



Per-Olof Busch

Konfliktfall Flughafenerweiterung

Eine kritische Würdigung des Verfahrens
„Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“
zum Flughafen Frankfurt/Main

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Per-Olof Busch
c/o Freie Universität Berlin
Forschungsstelle für Umweltpolitik
Innestr. 22
14195 Berlin
Telefon: (030) 83854494
Telefax: (030) 83856685
e-mail: pelle@zedat.fu-berlin.de
Internet: <http://www.fu-berlin.de/ffu>

ISBN 3-933293/34-0

DM 12,00

Zusammenfassung

Im Mai 1998 initiierte der damalige Hessische Ministerpräsident Hans Eichel (SPD) das Verfahren „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“. Die beteiligten Konfliktparteien sollten über die weitere Entwicklung des Flughafens Frankfurt/Main beraten, nachdem in Folge der Kapazitätsengpässe des Flughafens Forderungen nach einer neuen Start- und Landebahn erhoben worden waren. Politisches Ziel und Motivation des Verfahrens war die Absicht, den sich anbahnenden Konflikt um eine mögliche Erweiterung des Flughafens in rationale und gewaltfreie Bahnen zu lenken. Damit sollte eine Wiederholung der gewalttätigen Auseinandersetzungen vermieden werden, die im Laufe der letzten Erweiterung, anlässlich des Baus der *Startbahn 18 West* den Konflikt eskalieren ließen.

Bereits vor Beginn der Mediation stand die Verfahrensvorbereitung und -gestaltung in der öffentlichen Kritik. In der Tat wies schon die Anfangsphase des „Mediation“ erhebliche Mängel auf, orientiert man sich in der Beurteilung an den in der Mediationstheorie entwickelten Kriterien. Wesentliche Grundvoraussetzungen sind, daß alle betroffenen Konfliktparteien, wenigstens aber diejenigen beteiligt werden, die über ausreichend Potential verfügen, die Umsetzung des Mediationsergebnisses zu verzögern oder zu verhindern und daß die Mediation mit einem alle Parteien bindenden Ergebnis z.B. durch einen Vertrag beendet wird.

Die exklusive, bestimmte Konfliktparteien ausschließende Vorbereitung, der nahezu fehlende Abstimmungsprozeß zur Verfahrensgestaltung mit den eingeladenen Konfliktparteien und die insgesamt eingeschränkte Eigenständigkeit der Beteiligten verstießen gegen das Prinzip der Kontrolle und Selbstbestimmung in der Mediation. Die Vorbereitung durch die hessische Landesregierung sowie die begleitenden Äußerungen verantwortlicher Politiker vermittelten zudem den Eindruck, daß hier unter dem Anschein der Partizipation eine Entscheidung für die Erweiterung legitimiert werden sollte. Die eingeladenen Umweltverbände und Bürgerinitiativen als wichtige betroffene Konfliktparteien lehnten aufgrund dieser Mängel und anderer, verbandsinterner Überlegungen eine Teilnahme ab. Eine weitere grundlegende Voraussetzung von Mediationsverfahren wurde blieb damit unerfüllt.

Insgesamt kann man das Verfahren „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main aufgrund der Unzulänglichkeiten in der Vorbereitung und der Nichtbeteiligung wichtiger betroffener Interessen also nicht im strengen Sinne als Mediationsverfahren bezeichnen.

Nach anderthalb Jahren Arbeit legten die am Verfahren beteiligten Konfliktparteien ihren im Konsens beschlossenen Endbericht vor. Sie empfahlen den Ausbau des Flughafens, allerdings ohne dafür eine konkrete Variante zu benennen, verknüpften jedoch mit ihren Empfehlungen Bedingungen wie z.B. ein zukünftiges Nachtflugverbot. Nur einen Tag nach Veröffentlichung des Endberichtes kündigten die an dem Verfahren beteiligten Anrainergemeinden des Flughafens ihren Widerstand gegen jegliche Erweiterung des Start- und Landebahnsystems an. Vertreter der Deutschen Lufthansa Aktiengesellschaft (LH) und der Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG), die ebenfalls teilgenommen hatten, bezeichneten das vereinbarte und von ihnen mitgetragene Nachtflugverbot als nicht akzeptabel und kündigten ihrerseits Widerstand dagegen an.

II

Nach den Maßstäben der Mediationstheorie führten das Fehlen einer Empfehlung für eine konkrete Ausbauvariante und die sofortige Aufkündigung des Konsenses nach dem Ende des Verfahrens zum Scheitern auch im Ergebnis der „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ –, nachdem die Initiatoren bereits in der Vorbereitungsphase zentrale Anforderungen an Mediationsverfahren unberücksichtigt gelassen hatten.

Im Lichte der von den Initiatoren und den Beteiligten formulierten Zielsetzungen und Erwartungen kann man es dem Verfahren jedoch als Verdienst anrechnen, zur Versachlichung der Diskussion, zur Etablierung objektiver Entscheidungskriterien und zu einer weitgehenden Integration der ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen in die weiteren Überlegungen und Entscheidungen zur Entwicklung des Flughafens beigetragen zu haben.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die Umweltmediation	
2.1	Einordnung in den gesellschaftlichen und politischen Kontext	2
2.2	Grundlegende Annahmen und Kommunikationsmodi	3
2.3	Allgemeine Ziele der Mediation und besondere Ziele der Umweltmediation	6
2.4	Erfolgsbedingungen und Grenzen	7
3.	Fallanalyse: „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main	13
3.1	Konfliktgegenstand: der Flughafen Frankfurt/Main	13
3.2	Die Konfliktparteien: Problemdefinitionen, Interessen und Argumente im Vorfeld des Verfahrens	17
3.3	Die Vorbereitung des Verfahrens „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“	22
3.4	Die Bürgerinitiativen und Umweltverbände: Begründung des Fernbleibens	30
3.5	Zwischenfazit: eine Einschätzung des Verfahrens und seiner Vorbereitung sowie mögliche Ursachen für die Absage der Bürgerinitiativen und Umweltverbände	33
3.6	Das Verfahren	37
4.	Schlußbetrachtung: Das Ergebnis der „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ im Licht der Mediationstheorie und der eigenen Zielsetzungen	42
	Anhang: im Text verwendete Abkürzungen	46

1. Einleitung

Die Umweltpolitik in Deutschland geht seit Beginn der neunziger Jahre neue Wege. Nachdem sich ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Regelung von Umweltproblemen in vielen Fällen als ungeeignet erwiesen, die ökologischen Herausforderungen zu bewältigen, versuchen Politiker und Entscheidungsträger in den Verwaltungen auf allen staatlichen Ebenen in zunehmenden Maße innovative Instrumente einzusetzen, z.B. freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft im Umweltschutz.

Die Innovation politischer Steuerung beschränkt sich nicht nur auf den Einsatz neuer Instrumente. Sie betrifft auch die traditionellen Entscheidungsverfahren, die in den letzten Jahren in einigen Fällen nicht mehr in der Lage waren, durch umweltpolitische Maßnahmen ausgelöste Konflikte zu bewältigen oder diese im Vorfeld zu vermeiden. Versuchen die verantwortlichen Politiker dennoch ihre Entscheidung gegen den Protest der betroffenen Bevölkerung durchzusetzen, zieht dies meistens hohe politische und finanzielle Kosten nach sich.

Welche alternativen Möglichkeiten bestehen, diese Konflikte auf eine andere Art und Weise auszutragen, das Konfliktpotential und den Widerstand aus der betroffenen Bevölkerung zu reduzieren? Wie können die betroffenen Interessen hinlänglich berücksichtigt werden? Als Alternative zu den traditionellen Entscheidungsverfahren bieten sich die sogenannten Mediationsverfahren zur Bewältigung umweltpolitisch motivierter Konflikte an, die seit Anfang der neunziger Jahre auch in der Umweltpolitik Deutschlands angewandt werden und im Zentrum dieses Reports stehen.¹

Im Mai 1998 initiierte der damalige Hessische Ministerpräsident Hans Eichel (SPD) ein solches Verfahren. Die „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ sollte den sich anbahnenden Konflikt um eine mögliche Erweiterung der Kapazitäten des Flughafens Frankfurt/Main in rationale und gewaltfreie Bahnen lenken.

Dieser Report versucht das Verfahren „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ kritisch zu würdigen und orientiert sich dabei zum einen an den in der Theorie formulierten Zielen und Anforderungen eines Mediationsverfahrens. Um aber nicht nur diese idealtypischen Anforderungen zugrunde zu legen, sollen zum anderen auch die von den Initiatoren und den Beteiligten gemeinsam formulierten Ziele und Erwartungen in der Beurteilung der „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ berücksichtigt werden.

Gleichzeitig sollen die entscheidenden Faktoren identifiziert werden, welche die Entwicklung des Verfahrens beeinflusst haben.

¹ An dieser Stelle möchte ich meinen Dank an die HSFK aussprechen, die mich beim Verfassen meiner, hier als Report stark gekürzten und aktualisierten Diplomarbeit zu diesem Thema („Umweltmediation aus politikwissenschaftlicher Sicht – Das Mediationsverfahren ‚Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog‘ zum Flughafen Frankfurt/Main“) während meines Praktikums vom Oktober 1998 bis Februar 1999 an der HSFK in aller nur erdenklicher Weise unterstützt hat.

2. Die Umweltmediation

2.1 Einordnung in den gesellschaftlichen und politischen Kontext

Die Zunahme umweltpolitisch motivierter Konflikte und die Unzulänglichkeit traditioneller Entscheidungsverfahren führten zu einem wachsenden Bedarf an Verfahren zu ihrer Bewältigung, zu denen auch die Umweltmediation zählt.

Die Modifikation des Selbstverständnisses des Bürgers und der gesellschaftlichen Einstellungen zum Staat, zur Politik sowie zur Umweltproblematik waren zentrale Elemente, die diese Zunahme von Umweltkonflikten und ihre Heftigkeit erklären können. Dieser Wandel äußerte sich u.a. in Forderungen der Bürger nach mehr Partizipation. Der Bürger begriff sich gegenüber der Politik und der Verwaltung nicht mehr als gehorsamer Untertan, sondern erwartete, daß seine Interessen berücksichtigt werden, wenn diese von einer Entscheidung betroffen sind. Die traditionellen, administrativen Entscheidungsverfahren in der Umweltpolitik ließen diese Ansprüche unbefriedigt.

„Diese Verfahren können weder der Komplexität der Streitgegenstände und der Heterogenität der involvierten Interessen gerecht werden, noch entsprechen sie dem Selbstverständnis und Selbstbewußtsein der Konfliktparteien, die nicht mehr akzeptieren, daß über sie entschieden wird, sondern verlangen an der Konfliktregelung beteiligt zu werden.“²

Zur gleichen Zeit stiegen das Umwelt- und Gesundheitsbewußtsein. Negative Umweltauswirkungen staatlicher Maßnahmen und Entscheidungen akzeptierte die Gesellschaft nicht mehr ohne weiteres. Der Widerstand der betroffenen Bevölkerung bei der Ansiedlung umweltbelastender Anlagen sowie die wachsende Komplexität der Anforderungen und Aufgaben zeigten dem Staat deutlich seine Grenzen auf und führten zu Problemen in der Zielerreichung und dem Vollzug umweltpolitischer Entscheidungen und Maßnahmen.³ Die Politikfeldanalyse - vor allem die Implementations- und Evaluationsforschung - stellte in diesem Zusammenhang die Steuerungsfähigkeit der Politik in Frage und diskutierte die Grenzen und Möglichkeiten staatlicher Steuerung. Zilleßen identifizierte drei Schwachstellen der Entscheidungsprozesse in der Umweltpolitik. Erstens benachteiligten sie oft langfristige und allgemeine Interessen der Gesellschaft zugunsten kurzfristiger und partikularer Interessen. Zweitens berücksichtigte der politische Prozeß, verglichen mit Verbandsinteressen, die Interessen der Betroffenen unzureichend. Schließlich wiesen politisch-administrative Entscheidungen einen Mangel an angemessener Problem- und Komplexitätsbewältigung auf.⁴

² Zilleßen, H.: Mediation im Spannungsfeld von Umweltpolitik und Umweltrecht, in: Zeitschrift für Mediation, Jg. 1, Nr. 1, 1998, S. 24.

³ Ein Beispiel für den Erfolg solchen Widerstands ist der Protest gegen den Bau der atomaren Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf, an dessen Ende die Aufgabe des Projekts stand.

⁴ Zilleßen, H.: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: Zilleßen, H./ Diemel, P.C./ Strubelt, W. (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie, Opladen 1993, S. 32.

In der sozialwissenschaftlichen Debatte betonte man – auf diesen Erkenntnissen aufbauend – den Bedarf an innovativen Steuerungsinstrumenten und Entscheidungsverfahren. Der Staat sollte, um die Mängel umweltpolitischer Entscheidungsprozesse beseitigen zu können, die Kooperation mit den Betreibern von Anlagen und der von ihnen betroffenen Bevölkerung suchen und mehr verhandlungsbasierte oder partizipative Verfahren der Konfliktbewältigung und Entscheidungsvorbereitung anwenden.⁵

Der neue Ansatz staatlicher Steuerung schlug sich in informellen Verhandlungslösungen nieder, die wiederum schnell in der Kritik standen. Ihnen wurden mangelnde demokratische Legitimation und Partizipationsdefizite vorgeworfen.⁶ Die Politikwissenschaft beklagte vor allem deren Exklusivität, da in der Regel nur etablierte gesellschaftliche Akteure als Vertreter organisations- und konfliktfähiger Interessen daran teilnehmen. Durch diese Beschränkung entstand das Risiko, Problemlösungen auf Kosten nicht beteiligter und nur schwach organisationsfähiger Interessen zu entwickeln, die dennoch über ausreichend Einfluß verfügten die Umsetzung der Entscheidung, wenn nicht zu verhindern so doch empfindlich hinauszuzögern.⁷

Hier bot sich als eine Weiterentwicklung der bisherigen Verfahren, insbesondere zur Bewältigung umweltpolitischer Konflikte, die Umweltmediation an. Sie versucht dieses Ziel, über eine breite und gleichberechtigte Beteiligung möglichst aller betroffener Interessen zu erreichen. Dem Interesse der Konfliktbewältigung untergeordnet weitet die Mediation als Nebeneffekt die gesellschaftliche Partizipation aus und führt zu einer Demokratisierung politischer Entscheidungsverfahren, die weit über das bisher übliche Konzept traditioneller Entscheidungsverfahren oder informeller Verhandlungslösungen hinaus geht und ermöglicht so im Idealfall eine problemlosere Umsetzung politischer Entscheidungen.

2.2 Grundlegende Annahmen und Kommunikationsmodi

Die Definition des Begriffs Mediation, auf welche die Umweltmediation aufbaut, ist in der wissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich gelöst.

„Mediation erlaubt nur eine Basisdefinition als Ausdruck der äußerst begrenzten Gemeinsamkeiten (...). Darüber hinaus macht die Vielfalt der Verfahrensalternativen, die unter der Bezeichnung der Mediation angeboten werden oder die eine Mediations-Komponente enthalten, eine präzisere Definition unmöglich.“⁸

⁵ Holzinger, K./Weidner, H.: Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen, Wissenschaftszentrum Berlin FS II 96-301, Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18.11.95 am Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1996, S. 7.

⁶ Barthe, S./Brand, K.-W.: Reflexive Verhandlungssysteme, in: Prittwitz, V. v. (Hg.): Verhandeln und argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Berlin 1996, S. 74.

⁷ Hoffmann-Riem, W.: Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung. Eine vergleichende Untersuchung, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren, Bd. 1, Baden-Baden 1990, S. 24-30.

⁸ Breidenbach, S.: Mediation. Struktur, Chancen und Risiken von Vermittlung in Konflikten, Köln 1995, S. 137.

Eine Vielzahl der Überlegungen zur Mediation baut auf dem *Harvard-Konzept* auf, das Bedingungen für Verhandlungen formuliert, in denen Lösungen gefunden werden können, bei denen alle Beteiligten Vorteile und Gewinne realisieren, ohne daß diese zu Lasten bzw. auf Kosten anderer Beteiligten gehen. Zentrale Voraussetzung für eine Konfliktbewältigung bilden im *Harvard-Konzept* die Möglichkeit und Fähigkeit zu sachbezogenen Verhandlungen durch a) eine getrennte Behandlung der Menschen und Probleme, b) die Unterscheidung in Positionen und Interessen, c) die Entwicklung möglichst vieler Lösungsalternativen und d) das Etablieren einer objektiven Entscheidungsgrundlage.⁹

Die Unterscheidung in Interessen und Positionen ist die grundlegende Ausgangsbasis für Mediationsverfahren. Positionen der Konfliktparteien sind in diesem Zusammenhang „(...) etwas, zu dem sie sich bewußt entschieden haben (...)“¹⁰, d.h. festgelegte Vorstellungen über eine konkrete Problemlösung, die in vielen Fällen nicht miteinander vereinbar sind. Interessen „(...) motivieren die Menschen; sie sind die stillen Beweggründe hinter dem Durcheinander von Positionen (...)“¹¹ und sind viel eher vereinbar.¹² Die Problemlösung erfolgt nahezu ausschließlich über die Befriedigung der unterschiedlichen Interessen.

Die beteiligten Konfliktparteien verwenden in Mediationsverfahren zwei unterschiedliche Kommunikationsmodi: Verhandeln und Argumentieren. In Verhandlungen als erfolgsorientierte, strategische Interaktion

„(...) werden (...) pragmatische Forderungen erhoben und mit dem Anspruch auf Glaubwürdigkeit vorgebracht. Was hier im Konfliktfall zu prüfen bzw. unter Beweis zu stellen wäre, ist die Glaubwürdigkeit der beteiligten Personen im Hinblick auf die Ernsthaftigkeit oder Flexibilität, mit der sie ihre Forderungen vertreten, und im Hinblick auf ihre Bereitschaft und Fähigkeit, den Versprechungen, Drohungen und Abwanderungsoptionen, mit denen die vorgebrachten Forderungen untermauert werden sollen, unter Umständen auch Taten folgen zu lassen.“¹³

Ziel des Verhandeln ist die Durchsetzung der jeweiligen Interessen. Die Verhandlungsmacht¹⁴ der Beteiligten bildet das zentrale Element der Interaktions- und Austauschprozesse

⁹ Fisher, R./Ury, W.: Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln – erfolgreich verhandeln, Frankfurt am Main 1988, S. 35-137.

¹⁰ Ebd., S. 66.

¹¹ Ebd.

¹² Folgendes Beispiel verdeutlicht diese Unterscheidung: „Zwei Männer streiten in einer Bibliothek. Der eine möchte das Fenster offen haben, der andere geschlossen. Sie zanken herum, wie weit man es öffnen soll: einen Spalt breit, halb-, drei-viertel offen. Keine Lösung befriedigt beide. Die Bibliothekarin kommt herein. Sie fragte den einen, warum er denn das Fenster öffnen möchte. ‚Ich brauche frische Luft.‘ Sie fragt den anderen, warum er denn das Fenster lieber geschlossen habe. ‚Wegen der Zugluft.‘ Nach kurzem Nachdenken öffnet sie in einem Nebenraum ein Fenster weit. Auf diese Weise kommt frische Luft herein, ohne daß es zieht.“ (Fisher, R./Ury, W.: Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln – erfolgreich verhandeln, Frankfurt am Main 1988, S. 65).

¹³ Saretzki, T.: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Prittwitz, V. v. (Hg.): Verhandeln und argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Berlin 1996, S. 33.

