

Mediation. Verhandlungen im öffentlichen Bereich

1 Die Verfahrensidee und die Einsatzgebiete: Umweltmediation

Mediationsverfahren gehören zu der Familie „alternativer Konfliktregelungsverfahren“, die in den USA seit den siebziger Jahren allmählich etabliert worden sind und auch in Deutschland spätestens seit den neunziger Jahren größere Aufmerksamkeit erlangt haben. Mit Mediation werden besondere Kommunikations- und Verhandlungstechniken bezeichnet, Mediationsverfahren sollen der außergerichtlichen, kostensparenden einvernehmlichen Streitbeilegung dienen. Es gibt zahlreiche unterschiedliche Ansätze zur Durchführung von Mediationen (Bredenbach 1995: 137), anstelle einer Definition kann man daher nur einige Grundmerkmale benennen: vermittelnder Dritter (Mediator), freiwillige Teilnahme möglichst aller betroffenen Konfliktparteien, selbstbestimmte und an Konsens orientierte Verhandlungen der Parteien, Ergebnisoffenheit des Verfahrens (Fietkau/Weidner 1998: 15-16). Im privaten Bereich ist Mediation in Form von Wirtschafts-, Familien- und Schulmediation oder als Täter-Opfer-Ausgleich verbreiteter als im öffentlichen Bereich, wo sie vorwiegend in der Kommunalpolitik als sogenannte Umweltmediation eingesetzt wird. Nur mit dieser Umweltmediation beschäftigt sich auch der vorliegende Beitrag. Die genaue Anzahl an stattgefundenen Umweltmediationen kann in der Regel nicht angegeben werden, da weder über eine Definition Einigkeit besteht noch alle Verfahren bekannt werden. Für Deutschland könnte die Zahl unter Zugrundelegung eines sehr weit gefassten Mediationsbegriffs nach groben Schätzungen bei mehr als hundert Verfahren liegen (vgl. Fietkau/Weidner 2001: 210). Mediationsverfahren werden heute auch in Deutschland von zahlreichen professionellen Dienstleistungsunternehmen angeboten.

Die durchaus aufwändigen Mediationsverfahren sollen für besonders „verzwickte“ Fälle reserviert werden, in denen Konflikte bereits manifest sind (Weidner 1996: 41). Sie werden zur Erleichterung von absehbar problematischen Planungsprozessen bei Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt; bei Standortsuchen, Großbauprojekten und anderen umweltrelevanten kommunalen Problemen sollen sie Entscheidungsblockaden zwischen Anwohnern, Projektbetreibern und Verwaltung verhindern helfen. Mediationsverfahren werden in Deutschland üblicherweise von den Verwaltungen eingeleitet und sind so Ausdruck eines Leitbildes der „kooperativen Verwaltung“. Die Haupteinsatzfelder liegen bislang im Bereich Abfall/Entsorgung, Verkehr, Chemie/Gentechnik/Energie und Umweltschutzprogrammen (Jeglitzka/Hoyer 1998; Troja 2001). Der Teilnehmerkreis setzt sich in der Regel aus Vertretern von konfliktrelevanten organisierten Interessengruppen, Umweltverbänden, Bürgerinitiativen, Verwaltungen und Kommunen zusammen, die Auswahl der Teilnehmer soll idealerweise über eine vorausgehende Interessen- und Konfliktanalyse eines Mediators vorbereitet werden (Voßbürger/Claus 1999). Mit Hilfe von wissenschaftlicher Expertise werden in strukturierten Verständigungs- und Verhandlungsprozessen Probleme gemeinsam diagnostiziert, Analysen erstellt, Gutachten in Auftrag gegeben, offene Fragen identifiziert, eigene Interessen offen gelegt und potentielle Handlungsoptionen für alle Beteiligten erörtert. Mediationsverfahren sind allerdings weniger dem Typus „Diskursverfahren“ zuzurechnen, sondern sie stellen mit ihrer Orientierung an fairen Kompromissen („win-win“-Lösungen) in einem konkreten Konfliktfall eher ein Verhandlungsverfahren dar (Feindt 2001). Daher sind hier die Kommunikationen der Teilnehmer stärker an einem „Aushandeln“ (im Sinne eines „negotiate“) als an „Argumentieren“ ausgerichtet (vgl. Saretzki 1996) und die Machtverhältnisse der im Verfahren repräsentierten Interessengruppen bleiben ein wichtiger Einflussfaktor im Verfahrensprozess (insofern sich hieraus unterschiedliche Verfügung über Personal, Zeit, Geld und Expertise ergibt). Mediationsverfahren sind keine Instrumente zur zeitweisen Aufhebung von Machtunterschieden (vgl. Zilleßen/Barbian 1997: 173). Das Gelingen der Verfahren hängt zudem stark davon ab, ob Vertrauen zwischen den Konfliktparteien gebildet werden kann (vgl. Geißel/Penrose 2002: 20-26). Das Abmildern von Asymmetrien im Kommunikationsprozess und die Bildung von Vertrauen sind zentrale Aufgaben des „überparteilichen“ Mediators/der Mediatorin. Die vermittelnde Person kann idealtypisch eine stärker prozessorientierte Rolle (primär Management komplexer Sozialbeziehungen und Sorge für den Verfahrensablauf) oder eine ergebnis- und inhaltsorientierte Rolle (Streben nach und aktive Beteiligung an der Lösung) einnehmen (Fietkau/Weidner 1998: 85).

