

Seminar: Kooperative Regulierung von Nachhaltigkeits- und
Umweltkonflikten durch Mediation

Dozent: Meinfried Striegnitz

Referat: Stefanie Miczka, Verena Verron

Ausarbeitung zum Referat vom 03.01.2006:

- Mediationen bei Ausbauplanungen für Flughäfen -

Inhaltsverzeichnis:

1. Vergleich dreier Fallbeispiele

- 1.1. Flughafen Berlin – Brandenburg
- 1.2. Flughafen Wien
- 1.3. Flughafen Frankfurt

2. Konflikt um das Frankfurter Verfahren

- 2.1. Ablauf des Verfahrens
- 2.2. Auswertung
- 2.3. Fazit und Diskussion

1. Vergleich dreier Fallbeispiele

2. Konflikt um das Frankfurter Verfahren

Das Frankfurter Mediationsverfahren hat deutschlandweit für große Aufmerksamkeit und Beachtung gesorgt und nicht nur in den Kreisen von Mediationsexperten zu lebhaften Diskussionen angeregt. Streitpunkte und Kritik am Verfahren möchte ich daher nun in den nächsten drei Kapiteln ausführen. Dazu werde ich in einem ersten Schritt besonders kritische Punkte im Ablauf des Mediationsverfahrens, welcher im Kapitel 1.3. bereits beschrieben wurde, wieder aufgreifen und näher erläutern. Daraufhin folgt eine Auswertung des Verfahrens und im letzten Schritt sollen eine kurze Diskussion und ein Fazit folgen.

2.1. Ablauf des Verfahrens

2.1.1. Entstehung

Das Frankfurter Mediationsverfahren wurde durch die Exekutive eingeleitet. Ministerpräsident Eichel (von einer rot-grünen Regierung) befand sich zu Beginn des Jahres 1998 in Schwierigkeiten, da im Koalitionsvertrag eine Begrenzung des Flughafens auf das bestehende Gelände festgeschrieben war. Er berief daraufhin im Februar den Gesprächskreis Flughafen ein, um eine Konflikteskalation zu vermeiden, denn das Flughafenthema war seit dem Bau der Startbahn West stark emotional belastet. Außerdem aber sollte das Thema so vermutlich aus dem Wahlkampf herausgehalten (Landtagswahl Februar 1999) und der Koalitionsfrieden gewahrt werden.¹

Wie bereits erwähnt, schlug der Gesprächskreis ein Mediationsverfahren vor und die Mediationsgruppe nahm ihre Arbeit am 16.07.98 auf.

In der Zielbestimmung hieß es: „Das Mediationsverfahren soll klären, unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Frankfurt dazu beitragen kann, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsregion Rhein-Main im Hinblick auf Arbeitsplätze und Strukturelemente dauerhaft zu sichern und zu verbessern, ohne die ökologischen Belastungen für die Siedlungsregion außer Acht zu lassen.“²

Diese Formulierung wurde häufig kritisiert, es hieß, sie ließe keinerlei Ergebnisoffenheit zu. Dazu ein Zitat des Naturschutzbunds (NABU) Hessen: „Wenn ich das Ziel der Mediation schon so abstecke, daß oberste Priorität die wirtschaftliche Entwicklung des Frankfurter Flughafens hat, dann kann ich ökologische Themen oder Gesundheitsthemen nicht mehr gleichwertig behandeln.“³

Das Öko-Institut hat nach längeren Diskussionen innerhalb des Instituts die wissenschaftliche Begleitung des Verfahrens übernommen. Ziel war es, durch die Anwendung der Szenariomethode die Ergebnisoffenheit des Verfahrens zu sichern. Dies sollte als ein Signal der Glaubwürdigkeit dienen, rief bei den Umweltverbänden und Bürgerinitiativen jedoch eher

¹ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 5

² 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.

³ NABU Hessen in: Busch, Per-Olof „Konfliktfall Flughafenerweiterung - Eine kritische Würdigung des Verfahrens „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main“ HSFK-Report 8/2000, S. 31

Verwunderung hervor und stellte sich nicht unbedingt als vertrauensbildende Maßnahme heraus.

