit des Verfahrens. Denn gerade eine Reflexion grundlegender Kritik kann das Verfahren nachhaltig verbessern. Ein gutes Konflikt- und damit Qualitätsmanagement der Partizipation hilft dem Beteiligungssystem dabei, Lernfähigkeit zu beweisen. Dies setzt permanente Beteiligungsangebote auch an kritische Gruppen voraus. Allerdings erfordert dies auch deren Beteiligungs- oder zumindest Dialogbereitschaft.]

Insbesondere den Betroffenen im Umfeld des ausgewählten Standortes muss dabei unsere Aufmerksamkeit gelten. Ihnen ist durch Information und Beteiligung an der Willensbildung die Möglichkeit zu geben, das Ergebnis des Verfahrens mitzutragen bzw. zu tolerieren. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass Konflikten mit Betroffenen größte Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

[Betroffene sind aber auch die Anwohner der aktuellen Zwischenlager – und sie werden dies noch über einen langen Zeitraum hinweg sein. Ihre Erfahrungen sind wertvoll für das partizipative Suchverfahren, das gut

beraten ist, den Dialog mit diesen Betroffenen im partizipativen Suchverfahren offen und wertschätzend weiter zu pflegen.]

Der Umgang mit diesen Konflikten wird entscheidend für die Akzeptanz bzw. Toleranz und Nachhaltigkeit der gefundenen Lösung sein.

- 5 Das Verfahren selbst wird stets auf Konsense hinarbeiten müssen, aber weitgehend vom Umgang mit unterschiedlichen Konflikten geprägt sein. Der Charakter des partizipativen Suchverfahrens wird deshalb zugleich (und in unterschiedlichen Phasen unterschiedlich intensiv) mediativ, verhandelnd und gestaltend sein. In der konkreten Ausgestaltung wird
10 der jeweilige Verfahrenscharakter entsprechende Berücksichtigung erfahren.

1.3 Konflikte als Treiber des Verfahrens

- Der Umgang mit dem Paradoxon, dass ein Verfahren den Konsens sucht, aber von Konflikten getrieben ist, wird das gesamte partizipative Suchverfahren prägen. Dies stellt besondere Herausforderungen an Träger
15 und Gestalter des Suchverfahrens. Einerseits gilt es beim Design des Prozess unproduktive Konflikte zu vermeiden, andererseits Konflikte als wesentliches Klärungselement zu berücksichtigen.

- Da Konflikte in einem über Jahrzehnte andauernden Verfahren nicht alle absehbar sind, können wir das Verfahren selbst nicht in allen Einzelheiten zu Beginn definieren und unabhängig von allen möglicherweise entstehenden und heute nicht planbaren Konflikten abarbeiten. Wir können
20 aber die Grundlagen und Strukturen schaffen, die eine faire Konfliktkultur gewährleisten, welche von Träger, Gremien und Beteiligten einen wertschätzenden Umgang erwarten kann und darf.

- 25 Dazu bedarf es eines spezifischen, robusten aber auch lernenden Prozessdesigns, das die Erfahrungen im Suchverfahren, aber auch in anderen Beteiligungsverfahren auswertet, berücksichtigt und entsprechende

Anpassungen vornimmt. Eine wesentliche Rolle wird hier ein professionelles Konfliktmanagement spielen, wie es im Berichtsteil zur Bürgerbeteiligung vorgestellt wird.

Häufig werden Konflikte als Störungen und Risiken in Beteiligungsverfahren wahrgenommen. Auch in unserem Fall können sie Verzögerungen, zusätzlichen Aufwand und sogar Rücksprünge auslösen. Es ist von großer Wichtigkeit, dass sie dennoch nicht als Störung, sondern im Gegenteil auch als potentielle Treiber zur Klärung wichtiger Fragen, als potentielle Beiträge zur Verbesserung der Ergebnisse und deren Akzeptanz, als Vorbereiter konsensfähiger Entscheidungen und damit als unverzichtbare Bestandteile eines gelingenden Verfahrens gesehen werden. [Konflikte, die anerkannt werden und an deren Lösung gemeinsam gearbeitet wird, können so für robuste, weil nicht rücksprunggefährdete, Verfahrensfortschritte sorgen und die nächsten Phasen des partizipativen Suchverfahrens gelingender ausgestalten. Deshalb sollte die Partizipation in der nächsten Phase jeweils intensiv in der vorherigen Phase erörtert und gemeinsam von Verfahrensträger und Beteiligten geklärt werden.]

1.4 Konfliktbearbeitung

Konfliktbearbeitung bedeutet daher immer auch Flexibilität und Anpassungsfähigkeit. Für ein Verfahren, dass unseren diesbezüglichen Ansprüchen gerecht und über einen so langen Zeitraum durchgeführt wird, sind diese Eigenschaften deshalb in besonderem Maßstab gefordert.