¹⁴ Im Zusammenhang mit Mediationsverfahren definieren Carpenter und Kennedy Macht folgendermaßen: „The ability to cause harm by withdrawing a benefit or increasing a cost, the ability to reward the other

se. Neben dem Verhandeln als Kommunikationsmodus versuchen die beteiligten Konfliktparteien in einem Mediationsverfahren, über den Austausch von Argumenten zu einer Vereinbarung zu kommen. Argumentieren bezeichnet Renn als verständigungsorientierte Interaktion, die an die Bedingung geknüpft ist, daß die Akteure ihre Interessen und Werte offenlegen sowie über den Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung des anstehenden Problems anstreben.¹⁵ Es zielt auf eine Lösung in der Sache ab, wobei durch den Verweis auf Fakten, Informationen, Interessen und Werte das Problem versachlicht und rationalisiert werden kann, was zu seiner Bewältigung konstruktiv beiträgt.¹⁶ Der Austausch von Informationen steht im Vordergrund der Interaktion.

„Argumentieren ließe sich so bestimmen als Kommunikationsmodus, in dem empirische und normative Behauptungen mit dem Anspruch auf Gültigkeit erhoben werden. Diese Gültigkeit wird im Zweifelsfall bei empirisch-theoretischen Behauptungen anhand von Kriterien der empirischen Nachweisbarkeit und Konsistenz, bei normativen Behauptungen an Kriterien der Konsistenz und Unparteilichkeit geprüft.“¹⁷

Zum Gewicht und zur Bedeutung der beiden grundlegenden Kommunikationsmodi in konkreten Mediationsverfahren treffen die meisten Autoren keine Aussagen. Die möglicherweise unterschiedliche Akzentuierung der Kommunikationsmodi spielt aber eine erhebliche Rolle in der Betrachtung von Mediationsverfahren. Je nach Gewichtung des Verhandeln oder des Argumentierens ergibt sich hier ein unterschiedliches Verständnis der Problemlösung in einem Mediationsverfahren und verändern sich auch die Erfolgsaussichten.

Betrachten die beteiligten Akteure in Mediationsverfahren das Verhandeln als zentralen Kommunikationsmodus, versuchen sie, ihre Interessen und Positionen über den Einsatz ihrer Macht und ihres Einflusses in der Mediation durchzusetzen. Nicht die sachorientierte und gemeinsame Lösung des Problems anhand objektiver und überprüfbarer Kriterien ist

side for cooperation, the capacity to involve authority, the efficacy of relationships among the parties and with others of power, knowledge possessed or available to promote an interest or solve a problem, the strength of official precedents, a sound alternative.“ (Carpenter, S. L./Kennedy, W.J.D.: *Managing Public Disputes. A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*, San Francisco 1988, S. 217-218).

¹⁵ Renn, O.: Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren bei umweltrelevanten Planungen, in: Biesecker, A./Grenzdörfer, K. (Hg.): *Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation. Elemente demokratischen Wirtschaftens*, Pfaffenweiler 1996, S. 161.

¹⁶ Allerdings lassen sich selbst Argumente für strategische Ziele ausnutzen und instrumentalisieren. Daele bezeichnet dies als argumentative Propaganda, die sich aber in einem „sozialen Raum, in dem alle relevanten Argumente und Zusatzinformationen sozusagen physisch präsent sind“, wie bei Mediationsverfahren, nicht durchhalten ließe (Daele, W. v. d.: Rationalitätsgewinn durch diskursive Verfahren, in: Vögele, W. (Hg.): *Mediation - vermitteln - verhandeln - schlichten. Rechtspolitische Chancen kooperativer, vorgerichtlicher Konfliktbearbeitung*, Loccum Protokolle 2/98, Rehberg-Loccum 1998, S. 129).

¹⁷ Saretzki, T.: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi, in: Prittwitz, V. v. (Hg.): *Verhandeln und argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*, Berlin 1996, S. 33.

das Ziel, sondern die Durchsetzung der eigenen Interessen und die Maximierung des eigenen Nutzens.

Betrachten sie in Mediationsverfahren Argumentieren als zentralen Kommunikationsmodus, impliziert dies, daß sie eine gemeinsame Problemlösung in der Sache als Ergebnis des Mediationsverfahrens anstreben und versuchen, den anderen durch sachliche und anhand objektiver Kriterien überprüfbarer Argumente zu überzeugen. Hier steht weniger die Durchsetzung der eigenen Interessen und die Maximierung des eigenen Nutzens im Vordergrund, sondern eine Problemlösung, die sich auf nachvollziehbare Argumente und eine ausgewogene Berücksichtigung der unterschiedlichen, begründeten Bedürfnisse stützt.

Allerdings bleibt dies eine idealtypische Unterscheidung, da in der Realität selten einer der beiden Kommunikationsmodi ohne den anderen auskommt, so daß die getroffene Unterscheidung nur als Ausdruck einer unterschiedlichen Gewichtung des einen oder anderen Kommunikationsmodus zu verstehen ist. In Verhandlungen wird argumentiert, und in argumentativen Auseinandersetzungen wird verhandelt. Darüber hinaus schließt eine Problemlösung durch die Befriedigung der Interessen keinesfalls aus, daß diese gleichzeitig eine Lösung in der Sache bildet.

2.3 Allgemeine Ziele der Mediation und besondere Ziele der Umweltmediation

Das in der amerikanischen sowie in der deutschen Praxis und Literatur dominierende sogenannte problemlösungsorientierte Mediationsverständnis nennt als allgemeines Ziel der Mediation eine konsensuale Vereinbarung, welche die Interessen und Bedürfnisse aller Beteiligten befriedigt. Eine Konfliktlösung, welche die grundlegenden Ursachen des Konflikts zu beseitigen versucht, soll und kann Mediation nicht leisten, sondern sie dient der Konfliktbewältigung¹⁸, welche jedoch nicht in allen Konfliktkonstellationen erreicht werden kann. Konflikte um grundsätzliche Werte eignen sich nicht für eine Mediation. Ebenso kann es Konfliktkonstellationen geben, in denen sich tatsächlich unvereinbare Interessensgegensätze gegenüberstehen, die auch durch eine Mediation nicht auflösbar sind.¹⁹

Am Ende eines Mediationsverfahrens soll schließlich ein dauerhafter und umsetzungsfähiger Konsens stehen, der von den beteiligten Akteuren rechtlich verbindlich festgehalten und schließlich umgesetzt werden soll.²⁰ Allerdings besteht in Deutschland die Möglichkeit der rechtlich verbindlichen oder formellen Festschreibung des Ergebnisses nicht, sobald zu dessen Umsetzung Verwaltungsentscheidungen notwendig sind, da die verfassungsrechtlich gebotene Entscheidungskompetenz in Politik und Verwaltung nicht durch das Mediationsverfahren ersetzt werden darf.²¹ Die Vereinbarung besitzt letztendlich nur

¹⁸ Folberg, J./Taylor, A.: *Mediation. A Comprehensive Guide to Resolving Conflicts without Litigation*, San Francisco 1984: 223. Berkel definiert Konfliktbewältigung: „Ziel der Konfliktbewältigung ist (...) die Modifikation der Gesamtsituation, um auf Zukunft gerichtetes Handeln wieder möglich zu machen.“ (Berkel, K.: *Konfliktforschung und Konfliktbewältigung*, Berlin 1984, S. 350).

¹⁹ Ausführlich im nächsten Abschnitt 2.4.1.

²⁰ Bush, R.A.B./Folger, J.P.: *The Promise of Mediation. Responding to Conflict through Empowerment and Recognition*, San Francisco 1994, S. 3 und S. 63.

²¹ Holznagel, B.: *Konfliktlösung durch Verhandlung*, Hamburg 1990, S. 194-236.

Empfehlungs- bzw. Vorbereitungscharakter für das weitere Vorgehen und die Entscheidungen im politisch-administrativen System.

Das Kriterium eines umsetzungsfähigen und von allen Konfliktparteien getragenen Konsenses in Mediationsverfahren allgemein ist aber in Anbetracht der in der Umweltmediation behandelten ökologischen Probleme und der Möglichkeit irreversibler Schäden durch eine Entscheidung, die bestimmte Interessen oder Sachverhalte vernachlässigt, unzureichend. Susskind hebt die Risiken einer restriktiven Ziel- und Erfolgsdefinition in der Umweltmediation hervor:

„If the parties involved in environmental mediation reach an agreement but fail to maximize joint gains possible, environmental quality and natural resources will actually be lost. If the key parties involved in an environmental dispute reach an agreement with which they are pleased, but fail to account of all impacts on those interests not represented directly in the negotiations, the public health and safety could be seriously jeopardized. If the key parties to a dispute reach an agreement, but selfishly ignore the interests of future generations, short term agreements could set off environmental time bombs that could not be defused.“²²

Das Ziel der Konfliktbewältigung und vor allem der Problemlösung im Umweltbereich stellt also höhere Anforderungen an die Qualität des erzielten Konsenses. Neben der Implementationsfähigkeit des Konsenses sind die ökologische, ökonomische, technische und soziale Güte sowie die Zukunftsfähigkeit entscheidende Kriterien der Beurteilung und anzuvisierende Ziele einer Umweltmediation.²³ Letzten Endes sollte sie als umweltpolitisches Instrument, als das sie verstanden wird²⁴, Ergebnisse anstreben, in denen zur Beurteilung der Qualität der Entscheidung die gleichen Kriterien angelegt werden wie bei anderen umweltpolitischen Entscheidungen (ökologische Effektivität, ökonomische Effizienz, soziale Verträglichkeit, Ausschluß von Problemverschiebungen etc.). Umweltmediation dient also nicht nur dem Zweck eine Einigung zwischen sich streitenden Konfliktparteien herbeizuführen, ungeachtet der ökologischen Auswirkungen dieser Einigung, sondern mit ihrem Einsatz verknüpft ist darüber hinaus die zugegebenermaßen ehrgeizige Absicht, ein umweltpolitisches Problem angemessen zu lösen.

2.4 Erfolgsbedingungen und Grenzen

2.4.1 Mediationsfähigkeit des Konflikts

Zwar teilen die meisten Autoren die optimistische Einschätzung, daß Umweltkonflikte im Konsens zu bewältigen sind.²⁵ Dies impliziert, daß Umwelt(schutz bzw. -politik) und Wirt-

²² Susskind, L.: Environmental Mediation and the Accountability Problem, in: Vermont Law Review, Vol. 6, No. 1, Spring 1981, S. 7-8.

²³ Ebd., S. 14.

²⁴ Weidner, H.: Mediation as Policy Instrument for Resolving Environmental Disputes – With Special Reference to Germany, Wissenschaftszentrum Berlin FS II 93-301, Berlin 1993, S. 25.

²⁵ Weidner, H.: Umweltmediation: Entwicklungen und Erfahrungen im In- und Ausland, in: Feindt, P.H./

schaft(entwicklung) grundsätzlich kompatibel und umweltpolitische Probleme generell lösbar sind. Amy faßt das Konfliktverständnis überspitzt zusammen:

„(1) Most environmental disputes have little to do with conflicting values or principles; (2) many disputes are the fault of misinformation, mistake preconceptions, and poor communications; (3) all disputants have equally valid interests and concerns; (4) compromise is usually the best outcome in disputes; and (5) the interests and goals of business and environmentalists are fundamentally compatible.“²⁶

Dieses Verständnis entspricht jedoch nicht generell den realen Gegebenheiten. Denn einige Konflikte können auf Wertunterschiede zurückgeführt werden. Spielen die Werte in dem Konflikt eine Rolle können aus Sicht der Konfliktparteien Verhandlungen als Aufgabe ihrer eigenen, möglicherweise die Gruppe konstituierende Werte erscheinen, so daß sie nicht bereit sind zu verhandeln.²⁷ Ohne die Existenz eines Verhandlungsspielraums bzw. die Kompromißfähigkeit des Konflikts als eine grundsätzliche Voraussetzung lohnt es nicht, ein Mediationsverfahren zu beginnen. In der Literatur zur Mediation versucht man, diesem Problem auszuweichen, indem die Eignung der Mediation auf Interessenkonflikte beschränkt.²⁸ Allerdings, und das erschwert die Einschätzung, ob ein Konflikt mediationsfähig ist, verwischen die Grenzen zwischen Interessen- und Wertekonflikten. Zudem scheint die Annahme, daß alle Interessenkonflikte in einer Mediation beigelegt werden können, zumindest optimistisch, denn selbst Interessen können unvereinbar und nicht konsensfähig sein.

Als eine weitere methodische Konstruktion unterscheiden einige Autoren Werte in nicht verhandelbare, ideologisch orientierte (*Alles-oder-Nichts-Optionen*) und verhandelbare, die sich z.B. in der Beurteilung technischer Details äußern. Es besteht zudem die Möglichkeit, nicht verhandelbare Konfliktgegenstände von den Verhandlungen auszunehmen und sich nur auf solche zu konzentrieren, die verhandelbar sind. Dies eröffnet die Möglichkeit, auch Wertekonflikte in der Umweltmediation zu bewältigen.²⁹ Unklar bleibt hier allerdings, welche Kriterien zur Einschätzung verhandelbarer und nichtverhandelbarer Werte als Maßstab herangezogen werden können und wie eine dauerhafte Problemlösung erreicht werden soll, wenn einzelne Streitpunkte von den Verhandlungen ausgeschlossen werden.

Gessenharter, W./Birzer, M. et al. (Hg.): Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach 1996, S. 211.

²⁶ Amy, D.: Environmental Dispute Resolution: The Promise and the Pitfalls, in: Vig, N. J./Kraft, M.E. (Hg.): Environmental Policy in the 1990s: Toward a New Agenda, Washington 1990, S. 226.

²⁷ Burgess, G./Burgess, H.: Beyond the Limits: Dispute Resolution of Intractable Environmental Conflicts, in: Blackburn, J.W./ Bruce, W.M. (Hg.): Mediating Environmental Conflicts. Theory and Practice, Westport 1995, S. 102; Amy, D.: The Politics of Environmental Mediation, New York 1987, S. 226-228; Crowfoot, J.E./Wondolleck, J.M.: Citizen Organizations and Environmental Conflict, in: Crowfoot, J.E./Wondolleck, J.M. (Hg.): Environmental Disputes. Community Involvement in Conflict Resolution, Washington 1990, S. 10-14.

²⁸ Harrison, J.: Environmental Mediation: The Ethical and Constitutional Dimension, in: Journal of Environmental Law, Vol. 9, No. 1, 1997, S. 83.

²⁹ Fietkau, H.-J.: Leitfaden Umweltmediation, Wissenschaftszentrum Berlin FS II 94-323, Berlin 1994, S. 8; Zilleßen, H.: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: Zilleßen, H./Dienel, P.C./Strubelt, W. (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie, Opladen 1993, S. 27.

Eine letzte Beschränkung erfährt die Mediationsfähigkeit eines Konflikts durch das anstehende Umweltproblem. Es sollte eine Spannweite an Optionen und mehreren möglichen Lösungsalternativen bestehen.³⁰ Jedoch sind nicht notwendigerweise alle umweltpolitischen Probleme lösbar.

2.4.2 *Beteiligung betroffener Interessen, ihre Verhandlungsbereitschaft und die Verfahrensgestaltung*

Mediationsverfahren erfordern für eine angemessene und umfassende Konfliktbewältigung die Beteiligung aller betroffenen Interessen. Allerdings muß in der Regel der Kreis der Teilnehmer begrenzt werden, da mit zunehmender Zahl der Beteiligten die Wahrscheinlichkeit und Möglichkeit abnehmen, einen Konsens zu erzielen.³¹ Als grundsätzliche und unverzichtbare Voraussetzung fordern einige Autoren die Beteiligung von Konfliktparteien, die entscheidenden Einfluß auf den Konflikt und die Umsetzung der Vereinbarung nehmen können.³² Sollten diese nicht beteiligt werden, kommt es meist schon während der Verhandlungen, spätestens aber bei der Umsetzung des Ergebnisses zu Schwierigkeiten, die den Erfolg der Mediation insgesamt beeinträchtigen können.

Diese grundsätzliche Voraussetzung als ausschließliches Auswahlkriterium zu nehmen erscheint bedenklich, da so nur noch die machtvollen Interessen beteiligt werden. Gerade jedoch die Beteiligung eines möglichst großen Spektrums betroffener Interessen zeichnet die Umweltmediation aus. Möchte sie ihrem eigenen Anspruch gerecht werden, umweltpolitische Konflikte besser bewältigen zu können, und die Exklusivität informeller Verhandlungslösungen und die daraus hervorgehenden Probleme zumindest teilweise überwinden, folgt daraus die Forderung, die bisher in politischen Entscheidungsverfahren unterrepräsentierten Interessen breiter zu beteiligen. Eine zusätzliche Herausforderung besteht für die Mediation bei Umweltkonflikten in der Frage, wie nicht organisationsfähige Interessen, z.B. Interessen zukünftiger Generationen oder der Umwelt, repräsentiert werden sollen.

„Die Interessen zukünftiger Generationen müssen bei der heute stattfindenden Chancenverteilung mitbedacht werden, d.h. unsere Gesellschaft muß sich an der Tatsache orientieren, daß unsere Gegenwart unwiderruflich die Vergangenheit der Zukunft ist, über deren Chancen daher heute mitentschieden wird.“³³

Neben der Auswahl stellt die Freiwilligkeit der Teilnahme der betroffenen und ausgewählten Konfliktparteien die Mediation vor eine besondere Herausforderung. Oft weigern sich eine oder mehrere Konfliktparteien, an dem Verfahren teilzunehmen. Das Fernbleiben einer der Konfliktparteien kann jedoch zu erheblichen Problemen in der späteren Umsetzung des Ergebnisses der Mediation führen, da diese durch ihren Widerstand den Vollzug

³⁰ Holznapel, B.: Konfliktlösung durch Verhandlung, Hamburg 1990, S. 31.

³¹ Runkel, S.: Umweltkonflikte sachgerecht lösen: Umweltmediation in Deutschland und in den USA, Bochum 1996, S. 78.

³² Cormick, G.W.: The Myth, the Reality, and the Future of Environmental Mediation, in: Lake, R.W. (Hg.): Resolving Locational Conflict, New Brunswick 1987, S. 304.

³³ Zilleßen, H.: Von der Umweltpolitik zur Politik der Nachhaltigkeit. Das Konzept der Nachhaltigkeit als Modernisierungsansatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B50/98, 04.12.98, S. 4.

der Entscheidung verhindern oder zumindest verzögern kann. Der Beginn und später auch das Gelingen der Umweltmediation hängt somit von der Verhandlungsbereitschaft der ausgewählten Interessengruppen ab.

Idealerweise sollte sich die Verhandlungsbereitschaft auf das Vertrauen der Konfliktparteien in die Verhandlungen, die Beteiligten und den Erfolg der Gespräche gründen. „People considering negotiation must believe that the potential benefits must outweigh the risks.“³⁴

So können etwa Erfahrungen aus früheren Konflikten dieses Vertrauen einschränken.

„If, in a current dispute between a group of environmentalists and a federal agency, environmentalists feel that they have been unfairly treated in previous encounter, they will be more suspicious and less willing to consider options offered by the federal agency.“³⁵

Besteht ein solches Mißtrauen muß vor allem in der Vorbereitungsphase, aber auch im Verlauf des Verfahrens versucht werden, dieses abzubauen.³⁶ Auch die oben erwähnte verfassungsrechtliche Letztentscheidungskompetenz der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, die eine verbindliche Umsetzung des Mediationsergebnisses verhindert, rückt das Vertrauen in den Vordergrund. Die daraus resultierende Unsicherheit der Konfliktparteien, ob das Ergebnis der Mediation umgesetzt wird, kann nur durch eine glaubhafte und öffentliche Verpflichtung der Politik und Verwaltung, das Ergebnis zu übernehmen und umzusetzen, reduziert werden.

„Die Behörde muß also vor Verhandlungsbeginn zu erkennen geben, daß sie gewillt ist, die Verhandlungsergebnisse in eine behördliche Entscheidung umzusetzen, und nur in begründeten Fällen davon abweichen wird.“³⁷

Fehlt den Konfliktparteien das Vertrauen in die Glaubwürdigkeit der politischen und administrativen Entscheidungsträger und deren Bereitschaft das Ergebnis tatsächlich zu übernehmen, kann dies zur Ablehnung einer Teilnahme am Mediationsverfahren führen.