Zu kritisieren ist außerdem die Festlegung der Gruppe, dass Minderheitsvoten bei der Abstimmung des gemeinsamen Abschlussberichts zulässig seien, denn dies widerspricht einer Konsensorientierung des Verfahrens.

2.1.2. Beteiligte

Es wurde bereits erwähnt, dass nur eine einzige Bürgerinitiative, nämlich die Offenbacher Vereinigung gegen Fluglärm e.V., und keiner der Umweltverbände am Verfahren teilgenommen hat. Genauer gesagt war es nicht der ganze Verein, sondern nur eine Person des Vereins, Herr Müller, welcher mit einem der drei Mediatoren, Herrn Oeser, privat befreundet war und von ihm wohl gebeten wurde, „ihn nicht mit den ganzen Befürwortern allein zu lassen.“⁴

Die zahlreichen Gründe für die Nichtteilnahme am Verfahren sind gleichzeitig auch Kritikpunkte am Verfahren selbst und sollen im Folgenden erläutert werden:

Im Gesprächskreis Flughafen und in der Vorverhandlungsphase, also zum Beispiel beim Auffinden eines Mediators oder der Auswahl der Verhandlungsteilnehmer, waren die Umweltverbände und Bürgerinitiativen nicht beteiligt, sondern wurden mit einem fertigem Konzept konfrontiert und hatten ungefähr zwei Wochen Zeit, um sich für oder gegen eine Teilnahme zu entscheiden. Auf Änderungswünsche wurde nicht eingegangen, speziell bei der Auswahl der Mediatoren und der Zielformulierung zeigte Ministerpräsident Eichel keinerlei Diskussionsbereitschaft und beruft sich darauf, dass das vom Gesprächskreis so beschlossen worden sei.

Die Diskussion um die Erweiterung wurde generell als ein *schwerer Vertrauensbruch* früherer politischer Zusagen angesehen. Es wurden (so empfand man es) Versprechen im Zusammenhang mit der Startbahn West und dem Bannwaldstatus der nördlich des Flughafens gelegenen Waldgebiete gebrochen. Vertrauen aber gilt als eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Mediation.

Es wurde oft von einer *mangelnden Selbstbestimmtheit des Verfahrens* gesprochen. Nicht die Betroffenen selbst brachten den Wunsch nach einem Vermittlungsverfahren hervor, sondern

⁴ Telefonat mit Vertretern der Bürgerinitiative Luftverkehr Offenbach

die politische Exekutive. Auch eine starke politische Steuerung in der Vorbereitung solcher Verfahren widerspricht Experten-Empfehlungen.

Damit zusammen hängt eine *mangelnde Ergebnisoffenheit*, dies war der mit am häufigsten genannte Kritikpunkt. Aus der Zielformulierung werde schon ersichtlich, dass es nur noch um das „Wie“ und nicht mehr um das „Ob“ des Ausbaus gehe. Allein die Tatsache, dass das Mediationsverfahren in Frankfurt offiziell als „Informations- und Beratungsverfahren“⁵ bezeichnet wird, ließe vermuten, dass es nur der Schaffung von Akzeptanz und der Legitimation der Entscheidung dient. Die Mediation sei zu einem weiteren Beraterkreis des Ministerpräsidenten „verkommen“⁶ und nur eine reine „Alibiveranstaltung“⁷. Der neu gewählte Ministerpräsident Roland Koch⁸ betonte immer wieder die Ergebnisoffenheit des Mediationsverfahrens und sprach sich gleichzeitig „rein persönlich“ für den Ausbau aus.

Kritisiert wurde ebenfalls eine *mangelnde Verbindlichkeit der Ergebnisse*, denn es war nicht geklärt, wie etwaige Ergebnisse die Politik binden würden. Diese Unverbindlichkeit erschwerte es noch mehr, Kosten und Nutzen der Teilnahme abzuschätzen.