Wissenschaftlich wurden Umweltmediationsverfahren hierzulande zunächst von der Verwaltungswissenschaft erörtert (z.B. Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann 1990), später wurden sie auch Gegenstand demokratietheoretischer Überlegungen. In dieser Perspektive betrachtete man sie als innovative Formen reflexiver Institutionalisierungen, die zur Modernisierung der Demokratie beitragen könnten (Schmalz-Bruns 1995: 236; Zilleßen u.a. 1993). Die Verfahrens*idee* erscheint allgemein als so attraktiv, dass sich hohe Erwartungen an die Leistungsfähigkeit dieses Instruments ausgebildet haben: Sie könnten „Reflexionsschleifen“ im Vorfeld politischer Entscheidungen darstellen, aufgrund der frühzeitigen Einbeziehung der Entscheidungsbetroffenen sowohl Rationalität als auch Legitimität von Entscheidungen vergrößern und die Nachhaltigkeit von Entscheidungen verbessern. Die erhöhte Sachrationalität kommt durch die Verknüpfung unterschiedlicher Wissensarten bzw. Rationalitäten im Verfahren zustande (wissenschaftliche Expertise, Expertise der jeweiligen Interessenvertreter, lokales Wissen betroffener Bürger u.a.), die gesteigerte Legitimität durch die partizipative Erweiterung des Teilnehmerkreises. Die Effektivität der Entscheidungen soll durch das Interesse der Teilnehmer an der nachhaltigen Umsetzung der von ihnen erarbeiteten Lösungen gewährleistet werden. Angesichts dieser Erwartungen wird das Instrument fälschlicherweise oft voreilig mit einem Zugewinn an Demokratie gleichgesetzt, obwohl es zunächst nicht mehr als eine Sozialtechnik darstellt (kritisch dazu Saretzki 1997: 35-37). Die verbreitete Hoffnung auf ein Mehr an Demokratie durch Mediation müsste in jedem Einzelfall kritisch überprüft werden, denn als informelle, nichtöffentliche Verfahren, die nur einen kleinen, oft intransparent ausgewählten Teilnehmerkreis an Interessenvertretern zulassen, können sie keine rechtliche Legitimität beanspruchen. So sind Mediationsverfahren der Idee nach sicherlich sehr anspruchsvolle Instrumente der Konfliktvermittlung, teils auch der Politikberatung von Verwaltungen – die an sie gerichteten hohen Erwartungen werden jedoch durch die Analyse tatsächlich durchgeführter Verfahren relativiert, da sich in der Praxis eine Reihe problematischer Aspekte zeigen (Holtkamp/Stach 1995; Geis 2005: 67-97).

2 Die Probleme von Umweltmediation in der Praxis

Weil die Verfahren in der Praxis einen hohen Ressourcenverbrauch haben, können sie auch nur selten eingesetzt werden; für ihr Gelingen wird viel Zeit, Geld und Personal benötigt. Zudem müssen alle Teilnehmer vorgängig bereits das Vertrauen haben, dass das ihnen angebotene Verfahren fair verlaufen wird und

eine faire Lösung überhaupt (noch) möglich ist – die Teilnahme an einem informellen Prozess ohne institutionalisierte Rechte, die immer auch Risiken mit sich bringt, muss sich also „lohnen“ für die betreffende Konfliktpartei. Gerade ressourcenschwächere Gruppen wie Bürgerinitiativen und Umweltverbände sind in dieser Hinsicht äußerst misstrauisch. Zum einen, weil sie argwöhnen, für einen politischen Zweck instrumentalisiert zu werden; zum anderen sprechen ihre eigenen Organisationsinteressen (heterogene Klientel; Vorfestlegung auf eine Position; wenig Ressourcen) eher gegen eine Teilnahme. Die Einbindung solcher Gruppierungen, die durch Mediationsverfahren gerade angesprochen werden sollen, ist daher in der Praxis häufig schwierig oder gelingt nicht (vgl. Lauer-Kirschbaum 1996; Jansen 1997; Tils 1997).