Grundsätzlich sollte sich jede Konfliktpartei vor und während eines Mediationsverfahrens Klarheit darüber verschaffen, welche Alternativen zum Mediationsverfahren ihr zur Verfügung stehen, auf die anstehende Entscheidung Einfluß zu nehmen. Diese gilt es dann, auf ihre Wahrscheinlichkeiten und Erfolgsaussichten hin zu prüfen und mit denen der Mediation zu vergleichen.³⁸

Der Einfluß der beteiligten Akteure im Mediationsverfahren und damit ihre Erfolgsaussichten gründen sich grundsätzlich auf ihre Verhandlungsmacht, die unter dem Begriff der

³⁴ Carpenter, S.L./Kennedy, W.J.D.: *Managing Public Disputes. A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*, San Francisco 1988, S. 207.

³⁵ Carpenter, S.L./Kennedy, W.J.D.: *Environmental Conflict Management*, in: Lake, R.W. (Hg.): *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick 1987, S. 292.

³⁶ Zilleßen, H./Barbian, T.: *Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B39-40/92, 18.09.92, S. 20.

³⁷ Holznagel, B.: *Konfliktlösung durch Verhandlung*, Hamburg 1990, S. 274.

³⁸ Hoffmann-Riem, W.: *Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung. Eine vergleichende Untersuchung*, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*, Bd. 1, Baden-Baden 1990, S. 37.

best alternative to a negotiated agreement (BATNA) zusammengefaßt werden kann.³⁹ Sie bezeichnet die Handlungsalternativen der Konfliktparteien. Je attraktiver diese Alternativen für eine Konfliktpartei sind, desto größer ist ihre Verhandlungsmacht im Mediationsverfahren. Zu den Handlungsalternativen gehören u.a. die Erfolgsaussicht einer Klage gegen das Projekt, die Möglichkeiten, politischen Einfluß über die Öffentlichkeit zu nehmen, ihre Interessen zu mobilisieren und ökonomische Sanktionen zu veranlassen. Einen erheblichen Einfluß auf die Verhandlungsmacht der Konfliktparteien hat zudem die in der Öffentlichkeit geführte Debatte zum Konfliktgegenstand des Mediationsverfahrens.

„Die Problem- und Situationswahrnehmungen, die sich im symbolischen Konfliktfeld des Mediendiskurses als hegemoniale Drohungen durchsetzen, privilegieren immer spezifische Interessen und verschaffen ihnen eine erhöhte ‚bargaining power‘.“⁴⁰

Besteht für eine der Konfliktparteien die Möglichkeit, ihre Interessen und Positionen mit geringfügigen Abstrichen gegenüber einer Verhandlungslösung auf anderem Wege durchzusetzen, verfügt sie über eine attraktive BATNA, die ihre Macht in den Verhandlungen stärkt oder sie sogar veranlaßt, der Mediation fernzubleiben, da sie ihre Interessen außerhalb der Mediation besser durchsetzen können.

Einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Verhandlungsbereitschaft der Konfliktparteien und die Erfolgsaussichten einer Mediation hat zudem die Verfahrensgestaltung, bei der grundsätzlich folgendes Prinzip eingehalten werden sollte: „The disputants themselves retain control over the process and outcome. They decide what the important facts are and they agree together on the best solution.“⁴¹

Es muß ein frühzeitig einsetzender Abstimmungsprozeß, in der Vorbereitungsphase oder während der ersten Sitzungen, mit allen Teilnehmern stattfinden, der den jeweiligen Ansprüchen gerecht wird und die notwendige und unverzichtbare Eigenständigkeit der Mediationsgruppe gewährleistet.⁴² Insgesamt sollte die Verfahrensgestaltung die Möglichkeiten der Einflußnahme für alle Parteien gleichermaßen gewährleisten und nicht einschränken.

2.4.3 *Der Mediator*

³⁹ ausführlich Holzinger, K.: Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktregelungsverfahren. Exogene Restriktionen, Verhandlungsleitlinien und Outside Options, in: Daele, W. v. d. (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktion öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Wissenschaftszentrum Berlin, Jahrbuch 1996, Berlin 1996.

⁴⁰ Barthe, S./Brand, K-W.: Reflexive Verhandlungssysteme, in: Prittwitz, V. v. (Hg.): Verhandeln und argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Berlin 1996, S. 81.

⁴¹ Sander, F.E.: Alternative Methods of Dispute Resolution: A U.S. Perspective, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren, Bd. 1, Baden-Baden 1990, S. 141.

⁴² Spiegel, E.: Konsensfindung und Konfliktbewältigung durch Verhandlungslösungen in der Umweltpolitik, Dokumentations- und Informationsstelle für Planungsfragen, Nr. 133, April, Zürich 1998, S. 11.

Der Mediator spielt eine zentrale Rolle als Vermittler im Mediationsverfahren. Seine Aufgaben liegen zum einen in der organisatorischen Vorbereitung und Durchführung des Mediationsverfahrens, zum anderen in der Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und der Überwindung von schwierigen Verhandlungssituationen während der Mediation.

Zunächst besteht die Herausforderung des Mediators darin, die Konfliktparteien zu einer Teilnahme am Verfahren zu motivieren.⁴³ Hierzu muß der Mediator zwischen den Konfliktparteien eine vertrauensvolle Atmosphäre schaffen, um die möglicherweise bestehenden Hindernisse, die einer Teilnahme im Wege stehen, in den verschiedenen Bereichen abzubauen. Gerade der oben erwähnte Abstimmungsprozeß, in dem der Mediator mögliche Verhandlungsbedingungen und die einzelnen Verfahrensschritte abklärt, welche die Konfliktparteien als Voraussetzung für ihre Teilnahme betrachten, gewinnt hier an Bedeutung.⁴⁴

Eine Eigenschaft des Mediators ist aus Sicht der meisten Autoren während den Verhandlungen unverzichtbar, um den Erfolg der Mediation zu sichern: Neutralität. Nur wenige beschäftigen sich allerdings über die bloße Forderung hinaus mit dem Begriff der Neutralität oder versuchen, ihn zu definieren. Breidenbach weist darauf hin, daß Neutralität nicht in dem Sinne verstanden werden kann, daß der Mediator keinen Einfluß ausüben darf, denn sonst wäre er überflüssig. Neutralität verbietet Manipulationen und die Ausübung von Druck.⁴⁵ Sie bezieht sich insbesondere auf das Verhalten des Mediators, der im Verfahren unterschiedliche Interessen und Positionen gleichwertig behandeln soll, indem er sich bemüht, sämtliche betroffene Interessen der Konfliktparteien in dem Verfahren gleichermaßen zu berücksichtigen und so das Prinzip der Fairneß umzusetzen.⁴⁶ Seine grundlegende Verantwortung liegt darin zu gewährleisten, daß das Verfahren den Interessen aller betroffenen Konfliktparteien dient. „Inherent in this responsibility is ensuring that power imbalances, if they exist, are corrected so that all parties can be equal participants.“⁴⁷

⁴³ Besemer, C.: Mediation. Vermittlung in Konflikten, Karlsruhe 1984, S. 62.

⁴⁴ Fietkau, H.-J./Pfungsten, K.: Umweltmediation: Verfahrensaspekte und Urteilsperspektiven, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 34, I. Halbjahresband, 1995, S. 61.

⁴⁵ Breidenbach, S.: Mediation. Struktur, Chancen und Risiken von Vermittlung in Konflikten, Köln 1995, S. 171-173.

⁴⁶ Susskind, L./Cruikshank, J.: Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes, New York 1987: 167. Bangham definiert Fairneß in der Mediation folgendermaßen: „The extent to which participation in the process is open to all desiring entrance (attendance); the extent to which the process permits contributing to the discourse (initiation of speech acts); the extent to which the process encourages the free exchange and debate of ideas (participation in debate); and the extent to which the individuals can influence group judgements (participation in group resolution).“ (Bangham, M.: Mediation, in: Renn, O./Webler, T./Wiedemann, P.M. (Hg.): Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse, Dordrecht 1995, S. 261).

⁴⁷ Cox, M.: The US Experience. Environmental Dispute Resolution, in: Calließ, J./Striegnitz, M. (Hg.): Um den Konsens streiten. Neue Verfahren der Konfliktbearbeitung durch Verhandlungen, Loccumer Protokolle 12/89, Rehberg-Loccum 1991, S. 81.

3. Fallanalyse: „Mediation - Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main

3.1 Konfliktgegenstand: der Flughafen Frankfurt/Main

3.1.1 Vorgeschichte: der Konflikt um die Startbahn 18 West und der Auslöser des aktuellen Konflikts

Die *Startbahn 18 West* ergänzt seit 1984 die zwei bis dahin bestehenden Start- und Landebahnen des Flughafens. Die Planung und der Bau dieser ausschließlich für Starts genutzten Bahn führten zu heftigen, gewalttätigen Auseinandersetzungen und tiefgreifenden politischen Verwerfungen in der Region Rhein-Main.⁴⁸ Nach der Fertigstellung und Inbetriebnahme der *Startbahn 18 West* forderten diese Auseinandersetzungen zwei Todesopfer, als ein Demonstrant bei einem nächtlichen Zusammenstoß von Demonstranten und Polizei am Flughafenzaun zwei Polizeibeamte erschöß.

Nachdem der Planfeststellungsantrag der FAG vom 28. Dezember 1965 für die *Startbahn 18 West* mehrmals vor den Verwaltungsgerichten landete, bis hin zum Bundesverwaltungsgericht in Berlin, ordnete der damalige Wirtschaftsminister Heinz Herbert Karry (FDP)⁴⁹ am 22. Juli 1980 den sofortigen Vollzug und den Beginn der Baumaßnahmen an, ohne die endgültige Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes abzuwarten, die erst am 21. Oktober 1981 fiel. Im Herbst 1981 begann unter starkem Polizeischutz und hinter einem Beton- und Stacheldrahtzaun der Bau der *Startbahn 18 West*, von der am 12. April 1984 das erste Flugzeug startete.

Der damalige hessische Ministerpräsident Holger Börner (SPD) versprach während der Auseinandersetzungen, daß für den Flughafen kein einziger Baum mehr fallen würde. In der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft und Technik (HMWT) zur *Startbahn 18 West* hieß es dazu: „Die Befürchtungen, daß eine weitere Start- oder Landebahn (...) errichtet werden könnte, entbehrt jeder Grundlage. Die Genehmigung einer solchen Maßnahme wird auf keinen Fall erteilt.“⁵⁰

Seit 1993 besteht zudem für die Waldgebiete, die nördlich des Flughafens liegen, als sogenannter Bannwald ein besonderer Schutz vor weiteren Eingriffen.

13 Jahre nach Inbetriebnahme der *Startbahn 18 West* forderte im Herbst 1997 der Vorstandsvorsitzende der LH, Jürgen Weber, angesichts drohender Kapazitätsengpässe am Flughafen in einem SPIEGEL-Interview,

⁴⁸ ausführlich Johnsen, H.: Der Startbahn-West Konflikt. Ein politisches Lehrstück?, Frankfurt am Main 1996, S. 18-21 und 39-49.

⁴⁹ Karry fiel am 11. Mai 1981 einem Anschlag zum Opfer. Bis heute sind die Umstände und mögliche Zusammenhänge zu den Auseinandersetzungen um die *Startbahn 18 West* noch ungeklärt.

⁵⁰ HMWT: Planfeststellungsbeschluß betreffend Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main, 23.03.71, Wiesbaden, in: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 18, 1971. S. 755.

„ (...) die Kapazitäten des Frankfurter Flughafens zu erweitern. (...) Die kann ich nur mit der nötigen Anzahl von Start- und Landeslots aufstocken. Und dafür benötigt man in Frankfurt mindestens eine neue Start- und Landebahn.“⁵¹

Damit entfachte er die öffentliche Diskussion um eine weitere Erweiterung des Flughafens. Noch 1996 kam Johnsen die Möglichkeit eines weiteren Ausbaus betreffend zu dem Schluß:

„Eine flächenmäßige Ausdehnung des jetzigen Start- und Landesystems könnte in Frankfurt nur durch weitere Waldrodung möglich werden. Das erscheint aber auf absehbare Zeit politisch nicht 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.“⁵²

3.1.2 Zwei Perspektiven auf den Konfliktgegenstand: die Kapazitätsengpässe und die ökologische Belastung

Die Jahreskapazität des Flughafens mit seinen zwei parallelen Start- und Landebahnen und der *Startbahn 18 West* lag 1997 bei ca. 410.000 Flugbewegungen. Nach eigenen Angaben kann die FAG heute damit ca. 15% der nachgefragten Starts und Landungen nicht mehr bedienen.⁵³ Diese Nachfrage lag dem Flugplankoordinator der Bundesrepublik Deutschland und der hessischen Landesregierung zufolge in den Spitzenzeiten der Sommersaison 1998 bei bis zu 100 Flugbewegungen je Stunde.⁵⁴ Die FAG sieht sich aber momentan nur in der Lage, 76 Flugbewegungen je Stunde zu bedienen. Die Gesamtauslastung des Flughafens vom 18. Mai bis 24. Oktober 1998 betrug 97,9%.⁵⁵

Eine Langfristprognose der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) und des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e.V. (DLR) vom Dezember 1997 prognostiziert für das Jahr 2010 am Flughafen ein Passagieraufkommen von 57,2 Mill. mit 552.000 Flugbewegungen.⁵⁶ Die FAG selber erwartet bis 2010 eine Steigerung des Passagieraufkommens auf 52,6 Mill. und der Flugzeugbewegungen auf 540.000.⁵⁷ Daraus ergibt sich, legt man eine bis dahin möglicherweise erreichte Anzahl der Flugbewegungen von 450.000 zugrunde, ein Kapazitätsdefizit von 90.000 Flugbewegungen im Jahr 2010.

Die FAG versucht daher in Zusammenarbeit mit der DFS durch technische Optimierungsmaßnahmen die Zahl der Flugbewegungen auf 80 in der Stunde zu steigern und so ihre Kapazität auf 460.000 Flugbewegungen mit einem Passagieraufkommen von 50 Mill. zu

⁵¹ Weber zitiert in: SPIEGEL, Nr.47, S. 126-127.

⁵² Johnsen, H.: Der Startbahn-West Konflikt. Ein politisches Lehrstück?, Frankfurt am Main 1996, S. 24.

⁵³ FAG: FRA 2000 PLUS, Frankfurt am Main 1998, S. 19.

⁵⁴ Hessischer Landtag: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP betreffend Zukunft des Flughafens Frankfurt Main Drucksache 14/ 3694, Drucksache 14/4262, 26.10.98, S. 5.

⁵⁵ Beder, H.: Flughafen Frankfurt a.M. Drehscheibe des Weltluftverkehrs – Probleme und Anforderungen 1998, Egelsbach 1998, S. 32-34.

⁵⁶ Hessischer Landtag: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP betreffend Zukunft des Flughafens Frankfurt Main, Drucksache 14/ 3694, Drucksache 14/4262, 26.10.98, S. 4.

⁵⁷ FAG: FRA Bilder eines Flughafens, Frankfurt am Main 1998, S. 12.

erweitern. Dennoch ist aus Sicht der FAG „(...) zu erwarten, daß bei der gegebenen Nachfrage das Jahres-Verkehrsvolumen ab 2003 überschritten wird“.⁵⁸ Um dies zu verhindern, brauche der Flughafen Frankfurt/Main eine neue Landebahn.

Die ökologische Perspektive richtet sich bei Flughäfen in erster Linie auf die Geräuschemissionen startender, landender und fahrender Flugzeuge sowie von Triebwerksprobeläufen auf dem Flughafengelände und die daraus hervorgehende Belastung für die Bewohner im Umland des Flughafens. Die Festlegung des Idealkurses der An- und Abflugrouten versucht man in Frankfurt zwar so zu gestalten, daß sie möglichst über unbewohntes oder dünn besiedeltes Gebiet führen, so daß möglichst wenige Bewohner vom Lärm betroffen sind. Die Einhaltung dieses Idealkurses soll das Instrumenten-Land-System (ILS) gewährleisten, mit dem die anfliegenden Flugzeuge an den Flughafen herangeführt werden. Aber die An- und Abflugrouten des Flughafens führen dennoch in den meisten Fällen über Wohngebiet, da die Rhein-Main-Region mit einer Bevölkerungsdichte von über 500 Einwohnern je Quadratkilometer sehr stark besiedelt ist. Außerdem kann das Ziel, die Idealkurse einzuhalten, „(...) auf Grund der Sicherheits- und Anwendbarkeitszwänge in einem Ballungsraum nur bedingt umgesetzt werden“.⁵⁹

Es kommt zu Abweichungen vom Idealkurs, so daß trotz der Bemühungen Wohnsiedlungen überflogen werden.⁶⁰ Nicht nur der Lärm durch Starts und Landungen verursacht eine Belastung sondern auch der Bodenschall durch Probeläufe der Triebwerke. Die beiden am nächsten beim Flughafen liegenden Gemeinden Zeppelinheim und Kelsterbach liegen, sind am stärksten vom Bodenschall betroffen. In der Betrachtung des Lärmproblems rücken vor allem die Nachtflugbewegungen in den Vordergrund. Am Flughafen Frankfurt/Main gilt kein generelles Nachtflugverbot. Die aktuellen Nachtflugbeschränkungen orientieren sich an den unterschiedlichen Lärmzertifizierungen und verbieten relativ lärmintensiven Flugzeugen Starts oder Landungen von 20 bis 6 Uhr. Die Nachtflugbeschränkungen für lärmärmere Flugzeuge, die den größten Anteil landender und startender Flugzeuge am Flughafen Frankfurt/Main ausmachen, unterscheiden sich je nach Art des Fluges. Hier bewegen sich die Start- und/ oder Landeverbote in einem Korridor zwischen 22 bis 6 Uhr und 1 bis 4 Uhr. 1997 gab es durchschnittlich pro Nacht, d.h. zwischen 22 und 6 Uhr, 82 Flugbewegungen.⁶¹ Auf das Jahr hochgerechnet ergibt dies 29.930 Nachtflugbewegungen.

Gleich nach dem Lärm folgen, neben einer Reihe anderer relevanter Umweltmedien⁶², die Emissionen der Flugzeuge als ökologischer Problembereich. Die Gesamtbilanz der Emissionen am Flughafen Frankfurt/Main für das Jahr 1996 zeigt folgende Tabelle.

Tabelle 1: Jahresemissionen 1996 am Flughafen Frankfurt/Main

Jahresemissionen 1996 in t	
----------------------------	--

⁵⁸ FAG: FRA 2000 PLUS, Frankfurt am Main 1998, S. 82.

⁵⁹ FAG: Umweltzwischenbilanz der Flughafen Frankfurt/Main AG, Frankfurt am Main 1998, S. 28.

⁶⁰ Ebd., S. 16.

⁶¹ Ebd., S. 22.

⁶² Weitere ökologisch, relevante Bereiche sind der Flächenverbrauch, Trinkwasserverbrauch, Grundwasserschutz, Abwasser, Energie, Gefahrgut und Abfall (FAG: Umweltzwischenbilanz der Flughafen Frankfurt/Main AG, Frankfurt am Main 1998, S. 36-49).

	Flugverkehr*	Kfz-Verkehr**	Stationäre Quellen	Summe
Kohlenmonoxid	1.896	597,9	10,26	2.504,16
Stickstoffoxide (berechnet als NO ₂)	1.643	499,6	22,34	2.164,94
Schwefeldioxid	238	25,9	1,908	265,81
Flüchtige organische Substanzen (VOC) aus Verbrennungsprozessen	540	104,2	3,68	647,9
Kohlendioxid	373.900	keine Angabe	Keine Angabe	373.900
Stäube/ Ruß	100	74,4	0,13	175,53

Emissionen bis zu einer Höhe von 300 Metern, ** Kfz-Verkehr auf dem Flughafengelände

Quelle: HLFU/ Öko-Institut Darmstadt: Schadstoffbelastungen durch den Flugverkehr im Bereich des Flughafens Frankfurt und in seinem Umfeld. Diskussion und Bewertung der Belastungssituation, Wiesbaden/ Darmstadt, in: Mediationsgruppe, Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens, 22. Januar 1999, Anhang VII., S. 8 und S. 10.