Ein weiterer Kritikpunkt war, dass die drei *Mediatoren* als *parteiisch* bezeichnet wurden. Sie seien erstens nicht professionell ausgebildet, wurden zudem nicht von Mediationsgruppe ausgewählt und seien vor allem nicht neutral zum Thema eingestellt. Es war allgemein bekannt, dass der Präsident der Hessischen IHK, Dr. Frank Niethammer⁹, eindeutig den Befürwortern und der „startbahn-west-aktive Umweltpfarrer“ Kurt Oeser den Gegnern des Flughafenausbaus zuzuordnen war. (Die Neutralität wird auch dann nicht größer, wenn zwei gegensätzliche Positionen vorhanden sind!) Kurz vor Ende des Verfahrens kam es dann auch noch zum sogenannten „Eklat von Niethammer“. Er leitete eigenständig eine Nachuntersuchung der Südbahn ein, die dann von allen drei Mediatoren empfohlen wurde.

Auch *strategische Erwägungen* haben die Entscheidung der Bürgerinitiativen und Umweltverbände beeinflusst. Sie hielten eine kompromissfähige Lösung kaum für möglich, auch schon auf Grund von unterschiedlichen Problemdefinitionen: Das zu lösende Problem der Befürworter waren Kapazitätsengpässe des Flughafens, das Problem der Gegner die durch den Flughafen verursachten ökologischen Belastungen.

⁵ Gesprächskreis 1998: Kap. A:1, Herv. A.G.

⁶ So vom Bündnis der Bürgerinitiativen (BBI), FAZ 27.06.1998

⁷ Der BUND, Wiesbadener Kurier 09.09.1998

⁸ Er saß im Aufsichtsrat der Frankfurter Flughafen AG (FAG)

⁹ Mitglied im Beraterkreis der Fraport AG, 1999-2005

Wer aber an einem Verfahren teilnimmt, wird in der Öffentlichkeit für das Ergebnis, also auch für die Teile des Ergebnisses verantwortlich gemacht, gegen die man in der Gruppe vielleicht erfolglos opponiert hat. Im Vordergrund steht hier also die Befürchtung, dass die wirtschaftliche Perspektive dominiert, bei einer Teilnahme am Schluss von der eigenen Position nichts mehr übrig bleibt und es dann heißt, dass das mit den Umweltverbänden abgestimmt sei.¹⁰

Da eine Teilnahme auch zur Zurückhaltung in der öffentlichen Debatte verpflichtet (woran sich allerdings nicht alle Teilnehmer gehalten haben), wäre eine offensive Öffentlichkeitsarbeit außerhalb des Verfahrens vielleicht sogar wirkungsvoller, so die Überlegungen.¹¹

Außerdem würde eine Teilnahme eine Aufzehrung von Ressourcen bedeuten (zeitlich und finanziell) und es wären schon alle Argumente verspielt, wenn es doch noch zu einer Klage kommen sollte.

Also kam es dazu, dass die Umweltverbände und ein Großteil der Bürgerinitiativen nicht am Verfahren teilgenommen haben. Sie fühlen sich auch heute noch im Recht damit und würden diese Entscheidung auf jeden Fall noch einmal treffen, jetzt, wo der Erörterungstermin läuft, zum Teil erst recht.¹²

2.1.3. Verfahren

Vor allem aus Zeitgründen konnten nicht alle *Gutachten* in Auftrag gegeben werden, die erwünscht waren. Auch konnten nicht alle 20 aus dem Mediationsfonds finanziert werden, so dass Gutachten zum Teil von der FAG und der Lufthansa selbst in Auftrag gegeben und finanziert wurden, dann aber als gemeinsame Gutachten der Mediationsgruppe angesehen wurden. Wegen der Brisanz des Themas mussten die Gutachten zur Qualitätssicherung jeweils noch einmal von externen „kritischen“ Experten überprüft werden. Es wurde allerdings trotzdem eine Reihe von Gutachten von Wissenschaftlern und Ausbaugegnern auf Grund methodischer Mängel stark kritisiert.¹³

¹⁰ NABU Hessen in: Busch, Per-Olof „Konfliktfall Flughafenerweiterung - Eine kritische Würdigung des Verfahrens „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main“ HSFK-Report 8/2000, S. 31

¹¹ Zu dieser Ansicht kann man kommen, wenn man Öffentlichkeitsarbeit und nicht Gestaltungsmacht als wirkungsvollstes Instrument ansieht.

¹² Telefonat mit Vertretern des BBI

¹³ Es wurden z.B. überhöhte Arbeitsplatzzahlen veröffentlicht

Die *Öffentlichkeitsarbeit* der Mediationsgruppe wurde von vielen Seiten kritisiert, es wurde beispielsweise mangelnde Transparenz vorgeworfen.

Eine andere Art von „Öffentlichkeitsarbeit“ war allerdings eher im Übermaß vorhanden:

Obwohl sie zur Zurückhaltung verpflichtet waren, gab es Selbstdarstellungen einzelner Akteure und Gerüchte über verschiedene Landebahnvarianten wurden verbreitet. Das sorgte natürlich für Misstrauen und Glaubwürdigkeitsverluste.

2.1.4. Ergebnisse

Der gemeinsame Abschlussbericht der Mediationsgruppe enthielt Empfehlungen zu sowohl dem Bau einer neuen Landebahn als auch zur Einführung eines Nachtflugverbots.

Ebenfalls ein Bestandteil war „*Das Regionale Dialogforum*“. Dieses wurde als vermittelndes Verfahren im Juni 2000 ins Leben gerufen und soll die Umsetzung des 5-Punkte-Mediations-Pakets, damit auch den Ausbau, begleiten. Es soll zudem „der im Mediationsverfahren begonnenen Dialog mit der Region (...) fortgeführt und intensiviert werden.“¹⁴ Es gibt also verschiedene Serviceeinrichtungen, wie ein Bürgerbüro in Frankfurt oder mehrere Homepages, und natürlich das Dialogforum selbst. Dieses hat zur Zeit 36 Mitglieder und es werden vor allem inhaltliche, noch offene Fragen diskutiert. Zu diesem Zweck werden durchaus noch neue Gutachten in Auftrag gegeben.

NABU und BUND haben das Dialogforum Ende 2000 verlassen, als der Ausbau im Landesentwicklungsplan als verbindliches Ziel der Verwaltung festgeschrieben war.

Nach außen hin wurde der Abschlussbericht „einmütig getragen“. Allerdings wurde so nur ein Konsens vorgetäuscht, denn es gab sehr wohl immer noch abweichende Meinungen, die erst später dann in Protokollnotizen deutlich wurden.¹⁵

Somit kann eher von einer „Lose-lose-“ als von einer „Win-win-Situation“ gesprochen werden: Für den lärmbelasteten Bürger ist eine weitere Steigerung der Flugbewegungen um ein Drittel oder mehr nicht mehr erträglich und für den an Rentabilität orientierten ökonomischen Nutzer des internationalen Großflughafens ist ein Nachtflugverbot inakzeptabel.¹⁶

¹⁴ Endbericht der Mediationsgruppe, S. 180

¹⁵ Fraport, Lufthansa waren beim Nachtflugverbot anderer Auffassung, einige Kommunalvertreter lehnten den Ausbau generell ab (Geis, Anna, 2005: „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 16)

¹⁶ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 17

Die Konfliktparteien fühlten sich also – wie von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden befürchtet - durch das Ergebnis in keiner Weise gebunden; die Lufthansa kündigte bald nach den Ergebnissen an, gegen das Nachtflugverbot zu klagen. Dies stellte zusätzlich ein Glaubwürdigkeitsproblem dar.

Im Mediationspaket lassen sich einige *Defizite* erkennen, zum Beispiel wurde die durch den Ausbau verursachte Waldvernichtung nicht berücksichtigt.¹⁷ Dabei handelt es sich sogar um „Bannwald“, welcher im hessischen Forstgesetz die höchste Schutzkategorie für Wald darstellt. Er hat also eine „besondere Bedeutung für das Gemeinwohl“ und „unersetzliche Rodung und andere Nutzung sind verboten.“¹⁸

Zur Frage „Darf der Bannwald angerührt werden?“ heißt es im Abschlussbericht: „Für die noch vorhandenen Wälder im Süden Frankfurts wurde aufgrund ihrer Bedeutung für die Erholung der Menschen und aufgrund ihrer wichtigen ökologischen Funktion im Rhein-Main-Gebiet die Schutzkategorie „Bannwald“ ausgesprochen. Diese Schutzkategorie hat politisches Gewicht. Juristisch ist sie ein Verwaltungsakt, der auch wieder rückgängig gemacht werden kann.“¹⁹

Nach der Veröffentlichung des Abschlussberichts kam es vermehrt zu politischen Reaktionen. Die Regierungsmehrheit (CDU) des Landtags bekannte sich rückhaltlos zu den Ergebnissen der Mediation. Die Politik übernahm das Ergebnis also nahezu „*distanzlos*“, „während sich (...) eine Reihe von Verfahrensbeteiligten unmittelbar nach dem zustande gekommenen Kompromiss wieder vom ‚einmütig getragenen‘ Ergebnis *distanzierte*.“²⁰ Dazu Ministerpräsident Roland Koch im hessischen Landtag: „Das Mediationsergebnis ist klug. Es ist das Maximum dessen, was die Politik am Ende bewirken kann.“²¹

Dieses Zitat zeigt ein Verständnis von Mediation als Politikberatung, was es in diesem Fall vielleicht teilweise auch war.

¹⁷ > 200ha

¹⁸ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 4, Fußnote 10

¹⁹ Endbericht der Mediationsgruppe, S. 59

²⁰ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 17

²¹ Hessischer Landtag, Plenarprotokoll, 15/67, Sitzung 22.02.2001, S. 4601

2.2. Auswertung des Mediationsverfahrens

2.2.1. Qualitätsveränderung des politischen Prozesses

Man kann sagen, dass es durch das Mediationsverfahren zu einer „Qualitätsveränderung des politischen Prozesses“²² gekommen ist. Als eine positive Auswirkung des Verfahrens ist zum Beispiel eine „frühzeitige Politisierung“²³ des Themas zu benennen. Es kam also sehr früh zu einer Bildung von Öffentlichkeiten (z.B. Medien- oder Parlamentsöffentlichkeit). Vom geplanten Ausbau Betroffene konnten sich frühzeitig darüber bewusst werden und sich mobilisieren.

Außerdem konnte dazu beigetragen werden, dass die Flughafenerweiterung nicht in erster Linie als Infrastrukturmaßnahme, sondern als politisches Problem angesehen wurde.²⁴

Eine weitere positive Auswirkung war die „Rationalisierung der Debatte und des Protests“²⁵. Hier kann wiederum zwischen verschiedenen Bereichen unterschieden werden. Einmal kam es zu einer „Strukturierung der öffentlichen Flughafen-Debatte“²⁶: Nach der Veröffentlichung des Mediationspakets kam es zur einer punktuellen Abarbeitung der Themenkomplexe. Ein enorm wichtiger Punkt ist die „Steigerung des Wissensgehalts der Debatte“²⁷: „Selten (...) lagen in einem so frühen Stadium so viele Daten und eine solch breite Untersuchungsgrundlage über ein geplantes Großprojekts vor.“²⁸ Durch die Erstellung von Gutachten und Experten-Hearings (heute weitergeführt vom Regionalen Dialogforum) wurde und wird immer noch ein großes Reservoir an Wissen erzeugt, welches zwar zum Teil inhaltlich stark kritisiert wurde, wovon aber sogar die Ausbaueegner profitieren.

²² Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 19

²³ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 19

²⁴ Zum Vergleich: Beim Bau der Startbahn West setzte eine Politisierung erst zehn Jahre nach dem Planfeststellungsbeschluss von 1971 ein.

²⁵ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 20

²⁶ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 20

²⁷ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 20

²⁸ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 20

Letztlich ist es zu einem „argumentativen Empowerment“²⁹ der 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.“³⁰

Der Protest war also reifer und koordinierter als bei Startbahn West; es gab mehr rationale Argumente und eine Eskalation konnte vermieden werden.

Als dritte positive Auswirkung lassen sich „Institutionalisierungen von Akteursbeziehungen“³¹ nennen. Es kam zur Konstituierung des Regionalen Dialogforums, aber auch unter Akteuren außerhalb des Verfahrens gab es starke Vernetzungen, wie zum Beispiel den Zusammenschluss der örtlichen Bürgerinitiativen zu einem Bündnis gegen den Flughafenausbau und für ein Nachtflugverbot von 22-6 Uhr.³²

2.2.2. Weitere Kritikpunkte

Bereits in Kapitel 2.1.2. wurde die *mangelnde Selbstbestimmtheit des Verfahrens* angesprochen. Der Wunsch nach dem Verfahren kam von Exekutive und hatte eine starke politische Steuerung zur Folge.