Die Informalität der Verfahren bietet den Teilnehmern – nicht zuletzt den Mediatoren/Mediatorinnen – die Chance, auf den Prozess und das Ergebnis selbst stark einzuwirken. Diese Chance ist aber abhängig von den außerhalb des Verfahrens bestehenden Macht- und Organisationsverhältnissen der vertretenen Gruppierungen, da die jeweils verfügbaren Ressourcen aller Art und die Form der Rückbindung der Repräsentanten an ihre entsendende Organisation/Institution den Gestaltungseinfluss mitbestimmen. Da zumindest in Deutschland häufig die politische Exekutive die Verfahren initiiert, nehmen staatliche Akteure auch eine Reihe von Steuerungsmaßnahmen vor, die eine zeitliche Fristsetzung, die Identifizierung der Teilnehmergruppierungen, die finanzielle Ausstattung, die Vorgabe von Themenkreisen, die Vorgabe eines groben prozeduralen Rahmens und ähnliche Vorstrukturierungen einschließen können. Umweltmediation steht somit prinzipiell in der Gefahr der politischen Instrumentalisierung, d.h. der bloßen Akzeptanzbeschaffung für längst gefallene unliebsame Entscheidungen (vgl. Perschel 2001: 56-57).

Ob Mediationsverfahren überhaupt zu einem umsetzbaren Ergebnis kommen, ist ohnehin nicht garantiert, da Verfahren teils abgebrochen werden oder kein „greifbares“ Ergebnis produzieren (Herz 2003: 174, 179; Troost 2001: 273). Der Konfliktgegenstand sollte *aus Sicht der Konfliktparteien* einem Kompromiss prinzipiell zugänglich sein, im Falle von Standortentscheidungen (z.B. für eine neue Landebahn) dürfte schon diese Frage, die für Einleitung einer erfolgversprechenden Mediation zentral ist, angezweifelt werden. Nach Abschluss einer Mediation ist überdies völlig unklar, wie die politischen Entscheidungsträger mit etwaigen Ergebnissen umgehen. Aufgrund der rechtlichen Unverbindlichkeit der Ergebnisse ist es der politischen Opportunität bzw. der Klugheit der legitimierten Entscheidungsträger überlassen, ob sie die Ergebnisse übernehmen, modifizieren oder gänzlich ignorieren. Allerdings soll hier die Einbeziehung von Mitgliedern

der Verwaltung in die Mediationsverfahren die Chancen erhöhen, mögliche Ergebnisse in die politischen Institutionen hinein zu vermitteln und die Mediationsteilnehmer umgekehrt bereits frühzeitig auf die Bedenken aus Sicht der später Verantwortlichen hinweisen (vgl. Daele/Neidhardt 1996: 32).

3 Ein umstrittenes Praxisbeispiel: Die Frankfurter Flughafen-Mediation

3.1 Hintergrund, Einleitung und Arbeit der Frankfurter Mediation

Im Folgenden sollen am Beispiel der Frankfurter Flughafen-Mediation, die von der Hessischen Landesregierung initiiert wurde und von Juli 1998 bis Januar 2000 dauerte, Chancen und Grenzen von mediationsähnlichen Verfahren verdeutlicht werden (im Folgenden Geis 2005). Das sogenannte Frankfurter Verfahren wurde eingeleitet, weil im Herbst 1997 der Lufthansa-Vorstandsvorsitzende mit seiner Forderung nach einer neuen Start- und Landebahn auf dem siebtgrößten Flughafen der Welt eine neue Debatte um die Flughafenerweiterung in der Rhein-Main-Region auslöste. Viele in der Region betrachteten diese Forderung als Tabubruch, da seit den langandauernden gewalttätigen Auseinandersetzungen um die Startbahn West Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre das Thema weiterer möglicher Großausbaumaßnahmen peinlich vermieden wurde. Die zahlreichen Anwohner des „Flughafens in bester Innenstadtlage“ sehen die Grenze an Lärm- und Umweltbelastung erreicht, während die Flughafenbetreiberin Fraport AG und die angesiedelten Wirtschaftsunternehmen auf die ihrer Meinung nach drohenden Kapazitätsengpässe und den Abstieg Frankfurts vom „Weltflughafen“ zum „Provinzflughafen“ hinweisen (Sack 2001).

Diese Debatte traf die seinerzeit amtierende rot-grüne Landesregierung nicht nur zu einem ungünstigen Zeitpunkt, sondern auch in ihrem Nerv: Die Regierung stand kurz vor einem Landtagswahlkampf, und in der Koalitionsvereinbarung war eine Begrenzung des Flughafens auf sein damaliges Gelände festgeschrieben. Die Grünen sprachen sich in der Debatte gegen eine neue Erweiterung aus, während die SPD keine eindeutige Position zum Ausbau hatte. In dieser Situation suchte die Staatskanzlei nach einem Weg, sowohl den Konfliktaustrag zu kanalisieren als auch den Konflikt aus der Koalitionsregierung und dem Wahlkampf herauszuhalten. Ein von Ministerpräsident Eichel einberufener „Gesprächskreis Flughafen“ schlug schließlich die Einleitung eines „Mediationsver-

fahrens“ vor. Bezeichnenderweise wollte die Landesregierung darunter aber keine Konfliktvermittlung verstanden wissen, sondern ein „Informations- und Beratungsverfahren“. Die Staatskanzlei und der Gesprächskreis bereiteten Konzeption, Zusammensetzung und Fragestellung des Verfahrens vor und legten bereits zwei der drei vorgesehenen Mediatoren fest, die zudem aus den Reihen des Gesprächskreises stammten. Als „Zielbestimmung“, die die zugesicherte „Ergebnisoffenheit“ des Verfahrens zum Ausdruck bringen sollte, gab der Gesprächskreis folgenden Prüfauftrag vor:

„Das Mediationsverfahren soll klären, unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Frankfurt dazu beitragen kann, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsregion Rhein-Main im Hinblick auf Arbeitsplätze und Strukturelemente dauerhaft zu sichern und zu verbessern, ohne die ökologischen Belastungen für die Siedlungsregion außer Acht zu lassen.“ (Mediationsgruppe 2000: 7).

Zur Teilnahme an der Mediation eingeladen wurden insgesamt 20 Personen: Bürgerinitiativen (vertreten durch 4 Personen), Umweltverbände (2), Städte und Kommunen (4), das Hessische Wirtschaftsministerium (1), das Hessische Umweltministerium (1), das Bundesverkehrsministerium (1), die Flughafenbetreiberin Fraport AG (1), die Lufthansa (1), die Interessenvertretung der Fluglinien BARIG (1), die Deutsche Flugsicherung (1), die Gewerkschaft ÖTV (1), die Industrie- und Handelskammer Frankfurt (1) und die Vereinigung der hessischen Unternehmensverbände (1).

Umweltverbände und Bürgerinitiativen waren in die Vorbereitung des Verfahrens nicht eingebunden, was für die Vorbereitung einer aussichtsreichen Mediation unabdingbar gewesen wäre. Es kann kaum überraschen, dass diese Gruppierungen sich gegenüber anderen in der Vorbereitung privilegierten Gruppen zurückgesetzt sahen und die Landesregierung mit massiver Kritik überzogen. Schließlich lehnten Umweltverbände und Bürgerinitiativen eine Teilnahme unter den gegebenen Bedingungen ganz ab. Sie stützten sich in ihrer Kritik an dem Verfahren u.a. auf Kriterien, die in der Expertenliteratur zu Mediation erarbeitet worden sind (vgl. Busch 2000). Sie vermissten eine Selbstbestimmtheit des Verfahrens und hielten die Mediatoren für parteiisch. Zudem sei eine Ergebnisoffenheit des Verfahrens nicht gewährleistet, weil der Ausbau schon feststehe. Einige Gegner bezweifelten prinzipiell, dass man in der Frage einer Landebahn überhaupt einen Kompromiss finden könne, der alle Seiten zufrieden stellt – der Einsatz eines an „win-win“-Lösungen orientierten Mediationsverfahrens erschiene damit aber von vornherein aussichtslos. Insgesamt erfülle das angestrebte Verfahren also keines der wichtigen Kriterien eines Mediationsverfahrens und diene

nur der Akzeptanzbeschaffung für eine schon feststehende Entscheidung. Schließlich, so der letzte Einwand der Nichtteilnehmer, sei auch überhaupt nicht zu erkennen, wie etwaige Ergebnisse des Verfahrens die Politik binden würden. Die Landesregierung hatte lediglich zugesagt, dass das Ergebnis „Beachtung“ finden würde – angesichts der rechtlichen Unverbindlichkeit von Mediation wäre eine weitergehende in Aussicht gestellte Selbstbindung der Politik jedoch ein fragwürdiges Versprechen gewesen.

Ungeachtet der starken Kritik konstituierte sich die Mediationsgruppe im Juli 1998 auf der Basis der Vorgaben durch die Staatskanzlei. Die freigelassenen Plätze von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden nahmen schließlich vor allem Vertreter von Städte und Kommunen ein. Es wurde erwartet, dass die zahlreichen Kommunalvertreter die Argumente der nichtteilnehmenden Ausbaugesegner quasi „mitrepräsentieren“ würden, da viele von ihnen ebenfalls gegen den Ausbau waren. Um ihr komplexes Arbeitsprogramm zu bewältigen, bildete die Mediationsgruppe differenzierte Strukturen aus, sie gründete drei Arbeitskreise und weitere Untereinheiten. Für die fachliche Begleitung wurden die Hessische Landesanstalt für Umwelt (HLfU) und die Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (HLT) ausgewählt, für die wissenschaftliche Begleitung das Öko-Institut e.V. Die Mediationsgruppe sollte die Struktur der derzeitigen Beziehungen des Flughafens zur Region unter ökonomischen, verkehrlichen, ökologischen und sozialen Aspekten beschreiben und die bestehenden Erkenntnisse aus vorliegenden Untersuchungen bewerten. Schließlich sollte sie die zukünftigen Konsequenzen der Entwicklung des Flughafens für die Region abschätzen und beurteilen.