Als besonderer Problembereich am Flughafen Frankfurt/Main können die durch den Flugverkehr emittierten Stickstoffoxide und Schwefeldioxide betrachtet werden, die sich in den letzten Jahren nahezu verdoppelt haben. Auch im Vergleich mit den Emissionen im Umfeld schneidet dieser Bereich schlecht ab. Die Kohlenmonoxid-Emissionen haben sich von 1979 bis 1996 dagegen fast halbiert. Diese Entwicklungen lassen sich zum größten Teil auf die Optimierung der Triebwerke zurückführen, die, während sie unverbrannte Kohlenwasserstoffe und Kohlenmonoxid reduziert, die Stickoxide steigen läßt.⁶³

⁶³ HLFU/Öko-Institut Darmstadt: Schadstoffbelastungen durch den Flugverkehr im Bereich des Flughafens Frankfurt und in seinem Umfeld. Diskussion und Bewertung der Belastungssituation, Wiesbaden/ Darmstadt, in: Mediationsgruppe, Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens, 22. Januar 1999, Anhang VII., S. 9-25

3.2 Die Konfliktparteien: Problemdefinitionen, Positionen, Interessen und Argumente im Vorfeld des Verfahrens

3.2.1 *Befürworter einer Kapazitätserweiterung: die FAG, die Wirtschaft, Fluggesellschaften, die Landesverbände der CDU und der FDP*

Die FAG als Hauptrepräsentant der Befürworter betrachtet den Ausbau der Kapazität als „(...) zwingend, wenn seine Funktion als entscheidender Standortfaktor in der Region und als Wachstumsträger bei der Beschäftigung abgesichert und fortentwickelt werden soll.“⁶⁴

In dieser Aussage deutet sich die grundlegende Argumentationslinie der Befürworter an. Sie zielt vor allem darauf ab, die wirtschaftliche Bedeutung des Flughafens für die Region und darüber hinaus hervorzuheben und in den Vordergrund der Diskussion zu stellen. Aus ihrer Sicht nimmt der Flughafen als Standortfaktor eine herausragende, vor allem arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Bedeutung auf der regionalen und nationalen Ebene ein. Die CDU betrachtet ihn als „(...) die Jobmaschine, deren Bedeutung für die Region gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.“⁶⁵

Um diese Bedeutung zu untermauern, erfolgt regelmäßig der Hinweis auf die Größe des Flughafens mit seinen insgesamt rund 58.000 Beschäftigten und seiner Bruttowertschöpfung von 8 Mrd. DM in 1997. Der Flughafen sei der in der Region am stärksten wachsende Arbeitgeber und schaffe ständig neue Arbeitsplätze.⁶⁶

Neben dem eigenen, direkten Beitrag des Flughafens zur Wirtschaftsregion Rhein-Main führen die Befürworter seine indirekten Beiträge zur wirtschaftlichen Entwicklung ins Feld. Der angenommene Multiplikatoreffekt des Flughafens steht hier im Zentrum. So schaffe ein Arbeitsplatz am Flughafen 2,1 Arbeitsplätze im Umland. Jede verdiente Mark am Flughafen führe zu weiteren Einkommen im Umland von 1,70 DM.⁶⁷

Wenn der Flughafen nicht ausgebaut wird, befürchten die Befürworter erhebliche negative wirtschaftliche Folgen für die Region. Eine Einschränkung der Wachstumsmöglichkeiten führe zwangsläufig zu Abwanderungen in Regionen, die bessere Rahmenbedingungen bö-

⁶⁴ FAG: FRA 2000 PLUS, Frankfurt am Main 1998, S. 136.

⁶⁵ CDU, Pressemitteilung, 16.06.98.

⁶⁶ FDP, Pressemitteilung, 04.03.98; BARIG: Kapazitätsentwicklung des Flughafens Frankfurt, BARIG-Resolution, 04.12.97, <http://www.barig.org/dr971204.html>, 17.03.99.

⁶⁷ FAG: FRA 2000 PLUS, Frankfurt am Main 1998; BARIG: Kapazitätsentwicklung des Flughafens Frankfurt, BARIG-Resolution, 04.12.97, <http://www.barig.org/dr971204.html>, 17.03.99.

Dieser Multiplikatoreffekt ist in der gesamten Diskussion höchst umstritten. Die Zahlen, die verwendet werden, beruhen auf einer Untersuchung aus dem Jahr 1980 (FAG: Multiplikatoreffekte durch am Flughafen ausgezahlte Löhne, Gehälter und Auftragssummen, Frankfurt am Main 1981). Eine andere empirische Studie, auf die sich die Gegner berufen, untersuchte 1998 den Multiplikatoreffekt. Sie kam zu dem Ergebnis, daß dieser gar nicht oder nur in äußerst geringem Maße besteht (Hausmann, B.: Der Wachstumsmotor auf dem Leistungsprüfstand. Der Frankfurter Flughafen und die Entwicklung der Arbeitsplätze in der Region: Ein empirischer Elch-Test für den behaupteten Beschäftigungsmultiplikator, Frankfurt am Main 1998). Aus diesem Anlaß einigte man sich im Mediationsverfahren, ein neues Gutachten zu diesem Thema erstellen zu lassen (Mediationsgruppe: Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt am Main 22. Januar 1999: 17).

ten. Das würde zur Schwächung des Standorts und zu sozialen und wirtschaftlichen Nachteilen führen.⁶⁸

Schon heute leide der Flughafen an zu schwachen Wachstumsraten im Vergleich zu anderen europäischen Flughäfen.⁶⁹ Gerade aber die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens ist u.a. aus Sicht der CDU die entscheidende Voraussetzung für die weitere Entwicklung der Region Rhein-Main zur führenden europäischen Wirtschaftsregion.⁷⁰ Ohne eine neue Landebahn, so Klaus Busch, FAG-Pressesprecher, sei es fragwürdig, ob der Flughafen seine Wettbewerbsfähigkeit aufrecht erhalten kann.⁷¹

Die ökologischen Auswirkungen und die Interessen der Bevölkerung gelte es zwar zu beachten.⁷² So wie alle anderen Befürworter räumt die FDP aber ökonomischen Aspekten Priorität gegenüber ökologischen Folgen eines Ausbaus ein.⁷³ Aus Sicht der FAG gelte es bei der Kapazitätserweiterung, soweit wie möglich intermodale Verkehrskonzepte und ökologische Aspekte zu berücksichtigen.⁷⁴

3.2.2 *Gegner einer Kapazitätserweiterung: Umweltverbände, Bürgerinitiativen, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in Hessen und die Kommunen*

Die Umweltverbände, Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) Hessen, Schutzgemeinschaft Deutscher Wald (SDW) Hessen, der Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Hessen (NABU Hessen), und das Bündnis der Bürgerinitiativen „Kein Flughafen ausbau – Für ein Nachtflugverbot“ (BBI) sowie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind grundsätzlich gegen eine Kapazitätserweiterung des Flughafens innerhalb oder außerhalb des Flughafengeländes.⁷⁵ Die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Flughafen (KAG) lehnt stellvertretend für die 37 in ihr organisierten Kommunen im Umland des Flughafens ebenso seinen Ausbau außerhalb des Flughafengeländes ab, steht aber einer Kapazitätssteigerung innerhalb des Flughafens offen gegenüber.⁷⁶ Die in der direkten Umgebung des

⁶⁸ FAG: FRA 2000 PLUS, Frankfurt am Main 1998, S. 15 und 21.

⁶⁹ Ebd., S. 20; IHK: Argumentationskatalog zum Thema Flughafen ausbau Frankfurt, Frankfurt am Main 1998, S. 5-6; FAZ, 05.03.98.

⁷⁰ CDU: Hessens Zukunft entschlossen gestalten!, <http://www.cdu.de/hessen/wahlkampf/ltw/verkehrspolitik.html>, 30.10.98, Kapitel 4.

⁷¹ Busch in: Touristik REPORT, 2/1999, S. 58.

⁷² FAG: FRA 2000 PLUS, Frankfurt am Main 1998, S. 32; BARIG: Kapazitätsentwicklung des Flughafens Frankfurt, BARIG-Resolution, 04.12.97, <http://www.barig.org/dr971204.html>, 17.03.99; CDU, Pressemitteilung, 17.06.98.

⁷³ Hessischer Landtag: Entschließungsantrag der FDP betreffend ‚Entwicklung des Frankfurter Flughafens‘, Plenarprotokoll 14/108, Tagesordnungspunkt 56, 29.10.98, S. 6415.

⁷⁴ FAG: FRA 2000 PLUS, Frankfurt am Main 1998, S. 137.

⁷⁵ BUND Hessen: Resolution der Landesdelegiertenversammlung des BUND Hessen e.V. am 21. März 1998, <http://www.bund.net/frankfurt-main/aktion1.htm>, 19.11.98; SDW Hessen: Keine Startbahn im als Bannwald geschützten Frankfurter Stadtwald, Resolution der Delegiertenversammlung, 20. Juni 1998; NABU Hessen, Presseinformation 11/98.

⁷⁶ Rüsselsheimer Echo, 04.02.98; Main-Spitze, 04.02.98.

Flughafens liegenden Kommunen konzentrieren sich in ihrem Widerstand vor allem darauf, den Bau einer neuen Start- und Landebahn zu verhindern.⁷⁷

Die Ablehnung eines Ausbaus begründen die Gegner mit zunächst allgemeinen, ökologischen Argumenten, da das Wachstum des Flugverkehrs aus ihrer Sicht nicht zukunftsfähig ist und den erforderlichen Klimaschutz sowie eine nachhaltige Entwicklung konterkariert.⁷⁸

Konkret bezogen auf den Flughafen führen die Gegner den für die Bevölkerung unerträglichen Lärmpegel sowie die steigende Belastung der Luft durch Schadstoffe ins Feld.⁷⁹ Während die Umweltverbände und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN noch eine relativ zurückhaltende Sprache pflegen, gestalten sich die Äußerungen des BBI zur Lärmbelastung radikaler. „Hunderttausende werden Tag und Nacht durch Fluglärm terrorisiert.“⁸⁰

Die Umweltverbände sehen die „Grenzen des Wachstums schon längst erreicht“, in Teilbereichen sogar überschritten.

„Im dichtbesiedelten Rhein-Main-Gebiet werden Mensch und Natur auch heute schon teilweise über die Grenzen der Belastbarkeit hinaus strapaziert. (...) Eine weitere Startbahn würde (...) nicht nur wertvolle Lebens- und Erholungsräume zerstören, sondern auch zu einer weiteren Zunahme krankmachenden Lärms und gesundheitsgefährdender Emissionen führen.“⁸¹

Die Gegner fordern, Obergrenzen der Belastungen insbesondere bei den Lärm- und Schadstoffemissionen in Verbindung mit Umweltqualitätszielen, an denen sich der mögliche Zuwachs an Flugbewegungen zu orientieren hat, festzuschreiben.⁸²

Das Gros der Gegner erkennt zwar die herausragende Stellung des Flughafens für die wirtschaftliche Entwicklung der Region Rhein-Main und darüber hinaus an. Die von den Befürwortern gesetzte Priorität der ökonomischen Entwicklung lehnen sie aber ab und können eine Weiterentwicklung des Flughafens nur unter der Bedingung akzeptieren, daß ökologische und soziale Belange Vorrang haben.⁸³

⁷⁷ Stadt Kelsterbach: Resolution gegen den geplanten Ausbau des Flughafens Frankfurt, Beschluß Nr. 10/5, 11.05.98; Stadt Neu-Isenburg: Informationen für die Presse, 10.12.97; Kreis Groß-Gerau: Erklärung gegen einen weiteren Flughafenausbau, 15.12.97, <http://www.hessennet.de/kreis-gross-gerau/kreistag/protokolle/ktpro06.htm>, 30.10.98.

⁷⁸ BUND Hessen: Resolution der Landesdelegiertenversammlung des BUND Hessen e.V. am 21. März 1998, <http://www.bund.net/frankfurt-main/aktion1.htm>, 19.11.98.

⁷⁹ BUND Hessen: Resolution der Landesdelegiertenversammlung des BUND Hessen e.V. am 21. März 1998, <http://www.bund.net/frankfurt-main/aktion1.htm>, 19.11.98.

⁸⁰ BBI: Flugblatt, 1998.

⁸¹ NABU Hessen, Presseinformation 11/98.

⁸² BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Pressemitteilung 35/1998; SDW Hessen: Keine Startbahn im als Bannwald geschützten Frankfurter Stadtwald, Resolution der Delegiertenversammlung, 20. Juni 1998.

⁸³ SDW Hessen: Keine Startbahn im als Bannwald geschützten Frankfurter Stadtwald, Resolution der Delegiertenversammlung, 20. Juni 1998; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Erweiterung des Flughafens Frankfurt, Beschluß der Landesdelegiertenversammlung, Marburg 27.06.98; BUND Hessen: Brief von Vorstandssprecher Walter Raiss an den hessischen Ministerpräsidenten Eichel, 29.06.98.

Dem von den Befürwortern vorgebrachten Argument, der Flughafen schaffe Arbeitsplätze, halten die Gegner zudem grundsätzlich entgegen, daß die vorhandenen Arbeitsplätze durch den Flughafen nur ins Ausland verlagert und an anderer Stelle abgebaut würden.⁸⁴

Um die Kapazitätsprobleme des Flughafens zu lösen, fordern die Gegner eine intermodale und ökologische vertretbare Verkehrspolitik.⁸⁵ Aus ihrer Sicht muß vor allem die Verlagerung des Kurzstreckenflugverkehrs auf die Schiene vorangetrieben werden.⁸⁶ Alle Flüge auf den Strecken, die ohne Zeitverlust gegenüber dem Flugzeug auch mit der Bahn zurückgeleitet werden können, gehören nach Ansicht des BUND Hessen auf die Schiene.

Aus Sicht des NABU Hessen müßte das Ziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik die Reduzierung der Starts und Landungen am Flughafen sein, statt den Flugverkehr dort zu konzentrieren und somit eine weitere Zunahme der Flugbewegungen zu fördern. Zudem sollten, bevor die Erweiterung der Kapazitäten am Flughafen erwogen wird, noch über Möglichkeiten einer Vernetzung des Flughafens mit anderen deutschen Flughäfen nachgedacht werden.⁸⁷ BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN fordern in diesem Zusammenhang die Bildung einer westdeutschen Flughafenallianz, die neue Start- und Landebahnen überflüssig machen würde.⁸⁸

3.2.3 Unentschieden: die SPD in Hessen

In der Koalitionsvereinbarung von 1995 mit BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN legte sich die SPD darauf fest, daß der Flughafen sich außerhalb des Zauns, der das damalige Flughafen- gelände begrenzte, nicht weiter entwickeln sollte und schloß detailliert verschiedene andere Alternativen aus:

„Das Areal des Rhein-Main-Flughafens wird auf die derzeitige Fläche begrenzt. Eine zusätzliche Start- und Landebahn sowie eine Verschiebung des Parallelbahnsystems und die Nutzung der Startbahn 18 West als Landebahn ist ausgeschlossen. (...) Flugbewegungen dürfen nicht auf Ausweichplätze in dieser Region verlagert werden. Das schließt die zivile Nutzung des Flughafens Wiesbaden-Erbenheim für den Flugverkehr aus.“⁸⁹

Während BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN sich an diese Vereinbarung hielten, bestanden innerhalb der SPD auf der Landesebene unterschiedliche Auffassungen. Sie reagierte zu-

⁸⁴ BUND Hessen: Resolution der Landesdelegiertenversammlung des BUND Hessen e.V. am 21. März 1998, <http://www.bund.net/frankfurt-main/aktion1.htm>, 19.11.98; BBI: Flugblatt, 1998; SDW Hessen: Keine Startbahn im als Bannwald geschützten Frankfurter Stadtwald, Resolution der Delegiertenversammlung, 20. Juni 1998.

⁸⁵ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Pressemitteilung 08/1998.

⁸⁶ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Pressemitteilung 46/1997; BUND Hessen, Pressemitteilung 26/98.

⁸⁷ NABU Hessen: Resolution: Keine Erweiterung des Flughafen Frankfurt, Wetzlar, 18.10.98.

⁸⁸ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Pressemitteilung 46/1997.

⁸⁹ Hessische Landesregierung: Koalitionsvereinbarung, 1995, http://www.hessen.de/Regierung/Koalition/koa_ver14.htm, 30.10.98. Das SPD-geführte HMWVL bestätigt diese Position im Raumordnungsplan für Südhessen (HMWVL: Regionaler Raumordnungsplan Südhessen, Wiesbaden, 26. April 1998, in: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 26, 1995).

nächst ablehnend auf die Forderung des Vorstandsvorsitzenden der LH Weber nach einer neuen Start- und Landebahn. Der damalige hessische Ministerpräsident, Landesvorsitzende der SPD und jetzige Bundesfinanzminister Hans Eichel hielt diese für „nicht durchsetzbar“⁹⁰ und aus Sicht des damaligen hessischen Ministers für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Lothar Klemm (SPD), bestand kein Bedarf an einer neuen Landebahn.⁹¹

Nach diesen ersten Reaktionen vermied es die SPD, ein klares Bekenntnis für oder gegen eine Kapazitätserweiterung des Flughafens abzugeben. Auf der einen Seite begrenzte sie in ihrem Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 1999 bis 2003 die Weiterentwicklung des Flughafens auf seine derzeitige Fläche und schloß eine Nutzung von Ausweichflugplätzen im Rhein-Main-Gebiet aus.⁹² Auf der anderen Seite betrachteten Persönlichkeiten der SPD diese programmatischen Festlegungen zum Flughafen nicht als absolut. „Wir sind bereit, unsere Programmatik auf den Prüfstand zu stellen. Es gibt keine Denkverbote.“⁹³

Die Landes-SPD hob beharrlich die Bedeutung des Flughafens zur Sicherung der für die Zukunftsfähigkeit und die Arbeitsplätze notwendigen leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur in der Region hervor.⁹⁴ Zur Weiterentwicklung der Region gehöre somit auch die Weiterentwicklung des Flughafens. Dabei suche die SPD „(...) nach Lösungswegen, die im Konsens der Region gefunden werden und die berechtigten Interessen der in der Region unterschiedlich betroffenen Interessen ausgewogen berücksichtigt.“⁹⁵

Ohne Weiterentwicklung des Flughafens befürchtete der damalige hessische Finanzminister und Aufsichtsratsvorsitzende der FAG, Karl Starzacher (SPD), einen Rückschritt nicht nur für den Flughafen sondern auch für die Region.⁹⁶ Ministerpräsident Eichel unterstützte diese Argumente und betrachtete die Entscheidungen zum Flughafen als zentral für Hessen und darüber hinaus für ganz Deutschland. Die entscheidende Frage war für ihn dabei nicht, „(...) ob ich für oder gegen den Ausbau bin. Die entscheidende Frage ist, wie ich es denn machen kann, wenn ich dafür bin.“⁹⁷

Die Möglichkeit zur Bewältigung der Kapazitätsprobleme des Flughafens sah die SPD hauptsächlich in einem Verkehrskonzept mit dem Ziel, Kurzstreckenflüge auf die Schiene zu verlagern und die Kooperation des Flughafens mit dem Flughafen Köln/ Bonn zu realisieren.⁹⁸ Letzteres ermögliche vor allen Dingen die noch im Bau befindliche ICE-Strecke Frankfurt – Köln, mit der die beiden Flughäfen verbunden werden. Den Verlagerungsef-

⁹⁰ FAZ, 17.11.97.

⁹¹ FAZ, 18.11.97.

⁹² SPD: Regierungsprogramm 1999–2003, <http://www.hessen.spd.de/prog/reg19992003/htmls>, 30.10.98.