1.4.1 Konflikthorizont des Verfahrens

Der grundsätzlich aktive, bejahende Umgang mit Konflikten im partizipativen Suchverfahren meint nicht, dass automatisch jeder Konflikt, der von Akteuren im Verfahren thematisiert wird, auch innerhalb des Verfahrens bearbeitet oder gar gelöst werden muss.

Es kann durchaus Konflikte geben, die keinen inhaltlichen Bezug zum Ziel des Verfahrens haben, die mit dem Ziel eines Scheiterns des Verfahrens forciert werden oder die im Verfahren nicht lösbar sind.

Die Frage, welche Konflikte im Verfahren bearbeitet werden – der so genannte Konflikthorizont – ist deshalb sehr sensibel und von großer Bedeutung für die Akzeptanz des Verfahrens und dessen Ergebnisse. Hierzu machen wir im Folgenden konkrete Vorschläge.

1.4.2 Neutrales Konfliktmanagement

Die Definition des Konflikthorizontes und insbesondere dessen praktische Anwendung darf im partizipativen Suchverfahren aus Gründen der Akzeptanz nicht allein dem Träger übertragen werden. Es braucht hierzu eine als neutral anerkannte Instanz¹.

Dabei gilt grundsätzlich: Jeder im Verfahren auftretende Konflikt wird thematisiert und in einem transparenten Verfahren unter Einbeziehung der Beteiligten lokalisiert und in den o.g. Konflikthorizont eingeordnet.

1.4.3 Verfahrensrelevanz

Wenn ein signifikanter Teil der Beteiligten einen Konflikt als verfahrensrelevant begreift, findet eine möglichst konsensuale Verortung innerhalb der nachfolgend aufgeführten drei möglichen Kategorien statt:

1. Lös- bzw. deeskalierbar im Verfahren
2. Verfahrensrelevant, aber nicht im Verfahren lös- bzw. deeskalierbar
3. Nicht verfahrensrelevant

¹ Hierzu ist ein Vorschlag in der AG1 Öffentlichkeitsbeteiligung zu erarbeiten. Denkbar wäre, diese Funktion im Nationalen Begleitgremium, einer eventuellen Partizipationsstiftung oder bei einem von dieser beauftragten neutralen Dienstleister zu verorten.

Konflikte, die der ersten Gruppe zuzuordnen sind, bedürfen einer Bearbeitung im Verfahren. Konflikte der zweiten Gruppe können eine gemeinsame Positionierung der Verfahrensbeteiligten anregen. Sie werden in jedem Fall im Verfahren thematisiert und intensiv beobachtet. Konflikte der dritten Gruppe werden durch die eingangs erwähnte Konfliktmanagementinstanz (KMI) beobachtet und bei Bedarf im Verfahren aufgerufen.

1.4.4 Permanente Konfliktlokalisierung

Verfahrensrelevante Konflikte sind nicht in allen Fällen bereits zum Beginn des Gesamtverfahrens oder einzelner Phasen bekannt. Sie können auch erst im Laufe des Verfahrens entstehen, sie können eskalieren, de-
10 eskalieren, in ihrer Bedeutung für das Verfahren gewinnen oder verlieren.

Deshalb braucht es ein unabhängiges, permanentes Konfliktradar durch die KMI. Ziel ist es, mögliche verfahrensrelevante Konflikte frühzeitig zu
15 lokalisieren und eine Bearbeitung auf der niedrigst möglichen Eskalationsstufe zu ermöglichen. Es geht dabei nicht um eine „Entemotionalisierung“ von Konflikten sondern um eine Vermeidung von Eskalation durch Nichtbearbeitung.

1.4.5 Konfliktvermeidung durch Rollenklärung

Gerade in konfliktgetriebenen Partizipationsverfahren entstehen häufig
20 Konflikte in einem späten Verfahrenszeitraum, die auf eine ungeklärte Rollenverteilung zu Verfahrensbeginn zurückzuführen sind.

Diese verfahrensproduzierten Konflikte können zu einem großen Teil vermieden werden, wenn nicht nur am Anfang des Verfahrens sondern auch im Verfahrensverlauf selbst stets klar definiert und für alle Beteiligten erkennbar ist, wer welche Rollen inne hat und welche Kompetenzen damit verbunden sind.
25

Wir legen deshalb großen Wert darauf, dass im Verlauf des gesamten Verfahrens stets die aktuellen Partizipationsinhalte und die konkreten Einflussmöglichkeiten der Beteiligten klar erkennbar sind.

Das Verständnis darüber sollte in regelmäßigen Abständen angesprochen und geklärt werden, ob es in diesem Bereich für Beteiligte ein Problem gibt. Alternativ sollte eine Besprechung auf Initiative einer anstoßgebenden Partei erfolgen. Dabei ist der wechselnden Beteiligung und schwankenden Intensität Beachtung zu schenken.

1.4.6 Ressourcengerechtigkeit

Konflikte sind stets dann leichter bearbeit- und lösbar, wenn sie inhaltlich bleiben und nicht aufgrund von dramatisch unterschiedlichen Ressourcen autoritativ entschieden werden.

Hierzu dienen die an anderer Stelle im Bericht vorgestellten Maßnahmen zur Ressourcengerechtigkeit, die deshalb nicht nur unter ethischen und legitimatorischen Gesichtspunkten von Bedeutung sind, sondern einen unmittelbaren Einfluss auf die Qualität der Bearbeitung von Konflikten haben.

1.4.7 Orientierung am Konfliktstufenmodell

Konflikte auch als Treiber des Verfahrens anzuerkennen heißt nicht, dass ein Verfahren ohne dominierende Konflikte zwangsläufig weniger Qualität haben muss. Es bedeutet lediglich, dass Konflikte nicht automatisch negativ wirken, das Verfahren gefährden oder das Klima der Konsenssuche zerstören müssen. Konflikte haben einen Platz im Verfahren, auch wenn sie sich einer einvernehmlichen Lösung entziehen. Selbst Konflikte, die von großer Relevanz für das Verfahren sind, können und müssen nicht in jedem Fall gelöst werden.

Das Ziel eines konfliktfreien Verfahrens wäre unrealistisch und dem Verfahren auch nicht dienlich. Ziel ist also nicht eine Lösung aller Konflikte

sondern eine Vermeidung von Eskalation bzw. das Erzielen der jeweils maximalen Deeskalation.

Hierzu arbeiten wir mit einem unter den Verfahrensbeteiligten möglichst einvernehmlich zu definierenden „Konfliktstufenmodell“. Die einzelnen Stufen könnten dabei z.B. so definiert werden:

- Inhaltlicher Diskurs
- Fokusgruppen
- Mediation
- Schlichtung
- 10 • Beschlüsse durch legitimierte Gremien
- Juristische Klärung

1.4.7.1 Inhaltlicher Diskurs

Der Diskurs, d.h. eine wertschätzende inhaltliche Debatte über Konfliktthemen, ist das zentrale Element unseres partizipativen Suchverfahrens. Diskurs meint explizit nicht die Vermeidung von Konflikten, sondern im Gegenteil deren inhaltliche Bearbeitung unter der Prämisse einer gemeinsamen Suche nach einem Konsens.

Die Bearbeitung der Themen des partizipativen Suchprozesses in Diskursformaten ist die zentrale, angestrebte Arbeitsweise. Die Entwicklung einer wertschätzenden Diskurskultur ist daher wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Prozess.

1.4.7.2 Konsensarbeit in Fokusgruppen

Eine partizipative Bearbeitung von Konfliktthemen durch moderierte Fokusgruppen ist ein zentrales Element von Partizipationsprozessen. Sie ist immer dann angezeigt, wenn Konflikte lokalisiert werden und der Kreis der Beteiligten klar definiert werden kann.

Besonders erfolgreich sind Fokusgruppen dann, wenn es ihnen gelingt, tatsächlich alle zentralen Akteure des konkreten Konfliktes an einen Tisch zu holen, wenn nötig mit vorgelagerten Einzelgesprächen.

1.4.7.3 Mediation

Eine Mediation durch eine anerkannte Institution/Person ist ein aner-
5 kanntes partizipatives Verfahren zur Konfliktbearbeitung.

Wir gehen davon aus, dass es im Verlauf des partizipativen Suchverfah-
rens zu zahlreichen Mediationsfällen kommend wird und haben diese
deshalb in das Verfahren integriert. Der Funktion des neutralen Konflikt-
managements durch den/die Partizipationsbeauftragten kommt hier
10 eine zentrale Rolle zu.

Im Idealfall werden die meisten Konflikte, deren Bearbeitung sich als
notwendig erweist, maximal auf dieser Eskalationsebene bearbeitet. Die
durch den/die Partizipationsbeauftragten im Dialog mit den Beteiligten
durchzuführende Prüfung, ob ein Fall mediiert werden kann, soll unbe-
15 dingt vor jeder möglichen Mediation erfolgen, denn nicht alle Konflikte
eignen sich zur Anwendung einer Mediation.

1.4.7.4 Externe Schlichtung

Eine Schlichtung bedingt die Zustimmung aller Konfliktparteien zu einer
Lösungserarbeitung durch eine gemeinsam als neutral anerkannte Insti-
tution/Person, deren Schlichterspruch anschließend auch anerkannt
20 wird.

Sie ist grundsätzlich wenig partizipativ, aber immerhin noch aus der Par-
tizipation heraus angestoßen und deshalb z.B. dem Rechtsweg oder po-
litischen Beschlüssen zur Konfliktentscheidung vorzuziehen – auch weil
die so gefundenen Lösungen meist nachhaltiger wirken als politische Be-
25 schlüsse.

1.4.7.5 Beschlüsse durch legitimierte Gremien

Beschlüsse durch legitimierte Gremien wie z.B. den Deutschen Bundestag sind im partizipativen Suchverfahren vorgesehen, um Zwischenergebnisse zu fixieren und zu dokumentieren. Sie definieren Abschlüsse von partizipativen Phasen.

- 5 Bei Konflikten von zentraler Bedeutung, die innerhalb des partizipativen Suchverfahrens nicht weiter aufgelöst bzw. deeskaliert werden können, kann es im Sinne der Vermeidung einer Verfahrensblockade angezeigt sein, diese durch einen Beschluss eines legitimierten Gremiums zumindest auf der Verfahrensebene zu entscheiden.
- 10 Da auch hier die Lösung quasi „entpartizipiert“ festgelegt wurde, ist dieses Verfahren als Maßnahme zur Konfliktlösung (nicht zur Ergebnisfixierung!) wenn irgend möglich zu vermeiden. Sollte es dennoch erfolgen, wird ein diesbezüglicher möglichst großer Konsens unter den Beteiligten angestrebt, da nur so eine Akzeptanz der Entscheidung im weiteren
- 15 Verfahren erwartet werden kann.

Dieser Anspruch sollte auch für eine mögliche Beschlussfassung von Gremien auf landes- oder kommunaler Ebene gelten, ohne deren verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten in Frage zu stellen.

1.4.7.6 Juristische Klärung

- [Eine juristische Klärung durch Gerichte/Urteile ist die im Verfahrenssinne höchste Eskalationsstufe, weil dies eine komplette Abgabe der Entscheidungskompetenz an die juristischen Strukturen unserer Gesellschaft bedeutet.
- 20

- Der Konflikt wird damit vollständig der Partizipation entzogen. Dennoch ist die Beschreitung des Rechtsweges, auch durch Verfahrensbeteiligte,
- 25 ein wesentliches Grundrecht unserer demokratischen Gesellschaft und als solches auch explizit im Verlaufe des Verfahrens vorgesehen. Sie stellt nicht nur ein legales sondern legitimes Recht aller Beteiligten dar.

Gleichwohl sollte das Verfahren in jeder Phase darauf ausgerichtet sein, einen solchen Schritt nicht nötig werden zu lassen bzw. umgekehrt Auseinandersetzungen auf juristischer Ebene durch Deeskalationsmaßnahmen wieder auf Konfliktebenen zurückzuführen, die eine partizipative
5 Bearbeitung möglich machen.]

1.4.8 Eskalationsstufenmanagement im Verfahren

Ein gelingendes partizipatives Suchverfahren hängt also entscheidend von einem offenen, transparenten, wertschätzenden und lösungsorientierten Konfliktmanagement ab, dass keine Konflikte ignoriert, bearbeitbare Konflikte möglichst früh lokalisiert, unnötige weitere Eskalation
10 vermeidet und Deeskalation moderiert.

Insbesondere hat die konkrete Ausgestaltung des partizipativen Suchverfahrens dafür Sorge zu tragen, dass Konflikte bei einer möglichen Eskalation nicht mehrere Stufen überspringen oder in kürzestem Zeitraum durchlaufen.

15 Bei der Konfliktbearbeitung steht nicht die selten erzielbare völlige Auflösung von Konflikten im Vordergrund sondern das Prinzip der schrittweisen Deeskalation. Erfolg ist im Verfahrenssinne dann nicht eine Konfliktbeendigung (möglicherweise mit Siegern und Verlierern), sondern eine Rückführung auf eine niedrigere und damit partizipativere Eskalations- bzw. Bearbeitungsstufe.
20

Diese Prinzipien haben wir bei unserem Vorschlag für ein partizipatives Suchverfahrens möglichst umfassend berücksichtigt. Es bleibt jedoch in der späteren praktischen Umsetzung eine permanente Herausforderung für alle gestaltenden Kräfte.

25 So ist zum Beispiel bei allem Respekt für die bereits erwähnten Grundrechte einer Klageführung darauf zu achten, dass stets niederstufigere Angebote zur Konfliktbearbeitung unterbreitet werden. In diesem Kontext ist sicherzustellen, dass die beteiligten Akteure auf Augenhöhe sind.

Gegebenenfalls sind Maßnahmen zu ergreifen, um diese Augenhöhe zu ermöglichen.

Im Interesse eines wirklich partizipativen Suchverfahrens appellieren wir deshalb an alle zukünftigen Akteure, sich am Primat einer partizipativen Konfliktbearbeitung zu orientieren und deren Ergebnisse zu akzeptieren.