Die Mediationsgruppe entwarf für das Frankfurter Verfahren vier Szenarien, die jeweils eine Zielgröße von im Jahr 2015 nachgefragten jährlichen Flugbewegungen angaben und eine Aussage über die Anzahl der Nachtflüge enthielten (Mediationsgruppe 2000: 30-35). Diesen vier Szenarien wurden nach Auswertung der eingeholten Gutachten, der Experten-Hearings und der Arbeitspapiere die jeweils bis 2015 zu erwartenden gesundheitlichen, ökologischen, sozialen, siedlungsstrukturellen und ökonomischen Wirkungen zugeordnet. Im Laufe des Verfahrens konsultierte die Mediationsgruppe 129 externe Experten (Mediationsgruppe 2000: 9). Die fachliche und wissenschaftliche Begleitung leisteten erhebliche Vorarbeiten bei der inhaltlichen Konkretisierung des Arbeitsprogramms und der Vorbereitung der Gutachten, da die meisten Mitglieder der Mediationsgruppe – mit Ausnahme der Fraport und der Flugsicherung – nicht die notwendige Expertise zur außerordentlich komplexen Problematik eines Flughafenbetriebs hatten. Daher fungierte die Mediationsgruppe häufig vorwiegend als Beschluss-

organ, Grundlage ihrer Beschlüsse waren die schriftlichen Ergebnisse ihrer Arbeitskreise (Troost 2001: 258).

Nach insgesamt 24 nichtöffentlichen Sitzungen verfasste die Mediationsgruppe im Januar 2000 ihren 192-seitigen Endbericht. Darin bewertete sie insgesamt neun denkbare Bahnvarianten und ihre Auswirkungen, aber auch die derzeit schon bestehenden erheblichen Belastungen für die Bevölkerung und die Siedlungsentwicklung wurden hier deutlich. Die Mediationsgruppe schloss ihren Endbericht mit konkreten politischen Empfehlungen ab, dem sogenannten Mediationspaket. Dieser Kompromissvorschlag besteht aus fünf „untrennbar miteinander verbundenen“ Komponenten: Optimierung des vorhandenen Bahnsystems, Kapazitätserweiterung durch Ausbau, Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt, Regionales Dialogforum. Mit dem Regionalen Dialogforum unterbreitete die Mediationsgruppe der Landespolitik den Vorschlag einer Institutionengründung, die ihren eigenen Kommunikationszusammenhang auf Dauer stellen sollte. Inhaltlich sollte das Gremium insbesondere offen gebliebene Sachfragen klären sowie detaillierte Umsetzungsvorschläge für das Nachtflugverbot und den Anti-Lärm-Pakt entwickeln.

3.2 Das Innenleben der Mediationsgruppe

Was ist über das Innenleben der Mediationsgruppe bekannt? Aus Schilderungen, die sich aus teilnehmender sozialwissenschaftlicher Beobachtung (Troost 2001), aus einer nachträglichen Evaluation (Bora/Wolpert 2003) und weiteren Interviews mit Beteiligten (Geis 2005) sowie Berichten von Mediatoren (Hänsch 2003) ergeben, lässt sich Folgendes zusammenfassen: Die Mediatoren (und ihr Beraterteam) spielten eine sehr aktive, ergebnisorientierte Rolle. Bei den Teilnehmern machten sich die teils erheblichen Unterschiede in Ressourcenausstattung und Fachwissen bemerkbar. Da die Arbeit der Mediationsgruppe mit einer sehr komplexen Materie befasst war und nicht umsonst mit zahlreicher wissenschaftlicher Expertise unterstützt wurde, hatten hier insbesondere die Vertreter der ressourcenstarken Flugverkehrsbranche einen wichtigen Informationsvorsprung (Troost 2001: 261-271). Dass die formale Gleichberechtigung aller Mitglieder faktisch durch Macht- und Ressourcenmissverhältnisse zuungunsten der Kommunalvertreter und der nebenamtlich Tätigen unterlaufen wurde, beklagten zahlreiche Teilnehmer in der Evaluation selbst (Bora/Wolpert 2003: 118). Das Fehlen der Umweltverbände und Bürgerinitiativen führte dazu, dass ökologische Fragestellungen in den Hintergrund gerieten, da sie nicht – wie erwartet – in gleichem Maße von den neun