⁹³ Ministerpräsident Eichel zitiert in: FR, 19.02.98.

⁹⁴ SPD, Pressemeldung, 04.03.98.

⁹⁵ Ebd.

⁹⁶ FAZ, 05.06.98.

⁹⁷ Eichel zitiert in: Hessischer Landtag: Entschließungsantrag der FDP betreffend ‚Entwicklung des Frankfurter Flughafens‘, Plenarprotokoll 14/108, Tagesordnungspunkt 56, 29.10.98, 1998, S. 6433.

⁹⁸ SPD: Regierungsprogramm 1999–2003, <http://www.hessen.spd.de/prog/reg19992003/htmls>, 30.10.98, 1998.

fekt dieser Hochgeschwindigkeitsstrecke gab die damalige hessische Landesregierung mit ca. 1,25 Mill. Passagieren oder 14.000 bis 20.000 Flugbewegungen jährlich an.⁹⁹

3.3 Die Vorbereitung des Verfahrens „Mediation - Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“

3.3.1 Politische Motivation und Initiierung

Vor diesem Hintergrund initiierte Ministerpräsident Hans Eichel das Verfahren „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“. Politisches Ziel und Motivation des Verfahrens war aus Sicht der Regierung Eichel, den Konflikt um den Flughafen im Gegensatz zu den Auseinandersetzungen um die *Startbahn 18 West* in rationale und gewaltfreie Bahnen zu lenken. Dies unterstrich Finanzminister Starzacher in der Landtagsdebatte zum Flughafen, nachdem das Verfahren bereits initiiert worden war.

„Das Verfahren zum letzten Ausbau des Frankfurter Flughafens hat Menschenleben gekostet, hat schlimme Verwerfungen in den politischen Strukturen der Region hervorgerufen, hat uns alle, die wir in politischen Parteien dabei waren, Kraft gekostet – und niemand drängt sich danach, wieder in eine solche Situation zu kommen.“¹⁰⁰

Nachdem sich die ersten Wogen der Forderung Webers nach einer neuen Start- und Landebahn geglättet hatten, lud Ministerpräsident Eichel einen Gesprächskreis ein, an dem verschiedene Persönlichkeiten aus der Wirtschaft, Kultur und Politik teilnahmen. Vertreter von Umweltverbänden oder Bürgerinitiativen als explizite Gegner der Kapazitätserweiterung waren an diesem *Gesprächskreis Flughafen* nicht beteiligt, wohingegen Dr. Wilhelm Bender als Repräsentant der FAG und als Befürworter einer Kapazitätserweiterung an der Gesprächsrunde teilnahm.¹⁰¹ Der *Gesprächskreis Flughafen* hatte die Aufgabe, die Diskus-

⁹⁹ Hessischer Landtag: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP betreffend Zukunft des Flughafens Frankfurt Main, Drucksache 14/ 3694, Drucksache 14/4262, 26.10.98, 1998, S. 7.

¹⁰⁰ Starzacher zitiert in Hessischer Landtag: Entschließungsantrag der FDP betreffend ‚Entwicklung des Frankfurter Flughafens‘, Plenarprotokoll 14/108, Tagesordnungspunkt 56, 29.10.98, S. 6419.

¹⁰¹ Teilgenommen haben: Hans Eichel, damaliger Hessischer Ministerpräsident; Dr. Wilhelm Bender, Vorstandsvorsitzender der FAG; Jörg Dulige, Beauftragter der evangelischen Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung; Peter Härtling, Schriftsteller; Dieter Hooge, Vorsitzender des Landesbezirk Hessen des Deutschen Gewerkschaftsbundes; Dr. Hartmut Johnsen, Autor des Buches „Der Startbahn-West Konflikt – Ein Politisches Lehrstück?“; Prälat Dr. Franz Kaspar, Kommissariat der katholischen Bischöfe im Lande Hessen; Roland Kern, Richter am Staatsgerichtshof; Lothar Klemm, damaliger Hessischer Wirtschaftsminister; Klaus Peter Möller, damaliges Mitglied und Präsident des Hessischen Landtages; Dr. Frank Niethammer, Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Industrie und Handelskammern; Prof. Dr.-Ing. E.h. Kurt Oeser, Pfarrer in Rente, Stadtverordnetenvorsteher Mörfelden Walldorf; Ruppert von Plottnitz, damaliger Hessischer Justizminister; Petra Roth, Oberbürgermeisterin der Stadt Frankfurt; Karl Starzacher, damaliger Hessischer Finanzminister und Vorsitzender des Aufsichtsrates der FAG; Hans Joachim Suchan, damaliger Staatssekretär, Chef der Hessischen Staatskanzlei.

sion zum Flughafen in der Region vorzubereiten und ein Verfahren zu finden, das „eine offene, alle Anregungen aufnehmende Diskussion garantiert“. ¹⁰²

Nach insgesamt drei Sitzungen einer Arbeitsgruppe im März und April 1998 schlugen die Teilnehmenden vor, ein Mediationsverfahren durchzuführen. Am 13. Mai 1998 stimmte der gesamte Gesprächskreis nach einigen Änderungen dem schriftlichen Vorschlag „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zu, der in einer Pressemitteilung am gleichen Tag veröffentlicht wurde. ¹⁰³ Die gesamten Beratungen fanden unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Der *Gesprächskreis Flughafen* erwartete von diesem Verfahren,

„(...) daß eine umfassende und offene Problemdiskussion, die frühzeitige und systematische Einbindung aller potentiell betroffenen Interessengruppierungen sowie durch die gemeinsame Erarbeitung von Problemzusammenhängen und denkbaren Lösungsoptionen ein Klima der Offenheit, Sachlichkeit und gegenseitigen Achtung und Toleranz von Argumenten geschaffen werden kann.“ ¹⁰⁴

Für den Ministerpräsidenten Eichel diene dieses Verfahren dem Zweck, nicht interessengeleitet die Fakten zu klären, um so eine ausreichende Grundlage für die spätere politische Entscheidung zu bilden. ¹⁰⁵ Das Verfahren sollte dabei der Grundannahme folgen, „(...) daß der Flughafen für die Rhein-Main-Region, für den Finanzplatz Frankfurt und das Dienstleistungszentrum des Landes und dessen zukünftige Entwicklung von entscheidender Bedeutung ist“. ¹⁰⁶

3.3.2 Ziel und Fragestellung

Der *Gesprächskreis Flughafen* einigte sich auf ein „unabhängiges, ergebnisoffenes und auf Beteiligung und Konsens aller Betroffenen angelegtes Informations- und Beratungsverfahren“ ¹⁰⁷ im Vorfeld politischer Entscheidungen zum Flughafen. Das Verfahren sollte

„(...) klären, unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Frankfurt/Main 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.“ ¹⁰⁸

Ministerpräsident Eichel betrachtete das Verfahren als Möglichkeit eines rationalen Diskurses, in dem festgelegte Positionen diskutiert und für die spätere Entscheidung relevante

¹⁰² Hessische Landesregierung, Presseinformation 17/1998.

¹⁰³ Hessische Landesregierung, Presseinformation 84/1998.

¹⁰⁴ Ebd., S. 4.

¹⁰⁵ Hessischer Landtag: Entschließungsantrag der FDP betreffend ‚Entwicklung des Frankfurter Flughafens‘, Plenarprotokoll 14/108, Tagesordnungspunkt 56, 29.10.98, S. 6433-6434.

¹⁰⁶ Hessische Landesregierung, Presseinformation 17/1998.

¹⁰⁷ Gesprächskreis Flughafen: Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog. Vereinbarung über das weitere Verfahren mit der Diskussion um den Flughafen Frankfurt, 1998, Kapitel A, 1.

¹⁰⁸ Ebd., S. 2.

Fakten gesammelt werden können. Er hob hervor, daß die Entscheidung für oder gegen eine Erweiterung der Kapazitäten nach wie vor offen sei.¹⁰⁹

Die Zielvereinbarung des *Gesprächskreises Flughafen* war als Rahmenvorgabe für die von Weisungen unabhängige Mediationsgruppe zu betrachten.

„Die endgültige Ausgestaltung des Mediationsverfahrens, die Festlegung des Umfangs und die Art der Beteiligungen Dritter (...) und die Definition des aufzuklärenden Fragenspektrums im Rahmen der Zielvorgabe bleibt dem Mediationsteam [die Mediatoren, Anm. d. Verf.] und der Mediationsgruppe [am Mediationsverfahren teilnehmende Konfliktparteien, Anm. d. Verf.] in einem selbstorganisierten Prozeß vorbehalten.“¹¹⁰

Der *Gesprächskreis Flughafen* schlug drei, nach seiner Auffassung auf jeden Fall zu untersuchende Fragestellungen in den Bereichen Verkehr, Ökonomie und Ökologie vor. Erstens wollte er den Beitrag des Flughafens unter wirtschafts-, verkehrs- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten betrachtet wissen. Zweitens sollte sein Einfluß auf die Umwelt untersucht werden. Und drittens sollte die Entwicklung des Rhein-Main-Gebiets bis 2015/2020 und der Beitrag des Flughafens dazu geklärt werden.¹¹¹

Die beteiligten Konfliktparteien verabschiedeten in ihrer ersten Sitzung am 16. Juli 1998 eine Geschäftsordnung, in der sie die vorgeschlagene Zielbestimmung weitgehend übernahmen. Ihre Aufgabe war nach ihrem Selbstverständnis „(...) keine wissenschaftliche Mission, sondern eine politische. Sie muß Interessen und Werte abwägen und gewichten und nach tragfähigen Kompromißlösungen suchen“.¹¹²

Das konkrete Ziel formulierten die Beteiligten das Gewicht der Ökologie betreffend zwar nicht gravierend, aber dennoch um. Ziel des Verfahrens war demnach,

„(...) daß die Voraussetzungen geklärt werden, unter denen der Flughafen Frankfurt am Main die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsregion Rhein-Main im Hinblick auf Arbeitsplätze und Strukturelemente dauerhaft sichern kann, ohne zugleich die umweltrelevanten Belastungen der Siedlungsregion Rhein-Main nachhaltig zu vergrößern“.¹¹³

Zum geplanten Ende des Verfahrens im Dezember 1999 sollte ein deutliches Meinungsbild der Beteiligten und Betroffenen sowie eine „Art Votum des offenen Dialogs über die Zukunft der Wirtschafts- und Siedlungsregion Rhein-Main“ stehen.¹¹⁴ Zu diesem Votum, das

¹⁰⁹ FR, 15.05.98.

¹¹⁰ Gesprächskreis Flughafen: Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog. Vereinbarung über das weitere Verfahren mit der Diskussion um den Flughafen Frankfurt, 1998, Kapitel A, S. 2.

¹¹¹ Ebd., S. 2 und Kapitel B, S. 8.

¹¹² Mediationsgruppe: Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt am Main 22. Januar 1999, S. 9.

¹¹³ Mediationsgruppe: Geschäftsordnung der Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt vom 16. Juli 1998, S. 1.

¹¹⁴ Gesprächskreis Flughafen: Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog. Vereinbarung über das weitere Verfahren mit der Diskussion um den Flughafen Frankfurt, 1998, Kapitel B, S. 14.

im Abschlußbericht zusammengefaßt werden sollte, durften laut Geschäftsordnung Minderheitsvoten vertreten werden.¹¹⁵

Zum Einfluß des Votums auf die politische Entscheidung zum Flughafen hieß es in der Vereinbarung des *Gesprächskreises Flughafen*: „Es ist zu erwarten, daß das Votum im anschließenden politischen Prozeß nicht unbeachtet bleiben wird“.¹¹⁶

Die Geschäftsordnung selbst und die Hessische Landesregierung stellten in diesem Zusammenhang fest, daß das Verfahren den verfassungsrechtlich gebotenen Entscheidungsprozeß auf politischer und administrativer Ebene nicht ersetzen kann.¹¹⁷ Nach der Wahlniederlage der rot-grünen Koalition in Hessen sicherte der neue Ministerpräsident der konservativ-liberalen Koalition Roland Koch (CDU) in seiner Regierungserklärung am 22. April 1999 zu:

„Das Mediationsverfahren wird - wie angekündigt - ergebnisoffen zu Ende geführt. (...) Das Ergebnis des Mediationsverfahrens wird erhebliches Gewicht für die politische Entscheidung über den weiteren Ausbau des Flughafens haben, die Anfang kommenden Jahres fallen wird.“¹¹⁸

3.3.3 Die Mediatoren

Mindestens zwei und höchstens drei Mediatoren sollten die Beratungen und Verhandlungen begleiten. Ein einzelner Mediator sei überfordert

„(...) angesichts der strukturpolitischen Bedeutung des Themas, der Vielschichtigkeit der Interessenstrukturen und des Konfliktpotentials (...). Auch mit Blick auf die Größe der Region und die daraus abzuleitende Vielfalt regionaler und lokaler Partikularinteressen, die in das Verfahren einzubinden und zu kommunizieren sein werden, dürfte die ‚klassische‘ Version der Mediation, (...), die Leistungs- und Handlungsfähigkeit dieser Einzelperson überfordern“.¹¹⁹

Der *Gesprächskreis Flughafen* legte verschiedene Kriterien fest, die bei der Auswahl geeigneter Personen zu berücksichtigen seien. Neben ihrer Unabhängigkeit als „oberstes Gebot“ müßten sie sich zunächst das Vertrauen aller Beteiligten erwerben. Voraussetzungen hierfür waren aus Sicht des *Gesprächskreises Flughafen* Sach- und Sozialkompetenz, phy-

¹¹⁵ Mediationsgruppe: Geschäftsordnung der Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt vom 16. Juli 1998, S. 5.

¹¹⁶ Gesprächskreis Flughafen: Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog. Vereinbarung über das weitere Verfahren mit der Diskussion um den Flughafen Frankfurt, 1998, Kapitel B, S. 15.

¹¹⁷ Mediationsgruppe: Geschäftsordnung der Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt vom 16. Juli 1998, S. 1; Hessischer Landtag: Kleine Anfrage des Abgeordneten Grüttner vom 18.08.98 betreffend Mediationsverfahren um den Frankfurter Flughafen und Antwort des Ministerpräsidenten – Staatskanzlei, Drucksache 14/4116, 21.09.98, S. 1.

¹¹⁸ Regierungserklärung des Hessischen Ministerpräsidenten Koch: Chancen mutig schaffen – Chancen entschlossen nutzen, <http://www.hessen.de/Regierung/Politik/homepage.htm>, 01.05.00.

¹¹⁹ Gesprächskreis Flughafen: Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog. Vereinbarung über das weitere Verfahren mit der Diskussion um den Flughafen Frankfurt, 1998, Kapitel B, S. 10.

sische und psychische Belastbarkeit, Aufgeschlossenheit, Sensibilität und diplomatisches Geschick.

Die Auswahl der Mediatoren erfolgte durch Ministerpräsident Eichel, der Dr. Frank Niethammer, Präsident der Industrie- und Handelskammer (IHK) Frankfurt und Prof. Dr. E.h. Kurt Oeser (SPD), ehemaliger Pfarrer, Stadtverordnetenvorsteher von Mörfelden-Walldorf, Vorsitzender des Fördervereins Umweltmediation e.V. in Bonn und Vorsitzender der Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V., die beide auch Mitglieder des *Gesprächskreises Flughafen* waren, als Mediatoren bestimmte. Während Prof. Dr. E.h. Oeser aus der Umweltschutzbewegung kommt und zu Zeiten der *Startbahn 18 West* einer ihrer aktivsten Gegner war, kann Dr. Niethammer der Wirtschaft und ihren Interessen zugeordnet werden. Beide hielten sich jedoch, seitdem sie als Mediatoren benannt wurden, mit öffentlichen Äußerungen zurück, ebenso mit Aussagen zum konkreten Konfliktgegenstand und ihren eigenen persönlichen Präferenzen. Als dritten Mediator bestimmten diese beiden vor der ersten Sitzung aller Beteiligten Herrn Prof. Dr. Klaus Hänsch (SPD), Mitglied des Europäischen Parlaments und ehemals dessen Präsident.

Die Geschäftsordnung legte schließlich konkret die Aufgaben der Mediatoren fest, die der *Gesprächskreis Flughafen* nur grob umrissen hatte. „Wichtigste Aufgabe der Mediatoren ist es, den Beteiligten die Wege zu einer möglichst einvernehmlichen und fairen Konfliktlösung zu öffnen.“¹²⁰

Dazu sollten sie vor allen Dingen auf eine „faire und ausgewogene Kommunikation zwischen den Konfliktgegnern“¹²¹ achten und seien „allen Beteiligten gegenüber zur Neutralität und Loyalität verpflichtet“¹²².

3.3.4 Die beteiligten Konfliktparteien

Der *Gesprächskreis Flughafen* begrenzte die Teilnehmerzahl auf insgesamt 20 Mitglieder ohne die Mediatoren, da das Gremium sonst nicht arbeitsfähig bleibe. Die Geschäftsordnung betonte das Ziel, daß zwar möglichst alle Betroffenen des Konflikts teilnehmen sollten, aus Gründen der Praktikabilität aber das Repräsentationsprinzip gelten müsse.¹²³

Es sollten vier Bürgerinitiativen (orientiert an den Regionen im Norden, Süden, Osten und Westen des Umlandes), vier Kommunen (orientiert an den Regionen im Norden, Süden, Osten und Westen des Umlandes; darunter je ein Vertreter der Städte Frankfurt und Wiesbaden), zwei Vertreter der Wirtschaft (IHK, Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände, VhU), zwei Umweltverbände in der Region sowie jeweils ein Vertreter der FAG, der DFS, der Gewerkschaften in Hessen, des Bundesministeriums für Verkehr, des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL), des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (HMfUEJFG),

¹²⁰ Mediationsgruppe: Geschäftsordnung der Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt vom 16. Juli 1998, S. 2.

¹²¹ Ebd.

¹²² Ebd.

¹²³ Mediationsgruppe: Geschäftsordnung der Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt vom 16. Juli 1998, S. 1.

der Board of Airline Representatives in Germany (BARIG) und der LH beteiligt werden.¹²⁴ Die zwei noch nicht gesetzten Kommunalvertreter sollte der Hessische Städte- und Gemeindebund (HSGB) bestimmen.

Die eingeladenen Umweltverbände und Bürgerinitiativen, BUND Hessen, SDW Hessen, NABU Hessen, und das BBI, sagten nach der ersten Einladung ihre Teilnahme vor der konstituierenden Sitzung am 16. Juli 1998 ab. Daraufhin versuchten Ministerpräsident Eichel und die Mediatoren, diese zu einer Teilnahme am Verfahren zu bewegen. Die Mediatoren führten dazu am 18. August 1998 ein Gespräch mit rund 40 Vertretern der Bürgerinitiativen und Umweltverbände. Auch Ministerpräsident Eichel traf sich zu Einzelgesprächen mit Vorstandsmitgliedern der Umweltverbände.¹²⁵

In ihrer zweiten Sitzung am 4. September 1998 einigten sich dann die Beteiligten darauf, die Bürgerinitiativen und Umweltverbände erneut einzuladen und um eine definitive Mitteilung zu ihrer Teilnahme bis zur nächsten Sitzung am 9. Oktober zu bitten.¹²⁶ Die Umweltverbände und Bürgerinitiativen bekräftigten kurz vor der dritten Sitzung ihre Kritik und ihre Entscheidung, nicht am Verfahren teilzunehmen.¹²⁷ Bis auf eine Ausnahme, die Offenbacher Vereinigung gegen den Fluglärm, blieben die Umweltverbände und Bürgerinitiativen dem Verfahren fern. Die letzte offizielle Aufforderung von Ministerpräsident Eichel an die Umweltverbände und Bürgerinitiativen, am Verfahren teilzunehmen, erging am 22. Januar 1999 kurz vor den hessischen Landtagswahlen, als ihm sowie dem *Gesprächskreis Flughafen* der erste Zwischenbericht zum Stand des Verfahrens übergeben wurde.¹²⁸

Seit der dritten Sitzung am 9. Oktober 1998 standen die teilnehmenden Konfliktparteien und ihre Repräsentanten im Verfahren endgültig fest, wobei es im Vergleich zu den ursprünglich vorgesehenen Teilnehmern vor allem im Bereich der kommunalen Vertreter zu Veränderungen kam. An der ersten Sitzung nahmen nur die Vertreter der Städte Frankfurt und Wiesbaden sowie die vom HSGB ausgewählten Städte Neu-Isenburg und Mörfelden-Walldorf teil. Zu dieser Sitzung beantragten Offenbach und Darmstadt eine Beteiligung.¹²⁹ „Die Mediationsgruppe sah sich jedoch nicht in der Lage, über die Vorgaben des ‚Gesprächskreises Flughafen‘ hinausgehend in dieser Sitzung über eine Erweiterung des Kreises der Mediationsgruppenmitglieder zu entscheiden.“¹³⁰

Gleichzeitig erklärte sich die Landesregierung als Auftraggeberin und den *Gesprächskreis Flughafen* für nicht mehr zuständig. Darauf entgegnete der Mediator Prof. Dr. E.h. Oeser,

¹²⁴ Gesprächskreis Flughafen: Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog. Vereinbarung über das weitere Verfahren mit der Diskussion um den Flughafen Frankfurt, 1998, Kapitel A, S. 2.