In der Auswahl des Gesprächskreises Flughafen waren nicht alle betroffenen Gruppen erfasst und eine Mehrheit (9 von 17) waren staatliche Akteure aus Exekutive, Legislative und Judikative, was ein starkes politisches Interesse am Verfahren zeigt. Die Flughafenfrage war scheinbar „(...) zu wichtig für hessische Politik, als dass man sie der unberechenbaren Eigendynamik eines völlig in der Verantwortung gesellschaftlicher Gruppen liegenden Verfahrens überlassen konnte.“³³

Eine starke politische Steuerung in der Vorbereitung solcher Verfahren widerspricht in der Tat dem, was in der Expertenliteratur zu Mediationsverfahren zu finden ist. Der Gesprächskreis selbst hat das Verfahren allerdings als „Informations- und Beratungsverfahren“ bezeichnet und „erst wenn man das Vorgehen ‚Mediation‘ nennt, wird

²⁹ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 22

³⁰ 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

³¹ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 23

³² Das „BBI“ besteht heute aus ca. 61 Einzelinitiativen und Umweltverbänden der Region

³³ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 26

das Ausmaß der politischen Steuerung kritisierbar und löst massive Konflikte um deren Gestaltung aus.“³⁴

Zudem geht eine selbst bestimmte Vorbereitungsphase meist an der politischen Realität vorbei. Es wird hier nicht berücksichtigt, dass Mediation nicht im politikfreien Raum durchgeführt wird und es in diese Sinne keine ‚politische Unschuld‘ gibt.³⁵

Ebenfalls bereits erwähnt wurde die *mangelnde Verbindlichkeit der Ergebnisse*. In Deutschland gilt zur Zeit eine völlige rechtliche Unverbindlichkeit der Ergebnisse von Mediationsverfahren. Es bleibt also zu vertrauen in einmal „die eigene Leistungs- und Konsensfähigkeit der Mediationsgruppe“³⁶, ein gutes Ergebnis zu entwickeln und zum anderen in die Politik, dass sie die Ergebnisse dann auch in eine Entscheidung umsetzt.³⁷

Auf Grund dieser rechtlichen Unverbindlichkeit befanden sich die CDU, FDP und SPD in Hessen in einer „Falle zwischen Glaubwürdigkeit und Legitimität.“³⁸ Sollte man die Erweiterung als politisches Problem ansehen, die Arbeit der Mediationsgruppe ernst nehmen, also eine Umsetzung des Pakets inklusive Nachtflugverbot versprechen oder sollte man die Erweiterung als Infrastrukturmaßnahme ansehen und darf daher die Legitimität der rechtsstaatlichen Verfahren nicht durch politische Selbstbindungen und Versprechen verletzen?

Letztlich bedeutet Mediation, alle betroffenen Konfliktparteien in die Verhandlungen mit einzubeziehen. Beim Frankfurter Verfahren waren nicht alle Parteien beteiligt und die Mediationsgruppe war durch das Fehlen der eigentlich wichtigsten Ausbaueegner nicht ausgewogen besetzt. Wenn man also strenge Maßstäbe anlegt, kann man sagen, dass das Verfahren bereits in der Vorbereitungsphase gescheitert ist, da nicht Alle beteiligt werden konnten.

2.2.3. Meinungen

In verschiedenen Telefongesprächen mit Vertretern von Bürgerinitiativen der Region wurden Verbitterung, Enttäuschung und Unzufriedenheit bei den vom Ausbau betroffenen

³⁴ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 26

³⁵ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 27

³⁶ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 28

³⁷ Dieses Vertrauen war bei den Ausbauegnern nicht unbedingt vorhanden.

³⁸ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 28

Anwohnern deutlich. An dieser Stelle möchte ich daher ein paar Zitate oder auch Meinungen, welche ich den Telefonaten entnommen habe, kommentarlos anführen:

„...nichts anderes als ein Theaterstück“; „Es wird nur gelogen und getrickst (auch heute noch)...“; „Es ging doch von vorneherein nur um das Wie und nicht mehr um das Ob des Ausbaus...“; „Es war nie ein offener Prozess, nur ein Prozess des Abmilderns“; „... nur, um die Leute ruhig zustellen und einzulullen“; das Regionale Dialogforum sei doch nur „Beschäftigungstherapie“ und ein „Forum für den Ausbau“; Oeser wurde über den Tisch gezogen, seine schlechten Erfahrungen mit Startbahn West wurden ausgenutzt; „...er hat sich breit-babbele lasse.“

Des Weiteren möchte ich Ergebnisse einer Befragung der Teilnehmer und Akteure aus dem Umfeld des Verfahrens im Rahmen der Evaluation vorstellen. Aus dem Umfeld befragt wurden unter anderem Parteien im hessischen Landtag, Medien, Bürgerinitiativen und Umweltverbände, insgesamt waren es 36 Interviews.

Als wesentlicher Verdienst des Verfahrens wurde die Klärung von Sachfragen angesehen. Positiv hervorgehoben wurden auch die Möglichkeit des Diskurses in fairer und sachlicher Atmosphäre, die Möglichkeit, Interessenstandpunkte in Entscheidungsfindungsprozesse einbringen zu können, und die Verbesserung der politischen und administrativen Entscheidungsgrundlage.

Als Defizite wurden angesehen das Fehlen der Bürgerinitiativen und Umweltverbände, der Zeitdruck und die starke Ergebnisorientierung der Mediatoren, zudem deren eigenständige Empfehlung für eine Bahn im Endbericht. Hauptsächlich von Kommunen und nebenamtlich Berufenen wurde zudem ein erheblicher Arbeitsaufwand beklagt.

Interessant ist, dass es nach Ansicht von nur 19% der Teilnehmer überhaupt möglich war, ein Ergebnis zu finden, welches einen Konsens in Sachfragen darstellt.

Das Verfahren wurde von Bürgerinitiativen, Umweltverbänden und Kommunen schlechter beurteilt als von Flugwirtschaft und Politik. Ein Großteil aber befürwortete Beteiligungsverfahren im Vorfeld von Großraumplanungen und Projekten mit Konfliktpotential, obwohl die Gestaltungsmacht immer noch hauptsächlich bei der Politik läge.³⁹

³⁹ Bora, A. und Wolpert, M.: „Das Mediationsverfahren Flughafen aus der Sicht der Teilnehmer und Beobachter – Daten zur Evaluation“ in: Wörner, Johann-Dietrich (Hg.): „Das Beispiel Frankfurter Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance“, Verlag J.H. Röll, Dettelbach, 2003

2.3. Diskussion und Fazit

Zu Beginn der Diskussion kann man sich die Frage stellen, ob es nicht auch positive Aspekte hatte, dass nicht alle betroffenen Parteien am Verfahren teilgenommen haben. Informelle Verfahren können zu Intransparenz neigen und die Bürgerinitiativen und Umweltverbände haben in diesem Fall für eine das Verfahren begleitende und kritisch beobachtende Öffentlichkeit gesorgt.

Nun schließt direkt die Frage an, ob es aber unter Umständen aus Sicht der Verbände sinnvoller gewesen wäre, auf eine direkte Gestaltungsmacht zu setzen und die Einflussmöglichkeiten hier vielleicht unterschätzt wurden. Es wäre, denke ich, durchaus im Rahmen des Möglichen gewesen, zum Beispiel die Frage des Bannwaldes stärker in das Verfahren einzubringen und dort auch Regelungen zu finden, welche den Natur- und Umweltschutz, aber auch den Erhalt der Naherholungsgebiete stärker berücksichtigen.

Allerdings gab es ohne Zweifel, vor allem auch beim Umgang mit den Bürgerinitiativen und Umweltverbänden, erhebliche Mängel in der Vorverhandlungsphase und zudem hätte eine Teilnahme am Verfahren erhebliche finanzielle und zeitliche Ressourcen gekostet.

Fraglich bleibt dann immer noch, ob es bei einer vollständigen Mediationsgruppe überhaupt zu einer Lösung gekommen wäre, wenn es auch beim Fehlen wichtiger Konfliktparteien noch abweichende Meinungen zum Abschlussbericht gab. Möglicherweise ist aber auch ein Mediationsverfahren für einen solchen Konflikt, in dem es eine Vielzahl von nicht kompromisswilligen Akteuren gibt, generell nicht geeignet.

Allerdings erfordert gerade die Komplexität der heutigen Umweltprobleme, dass neue kreative Techniken des Diskurses gefunden und getestet werden. Allein deshalb ist es als positiv anzusehen, dass mit dem Mediationsverfahren eine solche neue Technik ausprobiert wurde.

Nun bleibt noch die Frage offen, ob es sich beim Frankfurter Verfahren überhaupt um ein ‚echtes Mediationsverfahren‘ handelt. Wenn man die idealtypischen Anforderungen und Zielsetzungen aus der Mediationstheorie zu Grunde legt, kann im Grunde nicht von einer ‚Mediation‘ im eigentlichen Sinn gesprochen werden. Allerdings sollte klarer zwischen Mediation im privaten und im öffentlichen Bereich unterschieden werden. Mediation im privaten Bereich kann standardisiert werden, Mediation im öffentlichen Raum erfordert eigentlich immer eine „Maßschneidung“ für konkreten Fall, muss also zum Beispiel an politische oder strukturelle Gegebenheiten angepasst werden. Diese Flexibilität kann wiederum auch als eine Stärke des Verfahrens angesehen werden.

Eine Schlussfolgerung, die man aus dem Frankfurter Fall ziehen kann, lautet also, dass eine einfache Übertragung der Prinzipien der Mediation vom privaten in den öffentlichen Bereich von politischer Naivität gekennzeichnet war und der Begriff ‚Mediation‘ hier irreführend verwendet wurde.

Enden möchte ich mit einem, wie ich finde, sehr treffenden Zitat von Anna Geis:

„Mediationsexperten müssten sich daher stärker (und selbstkritisch) mit der Tatsache auseinandersetzen, dass Mediationsverfahren auch ein wählbares politisches Instrument von Staatskanzleien oder Kommunalverwaltungen darstellen können und keinesfalls in politik- und machtfreien Räumen entstehen.“⁴⁰

3. Quellen

Barbian, Thomas et al. (1998): Das Beispiel Bürgerdialog Flughafen Berlin Brandenburg International, in: Zilleßen, Horst (Hrsg.): Mediation. Opladen / Wiesbaden. 108 -136

Busch, Per-Olof „Konfliktfall Flughafenerweiterung - Eine kritische Würdigung des Verfahrens „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main“, HSFK-Report 8/2000

Geis, Anna (2005): „Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens“, Verlag für Sozialwissenschaften

Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003

Troja, Markus (2001): Umweltkonfliktmanagement und Demokratie. Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Köln/ Otto Schmidt Verlag.

Wörner, Johann-Dietrich (Hg.): „Das Beispiel Frankfurter Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance“, Verlag J.H. Röll, Dettelbach, 2003

www.ausbau.flughafen-frankfurt.com, Stand 15.12.2005

www.bund-hessen.de, Stand 19.12.2005

www.dialogforum-flughafen.de (www.fluglaerm-frankfurt.de), Stand 02.01.2006

www.flughafen-bi.de (Bündnis der Bürgerinitiativen), Stand 02.01.2006

⁴⁰ Geis, Anna (2005): „Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation“, HSFK-Report 13/2003, S. 31

www.flughafen.rpda.de (Aktuelles zum Planfeststellungsverfahren Frankfurt), Stand 15.12.2005

www.igel-bi.de/galerie/igs001.htm, Stand 03.12.2005

www.mediation-flughafen.de, Stand 02.01.2006

www.viemediation.at, Stand 02.01.2006

www.zukunft-rhein-main.de, Stand 02.01.2006

Telefonate und Mailkontakt mit Vertretern von Bürgerinitiativen und BUND im Raum Frankfurt (Bürgerinitiative Luftverkehr Offenbach, Bürgerinitiative Neu-Isenburg, Bürgerinitiative Mörfelden-Walldorf, BBI,...)

Mailkontakt mit der Fraport AG

Informationsmaterial vom Bundesverband für Mediation und BUND Mörfelden-Walldorf