Kommunalvertretern „mitrepräsentiert“ wurden. Als belastend empfanden die meisten Mitglieder den Zeitdruck, der durch die Fristsetzung des Ministerpräsidenten entstand und in der Endphase zur äußerst gedrängten Arbeit am Endbericht führte. Der Mediator berichtet hier jedoch, dass dieser Zeitdruck letztlich geholfen habe, überhaupt zu einem Ergebnis zu kommen, da sich bereits Ermüdungs- und Erosionserscheinungen in der Gruppe zeigten und sich wohl kaum noch etwas an den Positionen der Einzelnen geändert hätte (Hänsch 2003: 86). Formelle Abstimmungen über Sachfragen oder Positionen gab es nicht; lediglich im Falle reiner Verfahrensfragen wurde abgestimmt und dies äußerst selten. Es wurde jeweils so lange diskutiert, bis einer der Mediatoren einen Diskussionsstand als konsensuales Ergebnis zusammenfassen konnte, was die Geduld der Gruppe offenbar arg strapazierte (Hänsch 2003: 85). Die Sozialbeziehungen innerhalb der Gruppe haben sich im Laufe des Verfahrens verbessert, Misstrauen konnte abgebaut werden und die Gruppe fand so zu einem offeneren und kontroverseren Diskussionsstil. Voraussetzung war eine außergewöhnlich hohe Präsenz und Kontinuität der Personen in der Mediationsgruppe (Hänsch 2003: 85). Ein Großteil der Mitglieder bewertete die Arbeit im Nachhinein selbst als sehr konstruktiv (Bora/Wolpert 2003: 121), knapp die Hälfte bewertete die Bereitschaft der Beteiligten, die Probleme im Mediationsverfahren anzugehen und zu lösen, als gut (Bora/Wolpert 2003: 123). Eine Reihe von Mitgliedern stellte auch die Initiierung von reflexiven Lernprozessen fest (Bora/Wolpert 2003: 130). Das Verfahren hat zudem zu einer dauerhaften Netzworkebildung geführt, sowohl zwischen Beteiligten innerhalb der Mediationsgruppe als auch zwischen Bürgerinitiativen, Umweltverbänden und Kommunalvertretern (Troost 2001: 274; Geis 2005: 263-265). Zudem werden diese Vernetzungsbeziehungen durch die im Juni 2000 erfolgte Einrichtung des Regionalen Dialogforums stabilisiert.

3.3 Die Bindungswirkung der Frankfurter Mediation

Obwohl sich Mitglieder der Mediationsgruppe sofort von einzelnen Elementen des Mediationsergebnisses distanzieren – die Flugwirtschaft lehnte das Nachtflugverbot ab, Kommunalvertreter den Ausbau –, hatte das Mediationspaket eine erstaunliche Bindungswirkung auf die Landespolitik: Obwohl inzwischen ein Regierungswechsel stattgefunden hatte, nahm die Landesregierung das Mediationspaket geradezu dankbar an, der Landtag stimmte mit CDU-FDP-Mehrheit ebenfalls für die komplette Umsetzung des Pakets. Im Juni 2000 wurde auch das Regionale Dialogforum eingerichtet, das auf unbestimmte Zeitdauer besteht. Das

Mediationsergebnis wurde schließlich als Ziel in die (allerdings unverbindliche) Präambel des Landesentwicklungsplans aufgenommen, und es ist als Referenz in die laufenden Verwaltungsverfahren eingegangen. Obwohl das spätere Planfeststellungsverfahren bereits mit anderen Expertisen und Informationen arbeitete als noch die Mediationsgruppe, wurde dennoch von der Landesregierung und dem Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums immer wieder auf das Mediationsergebnis als bester möglicher Kompromiss im Flughafen-Konflikt verwiesen. Die Mediationsgruppe hat zudem davon profitiert, dass sowohl Medienöffentlichkeit wie Protestöffentlichkeit dem Verfahren in der Endphase und insbesondere dem Mediationspaket große Beachtung schenkten. Die von der Mediationsgruppe markierten Diskussionspunkte und Erkenntnisse haben monatelang die intensive öffentliche Debatte in den Kommunen wie in den Medien prägen können.

In der Produktion von neuem Wissen und Argumenten ist auch die größte Leistung des Frankfurter Verfahrens zu sehen (ausführlich Geis 2005: 276-286). Das Verfahren hat insgesamt zu einer neuen Qualität des Politikprozesses beigetragen. Es hat wesentliche Strukturierungsleistungen für die politische Debatte erbracht, die Entstehung von zahlreichen Öffentlichkeiten zu einem sehr frühen Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses angeregt, und es hat eine starke Wissensproduktion in Gang gesetzt, von der alle Akteure im politischen Prozess profitieren – wider Erwarten auch die Ausbaugesegner, die eine Teilnahme an der Mediation abgelehnt hatten. Sie konnten sich auf die Dokumentation der hohen Belastung der Kommunen stützen, und ihre Forderung nach Nachtflugverbot und Lärminderungsmaßnahmen fanden nun aufgrund ihrer Verankerung im Mediationspaket wesentlich größere Resonanz in der Öffentlichkeit. Vermutlich lagen bei keinem infrastrukturellen Großprojekt in Deutschland bereits vor Beginn der Genehmigungsverfahren so viele Daten vor wie vor dem Ausbau des Frankfurter Flughafens.

Mit der Einleitung der Verwaltungsverfahren zeichnete sich allerdings ab, dass die Hauptkontrahenten Fraport, Lufthansa und Kommunen die große Vermehrung des Wissens über viele Sachfragen, über komplexe Problemzusammenhänge, aber auch über die anderen Akteure im Feld immer weniger dazu nutzten, Kompromisse zu erreichen – vielmehr hilft ihnen das neue Wissen nun auch bei der intensiven Vorbereitung ihrer anstehenden Klagen und gerichtlichen Auseinandersetzungen. Es ist nahezu absehbar, dass die *Langfristwirkung* der Mediation darin bestehen wird, dass jetzt zwar alle viel mehr wissen – über die Sachfragen, über komplexe Problemzusammenhänge, über die anderen Akteure –, dies aber nur noch dazu nutzen, ihre jeweiligen Klagen noch besser vorzubereiten.

Die enorme Steigerung der Rationalität eines Politikprozesses ist offenkundig nicht gleichbedeutend mit einer Konsensbildung; auch der rationalste Prozess *kann* am Ende in der Entscheidungsblockade münden. An der langfristigen Effektivität der Frankfurter Mediation, d.h. der Nachhaltigkeit ihres von vielen gelobten Ergebnisses, sind daher große Zweifel erlaubt.

4 Fazit

Das viel beachtete „Frankfurter Verfahren“ war nicht nur politisch umstritten, sondern löste auch unter Mediationsexperten erhebliche Kontroversen aus, weil es nicht den zentralen Kriterien eines Mediationsverfahrens entsprochen habe und daher einen „Etikettenschwindel“ darstelle (z.B. Kessen 1999; vgl. Ewen u.a. 2003). Ähnlich sahen dies, wie oben beschrieben, die nichtteilnehmenden Umweltverbände und Bürgerinitiativen. Legt man ein ideales Mediationsverfahren zugrunde (Voßbürger/Claus 1999), kann das Frankfurter Verfahren tatsächlich nicht als „Mediation“ eingestuft werden. Man muss bei der Bewertung des Verfahrens jedoch in Rechnung stellen, dass Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich auf den einzelnen Konfliktfall zugeschnitten werden sollen (Weidner 1998: 19) und dass die Kriterien, die an Privatmediationen angelegt werden, nicht in gleichem Maße auf öffentliche Konflikte, d.h. auf stark politisierte, medial sichtbare und von zahlreichen Konfliktparteien geprägten Konfliktkonstellationen, übertragen werden können. Das Frankfurter Verfahren kann am besten als „namenloser“ Verfahrenshybrid charakterisiert werden, der Elemente einer Mediation, eines Gutachterverfahrens und eines Schlichtungsverfahrens in sich vereint. Obwohl das Verfahren damit kein „reines“ Mediationsverfahren darstellte, lassen sich an ihm m.E. die gleichen strukturellen Probleme, Chancen und Grenzen studieren, wie sie die Expertenliteratur für Idealverfahren erwarten lässt. Nicht zuletzt die politische Einflussnahme in der Einsetzungsphase, gegen die Umweltmediationen nur schwer abzuschirmen sind, ließ sich hier sehr gut beobachten.

Die Kosten und Nutzen solcher Art Beteiligungsverfahren in stark politisierten umweltrelevanten Konflikten müssen im Einzelfall genau abgewogen werden. Umweltmediationen sind zeitlich, finanziell und personell aufwändig sowie rechtlich nicht abgesichert, d.h. unklar legitimiert. Nicht alle Verfahren sind so wirkungsvoll wie das Frankfurter Verfahren – manche werden bereits vorab abgebrochen oder bleiben ergebnislos. Daher bleibt schließlich offen, ob die Nut-

zen einer *möglichen* Konsens-, Wissens- und Vertrauensproduktion immer in einem gerechtfertigten Verhältnis zur Strapazierung anderer Ressourcen stehen.

Literatur

- Bora, Alfons/Wolpert, Marco: Das Mediationsverfahren aus der Sicht der Teilnehmer und Beobachter – Daten zur Evaluation. In: Wörner, Johann-Dietrich (Hg.): Das Beispiel Frankfurt Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance. Dettelbach 2003: 107-137.
- Breidenbach, Stefan: Mediation. Struktur, Chancen und Risiken von Vermittlung in Konflikten. Köln 1995.
- Busch, Per-Olof: Konfliktfall Flughafenerweiterung. Eine kritische Würdigung des Verfahrens „Mediation – eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main. Frankfurt a.M. HSFK-Report 8/2000.
- Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm: Regierung durch Diskussion. In: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin 1996: 9-50.
- Ewen, Christoph/Striegnitz, Meinfried/Troja, Markus: Das Mediationsverfahren zum Frankfurter Flughafen aus der Sicht von Mediationsexperten. In: Wörner, Johann-Dietrich (Hg.): Das Beispiel Frankfurt Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance. Dettelbach 2003: 92-106.
- Feindt, Peter-Henning: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt a.M. 2001.
- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut: Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren. Berlin 1998.
- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut: Umweltmediation in der Kontroverse. In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hg.): Die Umwelt. Konfliktbearbeitung und Kooperation. Münster 2001: 209-219.
- Geis, Anna: Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens. Wiesbaden 2005.
- Geißel, Brigitte/Penrose, Virginia (2002): Lokale Vernetzung und Wissensintegration von Laien(-wissen) und Experten(-wissen) durch neue Partizipationsformen. Expertise im Rahmen der BMBF-Förderinitiative „Politik, Wissenschaft und Gesellschaft“ (2002) <http://www.sciencepolicystudies.de/dok/expertise-geissel.pdf>; 26.03.2006.
- Hänsch, Klaus: Vermittlung und Interesse – Die Mediatorengruppe als Verfahrensinnovation. In: Wörner, Johann-Dietrich (Hg.): Das Beispiel Frankfurt Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance. Dettelbach 2003: 81-90.
- Herz, Jochen: Eine Auswertung von praktischen Erfahrungen bei Beteiligungs- und Konfliktregelungsverfahren um Großbauvorhaben, in: Wörner, Johann-Dietrich (Hg.): Das

- Beispiel Frankfurt Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance. Dettelbach 2003: 163-186.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (1990) (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bände 1 und 2. Baden-Baden 1990.
- Holtkamp, Lars/Stach, Birgit: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Marburg 1995.
- Jansen, Dorothea: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. In: Politische Vierteljahresschrift, 38, 2 (1997): 274-297.
- Jeglitza, Matthias/Hoyer, Carsten: Deutsche Verfahren alternativer Konfliktregelung bei Umweltstreitigkeiten – eine Dokumentation. In: Zilleßen, Horst (Hg.): Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen 1998: 137-183.
- Kessen, Stefan: Mediation zwischen Chance und Etikettenschwindel. Ein kritischer Kommentar zum Frankfurter Verfahren. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 12, 3 (1999): 83-90.
- Lauer-Kirschbaum, Thomas: Argumentatives Verhandeln in Mediationsverfahren. In: Prittwitz, Volker von (Hg.): Verhandeln und Argumentieren. Opladen 1996: 111-133.
- Mediationsgruppe (Hg.): Bericht Mediation Flughafen Frankfurt/Main, Endbericht, Fassung 02.02.2000. Darmstadt.
- Perschel, Wolfgang: Schlussbericht über die Wissenschaftliche Begleitung des Projekts „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“, Förderverein Umweltmediation e.V. (2001); http://www.umweltmediation.info/SB_FVU.pdf; (6.06.2002).
- Sack, Detlef: Jobs, Lärm und Mediation. Zur demokratischen Partizipation bei globalen Großprojekten. In: Berndt, Michael/Sack, Detlef (Hg.): Glocal Governance? Opladen 2001: 219-237.
- Saretzki, Thomas: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? In: Prittwitz, Volker von (Hg.): Verhandeln und Argumentieren, Opladen 1996: 19-39.
- Saretzki, Thomas: Mediation, soziale Bewegungen und Demokratie. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 10, 4 (2001): 27-42.
- Schmalz-Bruns, Rainer: Reflexive Demokratie, Baden-Baden 1995.
- Tils, Ralf: „Vorsicht: Mediation!“ In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 10, 4 (1997): 43-52.
- Troja, Markus (2001): Umweltkonfliktmanagement und Demokratie. Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Köln 2001.
- Troost, Hans J.: Neue Vernetzungsstrategien in der metropolitanen Region Rhein-Main. Das Beispiel des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt. In: Esser, Josef/Schamp, Eike (Hg.): Metropolitane Region in der Vernetzung. Der Fall Rhein-Main. Frankfurt a.M./New York 2001: 245-279.
- Voßebürger, Petra/Claus, Frank: Ablauf von Mediationsverfahren. In: Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.): Studienbrief Umweltmediation. Bonn 1999: 81-99.
- Weidner, Helmut: Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland, WZB-Paper FS II 96-302. Berlin 1996.

- Weidner, Helmut: Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. In: Weidner, Helmut (Hg.): Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries. Berlin 1998: 11-55.
- Zilleßen, Horst/Barbian, Thomas: Zur Funktion von Diskursen für Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Öffentlichkeit. In: Köberle, Sabine/Gloede, Fritz/Hennen, Leonhard (Hg.): Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen. Baden-Baden 1997: 164-174
- Zilleßen, Horst/Dienel, Peter/Strubelt, Wendelin (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze, Opladen 1993.

Weiterführende Informationen im Internet

Mediation Flughafen Frankfurt: www.mediation-flughafen.de

Förderverein Umweltmediation: www.umweltmediation.de