¹²⁵ Mediationsgruppe: Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt am Main 22. Januar 1999, S. 4.

¹²⁶ Ebd.

¹²⁷ Mediationsgruppe, Presseinformation 2.

¹²⁸ FAZ, 23.01.99.

¹²⁹ Mediationsgruppe: Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt am Main 22. Januar 1999, S. 3.

¹³⁰ Ebd.

daß die 20 Plätze vom *Gesprächskreis Flughafen* festgelegt seien und die Mediatoren an der Zusammensetzung nichts mehr ändern könnten.¹³¹

In der zweiten Sitzung am 4. September 1998 beschlossen die beteiligten Konfliktparteien dennoch, die Städte Offenbach, Kelsterbach und Flörsheim zur Teilnahme einzuladen. In der dritten Sitzung am 9. Oktober 1998, nach der definitiven Absage der Umweltverbände und Bürgerinitiativen, nahm man dann noch die Städte Raunheim und Darmstadt auf¹³², so daß sich am Ende folgende Teilnehmerliste ergab:

¹³¹ FR, 21.07.98.

¹³² Mediationsgruppe: Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt am Main 22. Januar 1999, S. 4.

Abbildung 1: Teilnehmende Personen an der „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“

Name	Institution/ Firma/ Verein	Position
Herbert Becker	Flughafen Frankfurt/Main Aktiengesellschaft	Vorstandsbeauftragter für externe Kontakte
Karl Eugen Becker	Deutsche Angestellten Gewerkschaft, Landesverband Hessen	Landesverbandsleiter
Peter Benz	Stadt Darmstadt	Oberbürgermeister
Dr. Horst Bittlinger *	Board of Airline Representatives in Germany e.V. (BARIG)	Generalsekretär
Rüdiger Bonneß	Deutsche Flugsicherung GmbH	Leiter Unternehmenskontakte
Ingrid Boretty	Stadt Offenbach	Stadträtin für Umwelt, Verkehr und Soziales
Bernhard Brehl	Hessischer Städte und Gemeindebund/ Stadt Mörfelden-Walldorf	Bürgermeister
Hildebrand Diehl	Landeshauptstadt Wiesbaden	Oberbürgermeister
Dr. Klaus B. Dott	Vereinigung hessischer Unternehmervverbände	Mitglied des Präsidiums
Erhard Engisch	Stadt Kelsterbach	Bürgermeister
Klaus-Peter Güttler	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	Leiter der Verkehrsabteilung
Herbert Haas	Stadt Raunheim	Bürgermeister
Wenzel Mayer	Ministerium für Umwelt Energie, Jugend, Familie und Gesundheit	Leiter der Immissionsschutzabteilung
Richard Müller	Offenbacher Vereinigung gegen den Fluglärm e.V.	Vorsitzender
Viktor Pompe	Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft	Koordinator für Flughafenangelegenheiten
Dirk-Oliver Quilling	Stadt Neu-Isenburg	Bürgermeister
Gernot Riediger	Bundesministerium für Verkehr	Stellvertretender Leiter des Referates LR 11
Gerold Schaub	Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Hessen	Bezirksleiter
Joachim Vandreike	Stadt Frankfurt am Main	Bürgermeister
Ewald Vollrath	Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main	Mitglied der Ausschüsse Verkehr, Tourismus und Außenwirtschaft
Dieter Wolf	Stadt Flörsheim	Bürgermeister

* Seit der 6. Sitzung vom 22. Januar 1999 ist die BARIG durch ihren neu gewählten Generalsekretär Martin Gaebges vertreten. Quelle: Mediationsgruppe, „Mitglieder der Mediationsgruppe“.

3.4 Die Bürgerinitiativen und Umweltverbände: Begründung des Fernbleibens¹³³

Die Umweltverbände und die Bürgerinitiativen betrachteten die Diskussion einer Kapazitätserweiterung generell als einen schweren Vertrauensbruch früherer politischer Zusagen.¹³⁴ Sie spielten hier auf die bereits erwähnten, im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um die *Startbahn 18 West* gemachten Versprechen und den Bannwaldstatus der nördlich des Flughafens gelegenen Waldgebiete an, von denen Teile einer Erweiterung des Flughafens möglicherweise zum Opfer fallen könnten. Der Sprecher des BBI, Martin Kessel, bezeichnete diese Zusagen und Versprechen als „Lüge der Politiker“¹³⁵.

„Nach den vielen Enttäuschungen und Wortbrüchen der letzten Jahre im Zusammenhang mit dem Flughafen und der starren, auf ungebremstes Wachstum ausgelegten Vorgehensweise, die keine Rücksicht auf die Bedürfnisse der Menschen und des Naturhaushalts im Umland des Flughafens nimmt, besteht ein tiefes Mißtrauen gegen die hieran Mitwirkenden aus Politik und Wirtschaft.“¹³⁶

Vertrauen betrachtete aber das BBI als grundlegende Voraussetzung für eine Teilnahme an einem Mediationsverfahren: „Verhandlungen, egal ob das jetzt in der großen Politik ist oder hier im lokalen Konflikt, bedürfen des Vertrauens, und das Vertrauen ist auf unserer Seite mehrfach gestört worden“.¹³⁷

Das seit 1991 bestehende und im Koalitionsvertrag von 1995¹³⁸ erneuerte aber noch nicht eingelöste Versprechen, eine ökologische Gesamtbelastungsstudie zum Flughafen vorzulegen, führte das BBI u.a. als Ursache für sein Mißtrauen an. Auch die Nachtflugbewegungen hätten trotz der Zusage der Landesregierung in der Koalitionsvereinbarung von 1995, diese zu reduzieren, zugenommen.¹³⁹ Das BBI forderte vertrauensbildende Maßnahmen, bevor überhaupt Verhandlungen im Verfahren aufgenommen werden können.¹⁴⁰

Im Vordergrund der konkreten Überlegungen der Umweltverbände zur Teilnahme am Verfahren zum Flughafen stand die Frage, ob dieses ihnen die Möglichkeit eröffnete, ihre Positionen und Ziele in einer Weise einbringen zu können, daß sich das Ergebnis zumindest

¹³³ Die im Verlauf dieses Abschnitts zitierten und angeführten Aussagen von Vertretern der Umweltverbände und Bürgerinitiativen sind Interviews entnommen, die ich im Rahmen meiner eingangs schon erwähnten Diplomarbeit geführt habe.

¹³⁴ Diese Einschätzung teilt auch die Evangelische Kirche in Hessen und Nassau (EKHN): „Am Ende dieser Auseinandersetzungen stand aber auch das Versprechen, daß ein weiterer Ausbau des Flughafens nur ‚innerhalb des Zauns‘ stattfinden soll. Insofern kommt die heutige Forderung nach dem Bau einer neuen Landebahn einem Tabubruch gleich. Der Vertrauensverlust gegenüber politischen Versprechen bekommt neue Nahrung.“ (EKHN: Zur Diskussion um die Entwicklung des Flughafens Frankfurt/Main – Argumente und Orientierungen – Eine Arbeitshilfe für Kirchengemeinden, Dekanate und kirchliche Einrichtungen, Wiesbaden 1998, S. 2) .

¹³⁵ FR, 31.01.98.

¹³⁶ BUND Hessen/ NABU Hessen/SDW Hessen, Pressemitteilung, 19.08.98.

¹³⁷ Interview mit Kessel, 10.02.99.

¹³⁸ Hessische Landesregierung: Koalitionsvereinbarung, 1995, http://www.hessen.de/Regierung/Koalition/koa_ver14.htm, 30.10.98.

¹³⁹ BBI, Presseerklärung, 26.06.98.

¹⁴⁰ BBI, Presseerklärung, 16.07.98.

teilweise ihren Vorstellungen annähern könnte. Der NABU Hessen sah diese Möglichkeit nicht:

„Für uns war es so, daß wir (...) keine Chance hatten, unsere Ideale mit umzusetzen. Wir hatten die Angst, daß wir untergehen, daß von unserer Position nichts übrig bleibt und daß es am Ende heißt, das Ergebnis ist mit den Umweltverbänden abgestimmt.“¹⁴¹

Schon die Vorbereitungsphase bestätigte aus Sicht der Umweltverbände die Befürchtung, nur geringen Einfluß auf das Verfahren zu nehmen können.

„In der entscheidenden Vorverhandlungsphase waren die Verbände nicht beteiligt. Wir sind mit einem fertigen Konzept konfrontiert worden, ohne die Möglichkeit zu haben, an einer Stelle etwas zu ändern.“¹⁴²

Dieses Vorgehen ließ aus Sicht des BBI den Eindruck eines festgeklopften, wichtige Interessen bewußt ausschließendes und auf ein vorgegebenes Ziel zusteuerns Verfahren entstehen.

„Diese Gruppe von Leuten [*Gesprächskreis Flughafen*, Anm. d. Verf.], (...), war in keiner Weise legitimiert (...). In dieser Gruppe waren wir nicht beteiligt, auch nicht die Naturschutzverbände. (...) Dieser Vorgang allein, wie man mit uns und den Naturschutzverbänden umgegangen ist, zeigt, daß man von vornherein ein festgeklopftes Verfahren hatte, wo man unsere Vorstellungen von Mediation gar nicht mit einbezogen haben wollte.“¹⁴³

Die Umweltverbände kritisieren in diesem Zusammenhang die aus ihrer Sicht mangelnde Ergebnisoffenheit der Zielbestimmung.

„Liest man die vom ‚Gesprächskreis Frankfurter Flughafen‘ beschlossene Zielbestimmung, dann wird deutlich, daß lediglich die Bedingungen für den Ausbau des Flughafens beraten werden sollen.“¹⁴⁴

Dies verhinderte nach Auffassung des NABU Hessen eine ergebnisoffene Auseinandersetzung mit dem Thema.

„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.“¹⁴⁵

Hier deutete sich auch die Befürchtung der Umweltverbände und Bürgerinitiativen an, daß durch die Dominanz der wirtschaftlichen Perspektive auf die Probleme des Flughafens die ökologischen Aspekte vernachlässigt werden könnten. Aus Sicht des NABU besaßen in der

¹⁴¹ Interview mit Rupp, 17.02.99.

¹⁴² Interview mit Köster, 26.01.99.

¹⁴³ Interview mit Kessel, 10.02.99.

¹⁴⁴ BUND Hessen, Presseinformation, 14.05.98.

¹⁴⁵ Interview mit Rupp, 17.02.99.

Diskussion grundsätzlich die ökonomischen Aspekte verglichen mit ökologischen Bedenken ein erhebliches Übergewicht.¹⁴⁶ „Ganz klar hat die Arbeitsplatzfrage eine solch dominierende Rolle, daß die Bedenken aus Umweltgründen zunächst mal zurückgestellt wurden.“¹⁴⁷

Der NABU Hessen konstatierte, daß der Umweltschutz im Vergleich zu wirtschaftlichen Argumenten an Bedeutung verloren hat:

„(...) da haben wir im Moment unter den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, nämlich hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere im Ballungsraum hohe Zukunftsängste bei der jüngeren Bevölkerung, eher geringe Chancen, was zu bewegen.“¹⁴⁸

Gerade die Ängste um die weitere wirtschaftliche Entwicklung, die Arbeitsplätze und die Lebensqualität spielten für den BUND Hessen eine zentrale Rolle in der Diskussion. Die Umweltverbände erschienen seiner Meinung nach durch ihre kritische Haltung gegenüber einer Erweiterung des Flughafens in der Öffentlichkeit nicht gerade als Hoffnungsträger für die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen.

„In dieser Situation glaubt man zunächst mal daran, daß es den Strohalm gibt, der einem hingehalten wird, und mag dem Zweifler dann ungerne glauben. Man sucht die Hoffnung, und im Moment hatten wir nicht die Hoffnung, sondern wir haben die aufkeimende Hoffnung schon wieder zerstört. Das ist eine schwierige Rolle.“¹⁴⁹

Ein weiteres Indiz für die geringen Einflußmöglichkeiten sahen die Umweltverbände und Bürgerinitiativen in den Reaktionen der Politik auf die von den Verbänden geäußerte Kritik am Verfahren und die mangelnde Kompromiß- bzw. Anpassungsbereitschaft hinsichtlich der Verfahrensgestaltung. In ihrer gemeinsamen Pressemitteilung im Anschluß an das Gespräch mit den Mediatoren monierten die hessischen Landesverbände des BUND, NABU und der SDW die mangelnde Selbständigkeit der Mediatoren. Diese hatten im Gespräch darauf hingewiesen, daß sie ohne Rücksprache mit der hessischen Staatskanzlei nicht auf die Kritik am Verfahren eingehen könnten.¹⁵⁰

In den Gesprächen mit Ministerpräsident Eichel schloß dieser nach Angaben des BUND Hessen eine Änderung der Zielbestimmung, die wegen ihrer mangelnden Ergebnisoffenheit in der Kritik der Umweltverbände und Bürgerinitiativen stand, aus und zeigte in der Besetzung der Mediatoren sowie der politischen Verbindlichkeit der Ergebnisse des Verfahrens keine Diskussionsbereitschaft.¹⁵¹ Nach Angaben der SDW lehnte er Änderungen mit der Begründung ab, „die Mediationsvereinbarung wäre durch den *Gesprächskreis Flughafen* beschlossen worden und könne nicht mehr geändert werden“.¹⁵²

¹⁴⁶ NABU Hessen: Resolution: Keine Erweiterung des Flughafen Frankfurt, Wetzlar, 18.10.98, 1998.

¹⁴⁷ Interview mit Norgall, 09.02.99.

¹⁴⁸ Interview mit Rupp, 17.02.99.

¹⁴⁹ Interview mit Norgall, 09.02.99.

¹⁵⁰ BUND Hessen/ NABU Hessen/ SDW Hessen, Pressemitteilung, 19.08.98.

¹⁵¹ BUND Hessen, Presseinformation 41/98.

¹⁵² SDW Hessen, Pressemitteilung, 07.10.98.

Der letzte Kritikpunkt der Umweltverbände und Bürgerinitiativen betraf die Auswahl und die Personen der Mediatoren, die ihrer Ansicht nach das Kriterium der Neutralität verletzen.

„Wir halten sowohl Herrn Dr. Niethammer, als auch Herrn Pfarrer Oeser für sehr honorige Personen, dennoch muß der Präsident der Hessischen Industrie- und Handelskammern schon von Amts wegen ein eindeutiger Befürworter des Flughafenbaus sein, während bei Herrn Pfarrer Oeser die Parteizugehörigkeit zu Konflikten mit den Wünschen der mächtigen Ausbaubefürworter in Hessens SPD führen können.“¹⁵³

Die entscheidende Verantwortung für die Auswahl des Mediators hätte laut den Umweltverbänden bei den Teilnehmenden eines Mediationsverfahrens selbst liegen müssen. Dies schließe sowohl aus Sicht des BUND als auch der SDW Hessen die Möglichkeit der initierenden Instanz nicht aus, einen Mediator vorzuschlagen. Die beteiligten Konfliktparteien müßten diesem aber entweder zustimmen oder ihn ablehnen können.

Außer diesen konkret auf das Verfahren bezogenen Einwänden verband die Umweltverbände und Bürgerinitiativen mit der Mediation den strategischen Nachteil, die eigene Verhandlungsmacht in späteren Auseinandersetzungen, sollte die Mediation scheitern, durch eine Teilnahme und die Offenlegung der eigenen Argumente zu schwächen.

„Ein Nachteil könnte sein, daß Umweltverbände im Vorfeld alle ihre Argumente auf den Tisch legen. Wenn dann von der anderen Seite nicht ein wirklicher Konsens gesucht wird, sind alle Argumente verspielt, die man sich nachher für ein Klageverfahren aufheben könnte.“¹⁵⁴

Im konkreten Fall hätten sie durch eine Teilnahme auf die Möglichkeit verzichtet, eine offensive Öffentlichkeitsarbeit zu verfolgen, da ihre Teilnahme sie zur Zurückhaltung in der öffentlichen Debatte verpflichtet hätte.¹⁵⁵

3.5 Zwischenfazit: eine Einschätzung des Verfahrens und seiner Vorbereitung sowie mögliche Ursachen für die Absage der Bürgerinitiativen und Umweltverbände

Durch die Absage der Umweltverbände und Bürgerinitiativen scheiterte das Verfahren schon in der Vorbereitungsphase, sowohl gemessen an den Zielen und Anforderungen aus der Mediationstheorie als auch an den eigenen Zielsetzungen. Es ist nicht gelungen alle potentiell betroffenen Interessen an dem Verfahren zu beteiligen, was zum einen in der Mediationstheorie als eine grundlegende Voraussetzung für das Gelingen einer Mediation insgesamt betrachtet wird, zum anderen die erklärte Zielsetzung der vorbereitenden Instanzen war. Was führte zu der ablehnenden Haltung der Umweltverbände und Bürgerinitiativen?

¹⁵³ NABU Hessen, Presseinformation 32/98.

¹⁵⁴ Interview mit Köster, 26.01.99.

¹⁵⁵ Interview mit Rupp, 17.02.99; Interview mit Köster, 26.01.99.

Die Umweltverbände und Bürgerinitiativen sahen bereits im Vorfeld des Verfahrens ihre Einflußmöglichkeiten sowie die für den Erfolg einer Mediation und die Teilnahmebereitschaft der Konfliktparteien notwendige Eigenständigkeit der Beteiligten erheblich eingeschränkt. Insbesondere die Vorbereitung durch den *Gesprächskreis Flughafen*, an dem zwar die wichtigsten Akteure der Befürworter eines Ausbaus, aber kaum die der Gegner beteiligt waren, deuten in der Tat auf eine mangelnde Bereitschaft der Initiatoren hin, allen betroffenen Interessen eine gleichberechtigte Chance an der Gestaltung des Verfahrens einzuräumen. Die fehlende Anpassungsbereitschaft des Mediationsteams und der hessischen Landesregierung in der Verfahrensgestaltung, die unklaren Zuständigkeiten in der Diskussion um die Aufnahme weiterer Mitglieder, der Verweis auf die Unabänderlichkeit der Festlegungen des *Gesprächskreises Flughafen*, als Verfahrensänderungen und die Aufnahme anderer Konfliktparteien diskutiert wurden, sowie die Auswahl der Mediatoren durch die Landesregierung (zudem aus dem Gesprächskreis Flughafen, der somit sowohl das Verfahren vorbereitete als auch die für dessen Leitung Verantwortliche stellte) verstärken diese Wahrnehmung einer von den Initiatoren nur begrenzt gewährten Eigenverantwortlichkeit der beteiligten Konfliktparteien.

