

## Umstritten, aber wirkungsvoll: die Frankfurter Flughafen-Mediation

Geis, Anna

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Geis, A. (2004). *Umstritten, aber wirkungsvoll: die Frankfurter Flughafen-Mediation*. (HSFK-Report, 13/2003). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285168>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Anna Geis

# Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation

HSFK-Report 13/2003

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

**Adresse der Autorin:**

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481

Email: [geis@hsfk.de](mailto:geis@hsfk.de)

Internet: <http://www.hsfk.de>

**ISBN: 3-933293-89-8**

Euro 6,--

## Zusammenfassung

Vor rund vier Jahren wurde das groß angelegte Mediationsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens beendet. Diese „Mediation“ sollte das Wiedererleben des gewaltsam ausgetragenen Konflikts um die Startbahn West Anfang der 1980er Jahre frühzeitig verhindern und alle Betroffenen in einen regionalen „Dialog“ einbinden. Das vom damaligen hessischen Ministerpräsidenten Eichel (SPD) initiierte Verfahren war in der Politik und in Mediations-Expertenkreisen höchst umstritten, konnte aber nichtsdestotrotz sehr großen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess zur Erweiterung des Frankfurter Flughafens gewinnen. Die Mediationsgruppe hat im Januar 2000 in dem sog. Mediationspaket fünf „untrennbar miteinander verbundene“ Empfehlungen an die Politik ausgesprochen, die sich die Landesparteien der CDU, SPD und FDP schließlich zu Eigen machten: Optimierung des Bahnsystems, Ausbau des Flughafens, Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt und Einrichtung des Regionalen Dialogforums. Die zum damaligen Zeitpunkt amtierende CDU-FDP-Landesregierung erklärte das Mediationspaket offiziell zur Grundlage ihrer Politik, aber auch die jetzige Alleinregierung der CDU bekräftigt immer wieder, das Mediationsergebnis in all seinen Komponenten umsetzen zu wollen.

Gegenwärtig dauern die Genehmigungsverfahren zum Ausbau des Flughafens noch an, so dass in einer Art Zwischenbilanz nach Wirkungen der Frankfurter Mediation auf den politischen Prozess gefragt werden soll: Was hat sie geleistet, welche Probleme sind gleichzeitig sichtbar geworden? Zunächst hat die Mediation zu einer neuen ‚Qualität‘ des Politikprozesses beigetragen, da sie mindestens drei miteinander verflochtene Wirkungen erzeugt hat: frühzeitige *Politisierung* des Entscheidungsprozesses, *Rationalisierung* der öffentlichen Debatte und des Protests sowie vielfältige *Institutionalisierungen* von Akteursbeziehungen. Die Mediation hat wesentliche Strukturierungsleistungen für die politische Debatte erbracht, sie hat die Entstehung von zahlreichen Öffentlichkeiten zu einem sehr frühen Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses angeregt, und sie hat eine starke Wissensproduktion in Gang gesetzt, von der alle Akteure im politischen Prozess profitieren – wider Erwarten auch die Ausbaueegner, die eine Teilnahme an der Mediation abgelehnt hatten. Vermutlich lagen bei keinem infrastrukturellen Großprojekt in Deutschland bereits vor Beginn der Genehmigungsverfahren so viele Daten vor wie nun vor dem Ausbau des Frankfurter Flughafens.

Mit dem Anbruch der technisch-juristischen Phase des Entscheidungsprozesses zeichnet sich allerdings ab, dass die Hauptkontrahenten Fraport, Lufthansa und Kommunen die große Vermehrung des Wissens über viele Sachfragen, über komplexe Problemzusammenhänge, aber auch über die anderen Akteure im Feld immer weniger dazu nutzen, Kompromisse zu erreichen – vielmehr hilft ihnen das neue Wissen nun auch bei der intensiven Vorbereitung ihrer anstehenden Klagen und gerichtlichen Auseinandersetzungen.

Eine politische Kontextanalyse des Frankfurter Verfahrens offenbart, dass das *informelle* Mediationsverfahren, das ja der Idee nach *Kooperation* in der Politik *fördern* sollte, an den ‚Schnittstellen‘ zu den *formellen* politischen Arenen neue *Konflikte erzeugt*: In der

Vor- und Anfangsphase der Mediation trugen die etablierten politischen Akteure und die Protestakteure einen Machtkampf um die konkrete Ausgestaltung und Funktion der „Mediation“ aus. Die Bürgerinitiativen und Umweltverbände stellten den Gestaltungsanspruch der Staatskanzlei in Frage, ihre Vorstellungen von der Autonomie und der Geltung des Verfahrens waren völlig andere als die der Staatskanzlei. Schließlich lehnten sie eine Teilnahme am Verfahren ab. Ein informelles Verfahren wirft sofort die Frage auf, wer wie und mit welchem Recht die Regeln festlegt. Wie immer die in den jeweiligen Fällen gefundenen pragmatischen Antworten hierauf lauten mögen: wegen der damit verbundenen Verteilung von Machtchancen in einem Konflikt bleiben sie immer umstritten.

Ein weiterer ‚Schnittstellen‘-Konflikt entstand, als die Mediationsgruppe ein durchaus überraschendes Ergebnis erarbeitet hatte und dieses dann in die administrativ-parlamentarischen Entscheidungsinstanzen vermittelt werden musste. In Deutschland haben Mediationsverfahren keine rechtliche Basis, der politische Umgang mit ihren Ergebnissen ist daher schwer vorauszusehen. Im Frankfurter Fall resultieren daraus gegenwärtig neue Konflikte, da einerseits die vorgeschriebenen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren weder präjudiziert noch einfach suspendiert werden dürfen – es aber andererseits ein Gebot politischer Glaubwürdigkeit ist, ein Ergebnis, das alle politischen Parteien mit Ausnahme der Grünen für einen fairen Kompromiss halten, auch zu implementieren. Es wird zwar ein politischer Wille erkennbar, alle fünf Komponenten des Mediationspakets umzusetzen, dieser Wille könnte aber letztlich doch an den *juristischen* Schranken politischer Kreativität auflaufen, konkret: wenn alle rechtlichen Prüfungen am Ende ergeben sollten, dass ein absolutes Nachtflugverbot am siebtgrößten Flughafen der Welt nicht machbar ist, dann haben sich die wagemutig gegebenen politischen Versprechen eines Nachtflugverbots als ‚leer‘ erwiesen. Der dann eintretende Glaubwürdigkeitsverlust der Politik wäre in einer Region, die seit den Kämpfen um die Startbahn West durch tiefstes Misstrauen in die Politik gekennzeichnet ist, kaum wieder zu heilen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	1
<b>2.</b>	<b>Vorgeschichte und Initiierung des Frankfurter Mediationsverfahrens</b>	3
2.1	Alte und neue ‚Flughafen-Frage‘: Tabu-Bruch und Problemdeutungen	3
2.2	Einleitung des Mediationsverfahrens durch die Exekutive	5
2.3	Kritik der Bürgerinitiativen und Umweltverbände am Verfahren	6
<b>3.</b>	<b>Mediation als alternatives Konfliktregelungsverfahren</b>	7
3.1	Definition, Herkunft und Umfeld von Mediationsverfahren	7
3.2	Voraussetzungen von Mediation	9
<b>4.</b>	<b>Arbeit und Empfehlungen der Frankfurter Mediationsgruppe</b>	10
4.1	Struktur der Mediation	10
4.2	Arbeitsweise der Mediationsgruppe	13
4.3	Inhalte der Mediation	15
4.4	Die Empfehlungen der Mediationsgruppe: das „Mediationspaket“	15
4.5	„Das Mediationsergebnis ist klug“: Politische Reaktionen auf die Empfehlungen	17
<b>5.</b>	<b>Qualitätsveränderung des politischen Prozesses durch Mediation</b>	19
5.1	Frühzeitige Politisierung	19
5.2	Rationalisierung der Debatte und des Protests	20
5.3	Institutionalisierungen von Akteursbeziehungen	23
<b>6.</b>	<b>Probleme der Mediation im politischen Prozess</b>	24
6.1	Erster Konflikt: Behauptung von Autonomieansprüchen, Verteilung von Machtchancen	24
6.2	Zweiter Konflikt: Vertrauen auf freiwillige Bindung an „gute Ergebnisse“?	27
<b>7.</b>	<b>Lehren aus dem Frankfurter Fall</b>	29
<b>8.</b>	<b>Ausblick</b>	32
	<b>Anhang</b>	34



## 1. Einleitung

Am Beginn stehen Superlative: Vor vier Jahren endete das größte Mediationsverfahren, das es je in Deutschland gegeben hat.<sup>1</sup> Es drehte sich um den größten deutschen Flughafen und fand in der noch immer lebhaften kollektiven Erinnerung an einen der spektakulärsten Konflikte in Nachkriegsdeutschland statt. Es hat starke öffentliche Aufmerksamkeit und bundesweite Kritik auf sich gezogen, wie sie keinem anderen informellen Verfahren dieser Art zuvor zuteil geworden ist. Das Mediationsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens sollte eine Konflikteskalation wie zu Zeiten der Startbahn-West frühzeitig verhindern helfen und eine neuerliche Ausbau-Debatte in rationalere Bahnen des Konfliktaustrags lenken. Das Frankfurter Verfahren, vom damaligen hessischen SPD-Ministerpräsidenten Eichel initiiert, begann im Juli 1998 und endete im Januar 2000 mit der Übergabe des Endberichts. Die Mediationsgruppe legte darin mit dem sog. Mediationspaket einen durchaus überraschenden Kompromissvorschlag vor, der von der zu diesem Zeitpunkt amtierenden CDU-FDP-Landesregierung und den Landtagsfraktionen mit Ausnahme der Grünen bereitwillig akzeptiert wurde. Das Mediationspaket besteht aus den fünf „untrennbar miteinander verbundenen“ Komponenten: Optimierung des Bahnsystems, Ausbau, Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt und Regionales Dialogforum.

Das Regionale Dialogforum wurde im Juni 2000 eingerichtet, um die Umsetzung der anderen vier Komponenten kritisch zu begleiten. Trotz enormer interner Probleme besteht das Dialogforum derzeit noch fort, die im Forum zahlreich vertretenen Kommunalvertreter zeigen sich jedoch sehr unzufrieden über den ihrer Meinung nach stockenden Fortgang bei der Umsetzung des Nachtflugverbots. Parallel dazu wird der Flughafen-Ausbau gegenwärtig im vorgeschriebenen Planfeststellungsverfahren geprüft, der allgemeine Eindruck in der Region ist jedoch, dass der vor wenigen Jahren unvorstellbare Großausbau bereits feststeht. Durch welche Begleitmaßnahmen seine Folgen für Mensch und Umwelt abgemildert und mit welchem Erfolg die angekündigten Klagen betroffener Bürger und Kommunen geführt werden, ist dagegen noch offen. Ministerpräsident Koch hat wiederholt eine „Garantie-Erklärung“ abgegeben, dass der Ausbau nur kommen wer-

1 Zahlreiche Kritiker aus politischer Öffentlichkeit und Wissenschaft bestreiten, dass das „Frankfurter Verfahren“ ein „richtiges“ Mediationsverfahren war. Dieser heftige Streit soll hier nicht erneut aufgegriffen werden, da er ausführlich in einem früheren HSFK-Report behandelt worden ist, siehe Per-Olof Busch, Konfliktfall Flughafenerweiterung, Frankfurt a.M. (HSFK-Report 8/2000). Siehe weiterhin Stefan Kessen, Mediation zwischen Chance und Etikettenschwindel. Ein kritischer Kommentar zum Frankfurter Verfahren, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 12, Heft 3, 1999, S. 83-90 und das Experten-Gespräch von Christoph Ewen mit Markus Troja und Meinfried Striegnitz, in: Johann-Dietrich Wörner (Hg.), Das Beispiel Frankfurter Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance, Dettelbach (Röll), 2003, S. 92-106. Der von der Staatskanzlei gewählte Begriff „Mediation“ hat sich trotz seiner Umstrittenheit in der allgemeinen Öffentlichkeit durchsetzen können. Das „Frankfurter Verfahren“, wie es neutral auch genannt wird, stellt wohl eher einen eigentümlichen „Verfahrens-Hybrid“ dar, der Elemente eines Mediationsverfahrens mit einem Gutachterverfahren und einem Schlichtungsverfahren in sich vereint, siehe Christoph Ewen, in: Hessischer Landtag, Protokoll der Anhörung zum Frankfurter Flughafen, 3. Tag, 12.05.2000, Teil 2, S. 53-54.



de, wenn auch das Nachtflugverbot eingeführt würde – das Nachtflugverbot am internationalen Großflughafen Frankfurt trifft aber erwartungsgemäß auf viele rechtliche Hürden und ist seit Ende der Mediation der Hauptstreitpunkt zwischen den beteiligten Konfliktparteien.

Dieser Report soll nun mit einigem zeitlichen Abstand Bilanz ziehen. Was ist geblieben von diesem Verfahren der Superlative: Was hat es geleistet, welche Wirkungen hat es im Politikprozess erzeugt, welche Probleme sind gleichzeitig sichtbar geworden? Da immer noch relativ wenige praktische Erfahrungen mit informellen Verfahren „alternativer Konfliktregelung“ in Deutschland vorliegen, ist schließlich auch zu fragen, was man aus der Flughafen-Mediation über den speziellen Fall hinaus lernen kann. In Bezug auf die Leistungen von Umweltmediation<sup>2</sup> und mediationsähnlichen Verfahren soll im Folgenden argumentiert werden, dass sie zu einer neuen, überwiegend positiv zu bewertenden Qualität des Politikprozesses beitragen, da sie mindestens drei miteinander verflochtene Wirkungen erzeugen: frühzeitige *Politisierung* eines Entscheidungsprozesses, *Rationalisierung* der öffentlichen Debatte und des Protests sowie vielfältige *Institutionalisierungen* von Akteursbeziehungen. Hinsichtlich der Probleme soll die paradoxe These entfaltet werden, dass das *informelle* Mediationsverfahren, das ja der Idee nach *Kooperation* in der Politik *fördern* soll, an den ‚Schnittstellen‘ zu den *formellen* politischen Arenen neue *Konflikte erzeugt*: Eine erste Schnittstelle wird sichtbar, wenn die Verfahren von der politischen Exekutive initiiert werden und etablierte politische Akteure und Protestakteure um deren konkrete Ausgestaltung und Funktion Machtkämpfe austragen. Eine zweite Schnittstelle offenbart sich, wenn die Teilnehmer des informellen Verfahrens ein Ergebnis erarbeitet haben und dieses wieder in die administrativ-parlamentarischen Entscheidungskanäle eingespeist werden muss.<sup>3</sup> In Deutschland haben Mediationsverfahren keine rechtliche Basis, der politische Umgang mit ihren Ergebnissen ist daher schwer vorauszusehen.<sup>4</sup>

Der Report gliedert sich in sechs Kapitel: Zunächst werden *Vorgeschichte und Initiierung* des Frankfurter Mediationsverfahrens in Erinnerung gerufen (1). Um die später erläuterten Konfliktprozesse an den ‚Schnittstellen‘ zu verstehen, wird im zweiten Schritt *Mediation als alternatives Konfliktregelungsverfahren* behandelt (2). Sodann werden *Arbeit und Empfehlungen* der Frankfurter Mediationsgruppe knapp dargestellt. Dies wird verständlicher machen, warum ihre Ergebnisse die nachfolgende ‚politische Phase‘ des Entscheidungsprozesses so stark prägen konnten (3). Diese nachfolgende Phase ist durch eine

2 Es geht hier ausschließlich um sog. Umweltmediation oder unspezifischer „Mediation im öffentlichen Bereich“, d.h. um Mediation in politischen, öffentlich sichtbaren Konflikten mit „multipolaren Konfliktkonstellationen“. Diese Art von Mediation wird praktisch zwar vor allem in Umweltkonflikten eingesetzt, kann prinzipiell aber auch auf andere Politikfelder ausgedehnt werden. Mediation im privaten Bereich gibt es z.B. als Familien-, Schul- und Wirtschafts-Mediation oder im Täter-Opfer-Ausgleich, siehe Gerd Fuchs/Marcus Hehn, *Umweltmediation*, Bonn (Förderverein Umweltmediation e.V.), 1999.

3 Vgl. Rainer Schmalz-Bruns, *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden (Nomos), 1995, S. 188.

4 Dies ist im Folgenden sehr verkürzt dargestellt, für eine ausführliche Analyse der Frankfurter Mediation als politisches Instrument siehe Anna Geis, *Regieren mit der Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*, Opladen (Leske und Budrich), 2004 (i.E.).

*Qualitätsveränderung* des politischen Prozesses gekennzeichnet, die wesentlich auf die Mediation zurückgeht (4). Schließlich muss eine differenzierte Analyse der Wirkungen der Mediation auch die *Probleme* erörtern, die sie in Form neuer ‚Schnittstellen-Konflikte‘ im politischen Prozess erzeugt hat (5). Zuletzt sollen ‚*Lehren*‘ aus dem Frankfurter Fall gezogen werden, die sich mit einem *Ausblick* auf die ‚technisch-juristische Phase‘ des Entscheidungsprozesses zum Ausbau des Frankfurter Flughafens verbinden (6).

## 2. Vorgeschichte und Initiierung des Frankfurter Mediationsverfahrens

### 2.1 Alte und neue ‚Flughafen-Frage‘: Tabu-Bruch und Problemdeutungen

Die zahlreichen gewaltsamen Auseinandersetzungen um den Bau der Startbahn West zu Beginn der 1980er Jahre sind vielen Menschen nicht nur in der Rhein-Main-Region noch in Erinnerung. Häufig bemühte man die Rede von „bürgerkriegsähnlichen Zuständen“. Dass 1987 schließlich während eines nächtlichen Zusammenstoßes von Demonstranten und Polizisten zwei Polizisten am Sperrzaun der Startbahn erschossen wurden, hat in der Öffentlichkeit wie bei den Ausbauegegnern bundesweit großes Entsetzen ausgelöst, die Restbestände eines jahrelang anhaltenden Widerstandes erloschen nach diesem traurigen Ereignis schlagartig. Diese gewaltsame Grenzüberschreitung markierte rein äußerlich das Ende eines Konflikts, der wie wenige andere eine ganze Region politisch mobilisiert hatte.<sup>5</sup> Mehr als zwanzig Jahre nach dem Bau der Startbahn West steht der Frankfurter Flughafen jetzt vor seinem nächsten Großausbau, wie er noch 1996 kaum vorstellbar erschien:

„Eine flächenmäßige Ausdehnung des jetzigen Start- und Landesystems könnte in Frankfurt nur durch weitere Waldrodungen möglich werden. Das erscheint aber auf absehbare Zeit politisch nicht mehr durchsetzbar. Denn die Erinnerungen an den Startbahn-West-Konflikt sind noch zu frisch, die Wunden, die er Befürwortern wie Gegnern schlug, noch nicht verheilt und seine politischen Folgen immer noch spürbar.“<sup>6</sup>

Wieso wurde dann aber bereits ein Jahr später doch die Forderung nach einer neuen Start- und Landebahn laut? Gemessen an Passagierzahlen ist der Frankfurter Flughafen („FRA“) derzeit der siebtgrößte Flughafen der Welt und hinter London der zweitgrößte in Europa, gemessen am Frachtaufkommen ist Frankfurt sogar der größte europäische Flughafen. Eine Besonderheit von FRA ist der ungewöhnlich hohe Umsteigeranteil bei den Passagieren, der z.Zt. bei etwa 50% liegt, in den Konkurrenzflughäfen London und Paris z.B. steigen dagegen lediglich rund 20% der Passagiere um. Frankfurt ist also eine international wichtige Drehscheibe („Hub“), an der die dynamische Entwicklung der interna-

5 Siehe die Rekonstruktion des Startbahn-West-Konflikts mit vielen Interviews von Hartmut Johnsen, *Der Startbahn-West Konflikt. Ein politisches Lehrstück? Zeitzeugen ziehen Zwischenbilanz*, Frankfurt (Societäts-Verlag), 1996 und von Dieter Rucht, *Fallstudie: Startbahn West*, in: Ders. (Hg.), *Flughafenprojekte als Politikum. Die Konflikte in Stuttgart, München und Frankfurt*, Frankfurt a.M., New York (Campus), 1984, S. 195-272.

6 Johnsen, a.a.O. (Anm. 5), S. 24.

tionalen Flugverkehrsbranche kaum dauerhaft spurlos vorüber gehen konnte.<sup>7</sup> Die Luftverkehrsbranche hat sich in den letzten Jahrzehnten als eine der wachstumsstärksten Wirtschaftsbranchen überhaupt erwiesen, und nach den enormen Steigerungen der weltweiten Flugbewegungen in der Vergangenheit gehen Langfristprognosen von weiteren Steigerungen aus.

Trotz der unübersehbaren Bedeutung des Frankfurter Flughafens und des dynamischen Wachstums der Luftverkehrsbranche blieb das Thema „Ausbau“ seit den Gewalttaten um die Startbahn West jahrzehntelang ein politisches Tabu-Thema. Die Anwohner wähten sich ein für allemal in Sicherheit vor weiteren großflächigen Ausbaumaßnahmen „über den Zaun hinaus“, und Politiker hüteten sich ihrerseits wohlweislich davor, das Thema von sich aus anzuschneiden. So fiel es schließlich der Flugwirtschaft zu, das Tabu zu brechen: der Vorstandsvorsitzende der Lufthansa, Jürgen Weber, warnte im Herbst 1997 vor drohenden Kapazitätsengpässen des wichtigsten deutschen Flughafens und forderte eine neue Start- und Landebahn.<sup>9</sup> Frankfurt dürfe im internationalen Wettbewerb mit anderen Verkehrsdrehscheiben nicht zurückfallen.

Diese Forderung löste umgehend eine Debatte in der Rhein-Main-Region aus, die alte und neue Bürgerinitiativen auf den Plan rief und die Kommunalpolitiker vieler Anrainerkommunen alarmierte. Die Wahrnehmung der ‚Flughafen-Frage‘ war bei diesen Akteuren eine völlig andere als bei der Flugwirtschaft: Sie sahen die Zumutbarkeitsgrenze bei Lärm- und Umweltbelastungen seit langem erreicht. Durch eine weitere Expansion des Flughafens würde das einzige Naherholungsgebiet in Rhein-Main, der Bannwald<sup>10</sup>, gefährdet, insgesamt stünden die Lebensqualität der Region sowie die Entwicklungsperspektiven der Kommunen auf dem Spiel.<sup>11</sup> Viele Kommunalpolitiker konnten allerdings nicht ganz so eindeutig gegen einen geplanten Ausbau Stellung beziehen wie Bürgerinitiativen und Umweltverbände, da sie trotz der enormen Lärmbelastung für ihre Bevölkerung immer auch die ökonomischen Effekte und die Arbeitsplätze, die am Flughafen hängen, berücksichtigen mussten.

So sah sich die damalige rot-grüne Landesregierung kurz vor einem Landtagswahlkampf mit folgenden konkurrierenden Wahrnehmungen des heiklen Problems ‚Flughafen‘ konfrontiert: Die Ausbaubefürworter verwiesen ausschließlich auf die *Chancen*, die

7 Wichtig ist auch eine weitere Besonderheit von FRA: die international bedeutsamen Flughäfen sind an Millionen-Städte angebunden, der Frankfurter Flughafen aber an eine relativ kleine Stadt inmitten des äußerst dicht besiedelten Ballungsraums Rhein-Main. Die Bürgerinitiativen sprechen nicht ohne Grund vom „Flughafen in bester Innenstadtlage“.

8 „Der Zaun“ markiert die Grenze des Flughafengeländes. Begrenzte Baumaßnahmen innerhalb des Zauns gab es immer wieder, z.B. 1994 die Cargo City Süd und 1997 die ICE-Strecke und den ICE-Bahnhof.

9 Im Interview mit dem Spiegel, Nr. 47, 17.11.1997, S. 126-128.

10 „Bannwald“ ist im hessischen Forstgesetz die höchste Schutzkategorie für einen Wald. Ein „Bannwald“ hat demnach eine „besondere Bedeutung für das Gemeinwohl“, eine „unersetzliche Rodung und andere Nutzung sind verboten.“

11 Neue Wohn- und Siedlungsgebiete dürfen nicht in Lärmzonen ausgewiesen werden, die bestimmte Dezi-belgrenzen überschreiten. Wie der Mediationsbericht zeigt, würden je nach Ausbauvariante großflächige Gebiete von Anrainerkommunen so stark mit Lärm belastet, dass sie nicht mehr nutzbar wären.

der Region in Form von Arbeitsplätzen<sup>12</sup> und Wohlstand zukommen sollten. Ihre Erwägungen waren rein ökonomischer Natur, sie warnten vor dem Bedeutungsverlust von FRA vom „Weltflughafen“ zum „Provinzflughafen“. Die Ausbaugegner versuchten dagegen eine Deutungsperspektive der *Risiken* zu setzen, die der Flughafen jetzt schon für die Bevölkerung und die Natur beinhalte. Sie ‚rahmten‘ das Problem als ein ökologisches, gesundheitliches und soziales – der Flughafen dürfe nicht die Lebensbedingungen der Menschen zerstören.<sup>13</sup>

## 2.2 Einleitung des Mediationsverfahrens durch die Exekutive

Die rot-grüne Landesregierung selbst war durch die Forderung der Lufthansa in Schwierigkeiten geraten, da im Koalitionsvertrag eine Begrenzung des Flughafens auf sein damaliges Gelände festgeschrieben war. Die Grünen waren und sind heute noch gegen eine Erweiterung des Bahnsystems, in der SPD selbst gab es damals keine eindeutige Position zum Ausbau. Aus Furcht vor dem Wiederaufleben alter Auseinandersetzungen, um das Thema möglichst aus dem Wahlkampf herauszuhalten und um den Koalitionsfrieden zu wahren, berief Ministerpräsident Eichel den sog. Gesprächskreis Flughafen ein, der mit 17 Persönlichkeiten aus der Region besetzt war und Vorschläge für das weitere Vorgehen in der Flughafen-Frage machen sollte.<sup>14</sup>

Aus diesem Gesprächskreis heraus kam der innovative Vorschlag, ein Mediationsverfahren durchzuführen, um im Vergleich zur Startbahn West in den siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre eine ganz andere Art von Entscheidungsprozess einzuleiten: weit vor irgendwelchen Genehmigungsverfahren sollten die Betroffenen gehört und eingebunden werden, sollte eine mit rationalen Argumenten geführte öffentliche Debatte gefördert und ein „Konsens der Region“ über diese Frage erzielt werden. Die Staatskanzlei und der Gesprächskreis bereiteten Konzeption, Zusammensetzung und Fragestellung des Verfahrens vor und legten bereits zwei der drei vorgesehenen Mediatoren fest, die zudem aus den Reihen des Gesprächskreises stammten: Prof. Kurt Oeser und Dr. Frank Niethammer.<sup>15</sup> Als „Zielbestimmung“, die die zugesicherte „Ergebnisoffenheit“ des Verfahrens zum Ausdruck bringen sollte, gab der Gesprächskreis folgenden Prüfauftrag vor:

„Das Mediationsverfahren soll klären, unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Frankfurt dazu beitragen kann, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsregion Rhein-Main im

12 Mit derzeit rund 63 000 Beschäftigten ist FRA die größte lokale Arbeitsstätte Deutschlands.

13 Zu den Diskursformationen in der Flughafendebatte vgl. auch Detlef Sack, *Glokalisierung, politische Beteiligung und Protestmobilisierung*. Zum Mediationsverfahren Frankfurt am Main, in: Ansgar Klein u.a. (Hg.), *Globalisierung, Partizipation, Protest*. Opladen (Leske und Budrich), 2001, S. 293-317.

14 Für die namentliche Liste der Teilnehmerinnen des Gesprächskreises siehe die Tabelle 1 im Anhang.

15 Kurt Oeser war zum Zeitpunkt der Berufung zum Mediator Vorsteher der Stadtverordnetenversammlung von Mörfelden-Walldorf sowie Vorsitzender des Fördervereins Umweltmediation e.V., also mit der Idee von Mediation vertraut. Frank Niethammer war seinerzeit Präsident der IHK Frankfurt. Beide Mediatoren galten nicht als „neutrale“ Vermittler, Niethammer hatte sich für den Ausbau des Flughafens ausgesprochen, der in Umweltfragen engagierte frühere „Startbahn-Pfarrer“ Oeser wurde den Gegnern zugeordnet.

Hinblick auf Arbeitsplätze und Strukturelemente dauerhaft zu sichern und zu verbessern, ohne die ökologischen Belastungen für die Siedlungsregion außer Acht zu lassen.“<sup>16</sup>

Folgende Organisationen, Institutionen und Gebietskörperschaften wurden zur Teilnahme an der Mediation eingeladen (insgesamt 20 Personen): Bürgerinitiativen (vertreten durch 4 Personen), Umweltverbände (2), Städte und Kommunen (4), das Hessische Wirtschaftsministerium (1), das Hessische Umweltministerium (1), das Bundesverkehrsministerium (1), die Flughafenbetreiberin FAG (Fraport) (1), die Lufthansa (1), die Interessenvertretung der Fluglinien BARIG (1), die Deutsche Flugsicherung (1), die Gewerkschaft ÖTV (1), die IHK Frankfurt (1) und die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (1).

### 2.3 Kritik der Bürgerinitiativen und Umweltverbände am Verfahren

Die Umweltverbände und die Bürgerinitiativen lehnten eine Teilnahme unter den gegebenen Bedingungen ab.<sup>17</sup> Sie stützten sich in ihrer Kritik an dem Verfahren u.a. auf Kriterien, die in der Expertenliteratur zu Mediation erarbeitet worden sind:<sup>18</sup> Sie vermissten eine Selbstbestimmtheit des Verfahrens und hielten die Mediatoren für parteiisch. Zudem sei eine Ergebnisoffenheit des Verfahrens nicht gewährleistet, weil der Ausbau schon feststehe (wie schon allein an der Auftragsfrage der Mediation abzulesen sei). Grundsätzlich sei in diesem Konfliktfall eine für alle tragbare Lösung ohnehin unmöglich, da es in Fragen einer Landebahn wohl keinen Kompromiss geben könne. Das angestrebte Verfahren erfülle also keines der wichtigen Kriterien eines Mediationsverfahren und diene nur der Akzeptanzbeschaffung für eine schon feststehende Entscheidung. Schließlich, so der letzte Einwand der Nichtteilnehmer, sei auch überhaupt nicht zu erkennen, wie etwaige Ergebnisse des Verfahrens die Politik binden würden. Um diese in der Folge häufig wiederholten Kritikpunkte am Frankfurter Verfahren nachzuvollziehen, soll hier ausführlicher auf die in der Fachliteratur entwickelte Idee von Mediation als alternativem Konfliktregelungsverfahren eingegangen werden.

16 Gesprächskreis Flughafen, Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog. Vereinbarung über das weitere Verfahren mit der Diskussion um den Flughafen Frankfurt, Wiesbaden, 1998, Kap. A, S. 1.

17 Später entschloss sich doch noch eine Bürgerinitiative zur Teilnahme: die Offenbacher Vereinigung gegen den Fluglärm, vertreten durch ihren Vorsitzenden Richard Müller (der auch lange Zeit Vorsitzender der Fluglärmkommission war).

18 Siehe hier ausführlich einen früheren HSFK-Report, Busch a.a.O. (Anm. 1).

### 3. Mediation als alternatives Konfliktregelungsverfahren

#### 3.1 Definition, Herkunft und Umfeld von Mediationsverfahren

Mediationsverfahren gehören zur Familie sog. alternativer Konfliktregelungsverfahren und sind ihr wohl bekanntestes und beliebtestes Mitglied.<sup>19</sup> Sie stammen aus den USA, dort wurde ihre Anwendung seit den 1980er Jahren auch relativ rasch institutionalisiert und professionalisiert. „Mediation“ bezeichnet spezifische Kommunikations- und Verhandlungsmethoden, die zur erhofften Vermeidung langwieriger gerichtlicher Auseinandersetzungen in einer Vielzahl von Konflikten im öffentlichen wie im privaten Bereich eingesetzt werden können.

Es gibt keine allgemein verbindliche, präzise Definition von „Mediation“, sondern es handelt sich hier eher um eine Idee, die in den konkreten Anwendungsfällen ganz unterschiedlich ausgestaltet ist. Mediationsverfahren müssen auf die speziellen Umstände und Bedürfnisse des Einzelfalls zugeschnitten werden,<sup>20</sup> eine Art ‚Standard-Mediation‘ wird es zumindest im Bereich von Umweltmediation nicht geben können. Es existieren eine ganze Reihe unterschiedlicher Mediationsansätze und hybrider Verfahrenstypen, die unter den Obergriff der Mediation fallen, so dass hier – anstelle einer Definition – lediglich Grundprinzipien von Mediation genannt werden sollen:

- vermittelnder Dritter
- Teilnahme möglichst aller betroffenen Parteien
- freiwillige Teilnahme
- Konsensorientierung
- Ergebnisoffenheit des Verfahrens
- Selbstbestimmte Verhandlungen der Parteien.

Eine gute Zusammenfassung der Kernidee bieten Hans-Joachim Fietkau/Helmut Weidner:<sup>21</sup>

„Unter Mediationsverfahren werden Verhandlungsverfahren zur Regelung von Konflikten verstanden, an denen zwei oder mehrere Streitparteien freiwillig teilnehmen mit dem Ziel, in einem fairen und direkten (face-to-face) Kommunikationsprozess Differenzen gemeinsam zu erkunden, Handlungsspielräume auszuloten und zu einer von allen Teilnehmern entwickelten und getragenen Lösung in Form einer Vereinbarung zu kommen. Hierbei

19 „Alternative Konfliktregelung“ ist die deutsche Übersetzung der in den USA gebräuchlichen „Alternative Dispute Resolution“, andere Verfahrensvarianten sind z.B. *settlement negotiation, conciliation, facilitation, joint fact finding, mini-trials, arbitration, regulatory negotiation*, siehe dazu Michael Elliott, *The Use of Alternative Dispute Resolution in Environmental Decision Making*, in: Katharina Holzinger/Helmut Weidner (Hg.), *Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen*, Berlin ( WZB-Papier FS II 96-301), 1996, S. 31-49.

20 Helmut Weidner, *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts – Promises, Problems, Practical Experience*, in: Ders. (Hg.), *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*, Berlin (Sigma), 1998, S. 11-55, S. 19.

21 Hans-Joachim Fietkau/Helmut Weidner, *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren*, Berlin (Sigma), 1998, S. 15-16.

werden sie von einer neutralen Person, dem Mediator oder der Mediatorin, unterstützt, deren Hauptaufgabe in der Gestaltung und Betreuung des Verfahrensablaufs liegt.“

Die internationale Expertenliteratur bewertet die Potenziale von Mediation insgesamt sehr positiv; dabei werden aber auch Erwartungen bzw. Hoffnungen formuliert, deren Erfüllung in der Praxis nicht nachgewiesen werden konnten. Um Enttäuschungen und falschen Stilisierungen vorzubeugen, warnen kritische Beobachter daher vor überzogenen Erwartungen an das Instrument, das zunächst nicht mehr als eine Sozialtechnik bereitstellt und nicht gleichbedeutend ist mit einem Zugewinn an Demokratie.<sup>22</sup> Die häufig genannten Vorteile von Mediation sind: schnellere Beilegung von Streitigkeiten; niedrigere Kosten für alle beteiligten Konfliktparteien; mehr Flexibilität; Einbeziehung von gewöhnlich unterrepräsentierten Interessen und dadurch Einbeziehung von Wissen aller Art und von unterschiedlichen Rationalitäten in einen offenen Kommunikationsprozess; größere Teilnehmerkontrolle über die Verhaltensregeln, den Prozess und das Ergebnis; die Erhaltung oder Schaffung von langfristigen Sozialbeziehungen und Akteursnetzwerken; die Möglichkeit einer „win-win“-Lösung oder mindestens eines für alle tragbaren Kompromisses.<sup>23</sup> Insgesamt sollen durch Mediation vorbereitete Entscheidungen eine größere Legitimität und Rationalität besitzen als im politischen ‚Routine-Modus‘ getroffene Entscheidungen.

In Deutschland, wie in den meisten anderen Staaten, wird Mediation immer noch eher selten, vorwiegend auf der lokalen Ebene und bei Umweltkonflikten, erprobt. Die genaue Anzahl von Mediationsverfahren in Deutschland (und auch anderswo) lässt sich nicht feststellen, da nicht alle überregional bekannt oder dokumentiert und zudem unterschiedliche Definitionen zugrunde gelegt werden. Bei Verwendung eines sehr weit gefassten Mediationsbegriffs kommt die optimistischste neuere Schätzung auf rund 100 Verfahren, eine frühere auf 64 Verfahren, die vorwiegend auf lokaler Ebene im Problembereich „Abfall/Entsorgung“ durchgeführt wurden.<sup>24</sup> Trotz einer intensiven fachwissenschaftlichen Debatte über Mediationsverfahren, die durch die beiden Pionierverfahren in München und in Neuss angestoßen worden ist,<sup>25</sup> und trotz der Fachdiskussion innerhalb

22 Thomas Saretzki, Mediation, soziale Bewegungen und Demokratie, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 10, Heft 4, 1997, S. 27-42, S. 35-37.

23 Siehe Weidner a.a.O. (Anm. 20), S. 23.

24 Auf die Zahl um die 100 kommt die Schätzung des Fördervereins Umweltmediation e.V. (zitiert nach Hans-Joachim Fietkau/Helmut Weidner, *Umweltmediation in der Kontroverse*, in: ÖSFK [Hg.], *Die Umwelt. Konfliktbearbeitung und Kooperation*, Münster [Agenda Verlag], S. 209-219, S. 210); auf 64 das Gutachten von Matthias Jeglitza/Carsten Hoyer, *Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten – eine Dokumentation*, in: Horst Zilleßen (Hg.), *Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Opladen (Leske und Budrich), 1998, S. 137-183.

25 Dazu u.a. Andreas Dally/Helmut Weidner/Hans-Joachim Fietkau (Hg.), *Mediation als politischer und sozialer Prozess*, Rehbürg-Loccum (Loccumer Protokolle), 1993 und Fietkau/Weidner a.a.O. (Anm. 21). Die Pionierverfahren gehen auf Anregung der Evangelischen Akademie Loccum (Münchener Verfahren) und des Wissenschaftszentrums Berlin (Neusser Verfahren) zurück, beide Institutionen haben mit ihrer praktischen Mitwirkung bzw. wissenschaftlichen Beobachtung erheblich zu einer differenzierten Diskussion über Mediationsverfahren in den deutschen Sozialwissenschaften beigetragen.

einer erwachenden „Mediations-Szene“, die an der Schnittstelle zwischen Sozialwissenschaft und Praxis angesiedelt ist, entstand in Deutschland keine große Nachfrage.

Das könnte zwei Ursachen haben: Zunächst ist in Rechnung zu stellen, dass neue Ideen allgemein oft lange Zeit benötigen, um in die politische Praxis einzusickern. Da Mediationsverfahren in Deutschland in der Regel von Verwaltungen initiiert und begleitet werden, muss gerade in diesen auch zunächst überhaupt das Personal vorhanden sein, das der Idee alternativer Konfliktmittlung aufgeschlossen ist und eine Nachfrage erzeugt. Möglicherweise wird im Zuge der Modernisierung der Kommunalpolitik und der Entwicklung „kooperativer“ Leitbilder für die Verwaltung Mediation in Deutschland langfristig stärker nachgefragt.<sup>26</sup>

Zum zweiten aber könnte die geringe Nachfrage in Deutschland auch auf die insgesamt noch hinreichende Funktionstüchtigkeit und Legitimität des bestehenden rechtlichen, politischen und administrativen Konfliktmittlungs- und Konfliktregelungssystems zurückzuführen sein. Trotz einer langen Reihe besonders intensiv und öffentlichkeitswirksam ausgetragener Umweltkonflikte werden die meisten Entscheidungen relativ reibungslos gefällt und umgesetzt.<sup>27</sup> Da Mediationsverfahren erhebliche Ressourcen binden, wird ihr Einsatz nur in besonders schwierigen, verhärteten Konfliktsituationen empfohlen.<sup>28</sup>

### 3.2 Voraussetzungen von Mediation

Die erste Voraussetzung für eine erfolgreiche Mediation ist das Bewusstsein der Konfliktparteien, dass sie aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten aufeinander angewiesen sind, sowie ihre Bereitschaft, eine Lösung im Konsens anzustreben. Mediatoren müssen im Vorfeld einer Mediation ihre Erfolgchancen intensiv prüfen (eine sog. Interessen- und Konfliktanalyse durchführen). Die Parteien brauchen in der Regel Anreize zur Teilnahme, da Mediationsverfahren aufwändig sind und Risiken, wie z.B. einen ungewissen Verfahrensausgang, beinhalten. Sehen sie ihre „best alternative to a negotiated agreement“ (BATNA) z.B. doch in Gerichtsverfahren oder öffentlichen Protestaktionen, sollten sie diese Option zur Verfolgung ihrer Interessen auch wählen.

26 Vgl. Hubert Heinelt, Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik. Ein Überblick, in: Ders./Margit Mayer (Hg.), Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen (Leske und Budrich), 1997, S. 12-28.

27 So Helmut Weidner, Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Auf dem Weg zum ökologisch erweiterten Neokorporatismus?, in: Wolfgang van den Daele/Friedhelm Neidhardt (Hg.), Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin (Sigma), 1996, S. 195-231, S. 195.

28 Dazu zählen insbesondere Fälle des sog. *Nimby*-Syndroms („nimby“= not in my backyard): Bürger finden die Ansiedlung einer bestimmten Einrichtung (z.B. Atomkraftwerk, Mülldeponie, Flughafen, Gefängnis, Asylbewerberheim) wünschenswert, solange sie sich nicht in der Nähe ihres Wohnortes befindet. Siehe Frank Fischer, Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip, in: Adrienne Héritier (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen (Westdeutscher), 1993, S. 451-470.



Als zweite Voraussetzung wird ein Machtgleichgewicht zwischen den Beteiligten angeführt. Machtunterschiede könnten in ihren Auswirkungen dann relativiert werden, wenn Verhandlungen unvermeidlich sind, alle Beteiligten am Ergebnis interessiert sind, das Problem genau definiert ist, eine Frist zur Entscheidung gesetzt ist und die verfügbaren Informationen von allen geteilt werden. Finanzielle Ressourcenunterschiede sollen durch verschiedene Formen der Unterstützung der ressourcenschwächeren Mediationsteilnehmer (z.B. Aufwandsentschädigung, Büro, Finanzierung von Expertisen) gemildert werden. Unterschiedlich verteilte Kompetenzen in der Rede- und Argumentationsfähigkeit der Teilnehmer führen häufig dazu, dass Diskussionen durch die rhetorisch begabten Personen dominiert werden, diese kommunikativen Ungleichgewichte sollte der „neutrale“ Mediator durch eine entsprechend gegensteuernde Gesprächsführung auffangen.

Dennoch können auch ‚Diskurse‘ Machtunterschiede letztlich nicht aufheben. Umso mehr hängt dann der Erfolg von Mediation davon ab, ob im Verfahren Vertrauen zwischen den Beteiligten aufgebaut werden kann. Mediationsverfahren sind, wie andere Verhandlungssysteme auch, mittelfristig auf die Bildung von Vertrauen als Funktionsbedingung geradezu angewiesen, da nur so die Befürchtung der Akteure vor Ausbeutungsstrategien der anderen Seite reduziert und die Orientierung an einer gemeinsamen Problemlösung gefördert wird.<sup>29</sup> Gerade Mediationsverfahren führen jedoch häufig Konfliktparteien zusammen, die starkes Misstrauen gegeneinander hegen und sich oft wechselseitig unterstellen, nur die jeweils eigenen Interessen hartnäckig zu verfolgen, nicht aber eine gemeinsame Lösung anzustreben.

## **4. Arbeit und Empfehlungen der Frankfurter Mediationsgruppe**

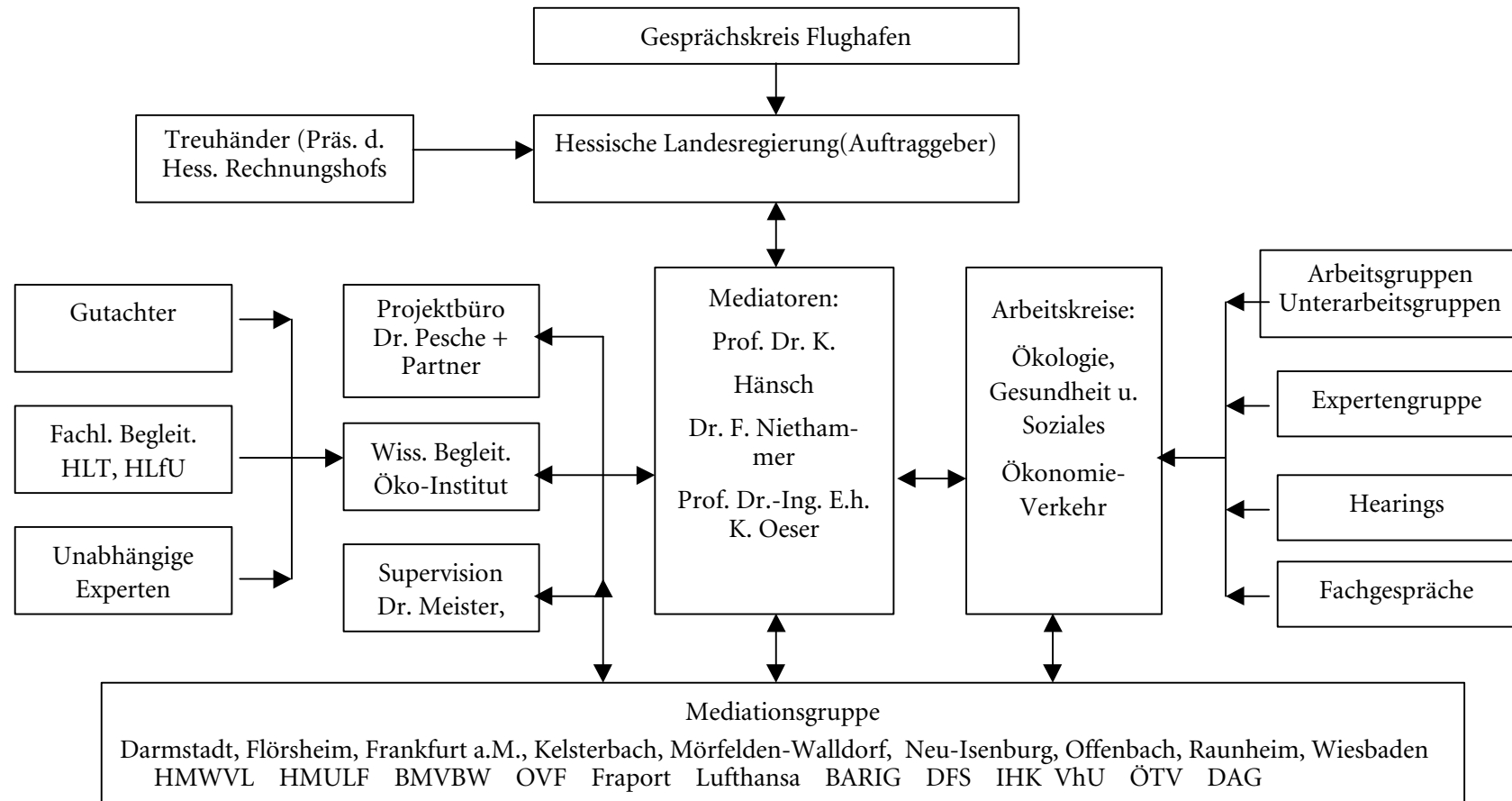
### **4.1 Struktur der Mediation**

Die Mediationsgruppe kam am 16. Juli 1998 zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen, in der sie sich eine Geschäftsordnung gab, die sich weitgehend an die Vorgaben und Personalvorschläge des Gesprächskreises hielt. Die Mediatoren Niethammer und Oeser hatten sich vor Beginn des Verfahrens den dritten Mediator gesucht, Prof. Klaus Hänsch, den ehemaligen Präsidenten und jetzigen Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Zunächst wurden die Plätze für die Umweltverbände und Bürgerinitiativen noch für einige Sitzungen freigehalten. Schließlich entschloss sich jedoch nur die ‚Offenbacher Vereinigung gegen den Fluglärm e.V.‘ zur Teilnahme, das Bündnis der Bürgerinitiativen (BBI) und die Umweltverbände sagten endgültig ab. Die freien Plätze in der Mediationsgruppe durften dann Vertreter von Städte und Kommunen einnehmen, so dass die Flughafen-Anrainer nun neun statt vier Repräsentanten stellten. Um ihr komplexes Arbeitspro-

<sup>29</sup> Vgl. Dietmar Braun, Gemeinwohlorientierung im modernen Staat, in: Raymund Werle/Uwe Schimank (Hg.), Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a.M./New York (Campus), 2000, S. 125-153, S. 135.

ogramm zu bewältigen, bildete die Mediationsgruppe gemäß den Vorschlägen des Gesprächskreises differenzierte Strukturen aus, sie gründete drei Arbeitskreise und weitere Untereinheiten. Für die fachliche Begleitung wurden die Hessische Landesanstalt für Umwelt (HLfU) und die Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (HLT) ausgewählt, für die wissenschaftliche Begleitung das Öko-Institut e.V. (für eine Übersicht über die Verfahrensstruktur und die Teilnehmer der Mediation siehe das umseitig abgebildete Organigramm).

Organigramm: Verfahrensstruktur Mediation (Quelle: Mediationsgruppe, 2. Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt a.M., 27.08.1999)



## 4.2 Arbeitsweise der Mediationsgruppe

Die Mediationsgruppe sollte gemäß ihrem Arbeitsauftrag die Struktur der derzeitigen Beziehungen des Flughafens zur Region unter ökonomischen, verkehrlichen, ökologischen und sozialen Aspekten beschreiben und die bestehenden Erkenntnisse aus vorliegenden Untersuchungen bewerten. Schließlich sollte sie die zukünftigen Konsequenzen der Entwicklung des Flughafens für die Region abschätzen und beurteilen.<sup>30</sup> Das Öko-Institut schlug vor, diese Aufgabe methodisch mit Hilfe eines „Szenarioprozesses“ zu bewältigen. In einem Szenarioprozess entwerfen die Beteiligten mehrere mögliche Zukunftsbilder, die alle in sich schlüssig sein müssen. Die systematische Beschreibung mehrerer Zukunftsbilder erleichtert die Diskussion darüber, welche Konsequenzen wünschenswert sind und welche möglichen Entwicklungen frühzeitig verhindert werden sollten.

Die Mediationsgruppe entwarf für das Frankfurter Verfahren vier Szenarien, die jeweils eine Zielgröße von im Jahr 2015 nachgefragten jährlichen Flugbewegungen angaben und eine Aussage über die Anzahl der Nachtflüge enthielten. Es wurden zwei extreme Zukunftsbilder erarbeitet und zwei Szenarien, die zwischen diesen beiden Polen angesiedelt sind:<sup>31</sup>

- (a) ein Ausbau mit voller Kapazität entsprechend der zunehmenden Nachfrage, wie es den Forderungen der Fraport und der Fluglinien entspräche (660 000 Flugbewegungen im Jahr, Anteil der Nachtflüge wie 1998 [etwa 9%]);
- (b) ein Ausbau mit begrenzter Kapazität, mit dem zwar der bestehende Flughafenzaun überschritten würde, mit dem aber die nachgefragten Flugbewegungen nicht vollständig abgewickelt werden könnten (560 000 Flugbewegungen im Jahr, Anteil der Nachtflüge wie 1998 [etwa 9%]);
- (c) kein Ausbau, aber eine Optimierung der Kapazitäten des bestehenden Bahnsystems durch die Nutzung neuer technischer Möglichkeiten (500 000 Flugbewegungen pro Jahr, Nachtflugverbot 23-5 Uhr);
- (d) eine Reduktion der Kapazitäten entsprechend der Forderungen belasteter Anwohner (420 000 Flugbewegungen im Jahr, Nachtflugverbot 22-6 Uhr).<sup>32</sup>

30 Die folgende Zusammenfassung stützt sich auf die detaillierte Darstellung in: Mediationsgruppe (Hg.), Dokumentation zum Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt a.M. Leitfaden durch den Diskussionsprozess und die Ergebnisse (mit 2 CDs), Darmstadt 2000, die vom Öko-Institut erstellt wurde.

31 Die vier Szenarien wiedergegeben nach Mediationsgruppe, Bericht Mediation Flughafen Frankfurt/Main (Endbericht, Fassung vom 02.02.2000), Darmstadt, 2000, S. 30-35.

32 Die tatsächliche Anzahl der abgewickelten Flugbewegungen [Starts und Landungen zum Befördern von Passagieren oder Fracht] hat sich dann in den Jahren 2001, 2002 und 2003 wie folgt entwickelt: 2001 waren es rund 456 500 Flugbewegungen, 2002 rund 458 400 und 2003 rund 458 900; Zahlen nach Fraport-Angaben, unter [http://www.fraport.de/online/home/de/jsp/index\\_de.jsp](http://www.fraport.de/online/home/de/jsp/index_de.jsp) [Quick Finder ‚Finanz-/Verkehrszahlen‘, download 15.01.2004]). Die Anzahl der Flugbewegungen hat sich nicht nur wegen der stark abgeschwächten Wirtschaftskonjunktur, sondern insbesondere aufgrund internationaler Krisenfak-

Diesen vier Szenarien wurden nach Auswertung der eingeholten Gutachten, der Experten-Hearings und der Arbeitspapiere die jeweils bis 2015 zu erwartenden gesundheitlichen, ökologischen, sozialen, siedlungsstrukturellen und ökonomischen Wirkungen zugeordnet. Zur schrittweisen Abarbeitung des Auftrags der Mediationsgruppe konkretisierten die drei Arbeitskreise zunächst den Untersuchungsbedarf, der in einem detaillierten Arbeitsprogramm festgehalten wurde. Bearbeitungsformen waren Gutachten, Arbeitspapiere, Stellungnahmen oder Expertenanhörungen und anschließende Diskussionsprozesse darüber. Insgesamt gab die Mediationsgruppe 20 Gutachten in Auftrag,<sup>33</sup> die jedoch nicht alle aus dem Mediationsfonds finanziert wurden, sondern zum Teil von Fraport und Luft-hansa – auch sie wurden wie Gutachten der Gruppe behandelt. Die Qualität der Gutachten sollte durch eine besondere Art der Qualitätssicherung gewährleistet werden, indem sie jeweils nochmals von anderen externen, ‚kritischen‘ Experten überprüft wurden. Dennoch sind eine Reihe von Gutachten, insbesondere zu den erwarteten ökonomischen Effekten eines Flughafen-Ausbaus, von Ausbau-Kritikern bzw. Wissenschaftlern wegen methodischer Mängel stark kritisiert worden.<sup>34</sup> Zudem hielten viele das zentrale Kapazitäts-Gutachten der FAA (Federal Aviation Authority, Washington) zur Prüfung von 17 Bahnvarianten, das die Fraport in Auftrag gegeben und finanziert hatte, für ein ‚Gefälligkeitsgutachten‘.<sup>35</sup> Neben den zahlreichen Gutachten wurden noch Kurzgutachten, Arbeitspapiere oder Stellungnahmen auch von den Mitgliedern der Arbeitskreise selbst erstellt sowie 15 Expertenanhörungen veranstaltet. Im Laufe des Verfahrens konsultierte die Mediationsgruppe so 129 externe Experten.<sup>36</sup>

Es liegt auf der Hand, dass die fachliche Begleitung (Hessische Landesanstalt für Umwelt, Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft) und insbesondere die wissenschaftliche Begleitung (Öko-Institut) bei allen Arbeitsschritten eine wichtige Rolle innehatte. Die Institute leisteten erhebliche Vorarbeiten bei der inhaltlichen Konkretisierung des Arbeitsprogramms und der Vorbereitung der Gutachten, da die meisten Mitglieder der Mediationsgruppe – mit Ausnahme der Fraport und der Flugsicherung – nicht die notwendige Expertise zur außerordentlich komplexen Problematik eines Flughafenbetriebs hatten. Daher fungierte die Mediationsgruppe häufig vorwiegend als Beschlussorgan, Grundlage ihrer Beschlüsse waren die schriftlichen Ergebnisse ihrer Arbeitskreise.<sup>37</sup>

toren (Einbruch der Passagierzahlen in Folge der Terrorangriffe vom 11.9.2001, Lungenkrankheit SARS und Irak-Krieg) anders entwickelt als prognostiziert

33 Eine genaue Auflistung von Gutachtenthemen und Gutachtern in Mediationsgruppe, Dokumentation, a.a.O. (Anm. 30), S. 154-160. Die Gutachten selbst sind auch über die Internet-Seite abrufbar: <http://mediation-flughafen.de>

34 Siehe z.B. BBI, „Arbeitsplätze als Ausbauargument?“ Schriftliche Stellungnahme des BBI für die Landtagsanhörung 10.-12.05.2000 und Friedrich Thießen, Die Mängel des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Frankfurter Flughafens: Ein Systematisierungs- und Bewertungsversuch, Chemnitz: TU Chemnitz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften (Ms. WWDP 31/2000).

35 Siehe z.B. FAZ 25.03.1999, die Kritik am Gutachten ging lange Zeit weiter (z.B. FAZ 14.10.1999).

36 Mediationsgruppe, Endbericht, a.a.O. (Anm. 31), S. 9.

37 Siehe für eine Bewertung der internen Vorgänge der Mediation die kritische Analyse, die aus der teilnehmenden sozialwissenschaftlichen Beobachtung hervorgegangen ist: Hans J. Troost, Neue Vernetzungsstrategien in der metropolitanen Region Rhein-Main: Das Beispiel des Mediationsverfahrens Flughafen

### 4.3 Inhalte der Mediation

Die inhaltlichen Erkenntnisse fasste die Mediationsgruppe in ihrem 192-seitigen Endbericht zusammen.<sup>38</sup> Der aus fünf Kapiteln bestehende Bericht behandelt zunächst das Mediationsverfahren selbst (Entstehung, Grundsätzliches), im zweiten Kapitel die Perspektiven des Frankfurter Flughafens (Rahmenbedingungen, Kapazität, Szenarien) und im dritten Kapitel seine Bedeutung für die Region (Lärmbelastung, Schadstoffbelastung, Auswirkungen auf Klima, Wald, Landschaft, Wasser, Gemeindeentwicklung, wirtschaftliche Bedeutung). Das vierte Kapitel spielt dann verschiedene Alternativen für die längerfristige Entwicklung des Flughafens und ihre Auswirkungen durch. Dieses Kapitel liefert detaillierte Angaben über die vielfältigen Belastungen, welche die unterschiedlichen Bahnvarianten mit sich brächten. Das fünfte Kapitel enthält die Empfehlungen, das sog. Mediationspaket sowie eine Erklärung der Mediatoren zu den Bahnvarianten.

Im Rahmen der oben erläuterten vier Szenarien untersuchte die Mediationsgruppe entlang der vier Kriteriengruppen 'technische Voraussetzungen', 'Folgen für Verkehr und Ökonomie', 'Folgen für Lärm' und 'Folgen für die Ökologie' insgesamt neun Bahnvarianten und ihre Auswirkungen:<sup>39</sup> Reduktion der Kapazitäten, Optimierung der Kapazitäten ohne Bahnausbau, Nutzung des Flugplatzes Erbenheim klein, Nutzung des Flugplatzes Erbenheim groß, eine Landebahn Nord (Ost), eine Landebahn Nord (West), eine Südbahn, zwei Südbahnen, eine Südbahn mit Erbenheim. Anhand der detaillierten Nebeneinanderstellung der denkbaren Varianten sind die zum Teil sehr starken Belastungen, die mit der Realisierung der jeweiligen Variante verbunden wären, gut vergleichbar. Auch die heute schon bestehenden erheblichen Belastungen für die Bevölkerung und die Siedlungsentwicklung werden im Endbericht sichtbar.

### 4.4 Die Empfehlungen der Mediationsgruppe: das „Mediationspaket“

Die Empfehlungen der Mediationsgruppe, das sog. Mediationspaket, bestehen aus fünf „untrennbar miteinander verbundenen“ Komponenten – wer immer sie auflöse, könne sich dann nicht mehr auf das Ergebnis der Mediation berufen. Das Gesamtpaket enthält folgende fünf Elemente: *Optimierung* des vorhandenen Bahnsystems, Kapazitätserweiterung durch *Ausbau*, *Nachtflugverbot*, *Anti-Lärm-Pakt*, *Regionales Dialogforum*.<sup>40</sup>

Die *Optimierung* des bestehenden Bahnsystems würde nach den Erkenntnissen der Mediation bis zu 20% mehr Kapazität ermöglichen. Sie umfasst technische Verbesserungsmaßnahmen am Boden und in der Luft sowie die verbesserte Kooperation zwischen

Frankfurt, in: Josef Esser/Eike Schamp (Hg.), Metropolitane Region in der Vernetzung. Der Fall Rhein-Main, Frankfurt a.M., New York (Campus), 2001, S. 245-279, hier S. 258.

38 Die Mediationsgruppe kam vom 16.07.1998 bis zum 31.01.2000 zu insgesamt 24 nichtöffentlichen Sitzungen zusammen, die von dem Mediator Klaus Hänsch geleitet wurden.

39 Mediationsgruppe, Endbericht, a.a.O. (Anm. 31), S. 89-177. Grundlage zur näheren Bestimmung der Varianten war das umstrittene FAA-Kapazitätsgutachten.

40 Im Folgenden Mediationsgruppe, Endbericht, a.a.O. (Anm. 31), S. 178-180.

Flughäfen und Deutscher Bahn. Zum *Ausbau* erklärte die Gruppe, dass sie einen Nichtausbau intensiv beraten habe, unter Abwägung aller Gesichtspunkte aber aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens einen Ausbau für „erforderlich“ halte. Nur mit dem Ausbau ließen sich die vorhandenen und zu erwartenden Kapazitätsengpässe beseitigen. Zum *Nachtflugverbot* stellte die Gruppe fest, dass der Schutz der Bevölkerung vor „übermäßiger“ Lärmbelastung „Vorrang“ habe, daher halte sie ein Nachtflugverbot für „unabdingbar“. Die Gruppe empfahl ein Verbot von 23 bis 5 Uhr und darüber hinaus weitere Maßnahmen zur Lärmreduzierung für besonders sensible Zeitbereiche. Der *Anti-Lärm-Pakt* sieht ein verbindliches Programm zur Lärminderung und Lärmvermeidung vor. Mögliche Komponenten wären z.B. Kontingentierung von Fluglärm und Festlegung lokaler Lärmobergrenzen, wirtschaftliche Anreize zur Modernisierung der Flugzeugflotten, Aufbau eines transparenten Lärm-Monitoring-Systems und eine Selbstverpflichtung der Fraport zur kontinuierlichen Verminderung des Lärms sowie Maßnahmen eines ‚Immobilien-Managements‘. Das letzte Element im Mediationspaket, das *Regionale Dialogforum*, unterscheidet sich strukturell deutlich von den anderen, da mit Hilfe dieser Institutionalisierung die Umsetzung der vier anderen Empfehlungen begleitet werden sollte. Hier unterbreitete die Mediationsgruppe der Landespolitik den Vorschlag einer Institutionengründung, die ihren eigenen Kommunikationszusammenhang auf Dauer stellen und zugleich den begonnenen „Dialog mit der Region“ intensivieren sollte.<sup>41</sup> Inhaltlich sollte das Gremium – wiederum in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Beratern und Experten – insbesondere die so genannte Restanten-Liste der Mediation abarbeiten, d.h. offen gebliebene Sachfragen klären,<sup>42</sup> sowie detaillierte Umsetzungsvorschläge für das Nachtflugverbot und den Anti-Lärm-Pakt entwickeln.

Das Mediationspaket soll nach offizieller Darstellung von der gesamten Gruppe „einmütig“ getragen worden sein,<sup>43</sup> dieser „Einmütigkeit“ stand jedoch eine Protokollnotiz von sechs Kommunalvertretern entgegen. In der Protokollnotiz (und in einem nachfolgenden öffentlichen Brief an den Ministerpräsidenten) lehnten die Kommunalvertreter den Ausbau ab. Aber auch Fraport, BARIG und Lufthansa machten durch Protokollnotizen im Endbericht deutlich, dass sie in Fragen des Nachtflugverbots und der Lärmbewertung abweichende Meinungen vertraten. Diese unterschiedlichen Auffassungen von Vertretern der Flugwirtschaft und der Kommunen über Ausbau und Nachtflugverbot bilden (kaum überraschend) auch gegenwärtig noch die zentralen Konfliktlinien in der Flughafen-Debatte. In der öffentlichen Wahrnehmung kommt es dann aber auch zu entsprechenden Glaubwürdigkeitsproblemen, wenn sich einerseits immer wieder alle zum *Mediationspaket* bekennen, andererseits faktisch jedoch von den ‚Kontrahenten‘ nur die jeweiligen „Rosinen“ herausgepickt werden.

41 Das Forum wurde im Juni 2000 eingerichtet, für die personelle Besetzung des Forums siehe die Tabelle 3 im Anhang.

42 Zum Stand der Restanten-Liste siehe <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/uploads/a76/Anhang18.pdf>

43 Mediationsgruppe, Endbericht, a.a.O. (Anm. 31), S. 12; Mediationsgruppe, Dokumentation a.a.O. (Anm. 30), S. 139.

#### 4.5 „Das Mediationsergebnis ist klug“: Politische Reaktionen auf die Empfehlungen

Während sich also eine Reihe von Verfahrensbeteiligten unmittelbar nach dem zustande gekommenen Kompromiss wieder vom „einmütig getragenen“ Ergebnis *distanzierte*, übernahmen es die politischen Parteien mit Ausnahme der Grünen geradezu *distanzlos*. In vielen Debatten des Landtags lobten Politiker das beeindruckende Ergebnis der Mediation. Am 21. Juni 2000 beschloss der Landtag schließlich mit 55 Ja-Stimmen der CDU-FDP-Koalitionsfraktionen, sich die Vorschläge der Mediationsgruppe zu Eigen zu machen und insbesondere auch deren Forderung, dass die fünf Komponenten untrennbar miteinander verbunden seien. In der SPD-Fraktion gab es 41 Enthaltungen und drei Abgeordnete der SPD votierten gegen den Antrag. Dennoch unterstützte die SPD in ihrer offiziellen Position zum Flughafen das Mediationspaket (Ausbau nur mit gleichzeitigem Nachtflugverbot und weiteren Lärminderungsmaßnahmen), das Votum der Fraktion sollte die Einschätzung vieler SPD-Abgeordneter zum Ausdruck bringen, dass zum damaligen Zeitpunkt zu viele Fragen noch ungeklärt und daher eine Entscheidung unsolid sei. Die Grünen stimmten geschlossen gegen den Antrag, weil sie ebenfalls zu vieles als ungeklärt ansahen, aber vor allem, weil sie einen Ausbau ablehnten und daher die untrennbare Verknüpfung der fünf Komponenten des Mediationspakets nicht mittrugen.<sup>44</sup>

Mit dem symbolischen Parlamentsentscheid<sup>45</sup> bekannte sich die Regierungsmehrheit des Landtags rückhaltlos zu den Ergebnissen der Mediation. Bemerkenswert an diesem an sich schon ungewöhnlichen Akt der parlamentarischen Selbstbindung an die Ergebnisse eines informellen Verfahrens ist, dass genau diejenigen Parteien (CDU und FDP) für die Mediationsempfehlungen votierten, die dem Verfahren zu Beginn äußerst skeptisch gegenüber gestanden hatten – während diejenigen, die es seinerzeit eingeleitet hatten, nicht mit Ja stimmten.

Die erstaunlichen Bindungswirkungen der Mediation auf weite Teile der Landespolitik lassen sich vermutlich einzig aus dem Ergebnis heraus erklären, das niemand so vorhergesehen hatte. Die unmittelbar von der weiteren Flughafenentwicklung Betroffenen – die Kommunen, Anwohner, Fluglinien und Wirtschaftsunternehmen – beurteilen das Mediationspaket als „lose-lose“-Situation, als so einschneidenden Verzicht auf existenzielle Interessen, dass sie sich alle als Verlierer begreifen.<sup>46</sup> Für die lärmbelasteten Bürger ist eine weitere Steigerung der Flugbewegungen um ein Drittel oder mehr nicht mehr erträglich, für die an Rentabilität orientierten ökonomischen Nutzer des internationalen Großflughafens ist das Nachtflugverbot inakzeptabel. Beide Seiten konnten dem Kompromisspa-

44 In einer früheren Landtags-Debatte vom 18.05.2000 stimmten die Grünen wie alle anderen Parteien jedoch der Einführung des Nachtflugverbots zu, so dass zu diesem einzelnen Punkt des Mediationspakets ein einstimmiges Votum des Landtags vorliegt.

45 Die Entscheidung über einen Ausbau wird nach Ende der vorgeschriebenen Genehmigungsprozeduren Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren von der *Exekutive* getroffen (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung).

46 Troost a.a.O. (Anm. 37), S. 273.



ket, wie sich in den Protokollnotizen zeigt, nicht wirklich zustimmen und sich nicht an alle seine Teile binden. Das Problem nach Abschluss des Verfahrens war nun aber, dass alle Konfliktparteien mit ihrer freiwilligen Partizipation auch Selbstbindungen eingegangen waren: Wer an einem Verfahren teilnimmt, wird in der *Öffentlichkeit* auch für die Teile des Ergebnisses verantwortlich gemacht, gegen die man *gruppenintern* vielleicht opponiert hat. So gesehen war die Nichtteilnahme der Bürgerinitiativen und Umweltverbände aus deren Kalkül heraus die klügere Strategie – sie blieben von allen Verfahrensbindungen frei, konnten ihre Strategien je nach Bedarf an die Situation anpassen und für das Gesamtergebnis der Mediation nicht in Haftung genommen werden.

Die Landesregierung, die die Minderheitsinteressen unmittelbar Betroffener mit den Gemeinwohlinteressen des ganzen Landes abzuwägen hat, band sich im Gegensatz zu einigen Mediationsbeteiligten bereitwillig an das Mediationspaket, weil es aus ihrer Sicht die „win-win“-Lösung darstellte: Alle Konfliktparteien werden zwar große Opfer bringen müssen, bekämen dafür aber auch noch größere Gewinne; im Netto-Effekt würden sich alle – Minderheit und Allgemeinheit – besser stellen. CDU, SPD und FDP maßen dem Mediationsergebnis hohe Akzeptanzfähigkeit zu, weil es der ideale Kompromissvorschlag zu sein schien. Den politischen Parteien war ihre bewusst eingegangene Bindung an das Ergebnis des informellen Verfahrens so willkommen, weil andere ihnen etwas vorgelegt hatten, was sie überhaupt nicht hätten besser machen können.<sup>47</sup>

„Das Mediationsergebnis ist klug. Es ist das Maximum dessen, was die Politik am Ende bewirken kann. Das wird uns beträchtliche Anstrengungen abfordern.“<sup>48</sup>

„Wir wissen doch: Viele Menschen sagen, es ist eigentlich gar nicht schlecht, was die Mediatoren herausbekommen haben. Viele haben es nicht für möglich gehalten, was dort als Bedingungen formuliert worden ist. Das, was wir in unserem Antrag als SPD formuliert haben – das sage ich offen –, hätte ich dort vor einem halben Jahr noch nicht für möglich gehalten.“<sup>49</sup>

„Politik hätte das nicht leisten können, was die Mediatoren und die Mediationsgruppe in den vergangenen zwei Jahren hier vorgelegt haben. Politik hätte das nicht geleistet und nicht leisten können, weil die Fraktionen sich schon anfänglich mit widerstrebenden Interessen so zerstritten hätten, dass ein solches Ergebnis überhaupt nicht möglich gewesen wäre.“<sup>50</sup>

47 Die Mediation hat zur politischen Favorisierung der Bahn-Variante geführt, die laut Mediationsergebnis als die relativ verträglichste erscheint: die Nordwest-Bahn (Kelsterbach) ist auch gegenwärtig die Variante, mit der der Ausbau geplant wird. Im August 2000 empfahlen Roland Koch und Ruth Wagner auf getrennten Pressekonferenzen jeweils für ihre Parteien CDU und FDP die Nordwest-Bahn, da hier Waldverbrauch und zusätzliche Lärmbelastung geringer als bei den anderen Varianten seien. Diese Feststellung bezog sich auf die Kriterien und die Daten, die die Mediation erarbeitet hatte.

48 Ministerpräsident Roland Koch (CDU), in: Hessischer Landtag, Plenarprotokoll, 15/67, Sitzung 22.02.2001, S. 4601.

49 Gerhard Bökel (SPD), in: Hessischer Landtag, Plenarprotokoll, 15/44, Sitzung 21.06.2000, S. 2851.

50 Clemens Reif (CDU), in: Hessischer Landtag, Plenarprotokoll, 15/29, Sitzung 16.02.2000, S. 1799.

## 5. Qualitätsveränderung des politischen Prozesses durch Mediation

Der vorliegende Report bilanziert mit zeitlichem Abstand,<sup>51</sup> was von dem Frankfurter Verfahren über die soeben dargestellten unmittelbaren Reaktionen der Landespolitik hinaus geblieben ist, welche längerfristigen Prozesse in Politik und Öffentlichkeit die Mediation erzeugt hat. Dieses Kapitel zeigt mehrere zusammenhängende, sich wechselseitig verstärkende Wirkungen auf, die im Vergleich zum Entscheidungsprozess zur Startbahn West zu einer neuen, überwiegend positiv zu bewertenden Qualität des betrachteten Politikprozesses geführt haben. Die drei Hauptwirkungen lassen sich mit den drei Begriffen *Politisierung*, *Rationalisierung* und *Institutionalisierung* zusammenfassen.

### 5.1 Frühzeitige Politisierung

Unter Politisierung soll hier die *Entstehung von Öffentlichkeit* zu einem Thema und die damit verbundene Mobilisierung von potenziell betroffenen Akteuren verstanden werden. Durch die öffentliche Behandlung wird ein ‚Thema‘ erst zu einem Problem, das durch eine politische Entscheidung kollektiv verbindlich geregelt werden soll.<sup>52</sup> Unterschiedliche Akteure treten im ‚öffentlichen Raum‘ auf, um die Art und Ausgestaltung dieser kollektiven Regelung in ihrem Sinne zu beeinflussen – oder auch, um eine solche Regelung gänzlich zu verhindern. Als der Frankfurter Flughafen um die Startbahn West erweitert wurde, setzte eine umfassende Politisierung erst knapp zehn Jahre nach dem Planfeststellungsbeschluss aus dem Jahr 1971 ein. Der Beginn der Baumaßnahmen stand bereits unmittelbar bevor, als vielen Betroffenen das Problem zu Beginn der 1980er Jahre erst in seiner ganzen Tragweite bewusst wurde. Heute dagegen sind in Folge des Mediationsverfahrens zu einem sehr frühen Zeitpunkt im Planungsprozess zahlreiche Formen von Öffentlichkeit/en (Protest-, Medien-, Parlaments-, Fachöffentlichkeiten) entstanden, die Flughafenerweiterung wird in erster Linie nicht als Infrastrukturmaßnahme definiert, sondern als *politisches Problem*. Dies erscheint mittlerweile selbstverständlich, ist es aber keineswegs: *rein formal gesehen* würden die ersten Phasen des Entscheidungsprozesses so verlaufen, dass die Fraport als ‚Vorhabenträger‘ lediglich ihre Plananzeige mit der Rechtfertigung ihres Bauprojekts bei der zuständigen Verwaltungsbehörde (Regierungspräsidium Darmstadt) einreichen müsste und daraufhin das Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt würde. Die Öffentlichkeit müsste zu diesem Zeitpunkt nicht detaillierter informiert werden. Dieses formal korrekte Vorgehen ist seit den Startbahn-West-Kämpfen unvorstellbar geworden. Das Mediationsverfahren hat dabei geholfen, das Planungsverfahren frühzeitig zu ‚veröffentlichen‘, allen betroffenen und interessierten Akteuren konnte bewusst werden, dass

51 Zur Vergegenwärtigung des Zeitablaufs siehe auch die Kurzchronologie zum Verfahren in Tabelle 4 des Anhangs.

52 Vgl. Jürgen Gerhards/Friedhelm Neidhardt, Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit, Berlin (WZB-Paper FS III 90-101), 1990, S. 40.

hier ‚etwas ansteht‘ und sie konnten sich so rechtzeitig formieren und Bündnispartner mobilisieren.

## 5.2 Rationalisierung der Debatte und des Protests

Die Rationalisierungswirkung lässt sich in drei Unteraspekte aufgliedern: Strukturierung der öffentlichen Flughafen-Debatte (i), Steigerung des Wissensgehalts der Debatte (ii) und ‚Empowerment‘ der beteiligten Akteure (iii).

(i) Das Mediationsverfahren bewirkte, dass nicht irgendeine, diffusen Themenkarrieren folgende öffentliche Debatte entstand, sondern eine in hohem Maße strukturierte und auch eine kontinuierliche Debatte. Trafen wichtige Gutachten in der Mediation ein, reagierten auch die unterschiedlichen Öffentlichkeiten auf die darin angesprochenen Inhalte; setzte die Mediationsgruppe das Thema Nachtflugverbot überraschend und eher spät auf die verfahrensinterne Agenda, so geriet es danach auch sofort auf die öffentliche Agenda. Besonders auffällig ist aber die Strukturierungswirkung nach Abschluss des Verfahrens: die Vorlage des Mediationspakets mit den fünf Komponenten hat zu einer gegenwärtig noch andauernden punktuellen Abarbeitung genau dieser Themenkomplexe geführt. Medienöffentlichkeit und Parlamentsdebatten nahmen die Strukturierungsleistung der Mediation dankbar auf.

(ii) Desweiteren ist der Wissensgehalt und die thematische Komplexität der öffentlichen Debatte durch die Mediation enorm gesteigert worden.<sup>53</sup> Selten oder womöglich nie zuvor lagen in einem so frühen Stadium so viele Daten und eine solch breite Untersuchungsgrundlage über ein geplantes Großprojekt vor. Zwar wurde zu Recht auch bemängelt, dass noch viele sachliche und rechtliche Fragen offen und ungeklärt sind, doch wurde diesem Monitum durch ‚Nacharbeitung‘ im Regionalen Dialogforum (RDF) auch entsprochen.<sup>54</sup> Das gegenwärtig noch arbeitende RDF hat zahlreiche weitere Gutachten vergeben und Experten-Hearings veranstaltet. Durch die Mediation ist ein großes Reservoir an Wissen produziert worden, aus dem entgegen ihrer kritischen Erwartungen auch die Ausbaugesegner schöpfen können. Viele Entscheidungsträger und Verfahrensbeteiligte, insbesondere die Kommunalvertreter, zeigten sich offen überrascht über die Komplexität des Flughafen-Themas.

Die Protestakteure (Umweltverbände, Bürgerinitiativen, Kommunalvertreter) bezeichnen ihren Protest selbst als ‚reifer‘ als zu Zeiten der Startbahn West, da sich die Ausbau-Gegner jetzt auf wesentlich mehr Informationen stützen und damit auch mehr rationale Argumente gegen den Ausbau vorbringen können. Der Protest setzt heute früh-

53 Vgl. hier Jürgen Gerhards u.a., *Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung, Opladen (Westdeutscher)*, 1998, S. 184-187.

54 Siehe die ‚Restanten-Liste‘ in *Regionales Dialogforum (Hg.), Jahresbericht RDF Juli 2002/Juni 2003*, o.O., 2003, Anhang D. Bearbeitet werden im Dialogforum aus dieser Liste u.a. Fragen aus den Bereichen ‚Grundlagen zum Thema Luftverkehr‘, ‚Folgen des Luftverkehrs für die Region (Wirtschaft, Ökologie und Gesundheit)‘ sowie zu ‚Durchsetzung und Auswirkungen des Mediationspakets‘.

zeitig ein, wird koordiniert getragen und vor allem in wohl präparierten, kumulierten Klagen gegen die Pläne der Flughafenbetreiberin bestehen.<sup>55</sup> Die ‚Rationalisierung‘ des Protests ist gewiss nicht allein Folge der Mediation, da sich die Arbeitsweise von Bürgerinitiativen und insbesondere Umweltverbänden vor dem Hintergrund eines gesellschaftlichen Wertewandels in Deutschland generell stärker professionalisiert hat.<sup>56</sup> Die enorme Wissensproduktion, die die Mediation (und anschließend das Dialogforum) über Gutachtenvergabe und andere Maßnahmen in Gang gesetzt hat, ist jedoch auf umfangreiche finanzielle und politische Ressourcen angewiesen, über die Protestgruppen nicht dauerhaft verfügen.

Die Steigerung des Wissensgehalts durch Hervorbringung von wissenschaftlichem Wissen<sup>57</sup> und neuen Argumenten versetzt zum einen die Konfliktparteien in die Lage, mit dem Verweis auf wissenschaftlich abgesicherte Argumente die Berechtigung ihrer jeweiligen Forderungen und Interessen vor der Allgemeinheit zu legitimieren. Vor der Mediation fanden Forderungen eines kleineren Personenkreises nach Lärminderungsmaßnahmen oder nach einem Nachtflugverbot keinen besonderen Widerhall. Erst nachdem die tatsächlichen starken Belastungen durch die Arbeit der Mediation belegt worden waren, erlangten diese Forderungen auch in der Landespolitik höhere Aufmerksamkeit und Durchschlagskraft. Zum anderen waren nun auch die Entscheidungsträger mit zahlreichen neuen Fakten und Argumenten konfrontiert, die geprüft und gegeneinander abgewogen werden mussten. Die Risiken und Chancen, die mit der politischen Entscheidung über die weitere Flughafenentwicklung verbunden sind, sind nunmehr wesentlich besser bekannt als je zuvor.

Insgesamt hat die Mediation dazu beigetragen, dass die frühzeitige Politisierung vorwiegend auf den Gebrauch von rationalen Argumenten zurückzuführen ist und nicht wie im Entscheidungsprozess zur Startbahn West auf einen „emotionalisierten Widerstand“<sup>58</sup>, wie er sich z.B. in Form des „Kampfes um den Wald“ oder des Hungerstreiks der Politiker in Mörfelden-Walldorf manifestierte. Diese rationale Hegung des Konflikts bedeutet, dass im Vergleich zu Anfang der 1980er Jahre eine Zivilisierung des Konfliktaustrags stattgefunden hat:<sup>59</sup> Dissense werden im gegenwärtigen Konflikt zwischen allen im Feld aktiven

55 Siehe z.B. das Interview der FR mit dem BUND-Naturschutzreferenten Thomas Norgall „Dies ist eine reifere Form von Protest als bei der Startbahn West“ vom 20.01.2000, den Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 27.02.2001 „Einst gab es Massendemonstrationen und Gewaltakte – heute protestieren die Erweiterungs-Gegner mit Werbekampagnen, Anwälten und Lärmgutachten“, den Bericht in der ZEIT vom 23.05.2001 „Der Flughafen Frankfurt geht an die Börse – seine Gegner behindern den Ausbau“ sowie den FR-Bericht „Gekämpft wird diesmal anders – auf beiden Seiten“ vom 17.12.2003.

56 Vgl. in einem weiteren Zusammenhang dazu Ingo Take, NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett, Opladen (Westdeutscher), 2002.

57 Zu unterschiedlichen Wissensarten Frank Nullmeier/Friedbert W. Rüb, Die Transformation der Sozialpolitik, Frankfurt a.M., New York (Campus), 1993, S. 45-50 und Frank Nullmeier, Wissen und Policy-Forschung, in: Adrienne Héritier (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen (Westdeutscher), 1993, S. 175-196.

58 Vom „emotionalisierten Widerstand“ spricht Rucht a.a.O. (Anm. 5), S. 269.

59 Vgl. Helmut Dubiel, Unversöhnlichkeit und Demokratie, in: Wilhelm Heitmeyer (Hg.), Was hält die Gesellschaft zusammen? Frankfurt a.M. (Suhrkamp), 1997, S. 425-444.

Akteuren vorwiegend argumentativ geklärt. Ob sie nun an der Mediation teilgenommen haben oder nicht, spielt dabei keine Rolle, da die Argumente und das Wissen kein Eigentum des Verfahrens darstellen, sondern in den allen zugänglichen öffentlichen Diskursraum eingewandert sind.<sup>60</sup>

(iii) Dadurch ist es schließlich zu einem argumentativen ‚Empowerment‘ aller politisch wirksamen Akteure gekommen: alle am Politikprozess Teilnehmenden werden insgesamt besser in die Lage versetzt, ihre Interessen, Positionen und Handlungsoptionen rational zu entdecken, zu klären und zu prüfen.<sup>61</sup> Viele Akteure geben zu, dass sie zu Beginn der Debatte gar nicht recht wussten, welche gut zu verteidigende Position sie zu der „Flughafen-Frage“ entwickeln sollten. Außer einer intuitiv gebildeten Meinung „Ich bin für den Ausbau“ oder „Ich bin gegen den Ausbau“ konnten viele nicht genau angeben, mit welchen Gründen sie eigentlich diese Meinung stützen würden und ob diese stichhaltig sind.

Bei einigen Betroffenen entstand sogar erst im Laufe des Verfahrens oder der Debatte ein Bewusstsein von dem tatsächlichen Ausmaß ihrer Betroffenheit. So erklärten viele Kommunalvertreter – die wohlgerne alle Flughafen-Anrainer, aber keine Flughafen-Experten sind –, dass sie erst durch das im Verfahren erarbeitete Wissen erfahren hätten, welche problematischen Auswirkungen der Flughafenbetrieb im Einzelnen hat und wie lärmbelastet bestimmte Kommunen tatsächlich bzw. potenziell sind.<sup>62</sup> Die Entdeckung von Betroffenheit durch das Verfahren kann als eine seiner bedeutsamsten Wirkungen überhaupt gewürdigt werden, da Betroffenheit der Ausgangspunkt eigenen politischen Handelns ist. Es ist ein Gebot demokratischer Selbstbestimmung, dass die entsprechenden Personenkreise überhaupt in die Lage versetzt werden, ein Bewusstsein von ihrer Betroffenheit ausbilden zu können.

Wenn hier von einer starken Rationalitätssteigerung der Flughafen-Debatte gesprochen wird, ist dies ausdrücklich nicht mit der Herstellung von Übereinstimmungen in den Sachfragen gleichzusetzen. Die Rationalisierungswirkung macht sich in längerfristig wahrnehmbaren, schleichend sich vollziehenden Verschiebungsprozessen in der öffentlichen Debatte bemerkbar:

„Bestimmte Positionen oder Argumente werden allmählich unglaubwürdig, verlieren an Einfluss oder verschwinden aus dem öffentlichen Argumentations-Haushalt. Andere gewinnen an Einfluss innerhalb des Spektrums. Zugleich tauchen neue Ideen, neue Probleme oder Problematisierungen, neue Kontroversen auf. (...) Bestimmte Ideen, Überzeugungen, normative Prinzipien, Wissensbestände sedimentieren sich gewissermaßen als weithin

60 Die Mediationsgruppe hat hier sozusagen für die anderen (die politischen Parteien wie die Verfahrenskritiker) die Arbeit gemacht, mit ihrer Wissensproduktion ein Kollektivgut erstellt, von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann.

61 Vgl. Thomas Saretzki, Technikfolgenabschätzung – ein neues Verfahren der demokratischen Konfliktregelung?, in: Peter H. Feindt u.a. (Hg.), Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach (Röll), 1996, S. 191-214, S. 209.

62 Das wird auch in der Landtags-Anhörung der Kommunen sehr deutlich, siehe Hessischer Landtag, Protokoll der Anhörung der kommunalen Gebietskörperschaften zum Frankfurter Flughafen am 05.06.2000.

(wenn auch nicht einhellig) akzeptiert, bewährt, überzeugend, ohne dass ein Konsens notwendigerweise explizit deklariert würde.<sup>63</sup>

### 5.3 Institutionalisationen von Akteursbeziehungen

Durch das Mediationsverfahren kam es zu vielfältigen Vernetzungsschüben unter den am Verfahren beteiligte Akteuren wie auch unter Nichtteilnehmern sowie später auch quer durch eine Reihe weiterer Gruppen.<sup>64</sup> Zahlreiche Vernetzungsprozesse haben zu derzeit immer noch bestehenden (schwachen bis stärkeren) Institutionalisationen geführt. Die stärkste öffentlich sichtbare Institutionalisation stellt die im Juni 2000 durch den Ministerpräsidenten erfolgte Konstituierung des Regionalen Dialogforums dar, in dem viele Personen bzw. Organisationen/Institutionen beteiligt sind, die auch schon in der Mediationsgruppe dabei waren.

Weniger öffentlich sichtbare Institutionalisationen fanden auf vielen Ebenen statt: So wurde vielen Kommunalvertretern durch die nunmehr in Zahlen fassbare starke Belastung ihrer Region die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit der Flughafenanrainer wesentlich stärker bewusst als zuvor.<sup>65</sup> Eine längerfristige Kooperation bot sich den Kommunalverwaltungen trotz örtlich unterschiedlicher Interessen an, um die erhebliche Arbeitsbelastung, die nun schon aus einer ganzen Abfolge von Verfahren im Planungsprozess entstanden ist (Mediation, Regionales Dialogforum, Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren), besser bewältigen und Ressourcen bündeln zu können. Insbesondere die intensive und kostspielige fachliche wie juristische Vorbereitung auf die laufenden Genehmigungsverfahren und die anschließenden Klagen versuchen zahlreiche Kommunen dadurch zu effektivieren, dass sie ihren juristischen Beistand besser koordinieren und notwendige Expertisen für dieses „bundesweit bedeutendste Genehmigungsverfahren“<sup>66</sup> teils gemeinsam erarbeiten.

Zu engen Vernetzungen kam es auch zwischen den Protestakteuren außerhalb des Verfahrens, die örtlichen Bürgerinitiativen hatten sich von Beginn an in einem Bündnis zusammengeschlossen (BBI), das derzeit aus 63 Einzelinitiativen und Umweltorganisationen der Region besteht und immer auch die Zusammenarbeit vor allem mit dem Umweltverband BUND und seinen lokalen Ablegern suchte, um die zahlreichen Protestaktionen durchführen zu können. Im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens gab es aber auch weitere parteiübergreifende Kooperationen und Abstimmungen zwischen Kommunen,

63 Bernhard Peters, *Deliberative Öffentlichkeit*, in: Lutz Wingert/Klaus Günther (Hg.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*, Frankfurt a.M. (Suhrkamp), 2001, S. 655-677, S. 667.

64 Vgl. Troost a.a.O. (Anm. 37).

65 Nach Beobachtung von Martin Kessel, ehemals langjähriger Sprecher des BBI und scharfer Kritiker der „so genannten Mediation“, haben sich während des Mediationsverfahrens „die Bürgermeister richtig kennen gelernt und arbeiten nun über die Parteigrenzen hinweg zusammen, um ihre Interessen zu verteidigen“, zitiert nach FR 17.12.2003.

66 So der Sprecher der hessischen Landesregierung, Dirk Metz, kurz vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens, zitiert nach FR 05.09.2003.

Bürgerinitiativen und Umweltverbänden. Ein Institutionalisierungsbeispiel ist die kommunale Aktion gegen den Flughafen-Ausbau „Zukunft Rhein-Main“, die auf Initiative des Kreises Groß-Gerau und der Stadt Mainz gegründet wurde und der als Mitglieder 3 Landkreise, 22 Städte und Gemeinden, der BUND Hessen und Rheinland-Pfalz sowie das Bündnis der Bürgerinitiativen angehören.<sup>67</sup>

Im Politikfeld ‚Flughafen‘ sind durch das Mediationsverfahren und das Regionale Dialogforum also zahlreiche Institutionalisierungsprozesse in Gang gesetzt worden. Diese Formen erweiterter Partizipation durch Interessengruppen, Initiativen und Kommunalpolitiker bedeuten zwar keinen Zuwachs an direkter Bürgerbeteiligung, sie erhöhen jedoch tendenziell die Bedeutung der an ihnen beteiligten Akteure im politischen Prozess, weil von den Verfahren immer auch ein Zwang zu Aushandlung und Kooperation ausgeht. Ob dies zu einer langfristigen Neukonfigurierung der politischen Machtkonstellationen innerhalb des Geflechts von Kommunal-, Regional- und Landespolitik führen wird, ist noch nicht abzuschätzen.

## 6. Probleme der Mediation im politischen Prozess

Aus der hier gewählten Perspektive der politischen Kontextanalyse von Umweltmediation lassen sich im Frankfurter Fall exemplarisch zwei wichtige, strukturell bedingte – und daher unvermeidliche – Konfliktpunkte identifizieren, die durch den Einsatz von Mediations- oder mediationsähnlichen Verfahren *erst entstehen*: Der erste tritt bei der Vorbereitung und Einsetzung des Verfahrens auf und liegt im Spannungsverhältnis zwischen politischen Vorgaben und Erwartungen an solche Verfahren und den Autonomieansprüchen gesellschaftlicher Akteure, gerade von Protestakteuren, begründet. (5.1.). Der zweite große Konflikt resultiert aus der institutionellen Unverbundenheit von informellen Verfahren und förmlichen Verwaltungsverfahren: Wie geht es weiter, wenn ein Mediationsverfahren – was keineswegs selbstverständlich ist – ein Ergebnis erzielt hat? Wie gehen Parteien und Behörden damit um (5.2.)?

### 6.1 Erster Konflikt: Behauptung von Autonomieansprüchen, Verteilung von Machtchancen

Von der scharfen Kritik der Bürgerinitiativen und Umweltverbände (siehe unter 1.3.) ist der Vorwurf der mangelnden Selbstbestimmtheit des Verfahrens der stichhaltigste – wenn man eine ‚ideale Mediation‘ zugrunde legt. Die ‚ideale Mediation‘ geht von einem weitgehend selbstbestimmten Findungs- und Organisationsprozess von Betroffenen aus.<sup>68</sup> Dies

67 Siehe unter <http://www.zukunft-rhein-main.de>

68 Siehe Petra Voßbürger/Frank Claus, Ablauf von Mediationsverfahren, in: Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung, Bonn (Druck Center), 1999, S. 81-99.

ist jedoch in der Tat eine *allzu idealisierende* Vorstellung, die verkennt, dass Mediationsverfahren – wie andere Verhandlungssysteme auch – in einen politischen Kontext eingebettet sind und damit auch politisch gesteuert werden können. Ein Grundproblem der Mediationsliteratur ist, dass die Beschreibung der Anfänge solcher Verfahren eher im Dunkeln bleibt. Wer setzt den Mediator ein, auf wessen Impuls, nach welchen Kriterien, wer entscheidet nach welchen Regeln über die Auswahl der Beteiligten und ähnliche Fragen bergen schon vorgängig Konfliktpotenzial und erfordern im Grunde die rekursive Schleife einer ‚Mediation vor der Mediation‘.

Im Frankfurter Fall ist Folgendes festzustellen: Zunächst haben nicht die Betroffenen selbst den Wunsch nach einem Vermittlungsverfahren oder Dialog vorgebracht, sondern die politische Exekutive hat den Konfliktparteien diesen Vorschlag allererst unterbreitet. Sodann wurden nicht alle Konfliktparteien an der Vorbereitung direkt beteiligt, die Umweltverbände und Bürgerinitiativen fanden sich im „Gesprächskreis Flughafen“ nicht durch ein von ihnen delegiertes Mitglied repräsentiert, wohl aber die ‚Hauptgegenseite‘ Fraport. Wie die Exekutive die anderen Mitglieder des Gesprächskreises ausgewählt hat, ist intransparent. Auffällig ist jedoch, dass die Mehrheit im Gesprächskreis staatliche Akteure aus Exekutive, Legislative und Judikative waren – eine Konstellation, die ein starkes politisches Interesse am Verfahren vermuten lässt.

Der Gesprächskreis legte mit den Vereinbarungen entscheidende Verfahrensaspekte wie die Zielbestimmung, Themenkomplexe, Zeithorizont und Zusammensetzung der Mitglieder fest. Außerdem machte er für weitere Posten wie die Mediatorenbesetzung und die wissenschaftliche Begleitung schon konkrete Personalvorschläge, denen auch entsprochen wurde. Auffällig war bezüglich der Mediatoren, dass zwei von ihnen aus der Mitte des Gesprächskreises heraus berufen wurden und nicht von der Mediationsgruppe selbst ausgewählt werden konnten. Auch den dritten Mediator durften die zwei schon Berufenen aussuchen. Bis auf die Festlegung des Zeithorizonts, die auch in der Mediationsliteratur als wichtige Aufgabe der Politik betrachtet wird, widersprach diese starke Steuerung durch den Gesprächskreis den Experten-Empfehlungen zur Vorbereitung und Gestaltung solcher Verfahren.<sup>69</sup>

Die von der Staatskanzlei wiederholt hervorgehobene Autonomie der Mediationsgruppe bezog sich auf eine Selbstbestimmung in einem vorgegebenen Rahmen, die Gruppe konnte die Themenkomplexe und Gutachtenvergabe nach ihren Interessen ausgestalten. ‚Verfassungsänderungen‘ gab es nur noch bei der Zusammensetzung der Teilnehmer und auch erst nach langwierigem Hin und Her über die Klärung der Zuständigkeiten. Die Mediationsgruppe und die Mediatoren akzeptierten ihre beschränkte Autonomie auch und suchten keine Machtkämpfe mit ihrem Auftraggeber.

Anders sah dies bei den Akteuren aus, die auf eine Teilnahme verzichtet hatten und sich gerade an der starken politischen Steuerung des ‚Dialogs‘ störten. Sie inszenierten

69 Siehe z.B. Peter Wiedemann u.a., Einrichtung und Konstituierung des Runden Tisches Bremen, in: Frank Claus/Ders. (Hg.), Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte, Taunusstein (Blottner), 1994, S. 27-47.



einen lang anhaltenden Machtkampf mit der Landesregierung und forderten, ihre eigenen Vorstellungen von der Gestaltung des Verfahrens einbringen zu können, da mit ihnen zur Vorbereitung nicht einmal gesprochen worden sei. Der Sprecher des Bündnisses der Bürgerinitiativen betonte seinerzeit, dass sich die Initiativen dann am Verfahren beteiligen würden, wenn die Vorgaben neu und zwar unter Mitwirkung der Initiativen erarbeitet würden.<sup>70</sup> Der BUND beklagte, dass die Landesregierung den Teilnehmern die Bedingungen „von oben herunter diktieren“, die „Spielregeln stimmten nicht“.<sup>71</sup>

Die Staatskanzlei und der Ministerpräsident zeigten sich recht unbeeindruckt von der massiven Kritik an ihrem Vorgehen, was zum einen vermutlich mit dem damals herrschenden Wahlkampf erklärt werden kann. Da die CDU-FDP-Opposition ohnehin eine „schlampige Vorbereitung“ der Mediation anprangerte, hätte eine entgegenkommende Reaktion der Staatskanzlei auf die Kritik der Verbände und Initiativen wie ein Eingeständnis gewirkt. Zum anderen war die ‚Flughafenfrage‘ aber wohl viel zu wichtig für die hessische Politik, als dass man sie der unberechenbaren Eigendynamik eines völlig in der Verantwortung gesellschaftlicher Gruppen liegenden Verfahrens überlassen konnte. Mit dem Setzen von Rahmenbedingungen wurden der Eigendynamik gewisse Grenzen gesteckt. In einer zutreffenden Formulierung hat der Gesprächskreis das Verfahren selbst als „Informations- und Beratungsverfahren“ bezeichnet. Da demnach keine selbstorganisierte Konfliktvermittlung angestrebt war, ist eine Vorbereitung ‚von oben‘ aus dieser Sicht auch nichts Ungewöhnliches. Erst wenn man das Vorgehen ‚Mediation‘ nennt, wird das Ausmaß der politischen Steuerung kritisierbar und löst massive Konflikte um deren Gestaltung aus.<sup>72</sup>

Das Frankfurter Verfahren kann als „gemischtes Verhandlungssystem“<sup>73</sup> aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren aufgefasst werden, da unter den 21 Mitgliedern der Mediationsgruppe drei Ministerialbeamte und neun politische Vertreter der Kommunen waren. Aus der Policy-Forschung ist bekannt, dass der Staat gegenüber Verhandlungssystemen aller Art „durch oft minimale Modifikation der Spielregeln das Kräfteverhältnis

70 FR 19.08.1998.

71 Zitiert nach FR 13.07.1998.

72 Vgl. auch Troost, a.a.O. (Anm. 37), S. 271.

73 Der sozialwissenschaftliche teilnehmende Beobachter der Mediationsgruppe berichtet, dass der „für Mediationsverfahren eher typische Aushandlungs- und Kompromissfindungsprozess“ ansatzweise zwar schon früh im Verfahren stattfand – etwa bei der Konkretisierung der Szenarien –, vorwiegend jedoch erst in der Spätphase einsetzte (Troost, a.a.O., Anm. 37, S. 259). Diesem Verständnis von ‚hartem‘ (machtbasiertem, positionsorientiertem) Verhandeln entspricht im Englischen der Begriff des „*bargaining*“, es gibt jedoch auch eine ‚weichere‘ Form des Verhandeln, die mit „*negotiating*“ erfasst wird und keinen adäquaten deutschen Fachbegriff hat. Verhandeln im Sinne des „*negotiating*“ dürfte vermutlich auch im Frankfurter Verfahren weit häufiger aufgetreten sein als „*bargaining*“ (vgl. generell Katharina Holzinger, Verhandeln in der Mediation, in: Andreas Dally u.a. (Hg.), *Mediation als politischer und sozialer Prozess*, Reiburg-Loccum [Loccumer Protokolle 73/93], 1993, S. 191-211 und Peter Wiedemann/Werner Nothdurft, *Alle Macht den Diskursen?*, in: Sabine Köberle u.a. (Hg.), *Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen*, Baden-Baden [Nomos], 1997, S. 175-187, S. 183).

zwischen den Parteien“ und „damit die Verhandlungsergebnisse“ beeinflusst.<sup>74</sup> Staatliche Akteure können ein Verhandlungssystem durch fünf Maßnahmen steuern: Erstens durch die Zusammensetzung und Struktur die Akteurskonstellation beeinflussen (Organisationsentscheidungen treffen), zweitens die Spielregeln verbindlich festlegen und ändern (prozedural regeln), drittens selektiv Unterstützung gewähren. Viertens können sie die Handlungsorientierung der nicht-staatlichen Akteure durch Information und Überzeugungsarbeit verändern und fünftens auf andere Weise nicht zustande kommende Entscheidungen immer auch verbindlich selbst treffen.

Im Falle des Frankfurter Verfahrens hat die Staatskanzlei in den ersten drei Punkten offensichtlich steuernd gewirkt, die vierte Maßnahme ist im Hinblick auf die Initiativen und Verbände immerhin versucht worden, blieb jedoch ohne Erfolg. Der fünfte Aspekt ist in Form enormen Zeitdrucks aufgetreten: die Regierung setzte der Mediation einen eng gesteckten Zeitrahmen und drängte gegen Ende stets auf einen pünktlichen Abschluss, was die ohnehin arbeitsüberlastete Gruppe in große Bedrängnis brachte. Legt man die genannten fünf Kriterien zugrunde, muss man also an der ersten ‚Schnittstelle‘ zwischen institutionalisierter Politik (Regierung, Staatskanzlei) und informeller Arena (Mediationsverfahren) von einer starken politischen Steuerung des Frankfurter Verfahrens sprechen – der in der Policy-Forschung viel zitierte ‚Schatten der Hierarchie‘<sup>75</sup> wäre hier eine fast schon dezente Charakterisierung des Prozesses.

Ein informelles Verfahren wirft sofort die Frage auf, wer wie und mit welchem Recht die Regeln festlegt. Wie immer die in den jeweiligen Fällen gefundenen pragmatischen Antworten hierauf lauten mögen – sie dürften wegen der damit verbundenen Verteilung von Machtchancen in einem Konflikt immer umstritten sein. Die in der Mediationsliteratur empfohlene weitgehend selbstbestimmte Vorbereitungsphase der Verfahren durch Betroffene ist gewiss eine ideale Bedingung, geht aber zumindest in bedeutsamen Konflikten wohl doch an der politischen Realität vorbei: die Initiierung des Verfahrens, die Identifizierung und Repräsentation von Betroffenen, gewisse Vorformungen von Problemdefinitionen dürften sich staatliche Akteure kaum aus der Hand nehmen lassen. Mediation selbst ist kein Instrument zur auch nur zeitweiligen Veränderung von sozialen Machtungleichgewichten; sie wird nicht im politikfreien Raum durchgeführt.

## 6.2 Zweiter Konflikt: Vertrauen auf freiwillige Bindung an „gute Ergebnisse“?

Der zweite große Konflikt entsteht nach Beendigung einer Mediation, da die institutionelle Unverbundenheit von informellen Verfahren und förmlichen Verwaltungsverfahren eine völlige rechtliche Unverbindlichkeit der Mediationsergebnisse in Deutschland erzwingt.

74 Im Folgenden Renate Mayntz, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Dies., Soziale Dynamik und politische Steuerung, Frankfurt a.M., New York (Campus), 1997, S. 263-292, S. 279.

75 Fritz W. Scharpf, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen (Leske und Budrich), 1992, S. 93-115.

Diese Unverbindlichkeit ist schon *vor Verfahrensbeginn* ein Faktor, wenn potenzielle Mediations-Teilnehmer Kosten und Nutzen kalkulieren müssen. So brachten die im hier betrachteten Frankfurter Fall nichtteilnehmenden Gruppen als einen der Gründe für ihre Ablehnung die Unverbindlichkeit des Ergebnisses vor. Nach deutscher Rechtslage sind jedoch keine vertragsmäßigen Vorausbindungen der Politik an solche Verfahren möglich, und dies erscheint auch nicht wünschenswert. Legitimation und Inklusionsreichweite (Einbeziehung Betroffener) von Mediationsverfahren sind in der Realität immer problematisch, zum Schutz der Rechte Dritter (die nicht an der Mediation beteiligt sind) darf die Verwaltung nicht in ihren vorgeschriebenen Abwägungsprozessen präjudiziert werden. Es ist für Akteure, die über nur geringe Ressourcen verfügen und daher ihre Verfahrensteilnahme genauestens abwägen müssen, zwar wenig tröstlich, aber hier bleibt *allen* nur eines übrig: zu *vertrauen*. Vertrauen zum einen in die eigene Leistungs- und Konsensfähigkeit der Mediationsgruppe, dass sie am Ende ein gutes Ergebnis erarbeiten wird und zum anderen Vertrauen in die institutionalisierte Politik, dass sie ein solchermaßen erzielt Ergebnis auch in konkrete Entscheidungen umsetzen wird.<sup>76</sup> Indes fehlt im Flughafenkonflikt gerade bei den Ausbaugegnern das notwendige *vorgängige* Maß an Vertrauen.<sup>77</sup>

*Seit dem Ende* der Frankfurter Mediation ist die Unverbindlichkeit des Ergebnisses zum größten Streitpunkt zwischen den betroffenen Akteuren geworden. Denn obwohl sich so viele politische Instanzen zum Mediationspaket bekennen und sich Ministerpräsident Koch sogar wiederholt und wagemutig als „Garant“ eines Nachtflugverbots bezeichnet hat,<sup>78</sup> kann das geforderte Nachtflugverbot ja keinesfalls auf der Basis des Mediationspakets *eingeklagt* werden. Dieses Problem beschäftigt und belastet auch das Regionale Dialogforum seit Anbeginn seines Bestehens am stärksten.

CDU, FDP und SPD in Hessen scheinen sich hier regelrecht in eine Falle zwischen Glaubwürdigkeit und Legitimität begeben zu haben – obwohl beide Kategorien normalerweise eng zusammenhängen: Einerseits ist es für die Parteien ein Gebot der Glaubwürdigkeit, die gute Arbeit der Mediation ernst zu nehmen und die Umsetzung ihres mühsam geschnürten Pakets zu versprechen. Andererseits dürfen die Ergebnisse eines informellen Verfahrens nicht einfach per Akklamation Verbindlichkeit erlangen, die rechtsstaatlichen Prozeduren dürfen nicht suspendiert werden.

Man konnte nach Beendigung des Mediationsverfahrens in den Redebeiträgen der CDU-, FDP- und SPD-Fraktionen des Landtags sowie der damaligen CDU-FDP-

76 Ein ganz anderer Grund, der gegen eine zugesicherte Verbindlichkeit der Ergebnisse spricht, liegt in der dann wachsenden Gefahr, dass Mediationsverfahren zu stark ins Visier der Interessengruppen geraten und der innere sachliche Arbeitszusammenhang aufgrund intensiven *Bargainings* beeinträchtigt würde, vgl. Reiner Eichenberger, Ein politisch-ökonomischer Blick auf Diskurse. Kooperativ beim Aperitif – mit Interessen zum Essen, in: Analyse und Kritik, Jg. 18, Heft 2, 1996, S. 225-244, S. 242.

77 Siehe Busch, a.a.O. (Anm. 1), S. 36. ‚Vertrauen‘ ist ohnehin eine äußerst knappe und prekäre Ressource in modernen Gesellschaften, siehe Anna Geis, Vertrauen: Die Software demokratischer Gegenwartsgesellschaften, in: Neue Politische Literatur, Jg. 48, Heft 1, 2003, 40-65.

78 FAZ 21.09.2000, Kochs „Garantie“ löste bei dem Koalitionspartner FDP allerdings großes Unbehagen aus, siehe FR 23.10.2000, FR 15.06.2002, jüngst erinnert in FR 19.12.2003 („Trau, schau, wem“).

Regierung lange Zeit zwei entsprechende Diskursformationen klar unterscheiden. Den einen Diskursstrang könnte man den „politischen Diskurs“ bzw. den „Diskurs des politischen Voluntarismus“ nennen, den zweiten den „juristischen Diskurs“ bzw. den „Diskurs der Legitimation durch Verfahren“ – beide irritierten sich in der politisch entscheidenden Phase zwischen der Beendigung der Mediation und dem Beginn der Genehmigungsverfahren wechselseitig. Der „juristische Diskurs“ wurde vorwiegend von der FDP geprägt, da sie in der damaligen Regierung den Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Dieter Posch) stellte und damit für die ordnungsgemäße Durchführung der Verwaltungsverfahren zur Erweiterung des Flughafens zuständig war. In diesem Diskurs wurde permanent auf die Legitimität der rechtsstaatlichen Verfahren verwiesen, die man nicht durch politische Präjudizierungen und Selbstbindungen verletzen dürfe. Dieser Diskurs begreift die Flughafenerweiterung stärker als Infrastrukturmaßnahme denn als politisches Problem.

Der „politische Diskurs“ oder der „Diskurs des politischen Voluntarismus“ sah in dem Mediationspaket eine große Chance, eine politisch kluge und Vertrauen erweckende Lösung für ein heikles Problem herbeiführen zu können. Die Flughafenerweiterung wird hier stärker als politisches Problem wahrgenommen denn als Infrastrukturmaßnahme. Dieser Diskurs, der von dem CDU-Ministerpräsidenten Koch und der SPD geprägt wurde, unterstellt, dass mit politischem Willen, mit politischer Kreativität alle Schwierigkeiten überwunden werden können – wie genau, kann man den Bürgern noch nicht sagen, daher ist der politische Voluntarismus auf Vertrauen angewiesen. Um dieses Vertrauen, dass man das Nachtflugverbot ‚hinbekomme‘, wirbt Koch seitdem in der Öffentlichkeit.

Der juristische Diskurs garantiert Erwartungsverlässlichkeit durch formalisierte Verfahren, der politische Diskurs kann Erwartungsverlässlichkeit einstweilen nur durch Vertrauen, durch Versprechen, durch Wechsel auf die Zukunft erzeugen. Er ist sehr riskant: zeigen die rechtlichen Verfahren, dass die Versprechen (besonders das des Nachtflugverbots) keinen Bestand haben werden, gerät der politische Diskurs in eine ernsthafte Krise. Bekanntermaßen ist der Konfliktfall ‚Flughafenerweiterung‘ seit den Kämpfen um die Startbahn West derart stark von tiefem Misstrauen der Flughafen-Anwohner gegenüber Landespolitik und Fraport geprägt, dass die Erfüllung wagemutiger Versprechen hier von Bürgern und Medien besonders kritisch beobachtet wird. Vor diesem Hintergrund ist der juristische Diskurs in der Flughafen-Debatte zwar eher unpopulär, aber vielleicht ist er letztlich der glaubwürdigere, da er – zumindest nichts verspricht, was er nicht halten kann.

## 7. Lehren aus dem Frankfurter Fall

Informelle Verfahren in der Politik, die die Beteiligungschancen von Betroffenen erweitern sollen – ob sie nun „Mediation“ heißen oder anders –, (be)gründen sich nicht einfach von selbst. Es gibt keine ‚politische Unschuld‘ informeller Verfahren, wer immer sie initiiert, wird einen bestimmten Anlass haben und eine bestimmte Intention damit verfolgen. Im Falle des Frankfurter Verfahrens wollte der initiiierende Ministerpräsident Eichel die

Behandlung eines sehr ‚unangenehmen‘ politischen Problems, für das es keine politischen Routinen der Bearbeitung gibt, erst einmal aus dem parteipolitischen Raum auslagern, um Zeit zu gewinnen und Konfliktkosten zu reduzieren. Die wohlkalkulierte, folgenreiche Namensgebung ‚Mediation‘ hatte auf der symbolischen Ebene den Vorzug, dass das Verfahren nicht einfach irgendeine Experten-Kommission darstellen würde, sondern mit der Institutionalisierung der attraktiven Leitideen ‚Konsens‘ und ‚Kooperation‘ ein gut gemeintes, faires Gesprächsangebot auch an die kritischen Akteure im Feld signalisieren sollte. Die vielen Vorfestlegungen durch den ‚Gesprächskreis Flughafen‘ lassen jedoch vermuten, dass das geplante Gespräch nicht völlig eigendynamisch ablaufen sollte, das Wagnis des informellen Verfahrens, mit dem man in Deutschland bislang wenig Erfahrung gemacht hat, sollte noch kalkulierbar bleiben.

Der heftige politische und wissenschaftliche Streit über die Frage, ob das Frankfurter Verfahren nun eine ‚richtige‘ Mediation gewesen ist oder nicht,<sup>79</sup> wurde vor der Hintergrund-,Folie‘ eines ‚idealen Mediationsverfahrens‘ ausgetragen. Eine Lehre aus dem Frankfurter Fall sollte jedoch sein, noch wesentlich klarer zwischen Mediation im privaten und im öffentlichen Bereich zu unterscheiden. Die Prinzipien privater Mediation können möglicherweise standardisiert werden, während aber die völlig anders gelagerten Bedingungen einer Mediation im öffentlichen Bereich<sup>80</sup> eine ‚Maßschneiderung‘ für den konkreten Konfliktfall erforderlich machen.<sup>81</sup> Zwar ist mit der Übertragung von Prinzipien der Mediation im privaten auf den öffentlichen Bereich die attraktive Vorstellung einer zivilgesellschaftlichen, basisdemokratischen Selbstregelung von politischen Konflikten verknüpft – eine solche Vorstellung macht sich jedoch der politischen Naivität verdächtig. Zum einen zeigt sich in der Realität immer wieder, dass gesellschaftliche Selbstregelung auf eine Stützung durch die institutionalisierte Politik angewiesen bleibt, weil sich sonst zivilgesellschaftliche Ressourcen und Steuerungsleistungen selbst zu überfordern drohen.<sup>82</sup>

79 Siehe dazu ausführlich die in Anmerkung 1 angegebene Literatur. Die Interpretation, dass das Frankfurter Verfahren ein ‚Verfahrens-Hybrid‘ (ohne ‚Namen‘) ist, der mediative Elemente mit Elementen eines Schlichtungsverfahrens und eines Gutachterverfahrens vereint (Ewen, siehe Anm. 1), erscheint die zutreffendste Diagnose zu sein. Inwieweit diese Hybridisierung bereits von den Verfahrens-Begründern ‚eingepflanzt‘ war, ist nicht bekannt. Auch wenn die Rahmenbedingungen der ‚Mediation‘ in vielerlei Hinsicht festgesetzt waren, blieb gruppenintern auch noch genügend Raum für dynamische Entwicklungen.

80 Vgl. auch Hans-Joachim Fietkau, Zum Ausbau des Frankfurter Flughafens. Ein Beitrag zu einem Diskurs über einen Diskurs, in: Infobrief ‚das projekt‘, Heft 3, S. 6f. Fietkau äußerte sich im verhärteten Expertenstreit um das Frankfurter Verfahren ‚undogmatisch‘: Er wies zu Recht auf die Herausforderungen hin, die sich aus ‚großen, politisch brisanten und öffentlich hochgradig sichtbaren‘ Verfahren ergeben und nun einmal nicht mit den Bedingungen von Mediation im privaten Bereich verglichen werden können.

81 So z.B. Weidner, a.a.O. (Anm. 20), S. 19: „(E)ach process should be designed to meet the circumstances and needs of the specific situation and conflict. Thus, it is difficult to generalise about the design of mediation processes.“ So auch Peter Wiedemann/Frank Claus, Konfliktmittlung bei umweltrelevanten Vorhaben. Ein Resümee, in: Frank Claus/Peter Wiedemann (Hg.), Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte, Taunusstein (Blottner), 1994, S. 228-235, S. 229: „Eine Grundregel ist die: Die Organisation eines Konfliktmittlungsverfahrens sollte sich immer ‚maßgeschneidert‘ an den Bedürfnissen und Vorerfahrungen der Beteiligten orientieren.“ Allerdings ergibt sich daraus wohl auch zwingend, die potenziell zu Beteiligten selbst nach ihren Bedürfnissen zu befragen anstatt wie die hessische Staatskanzlei ‚paternalistisch‘ darüber zu befinden.

Zum zweiten verteilen neue Beteiligungsverfahren immer auch Chancen auf Macht und Einfluss, so dass hier politische interessierte Akteure auf die Gestaltung und Geltungsbedingungen solcher Verfahren je nach Interessenlage Einfluss nehmen werden. Diesen Herausforderungen kann man nicht mit den Hinweisen auf eine ‚ideale Mediation‘ begegnen. Mediationsexperten müssten sich daher stärker (und selbstkritisch) mit der Tatsache auseinandersetzen, dass Mediationsverfahren auch ein wählbares politisches Instrument von Staatskanzleien oder Kommunalverwaltungen darstellen und keinesfalls in politik- und machtfreien Räumen entstehen.

Diese Ausführungen sind nicht als „moralische Entlastung“ politischer Initiatoren oder als generelle Rechtfertigung starker politischer Steuerung zu verstehen. Staatliche Initiatoren können nicht aus der Verantwortung entlassen werden, in transparenter Weise und mit Hilfe der zu beteiligenden Gruppen und sozialwissenschaftlicher Beratung faire Verfahren vorzubereiten – was als fair gilt, muss in einer vorgängigen öffentlichen Debatte und in Vorgesprächen mit potenziell relevanten Akteursgruppen erörtert werden. Sind diese dennoch nicht bereit zur Teilnahme, sollte dies auch akzeptiert und nicht mit moralisierender Kritik öffentlich angeprangert werden, wie dies im Frankfurter Fall geschah. Politische Verhandlungs- und Diskussionsgremien, gleich welcher Art, sollten nicht symbolisch überfrachtet, d.h. allzu sehr „inszeniert“ werden. Durch ihre Nichtteilnahme wollten die Umweltverbände und die Bürgerinitiativen dem Frankfurter Verfahren von Anbeginn an seine Legitimation entziehen, da die Idee von „Mediation“ die Einbeziehung der Hauptbetroffenen besonders hervorhebt. Betrachtet man ihre Nichtteilnahme von einer demokratietheoretischen Warte aus, könnte man jedoch gerade dem Fernbleiben auch legitimationssteigernde Effekte für den gesamten politischen Prozess zuschreiben: durch das ‚Draußen-Bleiben‘ bestimmter Gruppierungen ist nämlich eine kritisch beobachtende Verfahrens-Umwelt entstanden, die auch immer als Rechtfertigungszusammenhang wirken konnte. Da informelle politische Gremien (gleich welcher Art) oft selektiv, zum Teil mit nichtgewählten Personen besetzt werden, zur Intransparenz neigen und nicht selten Ergebnisse zu Lasten Dritter hervorbringen, ist es für ihre Legitimitätsgewinnung (neben anderen Faktoren) umso wichtiger, dass sie von einer kritischen Öffentlichkeit begleitet werden – wären nun aber alle Protestakteure in das Verfahren eingebunden, gäbe es gleichsam kein Rechtfertigungsforderndes ‚Draußen‘ mehr. Gerade weil Bürgerinitiativen und Umweltverbände von allen Verfahrensbindungen frei blieben, konnten sie eine kritische Öffentlichkeit aufrechterhalten und mobilisieren. Hier wird offenbar, dass auch Mediationsverfahren eigentümliche Spannungen erzeugen zwischen den Erfordernissen einer gelungenen lokalen Konfliktvermittlung bzw. Problemlösung und den Erfordernissen demokratischer Legitimität, die auch in der Öffentlichkeit stärker reflektiert werden müssten.<sup>83</sup>

82 Vgl. Susanne Lütz, Politische Steuerung und die Selbstregelung korporativer Akteure, in: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a.M./New York (Campus), 1995, S. 169-196, S. 192-193.

83 Dies wird in der Politikwissenschaft unter dem Stichwort der stark zunehmenden „Informalisierung“ von Politik diskutiert, siehe z.B. Michael Th. Greven, Informalization of Transnational Governance – A Threat

Will man ein neues Verfahren in der Praxis erproben, so ist also zunächst viel stärker über die Medien über seine Funktionsweise, Bedingungen und Probleme aufzuklären. Eine öffentliche Debatte vor Einleitung eines Verfahrens kann auch frühzeitig auf unerwartete Schwierigkeiten mit dem Verfahren im konkreten Konfliktfall aufmerksam machen.

## 8. Ausblick<sup>84</sup>

In der jüngsten Frankfurter Flughafen-Debatte kann man grob vier Phasen unterscheiden: die Vorphase der Mediation, die Mediationsphase (in der sich politische Parteien mit Äußerungen zurückhielten), nach Beendigung der Mediation eine ‚politische Phase‘ (in der sich politische Parteien und Öffentlichkeiten positionierten) sowie seit Beginn des Raumordnungsverfahrens eine ‚technisch-juristische Phase‘, in der es um Detailklärung von Sachfragen durch Experten und Juristen sowie die formale Abwicklung des Genehmigungsverfahrens geht. Seit die großen Linien des geplanten Ausbaus feststehen und die verwaltungsrechtlichen Aspekte des Ausbaus in den Vordergrund gerückt sind, scheint die allgemeine Debatte auch in den Medien ein wenig ‚erschöpft‘ zu sein. Einzig der Neubau einer gigantischen Wartungshalle für den Airbus 380, den die Fraport Anfang 2003 (separat von der Landebahn) beantragte, erzeugt derzeit noch einmal einen gewissen politischen Mobilisierungseffekt.

Oben wurden die bemerkenswerten Wirkungen des Frankfurter Mediationsverfahrens in der anschließenden ‚politischen Phase‘ ausführlich erörtert, in der jetzigen Phase der Genehmigungsverfahren und der Klagen müssen sich die Mediationsergebnisse jedoch auch juristisch bewähren. Es steht zu befürchten, dass die Erinnerung an die Verdienste der Mediation verblassen wird, wenn sich die Hauptkontrahenten Fraport, Lufthansa und Kommunen auf ihre gerichtlichen Auseinandersetzungen konzentrieren. Die Entwicklung innerhalb des Regionalen Dialogforums der letzten Monate zeigt, dass es für die betroffenen Akteure immer schwieriger wird, sich einerseits im RDF *kooperativ* zeigen zu sollen, sich andererseits *gleichzeitig* intensiv auf die *Konfrontation* in den Genehmigungsverfahren und anstehenden Gerichtsprozessen vorzubereiten.<sup>85</sup> Diese Gratwanderung hat Minister-

to Democratic Government, in: Edgar Grande/Louis W. Pauly (Hg.), *Complex Sovereignty: On the Reconstruction of Political Authority in the 21. Century*, 2004 (i.E.).

84 An dieser Stelle sei auch auf einige Internet-Quellen verwiesen, mit deren Hilfe sich das aktuelle Geschehen auch außerhalb der Rhein-Main-Region mitverfolgen lässt: das umfangreiche Dossier der Frankfurter Rundschau unter [http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/alle\\_dossiers/regional/waechst\\_der\\_flughafen\\_weiter/](http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/alle_dossiers/regional/waechst_der_flughafen_weiter/) Die Seite des RDF unter <http://www.regionales-dialogforum.de> sowie die Seite des BBI unter <http://www.flughafen-bi.de/>

85 „Die Fraport AG blockiert mit dem Hinweis auf die formalen Verfahren die Diskussion von für die Region bedeutsamen Themen. Das RDF hat in dieser Situation echte Schwierigkeiten, seine Rolle zu definieren. Mein Eindruck ist, dass das Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main nahezu alle Diskussionen überdeckt. Es fällt mir schwer, in dieser Situation dem RDF eine ihm angemessene Rolle zuzusprechen.“ (Erhard Engisch, Bürgermeister von Kelsterbach, im Interview mit dem „Dialogbrief“, Juli 2003, S. 1.)

präsident Koch im RDF im Frühjahr 2002 an einem Beispiel auf den Punkt gebracht: „Die Lufthansa muss hier daran mitarbeiten, ein Nachtflugverbot rechtssicher zu gestalten, gegen das ihre Juristen hinterher klagen wollen.“<sup>86</sup>

Unterdessen wird die Landesregierung (auch die inzwischen allein regierende CDU-Landesregierung) „nimmermüde“<sup>87</sup>, zu betonen, dass es für sie keinen Ausbau ohne Nachtflugverbot gebe und kein Nachtflugverbot ohne Ausbau. Die Fraport, deren Aufsichtsrats-Vorsitzender bis zum Beginn des Planfeststellungsverfahrens Ministerpräsident Koch war, hat im September 2003 mit den Antragsunterlagen zum Ausbau zugleich den Antrag auf Einführung des Nachtflugverbots gestellt und damit eine zentrale Forderung der Kommunen erfüllt. Die Lufthansa opponiert allerdings weiterhin gegen ein ‚absolutes‘ Nachtflugverbot an ihrem deutschen Heimatflughafen, der Ministerpräsident zeigt sich aber optimistisch, die Fluglinie „im Laufe der Jahre überzeugen zu können.“<sup>88</sup>

Neben der Landesregierung soll zwar offiziell auch das RDF eine „Hüterin des Mediationsergebnisses“ sein – mit dieser öffentlichen Selbstbeschreibung versucht zumindest der Vorsitzende des RDF, Prof. Wörner, immer wieder alle Kontrahenten im Ausbauprozess an die Umsetzung des *Mediationspakets* zu gemahnen<sup>89</sup> –, ob dies gelingen wird, erscheint derzeit aber eher fraglich. Es wäre bedauerlich, wenn die *Langfristwirkung* der Mediation lediglich darin bestünde, dass jetzt zwar alle viel mehr wissen – über die Sachfragen, über komplexe Problemzusammenhänge, über die anderen Akteure –, dies aber nur dazu nutzen, ihre jeweiligen Klagen noch besser vorzubereiten. So würde sich einmal mehr zeigen, dass die enorme Steigerung der ‚Rationalität‘ eines Politikprozesses nicht gleichbedeutend ist mit einer ‚Konsensbildung‘: auch der rationalste Prozess *kann* am Ende in der Entscheidungsblockade münden.

86 Koch, zitiert nach RDF, Jahresbericht Juni 2002-Juni 2003, o.O., S. 4.

87 So Jörg Kauffmann in der Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 20.10.2002.

88 Koch, zitiert nach FR 19.12.2002.

89 Z.B. in RDF, Jahresbericht RDF, Juni 2001-2002, o.O., S. 5-6; in RDF, Jahresbericht Juni 2002-Juni 2003, o.O., S. 5, in „Dialogbrief“, Juli 2003, S. 1.



## Anhang

### Abkürzungsverzeichnis

BARIG	Board of Airline Representatives in Germany e.V.
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e.V.
BBI	Bündnis der Bürgerinitiativen „Kein Flughafenausbau- Für ein Nachtflugverbot“
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
FAA	Federal Aviation Authority, Washington
FAG	Flughafen Frankfurt/Main Aktiengesellschaft (inzwischen umbenannt in: Fraport)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
FRA	Flughafen Frankfurt/Main
HLfU	Hessische Landesanstalt für Umwelt (inzwischen umbenannt in: Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie)
HLT	Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (inzwischen umbenannt in: Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH)
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
HSGB	Hessischer Städte- und Gemeindebund
HMfUEJFG	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (bis Regierungswechsel 1999)
HMULF	Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (nach Regierungswechsel 1999)
IFOK	Institut für Organisationskommunikation GmbH (Bensheim)
IHK	Industrie- und Handelskammer
OVF	Offenbacher Vereinigung gegen den Fluglärm e.V.
ÖTV	Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, Transport und Verkehr
RDF	Regionales Dialogforum
VhU	Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände

**Tabelle 1: Mitglieder des „Gesprächskreises Flughafen“<sup>90</sup>**

<b>Name:</b>	<b>Funktion/Institution/Stadt:</b>
Dr. Wilhelm Bender	Vorstandsvorsitzender Fraport
Jörn Dulige	Beauftragter der Evangelischen Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung
Hans Eichel	Hessischer Ministerpräsident
Peter Härtling	Schriftsteller
Dieter Hooge	Vorsitzender des DGB-Landesbezirks Hessen
Dr. Hartmut Johnsen	Konsistorialpräsident a.D., Buchautor „Der Startbahn-West-Konflikt“
Prof. Dr. Franz Kaspar	Prälat, Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Land Hessen
Roland Kern	Richter am Hessischen Staatsgerichtshof
Lothar Klemm	Hessischer Wirtschaftsminister
Dr. Frank Niethammer	Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen IHK
Klaus Peter Möller	MdL, Präsident des Hessischen Landtags
Dr. Harald Noack	Staatssekretär
Prof. Dr. E.h. Kurt Oeser	Pfarrer i.R., Stadtverordnetenvorsteher Mörfelden-Walldorf
Rupert von Plottnitz	Hessischer Justizminister (für das Umweltministerium)
Petra Roth	Oberbürgermeisterin Frankfurt am Main
Karl Starzacher	Hess. Finanzminister, Vorsitzender des Aufsichtsrats der Fraport
Hans J. Suchan	Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei

90 Aufstellung nach Mediationsgruppe, Dokumentation a.a.O. (Anm. 30), S. 146 und Presseinformation der Landesregierung vom 24.02.1998.

**Tabelle 2: Personelle Zusammensetzung der Mediationsgruppe<sup>91</sup>**

<b>Name:</b>	<b>Funktion/Institution/Organisation/Stadt:</b>
Becker, Herbert	Fraport-Vorstandsbeauftragter für externe Kontakte
Becker, Karl Eugen	DAG-Landesverbandsleiter Hessen
Benz, Peter	Oberbürgermeister Darmstadt
Bonneß, Rüdiger	Deutsche Flugsicherung GmbH, Leiter Unternehmenskontakte
Borretty, Ingrid	Stadträtin für Umwelt, Verkehr und Soziales, Stadt Offenbach
Brehl, Bernhard	Bürgermeister, HSGB/Stadt Mörfelden-Walldorf
Diehl, Hildebrand	Oberbürgermeister Landeshauptstadt Wiesbaden
Dott, Dr. Klaus B.	Präsidium, Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände
Engisch, Erhard	Bürgermeister Stadt Kelsterbach
Gaebges, Martin	Generalsekretär BARIG (Board of Airline Representatives in Germany) <sup>92</sup>
Güttler, Klaus-Peter	Leiter der Verkehrsabteilung, HM Wirtschaft, Verkehr, Landesentwicklung
Haas, Peter	Bürgermeister Stadt Raunheim
Mayer, Wenzel	Leiter Immissionsschutzabteilung, HM Umwelt, Landwirtschaft, Forsten
Müller, Richard	Vorsitzender Offenbacher Vereinigung gegen den Fluglärm e.V.
Pompe, Viktor	Koordinator für Flughafenangelegenheiten, Deutsche Lufthansa AG
Quilling, Dirk-O.	Bürgermeister HSGB/Stadt Neu-Isenburg
Riediger, Gernot	Stv. Leiter des Referates LS 11, BM Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Schaub, Gerold	Bezirksleiter ÖTV Hessen, DGB Landesbezirk
Vandreiike, Joachim	Bürgermeister Stadt Frankfurt a.M.
Vollrath, Ewald	Ausschüsse Verkehr, Tourismus, Außenwirtschaft, IHK Frankfurt
Wolf, Dieter	Bürgermeister Stadt Flörsheim a.M.

91 Aufstellung nach Mediationsgruppe, Dokumentation, a.a.O. (Anm. 30), S. 147.

92 Bis zur Sitzung am 4.12.1998 nahm der Amtsvorgänger von Martin Gaebges, Horst Bittlinger, an den Sitzungen der Mediationsgruppe teil.

**Tabelle 3: Personelle Zusammensetzung des Regionalen Dialogforums (Stand Januar 2004)<sup>93</sup>**

<b>Vorsitz:</b>	
Wörner, Prof. Dr. Johann-Dietrich	Präsident Technische Universität Darmstadt
<b>Mitglieder:</b>	
Amend, Dr. Guido	Katholische Kirche
Brehl, Bernhard	Stadt Mörfelden-Walldorf
Diede-Stützel, Rita	Deutsche Lufthansa AG
Dulige, Jörn	Evangelische Kirche Hessen und Nassau
Engisch, Erhard	Stadt Kelsterbach
Feuchtinger, Klaus	Stadt Darmstadt
Franssen, Hans	Stadt Hattersheim
Gaebges, Martin	Board of Airline Representatives in Germany e.V.
Gebauer, Peter	Deutsche Flugsicherung
Gieler, Prof. Dr. Uwe	Landesärztekammer Hessen
Grandke, Gerhard	Stadt Offenbach
Heldmaier, Harm	WiDeMa e.V.
Heyne, Jürgen	Hessischer Handwerkstag
Jühe, Thomas	Stadt Raunheim
Karesch, Christel	Bürgeraktion Pro Flughafen
Korf, Willy	Fachverband Spedition und Logistik
Krebs, Ulrich	Stadt Flörsheim
Kröger, Uwe	Vereinigung Cockpit e.V.
Layer, Peter	Stadt Rüsselsheim
Lindstaedt, Dr. Wolfgang	Arbeitsgemeinschaft hessischer IHK
Müller, Richard	Fluglärmmmission

93 Aufstellung nach <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/page.asp?pageID=427> (letzte Aktualisierung am 14.01.2004, download 15.01.2004). Gegenüber der ursprünglichen Besetzung haben sich mittlerweile eine Reihe von Veränderungen gegeben, siehe für den Beginn Regionales Dialogforum (Hg.), Jahresbericht, Juni 2000 – Juni 2001, o.O., 2001, S. 43-44.

Munck, Angelika	Stadt Hochheim
Nierobisch, Bernd M.	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
Olschewsky, Berthold	Stadt Dreieich
Quilling, Dirk-Oliver	Stadt Neu-Isenburg
Raettig, Lutz	Vereinigung des hessischen Unternehmervereine
Reichel, Wolfgang	Stadt Mainz
Schaub, Gerold	ver.di (ehemals DGB)
Schölch, Prof. Dr. Manfred	Fraport AG
Schwarz, Edwin	Stadt Frankfurt
Treber, Dirk	Bundesvereinigung gegen Fluglärm
Von Eisenhart Rothe, Christoph	Schutzbund Deutscher Wald
Winter, Dr. Detlef	Arbeitsgemeinschaft Dt. Luftfahrtunternehmen
Zum Felde, Klaus	Ver.di (ehemals DAG)

**Hessische Staatskanzlei:**

Kohl, Corinna  
Sewering, Dr. Holger

**Geschäftsstelle RDF:**

Beiler, Melanie	IFOK
Eggert, Ralf	IFOK
Hertlein, Markus	IFOK
Meister, Dr. Hans-Peter	IFOK
Pfeiffer, Marc	IFOK
Schönfelder, Carla	IFOK

**Wissenschaftliche Begleitung:**

Barth, Regine	Öko-Institut e.V.
Hochfeld, Christian	Öko-Institut e.V.

**Tabelle 4: Kurzchronologie Flughafen-Erweiterung**

17.11.1997	SPIEGEL-Interview des Lufthansa-Vorstandsvorsitzenden: Forderung nach einer neuen Start- und Landebahn am Frankfurter Flughafen
23.02.1998	Erstes Treffen des „Gesprächskreis Flughafen“
05.03.1998	Gründung des „Bündnis der Bürgerinitiativen“
13.05.1998	Zweites Treffen „Gesprächskreis Flughafen“: Verabschiedung der Vereinbarungen für das Mediationsverfahren
25.06.-30.06.1998	Erklärung der Nichtteilnahme an der Mediation durch BBI, BUND, NABU, SDW (in dieser Reihenfolge)
16.07.1998	Konstituierende Sitzung des Mediationsverfahrens
04.09.1998	2. Sitzung der Mediationsgruppe: Aufnahme von Kelsterbach, Flörsheim, Offenbacher Vereinigung gegen Fluglärm
09.10.1998	3. Sitzung der Mediationsgruppe: Aufnahme von Darmstadt, Raunheim, DAG
07.02.1999	Landtagswahl: Regierungswechsel: CDU/FDP löst SPD-Grüne Regierung ab
28.-30.01.2000	Abschlussklausur der Mediationsgruppe in Boppard: Erstellung des Endberichts
10.-12.05.2000	Experten-Anhörung des Landtags in der Rhein-Main-Halle Wiesbaden
18.05.2000	Landtag votiert einstimmig für die Einführung eines Nachtflugverbotes am Frankfurter Flughafen
05.06.2000	Anhörung der kommunalen Gebietskörperschaften im Landtag
Juni 2000	Börsengang der FAG (=Fraport)
21.06.2000	Landtag beschließt mit der CDU/FPD-Stimmenmehrheit (55) die vollständige Umsetzung des Mediationspakets (SPD: 41 Enthaltungen, 3 Nein, Grüne: 8 Nein)
23.06.2000	Konstituierende Sitzung des Regionalen Dialogforums
19.08.2000	CDU und FPD legen sich auf die Nordwest-Bahn (Kelsterbach) fest
16.09.2000	Demonstration von 12000 Menschen in Wiesbaden, Übergabe von 112 000 Unterschriften gegen den Ausbau an die Vizepräsidentin des Landtags
2.-4.11.2000	Scoping-Termin: Vorklärung des Untersuchungsumfangs der Umweltverträglichkeitsprüfung (im Rahmen des Raumordnungsverfahren) mit den Trägern der öffentlichen Belange
13.12.2000	Verabschiedung des Landesentwicklungsplans (LEP) durch das HMWVL: Ausbau ist verbindliches Ziel der Verwaltung, Mediationspaket steht in der unverbindlichen Präambel des LEP
13.12.2000	BUND und NABU verlassen das Regionale Dialogforum

18.03.2001	Kommunalwahl in Hessen: wenig Veränderungen, Flughafen kein besonderes Thema
22.10.2001	Beginn des Raumordnungsverfahrens (Fraport geht mit 3 Varianten in das Verfahren: Nordost, Nordwest und Süd)
08.04.-25.04.2002	Erörterungstermin mit den Trägern öffentlicher Belange (45 000 Einwendungen von Privatpersonen sind eingegangen)
10.06.2002	Ende des Raumordnungsverfahrens mit der ‚landesplanerischen Beurteilung‘ des Regierungspräsidiums Darmstadt: Nordwest- und Nordost-Variante sind beide zum Ausbau geeignet, Nordwest-Bahn (Kelsterbach) wird als relativ raumverträglichste „deutlich präferiert“; Südbahn ist nicht raumverträglich
16.08.2002	Klage von 8 Kommunen gegen Landesentwicklungsplan (Ausbau als verbindliches Ziel festgeschrieben) teilweise stattgegeben durch Hessischen Verwaltungsgerichtshof
16.08.2002	Sparwasser/Voßkuhle-Rechtsgutachten im RDF: Nachtflugverbot prinzipiell machbar (u.a. Voraussetzung: Frankfurt und Hahn/Hunsrück als Flughafensystem)
27.11.2002	Fraport stellt Generalausbauplan vor: neues Terminal 3, Verlängerung der Skyline-Hochbahn zu Terminal 3, Riesenwartungshalle für den Airbus A 380, vierte Landebahn im Nordwesten (bis 2015: rund 3,3, Mrd. Investitionen und 80 Mio. Passagiere [2003: 48,4 Mio. Passagiere]), Waldverbrauch: 244 ha für Landebahn, 100 ha für Wartungshalle und Terminal 3
29.01.2003	Fraport reicht die Planunterlagen für den Neubau der Werfthalle für den Airbus A 380 ein (separates Planfeststellungsverfahren für die Werfthalle)
02.02.2003	Landtagswahl in Hessen: CDU gewinnt mit 48,8% die absolute Mehrheit, Allein-Regierung der CDU
07.04.- 12.04.2003	Scoping-Termin für Umweltverträglichkeitsprüfung (im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens Bahnensystem-Erweiterung)
17.05.2003	11 der 13 Kommunen im RDF lassen bis zum Sommer ihre Mitgliedschaft ruhen
10.09.2003	Beginn des Planfeststellungsverfahrens zur Erweiterung des Bahnsystems: Fraport stellt mit den Unterlagen Antrag auf Nachtflugverbot ab 2007 (Ministerpräsident Koch gibt Aufsichtsratsvorsitz bei Fraport an Finanzminister Weimar ab)
15.01.2004	Beginn Erörterungstermin im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Neubau der Wartungshalle für den Airbus A 380 (rund 41 000 Einwendungen sind eingegangen)