Insgesamt entstand durch die Vorbereitung der Eindruck eines von der Landesregierung und nicht den betroffenen Konfliktparteien kontrollierten Verfahrens, das in bestimmte Bahnen gelenkt und im Ergebnis präjudiziert werden sowie zur Legitimation einer Entscheidung für die Erweiterung dienen sollte. Darauf deuten auch die Äußerungen der verantwortlichen Politiker hin. Ihre Stellungnahmen in der öffentlichen Debatte ließen durch die Betonung der ökonomischen Notwendigkeiten und die gleichzeitige Vernachlässigung der ökologischen Belastungen die von ihnen bevorzugte Entscheidung einer Kapazitätserweiterung erkennen.

Selbst wenn sich die Gegner eines Ausbaus im Verfahren hätten durchsetzen können, blieb die Bedeutung der Ergebnisse für die politische Entscheidung unklar. Die Formulierung in der Vereinbarung des *Gesprächskreises Flughafen* zur Verbindlichkeit des Ergebnisses sowie die in der öffentlichen Debatte vorgebrachten Argumente der verantwortlichen Entscheidungsträger untergruben von Beginn an die Glaubwürdigkeit der Verpflichtung, das Ergebnis in der abschließenden politischen Entscheidung zu berücksichtigen. Die sozialdemokratischen Mitglieder der Landesregierung äußerten sich nur zurückhaltend zur Relevanz der Empfehlung für ihre abschließende Entscheidung.

Insgesamt führen die mangelhafte und bestimmte Konfliktparteien ausschließende Vorbereitung des Verfahrens, die nur begrenzt gewährte Eigenständigkeit der betroffenen Konfliktparteien, die eingeschränkte Ergebnisoffenheit und die unklare Bedeutung des Ergebnisses für die abschließende Entscheidung der Politik sowie die Nichtbeteiligung wichtiger, betroffener Konfliktparteien zu dem Urteil, daß das Verfahren „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ vor dem Hintergrund der aus der Mediationstheorie abgeleiteten Kriterien und Anforderungen nicht als Mediationsverfahren bezeichnet werden kann.

Abgesehen von diesen ungünstigen Rahmenbedingungen muß sich der Blick bei der Suche nach Faktoren, welche die Ablehnung der Umweltverbände und Bürgerinitiativen beeinflussten, auf verbandsinterne Beweggründe richten. Bei den Umweltverbänden und

Bürgerinitiativen bestand eine nur geringe Kompromißbereitschaft. Betrachtet man ihre allgemeinen Stellungnahmen zum Ausbau des Flughafens und ihre Äußerungen zum Verfahren wird deutlich, daß es aus ihrer Sicht keine kompromißfähige Lösung gab oder geben konnte. Anstatt durch ihre Beteiligung ökologischen Bedenken möglicherweise stärkeres Gewicht in den Verhandlungen zu verleihen, verzichteten die Umweltverbände und Bürgerinitiativen auf aktive Gestaltungsmöglichkeiten zugunsten einer Verhinderungspolitik. Trotz der zwar begrenzten Eigenständigkeit der beteiligten Konfliktparteien muß den Umweltverbänden und Bürgerinitiativen an dieser Stelle vorgehalten werden, daß sie in ihren Beurteilungen über die inhaltlichen Einflußmöglichkeiten im Verfahren Außenstehende blieben. Den Versuch während der ersten Sitzungen des Verfahrens, in denen es um die Festlegung der Geschäftsordnung und der detaillierten Fragestellungen ging, etwas zu bewegen, wagten sie nicht. Grundsätzlich bestand für alle Beteiligten in dem Verfahren jedoch die Möglichkeit, die Fragestellungen, die sie für wichtig hielten, in die Beratungen einzubringen. Dies hob die Vereinbarung des *Gesprächskreises Flughafens* ausdrücklich hervor. Die von den beteiligten Konfliktparteien wenn auch geringfügige, aber dennoch vorgenommene Umformulierung des Ziels des Verfahrens deutet zudem auf diese Selbständigkeit bei inhaltlichen Fragen hin.

Bei der Entscheidung der Umweltverbände und Bürgerinitiativen, nicht an dem Verfahren teilzunehmen, haben zudem möglicherweise strategische Überlegungen und gleichzeitig eine offenkundige Resignation eine Rolle gespielt. Letzteres verdeutlicht vor allem ihre Einschätzung, daß im Verfahren selber durch dessen Gestaltung und Vorbereitung sowie die Dominanz der ökonomischen Argumente für einen Ausbau in der öffentlichen Debatte die Erfolgsaussichten auf die Verhinderung eines Ausbaus über die Einflußnahme auf den Diskurs gering schienen. Gleichzeitig aber, und dies läßt den Einfluß strategischer Überlegungen vermuten, bestehen außerhalb des Verfahrens gute Möglichkeiten durch juristischen Widerstand und die Mobilisierung der betroffenen Öffentlichkeit den Ausbau zu verhindern oder zu verzögern. Daß diese Form des Widerstands den Ausbau zumindest empfindlich hinauszögern kann, zeigt die Geschichte der *Startbahn 18 West*, bei der es den Gegnern gelang durch Klagen vor den Verwaltungsgerichten den Beginn der Baumaßnahmen derart zu verzögern, daß erst 15 Jahre nach dem Einreichen des Planfeststellungsantrages der FAG der erste Spatenstich möglich war. Durch eine Teilnahme am Verfahren und ihre Zustimmung zu einem Kompromiß hätten sie sich der Möglichkeit beraubt, die Strategie der grundsätzlichen Ablehnung einer Erweiterung überzeugend und glaubhaft weiter verfolgen zu können sowie weiterhin ihre den Ausbau ablehnende Öffentlichkeitsarbeit fortzusetzen. An dieser Stelle offenbart sich die mangelnde Ergebnisoffenheit der Umweltverbände und Bürgerinitiativen, die einen Ausbau ebenso wenig akzeptieren können wie die Befürworter einen Nichtausbau.

Aus der Perspektive der Umweltverbände und Bürgerinitiativen trübte zudem die Dominanz der wirtschaftspolitischen Argumente gegenüber den umweltpolitischen Aspekten in der öffentlichen Debatte die Aussichten, den ökologischen Bedenken im Verfahren ausreichendes Gewicht verleihen zu können. So setzte sich gleich zu Diskussionsbeginn und auch in der Zielsetzung des Verfahrens die Konfliktperspektive der Befürworter durch, welche die Kapazitätsengpässe als das Problem des Flughafens betrachteten. Wohingegen

die Gegner des Ausbaus die durch den Flughafen verursachten ökologischen Belastungen als das zu lösende Problem des Konflikts betrachteten.

Schließlich dürften ihre bisherigen Erfahrungen mit der Politik in bezug auf den Flughafen die Bürgerinitiativen und Umweltverbände in ihrer ablehnenden Haltung bestärkt haben, empfinden sie doch die Entwicklung seit dem Bau der *Startbahn 18 West* als eine Reihe von Vertrauensbrüchen und Enttäuschungen seitens der politisch Verantwortlichen. Es ist anzunehmen, daß selbst wenn eine politisch glaubwürdige Verpflichtung zur Übernahme des Ergebnisses geäußert worden wäre, dies aus Sicht der Umweltverbände und Bürgerinitiativen nicht ausgereicht hätte, da sie dieser aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Regierung bzw. der Landespolitik den Flughafen betreffend kein Vertrauen entgegengebracht hätte. Hier entzieht sich der Konflikt der sachlichen und argumentativen Auseinandersetzung, in die sowohl die Kritik als auch die strategischen Überlegungen der Umweltverbände und Bürgerinitiativen einzuordnen sind, und erhält eine emotionale Komponente, die auch dazu beigetragen hat, daß die Umweltverbände und Bürgerinitiativen weder verhandlungs- noch kompromißbereit sein wollten und konnten.

Angesichts dieser Vorbelastung des Konflikts und dem gestörten Vertrauensverhältnis zwischen den Gegnern eines Ausbaus und den politischen Akteuren gewinnt die mangelhafte Vorbereitung des Verfahrens für die Absage der Umweltverbände und Bürgerinitiativen zusätzlich an Bedeutung. Denn ohne diese Vorbelastung und in einem Klima gegenseitigen Vertrauens wären möglicherweise die Fehler in und die Kritik an der Verfahrensgestaltung und –vorbereitung auszuräumen gewesen. Aber angesichts der tatsächlichen Konfliktkonstellation war ein sensibleres, alle betroffenen Konfliktparteien einbindendes und vertrauensbildendes Vorgehen der politisch Verantwortlichen in der Vorbereitung notwendig und unverzichtbar. An dieser Stelle haben die politisch Verantwortlichen entweder fahrlässig gehandelt und das Konfliktpotential unterschätzt oder kein Interesse an der Initiierung eines glaubwürdigen Mediationsverfahrens mit der Beteiligung aller betroffener Konfliktparteien gehabt.

3.6 Das Verfahren

3.6.1 Die Beratungen¹⁵⁶

Die beteiligten Konfliktparteien diskutierten seit Ende 1998 in insgesamt drei Arbeitskreisen über die möglichen Auswirkungen einer Erweiterung bzw. Nichterweiterung des Flughafens: Arbeitskreis *Ökonomie*, Arbeitskreis *Verkehr* und Arbeitskreis *Lärm*, der im März 1999 zum Arbeitskreis *Ökologie, Gesundheit und Soziales* erweitert wurde. Die Arbeitskreise waren öffentlich. Dort wurden die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen diskutiert und Vorschläge zum weiteren Umgang mit ihnen in den nicht-öffentlichen Sitzungen der am Verfahren beteiligten Konfliktparteien unterbreitet.

Abbildung 2 zeigt die in den Arbeitskreisen behandelten Themen, die mit der höchsten Priorität eingestuft wurden und die Form ihrer Bearbeitung.

Das Spektrum der zu bearbeitenden Themen sowie die zu beauftragenden Institutionen für die wissenschaftlichen Gutachten, Hearings oder Arbeitspapiere legten die beteiligten Konfliktparteien gemeinsam im Konsens fest, so daß für alle gleichermaßen die Möglichkeit bestand, den Gegenstand der Beratungen zu beeinflussen und ihnen wichtig erscheinende Aspekte untersuchen zu lassen.

Die einzelnen Themenbereiche der Arbeitskreise bildeten die entscheidenden und zu berücksichtigenden Elemente bei der Beurteilung der insgesamt vier in dem Verfahren entwickelten Zukunftsszenarien zur Entwicklung des Flughafens bis 2015. Das Szenario A oder *Wachstumsszenario* ging von einer Steigerung der Flugzeugbewegungen auf 660.000 und der Fluggäste auf 72 Millionen aus. Das Szenario D oder *Begrenzungsszenario* legte ein Einfrieren der Flugbewegungen auf dem Status quo von 1998 zugrunde, d.h. 420.000 Flugzeugbewegungen. Zwischen diesen beiden Extremen liegen die Szenarien B und C (*Kapazitätsmanagement*): Ausbau des Flughafens über den Flughafenzaun hinaus, ohne jedoch die Kapazität des *Wachstumsszenarios* zu erreichen oder die Begrenzung des Flughafens auf sein jetziges Gelände, jedoch eine Steigerung der Kapazitäten durch die technische Optimierung der bestehenden Kapazitäten. Für die einzelnen Szenarien untersuchte und diskutierten die Beteiligten in den Arbeitskreisen die jeweiligen ökologischen, sozialen, wirtschaftlichen und verkehrlichen Auswirkungen in der Region Rhein-Main im Jahr 2015.

¹⁵⁶ Die Darstellung der Inhalte der Beratungen erfolgt anhand der Berichte der Mediationsgruppe (Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main: 2. Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, 27. August 1999 und Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main: Endbericht des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt a.M. 2000), da keine Möglichkeit für externe Beobachter (bis auf wenige von der Mediationsgruppe autorisierte) bestand, an den nicht-öffentlichen Sitzungen der Mediationsgruppe teilzunehmen, so daß keine Aussagen über den Verlauf der Beratungen getroffen werden können. Veröffentlichte Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Beobachtung und Begleitung der Beratungen durch den Sonderforschungsbereich „Vernetzung als Wettbewerbsfaktor am Beispiel der Region Rhein-Main“ an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt (<http://www.vernetzung.de>) liegen bisher noch nicht vor.

Abbildung 2: Behandelte Themen und die Form der Bearbeitung

Thema	Form der Bearbeitung
<i>AK Ökonomie</i>	
Direkte Einkommens- und Beschäftigungseffekte des Flughafens Frankfurt/Main	Gutachten
Einkommens- und Beschäftigungseffekte des Flughafen Frankfurt/Main bei alternativen Szenarien zur Flughafenenwicklung	Gutachten
Bedeutung von Flughäfen für Struktur und Entwicklung der regionalen Wirtschaft – Ein europäischer Vergleich	Gutachten
Bedeutung des Flughafen Frankfurt/Main als Standortfaktor für die regionale Wirtschaft	Gutachten
<i>AK Verkehr</i>	
Kapazitätsgutachten der Zivilluftfahrtbehörde der USA	Gutachten
Entwicklung des Flugverkehrs	Hearing
Kooperation Flughäfen	Gutachten
Ausbau Schienenverkehr, Verknüpfung der Verkehrsträger	Gutachten
Strategie und Wettbewerb der Luftverkehrsgesellschaften	Hearing
Fiskalische Belastungen der Kraftstoffe/ Verkehrsträger	Hearing
Flugzeugbau (Triebwerke und Typen)	Hearing
Flugsicherung und Navigation (mit Unterthemen)	Hearing
Machbarkeit Wiesbaden-Erbenheim	Gutachten/ Hearing
Konkretisierung der Planungen am Flughafen Frankfurt/Main	Technisch-wissenschaftliche Zuarbeit
<i>AK Ökologie, Gesundheit und Soziales</i>	
Fluglärmbelastung – Status quo	Gutachten
Technisch-physikalische Aspekte/ medizinische Auswirkungen von Fluglärm	Technisch-wissenschaftliche Zuarbeit
Stand der Erkenntnisse von Fluglärmwirkungen	Technisch-wissenschaftliche Zuarbeit
Analyse und Bewertung der Beschwerdedatei	Gutachten
Fluglärmbelastungen 2015	Gutachten
Maßnahmen im Bereich Fluglärm	Hearing
Humantoxikologische Gutachten zu organisch-chemischen Emissionen von Flugzeugen	Gutachten
Auswirkungen im Bereich Wasser	Gutachten
Auswirkungen im Bereich Natur Wald, Kleinklima	Hearing
Einfluß auf Siedlungsentwicklung – Konfliktbewertung Kompensationslösung	Gutachten
Einfluß auf Sozialstruktur	Hearing

Eigene Zusammenstellung, Quelle: Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main: 2. Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, 27. August 1999, S. 10-28 und 30-31

Bevor die beteiligten Konfliktparteien mit der Bewertung der einzelnen, zur Verfügung stehenden Varianten innerhalb der vier grundlegenden Szenarien zur Entwicklung des Flughafens begann, einigten sie sich auf der Basis der Ergebnisse aus den Arbeitskreisen zum einen auf grundlegende Annahmen in den verschiedenen Bereichen und legten zum anderen Beurteilungskriterien fest, die in Abbildung 3 und 4 zusammengefaßt sind.

Abbildung 3: Grundlegende Annahmen

Themenbereich	Annahme
Verkehr	- jährliche Zunahme der Passagierzahlen bis 2015 in Deutschland 3-4%
	- herausragende Bedeutung der Hubs im internationalen Luftverkehr und Wettbewerb der Fluggesellschaften
	- Verlagerung oder Aufteilung von Hubs auf andere Flughäfen grundsätzlich möglich, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft und in der Regel mit Effizienzverlusten verbunden
Kapazität des Flughafens Frankfurt/Main	- Kapazitätsmangel am Flughafen Frankfurt/Main unbestritten
	- Verlagerung von Flügen auf die Bahn oder andere Flughäfen grundsätzlich denkbar, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft
	- technische Optimierung des Bahnsystems ermöglicht bis 2015 20% Kapazitätzuwachs
	- Optimierungs- und Entlastungsmaßnahmen reichen jedoch nicht aus, um die Spitzenposition und die Teilhabe am Wachstum des Luftverkehrs auf dem Flughafen Frankfurt/Main zu behaupten
Lärm	- Fluglärm belastet die Gesundheit der Flughafenanwohner
	- ein Alarmwert von 65 Dezibel (Dauerschallpegel) sollte aus gesundheitlichen Gründen nicht überschritten werden
	- ein Schwellenwert von 62 Dezibel (Dauerschallpegel) sollte zu Vermeidung erheblicher Belastungen nicht überschritten werden
	- ein Vorsorgewert von 60 Dezibel (Dauerschallpegel) sollte aus Vorsorgegründen als Obergrenze angestrebt werden
Luftschadstoffe	- Flugzeugabgase können die Gesundheit schädigen
	- eine Reduzierung der Schadstoffbelastung durch den Flugverkehr ist nicht zu erwarten
Auswirkungen auf Klima, Landwirtschaft und Wasser	- Flugverkehr trägt zur Klimabelastung bei
	- Flughäfen beeinträchtigen die natürliche Umwelt in der Nachbarschaft
Wirtschaftliche Bedeutung von Flughäfen	- internationale Flughäfen steigern die wirtschaftliche Attraktivität einer Region und werden von Unternehmen als wichtiger Standortfaktor eingeschätzt
	- Flughäfen geben positive wirtschaftliche Impulse direkt als Arbeitgeber und indirekt durch die Vergabe von Aufträgen an andere Unternehmen
Wirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Frankfurt/Main	- pro Arbeitsplatz am Flughafen entstehen 1,3 Arbeitsplätze in Hessen und in Deutschland insgesamt 1,8
	- pro verdiente Mark am Flughafen kommen 1,8 Mark an Einkommen in der Region hinzu
	- die Zukunft des Flughafens Frankfurt/Main entscheidet über 180.000 bis 250.000 Arbeitsplätze in Hessen

Eigene Zusammenstellung, Quelle: Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main: Endbericht des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt a.M. 2000, S. 13-88

Insgesamt standen innerhalb der vier Szenarien neun verschiedene Varianten zur Entwicklung des Flughafens zur Debatte, die von den beteiligten Konfliktparteien in ihren

Auswirkungen beurteilt werden mußten. Zwei Varianten ohne den Ausbau des Bahnsystems und 7 mit Ausbau des Bahnsystems. Fünf dieser Ausbauvarianten ermöglichten die Abwicklung der Flugzeugbewegungen, wie sie von der FAG gefordert wurden. Im Endbericht werden diese 9 Varianten anhand eines einheitlichen Kriterienkatalogs in ihren ökonomischen, ökologischen, sozialen und verkehrlichen Folgen und auf der Grundlage der allgemeinen Annahmen beschrieben und beurteilt. Die einzelnen Kriteriengruppen zeigt Abbildung 4:

Abbildung 4: Kriterien zur Beschreibung der einzelnen Varianten:

Kriteriengruppe	Fragestellung
Technische Voraussetzungen	- Erfüllt die Variante die geforderten Kapazitäten?
	- Gibt es Faktoren im Luftraum oder am Boden, die die Realisierbarkeit begrenzen?
Verkehr und Ökonomie	- Welche ökonomischen und verkehrlichen Konsequenzen ergeben sich aus der Variante (hier wird ausdrücklich auf die Grundannahmen zur wirtschaftlichen und verkehrlichen Bedeutung des Flughafens Frankfurt/Main verwiesen)?
Lärm	- Welche Fluglärmbelastungen für die Wohn- und Arbeitsbevölkerung sind zu erwarten und wo sind sie zu erwarten?
	- Welcher Bodenlärm ist zu erwarten?
	- Welcher Gesamtlärm ist zu erwarten?
	- Welche Siedlungsentwicklung ist zu erwarten?
Ökologie	- Welche Schadstoffentwicklung ist zu erwarten?
	- Welche Beeinträchtigungen der Natur, des Klimas und des Waldes sind zu erwarten?
	- Welche Beeinträchtigungen des Wassers sind zu erwarten?

Eigene Zusammenstellung, Quelle: Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main: Endbericht des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt a.M. 2000, S. 89-91.

3.6.2 Der Konsens und die Debatte nach der Veröffentlichung des Endberichtes

Auf der Grundlage dieser Bewertungen kommen die beteiligten Konfliktparteien einvernehmlich in dem am 31. Januar 2000 der Öffentlichkeit vorgelegten Endbericht zu folgendem Ergebnis:

„Die Mediationsgruppe hat intensiv über den Nichtausbau des Flughafens beraten. Unter Abwägung aller Gesichtspunkte hält sie aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens für das Rhein-Main-Gebiet, Hessen und für die Bundesrepublik Deutschland den Ausbau des derzeitigen Bahnsystems für erforderlich.“¹⁵⁷

Sie verknüpft dies jedoch mit einigen Bedingungen, die zusammen das sogenannte Mediationspaket ergeben, das nicht aufgeschnürt werden sollte:

- Optimierung des vorhandenen Systems

¹⁵⁷ Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main: Endbericht des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt a.M. 2000, S. 178.

- Nachtflugverbot
- Anti-Lärm-Paket
- Regionales Dialogforum

So sollen der Flughafen, die Flugsicherung und die Airlines „alle vorhandenen Möglichkeiten zur Optimierung des Flugverkehrs in der Luft und am Boden ausschöpfen“¹⁵⁸. Dazu gehören technische Optimierungsmaßnahmen, aber auch die Verlagerung von Flügen auf andere Flughäfen und die Schiene. In der Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr fordern die beteiligten Konfliktparteien ein Nachtflugverbot. Zur weiteren Lärmreduzierung schlagen sie ein Anti-Lärm-Paket vor, das u.a. eine Festlegung von Fluglärmobergrenzen, wirtschaftliche Anreize zum Einsatz lärmärmerer Flugzeuge, Anreize zur Einhaltung der lärmarmen An- und Abflugrouten und passiven Schallschutz finanziert durch eine Passagierabgabe vorsieht. In dem einzurichtenden Dialogforum sollen die Lärminderungsmaßnahmen und die weitere Entwicklung des Flughafens diskutiert werden.

Die beteiligten Konfliktparteien verzichten in ihrem abschließenden Votum darauf, sich auf eine bestimmte Variante zum Ausbau festzulegen. Die Mediatoren jedoch befürworten in ihrer den Endbericht abschließenden und unabhängigen Erklärung den Bau einer neuen Start- und Landebahn im Süden des Flughafens bei gleichzeitigem Rückbau der *Startbahn 18 West*.¹⁵⁹

Schon die erste Stellungnahme der LH, einen Tag nach Veröffentlichung des Endberichtes, untergräbt den gerade gefundenen und von ihr mitgetragenen Konsens. Die LH hält das geforderte Nachtflugverbot für nicht realisierbar. „Lufthansa kann ein totales Nachtflugverbot nicht akzeptieren.“¹⁶⁰

Die FAG schließt sich dieser ablehnenden Haltung an und gibt zu bedenken, daß ein totales Nachtflugverbot erhebliche Probleme für den Flughafen aufwerfe. Diese Haltung deutet sich schon im Endbericht an. Die FAG vertritt dort wiederholt abweichende Vorstellungen zu den Einschätzungen der Lärmbelastungen.¹⁶¹ In der öffentlichen Anhörung des hessischen Landtages zum Flughafenausbau bietet FAG-Chef Bender lediglich eine Reduzierung der Nachtflugbewegungen an.¹⁶²

Die am Verfahren beteiligten Städte Offenbach, Raunheim, Neu-Isenburg, Mörfelden-Walldorf, Kelsterbach, Rüsselsheim und Flörsheim kündigen ihrerseits bereits einen Tag nach der Veröffentlichung des Endberichtes ihren Widerstand gegen den Ausbau an und verlassen damit auch den Konsens. Zuvor hatten sie schon im Ergebnisprotokoll der dreitägigen Klausurtagung der beteiligten Konfliktparteien kurz vor der Verabschiedung des Endberichtes deutlich gemacht, „daß zu einer Kapazitätserweiterung kein Ausbau erfolgen soll“¹⁶³. In einer gemeinsamen Erklärung an den Ministerpräsidenten Koch kritisieren sie

¹⁵⁸ Ebd., S. 178-180.

¹⁵⁹ Ebd., S. 181.

¹⁶⁰ LH, Pressemitteilung, 31.01.00.

¹⁶¹ Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main: Endbericht des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt a.M. 2000, S. 37, 41 und 43.

¹⁶² FR, 12.05.00; FAG, Pressemitteilung 48/00, 10.05.00.

¹⁶³ Rüsselsheimer Echo, 01.02.00; G. Fuchs: „Frankfurter Mediation – Eine verpaßte Chnace“ in: Förder-

den Endbericht, der vor allem im Bereich des Lärmschutzes erhebliche Mängel aufweise, und kündigen juristischen Widerstand gegen die Erweiterung des Flughafens an. Hierfür stehen ihnen nach eigenen Angaben 10 Mio. DM zur Verfügung.¹⁶⁴ Im Mai beschließen diese Kommunen schließlich gemeinsam gegen den Ausbau vorzugehen. Zudem wollen sie durch eine Verweigerung der Betretungsgenehmigungen ihrer Grundstücke für die notwendige Umweltverträglichkeitsprüfung den Ausbau verhindern oder zumindest verzögern.¹⁶⁵ Gleichzeitig formieren sich am Verfahren nicht beteiligte Kommunen zum Widerstand gegen den Ausbau. So schlossen sich beispielsweise alle Kommunen des Kreises Groß-Gerau solidarisch zum Widerstand gegen den Ausbau zusammen. Die KAG als Zusammenschluß von 37 Gemeinden im Umfeld des Flughafens verabschiedet am 29.02.00 eine Resolution, in der es heißt: „Die KAG lehnt auch nach Vorlage des Mediationsberichts einen weiteren Ausbau des Flughafens ab.“¹⁶⁶

Die Umweltverbände und Bürgerinitiativen unterstützen die Kommunen in ihrem Widerstand und hoffen ihrerseits den Ausbau juristisch zu Fall zu bringen.¹⁶⁷ Am geplanten Dialogforum möchten die Bürgerinitiativen im Gegensatz zu den Umweltverbänden wiederum nicht teilnehmen. Dieses diene nur der Akzeptanzbeschaffung für den Ausbau.¹⁶⁸

Auch die hessische Landesregierung sieht sich nicht an das Ergebnis gebunden. Für Ministerpräsident Roland Koch sei es „immer klar gewesen, daß das Paket nachgebessert wird.“¹⁶⁹ Sein Regierungssprecher Metz äußert sich mit Blick auf das Ergebnis und die von den Mediatoren empfohlene Variante: „Es ist alles offen.“¹⁷⁰

4. Schlußbetrachtung: das Ergebnis der „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ im Licht der Mediationstheorie und der eigenen Zielsetzungen

Das Verfahren die „Mediation – eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ ist gescheitert, wenn man die idealtypischen Anforderungen und Zielsetzungen aus der Mediationstheorie zugrunde legt.

Der Endbericht legt sich zwar auf den Ausbau fest und verknüpft dies mit bestimmten, die Belastung für die Bevölkerung reduzierenden Maßnahmen, verzichtet aber darauf eine konkrete Ausbauvariante zu empfehlen. Insofern bildet er zwar eine Entscheidungsgrundlage, auf deren Basis eine Ausbauvariante ausgewählt werden kann, bietet aber kein umsetzungsfähiges Ergebnis, wie es die Mediationstheorie fordert.

Schwerwiegender noch ist die kurze Lebensdauer des Konsenses. Keine der beteiligten Konfliktparteien fühlte sich ernsthaft an das Ergebnis gebunden. Der Konsens scheiterte nicht erst an praktischen Umsetzungsproblemen, sondern zerbrach an der mangelnden

verein Umweltmediation, Das Projekt, Heft 1/2000: 3; FR, 03.02.00.

¹⁶⁴ FR, 01.02.00, 02.02.00 und 19.02.00.

¹⁶⁵ FR, 12.05.00 und 13.05.00.

¹⁶⁶ FR, 01.03.00.

¹⁶⁷ FR, 01.02.00.

¹⁶⁸ FR, 10.04.00.

¹⁶⁹ Roland Koch zitiert in FR, 31.03.00.

¹⁷⁰ Metz zitiert in FR, 31.03.00.

Kompromißbereitschaft der beteiligten Konfliktparteien, deren Zustimmung zu dem Endbericht nur formalen aber keinen wirklich bindenden Charakter besaß. Von einer ernst gemeinten Kompromißbereitschaft, die eine Bedürfnisbefriedigung aller ermöglicht und anstrebt, kann hier nicht die Rede sein. Insgesamt wurde somit weder ein umsetzungsfähiger noch ein dauerhafter, geschweige denn verbindlicher Konsens erzielt und das Ziel einer Konfliktbewältigung bzw. Problemlösung eindeutig verfehlt.

An dieser Stelle drängt sich die grundsätzliche Frage auf, ob sich der Konflikt um den Flughafen überhaupt für eine Mediation eignete. Offensichtlich handelte es sich um einen gesellschaftlichen Konflikt mit nicht kompromißfähigen bzw. –willigen Akteuren und unvereinbaren Interessen auf beiden Seiten. Diese äußerte sich insbesondere in den gegensätzlichen Problemdefinitionen und Bewertungsmaßstäben der beteiligten Konfliktparteien. Auf der einen Seite die ökonomische Perspektive auf den Flughafen, die sich im Verlauf der Debatte und am Ende mehr oder weniger erfolgreich durchgesetzt hatte und die Kapazitätsengpässe und deren wachstumshemmende Wirkung als das Problem des Flughafens betrachtete. Auf der anderen Seite die ökologische Perspektive, welche die Belastungen für Umwelt und Mensch als das Problem des Flughafens betrachtete. Die Konfliktparteien bewerteten den gefundenen Konsens gemäß ihren Problemdefinitionen als nicht zufriedenstellend, obwohl er auf verschiedene Weise versuchte, die unterschiedlichen Bedürfnisse zu integrieren, wenn es ihm auch offensichtlich nicht gelang, die Interessen aller Beteiligten in einem ausreichenden Maße zu befriedigen.

Nicht zuletzt muß eine Ursache, die zum Scheitern des Verfahrens beigetragen hat, in der mangelhaften Vorbereitung des Verfahrens durch die hessische Landesregierung und den *Gesprächskreis Flughafen* gesehen werden. Ohne die Behauptung aufstellen zu wollen, daß bei einer besseren Vorbereitung des Verfahrens, dieses möglicherweise nicht gescheitert wäre, trug die Vorbereitung dazu bei, daß die Erfolgsaussichten des Verfahrens von vornherein in erheblichem Maße schrumpften. Möchten die Politiker Mediationsverfahren als ein sinnvolles Instrument zur Bewältigung von Konflikten einsetzen, sollten sie sich auch bemühen, es in einer entsprechenden, die Bewältigung des Konflikts zumindest ermöglichenden Art und Weise vorzubereiten und zu gestalten. Andernfalls diskreditieren sie durch die mißbräuchliche Verwendung des Begriffs Mediation diese Form der Konfliktbewältigung und berauben sich und andere Akteure somit in Zukunft der Möglichkeit, glaubwürdig ein solches in bestimmten Fällen durchaus sinnvolles Verfahren der Konfliktbewältigung zu verwenden.

Dennoch, und das erstaunt in Anbetracht des Verhaltens der Akteure nach der Veröffentlichung des Endberichtes und angesichts der Vorbereitungsphase, gelang es den beteiligten Konfliktparteien, während der Beratungen verschiedene Lösungsalternativen zu entwickeln und sich auf Entscheidungskriterien zu einigen. In ihm wurde versucht, die Bedürfnisse und Interessen der unterschiedlichen Konfliktparteien zu berücksichtigen. Sie sollten zur Beurteilung der weiteren Entwicklung des Flughafens sowie der Region dienen und eine sachliche Grundlage für die weiteren Entscheidungen bilden. Im Verlauf des Verfahrens haben sich die beteiligten Konfliktparteien bemüht, ein breites Spektrum der mit der weiteren Entwicklung des Flughafens zusammenhängenden Fragen ausführlich und eingehend zu erörtern, selbst wenn die Intensität und Qualität der Beratungen mit hoher Wahrscheinlichkeit unter dem für diese Themenvielfalt sehr engen Zeitplan gelitten haben sollte. In die

Kriterien integrierte man eine Vielzahl sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Gesichtspunkte. Die Empfehlungen formulieren neben dem Beschluß für einen weiteren Ausbau Vorschläge, die in starken Maße die Lärmbelastung der Bevölkerung berücksichtigen und legten Lärmrichtwerte fest, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Selbst wenn die uneingeschränkte Zustimmung zum Nachtflugverbot im Anschluß an das Verfahren von der LH und der FAG zügig wieder zurückgezogen wurde, so entstand und besteht durch dieses Votum ein erheblicher politischer Druck ein solches einzuführen. Vor Beginn des Verfahrens tauchte diese Forderung nur selten und nicht mit einer solchen Vehemenz auf, geschweige denn, daß sie die öffentliche Debatte derart beeinflußt hätte.

Insgesamt können diese verschiedenen Aspekte als Verdienst des Verfahrens gewertet werden, da sie zur Versachlichung der Diskussion beitrugen und in den Auseinandersetzungen versucht wurde, bis dahin umstrittene Argumente durch wissenschaftliche Gutachten, Arbeitspapiere und Anhörungen zu klären. Es zeigt sich deutlich, daß nicht nur interessengeleitet verhandelt sondern auch sachorientiert Argumente ausgetauscht wurden. Dennoch fielen am Ende die Akteure in ihre gewohnten, auf die Maximierung des eigenen Nutzens abzielenden Handlungsmuster zurück, während im Verlauf des Verfahrens wohl der Austausch von Argumenten und die Suche nach gemeinsamen und sachlich begründeten Bewertungsmaßstäben im Vordergrund stand.

In Anbetracht dieses Teilerfolgs ergibt sich auch eine grundsätzlich andere Bewertung des Verfahrens, legt man die selbst gesteckten Ziele und formulierten Erwartungen des *Gesprächskreises Flughafen* und der beteiligten Konfliktparteien zugrunde. Die als Beratungsverfahren verstandene Mediation sollte dazu dienen, den Beitrag des Flughafens zur Entwicklung der Rhein-Main-Region zu klären sowie Informationen und Fakten zu sammeln, um eine Entscheidungsgrundlage für die politischen Entscheidungsträger zu schaffen. Insgesamt hat das Verfahren zumindest aus der Sicht der Politik seine Aufgabe und Zielsetzung erfüllt und ermöglicht ihr eine abschließende politische Entscheidung auf der Basis der zusammengetragenen Fakten, Argumente und Entscheidungskriterien. Von einem Konsens, der konkrete Vorschläge für eine Ausbauvariante unterbreitet, war bei der Initiierung und während des Verfahrens ohnehin nicht die Rede, betonten die politischen Akteure doch wiederholt die Unabhängigkeit ihrer Entscheidung.

Der Verlauf des Verfahrens und die Berücksichtigung der ökologischen Bedenken gegen einen Ausbau des Flughafens deuten auf eine Fehleinschätzung der Umweltverbände und Bürgerinitiativen über die Einflußmöglichkeiten in dem Verfahren hin. Das Verfahren trug den ökologischen Bedenken gegen einen Ausbau durchaus Rechnung. Es bestand die Möglichkeit, ökologischen Gesichtspunkten Gewicht zu verleihen. Dies zeigen die besprochenen Themen, die in weiten Teilen die vorgetragenen Bedenken der Umweltverbände und Bürgerinitiativen (etwa die Schadstoffbelastung durch den Flughafen) sowie die von ihnen ins Spiel gebrachten Alternativen (etwa die Bildung von Flughafenallianzen und die Verlagerung von Flügen auf die Bahn) widerspiegeln. Im Gegensatz zur Verfahrensvorbereitung gewährte das Verfahren den Beteiligten hier eine größere Eigenständigkeit. Dies läßt die Entscheidung der Umweltverbände und Bürgerinitiativen nochmals in einem anderem Licht erscheinen. Entweder sie haben ihre eigenen Einflußmöglichkeiten tatsächlich unterschätzt oder sie haben, wie oben vermutet, an dem Verfahren aus strategischen Überlegungen nicht teilgenommen, da sie der Durchsetzung ihrer Maximalforderung, kein wei-

terer Ausbau, keine Chance einräumten und sich versprachen durch den Widerstand außerhalb des Verfahrens dieses Ziel glaubwürdiger und erfolgversprechender verfolgen zu können.

Interessant ist hier das unterschiedliche Verhalten der Bürgerinitiativen und der Umweltverbände nach der Beendigung des Verfahrens. Die Umweltverbände scheinen umzudenken und versuchen nun über ihre Teilnahme am regionalen Dialogforum, ihre Einflußmöglichkeiten auf die weitere Entwicklung des Flughafens wahrzunehmen und so möglicherweise bei der Diskussion über die Art und Weise des wohl unvermeidlichen Ausbaus des Flughafens ökologischen Gesichtspunkten mehr Gewicht zu verleihen. Sie verfolgen nun eine Strategie der aktiven Gestaltungsmöglichkeit, wohingegen die Bürgerinitiativen auf diese Einflußmöglichkeit verzichten und dem Dialogforum fernbleiben.

Grundsätzlich zeigen der Verlauf und das Ergebnis der „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum einen deutlich die Grenzen zum anderen aber auch die Möglichkeiten und das Potential von Mediationsverfahren bei Umweltkonflikten auf. Trotz des klaren Scheiterns im Ergebnis und der Beteiligung der betroffenen Konfliktparteien verbietet es sich angesichts der deutlichen Verdienste aus den Erfahrungen der „Mediation - Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ insgesamt den Schluß zu ziehen, von mediationsähnlichen Verfahren in ähnlichen Konfliktkonstellationen abzusehen. Während bei traditionellen Entscheidungsrouninen wie dem Planfeststellungsverfahren oder der Umweltverträglichkeitsprüfung die jeweiligen Konfliktparteien ihre Positionen vortragen, ohne sich auf eine Auseinandersetzung einlassen zu müssen, zwingt ein mediationsähnliches Vorgehen die Beteiligten sich mit den Argumenten, Interessen und Positionen der anderen Konfliktparteien auseinanderzusetzen. Im vorliegenden Fall führte dies zur Versachlichung der Diskussion und einer Einigung auf sachlich begründete Entscheidungskriterien. Zudem eröffnet ein mediationsähnliches Vorgehen den Beteiligten weitaus mehr Möglichkeiten, auf die abschließende Entscheidung Einfluß zu nehmen, da sie die Möglichkeit haben zu bestimmen, ihnen wichtig erscheinende Aspekte wissenschaftliche Untersuchungen zu veranlassen und diese so in den Vordergrund rücken bzw. als Kriterien für die spätere Entscheidung etablieren zu können. Diese beiden Aspekte tragen in jedem Fall zu einem konstruktiveren Umgang mit dem jeweils verhandelten Konflikt bei.

Abkürzungen

BARIG	Board of Airline Representatives in Germany e.V.
BATNA	Best alternative to a negotiated agreement
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland
BBI	Bündnis der Bürgerinitiativen „Kein Flughafenausbau – Für ein Nachtflugverbot“
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V.
EKHN	Evangelische Kirche in Hessen und Nassau
FAG	Flughafen Frankfurt/Main Aktiengesellschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
HMWT	Hessisches Ministerium für Wirtschaft und Technik
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
HmfUEJFG	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILS	Instrumentenlandesystem
KAG	Kommunale Arbeitsgemeinschaft Flughafen Frankfurt am Main
LH	Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft
NABU	Naturschutzbund Deutschland
SDW	Schutzgemeinschaft Deutscher Wald
VhU	Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände