

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Vorwort des Herausgebers	13
Danksagung	15
I Einleitung: Regieren mit der Mediation	17
1. Einleitung	17
1.1 Das Mediationsverfahren Frankfurter Flughafen	17
1.2 Der problematische Begriff des „Regierens“	21
1.3 Regieren mit der Mediation	24
2. Perspektivenwechsel: Zur Kontextanalyse eines ‚alternativen Konfliktregelungsverfahrens‘	25
3. Grundlagen und Aufbau der Untersuchung	29
II Makro- und mikrotheoretische Perspektiven auf Mediation	33
1. Staatstheorie: Mediationsverfahren als Verhandlungssysteme zwischen politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregelung	34
2. Demokratietheorie: Mediationsverfahren als reflexive Institutionalisierung	42
3. Exkurs: Institutionelle Phantasie: Die Vielfalt von Beteiligungsverfahren	49
4. Verwaltungswissenschaft: Mediationsverfahren als Erweiterung des informalen Verwaltungshandelns	60
III Die Idee der Mediation in der Theorie und die Probleme ihrer Umsetzung in die Praxis	67
1. Definition	68
2. Entstehungskontext und Verbreitung von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich in den USA und in Deutschland	70

3.	Leitbilder und Erwartungen an Mediation	77
3.1	Leitbilder: Verhandlungsorientierter Ansatz und Transformationsansatz	77
3.2	Erwartungen: flexibler, demokratischer, rationaler?	79
4.	Voraussetzungen, Probleme und Grenzen von Mediation	80
4.1	Konfliktanalyse und Teilnehmerkalküle	80
4.2	Machtunterschiede und Vertrauen	81
4.3	Ergebnisoffenheit und „win-win“-Lösung	83
4.4	Das Stellvertreterproblem: Rückkopplung an die Basis	86
4.5	Das Öffentlichkeitsproblem: Gratwanderungen zwischen Vertraulichkeit und Mobilisierung	87
4.6	Das Schnittstellenproblem: Rechtliche Unverbindlichkeit der Ergebnisse	89
5.	Die Rolle des Mediators: Neutralität und andere Idealisierungen	90
6.	Erfolg oder Scheitern von Mediationsverfahren: Evaluation als Perspektivenfrage	93
6.1	„Erfolgreiches Scheitern“ – auch eine Perspektive	93
6.2	Legitimitätsanforderungen an Mediationsverfahren – ein Vorschlag	95
IV	Legitimationsfigur Startbahn 18 West: Erinnerungen an die Gewalt	99
1.	„Nicht mehr so wie damals“ – die negative Beschwörungsformel	99
2.	Implementation von oben: Gerichts- und Regierungsentscheidungen	101
3.	Versuchte Gegenimplementation von unten: Der „Kampf um den Wald“ und die Kampagne für das Volksbegehren	106
4.	Nach der Gewalt: Verletzungen der Demokratie, Verwundungen der Region	112
V	Das Schnittstellenproblem I: Entstehung, Einsetzung und Anfangsphase des Frankfurter Mediationsverfahrens	117
1.	Problemwahrnehmungen und -definitionen	117
1.1	Forderung der Flugwirtschaft	119
1.2	Formierung der Gegnerschaft	125
1.3	Der „Gesprächskreis Flughafen“	130
2.	Konzeption des Mediationsverfahrens	136

2.1	Vorstellungen seiner Gründer	136
2.2	Anfechtungen einer Gründung ‚von oben‘	142
3.	Einsetzung des Mediationsverfahrens	153
4.	Verfahrenskritik, Delegitimierungsversuche und Begriffspolitik	159
4.1	Rahmungen und Deutungsmachtkämpfe auf der prozeduralen Ebene	159
4.2	Bürgerinitiativen und Umweltverbände als „Gesprächsverweigerer“	161
4.3	Begriffspolitik: „Mediation“, „so genannte Mediation“, „Frankfurter Verfahren“	167
5.	Resümee: Erzeugung von Konflikten durch ein alternatives Konfliktregelungsverfahren (I)	172
5.1	Politische Steuerung versus gesellschaftliche Selbstregelung	172
5.2	Konflikt- und Konsensbildungsstrategien der Akteure	177
VI	Die Arbeit und Funktionsweise des Frankfurter Mediationsverfahrens	187
1.	Grundlagen und Struktur der Mediation	187
2.	Arbeitsweise	191
3.	Inhalte	196
4.	„Öffentlichkeitsarbeit“: Innen und Außen, Draußen und Drinnen	202
5.	Die Empfehlungen der Mediationsgruppe: das „Mediationspaket“	206
VII	Das Schnittstellenproblem II: Bindungswirkungen eines informellen Verfahrens	213
1.	Reaktionen der Akteure auf das Mediationsergebnis	213
1.1	Herstellung von Öffentlichkeit/en	213
1.2	Protestöffentlichkeit	215
1.3	Parlamentsöffentlichkeit	219
1.3.1	Debatten der Landtagsabgeordneten	219
1.3.2	Die Anhörungen	226
1.4	Distanzierung Verfahrensbeteiligter vom Mediationsergebnis: Selbstbindung als Strategieproblem	228
2.	Bindungswirkungen auf die institutionalisierte Politik	232
2.1	Die neue Landesregierung nimmt das Erbe an	232
2.2	Symbolpolitik: Der Parlamentsbeschluss	237

2.3	Institutionenpolitik: Das „Regionale Dialogforum“	239
2.3.1	Gründung	239
2.3.2	Konzeption und Auftrag	242
2.3.3	Teilnehmerauswahl und Arbeitsprogramm	244
3.	Resümee: Erzeugung von Konflikten durch ein alternatives Konfliktregelungsverfahren (II):	249
3.1	Willkommene Bindungen und unwillkommene Selbstbindungen	249
3.2	Arenenwechsel, Konflikt- und Konsensbildungsstrategien	252
VIII	Regieren mit der Mediation, Regieren mit weichen Steuerungsmedien	255
1.	Einleitung: Regierungstechnik oder List des Verfahrens?	255
2.	Wirkungen des Mediationsverfahrens	257
2.1	Frühzeitige Politisierung	257
2.2	Rationalisierung	259
2.3	Institutionalisierungen von Akteursbeziehungen	263
3.	Legitimes Regieren mit der Mediation? Spannungen und Dilemmata	265
4.	Regieren mit weichen Steuerungsmedien	270
4.1	Regieren mit Leitideen: Dialog, Konsens und symbolische Politik ...	271
4.2	Regieren mit Wissen: Ignorierung des Nichtwissens?	276
4.3	Regieren mit Vertrauen: Schwierigkeiten von ‚Vertrauenspolitik‘ ...	286
5.	Schlussbemerkung	294
	Literaturverzeichnis	295
	Anhang	337

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1	Mitglieder des Gesprächskreis Flughafen	132
Tabelle 2	Mitglieder der Mediationsgruppe – geplant.....	138
Tabelle 3	Mitglieder der Mediationsgruppe – endgültig	158
Tabelle 4	Mitglieder der Arbeitsgruppe des Gesprächskreis Flughafen.....	337
Tabelle 5	Personelle Zusammensetzung der Mediationsgruppe.....	338
Tabelle 6	Personelle Zusammensetzung des Regionalen Dialogforums	341
Tabelle 7	Arbeitsprogramm des Regionalen Dialogforums	343
Tabelle 8	Kurzchronologie Flughafen-Erweiterung.....	345
Abbildung	Organigramm: Verfahrensstruktur der Mediation.....	340

Abkürzungsverzeichnis

ADL	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
AGU	Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.
BARIG	Board of Airline Representatives in Germany e.V.
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BUND	Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e.V.
BBI	Bündnis der Bürgerinitiativen „Kein Flughafenausbau – Für ein Nachtflugverbot“
BVgFL	Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V.
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
FAA	Federal Aviation Authority, Washington
FAG	Flughafen Frankfurt/Main Aktiengesellschaft (2001 umbenannt in: Fraport)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FNP	Frankfurter Neue Presse
FR	Frankfurter Rundschau
FRA	Flughafen Frankfurt/Main
HLfU	Hessische Landesanstalt für Umwelt
HLT	Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft (2000 umbenannt in: Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbh/FEH)
HLUG	Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (ehemals HLfU)
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
HSGB	Hessischer Städte- und Gemeindebund

HMfUEJFG	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit
HMULF	Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten
IFOK	Institut für Organisationskommunikation GmbH (Bensheim)
IHK	Industrie- und Handelskammer
KAG	Kommunale Arbeitsgemeinschaft Flughafen Frankfurt am Main
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NatSchV	Naturschutzverband
OVF	Offenbacher Vereinigung gegen den Fluglärm e.V.
RDF	Regionales Dialogforum
SDW	Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e.V.
SZ	Süddeutsche Zeitung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VC	Vereinigung Cockpit e.V.
VhU	Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände

I Einleitung: Regieren mit der Mediation

1. Einleitung

1.1 Das Mediationsverfahren Frankfurter Flughafen

Der Begriff der „Mediation“ ist inzwischen auch hierzulande nicht mehr nur einigen Juristen, Verwaltungswissenschaftlern oder Konfliktforschern geläufig, die sich mit diesem in den USA bereits etablierten Verfahren „alternativer Konfliktregelung“ befassen. Dass „Mediation“ allmählich auch in den öffentlichen Sprachgebrauch einzusickern beginnt, ist sowohl auf die seit den neunziger Jahren verstärkte Diskussion in der deutschen Rechts-, Verwaltungs- und Politikwissenschaft zurückzuführen als auch auf den vermehrten Einsatz des Instruments vor allem in privaten Streitfällen, experimentell jedoch auch in der Kommunalpolitik. Die Kernidee von Mediationsverfahren besteht darin, möglichst alle von einem Konflikt betroffenen Parteien in einen fairen, von einem überparteilichen Dritten geleiteten, konsensorientierten Vermittlungs- und Verhandlungsprozess einzubeziehen, um idealerweise eine einvernehmliche Beilegung ihres Streitfalls zu erreichen.

Mediation findet im privaten Bereich z.B. als Scheidungsmediation zwischen Ehegatten, als Wirtschaftsmediation zwischen Unternehmen oder als Täter-Opfer-Ausgleich statt. Im öffentlichen Bereich wird sie als sog. Umweltmediation angewendet; ein solches Verfahren ist auch Gegenstand der vorliegenden Studie. Das Ziel von Umweltmediation besteht darin, durch die frühzeitige Einbeziehung und Kooperation der Betroffenen tragfähige Lösungen für umweltrelevante politische Probleme zu erarbeiten. Eingesetzt wird sie daher z.B. bei der Standortsuche für notwendige Infrastrukturmaßnahmen und bei der Ansiedlung großtechnischer Anlagen, die häufig auf den heftigen Widerstand der lokal ansässigen Bürger stoßen.

In Deutschland ist das sozialwissenschaftliche Interesse an Mediationsverfahren und anderen informellen politischen Beteiligungsverfahren allerdings noch immer weit größer als deren Verbreitung und Bedeutung in der politischen Praxis. Vor diesem Hintergrund hat die Hessische Landesregierung durch die Einrichtung eines groß angelegten, von Juli 1998 bis Januar 2000 dauernden Mediationsverfahrens zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens

sowie eines sich daran anschließenden „Regionalen Dialogforums“ dem verbreiteten Interesse an solchen Beteiligungsformen neue Nahrung gegeben: Kritiker befürchten, dass dieses umstrittene Verfahren aufgrund seiner starken Beachtung die öffentliche Wahrnehmung von „Mediation“ in Deutschland erheblich mitprägen könnte (Kessen 1999). „Wie kein anderes Verfahren stand dieses Mediationsverfahren im Zentrum bundesweiter Aufmerksamkeit und Kritik“ (Fietkau/Weidner 2001: 217). *Mediationsexperten* beurteilen das Verfahren zum Teil sehr kritisch, weil es ihrer Meinung nach zentrale Anforderungen an ein Mediationsverfahren nicht erfüllt habe. Sie bestreiten aber nicht die generelle Bedeutung dieses „untypischen Sonderfalls“: „Durch seine starke Medienpräsenz und seine opulente Finanzausstattung entfaltete das Frankfurter Verfahren (...) eine beträchtliche Eigendynamik“ (Perschel 2001: 26). *Politische Gegner* des Verfahrens sahen in ihm ein Mittel der Landesregierung zur Akzeptanzbeschaffung für eine längst feststehende unliebsame Entscheidung. Ihre Kritik stützten sie dabei auf die Kriterien, die in der Mediationsliteratur zur Gestaltung solcher Verfahren entwickelt worden sind.

Obwohl das konkrete Streitobjekt (eine zusätzliche Landebahn) in die Auftragsfrage an die Mediationsgruppe gar nicht eingegangen war, drehte sich das Frankfurter Verfahren im Kern um die politisch brisante, seit den gewalttätigen Auseinandersetzungen um die Startbahn West regelrecht tabuisierte Frage „Großausbau des Weltflughafens – ja oder nein?“. Damit hatte die Frankfurter Mediation ein ungewöhnlich groß dimensioniertes Projekt zu bearbeiten: Sie sollte viele bis dato völlig unzureichend behandelte Fragen und Probleme aus den Bereichen Ökonomie, Verkehr, Ökologie, Gesundheit und Soziales klären, die ein weiterer Ausbau eines internationalen Flughafens in einem dicht besiedelten Ballungsgebiet aufwirft. Zwar erzeugt ein solcher Ausbau nicht zuletzt auch viele politische und rechtliche Probleme, doch verblieb deren Bearbeitung zumindest *nominell* bei den dafür vorgesehenen politischen Institutionen Parlament, Ministerien, Verwaltungsbehörden und Gerichten. Dass solche Probleme auch in informelle Beteiligungsverfahren hineinspielen und damit in gewisser Weise „vorbehandelt“ werden, ist in Fällen wie der Frankfurter Mediation, an der zahlreiche Kommunalpolitiker oder Vertreter von Ministerien beteiligt waren, jedoch kaum zu vermeiden.

Gegner des Frankfurter Verfahrens¹ monierten hauptsächlich vier von ihnen identifizierte Defizite des Verfahrens:

1 Ich verwende die Begriffe „Mediation“, „Mediationsverfahren“, „Frankfurter Verfahren“ synonym, um zu vermeiden, die Deutungsperspektive bestimmter politischer Akteursgruppen vor Ort zu übernehmen, die sich in einer langwierigen „Begriffspolitik“ zu positionieren versuchten: Staatliche Akteure, Vertreter der Wirtschaft und Verfahrensbeteiligte benutzten vorwiegend den Begriff „Mediation(sverfahren)“, Bürgerinitiativen und Teile der Umweltverbände sprachen von

- (1) die nicht erreichte Einbeziehung der wichtigsten Konfliktparteien (*Stakeholders*), da Umweltverbände und Bürgerinitiativen eine Teilnahme ablehnten;
- (2) die offenkundige Parteilichkeit von mindestens zwei der drei Mediatoren;
- (3) die fehlende Ergebnisoffenheit des Verfahrens, da der Ausbau im Grunde schon vorentschieden sei und die Mediation damit als bloße Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme durchgeführt werde;
- (4) die mangelnde Verbindlichkeit des Ergebnisses für die Politik.

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 erschien damit aber von vornherein aussichtslos. Bedeutsam und für die vorliegende Studie von zentralem Interesse ist jedoch, dass trotz dieser lang anhaltenden Kontroversen das Verfahren den Entscheidungsprozess zur Flughafenerweiterung erheblich beeinflusst und den politischen Diskurs wesentlich strukturiert hat. Es zeitigte (auch nicht-intendierte) längerfristige Wirkungen, von denen letztlich entgegen ihrer eigenen Erwartungen auch die Gegner profitierten. In der Hauptsache sind drei, sich wechselseitig bedingende Wirkungen zu benennen: die *Erzeugung von Öffentlichkeiten*, die *Rationalisierung* der Debatte und vielfältige *Institutionalisierungen* von Akteursbeziehungen. Durch die Existenz des Verfahrens wurden neue Kommunikationszusammenhänge zwischen bis dahin nicht enger verkoppelten Akteuren geschaffen, zahlreiche Kooperationen und Vernetzungen angeregt, die zu einer Ressourcenbündelung sowohl bei den Gegnern als auch den Ausbaubefürwortern geführt hat.

Das *selbst nichtöffentliche* Verfahren hat um sich herum, nicht zuletzt durch seine Umstrittenheit, eine Reihe von Teilöffentlichkeiten entstehen und sich stabilisieren lassen, die seine Gutachten und Ergebnisse billigend oder ablehnend zur Kenntnis nahmen, eigene Beiträge zur Debatte formulierten oder im Falle der Gegner auch Protestaktionen initiierten. Die Medien haben das Verfahren die ganze Zeit über interessiert begleitet und kontinuierlich, phasenweise täglich, über die Flughafendebatte berichtet. Weite Teile des Landesparlaments, zahlreiche weitere Parteipolitiker und exponierte Mitglieder der Landesregierung bezogen sich ausführlich auf die Ergebnisse des Verfahrens, unterstützten sie zumeist und würdigten ausdrücklich die ihrer Ansicht nach hervorragende Arbeit der Mediationsgruppe. Deren Abschluss-Empfehlungen, gebündelt zum sog. Media-

„so genannter Mediation“, Teile der Umweltverbände und Wissenschaftler bezogen sich auf das „Frankfurter Verfahren“, besonders zurückhaltende Wissenschaftler sprechen von „Beteiligungsverfahren“. Diese Deutungskämpfe werden unter V.4 näher behandelt.

tionspaket, sollten so auch in die förmlichen Verwaltungsverfahren der Raumordnung und Planfeststellung eingehen.

Eine weitere wichtige, von dieser Öffentlichkeit abgeleitete Wirkung des Verfahrens ist die *epistemische Anreicherung der Debatte* und das damit einhergehende kognitive *Empowerment aller* an der Entscheidung interessierten *Akteure*, ob nun innerhalb oder außerhalb des Verfahrens. Auch Gegner räumen ein, dass nie zuvor eine derart ausführliche, mit vielfältigem neuen Wissen, Expertisen, Argumenten und Gegenargumenten ausgestattete Flughafendebatte² geführt wurde, die zu einer besseren Klärung von offenen Fragen, zu Teilkonsensen und rationalen Dissensen führte. Es entstand ein vorher so nicht existentes allgemeines Bewusstsein von der hohen Komplexität und Folgenträchtigkeit des Entscheidungsgegenstands.³

Mit dem Begriff kognitives ‚Empowerment‘ (vgl. Saretzki 1996c: 209) ist in diesem Zusammenhang gemeint, dass alle Akteure im Politikprozess insgesamt besser in die Lage versetzt werden, ihre Interessen, Positionen und Handlungsoptionen rational zu entdecken, zu klären und zu prüfen. Ob sie letztlich bereit sind, ihre Interessen und Positionen auch zu *modifizieren*, wie präskriptive deliberative Politiktheorien zu Gunsten eines epistemischen Gemeinwohlverständnisses unterstellen, ist damit nicht vorentschieden, da solche Modifikationen aufgrund intervenierender strategischer Orientierungen oder nichtauflösbarer innerer Zielkonflikte von Präferenzordnungen trotz der diskursiven Nötigung zur Selbstaufklärung genauso gut ausbleiben können. Insofern stützt sich diese Studie zwar auf eine Reihe von Prämissen deliberativer Politiktheorien, hält ihren letzten Schritt, zwanglose Präferenzveränderung durch Einsicht in das bessere Argument, auch in einem epistemisch stark angereicherten politischen Prozess aber nicht für die *allein zwingende Folge*, da es häufig nicht ein einziges gutes Argument (eine einzige ‚richtige‘ Lösung für ein Policy-Problem) gibt, das eine Person in all ihren „überlappenden Mitgliedschaften“ bzw. „multiplen Ichs“ überzeugen könnte.⁴

2 Um es gleich vorwegzunehmen: Die bewährten Kommunikationsmodi ressourcenstarker Akteure, Drohen und Versprechen, gehörten *daneben* weiterhin zum Repertoire auch dieser politischen Auseinandersetzung. An dieser Stelle soll nur das qualitativ *Neue* an der Flughafendebatte hervorgehoben werden.

3 Interessanterweise führte das Verfahren zum Teil sogar erst zur *Entdeckung von Betroffenheiten*. Einige Kommunalpolitiker zeigten sich über die durch Gutachten dokumentierte starke Belastung ihrer Kommunen offen erstaunt und suchten hernach dringlicher den parteiübergreifenden Schulterschluss mit anderen Betroffenen.

4 Hier muss stärker nach dem Typ von Aussagen und den entsprechenden Geltungsansprüchen differenziert werden, über die nur in unterschiedlichem Maße überhaupt Konsens herstellbar ist. So ist über den kommunikativen und propositionalen Gehalt von Aussagen (Definitionen, Tatsachenbehauptungen) in der Regel Einigkeit zu erzielen, über normativ-evaluative Gehalte (Beurteilung der Wertrelevanz von Aussagen, Gewichtung von Werten) jedoch in den seltensten

Im Folgenden wird nun nicht etwa, wie diese Ausführungen nahe legen könnten, eine Diskursanalyse der Frankfurter Flughafendebatte vorgelegt. Stattdessen geht es um die Untersuchung eines besonders konfliktbelasteten Entscheidungsprozesses in einer für die Rhein-Main-Region und hessischen Landespolitik zentralen, durch vergangene Erfahrungen emotional besetzten Frage. Da die hier betrachteten formativen politischen Phasen des Entscheidungsprozesses maßgeblich von der Mediation bestimmt wurden, soll die Rekonstruktion unter der Leitfrage stehen, *wie mit dem Mediationsverfahren regiert wurde*. Es ist einschränkend anzumerken, dass zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Studie die Verwaltungsverfahren, an deren Ende mit dem Planfeststellungsbeschluss die formelle Entscheidung über den Ausbau des Flughafens gefällt wird, noch nicht abgeschlossen sind. Der Untersuchungszeitraum, Herbst 1997 bis Herbst 2001, beinhaltet nur die von der Mediation geprägten ‚politischen‘ Phasen; die seitdem angebrochene ‚technisch-juristische‘ Phase konnte nur in ihren Anfängen berücksichtigt werden.

1.2 Der problematische Begriff des „Regierens“

Mit der Wahl der leitenden Fragestellung, wie mit dem Frankfurter Mediationsverfahren regiert wird, handelt man sich das Problem der Definition von „Regieren“ ein – eines zentralen Begriffes der Politikwissenschaft überhaupt, der jedoch immer „ziemlich amorph“ blieb (Derlien 1990: 77).⁵ Zumeist wird der Begriff mit politischer Steuerung oder dem Easton’schen Politikbegriff, der Herstellung kollektiv-verbindlicher Entscheidungen gleichgesetzt, d.h. es dominiert eine funktionale Bestimmung von „Regieren“.⁶

Fällen, da es in pluralistischen Gesellschaften gerade in politischen Fragen häufig zu Normkollisionen und unterschiedlichen Überzeugungen von der normativen Richtigkeit einer bestimmten Entscheidung kommt. Wann und unter welchen Umständen bei der diskursiven Abarbeitung solcher unterschiedlichen Geltungsansprüche in öffentlichen Kontexten tatsächlich eine widerspruchsfreie Präferenzveränderung bei den Akteuren eintritt, ist demnach nicht vorab theoretisch zu bestimmen (vgl. Giegel 1999a).

5 Vgl. zum Problem einer Begriffsbestimmung des ‚Regierens‘ Derlien (1990), Hartwich (1990, 1991), Kohler-Koch (1993: 113-117) und Murswieck (1995); eine „explizite Theorie des Regierens“ hat sich nie entwickelt (Korte 2001: 515). Häufig tragen Arbeiten zwar ‚Regieren‘ im Titel, explizieren den Begriff dann jedoch nicht mehr im Text, z.B. Derlien/Murswieck (2001), Grande (1995) und Schmidt (1992).

6 Das erlaubt dann auch die Anwendung des ‚Regierens‘-Begriffs auf politische Handlungskontexte jenseits des Nationalstaats (z.B. Jachtenfuchs/Knodt 2002; Kohler-Koch 1993, 1998; Zürn 1998).

„Regiert wird dort und dann, wo und wenn in der politischen Gesellschaft autoritative Entscheidungen über die Geltung immaterieller oder die Zuteilung materieller Werte fallen, deren Bindungswirkung notfalls mit ausreichendem Sanktionspotential garantiert werden kann. Solche Entscheidungen werden auch durch Institutionen, Organisationen und Akteure gefällt, die man gemeinhin nicht als ‚Regierungen‘ wahrnimmt.“ (Greven 1999: 153)

Wer ‚Regieren‘ untersuchen möchte, analysiert also politische Entscheidungsprozesse – die an ihnen beteiligten Institutionen und Akteure⁷, deren Positionen, Wahrnehmungen und Handlungsressourcen, ihre Durchsetzungsstrategien und die Art der wechselseitigen Einflussnahme aufeinander. Die enge Bindung des Regierensbegriffs an das Herstellen von Entscheidungen kann sich in der Tradition der deutschen Regierungslehre auf die älteren Arbeiten von Thomas Ellwein stützen: „Das Ingangsetzen und Steuern des Entscheidungsprozesses ist politisch relevantes Tun; wer immer es vermag, ‚regiert‘.“ (Ellwein 1966: 145)

Ellwein identifiziert vier Stufen eines Entscheidungsprozesses: Zuerst muss die Regelungsbedürftigkeit einer Materie erkannt, zweitens müssen die Regelungsmöglichkeiten ermittelt werden, drittens ist dann aus ihnen auszuwählen (hier wird im eigentlichen Sinne „entschieden“) und zuletzt muss die Entscheidung in die passende Form gebracht werden. Die eigentliche Entscheidung fällt nicht dort, wo diese Kompetenz formell angesiedelt ist, sondern früher: „Es regiert, wer die Entscheidung vorbereitet“, weshalb die ersten drei Stufen wichtiger sind als die vierte Stufe der Formalisierung einer Entscheidung (1966: 148). „Wem immer es gelingt, auf jenen vier Stufen etwas bis zum formellen Beschluss zu bringen, hat insoweit Teil am Regieren“ (1966: 149). Regieren impliziert stets Vorwegnahme von Zukunft: Planen, Entscheiden, Koordinieren und Führen (1966: 133-34, 159-163). Dies macht unter anderem die Beschaffung und Verarbeitung von Informationen notwendig, was den Prozess für Interessierte öffnet, die mögliche Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen suchen und damit nach Ellweins Definition zu „Mitregierenden“ werden:

„Es regiert, wer in der Komplexität des Willensbildungsprozesses seine Vorstellungen durchsetzen kann. Die Verfassung legt einigen Personen das Regieren mithin besonders nahe; sie kann funktional betrachtet, andere aber nicht daran hindern, mindestens mitzuregieren. Zur politischen Realanalyse gehört die Kenntnis der Mitregierer.“ (1966: 150)

7 Dass Akteure und Institutionen in vielfältigen Wechselverhältnissen zueinander stehen, und Institutionen sowohl handlungsermöglichende als auch -beschränkende Wirkungen für Akteure entfalten, muss kaum noch eigens betont werden; siehe nur Beyme (1991), Mayntz/Scharpf (1995b) und Windhoff-Héritier (1991).

In jüngerer Zeit ist mit dem Aufkommen des „*Governance*“-Begriffs genau jener Beobachtung, dass das Herbeiführen von Entscheidungen de facto keine exklusive Domäne der verfassungsmäßigen Gewalten ist (wohl nie gewesen ist), begrifflich Rechnung getragen worden: *Governance* bezeichnet die vielfältigen horizontalen Regelungsformen, wie Verhandlungssysteme und Netzwerke, in denen gesellschaftliche und staatliche Akteure miteinander interagieren, um Entscheidungen in den idealtypischen Kommunikationsmodi Verhandeln und Argumentieren vorzubereiten und auch kooperativ zu implementieren. Diese *Governance*-Formen bestehen neben den als ‚klassisch‘ erachteten hierarchischen politischen Steuerungsformen (*Government*), die für die infrastrukturelle Abstützung von Verhandlungssystemen und Netzwerken und für die Überführung von deren Ergebnissen in die institutionalisierten, sichtbaren Politikarenen sorgen (Kooiman 1993, 2002; Mayntz/Scharpf 1995). Beide, *Government* und *Governance*, sind Formen des Regierens, die sich jedoch hinsichtlich der in ihnen auffindbaren Akteurskonstellationen, Koordinationsmechanismen und Handlungsressourcen unterscheiden und noch nichts darüber aussagen, ob dieses Regieren auch als legitim anzuerkennen ist.

Diese vorherrschende funktionale Bestimmung von Regieren, die in einem ersten Schritt lediglich zur Identifizierung der zahlreichen am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure und Institutionen und deren Wechselwirkungen aufeinander führt, wirft in einem zweiten Schritt sodann immer auch das Problem der Auszeichnung *legitimen* Regierens in der Demokratie auf: Wer ist nicht nur in der Lage, zu steuern und autoritativ Werte zuzuteilen, sondern wer *darf* dies legitimerweise auch? Diese Frage sollte man gerade bei der Analyse eines informellen, in der Regel eher positiv bewerteten Verfahrens wie Mediation nicht außer Acht lassen. Die schleichende Vermehrung von Policy-Arenen, die durch Mediations- oder andere Beteiligungsverfahren noch gefördert wird, beschreibt eine faktische Entwicklung hin zu einer immer stärkeren, zum Teil unregulierten Partizipation unterschiedlichster Akteure am zunehmend komplexer und informeller werdenden politischen Prozess (vgl. Greven 2004). Durch diese Veränderungen gerät aber auch die Realitätsangemessenheit ‚traditionalistischer‘, an verfassungsmäßige Gewalten rückgebundener Konzeptionen von Legitimität in Zweifel, da nach dieser Vorstellung Legitimität ausschließlich durch die rechtsstaatlichen Institutionen gestiftet werden kann und all’ die zahlreichen informellen Politikarenen *per definitionem* Formen illegitimen Regierens darstellen.⁸

Es ist deutlich, dass zwischen den normativen Ansprüchen des demokratischen Rechtsstaates und den faktischen Verlagerungen von Entscheidungen in

⁸ Vgl. zu den Legitimationsproblemen des „paktierenden Staats“ sehr kritisch Grimm (1994: 661-673).

nicht-konstitutionalisierte Prozeduren eine Kluft besteht, die in Zukunft eher größer als kleiner zu werden droht und die noch immer nicht in hinreichendem Maße Gegenstand des politischen Diskurses geworden ist. Das gegenwärtig vor diesem Hintergrund weiter Terrain gewinnende Angebot der „Output-Legitimität“, das der Qualität der Politikergebnisse Vorrang einräumt vor der Frage der legitimen Zuteilung von Partizipationschancen und der demokratischen Repräsentation, beinhaltet seinerseits ebenfalls nur unzureichende Lösungen für die normativen, aus der Komplexität des Regierens erwachsenden Herausforderungen demokratischer Politik: dass sie nämlich immer noch Organisationsform und Resultat der Selbstbestimmung der Bürger sein sollte.

Die vorliegende Untersuchung stößt bei der Beantwortung ihrer Leitfrage demnach an wunde Punkte normativer Grundsatzdebatten der Politikwissenschaft. Hier wird die Position vertreten, dass sich informelle Verfahren – auch wenn sie in der Gestalt diskursiver Beteiligungsverfahren auftreten – nicht aus sich selbst heraus legitimieren können, sondern in einen breiteren Prozess der Legitimationsbeschaffung eingebettet bleiben müssen. D.h. dass sie sich in der kritischen Prüfung durch eine allgemeine Öffentlichkeit und die traditionellen politischen Kerninstitutionen erst zu bewähren haben.⁹

1.3 Regieren mit der Mediation

Die folgende steuerungstheoretisch grundierte Analyse des Entscheidungsprozesses zum Ausbau des Frankfurter Flughafens fokussiert die Rolle des Mediationsverfahrens in diesem Prozess. In der Entfaltung der empirischen Teile der Studie sollen im Rahmen der Leitfragestellung zwei gleichsam ‚strukturalistische‘ Thesen plausibel gemacht werden, die zwar aus der Analyse des speziellen Frankfurter Falls gewonnen wurden, die aber prinzipiell auch auf andere informelle Beteiligungsverfahren anwendbar sein sollten und in zukünftigen Fallstudien auf ihre Verallgemeinerbarkeit hin überprüft werden könnten:

(1) Durch die an sich *kooperative* Politikform „Mediation“ *entstehen* neue, strukturell bedingte *Konflikte* an den Schnittstellen mit den herkömmlichen Prozeduren der Konfliktregelung.

(2) Mediationsverfahren tragen maßgeblich zur frühzeitigen Entstehung von Öffentlichkeit/en und damit verbunden zur Politisierung und zur Rationalisierung von Entscheidungsprozessen bei.

⁹ Siehe dazu meinen Vorschlag zu der Legitimitätsbewahrung von Mediationsverfahren im breiteren Zusammenhang des politischen Entscheidungsprozesses in Kapitel III.6.2.

In der folgenden Untersuchung stehen institutionelle (polity-) und prozessuale (politics-) Dimensionen von Politik im Mittelpunkt. Dies beinhaltet zum einen, die Beziehungen zwischen den etablierten Kerninstitutionen Landesregierung, Landesparlament, Verwaltungsbehörden und dem durch „Institutionenpolitik“ (und nicht etwa durch Forderungen nach Selbstorganisation von Seiten der Betroffenen) zustande gekommenen Mediationsverfahren in den Blick zu nehmen: in einer Perspektive des „Arenenwechsels“ sollen die Rückkopplungseffekte und Verselbständigungstendenzen zwischen diesen Institutionen und Verfahren („Politikarenen“) freigelegt werden. Zum anderen ist besonders breiter Raum dem politics-Aspekt einzuräumen, also den Konflikt- und Konsensbildungsstrategien der beteiligten Akteursgruppen, und wie diese durch die Mediation begrenzt oder erst eröffnet werden.¹⁰

2. Perspektivenwechsel: Zur Kontextanalyse eines ‚alternativen Konfliktregelungsverfahrens‘

Mediationsverfahren werden mit zahlreichen Erwartungen und Hoffnungen verknüpft, die sie als informelle Alternative zu herkömmlichen institutionalisierten Konfliktregelungsmechanismen wie Gerichts- oder Schiedsverfahren überhaupt erst ins Gespräch gebracht haben. Diese Erwartungen sind nur bedingt empirisch gedeckt, beeinflussen dennoch erheblich die politischen Diskurse über reale Verfahren, wie am Fall der Frankfurter Mediation gut zu zeigen ist. Wegen dieser Bedeutung der Mediationsliteratur für das Verständnis der in der vorliegenden Studie untersuchten weiteren politischen Prozesse werden diese Arbeiten im dritten Kapitel noch ausführlich dargestellt und erörtert. Daher sollen hier einige kürzere, eher allgemein gehaltene Bemerkungen genügen, um die eigene Fallstudie darin zu verorten.

Sowohl der etablierteren US-amerikanischen als auch der jüngeren deutschen Literatur zu Mediationsverfahren mangelt es an Detailstudien unabhängiger Forscher; es dominieren Kurzanalysen, Berichte oder Beschreibungen von beteiligten Mediatoren über die Verfahren.¹¹ Zudem konzentriert sich die Litera-

10 Die Leitfrage, wie mit dem Mediationsverfahren regiert wird, legt insgesamt zwar eine „Sicht von oben“ nahe und lässt zunächst einen Rückfall in die heute kritisch betrachtete „Gesetzgeberperspektive“ der früheren Policy-Forschung vermuten (vgl. Héritier 1993a; Mayntz 1997a). Da jedoch, wie von Ellwein (1966: 150) unterstrichen, viele mitzuregieren versuchen und einigen dies auch gelingt, macht eine solche Regierensperspektive keineswegs blind für die Sicht „von unten“ (vgl. Peters 1993).

11 Beiträge von Mediatoren, Moderatoren und ähnlichen Prozessbegleitern z.B. in Beck u.a. (1999), Claus/Wiedemann (1994), Feindt u.a. (1996), Förderverein Umweltmediation (1999), Holzin-

tur vorwiegend auf die internen Vorgänge der Verfahren, also auf Kommunikationsverhältnisse und Verhandlungsstrategien, psychologische Prozesse, Möglichkeiten der Ergebnisfindung unter Konfliktparteien, die Rolle des Mediators und ähnliche Aspekte.

Neben dieser praxis- und problemlösungsorientierten Mediationsliteratur im engeren Sinne gibt es im Bereich der deutschen Sozialwissenschaft auch eine beachtliche Anzahl von Arbeiten, die von der Diskurstheorie und der Idee der Verfahrensrationalität durchdrungen sind und häufig Rückbezüge zur aktuellen Staats- und Demokratietheorie suchen. Der elaborierte theoretische Rahmen politikwissenschaftlicher Beschäftigung mit Mediation in Deutschland unterscheidet sich deutlich von der Rezeptionsweise der Verwaltungsjuristen, die zunächst als erste die amerikanische Idee der Mediation für deutsche Verhältnisse fruchtbar zu machen suchten,¹² sowie von den mittlerweile auch hier zahlreicher existierenden Praxisratgebern vor allem für Mediation im privaten Bereich. Wichtige Impulse der politikwissenschaftlichen Diskussion über Mediation und ähnliche Verfahren sind den Sozialwissenschaftlern des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB), der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg¹³ und der Evangelischen Akademie Loccum zu verdanken: Sie führten in den neunziger Jahren einige solcher Verfahren in der Praxis durch und intensivierten durch ihre Begleitforschung zugleich auch die wissenschaftliche Debatte.¹⁴

Das WZB, das die detaillierteste und differenzierteste Forschung in diesem Bereich hervorgebracht hat, wollte bei der Initiierung eines partizipativen Technikfolgenabschätzungsverfahrens (TA) und eines Mediationsverfahrens vor allem deren möglichen Beitrag zu Normbildungsprozessen im Umweltbereich untersuchen, d.h. Rationalisierungsgewinne, Verständigungspotenziale und Lernprozesse *innerhalb* solcher Verfahren beobachten. Die Anfangsvermutung war, dass diskursive Verfahren einen „Sog zur Dezentrierung und Intellektualisierung“ ausüben (Daele 1991: 23): Positionen der einzelnen Beteiligten würden demnach im Verfahren „dezentriert“; sie wären sozusagen nicht

ger/Weidner (1996), Köberle (1997), Rehmann-Sutter u.a. (1998), Renn u.a. (1995), Zilleßen u.a. (1993) und Zilleßen (1998).

12 Siehe Passavant (1987), Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (1990a, 1990b), Holznagel (1990); siehe dazu ausführlich Kapitel II.4.

13 Die 1992 eingerichtete Akademie wurde zum Dezember 2003 von der baden-württembergischen Landesregierung geschlossen.

14 Für das an der Idee der Verfahrensrationalität orientierte WZB siehe stellvertretend Daele (1991, 1996b, 2001b), Daele/Neidhardt (1996), Daele u.a. (1996) und Döbert (1996b, 1997a, 1997b). Für deutlich Habermas-inspirierte Arbeiten an der TA-Akademie siehe stellvertretend Renn/Oppermann (1995, 1998), Renn/Webler (1996, 1997), Wachlin/Renn (1999) und insbesondere Renn u.a. (1995). Für die Akademie Loccum siehe Calließ/Striegnitz (1991), Dally u.a. (1995) und Vögele (1998).

mehr persönliches Eigentum, sondern gehörten eher dem Verfahren, in welchem sie „zunehmend kognitiv objektiviert und normativ relativiert“ würden (Daele 1991: 22). Des Weiteren intellektualisierten diskursive Verfahren eingebrachte Motive und Interessen der Einzelnen, indem die Beteiligten genötigt würden, die Perspektiven der anderen wenigstens hypothetisch zu übernehmen, Begründungen für unterschiedliche Positionen zu vergleichen und dadurch auch die eigene Position stärker zu reflektieren (Daele 1991: 22).

Diese theoretisch gestimmten Erwartungen machen einerseits klar, warum die Konzentration der Forschung auf die *internen* Vorgänge der Verfahren attraktiv ist, andererseits unterstreichen sie auch ein vorherrschendes Missverständnis bezüglich Mediation: Mediationsverfahren werden zu häufig umstandslos in die Familie der *Diskursverfahren* eingruppiert¹⁵ – sie können gegenüber diesen normativen Zumutungen aber eigentlich nur abfallen, weil sie vorwiegend *Verhandlungsverfahren* sind.¹⁶ Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich (Umweltmediation) sind in der Regel eng an eine wissenschaftliche Begleitung und an Expertisen gebunden. Daher wird oft lange Zeit erst einmal erörtert, was überhaupt der Fall ist, wie man vorgehen soll, welche Gutachten zu vergeben sind, was mit den eingegangenen Expertisen zu tun ist usw. (Holzinger 1995b; Wiedemann/Nothdurft 1997: 183) – dies ist weder rein machtbasiertes, positionorientiertes Verhandeln, noch erfordert dies unbedingt schon diskursive Einstellungen bei den Beteiligten. Diskursverfahren zielen dagegen stärker auf die kognitiven Voraussetzungen von Konflikten, hier steht die Einigung über Deutungs-, Interpretations- und Bewertungsdivergenzen im Vordergrund, die auf dem Weg der rationalen Klärung und Überprüfung von Aussagen erreicht werden soll (Bechmann 1997: 158; Daele 2001b: 7-17).

Vor dem Hintergrund dieses dominanten Forschungsinteresses an verfahrensinternen Prozessen aller Art möchte ich bewusst eine andere, noch kaum

15 So z.B. bei Dahinden (2000: 79), Dryzek (1990: 44), Eder (1999: 34), Minsch u.a. (1998: 133), Köberle u.a. (1997) und Schmalz-Bruns (1995: 259); anders aber z.B. bei Bechmann (1997: 158-160) sowie in Feindts (2001a) umfassender Studie zu Diskurs- und Verhandlungsverfahren. – Der Begriff ‚diskursiv‘ sollte hier m.E. höchstens in evaluativer Absicht (in Form einer regulativen Idee auch für Mediation) verwendet werden, denn zur Bewahrung des normativ-kritischen Gehalts des Begriffs sollte dieser für die Auszeichnung nur solcher politischen Praktiken reserviert bleiben, die den hohen Ansprüchen von Diskursivität auch auf den zweiten Blick genügen können. Vgl. kritisch zum Begriff des ‚Diskurses‘ bei ‚diskursiver Technikfolgenabschätzung‘ auch Saretzki (1999: 644-646).

16 Dies ist nicht im Sinne eines ‚harten‘ Verhandeln (*bargaining*) zu verstehen, sondern eines ‚negotiate‘, d.h. eines ‚weicheren‘ Kommunikationsmodus. Der populär gewordenen Unterscheidung *bargaining* versus *arguing* von Jon Elster (vgl. weiterführend Saretzki 1995, 1996a) fehlt mindestens ein Zwischenmodus.

gesuchte Perspektive auf Mediation einnehmen: eine *kontextualisierende*.¹⁷ Dabei sind all' die angesprochenen internen Probleme – wie diskursiv oder nicht-diskursiv die Verfahren wirklich sind, welche Lern- und Machtprozesse in ihnen auftreten – vernachlässigenswert. Detailliert analysiert wird dagegen, wie das Verfahren politisch überhaupt erst in die Welt kommt, wie es sich in seine politische Umwelt einfügt, wie es und diese politische Umwelt wechselseitig aufeinander reagieren (gewissermaßen: Umweltmediation in der Mediationsumwelt), welche Strukturierungseffekte längerfristig von ihm ausgehen, welche Ressourcen es für den politischen Prozess bereitstellt.

Der Erkenntnisgewinn einer Kontextanalyse eines „alternativen Konfliktregelungsverfahrens“ liegt in der Beobachtung der *Erzeugung* von Konflikten zwischen Vertretern der institutionalisierten Politik und gesellschaftlichen Akteuren, wie sie an den Schnittstellen des informellen Verfahrens mit den herkömmlichen parlamentarisch-administrativen Konfliktregelungsmechanismen offenbar werden. Solche Brennpunkte entstehen zum einen um die Einsetzung des Mediationsverfahrens und zum zweiten um die Einspeisung seiner Ergebnisse in die schon institutionalisierten Kanäle der Entscheidungsprozedur. An diesen Punkten kristallisieren die unterschiedlichen Autonomieerwartungen, Geltungs- und Gestaltungsansprüche staatlicher und gesellschaftlicher Akteure: Deren divergierende Wünsche hinsichtlich Struktur, Bedeutung und Funktion des Verfahrens müssen entweder in langwierigen Verhandlungen miteinander in Einklang gebracht oder im eher dezisionistischen Stil einseitig aufgelöst werden – auf jeden Fall muss gerade hier „regiert“ werden. Mediation wird in dieser Studie nicht primär als „Sozialtechnik“ aufgefasst, die sie als Methode zur Vermittlung zwischen Konfliktparteien zunächst einmal ist, sondern als „*Regierungstechnik*“, als Instrument des Regierens.

Da man in Deutschland mit Mediation oder mediationsähnlichen Verfahren noch nicht viele praktische Erfahrungen gesammelt hat, soll die vorliegende Untersuchung zum besseren Verständnis der komplexen Wirkungen dieser aufwändigen Verfahren im politischen Prozess beitragen. Die Einzelfallanalyse dient der Exploration einer bislang vernachlässigten Forschungsperspektive und der Gewinnung von potenziell verallgemeinerungsfähigen Hypothesen (siehe oben 1.3). Diese müssten anhand vergleichbarer Verfahren überprüft werden, um feststellen zu können, inwieweit sie tatsächlich generalisierbar sind. Es ist denkbar, dass solche Kontextanalysen von Mediationsverfahren in Zukunft im Rahmen der lokalen Politikforschung häufiger unternommen werden, da diese jüngst – insbesondere durch die „Lokale Agenda 21“-Prozesse – größeres Interesse am

17 Einige Aspekte einer solchen Analyse sind bei Weidner (1995) angerissen, ausführlicher bei Feindt (2001a).

politischen Stellenwert der vielfältigen Varianten kooperativer Beteiligungsverfahren entwickelt hat.¹⁸

3. Grundlagen und Aufbau der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung lässt sich sowohl als Beitrag zur Mediationsforschung lesen als auch als steuerungstheoretisch informierte Prozessanalyse, die einen durch ein Mediationsverfahren stark strukturierten Entscheidungsprozess unter institutionellen, prozessualen und demokratietheoretischen Aspekten rekonstruiert. Theoretisch schließt die Arbeit an staats- und demokratietheoretische Debatten der letzten Jahrzehnte an, indem sie sich im Diskurs zum „kooperativen Staat“, zu politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregelung sowie im Themenfeld Modernisierung der Demokratie verortet (siehe ausführlich dazu Kapitel II.1 und II.2).

Der Untersuchungszeitraum der Fallstudie erstreckt sich von Herbst 1997 bis Herbst 2001: Zu Beginn steht das ‚Spiegel‘-Interview des Lufthansa-Vorstandsvorsitzenden, in dem dieser eine neue Start- und Landebahn für den Frankfurter Flughafen forderte und damit den neuerlichen Flughafen-Konflikt auslöste. Die ‚politische‘ Phase des sich anschließenden Entscheidungsprozesses endete (vorläufig) mit dem Anlaufen des Raumordnungsverfahrens im Herbst 2001; dadurch wurde eine ‚technisch-juristische‘ Phase eingeläutet, die bis heute andauert. Zwischen Ausbau-Forderung und Beginn der Genehmigungsverfahren lagen also vier Jahre, in denen maßgeblich die Existenz des Mediationsverfahrens dazu beitrug, den sonst bei solchen Infrastruktur-Projekten üblichen intransparenten Absprachenprozess zwischen Verwaltung und Projektträger – auch als „informales Verwaltungshandeln“ bekannt (Dreier 1993) – zu ‚veröffentlichen‘ und zu politisieren (vgl. Roth 1997: 434; Suhr 1990: 118).

Die Frankfurter Mediation (hier im Sinne des gesamten Entstehungs-, Durchführungs- und Folgeprozesses verstanden) ist ein attraktiver Forschungsgegenstand, weil sie anders als bisherige ‚kleine‘ Verfahren ähnlicher Art viel beachtet wurde, in Politik und Wissenschaft stark umstritten war sowie durch reichhaltiges Datenmaterial sehr gut dokumentiert ist. Aus diesem Grund wurde die Dokumentenanalyse als die dominante Forschungsmethode (neben Interviews und teilnehmender Beobachtung) für die vorliegende Arbeit gewählt. Neben den Dokumenten, die die Mediationsgruppe selbst herausgebracht hat (Pressemitteilungen, Zwischenberichte, Endbericht, Internetauftritt, Dokumentationen), existiert eine umfangreiche Presseberichterstattung von Frankfurter Allge-

18 Siehe verschiedene Beiträge in Bogumil (2002), Haus (2002) und Heinelt/Mühlich (2000) sowie Feindt (2001b), Roth (1997), Schridde (1997) und Selle (1997).

meine Zeitung, Frankfurter Rundschau und einer Reihe von Lokalzeitungen, die alle nahezu unermüdlich über die Flughafenfrage berichteten. Vereinzelt gab es auch in anderen überregionalen Zeitungen und Zeitschriften Berichte (Süddeutsche Zeitung, ZEIT, Spiegel und Handelsblatt). Darüber hinaus konnten beim Hessischen Rundfunk auch Ton- und Bildmitschnitte von diversen Film- und Radiosendungen zum Thema genutzt werden. Die Protestöffentlichkeit, getragen von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden, ist durch Stellungnahmen, Pressemitteilungen, Info-Broschüren, Internetauftritte u.ä. ebenfalls sehr gut dokumentiert. Nicht zuletzt haben Landesparlament, die Parteien und die Landesregierung zahlreiche Primärquellen produziert: Stellungnahmen, Positionspapiere, Pressemitteilungen und insbesondere die sehr ertragreichen Protokolle der Parlamentsdebatten zur Mediation. Da im Folgenden auch das im Juni 2000 eingesetzte Nachfolgegremium „Regionales Dialogforum“ (RDF) zumindest in seiner Entstehungsphase behandelt wird, wurden auch hierzu die entsprechenden Primärquellen und Presseberichte ausgewertet.

Zur Exploration des Forschungsfeldes wurden in der Rhein-Main-Region zweiundzwanzig leitfadengestützte Hintergrundgespräche und Experteninterviews mit Vertretern unterschiedlicher Akteursgruppen geführt.¹⁹ Es muss betont werden, dass die Untersuchung erst zu einem Zeitpunkt beginnen konnte, als das Mediationsverfahren schon weit fortgeschritten war und alle Interviews daher erst nach Abschluss des Verfahrens stattfanden. Die Gesprächspartner erhielten die Zusicherung, nicht zitiert zu werden. Aus der Gruppe der am Mediationsverfahren selbst Beteiligten wurden folgende Personen interviewt: Kommunalpolitiker unterschiedlicher Parteien, ein Vertreter eines Landesministeriums, ein Mediator und ein Vertreter der wissenschaftlichen Begleitung; des Weiteren befragt wurden der Vorsitzende des Regionalen Dialogforums, Abgeordnete aller vier Landtagsparteien, Mitarbeiter der Staatskanzlei, Vertreter der Bürgerinitiativen und eines Umweltverbandes. Darüber hinaus hatte ich Gelegenheit zur teilnehmenden Beobachtung einiger Veranstaltungen im Rahmen der Mediation²⁰ (Hearings, Multiplikatorenveranstaltung) und einiger Bürgerversammlungen mit Mitgliedern der Mediationsgruppe, bei denen die Ergebnisse der Mediation öffentlich diskutiert wurden.

19 Siehe zur Problematik von Experteninterviews, Informationsgesprächen und den vielfältigen Herausforderungen im Feld Abels/Behrens (1998), Meuser/Nagel (1991) und Schmid (1995).

20 Ausdrücklich nicht mehr zugelassen wurde ich zur Beobachtung der Sitzungen der Mediationsgruppe selbst – mit der Begründung, dass ich damit „zuviel Öffentlichkeit“ konstituiert hätte und die Beteiligten so bloß zu Fensterreden animiert würden. Die teilnehmende Beobachtung wurde zu Beginn des Verfahrens lediglich zwei Forschern der Universität Frankfurt gewährt, siehe Troost (2001).

Aufbau der Untersuchung

Die Studie gliedert sich im Folgenden in sieben Kapitel: Im *zweiten Kapitel* sind die makro- und mikrotheoretischen Perspektiven auf Mediation zu behandeln, wie sie sich in den Teildisziplinen Staatstheorie, Demokratietheorie und Verwaltungswissenschaft auffinden lassen. Ein Exkurs zu Beteiligungsverfahren befasst sich kurz mit einer Auswahl an Verfahrensvarianten, die häufig im Umfeld der Mediation aufgelistet werden.

Das *dritte Kapitel* widmet sich ausschließlich der Mediationsfachliteratur, weil diese auf einige wichtige Probleme hinweist, die sich auch im hier untersuchten Fall zeigen – und weil die in ihr formulierten Erwartungen, Erfahrungen und Assoziationen auch in realen politischen Diskursen über Mediation wirksam sind. Das Kapitel dient dem besseren Verständnis der nachfolgenden Erörterung, was eine Landesregierung an (umstrittenen) Bedeutungsgehalten aufruft, wenn sie sich für das Instrument der ‚Mediation‘ entscheidet. Im letzten Abschnitt des dritten Kapitels versuche ich statt der üblichen verfahrensbezogenen Evaluation von Mediation, die sich in den Urteilen ‚erfolgreich‘ oder ‚gescheitert‘ niederschlägt, entsprechend meiner Kontextanalyse auch eine breitere Evaluationsfrage einzuführen: ob es sich insgesamt um einen Prozess legitimen Regierens handelt, in dem das Mediationsverfahren selbst nur ein (kritisches) Element bildet.

Im *vierten Kapitel* wird an die zentrale Legitimationsfigur für die Initiierung der Frankfurter Mediation erinnert, die gewaltsame Durchsetzung der Startbahn West zu Beginn der achtziger Jahre. Bei der zeitgeschichtlichen Darstellung der wichtigsten Ereignisse ist vor allem auf die Dominanz von Macht- und Gewalt handeln und den konfrontativen Politikmodus abzuheben. Dieser Politikmodus wird in der kollektiven Erinnerung der Rhein-Main-Region nach wie vor präsent gehalten; er kontrastiert stark mit den heutigen Politikmustern, die auf Kooperation, Dialog und Vertrauen abzielen.

Kapitel fünf bis sieben umfassen die empirische Untersuchung und sind chronologisch angeordnet. Das *fünfte Kapitel* analysiert die erste Schnittstellenproblematik: die Problemdefinition, die Einsetzung und die umstrittene Anfangsphase der Mediation, in der sich der erste Konflikt zwischen Vertretern der Landespolitik und gesellschaftlichen Akteuren deutlich abzeichnet. Hier zeigt sich die Unvereinbarkeit zwischen dem Wunsch nach relativ autonomer Gestaltung vor allem durch Protestakteure und der Intention der starken Steuerung durch die Landespolitik – erkennbar wird an diesem Punkt zum ersten Mal die Länge des „Schattens der Hierarchie“.

Das *sechste Kapitel* befasst sich mit der eher technischen Seite des Mediationsverfahrens, d.h. mit seiner Struktur und Arbeitsweise sowie den erarbeiteten Inhalten. Die Mediationsgruppe hat – was durchaus nicht selbstverständlich ist –

unter großem Zeitdruck schließlich ein Ergebnis erarbeitet, das aus fünf miteinander verknüpften Empfehlungen besteht („Mediationspaket“): Optimierung des vorhandenen Bahnsystems, Kapazitätserweiterung durch Ausbau, Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt und Einrichtung des Regionalen Dialogforums.

Das *siebte Kapitel* untersucht die zweite Schnittstellenproblematik, die nach Beendigung des Mediationsverfahrens entsteht: die Reaktionen der Öffentlichkeit/en auf das Mediationspaket und der Umgang der institutionalisierten Politik mit den Ergebnissen eines *informellen* Verfahrens. Hier tauchen heikle Fragen der Bindungswirkung solcher unklar legitimierter Verfahren auf, die in Konflikt mit den formellen, nicht-suspendierbaren Entscheidungsprozeduren stehen. Einerseits müssen sich die staatlichen Genehmigungsbehörden auf ihre unabhängige Abwägungskompetenz berufen, andererseits können sie die öffentlich intensiv diskutierten Ergebnisse eines aufwändigen, von der Landesregierung eingesetzten Verfahrens auch nicht geradewegs ignorieren – zumal das „Mediationspaket“ von den politischen Parteien (mit Ausnahme der Grünen) offiziell zur Grundlage ihrer Politik erklärt worden ist. Rückblickend ist hier das ‚Zauberlehrlingssyndrom‘ zu beobachten: Die rot-grüne Landesregierung unter Ministerpräsident Eichel hatte mit der Initiierung des Mediationsverfahrens Geister gerufen, die auch ihre Nachfolger so schnell nicht wieder loswurden. Dies zeigte sich zum einen in den außerordentlichen Strukturierungs- und Formierungsleistungen, die das Verfahren für die Debatten in Öffentlichkeit, Landesparteien und Parlament erbracht hat; zum anderen auch in der Einsetzung des Nachfolgegremiums „Regionales Dialogforum“ (RDF), an dem sich fast alle Mitglieder der Mediation und noch weitere neue Akteure beteiligen. Die Mediationsgruppe brachte diese Idee der Gründung des Dialogforums selbst vor und demonstrierte damit ihren Anspruch auf „Gehört-werden-Wollen“. Die CDU-FDP-Landesregierung setzte die Idee relativ zügig um.

Das *achte Kapitel* behandelt zunächst die Wirkungen des Mediationsverfahrens, die in frühzeitiger Politisierung, der ‚Rationalisierung‘ der öffentlichen Debatte und der Institutionalisierung von Akteursbeziehungen zu sehen sind. Anschließend wird anhand der am Ende des dritten Kapitels vorgeschlagenen Legitimationsanforderungen beurteilt, ob es sich bei dem untersuchten Fall um einen Prozess legitimen Regierens handelt. Da Mediationsverfahren in der hier gewählten Perspektive als Instrumente ‚weicher‘ politischer Steuerung aufgefasst werden, sind zuletzt über den Fall hinausgehend Probleme, Paradoxien und Dilemmata des Regierens mit den weichen Steuerungsmedien Leitideen, Wissen und Vertrauen zu erörtern. Diese Betrachtung wird zeigen, dass die Frankfurter „Mediation“ nicht nur als Regierungstechnik verstanden werden sollte, sondern dass sie zahlreiche, vorher schwer kalkulierbare Wirkungen erzeugt hat, die differenziert beurteilt werden müssen.

VII Das Schnittstellenproblem II: Bindungswirkungen eines informellen Verfahrens

1. Reaktionen der Akteure auf das Mediationsergebnis

1.1 Herstellung von Öffentlichkeit/en

Die politischen Parteien hatten schon im Laufe des Mediationsverfahrens angekündigt, dass zunächst die allgemeine Öffentlichkeit ausreichend Gelegenheit erhalten sollte, das Mediationsergebnis zu diskutieren und sich eine Meinung zu bilden. Erst danach sollte gewissermaßen die ‚Stunde des Parlaments‘ schlagen, das sich dann ebenfalls ausführlich, auch mithilfe einer Anhörung, mit dem Ergebnis auseinandersetzen sollte. Von einer vorbehaltlosen Annahme des Votums der Mediation war nie die Rede. Vor Abschluss des Verfahrens hatten sich Politiker auch keine besonderen Gedanken dazu gemacht, wie eine durchdachte Strategie des Umgangs mit den Ergebnissen des informellen Verfahrens aussehen könnte. Diese Unverbindlichkeit war von den Umweltverbänden und Bürgerinitiativen ebenso beharrlich wie erfolglos kritisiert worden.

Dass allerdings von einem ‚guten Ergebnis‘ faktische Bindungswirkungen ausgehen würden und die Landespolitik die Arbeit eines so aufwändigen Verfahrens nicht einfach ignorieren konnte, war zu erwarten.³²⁶ Insofern war nun wichtig zu sehen, zu welchen Bewertungen des Ergebnisses die unterschiedlichen Öffentlichkeiten kommen und wessen Bewertung sich die Parteien schließlich zu Eigen machen würden. Der erste Schritt einer Verknüpfung des informellen Verfahrens mit den institutionalisierten Prozeduren der Entscheidungsfindung war demnach die gezielte Herstellung von Öffentlichkeit durch die im Rahmen einer Pressekonferenz erfolgte Übergabe des Endberichts an den Ministerpräsidenten.

326 Als ein „Gebot der Glaubwürdigkeit“ bezeichnete es kurz vor Schluss des Verfahrens z.B. der stellvertretende SPD-Landesvorsitzende Bökel, das Ergebnis zur Grundlage der Beratungen der hessischen SPD zu machen, auch wenn dieses Ergebnis den Ausbau vorsehe (FAZ 29.01.2000).

Allerdings war schon die Bewertungsphase des Verfahrens (ab Herbst 1999), wie oben angedeutet, von außen interessiert beobachtet worden, d.h. das Verfahren arbeitete nicht nur im ‚Schatten der Hierarchie‘, sondern auch im ‚Schatten der Öffentlichkeit‘. Seit dieser Zeit kam aus dem Verfahren heraus das zuvor nicht thematisierte Nachtflugverbot allmählich auf die öffentliche Agenda und die eintreffenden Gutachten zu Lärm und Arbeitsplätzen fanden große Beachtung in den Medien. Nimmt man den quantitativen Umfang der Presseberichterstattung als Maßstab, so war seit Herbst 1999 ein ganz deutliches Anwachsen des öffentlichen Interesses zu verzeichnen. Der Tenor war „mehr Jobs, mehr Lärm“ (eine durchaus treffende Verschlagwortung des politischen Abwägungsproblems). Gleichzeitig verstärkte die Protestöffentlichkeit ihre Aktivitäten und auch ihr widmeten die Printmedien viel Aufmerksamkeit.³²⁷ Seit Dezember, also kurz vor Abschluss des Verfahrens, stieg dann nicht nur ‚drinnen‘, sondern auch ‚draußen‘ die allgemeine Nervosität erheblich an und die öffentlichen Spekulationen über die letztendliche Lage der anvisierten Bahn(en) schossen ins Kraut. Nicht nur Bürgerinitiativen und Umweltverbände kündigten ihren Widerstand an, sondern auch die Kommunen machten mit der Vorbereitung ihrer ‚Verteidigungshaushalte‘ im Wortsinne Front gegen den erwarteten Ausbau.

Die am 1. Februar 2000 erfolgte öffentliche Übergabe des Endberichts durch die Mediatoren fand dann allerdings unter ganz besonderen politischen Rahmenbedingungen statt. Der Flughafenausbau war von der Landespolitik immer zur ‚zentralen Schicksalsfrage‘ der Rhein-Main-Region stilisiert worden, völlig überraschend war jetzt aber eine ganz andere Schicksalsfrage aufgetaucht: der bundesweite Kreise ziehende Spendenskandal der hessischen CDU, der nicht nur die gesamte Partei, sondern die CDU-FDP-Landesregierung wochenlang in eine tiefe Krise versetzte.³²⁸ So galt die Landes-CDU just in dem Augenblick, als der Endbericht an den Ministerpräsidenten übergeben wurde, vorläufig als politisch handlungsunfähig. Dass gerade jetzt jedoch „die Politik“³²⁹ gefordert war,

327 Berücksichtigt sind hier die in der Region verbreiteten regionalen wie überregionalen Tageszeitungen: FR und FAZ berichteten nahezu täglich, in abgeschwächter Form galt dies auch für die regionalen Zeitungen Wiesbadener Kurier, Frankfurter Neue Presse, Darmstädter bzw. Rüsselsheimer Echo, Mainspitze und Offenbach Post.

328 Führungsmitglieder der FDP auf Bundesebene versuchten wochenlang vergeblich, die stellvertretende Ministerpräsidentin Ruth Wagner zum Verlassen der Koalition mit der CDU zu bewegen. Es galt als gesichert, dass die CDU ihren Wahlkampf u.a. mit Schwarzgeldern finanziert hatte. Daraufhin legte die hessische SPD (erfolglos) Klage beim Wahlprüfungsgericht ein, da ihrer Meinung nach die letzte Landtagswahl unter sittenwidrigen Umständen abgehalten worden sei. Koch, der sich die in Hessen zum geflügelten Wort gewordene „brutalstmögliche Aufklärung“ auf die Fahnen geschrieben hatte, ging aus alledem nicht nur unbeschadet, sondern sogar bundespolitisch gestärkt hervor.

329 Es wäre eine eigene politologische Betrachtung zur politischen Semantik unserer Zeit wert, dass man außergewöhnlich häufig, ob als Selbstbeschreibung oder als Fremdbeschreibung, die

wurde immer wieder betont. Der Kommentar in der FAZ vom 01.02.2000 macht die Dimension deutlich:

„Somit wird der Politik überlassen, was im neuerlichen Flughafendrama – gerade mal 20 Jahre nach dem zermürbenden Kampf um die Startbahn West – der schwierigste Akt sein wird. Fraglos sind Regierung und Landtag die richtigen Adressaten hierfür. Kommunalbeamte, Wirtschaftsvertreter, Luftverkehrsexperten hingegen können in einem teilweise improvisiert zusammengewürfelten Gremium nicht die Verantwortung übernehmen für eine Entscheidung, die – so oder so – die Region verändern wird. (...) Die unmißverständliche Empfehlung (der Mediationsgruppe, A.G.), nicht da und dort ein wenig den vorhandenen Flughafen zu optimieren oder übertriebene Erwartungen in die Entlastungsfunktion der Eisenbahn zu setzen, sondern Wald abzuholzen, Beton zu gießen, neue Flugkorridore über Wohngebiete zu legen, ist gerade angesichts der Startbahn-West-Erinnerungen im Grunde eine Sensation.“

Die Mediatoren betonten bei der Vorstellung des Berichts, dass es aus ihrer Sicht nur Gewinner und keine Verlierer gebe, alle Beteiligten fänden bedeutende Teile ihrer Erwartungen im Abschlussbericht wieder. Während Frank Niethammer die ökonomische Bedeutung des Flughafens unterstrich, wertete Kurt Oeser die weit über bestehende gesetzliche Regelungen hinausgehenden Empfehlungen der Gruppe zu den Lärmobergrenzen als „außerordentlich zukunftsorientiert“ und für Deutschland „einmalig“. Das Nachtflugverbot müsse „umgehend realisiert“ werden, sobald sich die Landesregierung und der Landtag „unsere Empfehlungen zu Eigen machen“. Die Entscheidung sei in Form eines Pakets geschnürt worden und müsse als Paket verwirklicht werden, das Nachtflugverbot dürfe nicht erst nach dem Bau der neuen Bahn angegangen werden (FR 01.02.2000).

1.2 *Protestöffentlichkeit*

Die Protestöffentlichkeit konstituiert sich einerseits direkt in den vom Ausbau betroffenen Kommunen über Bürgerversammlungen, Demonstrationen, Unter-

Rede von „*der Politik*“ findet. Zum einen verstecken sich einzelne Politiker so hinter einem gesichts- und verantwortungslosen Kollektivakteur, zum anderen zieht sich „*Politik*“ in dieser Wahrnehmung immer noch allein in die politischen Kerninstitutionen zurück. Auch Protestakteure sprechen von „*der Politik*“, wenn sie Regierung oder Parteien meinen – ganz so, als seien sie als Demonstrationsteilnehmer oder Unterschriftensammler keine „*Politik*“. Auch im Vergleich zur Startbahn-West-Zeit lässt sich etwas anmerken: wo man heute von „*der Politik*“ spricht, dominierte damals noch die Rede vom „*Staat*“.

schriftensammlungen und ähnlichen Kommunikationen unter Anwesenden.³³⁰ Zum anderen räumten die regionalen und überregionalen Medien den Protestierenden größten Raum in der Berichterstattung ein und konnten so auch einem vorher weniger interessierten und nicht selbst betroffenen Publikum die Argumentationen und Bedenken der Gegner vermitteln. Überblickt man die seit Ende Januar 2000 noch einmal geradezu exponentiell angestiegene Berichterstattung der Printmedien, bekommt man den Eindruck, dass weite Teile der Öffentlichkeit skeptisch bis kritisch auf das Mediationsergebnis reagierten. Dieser Eindruck ergibt sich daraus, dass in den ersten zwei bis drei Monaten ganz überwiegend diejenigen den höchsten Aufmerksamkeitswert erlangten, die *unmittelbar* vom Ausbau *betroffen* sind, d.h. die Bürger und Politiker der Kommunen innerhalb eines 20-km-Radius rund um den Flughafen. Es ist jedoch eine wohlbekannte Tatsache, dass jenseits dieses Umkreises der Flughafen nur in seinen positiven Auswirkungen wahrgenommen und den Nöten der Anwohner keine besondere Beachtung geschenkt wird (vgl. Sack 2001c: 312-314). Nutznießerkreise und Negativbetroffenen-Kreise fallen hier wie bei anderen Risikostandortprojekten ganz erheblich auseinander und stellen politische Entscheidungsträger vor die Frage, wie viele Belastungen man Minderheiten zumuten darf, um Mehrheiten einen Vorteil zu verschaffen (vgl. Hunold/Young 1998).

Das Bündnis der Bürgerinitiativen, das im Februar 2000 bereits 42 Gruppen unter seinem Dach versammelte (heute sind es über 60), bezeichnete zusammen mit BUND, NABU und der IG Bau die „sog. Mediation“ erneut als „Etikettenschwindel zur Durchsetzung des Flughafenausbaus.“³³¹ Der BUND nannte das Ergebnis einen „unglaublichen Skandal“ (FR 02.02.2000). Die Umweltverbände fühlten sich in ihrer Entscheidung nachträglich bestätigt und monierten, dass sich im Endbericht gerade einmal drei Seiten mit dem Thema Wald, Klima und Landschaft befassen. Anstatt diese Tatsache auf ihr eigenes Fernbleiben von der Gruppe zurückzuführen, wollten sie darin den nachträglichen Beleg dafür sehen, im Vorhinein mit ihrer Einschätzung Recht gehabt zu haben, dass ihre Belange nicht ausreichend in die Mediation hätten eingebracht werden können (Freitagspanzeiger 17.02.2000; FAZ 19.02.2000). Bei den fehlenden Gutachten zu diesem Themenkomplex müsse dringend nachgearbeitet werden.

Was die Mediatoren als „win-win“-Lösung vorstellten, wurde wegen des allseitigen Protests in der öffentlichen Wahrnehmung zunächst stärker auf Lärm, Belastung und Ausbau reduziert. Diese verkürzte Wahrnehmung ist den Verfah-

330 Siehe zu den drei Strukturebenen von „Öffentlichkeit“ – einfache Interaktionen (Begegnungen), öffentliche Veranstaltungen und Massenmedienkommunikation – und ihrer je spezifischen Leistungsfähigkeit und Schwächen Gerhards/Neidhardt (1990: 19-26), generell die Beiträge in Neidhardt (1994).

331 In einer gemeinsamen Pressekonferenz und Presseerklärung vom 31.01.2000.

rensbeteiligten auch selbst zuzuschreiben, da sich die maßgeblichen Teilnehmer sofort (!) vom „einmütig“ getragenen Ergebnis distanzieren (siehe unten, 1.4). Die Flugwirtschaft stellte klar, dass es ein Nachtflugverbot mit ihr nicht geben werde und die Kommunalvertreter ließen schon lange wissen, dass sie den Ausbau juristisch bekämpfen würden. So entstand der Eindruck einer ziemlichen Kakophonie, vom viel beschworenen Konsens konnte sich niemand überzeugen – „win-win“ schien eine pure Wunschvorstellung der Mediatoren und der Landesregierung zu sein.

Nach der Präsentation des Ergebnisses kam es rund zwei Monate lang zu einer vergleichsweise starken Mobilisierung in den Kommunen. Bürgerversammlungen mit Teilnehmerzahlen zwischen einigen hundert und bis zu dreitausend fanden überall statt, Demonstrationen mit zum Teil einigen Tausend Teilnehmern ebenfalls (vgl. Sack 2001a).³³² Hervorzuheben ist, dass Betroffenheit keine Parteigrenzen kannte, sondern sich CDU- und FDP-Kommunalpolitiker ebenso gegen ‚ihre‘ Landesregierung stellten wie zuvor schon SPD-Politiker gegen die rot-grüne Regierung. In den Kommunen selbst gab es ebenfalls zahlreiche Kooperationen über Parteigrenzen hinweg. Eine Besonderheit dieser Mobilisierungsphase war, dass die Landespolitiker es den Mediationsmitgliedern selbst überließen, nicht nur über die Medien, sondern vor Ort um Zustimmung für das Ergebnis zu werben. So waren Mediatoren, Mitglieder der Gruppe, Mitarbeiter der wissenschaftlichen Begleitung und des IFOK wochenlang im Umland unterwegs, um das Ergebnis zu erklären und sich der Reaktion der Bürger zu stellen.³³³

Bei den Bürgern überwog die Sorge um eine noch stärkere Lärmbelastung und den Wertverlust ihrer Eigenheime, ihr generelles Misstrauen gegenüber allen Zusagen der FAG war in keiner Weise auszuräumen. Wie schon die Bürgerinitiativen seit Beginn der Mediation immer wieder betont hatten, erinnerten auch die Bürger in den Versammlungen an die vielen gebrochenen Versprechen und die schlechten Erfahrungen mit ihrem Nachbarn. Man war hier fest davon überzeugt, dass das Mediationspaket nur eine ‚Beruhigungspille‘ darstellen sollte; dass zwar Ausbau und Optimierung umgehend umgesetzt würden, das Nachtflugverbot jedoch nur eine leere Versprechung sei.

Das Nachtflugverbot war schon zu Zeiten der Startbahn West versprochen worden, eingeführt wurden dann lediglich ‚Nachtflugbeschränkungen‘, die faktisch aber zu keiner fühlbaren Beschränkung führen und z.B. *durchschnittlich* 95

332 In Neu-Isenburg und Kelsterbach kamen rund 1000, in Mörfelden-Walldorf 700, in Rüsselsheim 3000, in Raunheim 270 Bürger zu den Versammlungen. Verwirrung stiftete die Erklärung der drei Mediatoren zur Südbahn, die man als Vorentscheidung (miss)verstand.

333 Was Presseberichten zufolge für keinen der Verfahrensbeteiligten ein besonderes Vergnügen war.

Nachtflüge im Jahr 1998 nicht verhindert haben (vgl. FR 31.01.2000). Die FAG bedauert diese expansive Entwicklung der Nachtflüge zwar ausdrücklich, verweist aber darauf, dass immer mehr Flüge in die Nacht verlegt werden müssten, weil tagsüber die *Slots* schon alle vergeben seien. Wer also mehr Ruhe in der Nacht haben wolle, müsse mehr Flugbewegungen am Tage zulassen. Diese Position vertritt auch Ministerpräsident Koch, die betroffenen Bürger dagegen halten diese Argumentation für zynisch.

Es ist häufig von den Medien und den Betroffenen selbst notiert worden, dass der Protest heute im Vergleich zur Startbahn-West-Bewegung andere Träger und andere Mittel habe, insgesamt ‚reifer‘ geworden sei. Anstelle junger, eher links orientierter Protestaktivisten dominiert ein älteres bürgerliches Publikum, das zum Teil in Zusammenarbeit mit den Lokalpolitikern eigene Gutachten in Auftrag gibt, massenhaft Einwendungen für die Verwaltungsverfahren verfasst und die Vorbereitung juristischer Schritte in die Wege leitet. Da man sich anders als während der Proteste zur Startbahn an einem sehr frühen Zeitpunkt des gesamten Planungsprozesses befindet, gibt man sich zuversichtlich, dass die vielen Klagegemeinschaften Betroffener und die umfassende Sammlung von Argumenten diesmal zur Verhinderung des Bauprojekts führen.³³⁴

Der wichtigste Aspekt ist hierbei, dass sich die sonst eher nicht als Protestakteure klassifizierten *Bürgermeister* selbst „zur Speerspitze des Protests“ aufgeschwungen haben; die durchaus üppigen Ressourcen und die institutionalisierten Einflussmöglichkeiten der Kommunen können dem Protest vermutlich eine stärkere Schubkraft verleihen.³³⁵ Die Kontroverse wird nach Selbsteinschätzung der Gegner vor allem „in den Sälen, in den Medien und vor Gericht“ stattfinden. Der BUND sieht sein wichtigstes Handwerkszeug in „Information und Sachlichkeit“, als anerkannter Naturschutzverband könne man nicht wie die Bürgerinitiativen handeln und auf Emotionalität setzen.³³⁶ Aber auch die Bürgerinitiativen bauen nicht ausschließlich auf eine Mobilisierung durch Emotionalisierung, sondern versuchen sich daneben auch mit den vorgebrachten Argumenten und Gutachten

334 Oder mindestens zu einer prohibitiv teuren langen Bauverzögerung, siehe den Bericht der FAZ vom 03.02.2000 „Bauen in frühestens zehn Jahren“.

335 Siehe das Interview der FR mit dem BUND-Naturschutzreferenten Thomas Norgall vom 20.01.2000, den Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 27.02.2001 „Einst gab es Massendemonstrationen und Gewaltakte – heute protestieren die Erweiterungs-Gegner mit Werbekampagnen, Anwälten und Lärmgutachten“ sowie der Bericht in der ZEIT vom 23.05.2001 „Der Flughafen Frankfurt geht an die Börse – seine Gegner behindern den Ausbau“. Entgegen dieser Formulierung haben die Betroffenen übrigens stets betont, Gegner des *Ausbaus* zu sein, nicht aber des Flughafens generell, den man selber nutzt und der die Kommunen auch wohlhabend macht.

336 BUND-Sprecher Raiss, zitiert nach FAZ 03.02.2000. Für die Sacharbeit der Umweltverbände siehe deren mündliche und schriftliche Stellungnahmen zur Landtagsanhörung in Hessischer Landtag (2000c, 2000d) und BUND/NABU (2000).

kritisch auseinander zu setzen.³³⁷ Dazu hat das Mediationsverfahren den Protestakteuren (auch wenn sie es selten offen zugeben) die entscheidenden Hinweise und Daten geliefert.

Der schon Anfang der achtziger Jahre gegen die Startbahn West engagierte Bürgermeister von Mörfelden-Walldorf, Brehl, der jetzt in der Mediationsgruppe mitgearbeitet hatte, weist nachdrücklich auf den Nutzen der Mediation für die Gegner hin:

„Jetzt gibt es eine Menge nachlesbares Wissen, was in kommenden Verfahren und schon jetzt zur politischen Grundsatzentscheidung und in Diskussionen gut genutzt werden kann. Es muss jedoch auch die Bereitschaft vorhanden sein, das ‚vorliegende Wissen‘ zu nutzen. 1971 zum Planfeststellungsbeschluss und 1981 zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes in Berlin haben wir alle mit fast ‚leeren Händen‘ dagestanden, viel selbst erarbeitet, Gutachter auf Zuruf beauftragt. Die Ausgangssituation für die Kommunen und die betroffenen Menschen etwas zu erreichen, war seinerzeit ungünstiger und weniger strategisch durchdacht im Ansatz und den Handlungen.“ (Brehl 2000: 2)

Ohne die in der Mediation gewonnenen Fakten und Erkenntnisse über die bestehenden Belastungen würden die Befürworter eines Nachtflugverbots oder eines Ticketzuschlags für den Schallschutz „sofort abgeschmettert“ werden. Dem Mediationsergebnis könne sich die Politik nicht entziehen, aus dem Paketvorschlag komme „niemand so schnell heraus“ – es sei denn, die Vertreter der Flugwirtschaft erklärten nachträglich ihren Ausstieg aus der Mediationsgruppe (Brehl 2000: 2; FAZ 16.02.2000). Auch der Mediator Oeser verwies zu Recht immer wieder darauf, dass der Mediationsbericht den Gegnern eine hervorragende Argumentationsgrundlage biete und der Protest dadurch heute eine ganz andere Qualität bekomme (FR 15.03.2000).

1.3 Parlamentsöffentlichkeit

1.3.1 Debatten der Landtagsabgeordneten

Die Landtagsabgeordneten hatten sich unmittelbar nach Übergabe des Endberichts mit Ausnahme der Grünen uneingeschränkt positiv über das Ergebnis geäußert. CDU, SPD und FDP zeigten sich sehr beeindruckt von der guten Arbeit der Mediation. Auch die CDU räumte offen ein, dass das Verfahren, dem CDU und FDP anfänglich ablehnend gegenübergestanden hätten, ein „großer

³³⁷ So in BBI (2000) und in einigen der „BI-Infos“.

Erfolg“ sei. Die Zustimmung zum Ausbau sei jetzt auf eine breite Grundlage gestellt und werde von gründlich erarbeiteten Argumenten gestützt (FAZ 01.02.2000). Die FDP versprach „grenzenlose Transparenz“ für das kommende Verfahren, die Ergebnisse der Mediation müssten nun möglichst rasch, auch in Form einer Anhörung, in die parlamentarische Beratung einfließen. Die betroffenen Bewohner müssten anders als zur Zeit der Startbahn umfassend und ehrlich und in sämtlichen Details über die anstehenden Chancen und Belastungen durch den Flughafen informiert werden. Die Grünen bezeichneten die „so genannte Mediation“ als im Ergebnis gescheitert, da es keinen Konsens gebe und die Ausbaubefürworter vielmehr ihre Mehrheit dazu benutzt hätten, den Ausbau „durchzudrücken“. Die Grünen bemängelten, ebenso wie alle anderen Ausbaueegner auch, dass zu viele Gutachten noch nicht abschließend zu bewerten seien, zu viele Fragen offen und einige Daten auch „qualitativ minderwertig und erkennbar unvollständig“ seien (FAZ 01.02.2000).

Aber auch die Grünen räumten ein, dass die Mediation in Teilbereichen wichtige Aussagen enthalte und man gerade aus der Diskussion der Mediationsgruppe den Eindruck gewonnen habe, dass der Bau einer neuen Bahn überflüssig sei. In der Folge vertraten die Grünen denn auch die Position, dass ein Ausbau abzulehnen sei, eine Optimierung innerhalb des Zauns (die nach Erkenntnissen der Mediation eine Steigerung der Kapazitäten um bis zu 20% zulässt) jedoch von ihnen mitgetragen würde. An dieser Stelle markiert die Partei eine Differenz zu Bürgerinitiativen und Umweltverbänden, die auch eine Optimierung ablehnen, da die Obergrenzen der Belastung schon jetzt erreicht seien.

Die Phase der parlamentarischen Meinungsbildung über die grundsätzliche zukünftige Entwicklung des Flughafens, die mit einer Abstimmung abgeschlossen werden sollte, dauerte von Februar bis Juni 2000. Im Mai und Juni wurden zu diesem Zweck zwei Anhörungen durchgeführt, am 21. Juni schließlich der symbolische Parlamentsentscheid gefällt.

In der Landtags-Debatte vom 16. Februar 2000 würdigten alle Fraktionen die gute Arbeit der Mediation. Der Sprecher für Wirtschafts- und Verkehrspolitik der SPD, Polster, wies gerne darauf hin, dass es die SPD-Regierung war, die das Verfahren eingeleitet hatte. Das Verfahren habe dann „viel mehr erreicht, als ursprünglich erwartet werden konnte und erwartet wurde“. Polster bemängelte zwar, dass die Abgeordneten nicht die Chance gehabt hätten, sich direkt in den Mediationsprozess einzubringen, Fragen zu stellen und Informationen zu bekommen. Das sei in der Sache nicht angelegt gewesen, sondern „der Prozess war politikfern organisiert“.³³⁸ Letztlich habe sich aber genau dies als Vorteil erwiesen, denn man komme als Parlamentarier so jetzt in eine Argumentations- und

338 Die Mediatoren haben während des Verfahrens allerdings zweimal vor dem Wirtschaftsausschuss des Landtages über die Inhalte ihrer Arbeit berichtet.

Diskussionsphase hinein, die „uns auch den notwendigen Abstand zu Fachlobbyismus und – ich sage auch – zu allzu viel Lokalpatriotismus herstellt“ (Polster, in: Hessischer Landtag 2000a: 1797). Der Sprecher für Wirtschafts- und Verkehrspolitik der CDU, Reif, lobte in derselben Debatte im Namen der CDU die Mediation als „einzigartige Leistung mit wohl weltweiter Bedeutung“ – was die Opposition doch sehr erstaunte. Reif räumte ein, dass die CDU das Verfahren anfänglich mit „sehr großer Skepsis“ betrachtet hätte, insbesondere weil es nicht gelungen sei, die Umweltverbände und Bürgerinitiativen einzubinden. Heute müsse man jedoch feststellen:

„Politik hätte das nicht leisten können, was die Mediatoren und die Mediationsgruppe in den vergangenen zwei Jahren hier vorgelegt haben. Politik hätte das nicht geleistet und nicht leisten können, weil die Fraktionen sich schon anfänglich mit widerstrebenden Interessen so zerstritten hätten, dass ein solches Ergebnis überhaupt nicht möglich gewesen wäre.“ (Reif, in: Hessischer Landtag 2000a: 1799)³³⁹

Das Paket mit seinen fünf untrennbar miteinander verbundenen Komponenten sei der richtige Ansatz auch für die Entscheidung im Parlament, und die Ergebnisse der Mediation seien „ein großer Erfolg“. Von Scheitern, wie dies die Grünen behaupteten, könne überhaupt keine Rede sein, die CDU weise daher die herabwürdigende Kritik der Grünen an dem Mediationsergebnis zurück (Reif, in: Hessischer Landtag 2000a: 1799-1800).

Der Sprecher für Verkehrspolitik der Grünen, Kaufmann, bekräftigte dagegen die Kritik seiner Partei. Ein Verfahren, das wesentliche Beteiligte nicht einbeziehe, weil man ihnen keine adäquaten Bedingungen der Mitwirkung angeboten hätte, und dessen Ergebnis nicht im Konsens gefunden worden sei, könne nur als „gescheitert“ bezeichnet werden (Kaufmann, in: Hessischer Landtag 2000a: 1803). Dennoch dankte auch Kaufmann der Mediationsgruppe für ihre „beachtliche Arbeit insgesamt“, die über die tatsächliche Belastung der Bevölkerung wichtige Erkenntnisse gebracht habe.³⁴⁰ Im Endbericht müssten aber an vielen Stellen Mängel ausgeräumt und vieles nachgearbeitet werden. In der Flughafen-debatte der letzten Jahre sei gerade auch durch die FAG „unendlich viel Vertrauenskapital verspielt“ worden, nun müsse die Glaubwürdigkeit der Politik an erster Stelle stehen. Daher sei auch die unverzügliche Einrichtung des Regiona-

339 Reif so schon ähnlich in der Debatte vom 08.09.1999: „Ohne Mediation (...) wäre der Entscheidungsträger wohl kaum in der Lage, das Problem zu lösen und eine möglichst breit getragene Entscheidung zu treffen“ (in: Hessischer Landtag 1999a: 812).

340 An anderer Stelle bedankten sich die Grünen bei der Mediationsgruppe dafür, der FAG „ins Stammbuch geschrieben“ zu haben, in welch „sträflicher Weise sie bisher den Schutz der Menschen vor Lärm vernachlässigt“ habe (in: Hessischer Landtag 2000i: 2466).

len Dialogforums notwendig (Kaufmann, in: Hessischer Landtag 2000a: 1803-1806).

Für die FPD erklärte ihr Sprecher für Wirtschafts- und Verkehrspolitik, Denzin, dass das Mediationsergebnis eine „hervorragende Grundlage für den Ausgangspunkt der Diskussion“ sei, die man in dem beantragten Hearing vertiefen müsse. Denzin wies wie der seiner Partei angehörige Wirtschaftsminister Posch auf die Unabhängigkeit der Verwaltungsverfahren hin, die es zu achten gelte. Es sei aber richtig, dass die FAG zu lange an der Region vorbei gelebt und nunmehr Vorleistungen in Form sofortiger spürbarer Entlastungen zu erbringen habe – dies sei für den Zusammenhalt der Region wichtig (Denzin, in: Hessischer Landtag 2000a: 1807-1808; 2000i: 2469, 2486; 2000 l: 2836). Die FDP übernahm in der Flughafendebatte insgesamt den undankbaren Part, auf die juristischen Tatsachen und Notwendigkeiten im Planungsprozess hinzuweisen, während andere im Gegensatz dazu immer wieder den ‚politischen Willen‘ anmahnten, mit dem doch alle Schwierigkeiten zu überwinden seien. Der FDP-Fraktionsvorsitzende Hahn bedankte sich in der Debatte vom 5. April 2000 für die hervorragende Arbeit der Mediatoren, die Einmaliges geleistet hätten. Das Mediationsergebnis sei Arbeitsgrundlage, aber

„nicht die Bibel für die Politik. Politik darf sich nicht verabschieden aus der Verantwortung, aber das würde man machen, wenn man nur die Ergebnisse des Mediationsverfahrens übernehmen würde.“ (Hahn, in: Hessischer Landtag 2000b: 2216)

Regelmäßig legte Wirtschaftsminister Posch auf die Klarstellung Wert, dass das Genehmigungsverfahren von einer politischen Debatte zu unterscheiden sei. Die politische Debatte sei richtig und notwendig, er fühle sich aber auch verpflichtet, die Rechtslage darzustellen. Posch appellierte an die Abgeordneten, in Diskussionen mit Bürgern diese darauf hinzuweisen, dass „es einerseits eine politische Debatte gibt, andererseits aber auch ein rechtsstaatlich genau vorgesehenes Verfahren“ (Posch, in: Hessischer Landtag 2000i: 2471).³⁴¹

Dennoch kam es nach dem ersten Experten-Hearing in der Debatte vom 18. Mai 2000 zu einer bis auf die Grünen weithin geteilten, fast schon distanzlosen Bindung des Landtags an die Mediationsergebnisse und insbesondere zu einem *einstimmig* gefassten Beschluss des Landtags, ein Nachtflugverbot einzuführen – was dann auch die Grünen als großen Erfolg verbuchen mussten. Gängige Vor-

341 Der Wirtschaftsminister zitierte in diesem Zusammenhang auch eine kurz zuvor geäußerte Bemerkung des damaligen nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Clement, die ihm zu pass komme: Clement wehrte sich gegen „die Politisierung von Genehmigungsverfahren“ – genau um diesen Punkt gehe es auch in der Flughafendebatte (in: Hessischer Landtag 2000i: 2489).

stellungen über partei-ideologische Vorfestlegungen widerlegend stellten sich CDU und FDP *unmissverständlich* hinter die untrennbar miteinander verbundenen Inhalte des Mediationspakets und gerade das Nachtflugverbot wurde „ohne Wenn und Aber“ befürwortet.³⁴² Die Regierungsparteien zeigten sich einig, dass ohne die Lärmentlastung in der Nacht die mit einer neuen Bahn verbundenen weiteren Belastungen am Tag nicht mehr zu rechtfertigen seien. Die Grünen forderten mit Bezug auf Passagen im Endbericht die sofortige Umsetzung des Nachtflugverbots. Die CDU gab sich fast schon als ökologische Vorreiterpartei und beteuerte, mit einem Nachtflugverbot überhaupt kein Problem zu haben. Im Gegenteil, Frankfurt könne weltweit sogar Pionierfunktion bei der Durchsetzung von Nachtflugverboten erlangen und werde dabei auch keine Wettbewerbsnachteile erleiden, wie immer befürchtet werde. Denn die anderen internationalen Flughäfen müssten nachziehen; auch dort wollten die Menschen nachts ihre Ruhe haben und würden sich dann an der Regelung in Frankfurt orientieren (Reif, in: Hessischer Landtag 2000i: 2468 und in: 2000 I: 2824). Die FDP verurteilte die „Rosinenpickerei“ der Grünen und stimmte ihrerseits der Untrennbarkeit des Fünfer-Pakets zu (Hahn, in: Hessischer Landtag 2000i: 2474).

Die SPD forderte die Landesregierung zu deutlichen Zeichen der Verbindlichkeit auf, dass die Umsetzung des Mediationspakets sofort und ernsthaft angegangen würde. Man müsse auch den Unternehmern im Land deutlich machen, dass ihr während des Hearings angestimmtes Wehklagen über das Nachtflugverbot nicht Basis der Politik sein könne. Der Mediator Niethammer habe es seiner Klientel in Bezug auf das Nachtflugverbot schließlich selbst beim Hearing ins Stammbuch geschrieben: wer etwas *wolle*, der *könne* es auch tun.³⁴³ Die SPD führte im Fortgang der Flughafendebatte einen anhaltenden „Verbindlichkeits- und Vertrauensdiskurs“, was in ihrer Situation als Oppositionspartei auch leicht fiel:

„Es geht immer nur um einen Punkt: Man hat aus der Geschichte heraus, die es in diesem Land gegeben hat, ein riesiges Misstrauen gegenüber der handelnden Politik.

342 So vom CDU-Abgeordneten Reif (in: Hessischer Landtag 2000i: 2467).

343 Die Stellungnahmen der Unternehmer während des Hearings fanden in der vorherrschenden ‚Aufbruchstimmung‘ der Abgeordneten eher mäßigen Anklang: „Der Auftritt dieser Herrschaften (...) war mehr als peinlich. Wenn deutsche Manager von Großunternehmen auftreten und sagen, es gibt keine Erneuerung, es gibt überhaupt keine Möglichkeiten und Alternativen, dann ist das eine Blamage. So einfach ist das.“ (so der SPD-Abgeordnete Polster, in: Hessischer Landtag 2000i: 2475).

Wie verbindlich handelt Politik? Das ist der Punkt.“ (Polster, in: Hessischer Landtag 2000i: 2475)³⁴⁴

Im Übrigen hatte sich inzwischen sowohl die SPD Hessen-Süd als auch die Landes-SPD auf der Grundlage des Mediationsergebnisses mehrheitlich für ein „Ja zum Ausbau mit Bedingungen“ ausgesprochen, die Bedingungen sind dabei eng an den Aspekten der Mediation orientiert (FR 29.05.2000).

Nachdem sich die Mehrheit des Landtags in einem Beschluss vom 21. Juni 2000 für die vollständige Umsetzung des Mediationspakets ausgesprochen³⁴⁵ und die Landesregierung sich im August auf die Nordwest-Variante festgelegt hatte, ging der parlamentarische Diskurs über die Flughafen-Frage nach der Sommerpause einerseits deutlich in seine ‚technische‘ Phase über, andererseits wurde er fast schon monothematisch: Alle Debatten von August 2000 bis April 2001³⁴⁶ hatten das Nachtflugverbot zum Thema und ob bzw. wie man es trotz der anlaufenden Genehmigungsverfahren jetzt schon angehen und rechtlich absicherbar gestalten könnte. Der Meta-Diskurs ab dieser Phase trägt den Titel „Wie verbindlich handelt Politik? Wer hat das Mediationspaket schon aufgeschmürt?“ Die parteipolitische Rollenverteilung war dabei klar erkennbar:

Die FDP-Fraktion warnte zusammen mit dem Wirtschaftsminister beständig davor, jetzt überstürzt Regelungen zum Nachtflugverbot treffen zu wollen, die erst nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens überhaupt seriös geklärt werden könnten. Zudem führe die Einführung von Nachtflugverboten an Flughäfen in Deutschland wie international zu großen rechtlichen Problemen, weshalb man auch in Frankfurt einer sorgfältigen Prüfung der Rechtslage bedürfe, bevor man hier verbindliche Schritte unternehme. Gleichwohl bekannte sich die FDP weiterhin zur unbedingten Notwendigkeit des Nachtflugverbots und richtete auch entsprechend kritische Worte an die Flugwirtschaft, jetzt schon mit freiwilligen Reduzierungen und Lärmentlastungen anzufangen.

Die CDU-Fraktion stand geschlossen hinter ihrem Ministerpräsidenten, der den Vertretern der Flugwirtschaft, allen voran der Lufthansa, unmissverständlich klarmachte, dass die Politik das Nachtflugverbot wünsche und die Unternehmer hier auch kooperieren müssten – dafür bekämen sie ja schließlich ihre neue Bahn für mehr Kapazitäten am Tage.³⁴⁷ Mit Erstaunen wie Respekt reagierte die allgemeine Öffentlichkeit auf das starke (und später häufig wiederholte) Verspre-

344 Ähnlich zu Misstrauen und Glaubwürdigkeit auch der SPD-Fraktionsvorsitzende Clauss in derselben Debatte (Hessischer Landtag 2000i: 2478f, 2491) und dort noch einmal Polster (2482f).

345 Siehe dazu ausführlich unten, Abschnitt 2.2.

346 Für die Debatten seit August 2000 siehe Hessischer Landtag (2000m, n,o,p,q) und (2001a,b,c).

347 Der CDU-Landtagsabgeordnete Hermanns forderte die Lufthansa auf, sich von ihren „erpresserischen Methoden“ zu verabschieden, mit der sie gegen das Nachtflugverbot opponiere (FAZ 18.12.2000).

chen des Christdemokraten, er sei der „Garant eines Nachtflugverbots“ (FAZ 21.09.2000). Kurze Zeit später stimmte auch der FAG-Aufsichtsrat mit Dreiviertelmehrheit dem Nachtflugverbot zu, während die Lufthansa Klagen androhte.³⁴⁸ Dem Koalitionspartner FPD bereitete Koch mit seiner politischen Willenserklärung großes Unbehagen, da das Land eine „Garantieerklärung“ für eine juristisch wasserdichte Regelung redlicherweise zu diesem Zeitpunkt nicht abgeben könne.

Die SPD konnte mit der Gelassenheit der großen Oppositionspartei beharrlich verbindliches Handeln der Regierung fordern und ihr das Aufschütten des Mediationspakets vorwerfen. Die Regierung tue nicht genug, um das Misstrauen der Bevölkerung abzubauen und ziehe sich hinter juristische Argumentationen zurück, um das Nachtflugverbot letztlich doch nicht einführen zu müssen. Die Grünen setzten bei jeder erdenklichen Gelegenheit das Thema Nachtflugverbot auf die Agenda, um der Regierung Untätigkeit, mangelnden Willen und fehlende Glaubwürdigkeit vorzuhalten. Diese verbale ‚Dauerfeuer‘-Strategie hatte erkennbar mit der nahenden Kommunalwahl im März 2001 zu tun: gerade den Wählern im Flughafen-Umland sollte deutlich gemacht werden, dass CDU und FDP sowieso nur den Ausbau vorantreiben wollten und das Nachtflugverbot ein leeres Versprechen zur Beruhigung der Bevölkerung darstelle.³⁴⁹ Die Kommunalwahl brachte jedoch kaum parteipolitische Veränderungen in der Kommunalpolitik, das Flughafenethema spielte auch keine herausgehobene Rolle. Dem Wahlergebnis nach wurde keine Partei vom Wähler demonstrativ ‚abgestraft‘.

Der große Zankapfel in den Debatten von Sommer 2000 bis Frühjahr 2001 war die Verabschiedung des Landesentwicklungsplans (LEP). Der Plan schreibt für zehn Jahre die Ziele in der Siedlungs-, Raum- und Landschaftsentwicklung Hessens vor. Da der Plan per Rechtsverordnung des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung festgestellt wird, sind diese Ziele für die Verwaltung rechtsverbindlich. SPD und Grüne forderten vehement, dass das Mediationspaket in den LEP als verbindliches Ziel aufgenommen werde, um so die Ernsthaftigkeit der Absichten der Landespolitik zu dokumentieren und das Nachtflugverbot ebenso wie den Ausbau schon festzuschreiben. Der Wirtschaftsminister lehnte es jedoch ab, die eine der Vorfestlegungen einzugehen: er nahm zwar den Flughafen-Ausbau in den Haupttextteil des LEP auf, das Media-

348 Dagegen stimmten einige Arbeitnehmervertreter, die sich um Arbeitsplätze sorgten (FAZ 28.09.2000).

349 FDP und CDU erinnerten dagegen oft und gerne daran, dass unter der Regierung Eichel, als die Minister Starzacher (SPD) und von Plottnitz (Grüne) für das Land Hessen im FAG-Aufsichtsrat saßen, eine Erhöhung der Nachtflüge um 150% durchgeführt worden sei, und auch anderswo betrieben rot-grüne Regierungen keine besonders ökologische Flughafenpolitik (Hahn, in: Hessischer Landtag 2000 I: 2849). Zudem hatte sich die rot-grüne Bundesregierung in ihrem Flughafenkonzept vom August 2000 für den Ausbau der Flughäfen Frankfurt, Berlin und München ausgesprochen.

tionspaket als Ganzes dagegen nur in die Präambel des LEP, die keinerlei Verbindlichkeit erwirkt.

In diesem Ungleichgewicht – Ausbau wird schon festgelegt, Nachtflugverbot nicht – sahen zahlreiche Kritiker das entscheidende Signal, dass die Regierung nicht mehr auf dem Boden der Mediation stehe. Die Regierung hat es so nach Meinung von Opposition, Kommunen, Umweltverbänden und Bürgerinitiativen versäumt, die Glaubwürdigkeit ihrer Versprechen mit einer starken Geste zu untermauern. Die Regierung blieb trotz der heftigen Kritik bei der ungleichgewichtigen Aufnahme der Ziele in den LEP,³⁵⁰ da nach Angaben des Wirtschaftsministers sonst das ganze Planfeststellungsverfahren für rechtswidrig erklärt werden könnte:

„Ich bin nicht bereit, dieses Risiko für eine politische Symbolhandlung einzugehen. Das würde mir jetzt vielleicht in der öffentlichen Diskussion das Leben leichter machen, könnte aber letztlich das gesamte Projekt gefährden.“³⁵¹

1.3.2 Die Anhörungen

Kurz nach der Übergabe des Endberichts beschloss der Landtag auf Antrag von CDU, SPD und FDP, zur Vorbereitung seiner Entscheidung eine Anhörung durchzuführen, bei der vor allem die Ergebnisse des Mediationsverfahrens erörtert und die Stellungnahmen von Beteiligten und Experten dargelegt und diskutiert werden sollten. Das dreitägige Hearing fand vom 10. bis 12. Mai 2000 unter anfangs großer Anteilnahme der Öffentlichkeit in der Rhein-Main-Halle in Wiesbaden statt. Neben den drei Mediatoren, Vertretern der wissenschaftlichen Begleitung und der Flugwirtschaft, der Bürgerinitiativen und Umweltverbände waren Unternehmer, Gutachter aus der Mediation und andere zahlreiche Experten eingeladen. Das Programm bestand in chronologischer Reihenfolge aus den Punkten: Einführung in das Mediationspaket, Optimierung des bestehenden

350 In der Landtagsdebatte vom 21.11.2000 wurde der LEP entgegengenommen und besprochen (Hessischer Landtag 2000p), am 13.12.2000 per Rechtsverordnung festgestellt. Später haben acht Kommunen den LEP angefochten, im August 2002 gab der Hessische Verwaltungsgeschichtshof der Klage zumindest teilweise statt: Das Gericht interpretierte die beanstandete Passage zum geplanten Ausbau im LEP als verbindliche Festlegung, dass der Flughafen unter allen Umständen am vorgesehenen Standort erweitert werden müsse. Die Kommunen würden so verpflichtet, diese Aussage bei ihren Planungen zu beachten – eine solche landesplanerische Letztentscheidung sei aber nur rechtmäßig, wenn „sämtliche Belange“ bereits abgewogen worden seien, was noch nicht der Fall war. Allerdings hatte dieses Urteil eher geringe praktische Konsequenzen (FR 17.08.2002).

351 Posch im Interview mit der FR vom 01.11.2000.

Systems, Gesundheit/Ökologie, Ausbau des Bahnsystems, Unterthema Variantendiskussion, Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt, Regionales Dialogforum.³⁵²

In der Anhörung wurden noch einmal sehr eingehend alle Sachargumente vorgetragen und mit den fachlich einschlägigen Abgeordneten aller Parteien erörtert. Die Bürgerinitiativen und Umweltverbände erläuterten noch einmal ihre Absagen und die prozedurale Kritik, mit der sich auch Christoph Ewen vom IFOK (vormals vom Öko-Institut) ausführlich auseinandersetzte.

Die Mediatoren gingen bei ihrer Einführung in das Mediationspaket auch auf die seit der Übergabe des Berichts einsetzende „Rosinenpickerei von Beteiligten und Nichtbeteiligten“ ein. Diese sei jedoch vorherzusehen gewesen, vielleicht sei sie sogar unvermeidlich. Die Mediatoren wollten demgegenüber aber noch einmal betonen, dass die fünf Elemente des Ergebnisses nur dann Akzeptanz herstellen könnten, wenn sie als Paket zusammenbleiben, und dass sie als Mediatoren auch nur für dieses *Paket* einstünden, nicht für seine Einzelteile (Hänsch, in: Hessischer Landtag 2000c: 3). Kurt Oeser erläuterte u.a. die heftig umstrittene Erklärung der Mediatoren, die falsch interpretiert worden sei. Frank Niethammer wies für die allgemeine Debatte auf das große Misstrauen in der Region hin und forderte eine dringende Fortsetzung des Dialogs:

„Wir haben im Mediationsverfahren festgestellt, wie abgrundtief doch das Misstrauen ist, das sich in Teilen der Region aufgebaut hat aufgrund der schlimmen Vergangenheit, die wir haben. Dieses Misstrauen abzubauen wird sehr viel Kraft kosten und lange dauern.“ (Niethammer, in: Hessischer Landtag 2000c: 29)

Da den Kommunen während dieser ersten Anhörung keine Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden war, gab es aus deren Reihen erheblichen Unmut und Protest. Schließlich setzte der Landtag kurzerhand noch eine eigene Anhörung für die kommunalen Gebietskörperschaften am 5. Juni 2000 im Plenarsaal des Landtags an. Diese Anhörung dokumentierte nicht gerade den viel beschworenen „Konsens in der Region“, sondern eine „breite Front gegen den Ausbau.“³⁵³ Eine große Mehrheit lehnte die Erweiterung ab, lediglich Frankfurt sowie Vertreter weniger stark vom Fluglärm betroffener Kommunen plädierten für den Ausbau. In der Anhörung formierte sich ein Bündnis aus verschiedenen Kreisen und Gemeinden, das nach eigenem Bekunden vom St.-Florians-Prinzip Abschied nehmen wollte.

Zu dem Bündnis gehörten die Kreise Groß-Gerau, Offenbach und Maintaunus sowie die Kommunen Bischofsheim, Flörsheim, Ginsheim-Gustavsburg,

352 Siehe die Protokolle des dreitägigen Hearings: Hessischer Landtag (2000c, d, e, f, g, h, i).

353 Rund fünfzig Kommunen hatten jeweils fünf Minuten Zeit, ihr Anliegen vorzutragen. Vgl. den Kommentar in der FAZ vom 06.06.2000 „Fünf Minuten Betroffenheit“.

Hattersheim, Hochheim, Hofheim, Kelsterbach, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Raunheim und Rüsselsheim. Noch während der Anhörung verteilten die Genannten eine Erklärung, in der sie sich als „kommunale Familie in der Region“ deklarierten, die nicht mehr über das Für und Wider einzelner Varianten diskutiere, sondern die Ausbaupläne generell in Frage stelle (zitiert nach FR 06.06.2000). Viele Kommunalvertreter gaben zudem ihrem Misstrauen Ausdruck, dass ihnen wieder zuviel versprochen werde und letztlich doch wenig wirklich umgesetzt würde. Auch sprachen einige das heikle Problem an, dass der Flughafen bei dem prognostizierten Wachstum des Luftverkehrs in zehn bis fünfzehn Jahren erneut vor dem nächsten Kapazitätsengpass stehen werde und die Diskussion in der Region doch nicht ständig so weitergeführt werden könne.

Ministerpräsident Koch bekräftigte nach der Anhörung der Kommunen seine Meinung, dass sich die Parteien – gegen die Absichten der FDP und SPD – bereits im Sommer auf eine Variante festlegen müssten. Je länger die Politik die Entscheidung hinauszögere, desto mehr werde die „gegenseitige Solidarisierung“ in der Region gegen einen Ausbau voranschreiten. Dies werde die Situation für die grundsätzlichen Befürworter CDU, SPD und FDP aber weiter erschweren (Koch, in: Hessischer Landtag 2000k: 2686). Die Grünen sahen sich durch das Hearing in ihrer Position bestätigt. Die Kommunen würden erst jetzt aus dem Wissen, dass sie sich mit dem Mediationsmaterial erarbeitet hätten, die Folgen registrieren, die ein Ausbau für alle hätte – und daher wie die Grünen zu einer eindeutigen Ablehnung des Ausbaus gelangen (Kaufmann, in: Hessischer Landtag 2000k: 2677). Nachdem sich die Regierung im August 2000 aber auf ihre Präferenz der Nordbahn-Variante endgültig festgelegt hatte, waren die „einst kämpferischen Kommunen im Süden“ mit Ausnahme Mörfelden-Walldorfs „wieder leiser geworden“ (so die FR 19.08.2000).

1.4 Distanzierung Verfahrensbeteiligter vom Mediationsergebnis: Selbstbindung als Strategieproblem

Ein in einem Mediationsverfahren gefundener Kompromiss kann in Deutschland keine Rechtsverbindlichkeit erzeugen, so dass es hier auf die freiwillige Selbstbindung der Verfahrensbeteiligten an das Ergebnis ankommt.³⁵⁴ Das ist insbesondere wegen der Prinzipal-Agenten-Problematik, die aus allen Verhandlungssystemen bekannt ist, ein heikler Punkt (Czada 1997). Häufig ist die Rückkopplung zwischen den Verhandlungsteilnehmern und der sie entsendenden Stelle auch aus funktionalen Gründen eher schwach, ausgehandelte Kompromisse müs-

354 In den USA ist es dagegen möglich und zum Teil Praxis, dass die Mediations-Beteiligten am Ende Verträge unterschreiben, welche sie dann auch rechtlich binden.

sen die Repräsentanten so nachträglich dem ‚Prinzipal‘ erklären und schmackhaft machen. Für schmerzhaftes Verzichtleistungen möchte keiner wirklich verantwortlich zeichnen. Beim Frankfurter Verfahren trat nun bei den Repräsentanten der Flugwirtschaft nicht nur dieses klassische ‚Stellvertreterdilemma‘ deutlich zu Tage,³⁵⁵ sondern es kam insgesamt verschärfend hinzu, dass faktisch eine Reihe von Beteiligten im Mediationsverfahren dem Kompromiss nicht wirklich zugestimmt haben – öffentlich aber von einem „einmütig getragenen Ergebnis“ gesprochen wurde (so auch im Endbericht).

Die sozialwissenschaftliche Beobachtung des Verfahrens stellt hierzu fest, dass „der scheinbar einmütige Konsens von Beginn an nur von knapp der Hälfte der am Verfahren Beteiligten voll getragen wurde“ (Troost 2001: 265). Zum einen haben sechs Kommunalvertreter in einer Protokollnotiz erklärt, dass sie den Ausbau nicht mittragen. Die FAG hat beim Lärmschutz durch Protokollnotizen ihre abweichende Meinung dokumentieren lassen; FAG, BARIG und Lufthansa taten Gleiches beim Nachtflugverbot. Der Vertreter des einzigen Bürgervereins (OVF) konnte aus gesundheitlichen Gründen an den letzten Sitzungen und der Abfassung des Endberichts nicht teilnehmen. Die zwei Vertreter des hessischen Umwelt- und des Wirtschaftsministeriums wollten sich qua Amt nicht an der Beratung und Bewertung von Schlussfolgerungen beteiligen und können daher auch nicht explizit einem einmütigen Ergebnis zugerechnet werden (Troost 2001: 265).

Vor diesem Hintergrund überrascht es daher nicht, dass sich so viele Beteiligte *sofort* nach Übergabe des Endberichts öffentlich wieder von den ihnen nicht genehmen Teilen des Ergebnisses distanzieren. Andererseits behaupten alle aber auch unisono und in einer eher schwer nachvollziehbaren Argumentation, das *Gesamtpaket* mitzutragen. Man will trotz der Lockerung der selbst angelegten Fesseln die Arbeit der Mediation, die alle Beteiligten für eine außerordentlich sinnvolle Einrichtung hielten und die dem eigenen Vorgehen auch höhere Legitimität verlieh, nicht gänzlich in Abrede stellen. Jeder hofft, durch Berufung auf das von der Politik so nachdrücklich akzeptierte Gesamtpaket, am Ende doch noch sein Partikularinteresse durchsetzen zu können. Für mehr Glaubwürdigkeit sorgt dieser strategische Umgang mit dem Mediationsergebnis allerdings nicht.

Die sechs Bürgermeister und eine Stadträtin, die schon die Protokollnotiz veranlasst hatten, schickten ‚am Tag danach‘ zusammen mit Darmstadts Oberbürgermeister einen Brief an den Ministerpräsidenten. Der Brief enthielt als Ergänzung zu ihrem abweichenden Votum im Endbericht, in dem sie einen Ausbau ablehnen, einen eigenen Mängel- und Forderungskatalog. Die Kommunalvertreter reklamierten Mängel im Endbericht und stellten in dem Brief 20 „zu-

355 So Verfahrensbeteiligte in Interviews mit der Verfasserin.

sätzliche, ergänzende und stützende *berechtigte* Forderungen“ zur Entlastung ihrer Städte und Gemeinden auf (FAZ 02.02.2000).

Auf Seiten der Ausbaubefürworter erklärte ein Sprecher der Lufthansa sofort, dass die Fluglinie ein totales Nachtflugverbot „nicht akzeptiere“ (FR 01.02.2000). Ein internationales Drehkreuz müsse jederzeit erreichbar sein, ein Nachtflugverbot sei „nicht mehr zeitgemäß“ (FR 02.02.2000). Auch der Interessenvertreter der Fluglinien in Deutschland, BARIG-Generalsekretär Gaebges, selbst Mitglied der Mediationsgruppe, verlangte Nachuntersuchungen zum Nachtflugverbot und Verhandlungen über Ausnahmeregelungen. Die Lufthansa steuerte in der Folge mit ihrer kompromisslosen Haltung einen konsistenten Konfliktkurs gegen die Mediatoren und die Landespolitik, namentlich den Ministerpräsidenten, die sich alle ebenfalls ausdrücklich zur Notwendigkeit des Nachtflugverbots bekannten und die Lufthansa scharf kritisierten (FR 02.06.2000; FAZ 21.09.2000; FAZ 18.12.2000). Zwar hatte ihr Vorstandsvorsitzender Weber den Ausgang der Mediation noch als „Ausweis hoher demokratischer Kultur und Konfliktlösung“ bezeichnet, doch sei das völlige Nachtflugverbot „nicht machbar und nicht darstellbar“ (FR 02.06.2000). Das sahen die politischen Parteien in überraschender Einmütigkeit deutlich anders: *alle* vier Parteien formulierten einen klaren Führungsanspruch der Politik gegenüber den Interessen eines Wirtschaftsunternehmens (dazu nicht irgendeines, sondern der nationalen Fluglinie). Die zum Teil sehr unternehmerkritischen Worte hört man von CDU und FDP sonst gewiss nicht alle Tage. Das Mediationspaket im Rücken, fasste man hier offensichtlich allseits Mut zu ‚politischer Führung‘.

Milder wurde die ebenfalls widerstrebende FAG behandelt, die man über den Aufsichtsrat, dessen Vorsitz der Ministerpräsident selbst innehatte, auf den politisch gewünschten Weg leiten wollte.³⁵⁶ Der Vorstandsvorsitzende Bender begrüßte das Votum der Mediation „uneingeschränkt“. Das Verfahren habe zur Befriedung beigetragen und die sachliche Basis für alle verbessert. Dennoch erklärte er auch sofort, dass man über das Nachtflugverbot keine endgültigen Aussagen treffen könne, man müsse das im Detail prüfen (FAZ 01.02.2000). Auf die Frage, ob die FAG während des Mediationsverfahrens gegen ein Nachtflugverbot gestimmt habe, erklärte Bender in einem Interview, dass der Vertreter des Unternehmens lediglich auf die Vorstands-Beschlüsse und die rechtliche Problematik verwiesen habe. Der Flughafenbetreiber sei hier schließlich nicht zu

356 Unter dieser Begründung verteidigte Koch auch seine vehement kritisierte Entscheidung, selbst Aufsichtsratsvorsitzender zu werden. Zudem wies der Ministerpräsident aus gegebenem Anlass auf den Unterschied zwischen den profitorientierten Fluglinien und der Flughafenbetreiberin hin, FAG und Lufthansa dürften von den Bürgern nicht gleichgesetzt werden: „Ich möchte den Bürgerinnen und Bürgern sagen, dass diese Flughafen AG ihnen gehört, dass das ein Unternehmen ist, das der Staat mehrheitlich und dauerhaft dominiert, weil es die Interessen der Region wahrnehmen soll“ (Koch, in: Hessischer Landtag 2000k: 2688).

eigenmächtigem Handeln befugt, sondern unterliege den Ansprüchen der Fluglinien auf rentablen Betrieb und rechtlichen Regelungen (Wiesbadener Kurier 05.02.2000).

Die FAG zeigte sich jedoch bereit, für die neue Bahn „einige dicke Kröten zu schlucken“, z.B. ein teilweises Nachtflugverbot von 0 bis 4 Uhr zu akzeptieren (FR 17.02.2000). Tatsächlich sind es vor allem die Fluglinien, allen voran die Lufthansa, die sich vehement gegen das Nachtflugverbot stemmen, während die FAG zumindest Flexibilität und auch Bemühungen zeigte, freiwillige Selbstverpflichtungen mit ihren unwilligen Kunden auszuhandeln. So sollten jahrelange Rechtsstreitereien um diesen Punkt vermieden werden (FR 16.06.2000). Allerdings interpretieren sowohl die Fluglinien als auch die FAG das Mediationsergebnis fälschlicherweise so, dass man das Nachtflugverbot erst mit Inbetriebnahme einer neuen Bahn einführen müsste – die Mediatoren und weite Teile der Landespolitik haben aber ausdrücklich festgestellt, dass die Einführung unverzüglich vorzubereiten sei.

Diese Distanzierung Beteiligter von Teilen des Kompromisses bei *gleichzeitigem* Bekenntnis zum Mediationspaket erscheint als Strategieproblem der jeweiligen Akteure, da sie sich damit einerseits eine Durchsetzung nur ihrer Partikularinteressen erhoffen, sich andererseits aber auch den von ihrer Partizipation am Verfahren ausgehenden Selbstbindungswirkungen nicht völlig entziehen können und von außen unter Druck gesetzt werden. Akteure erwarten in der Regel ein konsistentes Verhalten von dem jeweils anderen Akteur – auch wenn sie sich *selbst* inkonsistent verhalten mögen. So erwarten die Kommunen selbstverständlich, dass sich die Flugwirtschaft an das Nachtflugverbot hält, während sie selbst gegen den Ausbau klagen und damit auch nicht das Paket umsetzen. Und die Fluglinien erwarten genauso selbstverständlich, dass sich die Kommunen an das Paket halten, während sie selbst nicht das Nachtflugverbot wollen usw.

Da mit dieser ‚Rosinenpickerei‘ Konsistenzerwartungen, und das heißt auch Glaubwürdigkeitserwartungen, über Akteure enttäuscht werden, ist dieses Verhalten von der Öffentlichkeit stark kritisiert worden. Von Konsens könne ja wohl keine Rede sein. Zu diesem Aspekt hat Christoph Ewen (seinerzeit Mitarbeiter des IFOK) während des Landtags-Hearings einen m.E. sehr wichtigen Hinweis geliefert: Ewen hatte zunächst ausgeführt, dass das Frankfurter Verfahren ein Verfahren mit mehreren Ebenen gewesen sei, dass es Elemente eines Mediations-, eines Schlichter- und eines Gutachterverfahrens beinhalte. Ein Mediationsverfahren würde nun die Selbstbindung der Beteiligten durch *Partizipation* erwarten lassen, in den USA häufiger noch durch *Verträge* fixiert. Im Frankfurter Verfahren hätte aber niemand irgendetwas unterschrieben oder auch nur unterschreiben dürfen, so dass man hier eher auf die Erfahrungen aus

Schlichterverfahren zurückgreifen müsse.³⁵⁷ Die Bindung der Beteiligten an einen Schlichtungsvorschlag werde durch moralischen, öffentlichen, politischen und sozialen *Druck* erreicht. Und im Gutachterverfahren gehe es um Bindung durch *Überzeugungsarbeit*³⁵⁸ (Ewen, in: Hessischer Landtag 2000h: 53-54).

Eben jener moralische, öffentliche, politische und soziale Druck wurde seit dem Abschluss des Verfahrens auch ausgeübt, indem sich die politischen *Parteien* bis auf die Grünen dezidiert hinter das *Mediationspaket* stellten und so seine Akzeptanz erhöhten.

2. Bindungswirkungen auf die institutionalisierte Politik

2.1 Die neue Landesregierung nimmt das Erbe an

Nach dem Regierungswechsel im Februar 1999 entstand in der Mediationsgruppe die Sorge, dass ihre Arbeit beeinträchtigt werden könnte, da sich die CDU-FDP-Regierung längst für einen Ausbau ausgesprochen hatte und auch eine zügige Weiterführung des Planungsprozesses anstrebte. Die Mediatoren erhielten von dem neuen Ministerpräsidenten jedoch die Zusicherung, dass das Verfahren auf der bisherigen Grundlage weitergeführt werden solle. Koch hatte den Mediatoren in einem Gespräch zugesagt, dass die Landesregierung vor Ablauf des Verfahrens keine Entscheidungen über den Ausbau treffen werde.³⁵⁹

Der neue Wirtschafts- und Verkehrsminister Posch (FDP) erklärte nach dem Regierungswechsel, dass trotz der Festlegung der Koalition auf den Ausbau das Mediationsverfahren „keineswegs eine Farce“ sei und die im Rahmen der Mediation in Auftrag gegebenen Untersuchungen „erhebliche Beachtung“ bei der Entscheidung über Art und Umfang des Ausbaus finden würden (FR 12.03.1999). Es war nach Angaben Poschs und des CDU-Fraktionsvorsitzenden Kartmann ein „Gebot des Anstands“ und der „Fairness“, das ergebnisoffene Mediationsverfahren abzuwarten (SZ 12.03.1999).

Nach Abschluss des Verfahrens zeigten sich CDU und FDP, wie oben bei den Parlamentsdebatten schon ausführlich dargestellt, äußerst beeindruckt von dem Ergebnis und dem Verfahren, das die rot-grüne Vorgängerregierung ihnen

357 Die Frankfurter ‚Mediatoren‘ sind wegen der Art ihrer Bestellung und ihrer starken Rolle im Verfahren auch schon an anderer Stelle als ‚Schlichter‘ bezeichnet worden, siehe Perschel (2001: 25-26).

358 Auch diese Art der Erzeugung von Bindung ist im Frankfurter Verfahren nicht vollständig gelungen, da eine Reihe von Gutachten, insbesondere die zu ökonomischen Fragen, aber auch andere, von Ausbaugegnern kritisiert wurden und Kommunen, Grüne, Umweltverbände und Bürgerinitiativen ‚Nacharbeitung‘ forderten.

359 Presseinformation der Mediationsgruppe vom 12.02.1999.

‚hinterlassen‘ hatte. Wirtschaftsminister Posch erklärte am 16. Februar 2000 im Landtag, dass die Mediationsgruppe, die Mediatoren und die am Mediationsverfahren 200 beteiligten Personen insgesamt „Pionierarbeit für unser Land und für die Zukunft der Rhein-Main-Region“ geleistet hätten. Der Abschlussbericht enthalte Empfehlungen, auf denen nun die Debatte aufbauen und an denen der gesetzliche Prüfungs- und Entscheidungsprozess anknüpfen könne. Das Verfahren habe einen erheblichen Beitrag zur Versachlichung der Debatte und zur Vertrauensbildung zwischen den Akteuren der Region geleistet. Das Genehmigungsverfahren zur Flughafenerweiterung werde das größte in der Geschichte Hessens werden, weil dieses Mal alles umfassender geprüft werde als dies für Planfeststellungsverfahren sonst üblich sei. Selbstverständlich gingen dabei auch die Belange, die in der Mediation eine Rolle gespielt haben, in das Verwaltungsverfahren ein (Posch, in: Hessischer Landtag 2000a: 1793-1796).

„Ich füge an dieser Stelle auch hinzu: Wir wissen, dass das Mediationsverfahren von der Vorgängerregierung eingeleitet worden ist. Die Landesregierung hat sich zu dieser Mediation bekannt und sie konsequent fortgesetzt. Insofern gilt mein Dank auch denjenigen, die seinerzeit die Mediation begonnen haben. Ein herzliches Dankeschön.“ (Wirtschaftsminister Posch, in: Hessischer Landtag 2000a: 1793)³⁶⁰

Mediationsverfahren scheinen gängigen Vorstellungen gemäß eher zum ‚diskursiven‘ Politikstil rot-grüner Regierungen zu passen (Roth 1997: 434; Wiedemann 1994: 180-181). Der Christdemokrat Koch wollte vor der Landtagswahl in dem von Eichel eingeleiteten Mediationsverfahren ein Ausweichen des Sozialdemokraten vor unbequemen Entscheidungen erkennen und mahnte fast ein wenig im Geiste Börners demgegenüber die Notwendigkeit politischer Führung an. Koch wiederholte häufiger, man dürfe auch unbequeme Entscheidungen nicht auf die lange Bank schieben, sondern müsse sie bald treffen und durchsetzen (Koch, in: Hessischer Landtag 1998c: 6421). Die SPD tue ein wenig so, als könne man über die wichtige Flughafen-Frage mit einer gewissen Naturgesetzlichkeit eine Entscheidung treffen, weshalb man sich als Partei auch aus der Debatte heraushalten dürfe. Da Koch aber bezweifelt, dass man in dieser wichtigen Frage eine „objektive Wahrheit“ findet, die es in einer pluralistischen Gesellschaft ohnehin kaum gebe, definierte er die Rolle eines Ministerpräsidenten anders: da reiche es nicht aus, nur der Moderator des Prozesses zu sein, an dem andere beteiligt sind.

360 Posch hatte in der Debatte vom 15.12.1998 noch den Verdacht geäußert, dass sich die Landesregierung Eichel mit dem Mediationsverfahren nur „über den Zeitpunkt des 7. Februar [Landtagswahl, A.G.] hinausmogeln“ wolle (in: Hessischer Landtag 1998e: 6849).

„Wir stehen dafür in der Verantwortung von Ämtern, eine Richtung mit zu bestimmen und vorzugeben, wie Diskussionsprozesse ablaufen, weil sie ansonsten nicht so ablaufen, wie das in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Das ist eine sehr prinzipielle Frage. (...) Wir sind nicht Notar eines Meinungsbildungsprozesses, sondern wir sind Stichwortgeber, Katalysator, müssen eine eigene Meinung beschreiben.“ (Koch, in: Hessischer Landtag 1998c: 6435)

Vor diesem Hintergrund ist es zunächst fast erstaunlich, dass Koch seinen „dezisionistischen Politikstil“ (Sack 2001b: 233) nach dem Regierungswechsel mit einer geradezu fraglosen Adoption des rot-grünen Kindes zu legitimieren suchte – denn die „Katalysatoren“ im Meinungsbildungsprozess waren damit nicht die gewählten Politiker, sondern die Mediationsgruppe, die Mediatoren und ihr von der Landespolitik hoch gelobtes Ergebnis. Man muss sich zur Erklärung wohl auch die Situation der CDU im Frühjahr 2000 vergegenwärtigen, die wegen des Spendenskandals in eine tiefe Krise geraten war. Später hat Koch dann mit Hilfe des Mediationspakets wiederum den von ihm favorisierten politischen Führungsstil akzentuieren können, indem er sich mit überraschendem Nachdruck für das Nachtflugverbot – nicht gerade ein christdemokratisches Stammthema – einsetzte. Der Diskurs zum Nachtflugverbot kann insofern auch als ein Schlüsseldiskurs über „politische Führung“ gelesen werden.

Das Nachtflugverbot wurde ab Sommer 2000 zum dominanten Thema, der Ausbau selbst rückte öffentlich eher in den Hintergrund, nachdem sich CDU und FDP auf die Nordwest-Variante festgelegt hatten.³⁶¹ Noch im Mai hatte der Ministerpräsident in einer Landtags-Debatte den Forderungen der SPD nach sofortiger Umsetzung des Nachtflugverbots entgegengehalten:

„Ich empfehle uns sehr, dass wir uns gemeinsam Zeit nehmen. ... (K)einer hat etwas davon, wenn wir jetzt die Backen aufblasen mit großen Garantieerklärungen, von denen wir noch nicht genau wissen, wie wir sie erfüllen können, um anschließend die Luft aus den Backen zu lassen und eine völlig frustrierte Bevölkerung zu haben.“ (Koch, in: Hessischer Landtag 2000i: 2476)

Dennoch ließ Koch keinen Zweifel daran, dass die Landesregierung das Mediationspaket in allen fünf Punkten akzeptiere und umsetze. So auch wieder in der Landtags-Debatte vom 21. Juni 2000, die zum Parlamentsentscheid führte: „Oh-

361 Auf Kochs Drängen, die Regierung müsse den Bürgern bald sagen, „wohin die Reise geht“, empfahlen am 19.08.2000 Koch und Ruth Wagner auf getrennten Pressekonferenzen jeweils für ihre Parteien die Nordwest-Bahn, da hier Waldverbrauch und zusätzliche Lärmbelastung geringer als bei den anderen Varianten seien. Diese Feststellung bezog sich auf die Kriterien und die Daten, die die Mediation erarbeitet hatte. Koch hatte sich damit entgegen früherer Neigungen für die Variante entschieden, die nach dem Mediationsergebnis als die relativ verträglichste erscheint.

ne Nachtflugverbot halte ich einen Flughafen in diesem Ballungsraum mit weiterer Erweiterung nicht für betreibbar. Das habe ich so oft gesagt, dass ich es hier nicht wiederholen muss“ (Koch, in: Hessischer Landtag 2000 l: 2845).

Bereits im September stellte sich Koch dann doch derart nachdrücklich hinter das Nachtflugverbot, dass er sich jetzt als „Garant für das Nachtflugverbot“ bezeichnete – eine durchaus gewagte Versprechung, die der FPD missfiel. Trotz deren Kritik an der Garantieerklärung bekräftigte Koch im Juni 2001 im Regionalen Dialogforum erneut, dass er das Nachtflugverbot „politisch garantiere“.³⁶² Abweichend vom rein ‚juristischen Diskurs‘ von Wirtschaftsminister Posch (FDP) erläuterte der Ministerpräsident im Landtag, dass der Flughafen nur dann eine Chance habe, wenn die Politik es schaffe, mit neuen Ideen, mit neuer Kreativität und nicht einfach mit Verwaltung die Punkte des Pakets umzusetzen. Er appellierte an die Fraktionen, den Bürgern zu sagen, dass die Erreichung der Ziele des Mediationsergebnisses nicht einfach ein Verwaltungsakt sei, sondern dass damit „Politik neue Kreativität zeigt“ (Koch, in: Hessischer Landtag 2000i: 2476).

Solange der Ministerpräsident Aufsichtsratsvorsitzender der FAG/Fraport sei, werde sichergestellt sein, dass die Flughafengesellschaft die Interessen der Region „mit wahrzunehmen“ habe, weil „dieses Unternehmen nicht irgendwelchen Kapitalisten gehört, sondern dieser Region und der Bundesrepublik Deutschland“ (Koch, in: Hessischer Landtag 2000k: 2687). Genau aus diesem Grunde werde er entgegen der starken Kritik von SPD und Grünen auch Vorsitzender des Aufsichtsrats bleiben.³⁶³ Der FAG-Aufsichtsrat stimmte im September 2000 denn auch mit Dreiviertelmehrheit sowohl für die Nordwest-Variante als auch das Nachtflugverbot; ein Votum, das auf den Einfluss des Vorsitzenden zurückgeführt wurde (FAZ 28.09.2000). Da ein Nachtflugverbot für einen internationalen Großflughafen auf viele rechtliche wie politische Hürden stößt, appellierte Koch an die Bürger, dass man ihm „einfach vertrauen“ solle, dass er es „hinbekommt.“³⁶⁴ Seine (auch in der Folge häufig wiederholte) „Garantieerklärung“ stellt eine riskante Selbstbindungsstrategie dar.

Die CDU-FDP-Regierung zeigte sich derart begeistert von der Mediation, dass sich die SPD im Landtag regelmäßig genötigt sah, auf die Initiatorin des Verfahrens hinzuweisen und die Regierungsparteien an ihre damalige ablehnende Haltung zu erinnern. So hatte nicht zuletzt Koch z.B. in der Debatte vom

362 Presseinformation des RDF „Koch und Posch im Regionalen Dialogforum“ vom 01.06.2000.

363 Im September 2003 gab der Ministerpräsident den Aufsichtsratsvorsitz schließlich doch an den Finanzminister ab. Unmittelbar vor Beginn des bis dahin verzögerten Planfeststellungsverfahrens sollte dadurch gewährleistet sein, dass „bei diesem bundesweit bedeutendsten Genehmigungsverfahren nicht der leiseste juristische Zweifel entstehen“ könne (FR 05.09.2003).

364 Zitiert nach Presseinformation des BBI vom 19.06.2001.

10.12.1998 deutliche Worte gefunden. Zu der Frage, ob das Mediationsverfahren sinnvoll sei, erklärte der damalige Fraktionsvorsitzende:

„Das ist inzwischen in der Tat fragwürdig, weil es so dilettantisch eingeleitet worden ist, daß der erste Versuch der Mediatisierung [sic] in Deutschland unter Beteiligung aller Gruppen nicht erfolgreich ist. Aber das hat der zu verantworten, der das aus parteitaktischen Gründen bei Nacht und Nebel auf die Plattform gebracht hat und dem es nicht darum ging, möglichst schnell einen Konsens in der Bevölkerung zu erreichen.“ (Koch, in: Hessischer Landtag 1998d: 6777)

Der SPD-Fraktionsvorsitzende Clauss erinnerte gerne an diese und ähnliche Einschätzungen der heutigen Regierungsparteien, so richtete er sich z.B. in der Landtagsdebatte vom 5. April 2000 an den Ministerpräsidenten der CDU:

„Das haben Sie damals mit Hohn und Spott überzogen. Sie haben unterstellt, das würde nur eingerichtet, um Zeit zu schinden. In der Zwischenzeit schmückten Sie sich mit dem Ergebnis des Mediationsverfahrens. Ich bin stolz darauf, dass zum ersten Mal in der Bundesrepublik Deutschland bei einem solch großen technischen Projekt ein Mediationsverfahren funktioniert hat. Die Mediatoren (...) haben dort ein Stück Kultur im Hinblick auf die politische Entwicklung unseres Landes geschrieben.“ (Clauss, in: Hessischer Landtag 2000b: 2208)³⁶⁵

Heute hält Koch die Mediation bekanntlich für einen „großen Erfolg“, da es für ein vergleichbares Großprojekt in Deutschland noch nie eine derart dichte Untersuchungsgrundlage gegeben habe. Die Mediation sei „unbedingt notwendig“ gewesen.³⁶⁶ Unbeirrt gab sich der Ministerpräsident stets davon überzeugt, dass trotz der eingesetzten Distanzierungen der Beteiligten vom Mediationsergebnis, trotz der so unterschiedlichen Interessen „die Politik“ in der Lage sein werde, dass Ergebnis am Ende auch durchzusetzen.

365 Der CDU-Abgeordnete Reif räumte ein: „Wir hatten damals einen anderen Erwartungshorizont. Doch wir sind durch die hervorragende Arbeit der Mediatoren widerlegt worden“ (in: Hessischer Landtag 2000 I: 2824). Reif hatte das Verfahren bereits in den Debatten vom September 1999 über alle Maßen gelobt. Der Meinungsumschwung sei durch den „eindrucksvollen, hoch kompetenten, souveränen“ Bericht der Mediatoren vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr eingetreten (Reif, in: Hessischer Landtag 1999a: 812).

366 Koch im Interview mit der FAG-Publikation „Start Frei“, Extra, Herbst 2000, S. 2.

2.2 Symbolpolitik³⁶⁷: Der Parlamentsbeschluss

Der viel beschworene Konsens sollte symbolisch in einem Landtagsbeschluss zum Ausdruck kommen. Es war von Anfang klargestellt worden, dass das Mediationsverfahren nur einen, wenn auch gewichtigen *Beitrag* zur Meinungs- und Willensbildung in dieser ‚Schicksalsfrage für ganz Hessen‘ liefern sollte und dass die öffentliche Debatte nach Übergabe des Berichts irgendwann zu einem politischen Meinungsbild des Landtags gebündelt werden müsste. Die Vorstellung, dass nach den Erfahrungen mit der Startbahn West die Erweiterung des Flughafens nicht einfach durch ein gewöhnliches Genehmigungsverfahren planfestgestellt werden könnte, wurde von allen Parteien geteilt. Mit einem Parlamentsbeschluss sollte daher deutlich werden, dass in dieser zentralen Frage der hessischen Landespolitik nunmehr alle Argumente gehört und geprüft worden wären und sich die politischen Parteien jetzt zur Entwicklung des Flughafens eine fundierte Position gebildet hätten. Allerdings war der Zeitpunkt für ein solches Votum umstritten, die Grünen (die ohnehin gegen einen Ausbau stimmen würden) und die SPD waren im Sommer 2000 der Meinung, es seien bei weitem noch nicht alle Fakten geklärt und alle Argumente geprüft, so dass man für eine solide Entscheidungsfindung noch viel mehr Zeit benötige.

Diese Art der Argumentation hinsichtlich einer Parlamentsabstimmung darf nicht darüber hinweg täuschen, dass es sich trotz der enormen politischen Bedeutung des Flughafens und trotz der starken frühzeitigen Politisierung der Diskussion immer auch um die *Planung eines Infrastrukturprojekts* handelt, welche nach den vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren ablaufen muss. Wirtschafts- und Verkehrsminister Posch (FDP) hatte nach Übergabe des Endberichts ein „fares und transparentes Verfahren“ versprochen, sah sich aber auch wiederholt genötigt, dem mitunter erweckten Eindruck entgegenzutreten, dass das *Landesparlament* über den Ausbau *entscheide*. Richtigerweise trifft sein Ministerium als zuständige Genehmigungsbehörde (daher auch ‚Genehmigungsminister‘) nach Beendigung der ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahren – in der ersten Stufe das Raumordnungsverfahren und in der zweiten Stufe das Planfeststellungsverfahren – die endgültige Entscheidung über den Planfeststellungsbeschluss. Die Diskussionen im Parlament könnten nach Meinung Poschs nur die Schwierigkeiten deutlich machen und für Akzeptanz in der Bevölkerung sorgen (in: Hessischer Landtag 2000a: 1794). Auch der FDP-Abgeordnete Denzin betonte, dass die Landtagsentscheidung eine „Deklamation“ ist, die zwar richtig und notwendig sei, die jedoch keinerlei Verantwortung aus dem dann anstehenden Verfahren nehme (in: Hessischer Landtag 2000 I: 2834).

367 Dies ist nicht in dem abwertenden Sinne gemeint, wie häufig der Begriff der „symbolischen Politik“ verwendet wird, vgl. Edelman (1985) und Meyer (1992: 54-62).

Ministerpräsident Koch plädierte im Juni 2000 dafür, dass der Landtag möglichst rasch eine Willensbekundung in der Grundsatzfrage, eine politische Meinungsäußerung abgeben sollte, denn das Parlament würde sich ja schon in allen Anträgen zu dem Mediationsergebnis bekennen. Alle Argumente seien geprüft. Als Ministerpräsident brauche er jetzt „auch eine Botschaft des Landesparlaments zu dem Auftrag, in einer Ballungsregion, in einem hoch verdichteten Raum einen Flughafen auszubauen“:

„Verstehen Sie, ich kann das alles ohne den Landtag machen – logisch. Mein Verständnis von Parlamentarismus ist an dieser Stelle, dass es einen Zeitpunkt geben muss, zu dem das so hinreichend konkret wird, dass der Landtag auch einmal der Regierung gesagt haben muss: Das ist ein Weg; Ausbau, aber unter Bedingungen der Mediatoren, den wir prinzipiell politisch bereit sind mitzugehen. – Dafür, glaube ich, wissen alle Beteiligten nunmehr genug.“ (Koch, in: Hessischer Landtag 2000 I: 2844)

Der Ministerpräsident hielt es zudem für richtig, dass sich der Landtag zu der grundsätzlichen Frage eine Meinung gebildet haben sollte, bevor sich das Regionale Dialogforum konstituierte, dessen erste Sitzung zwei Tage später angesetzt war. Der CDU-Fraktionsvorsitzende Kartmann hielt den Gegnern eines so frühzeitigen Parlamentsbeschlusses entgegen, dass dieses Zeichen zur Vertrauensbildung in der Region notwendig sei, da man dort wissen wolle, was die Parlamentarier beabsichtigten:

„Wir würden die ganze Mediation, die gesamte Mediationsgruppe als Personen damit desavouieren, dass wir uns nicht zu ihnen stellen, nachdem wir es ihnen tagtäglich sagen. Der Landtag muss Zeichen geben, dass er das, was dort über zwei Jahre von Herrn Eichel auf den Weg gebracht worden und von uns letztendlich entgegengenommen worden ist, dass mit diesem Paket gearbeitet wird. (...) Es ist also nach unserer festen Überzeugung höchst notwendig, in dieser einfachen und schlichten Form der Mediation und der Region zu sagen: Das ist die Richtung, da wollen wir hin, und auf der Grundlage dieser Mediationsergebnisse wollen wir auch politisch handeln. Wir entscheiden nichts. Wir sind als Landtag kein Entscheider, sondern Empfehler und politischer Meinungsbildner.“ (Kartmann, in: Hessischer Landtag 2000 I: 2852)

In namentlicher Abstimmung über den Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU und FPD beschloss der Landtag am 21. Juni 2000 mit 55 Ja-Stimmen der Koalitionsfraktionen, sich die Vorschläge der Mediation zu Eigen zu machen und insbesondere auch deren Forderung, dass die fünf Komponenten untrennbar miteinander verbunden sind. In den Antrag wurden zudem noch weitergehende Punkte zur Konkretisierung aufgenommen, wie ein Lärminderungsplan und die

Reduzierung des nächtlichen Fluglärms noch vor Inbetriebnahme einer neuen Bahn.³⁶⁸ In der SPD-Fraktion gab es 41 Enthaltungen, drei (aus dem Flughafen-umland stammende) Abgeordnete der SPD votierten gegen den Antrag. Die SPD, die das Mediationspaket generell unterstützt, begründete ihr Votum so: zu viele Fragen seien noch ungeklärt und eine Entscheidung zum jetzigen Zeitpunkt unsolide. Die Grünen stimmten geschlossen gegen den Antrag, weil sie ebenfalls zu vieles als ungeklärt ansehen, aber vor allem, weil sie einen Ausbau ablehnen und daher die untrennbare Verknüpfung der fünf Komponenten des Mediationspakets nicht mittragen.

Mit dem symbolischen Parlamentsentscheid stellte sich die Regierungsmehrheit des Landtags also unmissverständlich hinter die Arbeit der Mediation und bekannte sich rückhaltlos zu deren Ergebnissen. Besonders bemerkenswert an diesem an sich schon ungewöhnlichen Akt der parlamentarischen Selbstbindung an die Ergebnisse eines informellen Verfahrens ist die Tatsache, dass genau diejenigen Parteien (CDU und FDP) für die Mediationsempfehlungen votierten, die dem Verfahren zu Beginn äußerst skeptisch gegenüber gestanden hatten – während diejenigen, die es seinerzeit eingeleitet hatten, nun nicht mit Ja stimmen mochten.

2.3 *Institutionenpolitik: Das „Regionale Dialogforum“*

2.3.1 *Gründung*

Eine der fünf Komponenten des Mediationspakets erforderte tatsächlich eine unmittelbare Entscheidung der Landespolitik: die Gründung des Regionalen Dialogforums (RDF). Das RDF sollte nach Vorstellungen der Mediationsgruppe unverzüglich eingerichtet und seine Existenz auf Dauer gestellt werden. Obwohl das Mediationsergebnis von den Parteien mit großer Mehrheit außerordentlich positiv aufgenommen wurde, verzögerte sich die Einrichtung des Dialogforums.³⁶⁹ Zwar herrschte über die Notwendigkeit dieser Art von Institutionenpolitik³⁷⁰ vollkommener Konsens unter allen Parteien, jedoch gab es unterschiedliche Auffassungen über den Grad der Verbindlichkeit, den das RDF entfalten sollte. Die Mediationsgruppe hatte bereits deutliche Vorstellungen über

368 Siehe Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/FDP vom 13.06.2000, Drucksache 15/1393.

369 Was auch von der Regierungsfraktion der FDP selbst kritisiert wurde, da diese Verzögerung das generell vorhandene Misstrauen der Kommunen noch verstärkt habe (Denzin, in: Hessischer Landtag 2000j: 71).

370 Zu Institutionenpolitik siehe Lepsius (1995, 1997).

die Aufgabe des RDF formuliert, die strukturelle Einbettung des neuerlichen informellen Gremiums war aber von den Parteien zu bestimmen.

Festzustellen ist, dass auch die Einrichtung des RDF wieder nicht als Aufgabe des Parlaments angesehen wurde und die Landtagsfraktionen dies auch zu keinem Zeitpunkt gefordert haben. Der Leiter der Staatskanzlei, Jung, informierte während der Landtagsanhörung die Abgeordneten über die geplante Konzeption des Dialogforums (in Hessischer Landtag 2000h: 56-58, 62-63). Nach der Anhörung gab es, anders als im Vorfeld des Mediationsverfahrens, auch eine Beratung im Hauptausschuss des Landtags über das neue Gremium. Die Federführung bei der Vorbereitung lag aber ausschließlich bei der Staatskanzlei.

Die SPD hatte stets gefordert, dass die Landesregierung den Vorsitz des RDF übernehmen solle, um so der Umsetzung des Mediationsergebnisses auch Verbindlichkeit zu verleihen und Misstrauen in der Region abzubauen. Es sei nicht nachzuvollziehen, warum die Landesregierung bei dem RDF die „ganze Zeit so herumeiere“:

„Sie sind noch nicht einmal bereit, den Vorsitz zu übernehmen und dafür zu stehen, was in diesem Forum beraten wird. Das lässt die Frage aufkommen, wie verbindlich ihr Handeln ist und was anschließend daraus erwächst.“ (Polster, in: Hessischer Landtag 2000i: 2482)³⁷¹

Die Staatskanzlei hielt dieses Vorgehen für nicht sinnvoll, da man mit den Mediatoren sehr gute Erfahrungen gemacht hätte und auch das RDF von einer „unabhängigen Persönlichkeit“ geleitet werden sollte. Jung kündigte aber an, dass man sich mit den Mitgliedern des RDF noch darüber verständigen werde und falls diese dann den Vorsitz der Landesregierung wünschten – was unwahrscheinlich sei –, man diesem Wunsch auch entsprechen werde. Bezüglich der geforderten Verbindlichkeit betonte die Staatskanzlei die Unabhängigkeit der Verwaltungsverfahren, erklärte aber gleichzeitig, dass man an *einmütigen* Beschlüssen des Dialogforums nicht so einfach vorbeigehen werde (Jung, in: Hessischer Landtag 2000h: 62-63).

Noch deutlicher lehnte der CDU-Abgeordnete Haselbach den Vorsitz der Landesregierung ab, da gerade dadurch doch erst Misstrauen gesät werde und das RDF so wenig wie möglich durch Landtag oder Regierung präjudiziert werden sollte:

„Stellen Sie sich nur einmal vor, das Mediationsverfahren wäre unter dem Vorsitz der Landesregierung abgelaufen. Die Schlagzeilen wären natürlich innerhalb von

371 Ähnlich auch noch einmal der SPD-Fraktionsvorsitzende Claus am 8. Juni 2000 (in: Hessischer Landtag 2000k: 2690).

Minuten fertig gewesen. Jeder der Beteiligten wäre – vielleicht zu Recht – als Büttel der FAG hingestellt worden. Ich denke, das würde möglicherweise auch bei dem Regionalen Dialogforum so eintreten.“ (Haselbach, in: 2000i: 2483)

Auch die Grünen lehnten es gegen die SPD ausdrücklich ab, dass die gleiche Landesregierung, die „von Nord bis Süd durch die Lande zieht und den Ausbau predigt“, den Vorsitz übernehme, da sonst der Eindruck entstünde, das RDF sei „nur ein Akklamationsgremium für die Ausbaupläne der Landesregierung“. Das RDF solle seinen Vorsitzenden daher selbst auswählen dürfen (von Plottnitz, in: Hessischer Landtag 2000i: 2490).

Ministerpräsident Koch erläuterte in der Landtags-Debatte vom 21. Juni 2000, dass das Kabinett soeben die formalen Voraussetzungen für die Gründung des RDF beschlossen habe. Nach Gesprächen mit Beteiligten sah er sich darin bestätigt, dass der Vorsitz besser an eine Person gehe, die nicht unmittelbar in der Verantwortung der Landesregierung stehe (Koch, in: Hessischer Landtag 2000 I: 2843). Daher habe er den Präsidenten der TU Darmstadt, Prof. Johann-Dietrich Wörner, gebeten, den Vorsitz zu übernehmen. Wörner übernahm diese Aufgabe dann auch. Nach den schwierigen Auseinandersetzungen um die Rolle und die Neutralität der Mediatoren hatte Koch damit ohne weitere Abstimmung mit Beteiligten eine Person zum Vorsitzenden des RDF berufen, der niemand ‚Aktien‘ in der Sache vorwerfen konnte und die dennoch mit der Region vertraut ist.

Über die Einsetzung des Dialogforums waren insgesamt nur kleinere Kontroversen entstanden, die mit den parteipolitischen Differenzen um das Mediationsverfahren nicht zu vergleichen sind. Ein offener Streit über das RDF wäre eine Desavouierung der Mediationsgruppe gewesen, deren seriöse Arbeit ja alle so nachhaltig gelobt hatten. Mit dem selbst vorgebrachten Vorschlag, das auf zunächst unbestimmte Zeit laufende RDF einzurichten, hat hier ein informelles Verfahren versucht, seine weitere Existenz als Verfahren unter veränderten Bedingungen fortzuschreiben und auf Dauer zu stellen. Die Initiierung dieser Institutionenpolitik erfolgte also nicht ‚von oben‘, sondern dieses Mal ging die ideelle Gründung und die vollständige Bestimmung der Verfahrensinhalte auf die informelle Gruppe selbst zurück. Der *formelle* Akt der Institutionenpolitik war dann wiederum ein von der politischen Exekutive geprägter.³⁷²

372 Allerdings fand die konstituierende Sitzung des RDF am 23.06.2000 symbolischerweise im *Landtag* statt.

2.3.2 Konzeption und Auftrag

Das Regionale Dialogforum wurde wiederum von der Gruppe Projektplanung der Staatskanzlei vorbereitet, die schon mit der Initiierung der Mediation betraut war. Mitarbeiter der Gruppe führten Gespräche mit den Mitgliedern der Mediation, um deren Vorstellungen über Teilnehmer und Konzeption des Nachfolgeverfahrens zu ermitteln.³⁷³ Ausdrücklich sollte es im RDF nur noch um das ‚Wie‘ der Ausgestaltung des Mediationspakets gehen, nicht mehr um eine Variantendiskussion; der Ausbau war unveränderliche Grundlage des RDF. Das Dialogforum sollte nach den „ausgesprochen positiven Erfahrungen“ mit dem Mediationsverfahren erneut als „mediatives Verfahren“ konzipiert sein, d.h. dass das RDF wesentliche Merkmale einer Mediation übernehme – dieser Begriff sollte aber „auch aus psychologischen Gründen dem Mediationsverfahren zum Frankfurter Flughafen“ vorbehalten bleiben.³⁷⁴

Anders als das Mediationsverfahren hat das RDF keinen fixierten Abschlusstermin, sondern gemäß der Vorgabe der Mediationsgruppe, dass alle fünf Komponenten des Pakets untrennbar miteinander verbunden seien, soll das Forum solange fort dauern, bis die anderen vier Komponenten abgearbeitet sind. Das RDF findet parallel zu den förmlichen Verwaltungsverfahren statt. Die allgemeinen Verfahrensregeln und die Teilnehmerzusammensetzung sind von der Staatskanzlei vorbereitet und am 20. Juni 2000 vom Kabinett beschlossen worden; Auftraggeber ist wieder der hessische Ministerpräsident. Die wichtigsten Verfahrensregeln lauten wie folgt:³⁷⁵

Das RDF ist als mediatives Verfahren konzipiert. Grundlage der Arbeit des RDF ist das 5-Punkte-Paket der Mediation. Die Mitglieder werden durch den Ministerpräsidenten berufen, die Mitgliedschaft kann nur persönlich wahrgenommen werden, eine Vertretung ist nur in zwingenden Ausnahmefällen erlaubt. Das RDF begleitet konstruktiv die Umsetzung des Mediationspakets. Es ist kein Entscheidungsgremium, sondern – wie das Mediationsverfahren – ein Beratungsgremium mit empfehlendem Charakter. Der Grad der Verbindlichkeit von Beschlüssen/Empfehlungen des RDF für die Landespolitik und andere Adressa-

373 Nach allgemeinem Eindruck ist das RDF aufgrund zahlreicher Gespräche im Vorfeld besser vorbereitet worden als die Mediation, auch die Bemühungen um die Einbindung der Kritiker waren andere als noch bei der Mediation. Anders als Ministerpräsident Eichel sprach Koch diesmal vorher auch selbst mit einer 5-köpfigen Delegation des BBI, um sie zur Teilnahme zu bewegen.

374 Entwurf Konzeption RDF (Stand 19.05.2000), S. 4.

375 Zitiert nach RDF (2001: Anhang B: 45-47).

ten wird vom Grad des Konsenses innerhalb der Gruppe abhängig sein, mit dem diese Beschlüsse/Empfehlungen gefasst worden sind.³⁷⁶

Parallel zum RDF laufen die vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren ab. Das Dialogforum wird frühzeitig über einzelne Verfahrensschritte von dem Vorhabenträger FAG/Fraport und den verfahrensführenden Stellen (Regierungspräsidium Darmstadt für das Raumordnungsverfahren, das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung für das Planfeststellungsverfahren) umfassend informiert. Das Dialogforum erhält Gelegenheit, zum Ablauf der Verfahren und zu den Inhalten frühzeitig Stellung zu nehmen. Es soll eigene Vorschläge erarbeiten, wie die gegenwärtige Situation im Hinblick auf Belastungen, Information und Beschwerdemanagement verbessert werden kann.

Das Dialogforum kann über fünf Plätze in seinem Teilnehmerkreis eigenständig verfügen und mit einer Zweidrittel-Mehrheit die Mitglieder für diese fünf Plätze nominieren. Die Besetzungsbeschlüsse müssen jedoch das Prinzip der Ausgewogenheit der Teilnehmergruppe beachten und im Konsens getroffen werden. Die Staatskanzlei, bei der auch die Federführung liegt, erhält (wie schon bei der Mediation) generellen Beobachterstatus im RDF. Einmal pro Jahr soll ein Zwischenbericht an den Auftraggeber übergeben werden. Abgesehen von diesen Grundregeln steht es dem Forum frei, die Selbstorganisation seiner Arbeit eigenverantwortlich zu regeln, wie die Geschäftsordnung und die Gründung themenbezogener Arbeitskreise. Allerdings muss die Landesregierung aus Gründen der Zweckmäßigkeit Zeitpunkte benennen, bis zu denen Voten des Dialogforums bei vorgelegten Fragestellungen berücksichtigt werden können.

Was den Auftrag des RDF betraf, hatte die Mediationsgruppe selbst schon sehr konkrete Vorstellungen über das Aufgabenspektrum formuliert. Das Forum sollte nicht nur den Dialog fortführen und intensivieren, sondern Details eines Nachtflugverbots und des aus zahlreichen Einzelkomponenten bestehenden Anti-Lärm-Pakts erarbeiten. Insbesondere ging es um die Diskussion und Begleitung einer Selbstverpflichtung der FAG und um die langfristigen Perspektiven des Flughafens (*No-Regret-Prinzip*). In der Zeit nach Abschluss des Mediationsverfahrens hatten außerdem das Öko-Institut und das IFOK gemeinsam eine sog. „Restanten-Liste“ erstellt, die die offen gebliebenen Fragen und Probleme aus der Mediation zusammentrug.³⁷⁷ Wegen des knappen Zeithorizonts konnte in der Mediation eine Reihe von Fragen, zumal solche, die erst sehr spät im Verfahren aufkamen, nicht mehr zureichend bearbeitet werden. Insbesondere die Kom-

376 Hiermit geht die Landesregierung ein vorher so nicht vorfindbares Maß an zugesicherter Selbstbindung ein. Andererseits kann ein Gremium mit bloß „empfehlendem Charakter“ ja *per definitionem* keine Bindungswirkungen beim Adressaten erzwingen.

377 Diese „Restanten-Liste“ wurde auch in der Landtagsanhörung vorgelesen (Ewen, in: Hessischer Landtag 2000c). Die vollständige Liste findet sich in RDF (2001: Anhang D: 53-56).

munalvertreter erklärten mit Verweis auf diese offenen Fragen, dass eine politische Entscheidung über einen Ausbau zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht getroffen werden dürfe, da dessen Auswirkungen nicht richtig abgeschätzt werden könnten. Die Staatskanzlei rechnete auch damit, dass sich im RDF wie schon in der Mediation im Laufe des Verfahrens neben den bestehenden weitere neue Fragen ergeben würden, die zum damaligen Zeitpunkt noch gar nicht absehbar waren.

2.3.3 *Teilnehmerauswahl und Arbeitsprogramm*

Die Staatskanzlei hatte für das RDF 31 Plätze vorgesehen. Zusätzlich zu 20 direkt benannten Institutionen sollte der Hessische Städte- und Gemeindebund sowie der Hessische Städtetag jeweils drei Vertreter benennen, fünf Plätze das RDF dann selbst vergeben dürfen. Über die Zusammensetzung der Teilnehmer kam es vorhersehbar zu diversen Streitigkeiten. Insbesondere Städte- und Gemeindebund sowie Städtetag kritisierten, dass den Kommunen insgesamt zu wenige Plätze zur Verfügung stünden und die heikle Auswahl auf sie abgeschoben worden sei. Wie schon bei der Mediation tauchte die entscheidende Frage über die gerechte Verteilung von Partizipationschancen auf: Mit welchem Recht sollte man welche der zahlreichen betroffenen Kommunen ausschließen, wer könnte mit guten Gründen darüber entscheiden, wer ‚die Region‘ repräsentiert? Die Kommunalvertretungen forderten, dass mindestens die neun Kommunen, die in der Mediation dabei waren, erneut vertreten sein müssten, es lägen „dringende wie drängende Bitten“ seitens betroffener bzw. interessierter Städte vor. Der Hessische Städtetag schlug dem Ministerpräsidenten daher vor, die Beschränkung auf sechs kommunale Mitglieder aufzugeben, zudem die fünf freien Plätze ohnehin als „Manövriermasse“ zur Verfügung stünden (FAZ 28.07.2000).

Um die unveränderbare *Ausgewogenheit* des Teilnehmerkreises abzusichern, hatte die Staatskanzlei einer Reihe von Institutionen/Organisationen, deren Berechtigung zur Teilnahme an einem *Regionalen* Dialogforum man durchaus anzweifeln darf, den unbestrittenen Zugang gewährt – die betroffenen Kommunen jedoch, die schließlich neben der FAG/Fraport die Hauptakteure bei den im RDF zu behandelnden Fragen darstellen, die Zugangsregelung unter sich ausfechten lassen. Im RDF finden sich beispielsweise die Unternehmerverbände IHK und VhU, der Handwerkstag, die Pilotenvereinigung Cockpit, die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Flughäfen, die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen, Gewerkschaftsvertreter und Kirchenvertreter, deren sachliche Beiträge zu den Themenkreisen Ökologie/Gesundheit, Anti-Lärm-Pakt, Nachtflugverbot, „No-Regret“ und Optimierung des Bahnsystems zum Teil vermut-

lich entbehrlich wären. Die Kommunen wiesen auch entsprechend empört darauf hin, dass z.B. Offenbach, Darmstadt oder Frankfurt nicht beim Regionalen Dialogforum dabei sein sollten, aber „irgendwelche Verbandschefs aus Berlin“.³⁷⁸

Nach dem üblichen öffentlichen Gerangel um die Teilnahme (FAZ 02.08.2000), wie es oben schon im Zusammenhang mit der Mediation dargestellt wurde, gestand man dem RDF zu, neben den sechs vorgesehenen Plätze für die Kommunen sechs weitere Kommunen aufzunehmen, die sich aber sozusagen die Plätze mit den anderen teilen mussten, d.h. eine halbe Stimme hätten. Die fünf frei verfügbaren Plätze sollten nämlich für Bürgerinitiativen aus der Region freigehalten werden. Angesichts der genannten zahlreichen, für den Auftrag des RDF weniger relevant erscheinenden Mitgliedern mit vollem Sitz und Stimme zeigten sich die Kommunen darüber wenig erfreut. Der Vorsitzende Wörner wies jedoch darauf hin, dass Kampf Abstimmungen im Dialogforum ohnehin nicht geplant seien, die Frage nach dem Stimmrecht daher ohne Bedeutung wäre (RDF 2001: 7).

Die drei Umweltverbände BUND, NABU und SDW nahmen am RDF zwar (zunächst) teil, stellten aber von Anbeginn an klar, dass sie das Forum verlassen würden, wenn die Landesregierung die Arbeit des RDF durch Widersprüche zwischen ihren Versprechungen und ihrem rechtsverbindlichen Handeln erschwere. Dies sei beispielsweise gegeben, wenn der Ausbau im Landesentwicklungsplan rechtsverbindlich festgeschrieben würde, das Nachtflugverbot und der Anti-Lärm-Pakt aber nicht.³⁷⁹ Der öffentliche Druck nach ihrem Fernbleiben von der Mediation hatte bei den Umweltverbänden durchaus Wirkung gezeigt, um ihre Einbindung hatte man sich seinerzeit im Gegensatz zum hoffnungslos geglaubten Fall der Bürgerinitiativen ja auch noch sehr lange hinter den Kulissen weiter bemüht. Da das neue Verfahren nicht mit der Bedeutung einer „Mediation“ aufgeladen wurde, sondern einfach „Dialog“ ankündigte, verhielten sich die Verbände jetzt auch durchaus noch konsistent mit ihrer früheren Argumentation, dass sie auch an der Mediation hätten teilnehmen können, würde sie in „Dialog“ oder „vorgelagerte Umweltverträglichkeitsprüfung“ oder ähnliches umbenannt. Da es im RDF anders als in der Mediation schon qua Auftrag vorwiegend um Belastungen, Umweltfragen und *No-Regret*-Überlegungen gehen würde, sahen die Verbände eine Chance, ihren einschlägigen Sachverstand hier gewissermaßen risikoloser einsetzen zu können.

Bereits im Dezember 2000 verließen dann NABU und BUND das Dialogforum wieder, mit der Begründung, dass die Landesregierung nur den Ausbau ernsthaft verfolge, nicht jedoch das Nachtflugverbot. Hintergrund dieser Behauptung war die auch von den Oppositionsparteien heftig kritisierte Entscheidung

378 So Darmstadts Oberbürgermeister Benz, in: FR 02.08.2000, siehe auch FAZ 31.07.2000.

379 Gemeinsame Erklärung von SDW, NABU und BUND, Presseinformation vom 07.07.2000.

der Regierung, den Ausbau in den Landesentwicklungsplan als rechtsverbindliches Ziel aufzunehmen, nicht aber die anderen Teile des Mediationspakets, die lediglich in der unverbindlichen Präambel standen (FAZ 14.12.2000). Der Austritt der beiden Verbände wurde von der Landesregierung und dem RDF-Vorsitzenden als „nicht nachvollziehbar“ kritisiert, lediglich die Grünen äußerten „Verständnis“ (FR 14.12.2000). Zwar wurde das „Weglaufen“ (so der SPD-Fraktionsvorsitzende Clauss) der Umweltverbände auch noch einmal kurz Gegenstand einer Landtagsdebatte (Hessischer Landtag 2000q: 4054, 4061), dennoch brach keine erneute lang anhaltende Welle der öffentlichen Empörung über die Verbände herein, wie dies im Zuge der Mediation der Fall gewesen war.³⁸⁰

Was die Teilnahme der Bürgerinitiativen anbelangte, so hatte diesmal – anders als sein Vorgänger – der Ministerpräsident Koch im Vorfeld persönlich mit fünf Vertretern des BBI, dem zu diesem Zeitpunkt 45 Einzelgruppen angehörten, gesprochen. Da es beim Dialogforum aber schon per Arbeitsauftrag ausdrücklich nur noch um das ‚Wie‘ geht, wollte sich das Bündnis nach seiner Darstellung an der „Beruhigungsmaßnahme zur Herstellung von Akzeptanz für den Ausbau“ nicht beteiligen. Zunächst einmal müssten FAG und Lufthansa vertrauensbildende Maßnahmen ergreifen und mit ersten Schritten hin zu einer Verringerung der Nachtflüge ihren guten Willen unter Beweis stellen (zitiert nach FR 10.04.2000). Später verschärfte sie ihre Kritik und erklärten, dass sich die Ausbaugegner nicht dafür hergäben, im Anschluss an eine „gescheiterte und manipulierte“ Mediation mitzuhelfen, die „katastrophalen Folgen des Ausbaus der Bevölkerung zu vermitteln“ (FR 03.05.2000).

Nach der Absage des BBI fiel der ihm zugedachte Platz den Umweltverbänden zu, die damit drei Sitze bekamen. Außerdem erhielt dann die Bundesvereinigung gegen Fluglärm noch einen Sitz. Trotz der Kollektivabsage des BBI hatten sich von Anfang an die BI Neu-Isenburg (gehört dem BBI an) und die BI Widema um eine Aufnahme beworben, der aber erst einmal nicht stattgegeben wurde (FR 27.06.2000). Auch die wohl einzige existierende *Bürgerinitiative für (!) einen Flughafen* „Pro Flughafen“ wollte beteiligt werden. Einige Vertreter von Bürgerinitiativen arbeiteten schließlich ohnehin in den Arbeitsunter-

380 Das mag neben einer allgemeinen ‚Empörungs-Erschöpfung‘ auch daran liegen, dass mit dem Fortdauern des RDF doch eher die ‚Luft heraus‘ war aus dem *öffentlich* geführten Teil der Flughafenkontroverse. Das Parlament hatte entschieden, die Regierungsparteien hatten sich auf die Nordwest-Variante festgelegt, die Verwaltungsverfahren und juristischen Schritte wurden jetzt vorbereitet. Dementsprechend ebte auch die öffentliche Debatte ab bzw. ging in die Erörterung eher ‚technischer‘ Fragen über: dominant hier die Fragen über die rechtliche Basis eines Nachtflugverbots und den Fortgang der Verwaltungsverfahren. Der die Gemüter erhaltende Ausbau rückte in dieser Phase in den Hintergrund. Ich komme darauf ausführlicher im Restimee, unter dem Stichwort ‚Arenenwechsel‘, zurück.

einheiten des Dialogforums („Projektteams“) mit, die wie die Arbeitskreise der Mediation allen offen stehen (RDF 2001: 8).³⁸¹

Vertreter aus Ministerien bekamen im Dialogforum anders als in der Mediation keinen Sitz mehr, da sich das Hessische Wirtschafts- und Verkehrsministerium als Genehmigungsbehörde nicht dem Befangenheitsverdacht aussetzen durfte, gleiches galt für das Bundesverkehrsministerium als luftverkehrsrechtlicher Aufsichtsbehörde. Mitarbeiter des Hessischen Wirtschaftsministeriums und des Umweltministeriums sind jedoch mitunter als Beobachter anwesend. Diese Möglichkeit war auch in den Verfahrensregeln der Staatskanzlei vorgesehen.³⁸²

Den Auftrag für die wissenschaftliche Begleitung des Verfahrens vergab die Landesregierung erneut an das Öko-Institut Darmstadt, den Auftrag für die Geschäftsführung und die Organisation des Dialogs erhielt das IFOK Bensheim, das vorher schon die Mediatoren beraten hatte.³⁸³ Insgesamt ergab sich für das Dialogforum also in verschiedener Hinsicht eine große personelle Kontinuität mit der Mediation, durch das Anwachsen der Teilnehmerzahl auf 31 sollten aber auch neue Impulse eingegeben werden.³⁸⁴

Zur Aufnahme seiner Sacharbeit beschloss das RDF neben der Geschäftsordnung, die sich eng an diejenige der Mediation anlehnte, ein Arbeitsprogramm.³⁸⁵ Ähnlich der Arbeitskreise der Mediation bildete das RDF als Arbeitsuntereinheiten zunächst fünf „Projektteams“, die sich unter Hinzuziehung weiterer Experten oder Mitarbeiter der Mitglieder des RDF mit den einzelnen Arbeitspaketen Anti-Lärm-Pakt, Langfristperspektiven/No-Regret-Strategie, Nachtflugverbot, Ökologie und Gesundheit und Optimierung befassen. Zur Klärung spezieller Fragen wurden zusätzlich Kleingruppen zu den Themen Gesundheit, Fluglärm-Monitoring, Ökologie und Kontingentierung nächtlicher Flugbewegungen eingerichtet. Neben der Veranstaltung von Hearings lässt das RDF Gutachten zur Umsetzung des Nachtflugverbots erstellen.

381 Im September 2001 wurden dann aber doch zwei der fünf freien Plätze an zwei Bürgerinitiativen vergeben, nämlich Widema und die erwähnte Befürworter-BI „Pro Flughafen“.

382 „Die Staatskanzlei erhält generellen Beobachterstatus im Regionalen Dialogforum; grundsätzlich kann die Landesregierung darüber hinaus weitere Beobachter in das Regionale Dialogforum entsenden“ (Codex, RDF 2001: Anhang B: 46).

383 Und wie von der sozialwissenschaftlichen Beobachtung kritisch angemerkt wird, noch mehr: „schleichend“ ging die Öffentlichkeitsarbeit auf das IFOK über. Dr. Meister leitete gelegentlich auch Arbeitskreis-Sitzungen oder griff inhaltlich in Diskussionen ein, was deutlich vom Auftrag des IFOK abwich (Troost 2001: 258).

384 Finanziert wird das Dialogforum wieder durch einen Fonds, für das Jahr 2001 zahlte die Landesregierung 2,5 Millionen DM ein, die FAG/Fraport 1 Million. Mitglieder des Dialogforums stellen auch die wechselnden Tagungsräumlichkeiten zur Verfügung (RDF 2001: 8). Für die personelle Zusammensetzung des RDF siehe die Tabelle 6 im Anhang.

385 Für die Übersicht über das Arbeitsprogramm siehe die Tabelle 7 im Anhang.

Neben der Abarbeitung der „Restanten-Liste“ aus der Mediation und der Begleitung der Umsetzung des Mediationspakets soll das Dialogforum auch direkt mit der betroffenen Bevölkerung ins Gespräch kommen. Die mangelnde öffentliche Vermittlung war beim Mediationsverfahren ja stark kritisiert worden, das Dialogforum dagegen soll sich nach dem Willen seiner Begründer Öffentlichkeitsarbeit und Offenheit für die Klagen der Bürger ausdrücklich zur Aufgabe machen. Dazu hatte das IFOK ein umfangreiches Konzept ausgearbeitet.³⁸⁶ Neben dem Internetauftritt und der Einrichtung eines Bürgerbüros in Rüsselsheim sowie eines Bürgertelefons werden Veranstaltungen für interessierte Bürger mit Mitgliedern des Dialogforums und der Projektteams angeboten, der Vorsitzende selbst führt öffentliche Veranstaltungen durch (sog. „Themendialoge“) oder besucht Veranstaltungen Dritter. Beim RDF wird im Gegensatz zur Mediation ein stärkeres Bemühen erkennbar, für die eigene Sache zu werben. Da das Dialogforum allerdings unter ganz anderen politischen Bedingungen abläuft als die Mediation – der Ausbau ist beschlossen, der Zeithorizont offen, kein Endbericht notwendig, die allgemeine öffentliche Erregung hat nachgelassen – ist die Öffentlichkeitsarbeit jetzt auch weniger ‚brisant‘. Und die (erschöpfte) Öffentlichkeit lässt ihrerseits nur noch ein mäßiges Interesse an Veranstaltungen dieser Art erkennen.

Mit dem Anlaufen der Verwaltungsverfahren rückte das Nachtflugverbot im Dialogforum zunehmend in den Mittelpunkt. Die kommunalen Mitglieder des RDF haben die Sorge, dass zwar der Ausbau Schritt für Schritt umgesetzt wird, das Nachtflugverbot aber am Ende nicht eingeführt wird, weil dies zu große rechtliche Probleme aufwirft. Bei den Ausbaugegnern hat sich der Eindruck festgesetzt, dass gegenwärtig das Mediationspaket aufgeschnürt und nur der Ausbau vorangetrieben wird. Mit der Gründung des Dialogforums und der parallelen Vorbereitung bzw. Durchführung der förmlichen Verwaltungsverfahren ist der politische Flughafendiskurs sehr deutlich in seine technisch-verwaltungsmäßige Phase übergegangen. Was dies für das längerfristige Bestehen des RDF heißt, ist derzeit offen.³⁸⁷ Zwar soll der „Dialog des Flughafens mit der Region“ nach dem Willen der politischen Parteien ausdrücklich dauerhaft institutionalisiert werden, doch ist m.E. fraglich, ob dieser in der Form weitergeführt wird, wenn sich die maßgeblichen Akteure in der nächsten Phase des Policy-Zyklus in einer ganz anderen Arena wiedersehen: vor Gericht.

386 Anfangs hat IFOK auch mit Fokusgruppen gearbeitet, um Vorstellungen über die Gestaltung des Dialogforums zusammenzutragen (RDF 2001: 26-40).

387 Im Sommer 2003 stand das RDF bereits vor dem vollständigen Scheitern, da viele Kommunalvertreter sich in ihrem Verdacht bestätigt sahen, dass nur der Ausbau, nicht aber das Nachtflugverbot vorangetrieben werde. Unter solchen Prämissen mache ihre Mitarbeit im RDF dann auch keinen Sinn mehr. Die aktuellen Entwicklungen der Ausbau-Diskussion können nicht Gegenstand dieser Studie sein, siehe dafür Geis (2003a).

3. Resümee: Erzeugung von Konflikten durch ein alternatives Konfliktregelungsverfahren (II)

3.1 Willkommene Bindungen und unwillkommene Selbstbindungen

In der Mediationsliteratur herrscht die Erwartung vor, dass sich Verfahrensbeteiligte aufgrund ihrer Partizipation auch selbst an die Ergebnisse eines solchen Verfahrens binden. Da die Konfliktparteien Gelegenheit haben sollten, die Verfahrensinhalte selbst zu bestimmen und eine für sie alle faire oder wenigstens noch tragbare Problemlösung zu finden – also sowohl Prozess- wie Ergebniskontrolle selbst auszuüben –, darf von ihnen auch die praktische Haftung für das Ergebnis nach Abschluss des Verfahrens erwartet werden. Skeptisch zeigt sich die Fachliteratur dagegen bezüglich der Reaktion von politischen Entscheidungsträgern auf die Ergebnisse. Es gibt zwar nur wenig empirische Erfahrungen in Deutschland mit mediationsähnlichen Verfahren, ihre politischen Wirkungen, insbesondere ihre Bindungswirkungen sind bisher jedoch eher bescheiden geblieben (vgl. Fietkau/Weidner 1998; Köberle u.a. 1997; Renn/Webler 1994). Die Stärke der Verfahren lag wohl mehr in den *Diskussionsprozessen* unter Konfliktparteien, die sie anstoßen konnten; die verlässliche Vermittlung ihrer *Ergebnisse* in die institutionalisierten Entscheidungsprozeduren bleibt im deutschen Rechtssystem und in der deutschen Verwaltungskultur schwierig.

Vor diesem Hintergrund hat das Frankfurter Verfahren nun genau umgekehrte Wirkungen erzeugt: Während sich die Verfahrensbeteiligten unmittelbar nach dem zustande gekommenen Kompromiss wieder vom Ergebnis *distanzierten*, übernahmen es die politischen Parteien mehrheitlich geradezu *distanzlos*. Keiner der am Verfahren Beteiligten und keiner der es umgebenden Politiker wusste vorher genau, was dieses Verfahren ‚bringen‘ würde – ob es überhaupt zu einem wahrnehmbaren Ergebnis kommen, ob es überhaupt zu Ende geführt würde. Es deutet vieles darauf hin, dass Ministerpräsident Eichel die Mediation in erster Linie initiiert hatte, um Konfliktkosten zu reduzieren. Der Regierungschef wollte Zeit gewinnen und irgendeine konstruktive Form des Umgangs mit einem bekanntermaßen brisanten politischen Problem finden. Selbst wenn man bereits ein diffuses politisches Ziel vor Augen hatte, schien es geschickt, andere den Weg frei schlagen zu lassen. Auf diese Weise ließen sich Konfliktkosten vermeiden, die extern aus den Auseinandersetzungen mit den betroffenen Bürgern und intern aus den Differenzen mit einem widerstrebenden Koalitionspartner entstanden wären. So machte Eichel in der ersten Landtags-Debatte über die Legitimation und den Wert der Mediation am 29.10.1998 selbst deutlich: „Die entscheidende Frage ist doch nicht, ob ich für oder gegen den Ausbau bin. Die

entscheidende Frage ist, wie ich es denn machen kann, wenn ich dafür bin“ (Eichel, in: Hessischer Landtag 1998c: 6433).

Das Problem konnte so erst einmal aus dem parteipolitischen Raum ‚ausgelagert‘ werden. Was schließlich daraus werden würde, müsste man eben erst einmal abwarten.³⁸⁸ Politisch fest daran binden mochte sich im Vorhinein keiner. Obwohl sehr viele vermuten, dass das Verfahren nicht ergebnisoffen war, sondern eine mehrheitliche Neigung der Landespolitik zu einem Ausbau vorhanden war, muss man (aus wissenschaftlicher Sicht) entgegen der Voreinschätzungen auf den unkalkulierbaren Teil des Prozesses hinweisen: Da informelle, auf freiwilliger Teilnahme beruhende Verfahren eine wesentlich höhere Dynamik haben als formalisierte Verfahren, stellen sie auch immer ein gewisses Wagnis dar. Sie können abgebrochen werden, Verfahrensbeteiligte können eintreten und austreten, sie können neue Inhalte hervorbringen (vgl. Bora/Epp 2000; Vollmer 1996).

Die erstaunlich ‚seitenverkehrten‘ Bindungswirkungen im Frankfurter Fall lassen sich vermutlich einzig aus dem Ergebnis heraus erklären, das niemand so vorhergesehen hatte. An dieser Stelle kommt der Begriff der Output-Legitimität ins Spiel: Unterschiedliche Akteure finden das erzielte Ergebnis auch in unterschiedlichem Maße anerkennungswürdig, beurteilen es je nachdem als „win-win“ oder als „lose-lose“-Lösung und zeigen auch dementsprechende Unterschiede in ihrer Folgebereitschaft. Die *unmittelbar* von der weiteren Flughafenentwicklung *Betroffenen* – die Belastungen tragenden Kommunen und Bürger einerseits und die den Flughafen täglich nutzenden Fluglinien und Wirtschaftsunternehmen andererseits – beurteilen das Mediationspaket als *lose-lose*-Situation, als so einschneidenden Verzicht auf existenzielle Interessen, dass sie sich alle als Verlierer begreifen (Troost 2001: 273). Für die lärmbelasteten Bürger ist eine weitere Steigerung der Flugbewegungen um ein Drittel oder mehr nicht mehr erträglich, für die an Rentabilität orientierten ökonomischen Nutzer des internationalen Großflughafens ist das Nachtflugverbot inakzeptabel. Beide Seiten konnten dem Kompromisspaket, wie sich in den Protokollnotizen zeigt, nicht wirklich zustimmen und sich nicht an *alle* seine Teile binden.

Dass die von Ausbaugegnern viel geschmähte Mediation am Ende ein Nachtflugverbot und einen „Anti-Lärm-Pakt“ als Preis für die neue Bahn vorschlagen würde, ist von niemandem so erwartet worden. Insofern sind die Vertreter der Flugwirtschaft von der Dynamik des Verfahrens wohl überrascht worden. Ein Ausstieg aus dem Verfahren ist aber mit Legitimationsverlusten verbunden und stellt daher eine riskante Strategie dar. Die Kommunen dagegen

388 Zu der Diskussion um Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen stellt Daele (1993: 245) ähnliches fest: „Aus der Sicht politischer Akteure sind die Verfahren geradezu ein Mittel, Handlungsansprüche, die im politischen System uneinlösbar sind, dadurch zu bearbeiten, daß man sie an diesen Diskurs delegiert und damit gleichsam an die Gesellschaft zurückgibt.“

haben den Ausbau nach eigenen Angaben ohnehin kommen sehen und hatten aus ihrer Sicht also auch nichts mehr zu verlieren. Einige Kommunalvertreter hätten das Verfahren kurz vor Schluss auch beinahe noch verlassen, entschieden sich aber, ihre Interessen weiterhin direkt zu vertreten. Das Problem nach Abschluss des Verfahrens war nun aber, dass alle Konfliktparteien mit ihrer freiwilligen Partizipation auch Selbstbindungen eingegangen waren. Dass dies unwillkommene Selbstbindungen waren, zeigten sie ebenfalls sofort. So gesehen war die Nichtteilnahme der Bürgerinitiativen und Umweltverbände aus deren Kalkül heraus die klügere Strategie – sie blieben von allen Verfahrensbindungen frei (und wurden zudem im Nachhinein auch noch zu ‚Trittbrettfahrern‘ der teilnehmenden Kommunalvertreter, die offenkundig für die Lärmentlastung einiges aus dem Verfahren ‚herausschlagen‘ konnten).

Die Landespolitik, die die Minderheitsinteressen unmittelbar Betroffener mit den Gemeinwohlinteressen des ganzen Landes abzuwägen hat, band sich im Gegensatz zu den Mediationsbeteiligten so bereitwillig an das Mediationspaket, weil es für sie die „win-win“-Lösung darstellte. Alle Konfliktparteien müssen zwar große Opfer bringen, bekommen dafür aber auch noch größere Gewinne, im Netto-Effekt würden sich alle – Minderheit und Allgemeinheit – besser stellen. Die Landespolitik misst dem Mediationsergebnis mehrheitlich hohe Akzeptanzfähigkeit zu, weil es der ideale Kompromissvorschlag zu sein scheint. Anders als die Verfahrensbeteiligten, die sich nicht mehr *entscheiden* können, Bindungen einzugehen oder nicht (sie sind ‚einfach da‘), durften und mussten die politischen Parteien ja noch darüber entscheiden, ob sie das Ergebnis anerkennen. Wie gezeigt, entschieden sie sich rasch und unmissverständlich: CDU, SPD und FDP übernahmen das Paket gerne – und inhaltlich völlig unverändert. Diesen Parteien war ihre bewusst eingegangene Bindung an das Ergebnis des informellen Verfahrens so willkommen, weil andere ihnen etwas vorgelegt hatten, was sie überhaupt nicht hätten besser machen können.

„Das Mediationsergebnis ist klug. Es ist das Maximum dessen, was die Politik am Ende bewirken kann. Das wird uns beträchtliche Anstrengungen abfordern.“ (Ministerpräsident Koch, in: Hessischer Landtag 2001b: 4601)

„Wir wissen doch: Viele Menschen sagen, es ist eigentlich gar nicht schlecht, was die Mediatoren herausbekommen haben. Viele haben es nicht für möglich gehalten, was dort als Bedingungen formuliert worden ist. Das, was wir in unserem Antrag als SPD formuliert haben – das sage ich offen –, hätte ich dort vor einem halben Jahr noch nicht für möglich gehalten.“ (Bökel, in: Hessischer Landtag 2000 I: 2851)

„Politik hätte das nicht leisten können, was die Mediatoren und die Mediationsgruppe in den vergangenen zwei Jahren hier vorgelegt haben. Politik hätte das nicht ge-

leistet und nicht leisten können, weil die Fraktionen sich schon anfänglich mit widerstrebenden Interessen so zerstritten hätten, dass ein solches Ergebnis überhaupt nicht möglich gewesen wäre.“ (Reif, in: Hessischer Landtag 2000a: 1799)

3.2 Arenenwechsel, Konflikt- und Konsensbildungsstrategien

Das, was in dieser Untersuchung als ‚Schnittstelle‘ bezeichnet wird, ist nichts anderes als ein Arenenwechsel.³⁸⁹ Als erste Schnittstelle ist oben die Gründung und Einsetzung eines informellen Verfahrens aus der Hierarchie heraus markiert worden, mit der ein Konfliktgegenstand (*Issue*) in eine nichtöffentliche Arena mit eigenen Regeln weitergeleitet wird. In dieser Arena soll der Konfliktgegenstand in konstruktiver Weise transformiert werden (vgl. Nedelmann 1979). Die zweite Schnittstelle besteht aus gleich mehrfachen Arenenwechseln: das im ‚Schatten der Hierarchie‘ und im Schatten der Öffentlichkeit arbeitende Verfahren hört formell auf zu bestehen und muss seine Ergebnisse nun vor eben dieser Hierarchie und der Öffentlichkeit rechtfertigen.³⁹⁰ Das *Issue* wird in die allgemeine Öffentlichkeit, in das Parlament, in die Exekutive, manchmal in die Gerichtsarena weitervermittelt. Weil im deutschen politischen System der Umgang der institutionalisierten Politik mit den Ergebnissen eines alternativen Konfliktregelungsverfahrens selbst nicht geregelt ist, können an dieser zweiten Schnittstelle wiederum erhebliche neue, strukturelle Konflikte entstehen. Das ‚*Meta-Issue*‘ dieser an das Mediationsverfahren anschließenden Phase ist dann die Frage nach der Verbindlichkeit, die im letzten Abschnitt ausführlich behandelt wurde.

Chronologisch (zum Teil jedoch zeitlich überlappend) können im Entscheidungsprozess zum Frankfurter Flughafen folgende Wechsel zwischen formellen und informellen Arenen beobachtet werden: zunächst von der allgemeinen Öffentlichkeit zur Staatskanzlei, der Schöpferin des Mediationsverfahrens (September 1997 bis Juni 1998); vom Mediationsverfahren (Juli 1998 bis Januar 2000) zur allgemeinen politischen Öffentlichkeit (Januar 2000 bis Juni 2000) und zum symbolischen Parlamentsentscheid (Februar 2000 bis Juni 2000); sodann – schon in einer Art Dämpfungsphase – zum Regionalen Dialogforum (seit Juni 2000), schließlich zu den förmlichen Verwaltungsverfahren (seit Oktober 2001) und voraussagbar zuletzt zu den Gerichten.

Unterschiedliche Arenen eröffnen bzw. beschränken unterschiedliche Handlungsoptionen und Strategien; sie begünstigen bestimmte Akteure, grenzen Zu-

389 Siehe hierzu Heinelt (1993), Nedelmann (1979, 1986), Schneider (1988) und Windhoff-Héritier (1987).

390 Vgl. zu Öffentlichkeit als Rechtfertigungszusammenhang Habermas (1997: 373).

gehörigkeiten ab und verteilen Ressourcen um. Während das Mediationsverfahren diejenigen Akteure, die sich für eine Teilnahme entschieden hatten, zu einer gewissen ‚diskursiven Zivilisierung‘ auch in der Öffentlichkeit, zu einer zumindest prinzipiell an Konsens orientierten Strategie nötigte, konnten diejenigen Akteure, die sich für die Nichtteilnahme entschieden, eine ‚ungezügelter‘ Konfliktstrategie verfolgen, z.B. durch Anprangerung und Moralisierung die Öffentlichkeit mobilisieren und die Konfliktgegner zu delegitimieren versuchen oder sich durch das Aufstellen von Maximalforderungen nicht verhandlungsbereit zeigen.

Nach Beendigung des Verfahrens jedoch schalteten auch ehemals Verfahrensbeteiligte auf Konfliktstrategien um, da sie den eingegangenen Kompromiss ‚draußen‘ in einem für sie selbst günstigen Licht darstellen mussten und sich zum Zweck der Selbstlegitimation von bestimmten Teilen des Mediationsergebnisses wieder distanzieren. Sie überbrachten der allgemeinen Öffentlichkeit und der eigenen Klientel ihre jeweilige Sichtweise des Mediationspakets in einer Weise, die die anderen Verhandlungspartner ebenfalls zu Konfliktstrategien anregte bzw. vorhandene noch verstärkte. Unter den politischen Parteien, in Parlament und Regierung, stiftete das Mediationsergebnis eine Phase lang dagegen eine zuvor nicht erwartete Einmütigkeit; einzig die Grünen nutzten das Mediationsergebnis, um den Parteienkonsens demonstrativ in Frage zu stellen. Dass sich die anderen Parteien geradezu zu Wächtern des Mediationspakets ausriefen, nötigte sie ihrerseits wiederum zu Konfrontationen mit denjenigen Mediationsteilnehmern, die das Paket de facto aufzuschnüren versuchten.

Mit der Gründung des Regionalen Dialogforums und der Vorbereitung der Genehmigungsverfahren öffneten sich ab Sommer 2000 dann weitere Arenen. Im Dialogforum sollen zum Teil die gleichen Konfliktparteien in dialog- und konsensorientierter Weise weiterverhandeln – d.h. ihr Verhalten qua institutionalisierter Kooperation wieder disziplinierter werden –, die sich im Laufe der Verwaltungsverfahren konfrontativ verhalten müssen, um ihre eigenen Ziele durchzusetzen. In Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren sind durch die Erörterungstermine, die Einwendungen und die nach jeder Verfahrensstufe möglichen Klagen Gelegenheitsstrukturen für die Verschärfung des Konflikts unter den beteiligten Konfliktparteien gegeben. Das parallele Bestehen von Verwaltungsverfahren und Dialogforum mit ihren jeweils unterschiedlichen Kommunikationsmodi und Verhandlungslogiken erzeugt dabei eigene unauflösbare Spannungen.³⁹¹ Auch die politischen Parteien stellen in dieser ‚technischen‘ Phase

391 Diese unvermeidliche Spannung zwischen Kooperation und Konfrontation brachte Ministerpräsident Koch im Dialogforum anhand eines Beispiels auf den Punkt: „Die Lufthansa muss hier daran mitarbeiten, ein Nachtflugverbot rechtssicher zu gestalten, gegen das ihre Juristen hinterher klagen wollen.“ (Koch, zitiert nach RDF [2003: 4]). Auch in späteren Beobachtungen

des Policy-Prozesses wieder stärker ihre Differenzen in den Vordergrund, der lang anhaltende Parteienstreit über den Landesentwicklungsplan hat die grundsätzliche Einmütigkeit unter den drei Parteien aufgebrochen.

Insgesamt erschwert die Existenz einer Vielzahl unterschiedlicher Arenen, die je nachdem stärker auf Konflikt oder stärker auf Kooperation angelegt sind, das Verfolgen einer konsistenten Handlungsstrategie durch den gesamten Entscheidungsprozess hindurch. Mit dem Mediationsverfahren und dem Dialogforum sind durch gezielte Institutionalisierungen informeller Verfahren, welche die an ihnen beteiligten Akteure intern zu kooperativem Verhalten zwingen, zwei neue Arenen in das bestehende Institutionengefüge eingebaut worden. Dadurch erhöht sich die Komplexität des Policy-Prozesses: immer mehr Akteure werden beteiligt, immer neue Vernetzungen erzeugt, die die politischen Akteurskonstellationen unübersichtlicher machen. Kooperative und konfrontative Politikformen erzeugen dabei unvermeidliche Interferenzen.

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

VIII Regieren mit der Mediation, Regieren mit weichen Steuerungsmedien

1. Einleitung: Regierungstechnik oder List des Verfahrens?

„Regieren mit der Mediation“ bedeutete an der ersten Schnittstelle mit der institutionalisierten Politik, also der Initiation und Einsetzung des Verfahrens, dass die Staatskanzlei das Verfahren stark politisch steuerte. Es gibt keine politische ‚Unverfänglichkeit‘ informeller Verfahren, wer immer sie initiiert, wird einen bestimmten Anlass haben und eine bestimmte Intention damit verfolgen. Im Falle des Frankfurter Verfahrens scheint es, dass der damalige SPD-Ministerpräsident Eichel die Bearbeitung eines sehr unangenehmen politischen Problems, für das es keine politischen *Routinen* der Bearbeitung gibt, erst einmal aus dem parteipolitischen Raum auslagern wollte, um Zeit zu gewinnen und Konfliktkosten zu reduzieren. Die Wahl eines „Mediationsverfahrens“ hatte den zusätzlichen Vorzug, dass es aufgrund der mit ihm verknüpften Leitideen ‚Dialog‘ und ‚Konsens‘ nicht einfach irgendeine Kommission darstellen sollte, sondern ein gut gemeintes, faires Gesprächsangebot auch an die kritischen Akteure im Feld. Die vielen Vorfestlegungen durch den „Gesprächskreis Flughafen“ lassen jedoch vermuten, dass das geplante Gespräch nicht völlig eigendynamisch ablaufen sollte; das Wagnis des informellen Verfahrens, mit dem man in Deutschland bislang wenige Erfahrungen gemacht hat, sollte noch kalkulierbar bleiben. Insofern trägt das Mediationsverfahren an der ersten Schnittstelle durchaus Züge einer Regierungstechnik.

An der zweiten Schnittstelle wird dann jedoch eine andere Facette deutlich: die List des Verfahrens. Der Ausgang der Mediation hat viele überrascht, das Mediationspaket beinhaltet zum Teil unerwartete bzw. unerwartet weitgehende Vorschläge, die bei ihrer *vollständigen Umsetzung* auch den Ausbau- und Verfahrensgegnern nutzen würden.³⁹² Denn die Gegner behaupteten stets, dass der

392 Das ist die Bedingung, die man derzeit zu Grunde legen muss, da zum Zeitpunkt der Abfassung der Arbeit kein abschließendes Urteil möglich ist. Zu bemerken ist allerdings, dass die Komponenten im Mediationspaket eine ungleiche Reversibilität aufweisen: Durch das Bauen der Betonpiste würden ‚harte‘ Fakten geschaffen, während ‚weichere‘ Maßnahmen wie Nachtflugverbot oder Lärminderung dagegen jederzeit (teilweise) zurückgenommen werden könnten.

Ausbau von Anfang an beschlossene Sache gewesen sei – wäre diese Behauptung richtig, dann müssten sie nach der Mediation jedoch einräumen, dass neben der ‚längst beschlossenen Sache‘ jetzt auch andere Forderungen mit Nachdruck vertreten werden können, die vorher nicht auf der politischen Agenda standen: umfassende Lärmschutzmaßnahmen und Nachtflugverbot. Wurde das Verfahren in der Gründungsphase politisch gesteuert, so steuerte umgekehrt das Verfahren später den politischen Prozess. Das Mediationspaket erzeugte bei den Entscheidungsträgern starke Bindungswirkungen. Der Mediationsgruppe gelang es sogar mühelos, ihre eigene Existenz in Form einer Neugründung eines weiteren Verfahrens, des Dialogforums, fortzuschreiben.

Mag die anfänglich dominierende Facette der Mediation also die einer Regierungstechnik gewesen sein, so tritt später trotz der Präformierungen die unkalkulierbare Eigendynamik eines informellen Verfahrens in den Vordergrund. Dass die viel geschmähte Mediation am Ende auch ihren Gegnern genützt hat, ist die List des Verfahrens. Die Mediationsgruppe konnte aufgrund ihrer guten Finanzausstattung umfangreiche wissenschaftliche Untersuchungen in Auftrag geben, ihr Arbeitsprogramm schließlich immer weiter ausdehnen und mit Hilfe zahlreicher externer Experten und der wissenschaftlichen Begleitung durch das Öko-Institut ein großes Reservoir an neuem Wissen schaffen. Dieses Wissen wurde im anschließenden politischen Prozess – wie jedes Wissen – teils in Frage gestellt, teils anders gedeutet, also umkämpft und angeeignet, aber es prägte die Debatte ganz erheblich und diente auch den Ausbaugegnern als Mittel zur Stärkung ihrer Position. Dieses beachtliche Potenzial des Verfahrens als Wissensschöpfer konnte vorher so nicht erkannt werden.

Diese Überlegungen führen zu den zwei gleichsam ‚strukturalistischen‘ Hypothesen zurück, die anhand des Frankfurter Verfahrens plausibel gemacht werden sollten (siehe unter I.1.3): dass erstens durch die an sich *kooperative* Politikform ‚Mediation‘ neue, strukturell bedingte *Konflikte* an den Schnittstellen mit den herkömmlichen Prozeduren der Konfliktreglung *entstehen*; und dass zweitens Mediationsverfahren maßgeblich zur frühzeitigen Entstehung von Öffentlichkeit/en und damit verbunden zur Politisierung und zur Rationalisierung von Entscheidungsprozessen beitragen. Wurde in den vorherigen Kapiteln vorwiegend die Entstehung neuer Konflikte behandelt, so sollen nunmehr zunächst die in der zweiten Hypothese angesprochenen rationalisierenden Wirkungen der Mediation herausgestellt werden, die sich längerfristig bemerkbar machen (2.). Mögen solche teils nicht-intendierten Wirkungen auch überwiegend positiv bewertet werden, so ist damit jedoch noch nicht die Frage beantwortet, ob es sich bei dem ‚Regieren mit der Mediation‘ um einen Prozess legitimen Regierens handelt, der einer Reihe von Kriterien genügen können muss (3.). Das Frankfurter Verfahren stellt ein aufschlussreiches Beispiel des „kooperativen Staatshand-

delns“ und des Regierens mit den weichen Steuerungsmedien Leitideen, Wissen und Vertrauen dar. Zuletzt sollen daher über den konkreten Kontext hinaus Probleme und Dilemmata aufgezeigt werden, mit denen ‚weiche‘ Formen des Regierens konfrontiert sind (4.).

2. Wirkungen des Mediationsverfahrens

Das Mediationsverfahren hat eine Reihe zusammenhängender, sich wechselseitig verstärkender Wirkungen hervorgerufen, die im Vergleich zu dem oben ausführlich dargestellten Entscheidungsprozess zur Startbahn West zu einer neuen Qualität des betrachteten Politikprozesses geführt haben. Die drei Hauptwirkungen lassen sich in den Schlagworten ‚frühzeitige Politisierung‘ (2.1), ‚Rationalisierung‘ (2.2) und ‚Institutionalisierungen von Akteursbeziehungen‘ (2.3) zusammenfassen.

2.1 Frühzeitige Politisierung

Unter ‚Polarisierung‘ soll hier die Herstellung von Öffentlichkeit zu einem Thema und die damit verbundene Mobilisierung von potenziell betroffenen Akteuren verstanden werden (vgl. Rehberg 1995: 197). Durch öffentliche Problematisierung wird ein ‚Thema‘ erst zu einem ‚Issue‘, d.h. zu einem Problem, das durch eine politische Entscheidung kollektiv verbindlich geregelt werden soll (vgl. Gerhards/Neidhardt 1990: 40; Gerhards 1994). Unterschiedliche Akteure tauchen im öffentlichen Raum auf, um die Art und Ausgestaltung dieser kollektiven Regelung in ihrem Sinne zu beeinflussen, oder auch, um eine solche Regelung gänzlich zu verhindern. Während des Durchsetzungsprozesses der Startbahn West setzte eine umfassende Politisierung erst knapp zehn Jahre nach der Beendigung des Genehmigungsverfahrens ein. Der Planfeststellungsbeschluss erging im Jahr 1971; der Beginn der Baumaßnahmen stand bereits unmittelbar bevor, als vielen Akteuren das ‚Issue‘ erst in seiner ganzen Dimension bewusst wurde. Heute dagegen sind in Folge des Mediationsverfahrens zu einem *sehr frühen Zeitpunkt* im Planungsprozess zahlreiche Formen von Öffentlichkeit (Protest-, Medien-, Parlaments-, Fachöffentlichkeiten) entstanden. Die Flughafenerweiterung wird in erster Linie nicht als Infrastrukturmaßnahme definiert, sondern als politisches Problem.

Es sei daran erinnert, dass *rein formal gesehen* die ersten Phasen des Entscheidungsprozesses so verlaufen würden, dass die FAG/Fraport ihre Plananzeige mit der Rechtfertigung ihres Bauprojekts bei der zuständigen Verwaltungsbe-

hörde (Regierungspräsidium Darmstadt) einreichen müsste und daraufhin das Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt würde. Es käme zu informellen bilateralen Abstimmungen zwischen Verwaltung und Vorhabenträger („informales“ bzw. „kooperatives Verwaltungshandeln“), die Öffentlichkeit würde zu diesem Zeitpunkt nicht detaillierter informiert. Dieses formal korrekte Vorgehen ist seit den gewaltsamen Kämpfen um die Startbahn West unvorstellbar geworden. Das Mediationsverfahren hat dabei geholfen, das Planungsverfahren nunmehr frühzeitig zu ‚veröffentlichen‘: Allen betroffenen Akteuren konnte bewusst werden, dass hier etwas Wichtiges vorbereitet wird, und sie konnten sich so rechtzeitig (in-)formieren und Bündnispartner mobilisieren.

Die mit dem gewaltsamen Widerstand gegen die Startbahn West einsetzende Transformation der Flughafenerweiterung von einer Infrastrukturmaßnahme zu einem politischen Problem verweist in gewissem Sinne auf eine Tendenz, die Michael Th. Greven mit dem Konzept der „politischen Gesellschaft“ erfasst. Demnach leben wir in einer Gesellschaft, in der *virtuell* alles politisch werden könnte, und in der bereits sehr vieles dem Bereich der politischen Regulierung zugeschlagen worden ist (Greven 1999: 91). Dabei geht es keineswegs nur um staatliches Handeln und Entscheiden, da ‚Politik‘ sich nicht ausschließlich in ‚staatlichen‘ Agenturen vollzieht und da nicht nur ‚staatliche‘ Akteure politisch handeln³⁹³ – vielmehr ist der politische Raum variabel, in sich vielfältig gegliedert und umfasst jeweils nur empirisch zu ermittelnde „Akteure, Institutionen, Prozesse und Aktivitäten, über und durch die in der Gesellschaft verbindliche Regelungen aufgrund von bewußten Entscheidungen zustande kommen“ (Greven 1999: 91).

Im Konzept der „politischen Gesellschaft“ ist die politische Entscheidbarkeit das zentrale Charakteristikum: Immer weitere Materien wurden (und werden) ‚erfolgreich‘ politisiert, so dass der „Entscheidungs-, Interventions- und Bedeutungsraum der Politik“ im letzten Jahrhundert „signifikant ausgedehnt“ wurde (Greven 2000a: 26). Dabei gibt es zwei Erscheinungsformen der Politisierung, eine Politisierung ‚von oben‘ und eine ‚von unten‘: Erstere bezeichnet die Ausbreitung staatlicher Regelungsmöglichkeiten, den staatlichen Zugriff auf immer weitere soziale Sphären und Prozesse, der ungebremst weitergetrieben individuelle und kollektive Freiheiten gefährden würde; letztere bezeichnet gewissermaßen die Gegenbewegung, die auf aktive Beteiligung der Bürger und Demokratisierung ausgerichtet ist (Greven 2000b: 45).

In einer solchen Perspektive könnte man die Einleitung des Mediationsverfahrens auch als Versuch der Landesregierung interpretieren, ein brisantes The-

393 Solche Auffassungen verdanken sich einem Staats-Gesellschafts-Paradigma, das auf „einer problematischen topographischen Reifizierung analytisch getroffener Unterscheidungen bestimmter Funktionen“ basiert (Greven 1999: 80).

ma (Flughafenerweiterung), das längst durch eindrucksvolle Politisierung ‚von unten‘ (Massenprotest und Gewalt gegen den Bau der Startbahn West) von einer bloßen Infrastrukturmaßnahme zu einem politischen Problem transformiert worden war – für das es aber keine politischen Routinen der Bearbeitung gab –, paradoxerweise durch eine prophylaktische Politisierung ‚von oben‘ zu entschärfen. Der Prozess der Politisierung impliziert das Bewusstsein der Kontingenz, die Öffnung eines Horizonts, das Betonen von Pluralität und der Möglichkeit des Neuen (Palonen 1993: 13). Dies sind Bewusstseinslagen und Entwicklungsdynamiken, die auch einer idealen Mediation zu Grunde liegen.

Die Landesregierung befürchtete das Wiederaufleben eines stark emotionalisierten Konflikts in der Region, mithin die radikale Infragestellung der offiziell in Anschlag gebrachten Verweise auf die ‚Sachzwänge‘ des internationalen Flugverkehrs und Wettbewerbs. Die Einrichtung des Mediationsverfahrens erfolgte in dem Bewusstsein, dass eine neue Politisierung ‚von unten‘ unvermeidlich einsetzen würde, dass sie dieses Mal jedoch möglichst frühzeitig kanalisiert und rationalisiert werden sollte. Bürgerinitiativen und Umweltverbände sollten in den Diskussionsprozess eingebunden werden und gemeinsam mit den anderen Teilnehmern der Mediation allgemeinverträgliche, kreative Lösungen erarbeiten. Der Versuch der Einbindung ist zwar gescheitert, eine Rationalisierung des politischen Prozesses fand dennoch statt.

2.2 Rationalisierung

Die Rationalisierungswirkung lässt sich in drei Unteraspekte aufgliedern: *Strukturierung* der Debatte, *Steigerung des epistemischen Gehalts* der Debatte und kognitives „*Empowerment*“ der Akteure. Das Mediationsverfahren bewirkte, dass nicht irgendeine, diffusen Themenkarrieren folgende öffentliche Diskussion entstand, sondern eine in hohem Maße strukturierte und auch eine kontinuierliche Debatte. Trafen wichtige Gutachten in der Mediation ein, reagierten auch die unterschiedlichen Öffentlichkeiten auf die darin angesprochenen Inhalte; setzte die Mediationsgruppe das Thema Nachtflugverbot überraschend und eher spät auf die verfahrensinterne Agenda, so geriet es danach auch sofort auf die öffentliche Agenda. Besonders auffällig ist die Strukturierungswirkung nach Abschluss des Verfahrens: Die Vorlage des Mediationspakets mit den fünf Komponenten hat zu einer noch andauernden punktuellen Abarbeitung genau dieser Themenkomplexe geführt. Medienöffentlichkeit und Parlamentsdebatten nahmen die Strukturierungsleistung der Mediation dankbar auf.

Des Weiteren ist der *epistemische Gehalt* und die *thematische Komplexität* der öffentlichen Debatte durch die Mediation enorm gesteigert worden (vgl.

Gerhards u.a. 1998: 184-187). Es wurde allseits gewürdigt, dass selten oder womöglich nie zuvor in einem so frühen Stadium eines Entscheidungsprozesses so viele Daten über ein geplantes Großprojekt in Deutschland vorlagen. Zwar wurde zu Recht auch bemängelt, dass noch viele Fragen offen und ungeklärt sind, doch wurde diesem Monitum durch „Nacharbeitung“ im Regionalen Dialogforum auch entsprochen. Alle Akteure erkennen an, dass durch die Mediation ein großes Reservoir an Wissen produziert worden ist – entgegen ihrer kritischen Erwartungen können aus diesem auch die Ausbaugegner schöpfen. Viele Entscheidungsträger und Verfahrensbeteiligte, insbesondere die Kommunalvertreter,³⁹⁴ zeigten sich offen überrascht über die Komplexität des Flughafenthemas.

Die Steigerung des epistemischen Gehalts durch die Produktion von wissenschaftlichem Wissen und neuen Argumenten versetzte zum einen die *Konfliktparteien* in die Lage, mit dem Verweis auf wissenschaftlich abgesicherte Argumente die Berechtigung ihrer jeweiligen Forderungen und Interessen vor der Allgemeinheit zu legitimieren. Vor der Mediation fanden Forderungen eines kleineren Personenkreises nach Lärminderungsmaßnahmen oder einem Nachtflugverbot (das schon im Zuge des Baus der Startbahn West versprochen worden war) keinen besonderen Widerhall. Erst nachdem die Mediationsgruppe die starke Belastung der Anrainerkommunen in ihrem Bericht mit zahlreichen Daten belegt hatte, erlangten diese Forderungen auch in der Landespolitik Aufmerksamkeit und höhere Durchschlagskraft. Zum anderen waren auch die *Entscheidungsträger* mit zahlreichen neuen Fakten und Argumenten konfrontiert, die geprüft und gegeneinander abgewogen werden mussten. Die Risiken und Chancen, die mit der politischen Entscheidung über die weitere Flughafenentwicklung verbunden sind, sind nunmehr wesentlich besser bekannt als je zuvor.

Insgesamt hat die Mediation dazu beigetragen, dass die frühzeitige Politisierung vorwiegend auf den Gebrauch von rationalen Argumenten zurückzuführen ist und nicht, wie im Entscheidungsprozess zur Startbahn West, auf einen „emotionalisierten Widerstand“.³⁹⁵ Im Vergleich zu den Vorgängen zu Anfang der achtziger Jahre hat eine Zivilisierung des Konfliktaustrags stattgefunden, der Konflikt wurde rational gehegt: Dissense werden im gegenwärtigen Konflikt zwischen allen im Feld aktiven Akteuren vorwiegend argumentativ geklärt (vgl.

394 Hier sei daran erinnert, dass in der 21-köpfigen Mediationsgruppe außer den vier Vertretern aus der Luftverkehrsbranche (FAG, Lufthansa, BARIG, Deutsche Flugsicherung) niemand sonst Experte im „Flughafenthema“ war – daher bestanden entsprechende Wissensasymmetrien im Verfahren. Bei bestimmten flugtechnischen Fragen gab es keine Gegen-Expertise zu dem Fachwissen von FAG und Flugsicherung, da auch das wissenschaftlich begleitende Öko-Institut nicht auf Luftverkehr spezialisiert war (Troost 2001: 268).

395 So urteilte Dieter Rucht in seiner Fallstudie zur Startbahn West über Aktionen wie den Hungerstreik der Politiker oder den gewaltsamen „Kampf um den Wald“ (1984: 269); siehe ausführlich Kapitel IV.

Dubiel 1997; Miller 1992; Peters 1994: 67-70). Ob die Akteure an der Mediation teilgenommen haben oder nicht, spielt dabei keine Rolle, da die Argumente und das Wissen kein Eigentum des Verfahrens darstellen, sondern in den allen zugänglichen öffentlichen Diskursraum eingewandert sind.³⁹⁶

Dadurch ist es schließlich zu einem kognitiven *Empowerment* aller politisch wirksamen Akteure gekommen. Mit dem Begriff des kognitiven „Empowerments“ ist hier gemeint, dass alle am Politikprozess Teilnehmenden insgesamt besser in die Lage versetzt werden, ihre Interessen, Positionen und Handlungsoptionen rational zu entdecken, zu klären und zu prüfen (vgl. Saretzki 1996c: 209). Viele Akteure räumen ein, dass sie zu Beginn der Debatte nicht recht wussten, welche gut zu verteidigende Position sie zu der „Flughafen-Frage“ entwickeln sollten. Außer einer intuitiv gebildeten Meinung „Ich bin für den Ausbau“ oder „Ich bin gegen den Ausbau“ konnten viele nicht genau angeben, mit welchen Gründen sie eigentlich diese Meinung vertreten und ob diese stichhaltig sind. Durch die intensive Debatte über neue Erkenntnisse, durch das ausführliche Diskutieren von Argumenten für und wider den Ausbau konnte nun zumindest jeder, der dies wollte – da all’ dies sich auch in der Öffentlichkeit vollzog –, seine Präferenzen „härten“ (vgl. Buchstein 1996).

Bei einigen Betroffenen entstand im Laufe des Verfahrens oder der Debatte sogar erst ein *Bewusstsein* von dem tatsächlichen Ausmaß ihrer Betroffenheit. So erklärten viele Kommunalvertreter, die zwar Flughafen-Anrainer, aber keine Flughafen-Experten sind, dass sie erst durch das im Verfahren erarbeitete Wissen erfahren hätten, welche problematischen Auswirkungen der Flughafenbetrieb im Einzelnen hat und wie lärmbelastet bestimmte Kommunen tatsächlich bzw. potenziell sind.³⁹⁷ Die Entdeckung von Betroffenheit durch das Verfahren kann als eine seiner bedeutsamsten Wirkungen überhaupt gelten, da Betroffenheit der Ausgangspunkt eigenen politischen Handelns ist und den entsprechenden Personkreisen im Sinne demokratischer Selbstbestimmung auch die Ausbildung dieses Bewusstseins von ihrer Betroffenheit ermöglicht werden sollte.

Insgesamt ist zum politischen Flughafendiskurs festzustellen, dass er zwar ganz gewiss nicht den anspruchsvollen Gütekriterien des Habermas’schen normativen Modells von Öffentlichkeit genügt, die auch eher als regulatives Ideal

396 Die Mediationsgruppe hat hier sozusagen für die anderen (die politischen Parteien wie die Verfahrenskritiker) die Arbeit gemacht, mit ihrer Wissensproduktion ein Kollektivgut erstellt, von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann. So gesehen waren die Bürgerinitiativen und Umweltverbände *zum Teil* wenigstens auch die „Trittbrettfahrer“ der Kommunalvertreter in der Mediation. Denn auch diese waren ein Partizipationsrisiko eingegangen (hoher Ressourceneinsatz bei entweder ungewissem Ausgang bzw. bei Mithaftung für den Ausbau) und mussten sich zudem noch vor ihren Wählern rechtfertigen.

397 Das wurde auch in der Landtags-Anhörung der Kommunen vom 05. Juni 2000 sehr deutlich, siehe Hessischer Landtag (2000 j).

zu verstehen sind (Habermas 1990, 1997; Gerhards 1997; Peters 2001). Es gab hier nicht nur „Achtungskommunikation“ und den rein diskursiven Wettstreit guter Argumente, in dem sich das bessere zwanglos durchsetzt, sondern durchaus auch „Schmähekritik“³⁹⁸ und Drohungen. Dennoch sind zahlreiche „Spurenelemente diskursiver Kommunikation“ zu finden (Gerhards u.a. 1998: 185); die erhebliche Steigerung des epistemischen Gehalts der Debatte wäre sonst nicht in diesem Ausmaß möglich.³⁹⁹

Die im Flughafendiskurs feststellbare Vermehrung des Wissens, die höhere Rationalität der Debatte – die nicht mit Konsensproduktion gleichzusetzen ist – macht sich in längerfristig wahrnehmbaren Verschiebungen bemerkbar. In Bezug auf die Leistungen öffentlicher Debatten hat Bernhard Peters dafür plädiert, diese anstatt in kurzfristigem Einvernehmen in politischen Streitfragen eher in den Fernwirkungen zu suchen, d.h. in den „eher graduellen und diffusen Wandlungen des kulturellen Repertoires“, in schleichenden Veränderungen des öffentlichen Argumentationshaushalts, in der aufklärenden Wirkung über die Schwierigkeiten und verschiedenen Aspekte des jeweiligen Themas sowie der Klärung wenigstens einiger Aspekte und der Diskreditierung zumindest einiger schlechter Argumente (Peters 2002: 34, 2001: 667; vgl. auch Daele 1996a: 324-325):

„Bestimmte Positionen oder Argumente werden allmählich unglaubwürdig, verlieren an Einfluss oder verschwinden aus dem öffentlichen Argumentationshaushalt. (...) Zugleich tauchen neue Ideen, neue Probleme oder Problematisierungen, neue Kontroversen auf. Gleichwohl mag dieser Prozess Elemente von Konvergenz, von Konsenserzielung in einem sehr allgemeinen Sinn enthalten: Bestimmte Ideen, Überzeugungen, normative Prinzipien, Wissensbestände sedimentieren sich gewissermaßen als *weithin* (wenn auch nicht *einhellig*) akzeptiert, bewährt, überzeugend,

398 Hier ist auch die Diskursstrategie der Bürgerinitiativen zu erwähnen, die aus einer eigentümlichen Mischung von emotionalisierenden Aussagen, Schmähung des ‚Gegners‘ (Fraport und Politiker) als Lügner und Betrüger *und* gleichzeitig einer seriösen Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Argumenten der anderen besteht.

399 In der Flughafendiskussion lässt sich bestätigen, was Gerhards u.a. (1998) an der bundesdeutschen Abtreibungsdebatte nachgewiesen haben: Kriterien diskursiver Kommunikation finden sich in der Empirie medialer Öffentlichkeit. Es lässt sich zeigen, dass „in öffentlicher Kommunikation solche Diskursansprüche in pragmatisierter Form vorhanden sind und als Maßstäbe für die Bewertung von Sprechern und ihren Beiträgen Geltung besitzen. Abweichungen von diesen Maßstäben lösen Kritik aus, unterliegen also Prozessen kommunikativer Selbstkontrolle. Diese normativen Ansprüche kollidieren allerdings mit den strukturellen Bedingungen öffentlicher Kommunikation; insofern erhalten die Normen den Status kontrafaktischer Geltung.“ Es kommt zu einer „hybriden Mischung von überwiegend nicht-diskursivem Diskussionsstil mit Elementen diskursiver Verständigung“ (Gerhards u.a. 1998: 184). In zahllosen Beiträgen von Sprechern aller Art ließe sich auch im Flughafendiskurs zeigen, wie tief verankert das normative Ideal des „Argumente-Hörens“ und „Argumente-Prüfens“ ist (im Status kontrafaktischer Geltung).

ohne dass ein Konsens notwendigerweise explizit deklariert würde.“ (Peters 2001: 667)

2.3 *Institutionalisierungen von Akteursbeziehungen*

Durch das Mediationsverfahren kam es zu vielfältigen Vernetzungsschüben unter den am Verfahren beteiligten Akteuren wie auch unter Nichtteilnehmern sowie später auch quer durch eine Reihe weiterer Gruppen (vgl. Troost 2001). Zahlreiche Vernetzungsprozesse haben zu derzeit immer noch bestehenden (schwachen bis stärkeren) Institutionalisierungen geführt. Die stärkste öffentlich sichtbare Institutionalisierung stellt die im Juni 2000 durch den Ministerpräsidenten Koch erfolgte Konstituierung des Regionalen Dialogforums dar, in dem viele Personen bzw. Organisationen/Institutionen beteiligt sind, die auch schon in der Mediationsgruppe dabei waren.

Weniger öffentlich sichtbare Institutionalisierungen fanden auf vielen Ebenen statt: So wurde vielen Kommunalvertretern durch die nunmehr in Zahlen fassbare starke Belastung ihrer Region die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit der Flughafenanrainer wesentlich stärker bewusst als zuvor. Eine längerfristige Kooperation bot sich den Kommunalverwaltungen trotz örtlich unterschiedlicher Interessen an, um die erhebliche Arbeitsbelastung, die nun schon aus einer ganzen Abfolge von Verfahren im Planungsprozess entstanden ist (Mediation, Regionales Dialogforum, Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren), besser bewältigen und Ressourcen bündeln zu können. Insbesondere die intensive und kostspielige fachliche wie juristische Vorbereitung auf die laufenden Genehmigungsverfahren und die anschließenden Klagen versuchen zahlreiche Kommunen dadurch zu effektivieren, dass sie ihren juristischen Beistand besser koordinieren und notwendige Expertisen für dieses „bundesweit bedeutendste Genehmigungsverfahren“ (FR 05.09.2003) teils gemeinsam erarbeiten.

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

Umweltverbänden.⁴⁰⁰ Ein Institutionalisierungsbeispiel ist die kommunale Aktion gegen den Flughafen-Ausbau „Zukunft Rhein-Main“, die auf Initiative des Kreises Groß-Gerau und der Stadt Mainz gegründet wurde und der als Mitglieder 3 Landkreise, 22 Städte und Gemeinden, der BUND Hessen und Rheinland-Pfalz sowie das Bündnis der Bürgerinitiativen angehören. So bestehen derzeit diverse Bündnisse und informelle Kooperationen auf Seiten der Gegner, die der Ressourcenbündelung und der Effektivierung des Protests gegen den Ausbau dienen.

Die Protestakteure bezeichnen ihren Protest selbst als „reifer“ als zu Zeiten der Startbahn West, da er sich diesmal auf wesentlich mehr Informationen stützen kann und damit auch über mehr rationale Argumente verfügt. Der Protest setzt heute frühzeitig ein, wird koordiniert getragen und besteht vor allem in wohl präparierten, kumulierten Klagen gegen die Pläne der Flughafenbetreiberin. Dass daneben keine kontinuierliche Massenmobilisierung der Bürger möglich ist, muss nach einem allgemeinen Abebben der innenpolitisch aktiven Neuen Sozialen Bewegungen als solches kein Indiz dafür sein, dass die Gegner schließlich nicht doch ihr Ziel erreichen könnten.⁴⁰¹

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

400 So haben Mitarbeiter von Kommunalverwaltungen, Bürgerinitiativen und Umweltverbänden Arbeitsgruppen gebildet, die Arbeitspapiere zu den Themen Umwelt- und Naturschutz, Lärm, Verkehr, Alternativen und Nachflugverbot entwickelten. Zudem wurde in den Kommunen ein spezielles Software-Programm angeschafft, mit dessen Hilfe man zehntausende individueller Vordrucke für Einwendungen aus Textbausteinen erstellte. Diese wurden massenhaft an die Bürger verschickt, die sie nur noch unterzeichnen mussten (FR 16.10.2001). Auf diese Weise konnten in die erste Stufe des Genehmigungsverfahrens rund 45.000 Einwendungen von Privatpersonen eingegeben werden (FR 04.04.2002).

401 Die FAG/Fraport wies in ihrem Börsenzulassungsprospekt im Mai 2001 potenzielle Aktienkäufer selbst auf das hin, was sich die Gegner erhoffen: „Das Risiko einer bedeutenden Verzögerung oder gar Verhinderung des Ausbaus auf juristischem Wege ist nicht auszuschließen“ (zitiert nach SZ vom 26./27.05.2001). Die Strategie der Ausbauegegner besteht darin, den Ausbau durch Klagen prohibitiv teuer zu machen. Allein die Ausbaukosten veranschlagt die Fraport AG mit 3.3 Milliarden Euro – Schadenersatzforderungen in bislang unkalkulierbarer Höhe dürften hinzukommen.

3. Legitimes Regieren mit der Mediation? Spannungen und Dilemmata

Am Ende des dritten Kapitels wurde vorgeschlagen, entsprechend der hier gewählten kontextualisierenden Perspektive auf das Frankfurter Mediationsverfahren auch einen anderen Zugang zur Evaluation dieses Verfahrens zu suchen. Üblicherweise wird gefragt, ob die Verfahren als „erfolgreich“ oder „gescheitert“ zu bewerten sind (vgl. Fietkau/Weidner 1994: 116; Lauer-Kirschbaum 1996: 128-131). Da diese Bewertung aber immer an die Frage des „für wen“ gekoppelt ist, kann sie auch nur durch die Rekonstruktion der einzelnen Akteursperspektiven im empirischen Fall beantwortet werden (Saretzki 1998a: 220-236). Demgegenüber soll hier eine Einschätzung vorgenommen werden, ob es sich bei dem *gesamten*, durch die Mediation strukturierten Entscheidungsprozess aus der generalisierenden Perspektive der *Allgemeinheit* um einen Prozess *legitimen* Regierens handelt.

Mediationsverfahren sind aufwandsintensive Unterbrechungen des politischen Normalprozesses; aufgrund ihrer unvermeidlich selektiv-inklusive Partizipationsstruktur und ihrer Informalität sind sie unklar legitimiert. Anstelle von „nicht legitimiert“ sei hier von „unklar legitimiert“ gesprochen, weil ein Mediationsverfahren zunächst als Beratungs- und Kommunikationsverfahren konzipiert ist. Damit ist es formal klar getrennt von der eigentlichen Entscheidungsinstanz und mag so als vorgelagertes Beratungsverfahren stärkeren Legitimationsanforderungen entraten können. Von ‚günstig‘ verlaufenden Verfahren geht (unter Umständen ganz ohne Ansehen ihrer Partizipationsstruktur) jedoch eine erhebliche Präformierungswirkung auf die Entscheidung aus, und in solchen Fällen würde – allerdings nur *ex post* – ihre Legitimität wieder zweifelhafter (vgl. Grimm 1996a: 635; Seiler 1995: 144). Daher bedarf nicht nur der Einsatz eines Mediationsverfahrens besonderer Rechtfertigung, auch dessen Ergebnisse müssen der unabhängigen Prüfung durch die Öffentlichkeit und die parlamentarisch-administrativen Instanzen unterzogen werden.

Mediationsverfahren können als lokale Verhandlungssysteme aufgefasst werden, die in der Realität selbst im günstigsten Fall auch nur *lokale* Optima erzielen. Sie können sich wegen unvermeidlicher Exklusionsmechanismen und/oder Effizienzdefiziten gewissermaßen nicht durch eigenes Verdienst legitimieren.⁴⁰² Aus diesem Grund sollen Mediationsverfahren hier nur in einem größeren Legitimationszusammenhang bewertet werden, der normativ die *Erfüllung von drei Bedingungen* postuliert.⁴⁰³ Die im Folgenden erläuterte legitimi-

402 Vgl. aus korporatismuskritischem Zusammenhang dazu Claus Offe (1975: 97-99, 1984).

403 Es sind normative und empirische Legitimitätsbegriffe zu unterscheiden (vgl. Peters 2001: 658-663). Erstere bezeichnen eine *Anerkennungswürdigkeit* (aus guten Gründen) von Ordnungen, Verfahren oder Entscheidungen, letztere eine faktische, empirisch messbare Akzeptanz und

onstheoretisch untrennbare Verknüpfung des Mediationsverfahrens mit der allgemeinen Öffentlichkeit und dem parlamentarisch-administrativen Prozess kann im Grunde als die institutionalisierte Möglichkeit der Erhebung „reziproker Einwände“ interpretiert werden, wie sie auch in der Diskussion zu deliberativen Verfahren vorgebracht wird:

„(G)erade wenn in konkreten Willensbildungs- und Entscheidungskontexten wirklich allgemeine Partizipation nicht zu gewährleisten und eine wirklich allgemeine Akzeptanz der Ergebnisse nicht zu erreichen sein dürfte, ist es um so wichtiger, auch nachträglich Einwände zuzulassen, sofern sie geltend machen können, daß reziprok-allgemein nicht zurückweisbare Ansprüche im Verfahren ignoriert worden sind.“ (Schmalz-Bruns 2002: 280)

(1) Die erste Bedingung betrifft das Mediationsverfahren selbst und fordert die Beteiligung aller wichtigen Konfliktparteien daran, damit zunächst die *unmittelbar Betroffenen* eine tragfähige Lösung ihres Problems erarbeiten. Das Kriterium „alle wichtigen“ Konfliktparteien wirft dann sogleich die Frage auf, wer darüber entscheidet, wer als „wichtig“ anzuerkennen ist. Pragmatisch könnte man dies Postulat wie folgt qualifizieren: All’ jene Konfliktparteien sollten einbezogen werden, die über genügend „Blockademacht“ verfügen, um die betreffende Entscheidung im Falle einer Nichteinigung erheblich verzögern bzw. verhindern zu können. So sind im Frankfurter Fall z.B. Kommunen, Bürgerinitiativen und Umweltverbände als wichtige Konfliktparteien einzubeziehen, da jede von ihnen institutionell garantierte Klagerechte besitzt: die Kommunen gegen die Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit, direkt betroffene Bürger auf der Basis des individuellen Rechtsschutzes und die anerkannten Naturschutzverbände auf der Basis des Verbandsklagerechts.

Bezüglich dieses ersten Kriteriums ist im Frankfurter Verfahren festzustellen, dass dieses Kriterium nicht erfüllt wurde. Mit der Nichtteilnahme der Bürgerinitiativen und der Umweltverbände waren wichtige Konfliktparteien nicht beteiligt. Zwar beruhte dieser „Mangel“ auf einer bewussten *Entscheidung* der betreffenden Akteure, d.h. es handelte sich um eine Absage, nicht um eine Exklusion: Ihnen ist nicht formal der Zutritt zum Verfahren verwehrt worden, sondern sie haben die Einladung der Staatskanzlei nicht angenommen. Allerdings ist zu kritisieren, dass die Art der Vorbereitung des Verfahrens in wenig vertrauensbildender Weise angegangen wurde – zumal in einer bekanntermaßen durch größtes Misstrauen vorbelasteten Situation kann man einen „offenen Dialog“

Folgebereitschaft (gleichviel, worauf diese beruht). Ich benutze hier einen normativen Legitimitätsbegriff. Zur Frage der empirischen Legitimität (Akzeptanz) habe ich unter 6.3.1 die beiden vorfindbaren Akteursbewertungen des Mediationspakets, „win-win“ und „lose-lose“-Lösung, dargestellt.

nicht vorbereiten, ohne vorher mit *allen* anvisierten Gesprächsteilnehmern selbst eine Vertrauensgrundlage zu schaffen. Insofern mag die Nichterfüllung des ersten Kriteriums formal auf die Konfliktparteien selbst zurückgeführt werden, dies kann m.E. jedoch nicht unabhängig von der bestenfalls als ‚paternalistisch‘ zu beurteilenden Weise der Verfahrensvorbereitung gesehen werden.

(2) Da Mediationsverfahren in der Regel nichtöffentlich sind und der Kreis der *mittelbar Betroffenen und interessierten Nichtbeteiligten* ebenfalls in die Willensbildung einzubinden ist, muss zweitens mindestens nach Beendigung des Verfahrens die interessierte allgemeine Öffentlichkeit ausreichend Zeit und Gelegenheit zur kritisch-argumentativen Diskussion der Ergebnisse und zum Einbringen vernachlässigter Themenaspekte haben. Dieses Kriterium ist im Frankfurter Fall erfüllt. Die Befassung der unterschiedlichen Öffentlichkeiten mit dem Mediationsergebnis wurde oben ausführlich dargestellt (Kapitel VII). Eine intensive Phase öffentlicher Mobilisierung mit zahlreichen Kommunikationen unter Anwesenden sowie eine lang anhaltende Berichterstattung und Erörterung in den Printmedien ließ nicht nur bloße Zustimmung zum Mediationspaket erkennen, sondern gab kritischen, weiterführenden Beiträgen, die fehlende Aspekte und Themen in die Debatte einführten, breiten Raum. Der erheblich gesteigerte epistemische Gehalt und die Komplexität der Debatte wurden oben bereits gewürdigt, beide Wirkungen beruhen auf argumentativer öffentlicher Auseinandersetzung mit den Mediationsergebnissen.

Für die Erfüllung des zweiten Kriteriums erwies sich der „Mangel“ des Mediationsverfahrens, die Absage der Initiativen und Verbände, sogar als Vorteil – das erste und das zweite Kriterium scheinen in interner Spannung zueinander zu stehen: Gelänge es, Protestakteure tatsächlich einzubinden, müssten sie sich eine gewisse, auch verfahrensextern zur Geltung kommende Diskurszurückhaltung auferlegen. Es würde vermutlich zu erheblichen Irritationen in der Öffentlichkeit und im Verfahrensinnen kommen, wenn die Protestakteure gleichzeitig extern mit heftiger Kritik und emotionalisierenden Aussagen auf eine Mobilisierung der Öffentlichkeit setzen, während sie sich intern im Verfahren in kooperativer Weise der Sacharbeit widmen. Für die Flughafendebatte hat es sich als vorteilhaft erwiesen, dass das Mediationsverfahren von Anbeginn an unter kritischer Beobachtung stand und so auch immer ein Rechtfertigungszusammenhang gewährleistet blieb.⁴⁰⁴ Wären alle protestierenden Akteursgruppen im Verfahren ‚drin‘, würde es kein Rechtfertigung forderndes ‚Draußen‘ mehr geben. Bürgerinitiativen und Umweltverbände blieben durch ihre Nichtteilnahme von allen Verfah-

404 Vgl. zu Öffentlichkeit als Rechtfertigungszusammenhang Habermas (1997: 373).

rensbindungen frei und konnten so mit ihren Gegenargumenten eine kritische Öffentlichkeit aufrechterhalten.

(3) Zuletzt ist auch der Repräsentation der *Allgemeinheit* Rechnung zu tragen und den legitimierten parlamentarisch-administrativen Entscheidungsinstanzen die erneute kritische Erörterung und autonome Prüfung der öffentlich vorgebrachten Argumente und der Ergebnisse der Mediation zu überweisen. Insofern diese Prüfung zu anderen Ergebnissen oder Bewertungen führt als die Mediation, sollte eine ausführliche öffentliche Begründung erfolgen. Im Frankfurter Fall hat sich zunächst der Landtag ausführlich mit den Ergebnissen der Mediation befasst. Eine kritische Erörterung hat es nur in Maßen gegeben, da die politischen Parteien mit Ausnahme der Grünen rasch zu der Auffassung gelangten, dass das Mediationspaket das bestmögliche Kompromissergebnis für die Landespolitik darstelle und daher in allen seinen Teilen politisch umzusetzen sei. Mit der Einleitung der Genehmigungsverfahren zeichnet sich eine intensive kritische, vornehmlich rechtliche Prüfung der Mediationsergebnisse ab. Insofern ist das dritte Kriterium ebenfalls als erfüllt anzusehen.

Wie gezeigt, treten bei der Beantwortung der Frage, ob das Regieren mit der Mediation ein Prozess legitimen Regierens darstellt, Spannungen oder gar Dilemmata auf, die in Zukunft bei ähnlichen Prozessen stärker reflektiert werden müssten: Staatliche Initiatoren können nicht aus der Verantwortung entlassen werden, in transparenter Weise und mit Hilfe der zu beteiligenden Gruppen und sozialwissenschaftlicher Beratung faire Verfahren vorzubereiten – was als fair gilt, muss in einer vorgängigen öffentlichen Debatte und in Vorgesprächen mit potenziell relevanten Akteursgruppen erörtert werden. Im Frankfurter Fall bezweifelten die Umweltverbände und Bürgerinitiativen, dass das Verfahren gerecht vorbereitet und gestaltet würde. Durch ihre Nichtteilnahme suchten sie dann dem Verfahren seine Legitimation zu entziehen, da die Idee von ‚Mediation‘ die Einbeziehung der Hauptbetroffenen ja besonders hervorhebt.

Betrachtet man ihre Nichtteilnahme von einer demokratietheoretischen Warte aus, könnte man jedoch gerade dem Fernbleiben auch legitimationssteigernde Effekte für den gesamten politischen Prozess zuschreiben: durch das ‚Draußen-Bleiben‘ bestimmter Gruppierungen ist eine kritisch beobachtende Verfahrens-Umwelt entstanden, die immer auch als Rechtfertigungszusammenhang wirken konnte. Da informelle politische Gremien (gleich welcher Art) oft selektiv, zum Teil mit nichtgewählten Personen besetzt werden, zur Intransparenz neigen und nicht selten Ergebnisse zu Lasten Dritter hervorbringen, ist es für ihre Legitimitätsgewinnung umso wichtiger, dass sie von einer kritischen Öffentlichkeit begleitet werden. Wären aber alle Protestakteure in das Verfahren

eingebunden, gäbe es diese externe kritische Öffentlichkeit möglicherweise kaum. Hier wird offenbar, dass auch Mediationsverfahren eigentümliche Spannungen erzeugen zwischen den Erfordernissen einer gelungenen lokalen Konfliktvermittlung bzw. Problemlösung und den Erfordernissen demokratischer Legitimität.

Ein weiteres Dilemma entsteht, wenn die Ergebnisse eines informellen Verfahrens von weiten Teilen der allgemeinen Öffentlichkeit und des Parlaments gebilligt werden, ihre rechtliche Umsetzbarkeit jedoch in Frage steht. Im Frankfurter Fall will es scheinen, dass sich die politischen Parteien daher regelrecht in eine Falle zwischen Glaubwürdigkeit und Legitimität begeben haben – obwohl beide Kategorien normalerweise eng zusammenhängen: Einerseits ist es ein Gebot der Glaubwürdigkeit, die von vielen als gut erachtete Arbeit der Mediation ernst zu nehmen und die Umsetzung ihres mühsam geschnürten Pakets zu versprechen. Andererseits dürfen die Ergebnisse eines informellen Verfahrens nicht einfach per Akklamation Verbindlichkeit erlangen, die rechtsstaatlichen Prozeduren nicht suspendiert werden.

Man konnte im Hessischen Landtag und in der Landesregierung nach Beendigung der Mediation zwei entsprechende Diskursformationen klar unterscheiden. Der erste sei hier „*politischer Diskurs*“ bzw. „*Diskurs des politischen Voluntarismus*“ genannt, der zweite „*juristischer Diskurs*“ bzw. „*Diskurs der Legitimation durch Verfahren*“ – beide irritierten sich in der Flughafendebatte wechselseitig. Der „juristische Diskurs“ wurde vorwiegend von der FDP geprägt, da sie seinerzeit mit dem Wirtschaftsminister den sog. „Genehmigungsminister“ stellte und damit für die ordnungsgemäße Durchführung der Verwaltungsverfahren zur Erweiterung des Flughafens zuständig war. In diesem Diskurs wurde permanent auf die Legitimität der rechtsstaatlichen Verfahren verwiesen, die man nicht durch politische Präjudizierungen und Selbstbindungen verletzen dürfe. Dieser Diskurs ‚rahmt‘ die Flughafenerweiterung stärker als Infrastrukturmaßnahme denn als politisches Problem.

Der „politische Diskurs“ oder der „Diskurs des politischen Voluntarismus“ sah in dem Mediationspaket eine große Chance, eine politisch kluge und Vertrauen erweckende Lösung eines heiklen Problems herbeiführen zu können. Die Flughafenerweiterung wurde hier stärker als politisches Problem wahrgenommen denn als Infrastrukturmaßnahme. Dieser Diskurs, der von dem CDU-Ministerpräsidenten Koch und der SPD geprägt wurde, unterstellt, dass mit politischem Willen, mit politischer Kreativität alle Schwierigkeiten überwunden werden können – wie genau, kann man den Bürgern noch nicht sagen, daher ist der politische Voluntarismus auf *Vertrauen* angewiesen. Entsprechend warb

Koch in der Folge immer wieder darum, dass man ihm vertrauen solle, dass er das Nachtflugverbot „hinbekomme“.⁴⁰⁵

Exemplarisch wurde diese Interferenz zwischen juristischem und politischem Diskurs um die Verabschiedung des Landesentwicklungsplans deutlich. SPD und Grüne hielten dem Wirtschaftsminister Posch vor, das Nachtflugverbot nicht ernsthaft zu verfolgen:

„(D)a muss man sich erst einmal fragen: Ist es denn politisch gewollt? – Wenn etwas gewollt ist, dann muss ich überlegen, wie ich das umsetzen kann. (...) Da erwarte ich nicht, dass Sie sich hierhin stellen und sagen, aus den und den Gründen geht es nicht, sondern Sie sollen sagen: Es gibt die und die Möglichkeit, ich will es.“ (Bökel [SPD], in: Hessischer Landtag 2000 I: 2850)

Während der juristische Diskurs Erwartungsverlässlichkeit durch formalisierte Verfahren garantiert, kann der politische Diskurs Erwartungsverlässlichkeit einstweilen nur durch Vertrauen, durch Versprechen, durch Wechsel auf die Zukunft generieren. Er ist riskant: Zeigen die rechtlichen Verfahren, dass die Versprechen keinen Bestand haben werden, gerät der politische Diskurs in eine Krise. Dies gilt umso mehr in einer Region, die durch tiefes Misstrauen gegenüber der Landespolitik geprägt ist und seit den Erfahrungen mit der Startbahn West deren Glaubwürdigkeit anzweifelt. Der juristische Diskurs ist eher unpopulär, aber letztlich ist er der glaubwürdigere, weil er nichts verspricht, was er nicht halten kann. So ist zwar auch gegenwärtig noch ein politischer Wille erkennbar, alle fünf Komponenten des Mediationspakets umzusetzen, doch ist längst nicht ausgemacht, ob sich die Ergebnisse der Mediation in den vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren und den juristischen Prüfungen bewähren können.

4. Regieren mit weichen Steuerungsmedien

Im Gegensatz zum Durchsetzungsprozess der Startbahn West, der stark auf hierarchischem Macht- und Gewalthandeln basierte, stellt der Entscheidungsprozess zur heutigen Flughafenerweiterung geradezu ein Musterbeispiel des „kooperativen Staatshandelns“ dar.⁴⁰⁶ Als der Lufthansa-Vorstandsvorsitzende im Herbst

405 Siehe Presseinformation des BBI vom 19.06.2001.

406 Siehe zum „kooperativen Staat“ ausführlich Kapitel II.1. Man könnte die Einrichtung des Mediationsverfahrens auch als Vorgang „politischen Lernens“ auffassen, wenn man ‚Lernen‘ als das „Ausmaß der Abkehr vom Gewalteinsatz bei Zuwendung zu Formen argumentativer Verbindlichkeitserzeugung“ definiert (Nullmeier 2003a: 221). Mit dem Lernbegriff ist allerdings insofern bedachtsam umzugehen, als seine zentrale Problematik in einer impliziten Normativität liegt (Nullmeier 2003b).

1997 die Forderung nach einer neuen Start- und Landebahn auf dem Frankfurter Flughafen in die Öffentlichkeit trug, war die erste Reaktion vieler Politiker, dass dies „politisch nicht durchsetzbar“ sei. In Antizipation der Konflikte mit betroffenen Bürgern und mit dem eigenen Koalitionspartner rief Ministerpräsident Eichel das Mediationsverfahren ins Leben. Mediationsverfahren sind im günstigen Fall reflexive Erweiterungen der im „kooperativen Staat“ ubiquitären Verhandlungssysteme (vgl. Beck 1993: 190-191).

Mediationsverfahren stellen eine ‚weiche‘ prozedurale Steuerungsform dar: Sie sollen Entscheidungsblockaden vermeiden helfen, indem die Entscheidungsbetroffenen selbstbestimmt einvernehmliche Lösungen ihres Problems erarbeiten. Rationalität und Legitimität einer Entscheidung sollen durch ein höheres Interessen- und Wertberücksichtigungspotenzial der Verfahren gesteigert werden. Der Begriff „weiche Steuerung“ suggeriert eine Art ‚zwangloseren‘ Regierens, da Regieren hier eher als Angebot angelegt zu sein scheint, das auf freiwilliges Entgegenkommen der Adressaten hoffen muss. Wie im Folgenden exemplarisch zu zeigen ist, ist diese ‚modernisierte‘ Art des Regierens aber auch mit einer Reihe von Risiken, Dilemmata und Paradoxien konfrontiert bzw. produziert diese teils selbst.

4.1 *Regieren mit Leitideen: Dialog, Konsens und symbolische Politik*

Es gibt ein praktisch folgenreiches Missverständnis über Mediationsverfahren: Sie werden von Sozialwissenschaftlern sehr häufig als „Diskurs-“ oder „deliberative“ Verfahren kategorisiert, obwohl ihre innere Logik eher einem Kommunikationsmodus des „*negotiate*“, einer weichen Form des Verhandeln, folgt.⁴⁰⁷ Anders als die entscheidungsbezogenen Mediationsverfahren zielen Diskursverfahren stärker auf die kognitiven Voraussetzungen von Konflikten. Hier steht die Einigung über Deutungs-, Interpretations- und Bewertungsdivergenzen im Vordergrund, die auf dem Weg der rationalen Klärung und Überprüfung von Aussagen erreicht werden soll (Bechmann 1997: 158; Daele 2001b: 7-17). Sozialwissenschaftler (die zum Teil auch an der praktischen Durchführung solcher Verfahren mitwirken) sind selbst massiv an der Produktion der Legitimation stiftenden „Leitideen“ zu alternativen Konfliktregelungsverfahren beteiligt; im akademischen Diskurs werden Sinnangebote und Symbolkonstruktionen entwickelt, die über öffentliche Kommunikationsprozesse auch in die alltags-

407 So z.B. bei Dahinden (2000: 79), Daele (1996: 324), Dryzek (1990: 44), Eder (1999: 34), Minsch u.a. (1998: 133), Köberle u.a. (1997) und Schmalz-Bruns (1995: 259); anders aber z.B. bei Bechmann (1997: 158-160) sowie in Feindts (2001a) umfassender Studie zu Diskurs- und Verhandlungsverfahren.

und politikkulturelle Sphäre einsickern (Barthe 2001: 116-120, 289; Beck/Bonß 1989: 11-12).

Auf der *symbolischen* Ebene wird Mediationsverfahren – gelegentlich metaphorisch auch als „Runde Tische“ bezeichnet – die Fähigkeit zur Repräsentation normativ hochgeschätzter demokratischer Werte wie Partizipation und Diskurs zugesprochen. Dass diese und ähnliche Verfahren solche Ansprüche in der Realität bei weitem nicht einlösen, scheint ihnen interessanterweise nicht zu schaden (Barthe 2001: 19).⁴⁰⁸ In einer *idealtypischen Selbstbeschreibung* sind Mediationsverfahren den herkömmlichen Verhandlungssystemen, die im „kooperativen Staat“ in großer Zahl existieren, überlegen, weil jene stark auf Pluralisierungs- und Gemeinwohlorientierungen abheben, während diese auf einen *Bargaining*-Kommunikationsmodus und eine Kompromisslogik eingestellt sind (Barthe 2001: 58-66).

Idealisierte Vorstellungen von ‚Mediation‘ hatte sich auch die Hessische Landesregierung angeeignet und sie nutzbar gemacht, um zum einen dem schwer zu kanalisierenden Flughafenkonflikt konstruktive Perspektiven zu geben und sich zum anderen als progressive, neuen Formen der Politik aufgeschlossene Regierung zu zeigen. Das mit dem Mediationsverfahren angekündigte Motto von Landesregierung und der sich seinerzeit noch gänzlich in öffentlicher Hand befindlichen Flughafengesellschaft „Nur im Konsens mit der Region“, der Titel der Mediation „Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ und der Name des Nachfolgeverfahrens „Regionales Dialogforum“ sind als Bestrebungen der Landesregierung(en) zu werten, ihre Legitimität durch das Regieren mit diskursiven Leitideen – Dialog und Konsens – zu steigern. Diese Leitideen beinhalten attraktive Versprechen wie Inklusion, Anerkennung, Kooperation und Vertrauen gegenüber einem generalisierten Adressaten („die Region“).

Leitideen gelten als besonderes Merkmal von Institutionen.⁴⁰⁹ Institutionen können als „Sozialregulationen“ aufgefasst werden, in denen

„die Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht werden. Diese Form der Stabilisierung von Orientierungen finden ihren

408 Auf das Frankfurter Verfahren scheint im Übrigen die von Susan Barthe formulierte Hypothese zuzutreffen, dass ein „Dialogverfahren“, das die Möglichkeit hat, sein erarbeitetes Ergebnis in der Öffentlichkeit „zu zelebrieren“, damit auch leichter nachträglich den Prozess der Entscheidungsfindung öffentlich legitimieren kann. Die Differenz von Leitideen und Realität ließe sich also kompensieren, wenn das Verfahren in der Lage ist, sichtbare Erfolge zu produzieren (Barthe 2001: 270).

409 Hier kann nicht auf das ausgesprochen weite und differenzierte Feld der Institutionentheorie eingegangen werden, siehe u.a. als Überblick Schmalz-Bruns (1989) und die Beiträge in Göhler (1997).

(...) Ausdruck in der Ausformulierung einer institutionellen *Leitidee* (...) sowie dazugehöriger Symbolisierungssysteme.“ (Rehberg 1994: 56)

Über Leitideen sollen Geltungsansprüche von Institutionen symbolisch repräsentiert werden; sie stellen ein Ensemble normierender und handlungsorientierender Deutungsmuster dar:

„Leitideen und -differenzen sind nicht nur äußerliche Formen der Innen- und Außenpräsenz einer Institution, bloße Ideenrepräsentationen für die immer prekäre Durchsetzung und Geltungsstabilisierung einer Ordnung. Vielmehr sind sie (...) motivierende Bindungen und Verpflichtungsgefühle schaffende Vergegenwärtigungen eines möglichen Ordnungssinns.“ (Rehberg 1994: 69-70)

Nun können Mediationsverfahren zwar nicht unbedingt als „Institutionen“ begriffen werden, da ihnen die für Institutionen charakteristische zeitliche Dauerhaftigkeit und Stabilität fehlt (vgl. Offe 1996: 207-210), jedoch sind sie mindestens „Institutionalisierungen“, und auch als solche können sie Leitideen inkorporieren.⁴¹⁰ Alternative Diskurs- und Verhandlungsverfahren heben die in der Politik ohnehin unvermeidlichen Abstimmungsprozesse durch eine besondere „Inszenierung“ hervor (Barthe 2001: 126-146; Feindt 2001a: 704). Mit den Zielbestimmungen ‚Konsens‘, ‚Dialog‘ und ‚Kooperation‘ sollen sie Phänomene beschwören, die in den heutigen pluralistischen Risikogesellschaften unwahrscheinlich geworden sind, aber zur Lösung von politischen Problemen umso dringender benötigt werden.

Politische Institutionen haben sowohl Steuerungsfunktionen als auch Integrationsfunktionen, d.h. sie erbringen Ordnungsleistungen und Orientierungsleistungen (Göhler 1997a: 19-20); in abgeschwächter Form dürfte dies auch für eine *Institutionalisierung* wie Mediationsverfahren zutreffen. ‚Steuerung‘ bedeutet hier die „zweckbestimmte Regulierung von Handlungsoptionen“; ‚Integration‘ meint die „Orientierung der Bürger an den Werten und Ordnungsprinzipien, die der Ordnung der Gesellschaft zugrunde liegen, um ein Mindestmaß an Identifikation und kollektiver Identität zu erreichen“ (Göhler 1997a: 20). Da Mediationsverfahren unter den alternativen Verhandlungs- und Diskursverfahren diejenigen mit dem stärksten Entscheidungsbezug darstellen, tendieren sie stärker zu Steuerungsfunktionen (vgl. Barthe 2001: 281).

Dennoch haben die Initiatoren des Frankfurter Verfahrens insbesondere die Integrationsfunktion der Mediation hervorgehoben: Alle, Befürworter wie Gegner des Ausbaus, sollten im Dialog zusammengeführt werden, der von den Prinzipien der Fairness und der Offenheit geprägt sein sollte. Schließlich haben im-

410 Barthe (2001) hat dies ausführlich am Beispiel der „Energiekonsensgespräche“ erläutert.

mer wieder diejenigen den „Konsens“ beschworen, die tendenziell für den Ausbau des Flughafens waren, obwohl sie eigentlich ahnen konnten, dass für die Ausbaueegner kein Konsens, für einige nicht einmal ein Kompromiss vorstellbar war. D.h. hier wurde eine „Konsensfiktion“⁴¹¹ bemüht, um den Konflikt von Anfang an konstruktiv zu ‚rahmen‘ und ihn nicht wieder (wie zu Zeiten der Startbahn West) als „Zerreißprobe“ für die Region darstellen zu müssen – die Mediation sollte das entscheidende Hilfsmittel zur Annäherung an einen gedachten Konsens sein.

Es drängt sich auf, dieses Regieren mit einer auf einer (Konsens-)Fiktion beruhenden *Leitidee* ideologiekritisch zu beurteilen. Mediationsverfahren stehen für manche ohnehin schon im Verdacht, auf bloß „symbolische Politik“ hinauszulaufen (Abromeit 2002: 107; vgl. Eichenberger 1996: 241-242). „Symbolische Politik“ wird meist pejorativ verwendet, in dem Sinne, dass nicht vollzogene Entscheidungen oder Handlungen vorgetäuscht werden sollen oder dass von vollzogenen abgelenkt werden soll (Meyer 1992; Sarcinelli 1989). Jedoch stellt diese negative Verwendungsweise des Begriffs – Kompensation durch symbolische Scheinwirklichkeiten bezeichnend – nach Meinung einer Reihe von Institutionentheoretikern eine unzulässige Engführung dar, weil Politik „stets in ganz besonderer Weise ‚symbolisch‘“ ist (Rehberg 1994: 63; Göhler 1997a: 28-37, 49-57; Speth 1997: 97-100). Demnach könnten wir anders als durch Symbole die Welt gar nicht erfahren: „Das Welt- und Selbstverhältnis der Menschen ist symbolisch. Symbole sind die Medien, durch die allein wir Wirklichkeit ‚haben‘ können“ (Rehberg 1994: 58).

Ein Symbol ist ein „Zeichen mit Überschußgehalt“ (Göhler 1997a: 30): Symbole bezeichnen und benennen nicht, sondern sie stellen einen Sachverhalt so dar, dass er erst interpretiert werden muss. Die Bedeutung von Zeichen ist nie eindeutig, sie beruht auf der Deutung, die vom Interpretieren vorgenommen wird. Symbole wirken daher nicht nur in der kognitiven, sondern ebenso in der affektiven Dimension (Göhler 1997a: 29-31). Symbole sind also geeignet, Sinn zu stiften, sie sprechen Emotionen an, erzeugen Ordnung und dienen der Selbstbeschreibung und Selbstausslegung der Gesellschaft: „Symbole werden immer dann herangezogen, wenn die Kohäsionskraft des sozialen Verbandes beschrieben werden soll oder wenn die Einheit und Totalität der Gesellschaft, ihre kollektiven Vorstellungen zum Ausdruck kommen sollen“ (Speth 1997: 87). Dies erklärt, warum Symbole insbesondere in Diktaturen und Autokratien eine große politische Bedeutung haben, da vermittels Symbole Menschen manipuliert werden können; aber auch demokratische Politik kann nicht auf Symbole verzichten,

411 Zur wichtigen Funktion von Fiktionen in Recht und Politik siehe Speth (1997: 112-133).

da auch demokratische Institutionen die Ordnungsvorstellungen ihrer Gesellschaft symbolisch repräsentieren müssen.

Vor dem Hintergrund solcher Symbolisierungsleistungen von Institutionen kann man auch die starke Hervorhebung der Leitideen von ‚Konsens‘ und ‚Dialog‘⁴¹² rund um das Frankfurter Mediationsverfahren betrachten, das einen explizit kooperativen Politikstil symbolisieren sollte. Diese Leitideen beziehen ihre gesellschaftliche Attraktivität aus dem „Konsensparadox der Moderne“, d.h. aus dem steigenden Bedarf an Konsensen für die Steuerung und Integration der komplexen, pluralistischen Risikogesellschaften bei abnehmender Wahrscheinlichkeit ihrer Möglichkeit (Giegel 1992a: 8). Politische Entscheidungen müssen in der Risikogesellschaft meist unter normativer und kognitiver Unsicherheit getroffen werden, und sie sind leichter legitimierbar, wenn sie sich mit diesen Leitideen verbinden lassen (vgl. Beck/Bonß/Lau 2001: 32-42).

Wie der Frankfurter Fall verdeutlicht, kann das Regieren mit diesen Leitideen für Protestakteure unangenehme Folgen haben: Durch die angebotene Einbindung in „Dialogprozesse“, die politikulturell positiv aufgeladen sind, wird Protestakteuren der Boden für ihre konfrontativen Strategien entzogen. Entscheiden sich diese dann, nicht an den Verfahren teilzunehmen, werden die starken Nötigungen sichtbar, die in dem ‚weichen‘ Medium der Dialog-Leitidee auch aufgehoben sind: Die Akteure werden zu „Verweigerern“ erklärt. Wer sich dem Dialog und der Kooperation aus welchen Gründen auch immer entzieht, gerät dann seinerseits in Legitimitätsnöte, da er sich angeblich „undemokratisch“ verhält und dadurch öffentliches Prestige zu verlieren droht (vgl. Renn/Webler 1994: 31).

„Der fast inflationäre Gebrauch der Begriffe ‚Dialog‘, ‚Diskurs‘ oder ‚Konsens‘ in den ökologischen Kommunikationsstrategien gesellschaftlicher Akteure (insbesondere der Wirtschaft) verweist so in erster Linie nicht auf ein faktisch vorliegendes verständigungsorientiertes Handeln, sondern auf die Herausbildung neuer normativer Maßstäbe des öffentlichen Umgangs mit Umweltkonflikten. Die strategische Inszenierung der eigenen Dialogbereitschaft dient primär der Legitimation des jeweiligen Akteurs im Feld öffentlicher Risikodiskurse. In dieses Feld und seine neuen Regeln sind auch Bewegungsakteure mit ihren Kommunikations- und Interaktionsformen eingebunden.“ (Brand u.a. 1997: 309)

Weil die Bewegungsakteure im Frankfurter Fall ihre Dialogbereitschaft nicht strategisch inszenierten, wurde ihnen in der Form moralisierender Kritik vorgeworfen, sie versteckten in dem schmückenden Gewand der Verfahrenskritik, die

412 Ein „Konsens“ ist als solcher noch nichts genuin Demokratisches (er könnte z.B. erpresst worden sein); erst in der Verbindung mit dem Begriff des „Dialogs“, der Fairness und Partizipation impliziert, erlangt der „Konsens“ demokratische Qualität (Barthe 2001: 129-130).

sie so ausdauernd betrieben haben, ihre wahren Motive der „Verweigerung“: Organisationskalküle. Zwar deutet vieles darauf hin, dass in der Tat Organisationskalküle zu der Absage führten. Allerdings dürften die Motive der meisten anderen Beteiligten, einschließlich der initiierenden Politiker, gewissermaßen auch auf „Organisationskalkülen“ beruhen: So musste die FAG/Fraport dringend ihr Image als schlechter Nachbar verbessern, der Ministerpräsident musste irgendwie die Handlungsfähigkeit der Regierungskoalition aufrechterhalten und drohende Konfliktkosten abwenden. Der Unterschied ist, dass sich die Kalküle der Flughafengesellschaft und der Regierungsparteien eher mit der Inszenierung von Dialogbereitschaft verwirklichen ließen, die der Protestakteure dagegen vermittels der „Opting-Out“-Strategie – die keine positive Leitidee beinhaltet und daher immer schwieriger zu rechtfertigen ist als die Kooperationsstrategie.

4.2 *Regieren mit Wissen: Ignorierung des Nichtwissens?*

Die Landesregierung hat das „Mediationsverfahren“ zwar dauerhaft mit den diskursiven Leitideen ‚Dialog‘ und ‚Konsens‘ verknüpft, die Realität des Verfahrens ähnelte aber eher der einer klassischen Kommissionsarbeit. Nimmt man die Vereinbarungen und Erklärungen des „Gesprächskreis Flughafen“ unter Vorsitz des Ministerpräsidenten für die Durchführung der „Mediation“ zum Maßstab, war eine Konfliktvermittlung – das eigentliche Ziel einer Mediation – nicht ernsthaft angestrebt. Die Gründer des Verfahrens verstanden unter der Frankfurter „Mediation“ interessanterweise „ein unabhängiges, ergebnisoffenes und auf Beteiligung und Konsens aller Betroffenen angelegtes Informations- und Beratungsverfahren“ (Gesprächskreis 1998: Kap. A: 1). Während die in der Mediationsfachliteratur übliche Betonung der Zweckbestimmung der Konfliktvermittlung zwischen Betroffenen die Perspektive der Konfliktparteien einnimmt, macht die Bezeichnung „Informations- und Beratungsverfahren“ dagegen die *Regierungsperspektive* deutlich und lässt „Mediation“ als ein Instrument der Politikberatung erscheinen. Der Gesprächskreis mag mit dieser Bestimmung von vornherein eine realistische Erwartungshaltung bezüglich der Grenzen von Mediation als Konfliktmittlungsinstrument in diesem sehr schwierigen Konfliktfall eingenommen haben.

Eine lange Zeit umstrittene Frage war, wieso dieses Verfahren dann unbedingt „Mediation“ genannt werden musste (vgl. auch Troost 2001: 269-275). Dies lässt sich, wie im vorigen Abschnitt argumentiert, vermutlich am besten mit der dadurch eröffneten attraktiven Möglichkeit eines Regierens mit resonanzkräftiger Symbolik erklären. Die Einberufung einer weiteren „Kommission“ durch eine Regierung wäre nichts Unübliches, klingt daher bei weitem nicht so

progressiv und innovativ wie die Einrichtung einer „Mediation“. Was war das „Frankfurter Verfahren“ also letztlich: Mediation oder Kommission oder nichts von beidem? Es dürfte sich am besten als eigentümlicher, quasi namenloser „Verfahrenshybrid“ verstehen lassen, der sich eindeutigen Klassifizierungen entzieht. In der Landtags-Anhörung wurde m.E. zutreffend davon gesprochen, dass das Verfahren mediative Elemente und Elemente eines Gutachter- sowie Schlichterverfahrens in sich vereint (Ewen, in: Hessischer Landtag 2000h: 53).

Die wichtigste Leistung dieses Verfahrenshybrids entspricht seiner Zweckbestimmung als Informations- und Beratungsverfahren: Er hat nicht nur *unmittelbar* politikberatend gewirkt⁴¹³, sondern auch die gesamte öffentliche Debatte entscheidend strukturiert und geprägt. Zudem hat die Mediationsgruppe die Einsetzung eines „Regionalen Dialogforums“ vorgeschlagen und erreicht; das fortbestehende Dialogforum produziert seitdem weiteres Wissen zur Flughafendebatte, da es offen gebliebene Fragen der Mediation bündelt, neue Themen entwickelt und von Experten untersuchen lässt. Das von der Mediationsgruppe mit starker Unterstützung durch zahlreiche interne und externe Experten erarbeitete Wissen wurde oben als Produkt der ‚List‘ des Verfahrens bezeichnet, da das Wissen und auch die Mediation entgegen der Erwartung der Verfahrenskritiker auch den Ausbaugegnern genutzt haben. Um diese Zusammenhänge näher zu beleuchten, ist im Folgenden ausführlicher auf das prekäre Verhältnis von Wissenschaft und Politik bzw. Wissen, Nichtwissen und Politik einzugehen. Am Beispiel der Flughafendebatte und des Entscheidungsprozesses lassen sich einige Probleme und Ambivalenzen eines keineswegs nur positiv zu beurteilenden Regierens mit Wissen in der Risikogesellschaft aufzeigen.⁴¹⁴

Es ist zum sozialwissenschaftlichen Gemeinplatz geworden, dass Politik unter den Bedingungen einer weit fortgeschrittenen Moderne geradezu zwangsläufig immer komplexer wird. Um Probleme diagnostizieren und sie ‚lösen‘ zu können, sind Regierungen auf die Zufuhr von Wissen aus allen Teilbereichen der Gesellschaft angewiesen, die sie über die Beobachtung der Medien, über interne Planungsabteilungen und die Einholung externer Expertisen steuern.⁴¹⁵ Zur Be-

413 Diese *unmittelbare* Wirkung, die sich u.a. in der raschen und vollständigen Übernahme des Mediationspakets durch drei von vier Landtagsparteien (Ausnahme sind die Grünen) und die Landesregierungen zeigte, ist durchaus selten für Politikberatung (vgl. Beck/Bonß: 24-25; Bröchler 1999: 60-61).

414 Im Folgenden stütze ich mich zum Teil auf Überlegungen, die ich an anderer Stelle ausgeführt habe, siehe Geis (2005).

415 Zu den unterschiedlichen Formen von Politikberatung in Deutschland siehe Mayntz (1994), Müller-Rommel (1984), Saretzki (1997b), Thunert (2001) und Wewer (2003). Die große Bedeutung von Wissen spiegelt sich auch in jüngeren Tendenzen der Policy-Forschung wider: Zum „argumentative turn“ siehe Fischer/Forester (1993), Saretzki (2003), zur „interpretativen Wende“ Nullmeier (1993, 1997, 1999), Nullmeier/Rüb (1993), zu Policy-Lernen Bandelow

wältigung der Komplexität ist eine immer engere Kopplung zwischen der Infrastruktur der politischen Institutionen und der wissenschaftlichen Infrastruktur vonnöten (Willke 1997). In der überragenden Bedeutung von *wissenschaftlichem* Wissen für die heutigen Gesellschaften sehen manche die Herausbildung einer „Wissensgesellschaft“, wogegen einzuwenden ist, dass im Prinzip alle menschlichen Gemeinschaften und Gesellschaften „Wissensgesellschaften“ waren, da sie stets auf Erfahrungswissen aufbauen – hier wird deutlich, dass es unterschiedliche Typen des Wissens gibt. Andere möchten daher zeitdiagnostisch präziser „Wissenschaftsgesellschaften“ erkennen, wogegen wiederum einzuwenden ist, dass man ebenso gut von einer Wirtschaftsgesellschaft oder einer politischen Gesellschaft (Greven 1999) u.a. sprechen könnte (Nassehi 2002: 44). Peter Weingart plädiert daher dafür, die gegenwärtige Gesellschaft besser als „verwissenschaftlichte“ Gesellschaft zu charakterisieren (2003: 8).

Unter den unterschiedlichen Wissenstypen nimmt das wissenschaftliche Wissen trotz der Entzauberung der Wissenschaft, trotz öffentlich ausgetragener Expertenstreitigkeiten nach wie vor eine Sonderstellung ein.⁴¹⁶ Das besondere Vertrauen in wissenschaftliches Wissen rührte lange aus dem Glauben an ein spezifisches „wissenschaftliches Ethos“ (R.K. Merton); die Wissenschaftssoziologie förderte jedoch viele Befunde zutage, die größte Zweifel an einer objektivierte Wissensproduktion nährten (Weingart 2003: 15-30, 81-88): So wirken auch in der Wissenschaft erhebliche sozialstrukturelle Selektionsmechanismen, die den universalistischen Charakter von Wissenschaftskommunikation beschädigen; die Theorieauswahl wird von gesellschaftlichen Interessen (mit-) bestimmt, was einen Schatten auf die unterstellte Autonomie der Wissenschaft wirft; und oft sind es soziale, nicht sachliche Gründe, die für die Schließung von Kontroversen verantwortlich sind, was den epistemologischen Sonderstatus wissenschaftlichen Wissens in Frage stellt.

Obwohl in jüngerer Zeit insbesondere Vertreter der Theorie der reflexiven Modernisierung erneut zahlreiche Gründe für Skepsis und Misstrauen gegenüber Wissenschaft und Experten beibrachten (Beck 1993: 254-299; Beck u.a. 1996), könnte es dennoch sein, dass das Vertrauen der Massen in Experten größer ist als vermutet. Nico Stehr z.B. argumentiert, dass die kognitive Distanz zwischen Öffentlichkeit und Wissenschaft zumindest zum Teil erklären könnte, warum die Wissenschaft trotz vielfältiger Verwertungszusammenhänge ihre relative kognitive Autonomie aufrechterhalten kann. Der „mangelnde kognitive Kontakt“ der

(1999), Sabatier/Jenkins-Smith (1993), Maier u.a. (2003); als Überblicke über wissenschafts- und ideenorientierte Ansätze siehe Braun (1998) und Maier (2003).

416 Siehe dazu Böhle u.a. (2001: 100-101), Nennen/Garbe (1996) und Weingart (2003: 10-30); zu den unterschiedlichen Arten von Wissen siehe Dressel (1999), Fischer (2000), Nullmeier (1993: 183-184), Nullmeier/Rüb (1993: 45-50) und Weingart (2003: 136-141).

Öffentlichkeit zur Wissenschaft könne vom Wissenschaftssystem „als eine Ressource verbraucht werden, die zum Beispiel Unabhängigkeit und Objektivität symbolisiert“ (Stehr 2003: 187), was Wissenschaft wiederum zur attraktiven Legitimationsinstanz nicht nur für die Politik macht:

„Der Eindruck der Objektivität und Unabhängigkeit der Wissenschaft kann seinerseits in einen Aktivposten für den Staat und andere gesellschaftliche Institutionen, die in bestimmten Situationen die kognitive Autonomie der Wissenschaft zu schätzen wissen, umgesetzt werden. Die Wissenschaft wird zu einer in kontroversen Entscheidungen disponiblen Autorität“ (Stehr 2003: 187).

Trotz aller Skepsis gegenüber der Wissenschaft scheinen doch einige systemimmanente Sicherungen dafür zu sorgen, dass das wissenschaftliche Wissen anderen Formen des Wissens nicht einfach gleichgestellt ist. So existieren im Wissenschaftssystem spezifisch ausgebildete Kommunikationsformen (Luhmann 1990; Schimank 1995). Zwar versuchen Wissenschaftler Anerkennung ihrer Ergebnisse auch mit strategischen Mitteln zu erlangen und Sozialkapital anzusammeln, jedoch geschieht dies im Rahmen des „Wahrheitscodes“ des Wissenschaftssystems und unterliegt den spezifischen Beschränkungen des Systems: „Wissenschaftliche Behauptungen lassen sich letztlich nicht mit den Mitteln der politischen Macht durchsetzen, und Reputation wird in der Wissenschaft nicht über Abstimmungen erlangt“ (Weingart 2003: 84).

Dies leitet über zur Betrachtung des prekären Verhältnisses zwischen Politik und Wissenschaft, das sich am deutlichsten in der institutionalisierten Politikberatung manifestiert. Angesichts der stilisierenden Gegenüberstellung von Wahrheit suchenden Wissenschaftlern und nach Macht strebenden Politikern ist es kaum verwunderlich, dass die Wirkungen der herkömmlichen externen Politikberatung oft kritisch beurteilt werden (Müller-Rommel 1984; Saretzki 1997b). Politik und Wissenschaft werden häufig als zwei ‚Welten‘ mit völlig unterschiedlichen Handlungslogiken und Rationalitäten aufgefasst, die unvereinbar scheinen (vgl. Mayntz 1994; Stehr 2003: 212). Die Erwartungen der Politiker könnten von den Wissenschaftlern demnach kaum je erfüllt werden:

Wo Politiker Reduzierung von Komplexität und umsetzbare Problemlösungen erwarten, erzeugt wissenschaftliche Expertise häufig nur noch mehr Komplexität und wirft neue Probleme auf. Während Politiker an den nächsten Wahlen und raschen Entscheidungen orientiert sind und daher auf schnell verfügbare Informationen drängen, benötigen Wissenschaftler für solide Analysen oft eine wesentlich längere Zeit, als ihnen seitens der Auftraggeber zugebilligt wird. Schließlich bestehen zwischen Wissenschaftlern und Praktikern erhebliche Kommunikationsschwierigkeiten, die aus fundamental unterschiedlichen „Sprachspielen“, Spezialisierungsgraden und Adressatenkreisen von Praxis und

Wissenschaft herrühren (vgl. Mayntz 1994; Müller-Rommel 1984; Saretzki 2003).

Die kritischen Urteile über den scheinbar geringen Wirkungsgrad externer Politikberatung werden jedoch durch Erkenntnisse aus der Wissensverwendungsforschung abgemildert, die die vermittelten, indirekten Wirkungen von Politikberatung hervorheben, die in längerfristigen Diffusions- und Lernprozessen bestehen (Beck/Bonß 1989). Sozialwissenschaftliches Wissen z.B. wird demnach sowohl „trivialisert“, d.h. durch seine Verwendung in außerwissenschaftliche Medien übersetzt und veralltäglicht, als auch „gespalten“ oder „versetzt“ verwendet, d.h. trotz öffentlicher Zurückweisung von Expertisen werden diese dann intern durchaus genutzt oder in die Vorbereitung späterer politischer Entscheidungen eingearbeitet (Beck/Bonß 1989: 11, 24-28; Bröchler 1999: 60). Wissenschaftliches Wissen hat direkt oder indirekt großen Einfluss auf politische Entscheidungen; und nicht zuletzt kann es auch als zusätzliche Legitimationsressource dienen, wenn Politiker zur Rechtfertigung einer Entscheidung auf die Rationalität und ‚Objektivität‘ wissenschaftlicher Erkenntnisse verweisen (Weingart 2003: 92).

Die Verfügbarkeit von wissenschaftlichem Wissen als Legitimationsressource – wie sie sich auch sehr deutlich im Umgang der politischen Parteien mit den Ergebnissen des Frankfurter Mediationsverfahrens zeigte – verschleiert allerdings die Grenzen von Wissen. Auch scheinbar ‚aufgeklärtes‘ Regieren mit Wissen, das sich besonders intensiver Formen der Politikberatung bedient, ist mit gravierenden, aber selten offen politisch erörterten Problemen konfrontiert, die im Umgang mit Unsicherheit, Risiko und Nichtwissen liegen. Die Politik erwartet zu ihrer Orientierung in der hochkomplexen Welt von der Wissenschaft (von wem sonst?) Sicherheit, gesichertes Wissen – während jedes Wissen doch prinzipiell unsicher und unvollständig ist, da es unvermeidlich an Erkenntnis-schranken stößt und von den gewählten Perspektiven, Fragestellungen, Methoden und Ansätzen abhängig ist (Saretzki 1997b: 283; Stehr 2003: 213-214).

Neben dieser *epistemischen* Grenze stößt Expertenwissen zumindest in der Politikberatung noch auf drei weitere Grenzen (Saretzki 1997b: 281-284): Die *normative* Grenze von Sachwissen zeigt sich, wenn politische Entscheidungen darüber anstehen, was für die Gesellschaft normativ wünschenswert ist. Experten haben weder Mandat noch Autorität, dies aufgrund unterstellten höheren Sachverständnisses allein zu beurteilen, denn ein wissenschaftlicher Sachverhalt wird erst dann zu einem bearbeitungsbedürftigen politischen Problem, wenn man ihn in Begriffen von Soll-Ist-Differenzen erfasst, die immer auch Wertungen einschließen. Ob ein Phänomen einen gesellschaftlichen „Missstand“ darstellt und wie dieser dann bearbeitet werden soll, kann nicht von Experten entschieden, son-

dern muss in einer öffentlichen Debatte von der betroffenen Gesellschaft selbst verhandelt werden.

Sodann gibt es eine quasi „lokale“ Grenze von Sachwissen. Meist verfügen Experten über ein relativ abstraktes Wissen, das in Bezug auf konkrete Anwendungskontexte in der Politik erst spezifiziert werden muss. Daher ist dieses Sachwissen mit dem „lokalen Wissen“ und den Erfahrungen der von einer politischen Maßnahme jeweils Betroffenen zu verknüpfen, wenn es zur Behebung von Problemen wirklich beitragen und sie nicht noch verschärfen soll. Schließlich gelangen Experten in der Politikberatung auch an *disziplinäre* Grenzen ihres Fachwissens. Aufgrund der hohen Komplexität von Politik müssen zur Analyse von Problemen und zur Entwicklung etwaiger Lösungsmöglichkeiten viele Fachdisziplinen in einem interdisziplinären Beratungszusammenhang integriert werden. Der einzelne Experte kann in einem solchen interdisziplinären Kontext nicht mehr nur auf den je eigenen, notwendig begrenzten Diagnosen und Vorschlägen beharren. Er könnte daher auf Beschreibungen und Argumentationsweisen verwiesen sein, die denen gut informierter Laien durchaus ähneln.

Diese Grenzen des Expertenwissens bildeten eines der Motive zur Entwicklung von alternativen Konfliktregelungs- und Dialogverfahren, da man sich durch partizipativ erweiterte Modelle der Politikberatung – durch die paradoxe „Demokratisierung der Expertise“ – die kreative Zusammenführung unterschiedlicher Wissenstypen, wie Sachwissen, interdisziplinäres Wissen, „Wertwissen“ und „lokales“ Erfahrungswissen erhoffte (Saretzki 1997b: 281-308; Fischer 1997, 2000; Stehr 2003: 211-214). Aber selbst wenn solche aufwändigen Versuche in der Praxis gelegentlich einmal gelingen *würden*, könnten auch sie zwei politisch brisanten Problemen nicht entkommen: die Differenzperspektive von Entscheider und Betroffenen einebnen und den Umgang mit dem Nichtwissen entpolitisieren, das gleichzeitig mit dem Wissen wächst (Stehr 2003: 265-273).

Zunächst ist die Wahrnehmungsdifferenz von Risiko und Gefahr zu vergegenwärtigen, die darin besteht, dass bei Risiken etwaige künftige Schäden eigenen Entscheidungen zugerechnet werden, während es sich bei Gefahren um mögliche eintretende Schäden handelt, die der Betroffene nicht beeinflussen kann. Es geht nicht um Wahrscheinlichkeiten oder Unwahrscheinlichkeiten, sondern um die subjektiv zu beantwortende Frage, ob die „Möglichkeit der Enttäuschung von unserem eigenen früheren Verhalten abhängt oder nicht“ (Luhmann 2001: 149, 152-153). Politische Entscheidungen im Bereich Umwelt und Technologie nehmen die unmittelbar Betroffenen häufig als Gefahren wahr, die Entscheider als Risiken. Während letztere versuchen, die Entscheidung mit Hilfe von Risikobewertungen und Szenarien zu ‚rationalisieren‘, nehmen erstere die Folgen der riskanten Entscheidung als eine Gefahr wahr, denen sie ausgesetzt sind; sie reagieren daher oft mit Unsicherheit und Angst. Zur Auflösung dieses Dissenses

steht kein übergreifendes Rationalitätskriterium zur Verfügung, die „Entscheidung über mögliche Risiken mag noch so komplex und voraussetzungsreich angelegt sein, eines kann sie nicht: das Risiko als Gefahr sehen und damit auf Betroffenheit umschalten“ (Stehr 2003: 267).

Das zweite, damit zusammenhängende Problem für die Politik besteht darin, dass inzwischen auch das Nichtwissen politisiert wird, da mit dem Wissen zugleich das Nichtwissen wächst. Die Erkenntnis über das wachsende Nichtwissen ist keineswegs neu, es wurde im Zuge jüngerer Diskussionen um die schwer beherrschbare Komplexität der Risikogesellschaft jedoch wissenssoziologisch neu entdeckt und insbesondere unter dem Aspekt seiner potenziell dramatischen Folgen problematisiert (Beck 1996; Stehr 2003: 268-273; Weingart 2003: 100). Ähnlich wie Wissen ist auch Nichtwissen in sich differenzierbar, es umfasst Noch-Nicht-Wissen, gewusstes und nicht-gewusstes Nicht-Wissen-Können, Nicht-Wissen-Wollen und falsches ‚Wissen‘ (Irrtümer) (vgl. Beck 1996: 302; Mayntz 1999: 35; Wehling 2001: 473). Einige Arten von Nichtwissen sind also durch künftige Forschung reduzierbar, andere bleiben unhintergebar – allerdings fehlt ein eindeutiger Maßstab, anhand dessen sich erkennen ließe, ob und wann ‚wahres‘ und ‚vollständiges‘ Wissen vorliegt (Wehling 2001: 467).

Für die Politik, die trotzdem zu Entscheidungen *gezwungen* ist, folgt aus diesem Dilemma eine zweifache Unsicherheit, eine kognitive und eine normative (vgl. Beck/Bonß/Lau 2001: 54-55): Die kognitive Unsicherheit über potenziell extrem schädliche Folgen von Entscheidungen ist die Kehrseite eines fortschreitenden wissenschaftlich-technologischen Erkenntnisprozesses, der die Handlungsoptionen einer sich selbst gefährdenden Gesellschaft immer weiter vermehrt. Die normative Unsicherheit über das, was unter diesen Umständen überhaupt wünschenswerte Optionen sein könnten, verböte eigentlich politische Entscheidungen mit weit in die unbekanntere Zukunft reichenden Folgen. Vor diesem Hintergrund kommt es zu einer „Politisierung des Nichtwissens in dem Sinn (...), dass divergierende Behauptungen darüber aufgestellt werden, was überhaupt gewusst werden kann und was gewusst werden muss“ (Weingart 2003: 100).⁴¹⁷

Nun ist der Einsatz von reflexiven Diskurs- und Verhandlungsverfahren zwar gerade auch durch die Hoffnung motiviert, Nichtwissen in Risikobereichen erheblich reduzieren zu können, jedoch wird trotzdem immer ein Gutteil des Nichtwissens unhintergebar sein. So bliebe selbst im Falle eines verstärkten Einsatzes reflexiver Verfahren unklar, wie die Imperative politischer Rationalität in der Wahldemokratie mit der Tatsache vermittelt werden könnten, dass der

417 Oder wie Ulrich Beck es formuliert: „Die Gretchenfrage reflexiver Modernisierung aber lautet: Wie gehen ‚wir‘ – Experten, soziale Bewegungen, Alltagsmenschen, Politiker, nicht zu vergessenen Soziologen – mit (unserem) Nicht-Wissen(-Können) um?“ (1996: 315).

Umgang mit Nichtwissen zur „ausschlaggebenden Variable bei Entscheidungen“ geworden ist (Stehr 2003: 272). Vernünftigerweise sollte auch Politikern die öffentliche Kommunikation ihres Nichtwissens zugestanden werden, da wir schließlich alle diesem Nichtwissen unterworfen sind; aber verantwortliche Entscheidungsträger müssen zumindest so tun, als handelten sie auf der Basis von Wissen, denn gäben sie das Ausmaß ihres Nichtwissens zu, würden manch andere Akteure vermutlich Nichthandeln fordern (Beck/Holzer/Kieserling 2001: 77). Wie unter der Bedingung der Offenlegung des Nichtwissens demokratische Politik noch ihrer Aufgabe, kollektiv verbindliche Entscheidungen herzustellen, die als legitim anerkannt werden, nachkommen können sollte, ist nicht leicht zu sehen. Generell sind Unsicherheiten nur in beschränktem Umfang auszuhalten, weshalb sie in „neue Sicherheiten oder zumindest in Sicherheitsfiktionen auf Zeit transformiert“ werden müssen (Beck/Bonß/Lau 2001: 55).

Während Wissens- und Wissenschaftssoziologen seit längerem eindringlich vor den Folgen von Entscheidungen unter Unsicherheit warnen, scheinen die politischen Konsequenzen dieses Problems – wie Renate Mayntz moniert (1999: 34) – in der Politikwissenschaft noch nicht in gebührendem Maße untersucht worden zu sein. Es wäre ja eher deren Aufgabe, den politischen Umgang mit Nichtwissen genauer zu analysieren. Dabei müsste die Politikwissenschaft die Differenzierung der Typen von Nichtwissen, wie sie in der sich entwickelnden Soziologie des Nichtwissens vorgenommen wird (Wehling 2001), berücksichtigen, da diese auch unterschiedliche Konsequenzen für politische Entscheidungsprozesse haben. Mayntz weist hier darauf hin, dass kognitive Unsicherheit im Sinne eines spezifizierten, d.h. bewussten Nichtwissens völlig andere Folgen hat als einfaches Nichtwissen (das unbeabsichtigte Ignorieren von Tatbeständen oder Zusammenhängen) oder als falsches Wissen (Aussagen, die sich später als Irrtümer erweisen) (1999: 35).

An diesem Punkt kann man nun auch wieder zur Betrachtung der Frankfurter Mediation zurückkehren und nochmals präziser nach den Gründen des politischen ‚Erfolgs‘ des von ihr produzierten Wissens sowie nach dem Umgang der Landesregierung mit Nichtwissen in diesem Fall fragen. Die Mediationsgruppe konnte sich dank ihrer guten Finanzausstattung eine umfangreiche wissenschaftliche Unterstützung leisten, mit deren Hilfe sie den Typ Wissen produzierte, der in der Wissenshierarchie am höchsten rangiert: wissenschaftliches Wissen. Aus diesem Wissen, das in komprimierter Form im Endbericht zugänglich gemacht wurde⁴¹⁸, hat die Gruppe dann für die fünf *Empfehlungen* des Endberichts praktisch umsetzbare Schlussfolgerungen gezogen, die die Landesregierung anschließend genau so übernommen hat – d.h. die Mediationsgruppe hat auch poli-

418 In ausführlicher Form steht dieses Wissen in Form von veröffentlichten Gutachten und Dokumentationen bereit.

tisch nutzbares Wissen zur Verfügung gestellt. Am Zustandekommen des wissenschaftlichen Wissens gab es während des gesamten Verfahrens erhebliche Kritik von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen und zum Teil von Wissenschaftlern, die mit der offen gelegten Methodenbasis einzelner Gutachten oder der Auswahl von Experten nicht einverstanden waren. Zudem räumten auch nach Abschluss der Mediation zahlreiche daran beteiligte Akteure ein, dass viele Fragen noch ungeklärt waren.

Es sind drei Arten des Umgangs mit diesem Nichtwissen zu beobachten: Angehörige der Mediationsgruppe drängten auf Einrichtung des Regionalen Dialogforums, das wiederum mit Hilfe umfangreicher wissenschaftlicher Unterstützung die Liste offener Fragen des Mediationsverfahrens („Restanten-Liste“) abarbeiten und zahlreiche weitere, sich daraus ergebende Themen untersuchen sollte. Man nahm hier mehrheitlich ein durch zukünftige Forschung reduzierbares Noch-Nicht-Wissen an. Umweltverbände, Bürgerinitiativen und die Grünen reklamierten, dass angesichts einiger zweifelhafter Gutachten und insbesondere der vielen ungeklärten Fragen eine Entscheidung für den Ausbau unverantwortlich sei. Ihre kritische Haltung speiste sich dabei insbesondere aus dem von ihnen unterstellten hohen Ausmaß an nicht-gewusstem Nicht-Wissen-Können und teils auch Nicht-Wissen-Wollen.

Die Landesregierung und die Mehrheit der Landtagsabgeordneten waren der Meinung, dass die Mediation beeindruckend viel Wissen produziert hätte, auf dessen Basis die Politik eine wohl abgewogene Entscheidung treffen könne. Das Nicht-Wissen-Können wurde ignoriert und man erweckte den Eindruck, dass man mit einem anderen Typ des Nichtwissens konfrontiert sei, das Noch-Nicht-Wissen. Denn dieses würde schließlich durch die Arbeit des Regionalen Dialogforums sowie die intensiven Prüfungen der Verwaltungsverfahren verringert werden, d.h. in den Planfeststellungsbeschluss würde genügend neu produziertes Wissen einfließen können, um das Risiko der Entscheidung zum absehbaren Zeitpunkt angemessen rechtfertigen zu können.⁴¹⁹

Auch wenn einzelne Bestandteile des Wissens, das die Mediation produziert hat, aufgrund ihr unterstellter ‚parteilicher‘ Produktionsbedingungen von einer Reihe der Ausbaueegner in Frage gestellt wurde, so bedienten sich diese doch anderer Bestandteile zur Legitimation ihrer eigenen Position. Das Wissen der Mediation wurde (wie jedes andere Wissen) in der öffentlichen Debatte umkämpft und angeeignet. Insgesamt wird man davon sprechen dürfen, dass es eine relativ hohe Geltungskraft im politischen Diskurs erlangen konnte. Um dies zu

419 Entscheidungsprozesse, die besonders viel Wissen prozessieren, haben oft eine gravierende Schwäche: Sie ziehen sich so sehr in die Länge, dass die Basis der Entscheidung Daten und Informationen bilden, die zum Zeitpunkt der Entscheidung schon wieder veraltet sind, vgl. Stehr (2003: 272).

erklären, sollen abschließend einige Überlegungen aus der Wissenspolitologie (Nullmeier 1993; Nullmeier/Rüb 1993) – die partiell an die Wissenssoziologie Karl Mannheims anschließt – fruchtbar gemacht werden. Auf allen Ebenen der Gesellschaft wird permanent Wissen unterschiedlichster Art erzeugt, und die produzierten Deutungsmuster und Wissensangebote stehen miteinander auf „Wissensmärkten“ in der Konkurrenz um legitime Geltung (Nullmeier 1993: 177, 182-183). Die „Marktmacht“ einzelner Akteure ergibt sich nicht nur aus ihrer Macht- und Rechtsposition, sondern auch aus der Verfügung über spezielle Interpretations- und Wissensressourcen, zu denen zum einen materielle, personelle und organisatorische Mittel zur Erzeugung und Prüfung von Wissen gehören, zum anderen die „kognitive Fähigkeit zur Mobilisierung guter Gründe“ (Nullmeier 1993: 184; Nullmeier/Rüb 1993: 20, 30-31).

Die überlegene Stellung der Mediationsgruppe auf dem Wissensmarkt könnte man dann damit erklären, dass sie aufgrund ihrer politischen Protektion, der Initiation und Ausstattung durch die Landesregierung, eine gewisse öffentliche Machtposition mit im Laufe des Verfahrens anwachsenden Ressourcen zur Wissensproduktion zu verbinden vermochte. Dies befähigte sie schließlich zur wissenschaftlich abgestützten Präsentation „guter Gründe“. Letzteres gelang zwar auch Umweltverbänden und Bürgerinitiativen, indem sie zum Teil aus Gegenexpertise bzw. Erfahrungswissen schöpften; sie konnten sich jedoch bei weitem nicht auf den gleichen Umfang an materiellen, organisatorischen und personellen Ressourcen zur Wissensproduktion stützen wie die Mediationsgruppe. Zudem fehlte jenen eine ebenbürtige politische Machtstellung und Protektion, um mit den von ihnen mobilisierten „guten Gründen“ die politische Entscheidung in ihrem Sinne zu beeinflussen. So mögen sie zwar eine ähnlich hohe „argumentative Konfliktfähigkeit“ wie die Befürworter und Mitglieder der Mediation besessen haben, ihre „Aktionsfähigkeit“, die auf asymmetrischen Chancen der Wissensproduktion, -verbreitung und -kommunikation beruht (Nullmeier/Rüb 1993: 31), war aber geringer. Hier wird deutlich, wie eng Macht und Wissensgeltung miteinander verknüpft sind; es gilt daher die „Machtdurchwirksamkeit von Wissensgeltung und die von Geltungsfragen geprägten Machtauseinandersetzungen zu betonen – und dies ohne Hoffnung auf eine auch nur analytische Trennbarkeit von Macht und Geltung“ (Nullmeier/Rüb 1993: 26).

Vor dem Hintergrund des Beispiels der Frankfurter Mediation könnte man in Bezug auf ‚Regieren mit Wissen‘ zuletzt zwei Forschungsperspektiven zusammenfassen, die Politikwissenschaft und Wissenssoziologie eng zusammenführen würden: Nicht nur die politischen Konsequenzen von unterschiedlichen Typen des Nichtwissens müssten besser untersucht werden (Mayntz 1999: 34), sondern gemäß einem Vorschlag Peter Weingarts (2003: 102) sollten auch häu-

figer die „Karrieren von Wissen“ in den Diskursen zwischen Wissenschaft, Politik und den Medien verfolgt werden; darunter fallen u.a. Fragen nach den Veränderungen, die Wissen in unterschiedlichen Interpretationskontexten erfährt, und nach den Wirkungen von Wissen als Legitimationsressource.⁴²⁰

4.3 *Regieren mit Vertrauen: Schwierigkeiten von ‚Vertrauenspolitik‘*

Legitimes und effektives Regieren in der Demokratie ist auf das Vorhandensein eines Mindestmaßes an vertikalem und horizontalem Vertrauen in der Gesellschaft angewiesen. Während ersteres hier das Vertrauen der Bürger in die politischen Institutionen und das politische Personal bezeichnet, verweist letzteres auf das Vertrauen zwischen den Bürgern, da Gesetzesgehorsam und Regelbefolgung nicht flächendeckend durch negative Sanktionierung erzwungen werden kann, sondern sich auch auf Motive freiwilliger Kooperationsbereitschaft bzw. der Solidarität der Bürger stützen muss.⁴²¹ Insoweit solche Fragen politische Theorie wie empirische Demokratieforschung unter den Stichpunkten Legitimität von politischen Institutionen, politische Unterstützung und Sozialkapital seit langem beschäftigen (Fuchs u.a. 2002; Hartmann 2002), bestünde hier auf den ersten Blick kein besonderer Anlass, „Regieren mit Vertrauen“ eigens hervorzuheben.

Eine nähere Betrachtung unter diesem Aspekt verdient die Frankfurter Mediation jedoch aus zwei Gründen: Zum einen, weil in der Flughafendebatte derart häufig das offenbar weit verbreitete *Misstrauen* in der Region gegenüber Landespolitik und Flughafenbetreiberin thematisiert wird, dass man hierin gewissermaßen den ‚Subtext‘ der gesamten Debatte lesen könnte. Die Einrichtung des Mediationsverfahrens wurde explizit auch damit begründet, dass in der Region Vertrauen geschaffen werden sollte, indem man alle Betroffenen frühzeitig in einen ergebnisoffenen, fairen Dialog einzubinden versprach. Zum anderen soll das Mediationsverfahren in der vorliegenden Untersuchung ja geradezu als Musterbeispiel „kooperativen Staatshandelns“ aufgefasst werden – und Vertrauen

420 Weingart plädiert dafür, solche Fragen im größeren Kontext der „Wissensordnung“ einer Gesellschaft zu verorten. Damit sind die „gesellschaftlichen Arrangements der Produktion und Diffusion von Wissen gemeint, die über die Normierung und Zertifizierung die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit von Wissensbeständen regulieren und über die Kreditierungen von Wissensakteuren (Experten) auch die Hierarchie von Wissensformen. In der Wissensordnung finden Auseinandersetzungen über die Verfügung von Wissen, über Definitionsmacht und über die Legitimität von Wissensansprüchen, kurz, über die Grenzen zwischen Wissenschaft und anderen Teilbereichen der Gesellschaft und deren Wissensformen statt.“ (Weingart 2003: 139)

421 Das Thema ‚Vertrauen‘ ist in Politikwissenschaft und Soziologie jüngst intensiv diskutiert worden, stellvertretend für viele siehe Braithwaite/Levi (1998), Hartmann/Offe (2001), Schmalz-Bruns/Zintl (2002), Sztompka (1999) und Warren (1999). Ich habe mich an anderer Stelle ausführlich mit dieser Debatte auseinander gesetzt, siehe Geis (2003b).

gehört zu den wichtigsten Ressourcen im kooperativen Staat, da dieser „einen Modus der Interessenbefriedigung voraus(setzt), der auf Verhaltensreziprozität und wechselseitigem Vertrauen beruht“ (Ritter 1990: 61). Anhand des Regierens mit der Mediation können nun einige Probleme aufgezeigt werden, mit denen die Vertrauensgenese in der Politik konfrontiert ist.

Zunächst ist das Entstehen von Vertrauen in der politischen Sphäre ohnehin prekär, da von Interessen-, Macht- und Identitätskonflikten geprägte Beziehungen nicht gerade den idealen Nährboden für Vertrauen darstellen. Andererseits ist man gerade in der Politik auf Vertrauen angewiesen, da Politik stets zukunftsorientiert ist, tendenziell auf Wandel und Schaffung von Neuem abzielt. Dies erhöht zumal in modernen, pluralistischen Gesellschaften für alle Beteiligten die Unsicherheit und die Risiken, was zu einem verstärkten Bedarf an Vertrauen in der Politik führt (Warren 1999a: 312). Vertrauen ist ein zentraler Mechanismus zur Komplexitätsreduktion, zum Umgang mit Risiken aller Art in einer hochkomplexen und kontingenten Umwelt (Luhmann 1968: 27-38). Allerdings ist Vertrauenschenken selbst stets ein Risiko, es kann – mit erheblichen negativen Folgen – schließlich enttäuscht werden. Vertrauen ist also eine

„Ersatzformel für das Ursprungsproblem der Komplexität. Vertrauen ist und bleibt ebenfalls ein Problem. Komplexität ist ein nichthintergebares Risiko. Angesichts der Unvermeidlichkeit des Risikos wird die Form, die es annimmt, entscheidend. Als Risiko des Vertrauens können Systeme es in den meisten Fällen leichter tragen.“ (Luhmann 1968: 38)

Im Prozess des Regierens mit der Mediation wurde ‚Vertrauen‘ an den oben ausführlich behandelten „Schnittstellen“ mit der institutionalisierten Politik in besonderem Maße thematisch. Dies deshalb, weil solche Verfahren in Deutschland eher unvertraute politische Prozesse sind, und weil sie aufgrund ihrer Informalität zu Beginn unklare Rollen und im weiteren Verlauf unbekanntere Dynamiken beinhalten, d.h. die Teilnahme an einem solchen Verfahren kann sich sowohl für die Initiatoren als auch die potenziellen Teilnehmer als Risiko darstellen. Formen des Vertrauens wurden daher in mehreren Hinsichten benötigt: Als das Mediationsverfahren vorbereitet wurde, mussten diejenigen, die an ihm teilnehmen sollten, bereits ein vorgängiges Maß an Zutrauen besitzen, dass das Verfahren fair und gerecht konzipiert und durchgeführt würde. Zudem mussten sie genügend Selbstvertrauen haben sowie Vertrauen in die aufrichtige Kooperationsbereitschaft aller anderen potenziellen Teilnehmer aufbieten, das sie insgesamt zuversichtlich stimmte, dass die Gruppe eine gute Arbeit leisten und ein entsprechendes Ergebnis erzielen würde. Da die Ergebnisse eines informellen Mediationsverfahrens rechtlich nicht bindend sind, musste schließlich noch das Vertrauen vorhanden sein, dass die Ergebnisse im Anschluss an das Verfahren

auch bei der institutionalisierten Politik gebührend Beachtung finden und die aufgewandten Ressourcen also nicht vergeblich investiert sein würden.

Es war allseits bekannt, wie viel Misstrauen in der Region durch die Erfahrungen mit der gewaltsamen Durchsetzung der Startbahn West existierte. So sei hier u.a. an die Rede von den „Lügen der Politiker“ des BI-Sprechers erinnert (FR 31.01.1998), an die Pressemitteilung der BI vom 05.02.1998 („Wir vergessen jedoch nichts“), an die gemeinsame Pressemitteilung von BUND, NABU und SDW vom 19.08.1998 („tiefes Mißtrauen gegen die hieran Mitwirkenden aus Politik und Wirtschaft“) und an die regelmäßigen Einreden in den BI-Infos, z.B.: „Kein Vertrauen in die Politik ‚unserer Volksvertreter‘!“ (BI-Info 1998b: 7) und „Wer hat eigentlich noch Vertrauen in die Landesregierung oder den Flughafen? (...) Beim Bau der Startbahn 18 West, bis heute sind die Menschen im Umland des Flughafens immer wieder betrogen und belogen worden“ (BI-Info 1998b: 2). Vor diesem Hintergrund wären also besonders intensive Anstrengungen vonnöten gewesen, um bei zahlreichen Flughafenrainern überhaupt das *vorgängig* notwendige Ausmaß an Vertrauen zu fördern – diese Anstrengungen sind nach Darstellung der Hauptbetroffenen ausgeblieben. Für den angestrebten Dialog sei keine Grundlage mit allen potenziellen Teilnehmern geschaffen worden, zudem sei dieser ohnehin nicht ergebnisoffen und fair (vgl. Busch 2000: 30, 33-36).

Die Ausbaueegner machten immer wieder auf negative Erfahrungen, auf gebrochene oder nicht eingehaltene Versprechen, wie die lange angekündigte Gesamtbelastungsstudie für die Region, aufmerksam.⁴²² Vielen Bürgern war noch das viel zitierte Versprechen des Ministerpräsidenten Börner erinnerlich, dass „kein Baum mehr fallen“ werde für den Flughafen. Dass jetzt wieder ein Großausbau überhaupt öffentlich *diskutiert* wurde, war daher für die Betroffenen ein schwerer Vertrauensbruch. Bürgerinitiativen, Umweltverbände und Kommunalpolitiker bekundeten im Fortgang der Debatte immer wieder ihr Misstrauen allen Zusagen gegenüber, die den Flughafen betrafen. Eine Funktion von Vertrauen ist auch Erwartungsverlässlichkeit, genau diese sahen Ausbaukritiker nicht mehr als gegeben an. Denn träfen die Prognosen über die rasante Entwicklung des internationalen Luftverkehrs tatsächlich zu, würden die Kapazitäten Frankfurts auch mit einer neuen Bahn in zehn bis fünfzehn Jahren erschöpft sein – wo dann noch gebaut werden sollte, ist kaum auszumachen. Sind die Prognosen dagegen übertrieben, bräuchte heute auch nicht ausgebaut werden. Aufgrund dieser Widersprüchlichkeit und der vorhersehbaren neuen Diskussion in zehn bis fünfzehn Jahren forderten die Gegner bereits heute eine „ehrliche“ Debatte und

422 „The major sources of distrust in government are promise breaking, incompetence, and the antagonism of government actors toward those they are supposed to serve“ (Levi 1998: 88).

ein radikales Umdenken im Bereich der gesamten Verkehrsplanung in Deutschland bzw. Europa.

Bei vielen Anrainern konnte der von der Landespolitik erhoffte langsame Vertrauensaufbau durch die Mediation offenbar nicht gelingen. So bemerkten z.B. sowohl der Mediator Frank Niethammer (in der Landtags-Anhörung) als auch der SPD-Abgeordnete Polster nach Beendigung der Mediation:

„Wir haben im Mediationsverfahren festgestellt, wie abgrundtief doch das Misstrauen ist, das sich in Teilen der Region aufgebaut hat aufgrund der schlimmen Vergangenheit, die wir haben. Dieses Misstrauen abzubauen wird sehr viel Kraft kosten und lange dauern.“ (Niethammer, in: Hessischer Landtag 2000c: 29)

„Es geht immer nur um einen Punkt: Man hat aus der Geschichte heraus, die es in diesem Land gegeben hat, ein riesiges Misstrauen gegenüber der handelnden Politik. Wie verbindlich handelt Politik? Das ist der Punkt.“ (Polster, in: Hessischer Landtag 2000i: 2475)

Nun habe ich allerdings im vorigen Abschnitt argumentiert, dass die misstrauischen Ausbaugegner immerhin, entgegen ihrer Erwartungen, zum Teil von dem Wissen profitieren konnten, das die Mediation erzeugt hatte. Sie bezogen sich auch selektiv auf die von der Mediationsgruppe vorgeschlagenen Maßnahmen des Nachtflugverbots und der Lärminderung. Es könnte demnach sein, dass bei den Gegnern doch insoweit Vertrauen gefördert wurde, als bestimmte Bestandteile des Wissens als wissenschaftlich ‚objektiv‘ gesichert und zugleich für die eigene Position nutzbar erkannt wurden. M.a.W.: Nicht alles, was die Mediation produziert hatte, war so ‚parteiisch‘, wie es ihre Kritiker erwartet hatten.

Wer aufgrund vergangener negativer Erfahrungen bereits ein hohes Maß an Misstrauen entwickelt hat, sucht häufig nach Indizien, dass sein hier und da vorsichtig gewährtes Vertrauen möglicherweise doch nicht gerechtfertigt ist (vgl. Luhmann 1968: 92-101). Dies gilt auch für die Ausbaugegner, und aus deren Sicht gab es solche Indizien reichlich: So scheinen die parallel laufenden Arbeiten von Regionalem Dialogforum und Verwaltungsverfahren zu zeigen, dass das rechtlich schwer umsetzbare Nachtflugverbot nicht mit gleicher Intensität verfolgt wird wie der Ausbau. Der Vorsitzende des Regionalen Dialogforums, Professor Johann-Dietrich Wörner, hatte zur Verhinderung eines solchen Eindrucks von Beginn des Dialogforums an ‚Vertrauensarbeit‘ zu einer der Hauptaufgaben des RDF erklärt und zu diesem Zweck das sog. Zug-um-Zug-Konzept entwickelt, wonach jeder „Zug in die ‚eine‘ Richtung (Ausbau) einen Schritt in die ‚andere‘ Richtung (Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt) erfordert“ (RDF 2002: 6).

Wörner, der sich bzw. das RDF als „Hüter der Mediationsergebnisse“ bezeichnet⁴²³, sah sich z.B. auch zur Intervention genötigt, als die umfangreichen Planunterlagen der Fraport für das Raumordnungsverfahren in einer Reihe von Punkten von den Grundlagen und Ergebnissen der Mediation abwichen. In einer persönlichen Stellungnahme gegenüber dem Regierungspräsidenten wies er auf den drohenden Vertrauensverlust hin, der entstünde, wenn von der Mediation abweichende Daten und Berechnungen in intransparenter Weise und ohne öffentliche Begründung in das Verwaltungsverfahren eingingen:

„Nicht zuletzt die Diskussionen in den Medien der letzten Wochen (...) haben gezeigt, dass unterschiedliche Grundlagen und Ergebnisse zwischen dem Mediationsverfahren und den Arbeiten der Fraport AG für das Raumordnungsverfahren in der Öffentlichkeit das Vertrauen in Frage stellen, dass in beiden Verfahren wissenschaftlich einwandfrei und unabhängig gearbeitet wurde bzw. wird.“⁴²⁴

Daher solle der Regierungspräsident darauf hinwirken, dass die

„nichtverhandelbaren Essentials des Mediationsverfahrens im Raumordnungsverfahren Berücksichtigung finden, dass im Vergleich zur Mediation veränderte Eingangsgrößen, Methoden oder Berechnungs- und Bewertungsverfahren begründet, nachvollziehbar und transparent dargestellt werden und dass Änderungen gegenüber der Mediation besonderer Begründungen bedürfen. Ich sehe darin eine wichtige Grundlage für die konstruktive Weiterführung des Dialogs in der Region und das Vertrauen in die einwandfreie Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren.“⁴²⁵

Flankierend zu den Bemühungen des RDF-Vorsitzenden bekennt sich der CDU-Ministerpräsident Koch in überraschender Deutlichkeit immer wieder zur Umsetzung *aller* fünf Komponenten des Mediationspakets. Sehr eindrücklich ist seine wiederholte Erklärung, dass er der „Garant“ des Nachtflugverbots sei. Seit Übernahme des Mediationspakets durch die Landesregierung wirbt der Ministerpräsident um das Vertrauen, dass ihm die Einführung des Nachtflugverbots gelingen werde. Wenn alle rechtlichen Prüfungen schließlich zeigen sollten, dass das Nachtflugverbot am siebtgrößten Flughafen der Welt nicht eingeführt werden kann, dürfte der Glaubwürdigkeitsverlust der Landespolitik in der Region kaum mehr zu heilen sein.

423 Z.B. in RDF (2002: 5-6), in RDF (2003: 5) und in „Dialogbrief“, Juli 2003, S. 1.

424 Brief des RDF-Vorsitzenden Wörner an den Regierungspräsidenten Dieke vom 25.01.2002, abgedruckt in: RDF (2002: 81-83), hier S. 82.

425 Ebd., S. 82-83.

An den Aussagen Kochs wird deutlich, dass politische Kreativität in besonderem Maße auf Vertrauen angewiesen ist, welches durch Versprechen gegenüber den Bürgern initiiert werden soll (vgl. Warren 1999a: 342). Der politische Voluntarismus, der Vertrautes und Bestehendes stark verändern *will*, kann in der Gegenwart noch keine Auskunft darüber geben, wie die rechtlichen Schranken seiner Kreativität auf legitime Weise überwunden werden können. Politiker müssen daher bei den Bürgern um Vertrauen bitten, dass es ihnen am Ende doch ‚irgendwie‘ gelingen wird. Durch Versprechen wird diese Bitte um Vertrauen eigens symbolisiert:⁴²⁶ „Versprechen sind eine äußerst kunstvolle soziale Einrichtung, und das Vertrauen in diejenigen, die uns ein Versprechen gegeben haben, ist eine komplexe und anspruchsvolle moralische Leistung“ (Baier 2001: 61).

Abschließend kann man am Beispiel des Frankfurter Falles einige Überlegungen zu ‚Regieren mit Vertrauen‘ erläutern, die aus der politischen Theorie des Vertrauens entliehen sind und die zusätzliche Deutungen anbieten, warum ‚Vertrauenspolitik‘ im betrachteten Fall auf besonders widrige Umstände trifft.

(i) Der politische Appell, am Dialog teilzunehmen und der Politik mehr zu vertrauen, richtete sich im Prinzip nur an die Ausbaugegner, da aufgrund vergangener Erfahrungen mit der Startbahn West und gebrochener Versprechen nur diese großes Misstrauen gegenüber der Landespolitik hatten. Im Mediationsverfahren sollten die Ausbaugegner neben der Repräsentation durch Kommunalvertreter vor allem in Gestalt der Bürgerinitiativen und Umweltverbände eingebunden werden. Verglichen mit den anderen nicht-staatlichen Gruppierungen, die zur Teilnahme an der Mediation eingeladen wurden – Vertreter der Flugwirtschaft, der Unternehmerverbände und der Gewerkschaften – sind Umweltverbände und Bürgerinitiativen *ressourcenschwächere Gruppierungen*. Ressourcenschwächeren Akteuren fällt es aber besonders schwer, Vertrauen in der Politik zu entwickeln:

426 Angesichts der Vermutung, dass Vertrauen selten eine bewusste *Entscheidung* ist, sind ‚Versprechen‘ eine interessante Figur. Ihr besonderer Status besteht darin, dass „wir eine *solche* Aufforderung zu vertrauen durch einen Willensentschluss annehmen *können*, während wir sonst gerade nicht willentlich vertrauen können. Versprechen sind verwirrend, weil ihnen die Macht zuzukommen scheint, durch sprachliche Magie echte, freiwillige und kurzfristige Vertrauensverhältnisse zu initiieren. Sie schaffen nicht nur Verpflichtungen, weil der, der sich verpflichtet, es so will, sie schaffen auch Vertrauen, weil der Vertrauende es so will. So beschreiben sie einen äußerst faszinierenden Fall des Vertrauens und der Vertrauenswürdigkeit.“ (Baier 2001: 60, Herv.i.O.)

Vertrauen wird in der soziologischen Theorie oft als eine Art Sekundärkategorie⁴²⁷ eingestuft, d.h. als eine Ressource, die insbesondere dann zum Einsatz kommt, wenn andere Ressourcen wie Wissen, Geld, Macht und Recht fehlen. So gesehen sind Akteure eher geneigt, das Risiko des Vertrauens einzugehen, wenn sie im Falle des Vertrauensbruchs – der immer in Rechnung zu stellen ist – durch Rückgriff auf die anderen Medien sozialer Regulierung quasi rückversichert sind. Daher können sich wohlhabende, mächtige und gut informierte Akteure Vertrauen eher *leisten* als die in diesen Hinsichten weniger gut gestellten Akteure (Offe 2001b: 259). Hier ergibt sich ein Paradox, mit dem jede Vertrauenspolitik erschwerend konfrontiert ist: Wohlausgestattete Akteure sind auf Vertrauensbeziehungen in geringerem Maße angewiesen als weniger ausgestattete, da ihnen andere Ressourcen zur Verfügung stehen; die ressourcenschwächeren sind viel stärker auf Vertrauen verwiesen, verzichten aber eher darauf, weil sie im Falle der Enttäuschung ohne Rückversicherung dastünden (Offe 2001b: 259-260).

(ii.) Zudem wird in der Vertrauensforschung häufig die Bedeutung von positiven Vertrauens-*Erfahrungen* betont, die für die Möglichkeit der Entstehung weiterer Vertrauensverhältnisse fast konstitutiv zu sein scheinen.⁴²⁸ Die Vertrauenswürdigkeit desjenigen, dem das Vertrauen geschenkt wird (Person B), ist bei der Analyse von Vertrauensbeziehungen daher ebenso zu beachten wie das Vorhandensein einer Disposition zu vertrauen bei demjenigen, der Vertrauen schenkt (Person A) (vgl. Hardin 2002). Wer anderen Personen Vertrauen schenkt und zu häufig enttäuscht wird, wird in zukünftigen Situationen diesem Akteur (mithin auch anderen) vorsichtig und misstrauisch gegenüber treten, da das Risiko eines neuerlichen Vertrauensbruchs zu groß erscheint. Die in der Rhein-Main-Region erstaunlich lebhaft kollektive Erinnerung an die Gewalt um die Startbahn West (siehe Kapitel IV), die fast schon rituell beschworenen *Erfahrungen* dieser Zeit, aus denen ein tiefes Misstrauen gegenüber Landespolitik und Flughafenbetreibern erwuchs – all' dies lässt vielen Betroffenen (von denen viele selbst schon gegen die Startbahn West engagiert waren) ein neuerlich gewährtes Vertrauen als zu riskant oder gar als nicht gerechtfertigt erscheinen.

(iii.) Ein weiterer Grund, warum die Förderung von Vertrauen durch die Mediation schwierig war, lag wahrscheinlich auch in der Art ihrer Vorbereitung. Die exekutivlastige Einrichtung des Mediationsverfahren, die Konzipierung und Zielbestimmung durch den „Gesprächskreis Flughafen“, hat monatelange Kritik hervorgerufen. Bürgerinitiativen und Umweltverbände glaubten eine Absicht

427 Durch eine solche konzeptionelle Engführung wird allerdings der normative Eigenwert von Vertrauen verfehlt, siehe kritisch dazu Hartmann (2003).

428 Siehe z.B. verschiedene Beiträge in Hartmann/Offe (2001).

darin zu erkennen und waren entsprechend verstimmt: Die Mediation sei nur ein Mittel zur Akzeptanzbeschaffung für ein längst feststehendes Ergebnis, ein ergebnisoffener und fairer Dialog, wie versprochen, sei durch Art und Umfang der Vorfestlegungen der Exekutive für das Verfahren überhaupt nicht möglich – aber auch, so der Vorwurf, gar nicht beabsichtigt.

Wie schon oben im Abschnitt zu „Regieren mit Leitideen“ argumentiert, war das Mediationsverfahren zwar keine Institution, jedoch eine Institutionalisierung. Dies rechtfertigt, hier erneut zwei Thesen auszuprobieren, die aus der *Institutionentheorie* stammen, und die zumindest in abgeschwächter Form auf die Mediation zutreffen könnten. Demnach kann die legitime Geltung von Institutionen gefördert werden, wenn ihre Konstituierung nicht zu sehr dem Licht der Öffentlichkeit ausgesetzt ist und wenn die in ihnen eingelassenen Machtverhältnisse fortan quasi invisibilisiert werden können (vgl. Rehberg 1994: 70-72).

„Paradoxerweise gelingt die Stabilisierung von Institutionen dadurch, daß die in ihnen korporierten Machtbeziehungen ... verdeckt bzw. genauer: institutionell umgedeutet werden (...). Die Machtsteigerung und Macht-„Speicherung“ in Institutionen ist gleichermaßen machtgestützt und durch eine Tabuisierung der Macht garantiert. Die Mächtigkeit des Ganzen wird durch die Verdeckung der Machtpotentiale und -verteilungen im Inneren verstärkt.“ (Rehberg 1994: 73)

Institutionen, die allzu offensichtlich „manufakturiert“ sind, können später keine Geltung aus einem diffusen ‚Gründungsmythos‘ gewinnen, da bei ihrer Entstehung der Einfluss von Partikularinteressen zu deutlich öffentlich erkennbar wird. Solche Institutionen können in der Folge Schwierigkeiten haben, zur Entstehung von Vertrauen in der Gesellschaft beizutragen (Fuhse/Schaal 2005).⁴²⁹

Folgt man schließlich einer These von Claus Offe, verfügen Institutionen, die zur sozialen Vertrauensgenese beitragen, über besondere Qualitäten (2001b: 277-283): Sie normieren die Bezugswerte Wahrheit und Gerechtigkeit, d.h. sie dienen selbst diesen Werten und vermitteln über Sozialisations- und Bildungswirkungen diese Werte an die Beteiligten. Dies kann sich passiv oder aktiv vollziehen, als Unterlassen oder Handeln: Beim Wahrheitswert wäre dies das Unterlassen von Lügen und Täuschungen sowie das Einhalten von Versprechen und Verträgen; beim Gerechtigkeitswert die Vermeidung unfairer Diskriminierung und Benachteiligung sowie der aktive Ausgleich von Nachteilen, die sich aus der Ungleichverteilung von Rechten und Gütern ergeben. Insofern sich solche institutionentheoretischen Überlegungen auf den Kontext des Frankfurter Media-

429 Siehe auch Offe (1996: 215): „(T)oo much ‚tinkering‘ with institutions, an excessive effort to design and redesign them in order to make them turbulence-proof and fit for their mission, as well as other visible indications of ‚designer activism‘, will almost certainly have the unintended effect of (...) undermining trust“.

tionsverfahrens übertragen lassen, kann man dessen eingeschränkte Fähigkeit zur Vertrauensförderung auf den lang anhaltenden öffentlichen Streit um seine Vorbereitung, Gestaltung und Geltung zurückführen. Diejenigen, die eine Teilnahme am Verfahren schließlich ablehnten, warfen der Staatskanzlei einseitige Begünstigung ohnehin dominanter Wirtschaftsinteressen vor. Insgesamt stellten die Kritiker öffentlich deutlich in Abrede, dass die interne Gestaltung des Verfahrens ‚Wahrheit‘ und ‚Gerechtigkeit‘ diene.

5. Schlussbemerkung

Die Beleuchtung der zahlreichen unterschiedlichen Facetten des Frankfurter Verfahrens zeigt, dass die Wirkungen des in Wissenschaft und Politik sehr umstrittenen Verfahrens differenziert zu beurteilen sind. Die Analyse informeller Dialog- und Verhandlungsverfahren als modernisierte Formen des Regierens mit weichen Steuerungsmedien mündete hier schließlich in der Diagnose, dass auch ‚weiche‘ politische Steuerung mit zahlreichen Risiken, Dilemmata und Paradoxien konfrontiert ist. Reflexive Verfahren werden häufig einseitig positiv beurteilt, da sie in gelingenden Fällen dazu beitragen, den in pluralistischen, hochkomplexen Gegenwartsgesellschaften weiter steigenden Bedarf an Konsens, Vertrauen und Wissen zu decken.

Dabei bleibt trotz punktuell zu verzeichnender Erfolge jedoch weiterhin unklar, wie diese sozietalen Mangelwaren unter den strukturellen Bedingungen solcher Gesellschaften *kontinuierlich* und *in ausreichendem Maße* produziert werden könnten. Darüber hinaus sind die Nutzen reflexiver Verfahren gegen ihre Kosten abzuwägen: Sie sind zeitlich, finanziell und personell aufwändig sowie rechtlich nicht abgesichert, d.h. unklar legitimiert. Und auch nicht alle sind so wirkungsvoll wie das Frankfurter Verfahren – manche werden bereits vorab abgebrochen oder bleiben ergebnislos. Daher bleibt schließlich offen, ob die Nutzen einer *möglichen* Konsens-, Wissens- und Vertrauensproduktion immer in einem gerechtfertigten Verhältnis zur Strapazierung der ebenfalls nicht unbegrenzt verfügbaren Steuerungsmedien Geld, Macht und Recht stehen. Groß angelegte reflexive Verfahren kosten viel Geld, stellen temporäre Formen informeller Machtteilung dar und stehen in Spannung zu den rechtlich verankerten, legitimierten Instanzen politischer Entscheidungsprozesse. Kosten und Nutzen ihres Einsatzes werden im Einzelfall jeweils genau abzuwägen sein.

Literaturverzeichnis

Quellen

(nicht erneut angegeben sind: Zeitungsartikel, Resolutionen, Briefe, Pressemitteilungen, Entschließungsanträge, unveröffentlichtes Material)

Internetauftritt Mediationsverfahren Frankfurt:
<http://www.mediation-flughafen.de>

Internetauftritt Regionales Dialogforum (RDF):
<http://www.regionales-dialogforum.de>

- Bayerischer Landtag (1997): Antwort der Staatsregierung, Plenarprotokoll 13/96, 13. Wahlperiode, 96. Sitzung, 17.12.1997.
- BBI (2000): „Arbeitsplätze als Ausbauargument?“ Schriftliche Stellungnahme des BBI für die Landtagsanhörung 10.-12.05.2000.
- Beder, Heinrich (1998): Flughafen Frankfurt a.M. Drehscheibe des Weltluftverkehrs – Probleme und Anforderungen 1998, Egelsbach.
- BI Info (1998a): Es geht wieder los: Der grenzenlose Expansionsdrang des Flughafens, 19. Jahrgang, Nr. 41: April, Mörfelden-Walldorf.
- BI Info (1998b): Krach und Dreck von Hanau bis Wiesbaden, 19. Jahrgang, Nr. 43: August, Mörfelden-Walldorf.
- BI Info (1998c): Wahlprüfstein Flughafenerweiterung, 19. Jahrgang, Nr. 44: November, Mörfelden-Walldorf.
- BI Info (1999): FAG finanzierte Studie bestätigt FAG-Forderung, 19. Jahrgang, Nr. 46: Mai, Mörfelden-Walldorf.
- BI Info (2000a): Mediation soll Flughafenausbau rechtfertigen, 20. Jahrgang, Nr. 48: Februar, Mörfelden-Walldorf.
- BI Info (2000b): Der Widerstand wächst, 20. Jahrgang, Nr. 49: März, Mörfelden-Walldorf.
- BI Info (2000c): Koch will „brutalstmögliche“ Variante, 20. Jahrgang, Nr. 50: Mai, Mörfelden-Walldorf.
- Bora, Alfons/Wolpert, Marco (2003): Das Mediationsverfahren Flughafen aus Sicht der Teilnehmer und Beobachter – Daten zur Evaluation, in: Wörner,

- Johann-Dietrich (Hg.): Das Beispiel Frankfurter Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance, Dettelbach: Röhl, S. 107-137.
- Brehl, Bernhard (2000): Thesen und Feststellungen zur Diskussion „Stellenwert“ Mediation und „Rollenverteilung“, Mörfelden-Walldorf, 14.02.2000.
- BUND/NABU (2000): Schriftliche Stellungnahme zur Landtagsanhörung vom 10.-12.5.2000.
- EKHN (Evangelische Kirche in Hessen und Nassau) (1998): Zur Diskussion um die Entwicklung des Flughafens Frankfurt/Main – Argumente und Orientierungen. Eine Arbeitshilfe für Kirchengemeinden, Dekanate und kirchliche Einrichtungen, November, Wiesbaden.
- Ewen, Christoph/Hertlein, Markus/Pfeiffer, Marc (2000): Die Mediation zum Frankfurter Flughafen – ein innovatives Verfahren, in: Infobrief „das projekt“, Heft 3, S. 2-6.
- Ewen, Christoph/Striegnitz, Meinfried/Troja, Markus (2003): Das Mediationsverfahren zum Frankfurter Flughafen aus der Sicht von Mediationsexperten (Gespräch), in: Wörner, Johann-Dietrich (Hg.): Das Beispiel Frankfurter Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance, Dettelbach: Röhl, S. 92-106.
- FAG (1998a): FRA 2000 PLUS, Frankfurt a.M.
- FAG (1998b): FRA. Bilder eines Flughafens, Frankfurt a.M.
- FAG (1998c): Umweltzwischenbilanz der Flughafen Frankfurt/Main AG, Frankfurt a.M.
- Fietkau, Hans-Joachim (2000): Zum Ausbau des Frankfurter Flughafens: Ein Beitrag zu einem Diskurs über einen Diskurs, in: Infobrief „das projekt“, Heft 3, S. 6-7.
- Fuchs, Gerd (2000): Frankfurter Mediation – Eine verpasste Chance, in: Infobrief „das projekt“, Heft 1, S. 2-4.
- Gesprächskreis Flughafen (1998): Mediation- Eine Zukunftsregion im offenen Dialog. Vereinbarung über das weitere Verfahren mit der Diskussion um den Flughafen Frankfurt, Wiesbaden.
- Hessischer Landtag (1998 a): Große Anfrage der Fraktion der FDP, Drucksache 14/3694, 04.03.1998.
- Hessischer Landtag (1998 b): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP, Drucksache 14/3694; Drucksache 14/4262, 26.10.1998.
- Hessischer Landtag (1998 c): Plenarprotokoll 14/108, 14. Wahlperiode, 108. Sitzung, 29.10.1998, S. 6414-6441.
- Hessischer Landtag (1998 d): Plenarprotokoll 14/114, 14. Wahlperiode, 114. Sitzung, 10.12.1998, S. 6777-6785.

- Hessischer Landtag (1998 e): Plenarprotokoll 14/115, 14. Wahlperiode, 115. Sitzung, 15.12.1998, S. 6848-6860.
- Hessischer Landtag (1999 a): Plenarprotokoll 15/13, 15. Wahlperiode, 13. Sitzung, 08.09.1999, S. 806-814.
- Hessischer Landtag (1999 b): Plenarprotokoll 15/15, 15. Wahlperiode, 15. Sitzung, 28.09.1999, S. 937-938.
- Hessischer Landtag (2000 a): Plenarprotokoll 15/29, 15. Wahlperiode, 29. Sitzung, 16.02.2000, S. 1793-1809.
- Hessischer Landtag (2000 b): Plenarprotokoll 15/35, 15. Wahlperiode, 35. Sitzung, 05.04.2000, S. 2187-2229.
- Hessischer Landtag (2000 c): Protokoll der Anhörung zum Frankfurter Flughafen, 1. Tag, 10.05.2000, Teil 1.
- Hessischer Landtag (2000 d): Protokoll der Anhörung zum Frankfurter Flughafen, 1. Tag, 10.05.2000, Teil 2.
- Hessischer Landtag (2000 e): Protokoll der Anhörung zum Frankfurter Flughafen, 2. Tag, 11.05.2000, Teil 1.
- Hessischer Landtag (2000 f): Protokoll der Anhörung zum Frankfurter Flughafen, 2. Tag, 11.05.2000, Teil 2.
- Hessischer Landtag (2000 g): Protokoll der Anhörung zum Frankfurter Flughafen, 3. Tag, 12.05.2000, Teil 1.
- Hessischer Landtag (2000 h): Protokoll der Anhörung zum Frankfurter Flughafen, 3. Tag, 12.05.2000, Teil 2.
- Hessischer Landtag (2000 i): Plenarprotokoll 15/39, 15. Wahlperiode, 39. Sitzung, 18.05.2000, S. 2466-2493.
- Hessischer Landtag (2000 j): Protokoll der Anhörung der kommunalen Gebietskörperschaften zum Frankfurter Flughafen am 05.06.2000, Teil 1: Anhörung.
- Hessischer Landtag (2000 k): Plenarprotokoll 15/42, 15. Wahlperiode, 42. Sitzung, 08.06.2000, S. 2676-2691.
- Hessischer Landtag (2000 l): Plenarprotokoll 15/44, 15. Wahlperiode, 44. Sitzung, 21.06.2000, S. 2820-2853, S. 2913-2915.
- Hessischer Landtag (2000 m): Plenarprotokoll 15/47, 15. Wahlperiode, 47. Sitzung, 31.08.2000, S. 3055-3081.
- Hessischer Landtag (2000 n): Plenarprotokoll 15/51, 15. Wahlperiode, 51. Sitzung, 21.09.2000, S. 3401-3412.
- Hessischer Landtag (2000 o): Plenarprotokoll 15/54, 15. Wahlperiode, 54. Sitzung, 02.11.2000, S. 3567-3578.
- Hessischer Landtag (2000 p): Plenarprotokoll 15/55, 15. Wahlperiode, 55. Sitzung, 21.11.2000, S. 3674-3692.

- Hessischer Landtag (2000 q): Plenarprotokoll 15/60, 15. Wahlperiode, 60. Sitzung, 14.12.2000, S. 4053-4063.
- Hessischer Landtag (2001 a): Plenarprotokoll 15/64, 15. Wahlperiode, 64. Sitzung, 01.02.2001, S. 4423-4434.
- Hessischer Landtag (2001 b): Plenarprotokoll 15/67, 15. Wahlperiode, 67. Sitzung, 22.02.2001, S. 4590-4607.
- Hessischer Landtag (2001 c): Plenarprotokoll 15/70, 15. Wahlperiode, 70. Sitzung, 29.03.2001, S. 4828-4845.
- IFOK (2000): Mediation und Dialog als institutionelle Chance – Zur Kopplung Alternativer Konfliktregelungsverfahren mit Verwaltungsverfahren bei Großbauvorhaben am Beispiel des Frankfurter Flughafens. Materialien zum Expertenworkshop 13.12.2000, Bensheim.
- IGEL (Initiative gegen eine Landebahn) (1999): IGEL-Info: Bürgerinformation – Mediation. Kelsterbach.
- Mediationsgruppe (1999a): Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt a.M., 22.1.1999.
- Mediationsgruppe (1999b): 2. Zwischenbericht über den Sachstand des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt a.M., 27.8.1999.
- Mediationsgruppe (Hg.) (2000a): Bericht Mediation Flughafen Frankfurt/Main (= Endbericht, Fassung vom 2.2.2000), Darmstadt.
- Mediationsgruppe (Hg.) (2000b): Dokumentation zum Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt am Main. Leitfaden durch den Diskussionsprozess und die Ergebnisse (mit 2 CDs), Darmstadt.
- Mediatoren, die (Hg.) (2000): Flughafen Frankfurt – Ausbau oder nicht? Das Mediationsverfahren mit Ergebnissen und Empfehlungen, Broschüre, Bensheim.
- Niethammer, Frank (2000): Anmerkungen zum Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt/Main, IHK Frankfurt a.M., Neue Schriften 15, Frankfurt a.M.
- RDF/Regionales Dialogforum (Hg.) (2001): Jahresbericht RDF. Juni 2000 - Juni 2001, o.O.
- RDF/Regionales Dialogforum (Hg.) (2002): Jahresbericht RDF. Juni 2001 - Juni 2002, o.O.
- RDF/Regionales Dialogforum (Hg.) (2003): Jahresbericht Juni 2002 – Juni 2003, o.O.
- SDW (2000): Schriftliche Stellungnahme des SDW für die Landtagsanhörung 10.-12.05.2000, Wiesbaden.
- Thießen, Friedrich (2000): Die Mängel des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Frankfurter Flughafens: Ein Systematisierungs- und Bewertungsversuch, Chemnitz: TU Chemnitz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften (Ms. WWDP 31/2000)

Sekundärliteratur

- Abels, Gabriele/Behrens, Maria (1998): ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Das Beispiel Biotechnologie, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 27:1, S. 79-92.
- Abromeit, Heidrun (1998): Democracy in Europe. Legitimising Politics in a non-State Polity, N.Y., Oxford: Berghahn.
- Abromeit, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen: Leske & Budrich.
- Adler, Peter S. (1987): Is ADR a Social Movement?, in: Negotiation Journal, 3:1, S. 59-71.
- AGU (=Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.) (Hg.) (1994): Umweltmediation in Deutschland. Konfliktregelung im Umweltschutz. Das Mediationsverfahren als neue Form der Konsensfindung, Bonn (AGU-Nr. 48).
- AGU (=Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.) (Hg.) (1995): Umweltmediation in Deutschland: Innovative Formen bei Regelungen von Umweltkonflikten. Dokumentation: Wissenschaftlich-praxisorientierter Kongreß in Düsseldorf am 22.6.1995, Bonn (AGU-Nr. 49).
- AGU (=Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V.) (Hg.) (1996): Errichtung einer Institution für Umweltmediation – Machbarkeitsstudie, Bonn (AGU-Nr. 51).
- Azzola, Axel (1982): Der Bau der Startbahn-West oder: Über die Schwierigkeit der Regierung im Umgang mit politischen und rechtlichen Verfahren und was daraus zu lernen ist, in: Orth, Gottfried/Podlech, Adalbert (Hg.): Testfall Startbahn West. Erfahrungen und Perspektiven im Widerstand. Wuppertal: Jugenddienst-Verlag, S. 87-98.
- Bachmann, Reinhard (2000): Die Koordination und Steuerung interorganisationaler Netzwerkbeziehungen über Vertrauen und Macht, in: Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hg.): Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken, Opladen: Westdeutscher, S. 107-125.
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. (1962): Decisions and Nondecisions. An Analytical Framework, in: American Political Science Review, 57, S. 632-637.
- Bachrach, Peter/Baratz, Morton S. (1975): Zwei Gesichter der Macht, in: Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln: Kiepenheuer und Witsch, S. 224-234.
- Baier, Annette (2001): Vertrauen und seine Grenzen, in: Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hg.): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 37-84.

- Bandelow, Nils C. (1999): *Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik*, Berlin: Edition Sigma.
- Barbian, Thomas (1993): Die Neuartigkeit umwelt- und technologiepolitischer Entscheidungsverfahren – Eine erste vergleichende Fallbewertung, in: Zilleßen, Horst u.a. (Hg.): *Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze*, Opladen: Westdeutscher, S. 297-326.
- Barbian, Thomas/Jeglitz, Matthias (1998): Das Beispiel „Bürgerdialog Flughafen Berlin Brandenburg International“, in: Zilleßen, Horst (Hg.): *Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Opladen: Westdeutscher, S. 108-136.
- Barthe, Susan (2001): *Die verhandelte Umwelt. Zur Institutionalisierung diskursiver Verhandlungssysteme im Umweltbereich am Beispiel der Energiekonsensgespräche*, Baden-Baden: Nomos.
- Barthe, Susan/Brand, Karl-Werner (1996): *Reflexive Verhandlungssysteme. Diskutiert am Beispiel der Energiekonsens-Gespräche*, in: Prittwitz, Volker von (Hg.): *Verhandeln und Argumentieren*, Opladen: Leske & Budrich, S. 71-109.
- Bechmann, Gotthard (1997): *Diskursivität und Technikgestaltung*, in: Köberle, Sabine u.a. (Hg.): *Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen*, Nomos: Baden-Baden, S. 151-163.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1993) *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Suhrkamp: Frankfurt a.M..
- Beck, Ulrich (1996): *Wissen oder Nicht-Wissen? Zwei Perspektiven „reflexiver Modernisierung“*, in: Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott: *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 289-315.
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott (1996): *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Hajer, Maarten A./Kesselring, Sven (Hg.) (1999): *Der unscharfe Ort der Politik. Empirische Fallstudien zur Theorie der reflexiven Modernisierung*, Opladen: Leske & Budrich.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (1989): *Verwissenschaftlichung ohne Aufklärung? Zum Strukturwandel von Sozialwissenschaft und Praxis*, in: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.): *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 7-45.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.) (2001): *Die Modernisierung der Moderne*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang/Lau, Christoph (2001): Theorie reflexiver Modernisierung – Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme, in: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.): Die Modernisierung der Moderne, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 11-59.
- Beck, Ulrich/Holzer, Boris/Kieserling, André (2001): Nebenfolgen als Problem soziologischer Theoriebildung, in: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.): Die Modernisierung der Moderne, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 63-81.
- Beckmann, Jens/Keck, Gerhard (1999): Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung, Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.
- Benford, Robert D./Snow, David A. (2000): Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment, in: Annual Review of Sociology, 26, S. 611-639.
- Benz, Arthur (1991): Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2:1, S. 46-75.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 88-113.
- Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael Th. (Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? Opladen: Leske & Budrich, S. 201-222.
- Benz, Arthur (2000). Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt, N.Y.: Campus, S. 97-124.
- Beyme, Klaus von (1991): Regierungslehre zwischen Handlungstheorie und Systemansatz, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“, Opladen: Leske & Budrich, S. 19-34.
- BI (Hg.) (1981): Keine Startbahn West. Argumente, Bilder und Berichte, Offenbach: Verlag 2000.
- BI (Hg.) (1982): Nur wer sich bewegt, spürt seine Fesseln. Erfahrungen aus der Bewegung gegen die Startbahn West, Offenbach: Verlag 2000.
- Bingham, Gail (1986): Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience, Washington, D.C.: The Conservation Foundation.

- Bischoff, Ariane/Selle, Klaus/Sinning, Heidi (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen, Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Bizer, Johann/Ormond, Thomas/Riedel, Ulrike (1990): Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, Taunusstein: E. Blottner.
- Bogumil, Jörg (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen: Leske & Budrich.
- Bohman, James (1998): The Coming Age of Deliberative Democracy, in: *Journal of Political Philosophy*, 6:4, S. 400-425.
- Bohman, James/Rehg, William (Hg.) (1997): *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, London: MIT Press.
- Bohne, Eberhard (1981): *Der informale Rechtsstaat*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Böhle, Fritz/Bolte, Annegret/Drexel, Ingrid/Weishaupt, Sabine (2001): Grenzen wissenschaftlich-technischer Rationalität und „anderes Wissen“, in: Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (Hg.): *Die Modernisierung der Moderne*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 96-105.
- Böhret, Carl (1990): *Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen*, Opladen: Leske & Budrich.
- Bonacker, Thorsten/Imbusch, Peter (1999): *Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden*, in: Imbusch, Peter/Zoll, Ralf (Hg.): *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen*, 2. erw. Auflage, Opladen: Leske & Budrich, S. 73-116.
- Bora, Alfons (1996): *Inklusion und Differenzierung. Bedingungen und Folgen der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Recht*, in: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Berlin: Edition Sigma, S. 371-406.
- Bora, Alfons (1999a): *Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften*, Baden-Baden: Nomos.
- Bora, Alfons (1999b): *Einleitung: Mehr Optionen und gesteigertes Risiko*, in: Bora, Alfons (Hg.): *Rechtliches Risikomanagement*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 9-28.
- Bora, Alfons/Epp, Astrid (2000): *Die imaginäre Einheit der Diskurse*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 52:1, S. 1-35.
- Braithwaite, Valerie/Levi, Margaret (Hg.) (1998): *Trust and Governance*, New York: Russell Sage Foundation.
- Brand, Karl-Werner/Büsser, Detlef/Rucht, Dieter (1986): *Aufbruch in eine andere Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik*, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus.

- Brand, Karl-Werner/Eder, Klaus/Poferl, Angelika (1997): Ökologische Kommunikation, Opladen: Westdeutscher.
- Brandt, Edmund (1990): Umsetzung von Ergebnissen informeller Aushandlungen in formellen Entscheidungen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 2, Baden-Baden: Nomos, S. 239-255.
- Braun, Dietmar (1998): Der Einfluss von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift, 38, S. 797-818.
- Braun, Dietmar (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung, Opladen: Leske & Budrich.
- Braun, Dietmar (2000): Gemeinwohlorientierung im modernen Staat, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus, S. 125-153.
- Breidenbach, Stefan (1995): Mediation. Struktur, Chancen und Risiken von Vermittlung in Konflikten, Köln: Otto Schmidt.
- Bröchler, Stephan (1999): Wissenschaftliche Politikberatung und Technikfolgenabschätzung; in: Bröchler, Stephan u.a. (Hg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung, 3 Bände, Berlin: Edition Sigma, S. 53-64.
- Bröchler, Stephan/Simonis, Georg/Sundermann, Karsten (Hg.) (1999): Handbuch Technikfolgenabschätzung, 3 Bände, Berlin: Edition Sigma.
- Buchstein, Hubertus (1992): Perspektiven Kritischer Demokratietheorie, in: Prokla, 22:1, S. 115-136.
- Buchstein, Hubertus (1996): Die Zumutungen der Demokratie. Von der normativen Theorie des Bürgers zur institutionell vermittelten Präferenzkompetenz, in: Beyme, Klaus von/Offe, Claus (Hg.): Politische Theorie in der Ära der Transformation (PVS-Sonderheft 26), Opladen: Westdeutscher, S. 295-324.
- Busch, Per-Olof (1999): Umweltmediation aus politikwissenschaftlicher Sicht – Das Mediationsverfahren „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main, Diplomarbeit am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin.
- Busch, Per-Olof (2000): Konfliktfall Flughafenerweiterung. Eine kritische Würdigung des Verfahrens „Mediation – Eine Zukunftsregion im offenen Dialog“ zum Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt a.M.: HSFK-Report 8/2000.
- Bush, Robert A./Folger, Joseph P. (1994): The Promise of Mediation. Responding to Conflict through Empowerment and Recognition, San Francisco: Jossey-Bass.
- Calließ, Jörg/Striegnitz, Meinfried (Hg.) (1991): Um den Konsens streiten. Neue Verfahren der Konfliktbearbeitung durch Verhandlungen, Rehberg-Loccum: Loccumer Protokolle 12/89.

- Claus, Frank (1994): Vermittlungsverfahren Elbschlickdeponie, in: Claus, Frank/Wiedemann, Peter (Hg.): Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte, Taunusstein: Eberhard Blottner, S. 65-80.
- Claus, Frank (1996): Überblick über alternative Verfahren der Konfliktmittlung, in: Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (Hg.): Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen. Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18.11.1995 am WZB, Berlin: WZB-Paper FS II 96-301, S. 53-62.
- Claus, Frank/Voßebürger, Petra (1998): The State of Alternative Dispute Resolution in Germany, in: Weidner, Helmut (Hg.): Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries. Berlin: Edition Sigma, S. 163-182.
- Claus, Frank/Wiedemann, Peter (Hg.) (1994): Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte, Taunusstein: Eberhard Blottner .
- Cohen, Jean (1999): Trust, voluntary association and workable democracy: the contemporary American discourse of civil society, in: Warren, Mark E. (Hg.): Democracy and Trust, Cambridge: CUP, S. 208-248.
- Cohen, Joshua/Rogers, Joel (Hg.) (1995): Associations and Democracy, London, N.Y.: Verso.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles (1997): Directly-Deliberative Polyarchy, in: European Law Journal, 3:4, S. 313-342.
- Crosby, Ned (1995): Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions, in: Renn, Ortwin u.a. (Hg.): Fairness and Competence in Citizen Participation, Dordrecht u.a.: Kluwer, S. 157-174.
- Czada, Roland (1997): Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden: Nomos, S. 237-259.
- Daele, Wolfgang van den (1991): Zum Forschungsprogramm der Abteilung „Normbildung und Umwelt“, Berlin: WZB-Paper FS II 91-301.
- Daele, Wolfgang van den (1993): Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit. Inhaltliche Mindeststandards und Verfahren bei der Beurteilung neuer Technik, in: Politische Vierteljahresschrift, 34:2, S. 219-248.
- Daele, Wolfgang van den (1996a): Objektives Wissen als politische Ressource: Experten und Gegenexperten im Diskurs, in: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin: Edition Sigma, S. 297-326.
- Daele, Wolfgang van den (1996b): Rationalitätsgewinn durch diskursive Verfahren?, in: Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (Hg.): Alternative Konflikt-

- regelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen. Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18.11.1995 am WZB, Berlin: WZB-Paper FS II 96-301, S. 125-130.
- Daele, Wolfgang van den (2001a): Gewissen, Angst und radikale Reform – Wie starke Ansprüche an die Technikpolitik in diskursiven Arenen schwach werden, in: Simonis, Georg u.a. (Hg.): Politik und Technik (PVS-Sonderheft 31), Opladen: Westdeutscher, S. 476-498.
- Daele, Wolfgang van den (2001b): Von moralischer Kommunikation zur Kommunikation über Moral. Reflexive Distanz in diskursiven Verfahren, in: Zeitschrift für Soziologie, 30:1, S. 4-22.
- Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.) (1996): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin: Edition Sigma.
- Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (1996a): „Regierung durch Diskussion“ – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen, in: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin: Edition Sigma, S. 9-50.
- Daele, Wolfgang van den/Pühler, Alfred/Sukopp, Herbert (1996): Grüne Gentechnik im Widerstreit. Modell einer partizipativen Technikfolgenabschätzung zum Einsatz transgener herbizidresistenter Pflanzen, Weinheim u.a.: Verlag Chemie.
- Dahinden, Urs (2000): Demokratisierung der Umweltpolitik. Ökologische Steuern im Urteil von Bürgerinnen und Bürger, Baden-Baden: Nomos.
- Dahl, Robert A. (1961): Who Governs? New Haven: Yale UP.
- Dally, Andreas (Hg.) (1997): Gentechnologie in Niedersachsen. Ergebnisse eines Diskursprojektes, Band 1: Berichte, Rehburg-Loccum: Loccumer Protokolle 17/96 I.
- Dally, Andreas/Weidner, Helmut/Fietkau, Hans-Joachim (1995): Mediation als politischer und sozialer Prozess, 2. Aufl., Rehburg-Loccum: Loccumer Protokolle 73/93.
- Demirovic, Alex (1994): Öffentlichkeit und die alltägliche Sorge um die Demokratie, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 7:1, S. 46-59 .
- Derlien, Hans-Ulrich (1990): „Regieren“ – Notizen zum Schlüsselbegriff der Regierungslehre, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik I. Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Opladen: Leske & Budrich, S. 77-88.
- Derlien, Hans-Ulrich/Murswieck, Axel (Hg.) (2001): Regieren nach Wahlen, Opladen: Leske & Budrich.

- Deutsch, Morton (1976): *Konfliktregelung: konstruktive und destruktive Prozesse*, München, Basel: Ernst Reinhardt.
- Dewey, John (2001): *Die Öffentlichkeit und ihre Probleme*, Berlin, Wien: Philo (Im Original: *The Public and Its Problems*, Swallow Press 1927).
- Dienel, Peter C. (1996): Das „Bürgergutachten“ und seine Nebenwirkungen, in: Feindt, Peter-Henning u.a. (Hg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*, Dettelbach: Röhl, S. 113-136.
- Dienel, Peter C. (1999): Mehr Mitentscheidung in der Demokratie ist möglich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24-25, S. 23-29.
- Dienel, Peter C. (2002): *Die Planungszelle. Der Bürger als Chance*, 5. Aufl., Opladen: Westdeutscher.
- Dienel, Peter C. (2003): *Denkblockaden in der Politik? Die Planungszelle als Chance politischer Bildung*, Ms., Wuppertal.
- Dienel, Peter C./Renn, Ortwin (1995): *Planning Cells: A Gate to „Fractal“ Mediation*, in: Renn, Ortwin u.a. (1995): *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Dordrecht u.a.: Kluwer, S. 117-140.
- Döbert, Rainer (1996a): §218 vor dem Bundesverfassungsgericht. Verfahrenstheoretische Überlegungen zur sozialen Integration, in: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Berlin: Edition Sigma, S. 327-367.
- Döbert, Rainer (1996b): *Verhandeln – Entscheiden – Argumentieren in welchem Kontext? Einige Notizen zu T. Saretzkis „Verhandelten Diskursen“*, in: Prittwitz, Volker von (Hg.): *Verhandeln und Argumentieren*, Opladen: Leske & Budrich, S. 169-181.
- Döbert, Rainer (1997a): *Rationalisierungseffekte durch Diskurse. Beobachtungen aus einer Technikfolgenabschätzung*, in: *Analyse und Kritik*, 19:1, S. 77-107.
- Döbert, Rainer (1997b): *Rationalitätsdimensionen von partizipativer Technikfolgenabschätzung*, in: Köberle, Sabine u.a. (Hg.): *Diskursive Verständigung?* Baden-Baden: Nomos, S. 200-213.
- Dose, Nicolai (1997): *Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts*, Baden-Baden: Nomos.
- Dreier, Horst (1993): *Informales Verwaltungshandeln*, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 4, S. 647-681.
- Dressel, Kerstin (1999): *Auf der Suche nach reflexivem Wissen*, in: Beck, Ulrich u.a. (Hg.): *Der unscharfe Ort der Politik. Empirische Fallstudien zur Theorie der reflexiven Modernisierung*, Opladen: Leske & Budrich, S. 211-230.

- Dryzek, John S. (1990): *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge u.a.: CUP.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford: OUP.
- Dubiel, Helmut (1997): Unversöhnlichkeit und Demokratie, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): *Was hält die Gesellschaft zusammen?* Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 425-444.
- Dukes, E. Franklin (1996): *Resolving Public Conflict. Transforming Community and Governance*, Manchester, N.Y.: Manchester University Press.
- Edelman, Murray (1985): *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, Chicago: University of Illinois Press.
- Eder, Klaus (1995): Die Dynamik demokratischer Institutionenbildung, in: Nedelmann, Birgitta (Hg.): *Politische Institutionen im Wandel (KZfSS-Sonderheft 35)*, Opladen: Westdeutscher, S. 327-346.
- Eder, Klaus (1999): Dialog und Kooperation. Zur Zählung der Bewegungsgesellschaft, in: Klein, Ansgar u.a. (Hg.): *Neue soziale Bewegungen*, Opladen: Westdeutscher, S. 28-46.
- Eichenberger, Reiner (1996): Ein politisch-ökonomischer Blick auf Diskurse. Kooperativ beim Aperitif – mit Interessen zum Essen, in: *Analyse und Kritik*, 18:2, S. 225-244.
- Elkin, Stephen L. (1999): Citizen Competence and the Design of Democratic Institutions, in: Elkin, Stephen L./Soltan, Karol E. (Hg.): *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Pennsylvania State University: PSUP, S. 385-404.
- Elliott, Michael (1996): The Use of Alternative Dispute Resolution in Environmental Decision Making: Status Report on the United States Experience, in: Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (Hg.): *Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen. Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18.11.1995 am WZB*, Berlin: WZB-Paper FS II 96-301, S. 31-49.
- Elliott, Michael L. (1998): The Use of Mediation to Resolve Environmental Disputes in the United States, in: Weidner, Helmut (Hg.): *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*. Berlin: Edition Sigma, S. 56-64.
- Ellwein, Thomas (1966): *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1987): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1*, Baden-Baden: Nomos.

- Elster, Jon (1989): The market and the forum: three varieties of political theory, in: Elster, Jon/Hylland, Aanund (Hg.): Foundations of Social Choice Theory, Cambridge: CUP, S. 103-132.
- Elster, Jon (1995): Strategic Uses of Argument, in: Arrow, Kenneth u.a. (Hg.): Barriers to Conflict Resolution, N.Y., London: Norton, S. 237-257.
- Elster, Jon (Hg.) (1998): Deliberative Democracy, Cambridge: CUP.
- Elster, Jon (1998a): Introduction, in: Elster, Jon (Hg.): Deliberative Democracy, Cambridge: CUP, S. 1-18.
- Epp, Astrid (1998): Divergierende Konzepte von „Verfahrensgerechtigkeit“. Eine Kritik der Procedural Justice Forschung, Berlin: WZB-Paper FS II 98-302.
- Feindt, Peter-Henning (1996): Rationalität durch Partizipation? Das Mehrstufige Dialogische Verfahren als Antwort auf gesellschaftliche Differenzierung, in: Feindt, Peter-Henning u.a. (Hg.): Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach: Röhl, S. 169-190.
- Feindt, Peter Henning (2001a): Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Feindt, Peter Henning (2001b): Neue Beteiligungsmodelle in einer Großstadt, in: Bull, Hans-Peter (Hg.): Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg, Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung, S. 51-66.
- Feindt, Peter-Henning/Gessenharter, Wolfgang/Birzer, Markus/Fröchling, Helmut (Hg.) (1996): Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach: Röhl.
- Fietkau, Hans-Joachim (2000): Psychologie der Mediation. Lernchancen, Gruppenprozesse und Überwindung von Denkblockaden in Umweltkonflikten, Berlin: Edition Sigma.
- Fietkau, Hans-Joachim/Pfingsten, Karin (1995): Umweltmediation: Verfahrenseffekte und Urteilspektiven, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 34, S. 55-70.
- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut (1994): Mediationsverfahren im Kreis Neuss, in: Claus, Frank/Wiedemann, Peter (Hg.): Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte, Taunusstein: Eberhard Blottner, S. 99-118.
- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut (1995): Das Neusser Mediationsverfahren: Überblick und erste Forschungsergebnisse, in: Dally, Andreas u.a. (Hg.): Mediation als politischer und sozialer Prozess, 2. Aufl., Rehbürg-Loccum: Loccumer Protokolle 73/93, S. 225-234.

- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut (1998): Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren, Berlin: Edition Sigma.
- Fietkau, Hans-Joachim/Weidner, Helmut (2001): Umweltmediation in der Kontroverse: von München und Neuss bis Frankfurt am Main, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung [ÖSFK] (Hg.): Die Umwelt. Konfliktbearbeitung und Kooperation, Agenda Verlag: Münster, S. 209-219.
- Fiorino, Daniel (1995): Regulatory Negotiation as Citizen Participation, in: Renn, Ortwin u.a. (Hg.): Fairness and Competence in Citizen Participation, Dordrecht u.a.: Kluwer, S. 223-238.
- Fischer, Frank (1993): Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher, S. 451-470.
- Fischer, Frank (1997): Öffentlichkeit und das Problem des Expertentums, in: Schmals, Klaus M./Heinelt, Hubert (Hg.): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite, Potenziale, Opladen: Leske & Budrich, S. 261-270.
- Fischer, Frank (2000): Citizens, Experts, and the Environment. The Politics of Local Knowledge, Durham, London: Duke University Press.
- Fischer, Frank/Forester, John (Hg.) (1993): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham, London: Duke University Press.
- Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce (1997): Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln – erfolgreich verhandeln. 16. Aufl. Frankfurt a.M., N.Y.: Campus.
- Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.) (1999): Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung, Bonn.
- Frey, Bruno S. (1997): Unerwünschte Projekte, Kompensation und Akzeptanz, in: Analyse und Kritik, 19:1, S. 3-14.
- Fuchs, Dieter/Gabriel, Oscar W./Völkl, Kerstin (2002): Vertrauen in politische Institutionen und politische Unterstützung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31: 4, S. 427-450.
- Fuchs, Gerd/Hehn, Marcus (1999): Umweltmediation, Bonn: Förderverein Umweltmediation e.V.
- Fuhse, Jan A./Schaal, Gary S. (2005): Politische Institutionen und die Generalisierung von Vertrauen, in: Geis Anna/Strecker, David (Hg.): Blockaden staatlicher Politik. Sozialwissenschaftliche Analysen im Anschluss an Claus Offe, Frankfurt a.M./New York: Campus, i.E., S. 54-66.
- Fülgraff, Georges M. (1995): Das Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss, in: Dally, Andreas u.a. (Hg.): Mediation als

- politischer und sozialer Prozess, 2. Aufl., Rehbürg-Loccum: Loccumer Protokolle 73/93, S. 33-59.
- Gaßner, Hartmut/Holznapel, Bernd/Lahl, Uwe (1992): *Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten*, Bonn: Economica.
- Geis, Anna (2000): *Der kooperative Staat auf Partnersuche: Lähmung der Bewegungsgesellschaft?*, in: *Vorgänge*, 39:3, S. 46-55.
- Geis, Anna (2003a): *Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation*, Frankfurt a.M.: HSFK-Report 13/2003.
- Geis, Anna (2003b): *Vertrauen: Die Software demokratischer Gegenwartsgesellschaften*, in: *Neue Politische Literatur*, 48:1, S. 40-65.
- Geis, Anna (2005): *Wissen, Nichtwissen, Entscheiden. Grenzen der Verwissenschaftlichung von Politik*, in: Geis Anna/Strecker, David (Hg.): *Blockaden staatlicher Politik. Sozialwissenschaftliche Analysen im Anschluss an Claus Offe*, Frankfurt a.M./New York: Campus, i.E., S. 40-53.
- Gerhards, Jürgen (1993): *Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung. Eine Fallstudie*, Opladen: Westdeutscher.
- Gerhards, Jürgen (1994): *Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch*, in: Neidhardt, Friedhelm (Hg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, (KZfSS-Sonderheft 34), Opladen: Westdeutscher, S. 77-105.
- Gerhards, Jürgen (1995): *Framing dimensions and framing strategies: contrasting ideal- and real-type frames*, in: *Social Science Information*, 34, S. 225-248.
- Gerhards, Jürgen (1997): *Diskursive versus liberale Öffentlichkeit. Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 49:1, S. 1-34.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm (1990): *Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit*, Berlin: WZB-Paper FS III 90-101.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm/Rucht, Dieter (1998): *Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung*, Opladen: Westdeutscher.
- Giegel, Hans-Joachim (1992): *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Giegel, Hans-Joachim (1992a): *Einleitung*, in: Giegel, Hans-Joachim (Hg.): *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 7-17.
- Giegel, Hans-Joachim (1992b): *Diskursive Verständigung und systemische Selbststeuerung*, in: Giegel, Hans-Joachim (Hg.): *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 56-112.

- Giegel, Hans-Joachim (Hg.) (1998): *Konflikt in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Giegel, Hans-Joachim (1998a): *Gesellschaftstheorie und Konfliktsoziologie*, in: Giegel, Hans-Joachim (Hg.): *Konflikt in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 9-28.
- Giegel, Hans-Joachim (1999a): *Moralische Orientierungen im politischen Prozess – ein Ankerplatz für die normative Analyse der Demokratie*, in: Greven, Michael Th./Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): *Politische Theorie – heute. Ansätze und Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, S. 177-213.
- Giegel, Hans-Joachim (1999b): *Kompetenzen und Qualifizierung von Akteuren als Bedingung und Resultat der Qualifizierung von Demokratie*, in: Berg-Schlosser, Dirk/Giegel, Hans-Joachim (Hg.): *Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus, S. 177-216.
- Göhler, Gerhard (1995): *Einleitung*, in: Göhler, Gerhard (Hg.): *Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht*, Baden-Baden: Nomos, S. 7-21.
- Göhler, Gerhard (1996): *Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel*, in: Göhler, Gerhard (Hg.): *Institutionenwandel (Leviathan-Sonderheft 16)*, Opladen: Westdeutscher, S. 21-56.
- Göhler, Gerhard (Hg.) (1997): *Institution – Macht – Repräsentation*, Baden-Baden: Nomos.
- Göhler, Gerhard (1997a): *Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation*, in: Göhler, Gerhard (Hg.): *Institution – Macht – Repräsentation*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-62.
- Goodin, Robert E. (1989): *Laundering Preferences*, in: Elster, Jon/Hylland, Aanund (Hg.): *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge: CUP, S. 75-101.
- Goodin, Robert E. (1996): *Institutionalizing the Public Interest: The Defense of Deadlock and Beyond*, in: *American Political Science Review*, 90:2, S. 331-343.
- Grande, Edgar (1995): *Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen*, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M., New York: Campus, S. 327-368.
- Greven, Michael Th. (1997): *Politisierung ohne Citoyens*, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 231-251.
- Greven, Michael Th. (1999): *Die politische Gesellschaft*, Opladen: Leske & Budrich.

- Greven, Michael Th. (2000): *Kontingenz und Dezision. Beiträge zur Analyse der politischen Gesellschaft*, Opladen: Leske & Budrich.
- Greven, Michael Th. (2000a): *Die Politik in der politischen Gesellschaft*, in: Greven 2000, S. 21-39.
- Greven, Michael Th. (2000b): *Die Allgegenwart des Politischen und die Randständigkeit der Politikwissenschaft*, in: Greven 2000, S. 41-49.
- Greven, Michael Th. (2000c): *Die Pluralisierung politischer Gesellschaften: Kann die Demokratie bestehen?*, in: Greven 2000, S. 95-111.
- Greven, Michael Th. (2000d): *Ist die Demokratie modern? Zur Rationalitätskrise der politischen Gesellschaft*, in: Greven 2000, S. 151-164.
- Greven, Michael Th. (2000e): *NROs und die Informalisierung des Regierens*, in: *Vorgänge*, 39: 3, S. 3-12.
- Greven, Michael Th. (2004): *Informalization of Transnational Governance – A Threat to Democratic Government*, in: Grande, Edger/Pauly, Louis W. (Hg.): *Complex Sovereignty: On the Reconstruction of Political Authority in the 21. Century*, i.E.
- Grimm, Dieter (1993): *Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition*, in: Voigt, Rüdiger (Hg.): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos, S. 27-50.
- Grimm, Dieter (1994): *Verbände*, in: Benda, Ernst u.a. (Hg.): *Handbuch des Verfassungsrechts*, 4. Aufl., Berlin, N.Y.: de Gruyter, S. 657-673.
- Grimm, Dieter (Hg.) (1996): *Staatsaufgaben*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp (zuerst: Baden-Baden: Nomos 1994).
- Grimm, Dieter (1996a): *Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung*, in: Grimm, Dieter (Hg.) (1996): *Staatsaufgaben*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp (zuerst: Baden-Baden: Nomos 1994), S. 613-646.
- Habermas, Jürgen (1990): *Vorwort zur Neuauflage 1990*, in: Habermas, Jürgen: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1990, S. 11-50.
- Habermas, Jürgen (1997): *Faktizität und Geltung*, 5. Aufl., Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hajer, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press .
- Hammerbacher, Ruth/Hagedorn, Hans (1999): *Erfahrungen aus der Vermittlungsarbeit zur Altlast München*, in: Infobrief „das projekt“, Heft 1 (März).
- Hardin, Russell (2002): *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.

- Härtling, Peter (1994): Zorniger Waldgang. Erinnerungen an den Bau der „Startbahn West“, in: Hafner, Georg M./Jacoby, Edmund (Hg.): Die Skandale der Republik, Reinbek: Rowohlt, S. 173-178.
- Hartmann, Martin (2002): Aussichten auf Vorteile? Grenzen rationaler Vertrauensmodelle in der Politikanalyse, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31:4, S. 379-395.
- Hartmann, Martin (2003): Akzeptierte Verletzbarkeit. Elemente einer normativen Theorie des Vertrauens, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, 51:3, S. 395-412.
- Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hg.) (2001): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Hartwich, Hans-Hermann (1990): „Regierungsforschung“ – Aufriss der Problemstellungen, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik I., Opladen: Leske & Budrich, S. 9-20.
- Hartwich, Hans-Hermann (1991): Die Bundesregierung im Prozess der deutschen Vereinigung, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik III., Opladen: Leske & Budrich, S. 237-273.
- Haus, Michael (Hg.) (2002): Bürgerschaftliches soziales Kapital und lokale Politik, Opladen: Leske & Budrich.
- Hehn, Marcus (1999): Gesetzliche Möglichkeiten zum Einsatz eines Verfahrensmittlers im Öffentlichen Recht, in: Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.): Studienbrief Umweltmediation, Bonn, S. 199-211.
- Heinelt, Hubert (1993): Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen, in: Héritier, Adrienne (Hg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher, S. 307-327.
- Heinelt, Hubert (1997a): Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik. Ein Überblick, in: Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik, Opladen: Leske & Budrich, S. 12-28.
- Heinelt, Hubert (1997b): Die Transformation der Demokratie und die Bedeutung des zivilgesellschaftlichen Sektors im politischen System moderner Gesellschaften, in: Schmals, Klaus M./Heinelt, Hubert (Hg.): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite, Potenziale, Opladen: Leske & Budrich, S. 323-339.
- Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hg.) (2000): Lokale „Agenda 21“-Prozesse: Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen: Leske & Budrich.
- Héritier, Adrienne (Hg.) (1993): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher.
- Héritier, Adrienne (1993a): Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-

- Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher, S. 9-37.
- Hesse, Joachim Jens (1987): Aufgaben einer Staatslehre heute, in: Ellwein, Thomas u.a. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Baden-Baden: Nomos, S. 55-88.
- Hesse, Joachim Jens (1990): Verhandlungslösungen und kooperativer Staat, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, S. 97-111.
- Hill, Hermann (Hg.) (1993): Staatskommunikation – Begriff, Erscheinungsform und Entwicklungschancen, Köln u.a.: Heymann.
- Hill, Hermann (1995): Mediation im Kontext neuerer Entwicklungen von Recht und Staat, in: AGU (Hg.): Umweltmediation in Deutschland: Innovative Formen bei Regelungen von Umweltkonflikten, Bonn, S. 71-76.
- Hirst, Paul (1995): Can Secondary Associations Enhance Democratic Governance?, in: Cohen, Joshua/Rogers, Joel (Hg.): Associations and Democracy, London, N.Y.: Verso, S. 101-113.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1982): Selbstbindungen der Verwaltung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 40, S. 187-239.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1988): Sachverstand: Verwendungstauglich? Eine Fallanalyse zur Politikberatung im Rahmen der Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“, in: Grimm, Dieter/Maihofer, Werner (Hg.): Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Opladen: Westdeutscher, S. 350-402.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1990): Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, S. 13-41.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.) (1990a): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 1: Informelle und mittlererunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, Baden-Baden: Nomos.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.) (1990b): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 2: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren, Baden-Baden: Nomos.
- Holtkamp, Lars/Stach, Birgit (1995): Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg: Schüren.
- Holzinger, Katharina (1995a): Politikwissenschaftliche Grundfragen zur Mediation bei Umweltkonflikten, in: Dally, Andreas u.a. (Hg.): Mediation als politischer und sozialer Prozeß, 2. Aufl., Rehbürg-Loccum: Loccumer Protokolle 73/93, S. 69-73.

- Holzinger, Katharina (1995b): Verhandeln in der Mediation. Ein verhandlungstheoretischer Ansatz, in: Dally, Andreas u.a. (Hg.): *Mediation als politischer und sozialer Prozeß*, 2. Aufl., Rehburg-Loccum: Loccumer Protokolle 73/93, S. 191-211.
- Holzinger, Katharina (1996a): Kompensationen als Mittel der Erweiterung von Verhandlungsspielräumen, in: Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (Hg.): *Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen. Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18.11.1995 am WZB*, Berlin: WZB-Paper FS II 96-301, S. 131-142.
- Holzinger, Katharina (1996b): Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktlösungsverfahren, in: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Berlin: Edition Sigma, S. 232-274.
- Holzinger, Katharina (1997): Kompensationen in alternativen Konfliktregelungsverfahren, in: *Analyse und Kritik*, 19:1, S. 33-63.
- Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (Hg.) (1996): *Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen. Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18.11.1995 am WZB*, Berlin: WZB-Paper FS II 96-301.
- Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (1996a): Einleitung, in: Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (Hg.): *Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen. Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18.11.1995 am WZB*, Berlin: WZB-Paper FS II 96-301, S. 7-14.
- Holznagel, Bernd (1990): *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, Baden-Baden: Nomos.
- Holznagel, Bernd/Ramsauer, Ulrich (1997): Konsensuale Sachverhaltsermittlung als Mediationsziel. Data-Mediation am Beispiel der Verhandlungen über den Hamburger Autobahndeckel, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 10:4, S. 65-72.
- Horn, Hans-Detlef (1993): Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus, in: *Die Verwaltung*, 26:4, S. 545-573.
- Huber, Peter M. (Hg.) (1999): *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*, Berlin: Berlin Verlag.
- Hunold, Christian/Young, Iris Marion (1998): Justice, Democracy, and Hazardous Siting, in: *Political Studies*, XLVI, S. 82-95.
- Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle (Hg.) (2002): *Regieren in internationalen Organisationen*, Opladen: Leske & Budrich.

- Jänicke, Martin (1993): Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung?, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.): Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen: Leske & Budrich, S. 63-77.
- Jansen, Dorothea (1997): Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, 38:2, S. 274-297.
- Jansen, Dorothea (2000): Gesellschaftliche Selbstorganisation durch Technikdiskurse?, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus, S. 183-207.
- Jeglitz, Matthias (2001): Projekt: Mediation in Umweltkonflikten (gefördert durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt). Zusammenfassung des Projektberichtes ([http://www.uni-oldenburg.de/fb3/oefplan/MEDIATOR/DBU Zusammenfassung.html](http://www.uni-oldenburg.de/fb3/oefplan/MEDIATOR/DBU_Zusammenfassung.html)) [Stand: 11.01.2001].
- Jeglitz, Matthias/Hoyer, Carsten (1998): Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten – eine Dokumentation, in: Zilleßen, Horst (Hg.): Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen: Westdeutscher, S. 137-183.
- Johnsen, Hartmut (1996): Der Startbahn-West Konflikt. Ein politisches Lehrstück? Zeitzeugen ziehen Zwischenbilanz, Frankfurt: Societäts-Verlag.
- Johnson, James (1998): Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations, in: Elster, Jon (Hg.): Deliberative Democracy, Cambridge: CUP, S. 161-184.
- Jörke, Dirk (2003): Demokratie als Erfahrung. John Dewey und die politische Philosophie der Gegenwart, Opladen: Westdeutscher.
- Karasek, Horst (1981): Das Dorf im Flörsheimer Wald. Eine Chronik vom alltäglichen Widerstand gegen die Startbahn West, Darmstadt, Neuwied: Luchterhand.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1996): Diskurse über Staatsaufgaben, in: Grimm, Dieter (Hg.): Staatsaufgaben, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 15-41.
- Kessen, Stefan (1999): Mediation zwischen Chance und Etikettenschwindel. Ein kritischer Kommentar zum Frankfurter Verfahren, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 12:3, S. 83-90.
- Kessen, Stefan/Zilleßen, Horst (1999): Leitbilder der Mediation, in: Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.): Studienbrief Umweltmediation, Bonn, S. 43-59.
- Kettner, Matthias (1996): Gute Gründe. Thesen zur diskursiven Vernunft, in: Apel, Karl-Otto/Kettner, Matthias (Hg.): Die eine Vernunft und die vielen Rationalitäten, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 424-464.

- Kettner, Matthias (1998): John Deweys demokratische Experimentiergemeinschaft, in: Brunkhorst, Hauke (Hg.): Demokratischer Experimentalismus. Politik in der komplexen Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 44-66.
- Klages, Helmut (1996): Der „schwierige Bürger“ – Bedrohung oder Zukunftspersonal, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Demokratie am Wendepunkt, Berlin: Siedler, S. 233-253.
- Kleger, Heinz (1995): Verhandlungsdemokratie. Zur alten und neuen Theorie des kooperativen Staates, in: Voigt, Rüdiger (Hg.): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlungen, Baden-Baden: Nomos, S. 93-117.
- Kleimann, Bernd (1996): Das Dilemma mit den Experten – Ein Expertendilemma? Literaturbericht, in: Nennen, Hans-Ulrich/Garbe, Detlef (Hg.): Das Expertendilemma, Berlin u.a.: Springer, S. 183-215.
- Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.) (1997): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Kleinsteuber, Hans J. (2000): Technikberatung in der Demokratie. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags zur „Zukunft der Medien“. Ein Erfahrungsbericht, in: Martinsen, Renate/Simonis, Georg (Hg.): Demokratie und Technik – (k)eine Wahlverwandtschaft? Opladen: Leske & Budrich, S. 271-303.
- Kliment, Tibor (1998): Durch Dramatisierung zum Protest?, in: Hellmann, Kai-Uwe/Koopmans, Ruud (Hg.): Paradigmen der Bewegungsforschung, Opladen: Westdeutscher, S. 69-89.
- Köberle, Sabine/Gloede, Fritz/Hennen, Leonhard (Hg.) (1997): Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen, Baden-Baden: Nomos.
- Kohler-Koch, Beate (1993): Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.): Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen: Leske und Budrich, S. 109-141.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) (1998): Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29), Opladen: Westdeutscher.
- König, Klaus/Dose, Nicolai (Hg.) (1993): Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln u.a.: Heymann.
- Kooiman, Jan (Hg.) (1993): Modern Governance: New Government – Society Interactions, London.
- Kooiman, Jan (2002): Governance. A Socio-Political Perspective, in: Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard (Hg.): Participatory Governance, Opladen: Leske & Budrich, S. 71-96.
- Kostka, Dieter (1999a): Umweltmediation im gesellschaftlichen Kontext Deutschlands, in: Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.): Studienbrief Umweltmediation, Bonn, S. 61-79.

- Kostka, Dieter (1999b): Erfolg von Umweltmediationsverfahren, in: Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.): Studienbrief Umweltmediation, Bonn, S. 213-221.
- Kraimer, Klaus (1995): Einzelfallstudien, in: König, Eckard/Zedler, Peter (Hg.): Bilanz qualitativer Forschung, Band II: Methoden, Weinheim: Deutscher Studienverlag, S. 463-497.
- Krause, Hartfrid (1983): Startbahn 18 West: Literatur zur und von der Bürgerbewegung, in: Das Argument, 25: 139, S. 411-418.
- Kretschmer, Winfried/Rickert, Ludwig/Rucht, Dieter/Weichenrieder, Holger (1984): Vergleichende Analyse und Bewertung, in: Rucht, Dieter (Hg.): Flughafenprojekte als Politikum. Die Konflikte in Stuttgart, München und Frankfurt, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 273-298.
- Lange, Stefan (2000): Politische Steuerung als systemtheoretisches Problem, in: Lange, Stefan/Braun, Dietmar: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen: Leske & Budrich, S. 15-97.
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar (2000): Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen: Leske & Budrich.
- Lauer-Kirschbaum, Thomas (1996): Argumentatives Verhandeln in Mediationsverfahren, in: Prittwitz, Volker von (Hg.): Verhandeln und Argumentieren, Opladen: Leske&Budrich, S. 111-133.
- Lepsius, M. Rainer (1995): Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Nedelmann, Birgitta (Hg.): Politische Institutionen im Wandel (KZfSS-Sonderheft 35), Opladen: Westdeutscher, S. 392-403.
- Lepsius, M. Rainer (1997): Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien, in: Göhler, Gerhard (Hg.): Institutionenwandel (Leviathan-Sonderheft 16), Opladen: Westdeutscher, S. 57-69.
- Levi, Margaret (1998): A State of Trust, in: Braithwaite, Valerie/Levi, Margaret (Hg.): Trust and Governance, New York: Russell Sage Foundation, S. 77-101.
- Lietzmann, Hans (1994): Staatswissenschaftliche Abendröte. Zur Renaissance der Staatsorientierung in Deutschland, in: Gebhardt, Jürgen/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.) (1994): Demokratie, Verfassung und Nation, Baden-Baden: Nomos, S. 72-101.
- Luhmann, Niklas (1968): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Ausgabe 4. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius 2000.
- Luhmann, Niklas (1969): Legitimation durch Verfahren, Ausgabe 4. Aufl., Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1997.
- Luhmann, Niklas (1989): Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift, 30, S. 4-9.

- Luhmann, Niklas (1990): Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2001): Vertrautheit, Zuversicht, Vertrauen, in: Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hg.): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 143-160.
- Lütz, Susanne (1995): Politische Steuerung und die Selbstregelung korporativer Akteure, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a.M., New York: Campus, S. 169-196.
- Macedo, Stephen (Hg.) (1999): Deliberative Politics. Essays on 'Democracy and Disagreement', N.Y., Oxford: OUP.
- Maier, Matthias L. (2003): Wissens- und ideenorientierte Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Maier, Matthias L. u.a. (Hg.): Politik als Lernprozess?, Opladen: Leske & Budrich, S. 25-76.
- Maier, Matthias L./Hurrelmann, Achim/Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja/Wiesner, Achim (Hg.) (2003): Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen: Leske & Budrich.
- Manow, Philip (1996): Informalisierung und Parteipolitisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, S. 96-107.
- Martinsen, Renate (2000): Angst als politische Kategorie, in: Martinsen, Renate/Simonis, Georg (Hg.): Demokratie und Technik – (k)eine Wahlverwandtschaft? Opladen: Leske & Budrich, S. 53-69.
- Mayntz, Renate (Hg.) (1983): Implementation politischer Programme: Ansätze zur Theoriebildung, Opladen: Westdeutscher.
- Mayntz, Renate (1986): Lernprozesse: Probleme der Akzeptanz von TA bei politischen Entscheidungsträgern, in: Dierkes, Meinolf u.a. (Hg.): Technik und Parlament. Technikfolgen-Abschätzung: Konzepte, Erfahrungen, Chancen, Berlin: Edition Sigma, S. 183-203.
- Mayntz, Renate (1992): Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: Journal für Sozialforschung, 32:1, S. 19-32.
- Mayntz, Renate (1994): Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: Murswieck, Axel (Hg.): Regieren und Politikberatung, Opladen: Leske & Budrich, S. 17-29.
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus.
- Mayntz Renate (1997a): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus, S. 263-292.

- Mayntz, Renate (1999): Wissenschaft, Politik und die politischen Folgen kognitiver Ungewißheit, in: Gerhards, Jürgen/Hitzler, Ronald (Hg.): *Eigenwilligkeit und Rationalität sozialer Prozesse*, Opladen: Westdeutscher, S. 30-45.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.) (1995): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995a): *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M., New York: Campus, S. 9-38.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995b): *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M., New York: Campus, S. 39-72.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht*, in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*, Opladen: Westdeutscher, S. 441-471.
- Meyer, Berthold (1997): *Formen der Konfliktregelung. Eine Einführung mit Quellen*, Opladen: Leske & Budrich.
- Meyer, Thomas (1992): *Die Inszenierung des Scheins. Voraussetzungen und Folgen symbolischer Politik*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Mielke, Gerd (1999): *Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien*, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 12:3, S. 40-48.
- Miller, Max (1992): *Rationaler Dissens. Zur gesellschaftlichen Funktion sozialer Konflikte*, in: Giegel, Hans-Joachim (Hg.): *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 31-58.
- Miller, Max (1998): *Bürgerarenen und demokratischer Prozess*, in: Giegel, Hans-Joachim (Hg.): *Konflikt in modernen Gesellschaften*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 288-326.
- Minsch, Jürg/Feindt, Peter-Henning/Meister, Hans-Peter/Schneidewind, Uwe/Schulz, Tobias (1998): *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit* (hrsg. von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages), Berlin u.a.: Springer.
- Mohr, Hans (1996): *Das Expertendilemma*, in: Nennen, Hans-Ulrich/Garbe, Detlef (Hg.): *Das Expertendilemma*, Berlin u.a.: Springer, S. 3-24.
- Müller-Rommel, Ferdinand (1984): *Sozialwissenschaftliche Politik-Beratung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25/1984, S. 26-39.
- Münkler, Herfried (1997): *Der kompetente Bürger*, in: Klein, Ansgar/Schmalzbruns, Rainer (Hg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 153-172.

- Murswieck, Axel (Hg.) (1994): *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske & Budrich.
- Murswieck, Axel (1995): *Regieren, Regierbarkeit, Unregierbarkeit*, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politik*, Bd.1: Politische Theorien, München: Beck, S. 533-538.
- Mutti, Antonio (1990): *The Role of Trust in Political Exchange*, in: Marin, Bernd (Hg.): *Generalized Political Exchange*, Frankfurt a.M., Boulder: Campus, Westview, S. 199-214.
- Nassehi, Armin (2002): *Politik des Staates oder Politik der Gesellschaft?*, in: Hellmann, Kai-Uwe/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): *Theorie der Politik. Niklas Luhmanns politische Soziologie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 38-59.
- Nedelmann, Birgitta (1979): *Darstellungszwänge und Blockierungseffekte in politischen Auseinandersetzungen*, in: Matthes, Joachim (Hg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa*, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus, S. 137-160.
- Nedelmann, Birgitta (1986): *Das kulturelle Milieu politischer Konflikte*, in: Neidhardt, Friedhelm u.a. (Hg.): *Kultur und Gesellschaft (KZfSS-Sonderheft 27)*, Opladen: Westdeutscher, S. 397-414.
- Neidhardt, Friedhelm (Hg.) (1994): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen (KZfSS-Sonderheft 34)*, Opladen: Westdeutscher.
- Neidhardt, Friedhelm (1994a): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, in: Neidhardt, Friedhelm (Hg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen (KZfSS-Sonderheft 34)*, Opladen: Westdeutscher, S. 7-41.
- Neidhardt, Friedhelm/Rucht, Dieter (1999): *Protestgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1950-1994*, in: Kaase, Max/Schmid, Günther (Hg.): *Eine lernende Demokratie: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Edition Sigma, S. 129-164.
- Nennen, Hans-Ulrich/Garbe, Detlef (Hg.) (1996): *Das Expertendilemma. Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung*, Berlin u.a.: Springer.
- Nullmeier, Frank (1993): *Wissen und Policy-Forschung*, in: Héritier, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24)*, Opladen: Westdeutscher, S. 175-196.
- Nullmeier, Frank (1997): *Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft*, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden: Nomos, S. 101-144.
- Nullmeier, Frank (1999): *Interpretative Politikanalyse in der Theorienkonkurrenz*, in: Reckwitz, Andreas/Sievert, Holger (Hg.): *Interpretation, Konstruktion, Kultur*, Opladen: Westdeutscher, S. 219-238.

- Nullmeier, Frank (2003a): Sprechakttheorie und Textanalyse, in: Maier, Matthias u.a. (Hg.): Politik als Lernprozess?, Opladen: Leske & Budrich, S. 211-223.
- Nullmeier, Frank (2003b): Zur Normativität des Lernbegriffs, in: Maier, Matthias u.a. (Hg.): Politik als Lernprozess?, Opladen: Leske & Budrich, S. 329-342.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus.
- Oeser, Kurt (1982): Es ist nie zu spät. Bürgerprotest gegen die Startbahn-West. Dreieich: Bioverlag Gesundleben.
- Offe, Claus (1975): Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Offe, Claus (1984): Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung?, in: Geschichte und Gesellschaft, 10, S. 234-254.
- Offe, Claus (1987): Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: Ellwein, Thomas u.a. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 1, Baden-Baden: Nomos, S. 309-320.
- Offe, Claus (1989): Fessel und Bremse. Moralische und institutionelle Aspekte „intelligenter Selbstbeschränkung“, in: Honneth, Axel u.a. (Hg.): Zwischenbetrachtungen. Im Prozess der Aufklärung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 739-774.
- Offe, Claus (1996): Designing Institutions in East European Transitions, in: Goodin, Robert E. (Hg.): The Theory of Institutional Design, Cambridge: CUP, S. 199-226.
- Offe, Claus (1997): Micro-aspects of democratic theory: what makes for deliberative competence of citizens?, in: Hadenius, Axel (Hg.): Democracy's Victory and its Crisis, Cambridge: CUP, S. 81-104.
- Offe, Claus (2001a): Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?, in: Wingert, Lutz/Günther, Klaus (Hg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 459-488.
- Offe, Claus (2001b): Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen?, in: Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hg.): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts, Frankfurt a.M., New York: Campus, S. 241-294.
- Offe, Claus/Preuß, Ulrich K. (1991): Democratic Institutions and Moral Resources, in: Held, David (Hg.): Political Theory Today, Cambridge: Polity Press, S. 143-171.
- Oppermann, Bettina/Langer, Kerstin (2002): Die Qualität partizipativer und kooperativer Projekte in der Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht Nr. 226, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart.

- Orth, Gottfried/Podlech, Adalbert (Hg.) (1982): Testfall Startbahn West. Erfahrungen und Perspektiven im Widerstand. Wuppertal: Jugenddienst-Verlag.
- Palonen, Kari (1993): Introduction: from policy and polity to politicking and politicization, in: Palonen, Kari/Parvikko, Tuija (Hg.): Reading the Political, Tampere: Tammer-Paino Oy, S. 6-16.
- Palzer-Rollinger, Birgit (1995): Zur Legitimität von Mehrheitsentscheidungen, Baden-Baden: Nomos.
- Passavant, Oliver (1987): Mittlerunterstützte Kooperation in komplexen Verwaltungsprojekten, in: Die Öffentliche Verwaltung, 40, S. 516-523.
- Perschel, Wolfgang (2001): Schlussbericht über die Wissenschaftliche Begleitung des Projekts „Implementierung der Umweltmediation in Deutschland“/Förderverein Umweltmediation e.V., www.umweltmediation.-info/-frame01.htm (Stand 06.06.2002).
- Petermann, Thomas (1994): Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim deutschen Bundestag: Innovation oder Störfaktor?, in: Murswieck, Axel (Hg.): Regieren und Politikberatung, Opladen: Leske & Budrich, 79-99
- Peters, B. Guy (1993): Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht „von unten“ und die Sicht „von oben“, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher, S. 289-302.
- Peters, Bernhard (1991): Rationalität, Recht und Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Peters, Bernhard (1994): Der Sinn von Öffentlichkeit, in: Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, (KZfSS-Sonderheft 34), Opladen: Westdeutscher, S. 42-76.
- Peters, Bernhard (2001): Deliberative Öffentlichkeit, in: Wingert, Lutz/Günther, Klaus (Hg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 655-677.
- Peters, Bernhard (2002): Die Leistungsfähigkeit heutiger Öffentlichkeiten, in: Imhof, Kurt/Jarren, Otfried/Blum, Roger (Hg.): Integration und Medien, Opladen: Westdeutscher, S. 23-35.
- Podlech, Adalbert (1982): Rechtsstaat im Ernstfall, in: Orth, Gottfried/Podlech, Adalbert (Hg.): Testfall Startbahn West. Erfahrungen und Perspektiven im Widerstand. Wuppertal: Jugenddienst-Verlag, S. 99-109.
- Prätorius, Rainer (2000): Der verhandelnde und befehlende Staat, in: Gerlach, Irene/Nitschke, Peter (Hg.): Metamorphosen des Leviathan? Staatsaufgaben im Umbruch, Opladen: Leske & Budrich, S. 61-70.
- Preuß, Ulrich K. (1989): Perspektiven von Rechtsstaat und Demokratie, in: Kritische Justiz, 22:1, S. 1-12.

- Preuß, Ulrich K. (1990): Verfassungstheoretische Überlegungen zur normativen Begründung des Wohlfahrtsstaates, in: Sachße, Christoph/Engelhardt, H.T. (Hg.): Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 106-132.
- Prittitz, Volker von (Hg.) (1996): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen: Leske & Budrich.
- Prittitz, Volker von (Hg.) (2000): Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik, Opladen: Leske & Budrich.
- Putnam, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games, in: International Organization, 42, S. 427-460.
- Putnam, Robert D. (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton: PUP.
- Raschke, Joachim (1985): Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriss, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus.
- Rehberg, Karl-Siegbert (1994): Institutionen als symbolische Ordnungen, in: Göhler, Gerhard (Hg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden: Nomos, S. 47-84.
- Rehberg, Karl-Siegbert (1995): Die „Öffentlichkeit“ der Institutionen, in: Göhler, Gerhard (Hg.): Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden: Nomos, S. 181-211.
- Rehmann-Sutter, Christoph/Vatter, Adrian/Seiler, Hans-Jörg: Partizipative Risikopolitik, Opladen: Westdeutscher.
- Rein, Martin/Schön, Donald (1991): Frame-reflective policy discourse, in: Wagner, Peter u.a. (Hg.): Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads, Cambridge u.a.: CUP, S. 262-289.
- Rein, Martin/Schön, Donald (1993): Reframing Policy Discourse, in: Fischer, Frank/Forester, John (Hg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Durham, London: Duke University Press, S. 145-166.
- Renn, Ortwin (1995): Umweltkonflikte und innovative Konfliktregelungen. Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren, in: AGU (Hg.): Umweltmediation in Deutschland, Bonn, S. 19-34.
- Renn, Ortwin/Oppermann, Bettina (1995): „Bottom-up“ statt „Top-down“. Die Forderung nach Bürgermitwirkung als (altes und neues) Mittel zur Lösung von Konflikten in der räumlichen Planung, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): Stadtökologie, Berlin: Analytica, S. 257-276.
- Renn, Ortwin/Oppermann, Bettina (1998): Politische Kommunikation als Partizipation, in: Jarren, Otfried u.a. (Hg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen: Westdeutscher, S. 352-361.

- Renn, Ortwin/Webler, Thomas (1994): Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik, in: Oikos (Hg.): Kooperationen für die Umwelt. Im Dialog zum Handeln, Chur, Zürich: Rügger, S. 11-52.
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas (1996): Der kooperative Diskurs: Grundkonzeption und Fallbeispiel, in: Analyse und Kritik, 18:2, S. 175-207.
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas (1997): Steuerung durch kooperativen Diskurs, in: Köberle, Sabine u.a. (Hg.): Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen, Baden-Baden: Nomos, S. 64-100.
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas/Wiedemann, Peter (1995): Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse, Dordrecht u.a.: Kluwer.
- Renn, Ortwin/Webler, Thomas/Wiedemann, Peter (1995a): The Pursuit of Fair and Competent Citizen Participation, in: Renn, Ortwin u.a. (Hg.): Fairness and Competence in Citizen Participation, Dordrecht u.a.: Kluwer, S. 339-368.
- Ritter, Ernst-Hasso (1979): Der kooperative Staat, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 104, S. 389-413.
- Ritter, Ernst-Hasso (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1:1, S. 50-88.
- Röhl, Klaus F. (1993): Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice). Einführung in den Themenbereich und Überblick, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 14:1, S. 1-34.
- Ronellenfisch, Michael (1990): Konfliktmittlung aus Anlass von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 2, Baden-Baden: Nomos, S. 185-208.
- Roth, Roland (1994): Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution, Köln: Bund-Verlag.
- Roth, Roland (1997): Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 404-447.
- Roth, Roland (1998): Lokale Demokratie „von unten“. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 2-22.
- Roth, Roland (1999): Neue soziale Bewegungen und liberale Demokratie, in: Klein, Ansgar u.a. (Hg.): Neue soziale Bewegungen, Opladen: Westdeutscher, S. 47-63.

- Rucht, Dieter (1984): Fallstudie: Startbahn West, in: Rucht, Dieter (Hg.): Flughafenprojekte als Politikum. Die Konflikte in Stuttgart, München und Frankfurt, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 195-272.
- Rucht, Dieter (1994): Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen, in: Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen (KZfSS-Sonderheft 34), Opladen: Westdeutscher, S. 337-358.
- Rucht, Dieter (1996): Massenproteste und politische Entscheidungen in der Bundesrepublik, in: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin: Edition Sigma, S. 139-166.
- Runkel, Sabine (1999): Mediation – ein Weg aus der Sackgasse des Umweltkonflikts, in: Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.): Studienbrief Umweltmediation, Bonn, S. 17-41.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (Hg.) (1993): Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder: Westview.
- Sack, Detlef (2001a): Gelähmte Bewegungsgesellschaft? Anmerkungen zum Protest gegen den Flughafenausbau Frankfurt, in: Vorgänge, 40: 1, S. 117-121.
- Sack, Detlef (2001b): Jobs, Lärm und Mediation. Zur demokratischen Partizipation bei globalen Großprojekten, in: Berndt, Michael/Sack, Detlef (Hg.): Glocal Governance? Opladen: Westdeutscher, S. 219-237.
- Sack, Detlef (2001c): Glokalisierung, politische Beteiligung und Protestmobilisierung. Zum Mediationsverfahren Frankfurt am Main, in: Klein, Ansgar u.a. (Hg.): Globalisierung, Partizipation, Protest, Opladen: Leske & Budrich, S. 293-317.
- Sarcinelli, Ulrich (1989): Symbolische Politik und politische Kultur, in: Politische Vierteljahresschrift, 30, S. 292-309.
- Saretzki, Thomas (1995): „Arguing“ oder „Bargaining“: Selbstbindung der Politik durch öffentliche Diskurse, in: Göhler, Gerhard (Hg.): Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden: Nomos, S. 277-310.
- Saretzki, Thomas (1996a): Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln?, in: Prittwitz, Volker von (Hg.): Verhandeln und Argumentieren, Opladen: Leske & Budrich, S. 19-39.
- Saretzki (1996b): Verhandelte Diskurse? Probleme der Vermittlung von Argumentation und Partizipation am Beispiel des TA-Verfahrens zum „Anbau gentechnisch erzeugter Herbizidresistenz“ am Wissenschaftszentrum Berlin, in: Prittwitz, Volker von (Hg.): Verhandeln und Argumentieren, Opladen: Leske & Budrich, S. 135-167.

- Saretzki, Thomas (1996c): Technikfolgenabschätzung – ein neues Verfahren der demokratischen Konfliktregelung?, in: Feindt, Peter Henning u.a. (Hg.): Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach: Röhl, S. 191-214.
- Saretzki, Thomas (1997a): Mediation, soziale Bewegungen und Demokratie, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 10:4, S. 27-42.
- Saretzki (1997b): Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 277-314.
- Saretzki, Thomas (1998a): Technischer Wandel, Risiko und Demokratie. Probleme der Vermittlung von Argumentation und Partizipation am Beispiel von Diskursverfahren zur Gentechnologie, Dissertationsschrift, Hamburg.
- Saretzki, Thomas (1998b): Post-positivistische Policy-Analyse und deliberative Demokratie, in: Greven, Michael Th./Münkler, Herfried/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Bürgersinn und Kritik. Festschrift für Udo Bernbach, Baden-Baden: Nomos, S. 297-321.
- Saretzki, Thomas (1999): TA als diskursiver Prozess, in: Bröchler, Stephan u.a. (Hg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung, 3 Bände, Berlin: Edition Sigma, S. 641-653.
- Saretzki, Thomas (2001): Entstehung, Verlauf und Wirkungen von Technisierungskonflikten, in: Simonis, Georg u.a. (Hg.): Politik und Technik (PVS-Sonderheft 31), Opladen: Westdeutscher, S. 185-210.
- Saretzki, Thomas (2003): Aufklärung, Beteiligung und Kritik: die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, Wien: Oldenbourg, S. 391-417.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung und politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift, 30, S. 10-22.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, Beate (Hg.): Staat und Demokratie in Europa, Opladen: Leske&Budrich, S. 93-115.
- Scharpf, Fritz W. (1993a): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher, S. 57-83.

- Scharpf, Fritz W. (1993b): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen: Westdeutscher, S. 25-50.
- Schattschneider, Erich E. (1967): *The Semi-Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, New York.
- Schimank, Uwe (1995): Für eine Erneuerung der institutionellen Wissenschaftssoziologie, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 24:1, S. 42-57.
- Schimank, Uwe (1996): *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, Opladen: Leske & Budrich.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1989): *Ansätze und Perspektiven der Institutionentheorie*, Wiesbaden: DUV.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1995): *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden: Nomos.
- Schmalz-Bruns, Rainer (2000): Repräsentativ, direkt oder assoziativ? – Antworten auf die Herausforderungen der Demokratie, in: Leidhold, Wolfgang (Hg.): *Politik und Politeia. Formen und Probleme politischer Ordnung*, Würzburg: Königshausen und Neumann, S. 347-372.
- Schmalz-Bruns, Rainer (2002): Demokratisierung der Europäischen Union oder: Europäisierung der Demokratie?, in: Lutz-Bachmann, Matthias/Bohman, James (Hg.): *Weltstaat oder Staatenwelt*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 260-307.
- Schmalz-Bruns, Rainer/Zintl, Reinhard (Hg.) (2002): *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation*, Baden-Baden: Nomos.
- Schmid, Josef (1995): Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): *Politikwissenschaftliche Methoden*, Opladen: Westdeutscher, S. 293-326.
- Schmidt, Manfred G. (1992): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske & Budrich.
- Schmidt-Preuß, Matthias (1997): Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, in: *VVDStRL*, 56, S. 162-234.
- Schmitter, Philippe C. (2002): Participation in Governance Arrangements, in: Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard (Hg.): *Participatory Governance*, Opladen: Leske & Budrich, S. 51-69.
- Schneider, Volker (1988): *Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle*, Berlin, N.Y.: de Gruyter.
- Schridde, Henning (1997): Verfahrensinnovationen kommunaler Demokratie, in: Heinelt, Hubert/Mayer, Margit (Hg.): *Modernisierung der Kommunalpolitik*, Opladen: Leske & Budrich, S. 171-191.

- Schulze-Fielitz, Helmuth (1993): Der Leviathan auf dem Wege zum nützlichen Haustier?, in: Voigt, Rüdiger (Hg.): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden: Nomos, S. 95-120.
- Schuppert, Gunnar Folke (1989): Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr?, in: Ellwein, Thomas u.a. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3, Baden-Baden: Nomos, S. 47-87.
- Schuppert, Gunnar Folke (1990): Resümée und Ausblick, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, S. 327-335.
- Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden: Nomos.
- Schüßler, Rudolf (1996): Licht und Schatten des Diskurses, in: Analyse und Kritik, 18, S. 208-224.
- Schwerin, Edward W. (1995): Mediation, Citizen Empowerment, and Transformational Politics, Westport: Praeger.
- Seiler, Hans-Jörg (1995): Review of „Planning Cells“: Problems of Legitimation, in: Renn, Ortwin u.a. (Hg.): Fairness and Competence in Citizen Participation, Dordrecht u.a.: Kluwer, S. 141-156.
- Selle, Klaus (1997): Kooperationen im intermediären Bereich, in: Schmals, Klaus M./Heinelt, Hubert (Hg.): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite, Potenziale, Opladen: Leske & Budrich, S. 29-57.
- Sigurdson, Glenn S. (1996): ADR in a Resource and Environmental Context – One Canadian’s Perspective, in: Holzinger, Katharina/Weidner, Helmut (Hg.): Alternative Konfliktregelungsverfahren bei der Planung und Implementation großtechnischer Anlagen. Dokumentation der Statuskonferenz vom 17./18.11.1995 am WZB, Berlin: WZB-Paper FS II 96-301, S. 41-52.
- Smiley, Marion (1990): Pragmatic Inquiry and Social Conflict: A Critical Reconstruction of Dewey’s Model of Democracy, in: Praxis International, 9:4, S. 365-380.
- Smiley, Marion (1999): Democratic Citizenship. A Question of Competence?, in: Elkin, Stephen L./Soltan, Karol E. (Hg.): Citizen Competence and Democratic Institutions, Pennsylvania State University: PSUP, S. 371-383.
- Smith, Graham/Wales, Corinne (2000): Citizens’ Juries and Deliberative Democracy, in: Political Studies, 48, S. 51-65.
- Snow, David A./Benford, Robert D. (1988): Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization, in: Klandermans, Bert u.a. (Hg.): From Structure to Action. Social Movement Participation Across Cultures. Greenwich: JAI Press, S. 197-217.

- Speth, Rudolf (1997): Symbol und Fiktion, in: Göhler, Gerhard (Hg.): Institution – Macht – Repräsentation, Baden-Baden: Nomos, S. 65-142.
- Stehr, Nico (2003): Wissenspolitik. Die Überwachung des Wissens, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Stein, Tine (1998): Demokratie und Verfassung an den Grenzen des Wachstums. Zur ökologischen Kritik und Reform des demokratischen Verfassungsstaates, Opladen: Westdeutscher.
- Steinberg, Rudolf (1990): Kritik von Verhandlungslösungen, insbesondere von mittlerunterstützten Entscheidungen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, S. 295-315.
- Stöbe, Sybille (1996): Verhandeln und Argumentieren als Kommunikationsstrategien (in) der Verwaltung, in: Prittwitz, Volker von (Hg.): Verhandeln und Argumentieren, Opladen: Leske & Budrich, S. 183-204.
- Streeck, Wolfgang (1987): Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 39, S. 471-495.
- Striegnitz, Meinfried (1995): Das Münchener Verfahren, in: Dally, Andreas u.a. (Hg.): Mediation als politischer und sozialer Prozess, 2. Aufl., Rehbürg-Loccum: Loccumer Protokolle 73/93, S. 9-32.
- Strubelt, Wendelin (1998): Stadt-Land, in: Schäfers, Bernhard/Zapf, Wolfgang (Hg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen: Leske & Budrich, S. 652-666.
- Strubelt, Wendelin/Adam, Brigitte (1993): Entscheidungsprozesse um Flughafenplanungen – am Beispiel des Flughafenausbaus in Bremen, in: Zilleßen, Horst u.a. (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze, Opladen: Westdeutscher, S. 135-155.
- Suhr, Dieter (1990): Die Bedeutung von Kompensationen und Entscheidungsverknüpfungen, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, S. 113-138.
- Sunstein, Cass R. (1991): Preferences and Politics, in: Philosophy and Public Affairs, 20, S. 3-34.
- Sztompka, Piotr (1999): Trust. A Sociological Theory, Cambridge: CUP.
- Teubner, Gunter/Willke, Helmut (1984): Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 5, S. 4-35.
- Tils, Ralf (1997): „Vorsicht: Mediation!“, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 10:4, S. 43-52.

- Thunert, Martin (2001): Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, in: Willems, Ulrich (Hg.), *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949-1999*, Opladen: Leske und Budrich, S. 223-242.
- Treiber, Hubert (1990): Probleme der Neutralität staatlichen Handelns; Sicherung von Akzeptanz, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, Bd. 2, Baden-Baden: Nomos, S. 287-317.
- Troja, Markus (1998): Politische Legitimität und Mediation, in: Zilleßen, Horst (Hg.): *Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Opladen: Westdeutscher, S. 77-107.
- Troost, Hans J. (2001): Neue Vernetzungsstrategien in der metropolitanen Region Rhein-Main: Das Beispiel des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt, in: Esser, Josef/Schamp, Eike, W. (Hg.): *Metropolitane Region in der Vernetzung. Der Fall Rhein-Main*, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus, S. 245-279.
- Ueberhorst, Reinhard (1985): Positionelle und diskursive Politik, in: Meyer-Abich, Klaus/Ueberhorst, Reinhard (Hg.): *AUSgebrütet – Argumente zur Brutreaktorpolitik*, Basel u.a.: Birkhäuser, S. 356-395.
- Ueberhorst, Reinhard (1990): Der versäumte Verständigungsprozeß zur Gentechnologie-Kontroverse, in: Grosch, Klaus u.a. (Hg.): *Herstellung der Natur?*, Frankfurt a.M., New York: Campus, S. 206-223.
- Ueberhorst, Reinhard (1997): Mittlergestützte diskursive Verfahren in der Energie- und Umweltpolitik?, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 10:4, S. 53-64.
- Uebersax, Peter (1991): *Betroffenheit als Anknüpfung für Partizipation*, Basel, Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn.
- Vatter, Adrian (1998): Politik, in: Rehmann-Sutter, Christoph/Vatter, Adrian/Seiler, Hans-Jörg: *Partizipative Risikopolitik*, Opladen: Westdeutscher, S. 167-319.
- Vidmar, Neil (1993): Verfahrensgerechtigkeit und alternative Konfliktbewältigung, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 14:1, S. 35-46.
- Vögele, Wolfgang (Hg.) (1998): *Mediation – vermitteln – verhandeln – schlichten. Rechtspolitische Chancen kooperativer, vorgerichtlicher Konfliktbearbeitung*, Rehberg-Loccum: Loccumer Protokolle 2/98.
- Voigt, Rüdiger (Hg.) (1993): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos.
- Voigt, Rüdiger (Hg.) (1995): *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlungen*, Baden-Baden: Nomos.
- Vollmer, Hendrik (1996): Akzeptanzbeschaffung: Verfahren und Verhandlungen, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 25:2, S. 147-164.

- Vorwerk, Volker (1999): Mediation. Konfliktvermittlung im Umweltbereich, in: Bröchler, Stephan u.a. (Hg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung, 3 Bände, Berlin: Edition Sigma, S. 705-712.
- Voßbürger, Petra/Claus, Frank (1999): Ablauf von Mediationsverfahren, in: Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.): Studienbrief Umweltmediation, Bonn, S. 81-99.
- Waarden, Frans van (1992): Dimensions and types of policy networks, in: European Journal of Political Research, 21, S. 29-52.
- Wachlin, Klaus Dietrich/Renn, Ortwin (1999): Diskurse an der Akademie für TA in Baden-Württemberg, in: Bröchler, Stephan u.a. (Hg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung, 3 Bände, Berlin: Edition Sigma, S. 713-722.
- Warren, Mark E. (Hg.) (1999): Democracy and Trust, Cambridge: CUP.
- Warren, Mark E. (1999a): Democratic Theory and Trust, in: Warren, Mark E. (Hg.): Democracy and Trust, Cambridge: CUP, S. 310-345.
- Warren, Mark E. (2001): Democracy and Association, Princeton, Oxford: PUP.
- Webler, Thomas (1995): „Right“ Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick, in: Renn, Ortwin u.a. (Hg.): Fairness and Competence in Citizen Participation, Dordrecht u.a.: Kluwer, S. 35-86.
- Wehling, Peter (2001): Jenseits des Wissens? Wissenschaftliches Nichtwissen aus soziologischer Perspektive, in: Zeitschrift für Soziologie, 30:6, S. 465-484.
- Weidner, Helmut (1995): Politische Prozesse in Mediationsverfahren und deren Umfeld, in: Dally, Andreas u.a. (Hg.): Mediation als politischer und sozialer Prozess, 2. Aufl., Rehbürg-Loccum: Loccumer Protokolle 73/93, S. 243-253.
- Weidner, Helmut (1996a): Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes, Berlin: WZB-Paper FS II 96-302.
- Weidner, Helmut (1996b): Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik, in: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin: Edition Sigma, S. 195-231.
- Weidner, Helmut (1996c): Umweltmediation: Entwicklungen und Erfahrungen im In- und Ausland, in: Feindt, Peter Henning u.a. (Hg.): Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach: Röhl, S. 137-168.
- Weidner, Helmut (Hg.) (1998): Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries. Berlin: Edition Sigma.

- Weidner, Helmut (1998a): Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts, in: Weidner, Helmut (Hg.): Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts, Berlin: Edition Sigma, S. 11-55.
- Weidner, Helmut (1999): Internationale Erfahrungen mit Umweltmediation, in: Förderverein Umweltmediation e.V. (Hg.): Studienbrief Umweltmediation, Bonn, S. 135-163.
- Weingart, Peter (2003): Wissenschaftssoziologie, Bielefeld: Transcript Verlag.
- Wendeberg, Steffen (2000): Modernisierungschance Mediation – die Entscheidungsfindung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens, unv. Ms. (überarbeitete Fassung der Staatsexamensarbeit am FB Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften der TU Darmstadt).
- Werle, Raymond/Schimank, Uwe (Hg.) (2000): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus.
- Wewer, Göttrik (2003): Politikberatung und Politikgestaltung, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, Wien: Oldenbourg, S. 362-389.
- Wiedemann, Peter (1994): Mediation bei umweltrelevanten Vorhaben, in: Claus, Frank/Wiedemann, Peter (Hg.): Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte, Taunusstein: Eberhard Blottner, S. 177-194.
- Wiedemann, Peter/Claus, Frank (1994): Konfliktmittlung bei umweltrelevanten Vorhaben. Ein Resümee, in: Claus, Frank/Wiedemann, Peter (Hg.): Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte, Taunusstein: Eberhard Blottner, S. 228-235.
- Wiedemann, Peter/Claus, Frank/Gremler, Dieter (1994): Einrichtung und Konstituierung des Runden Tisches Bremen, in: Claus, Frank/Wiedemann, Peter (Hg.): Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte, Taunusstein: Eberhard Blottner, S. 27-47.
- Wiedemann, Peter/Nothdurft, Werner (1997): Alle Macht den Diskursen? Über Missverständnisse von Diskursen am Beispiel von umweltbezogenen Mediationsverfahren, in: Köberle, Sabine u.a. (Hg.): Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen, Baden-Baden: Nomos, S. 175-187.
- Willke, Helmut (1983): Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein: Athenäum.
- Willke, Helmut (1992): Ironie des Staates, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Willke, Helmut (1997): Supervision des Staates, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt a.M., N.Y.: Campus.

- Windhoff-Héritier, Adrienne (1991): Institutions, Interests, and Political Choice, in: Czada, Roland/Windhoff-Heritiér, Adrienne (Hg.): Political Choice, Frankfurt a. M., Boulder: Campus/Westview.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1996): Die Veränderung von Staatsaufgaben aus politikwissenschaftlich-institutioneller Sicht, in: Grimm, Dieter (Hg.): Staatsaufgaben, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 75-91.
- Winnig, Bernd (1982): Die Bewegung gegen den Bau der Startbahn-18-West im Rhein-Main-Ballungsraum. Eine Fallstudie über die Entstehung und Entwicklung einer „neuen sozialen Bewegung“, Diplomarbeit am FB Gesellschaftswissenschaften der Universität Frankfurt/Main.
- Wolf, Rainer (1999): Die Risiken des Risikorechts, in: Bora, Alfons (Hg.) Rechtliches Risikomanagement, Berlin: Duncker & Humblot, S. 65-91.
- Wörner, Johann-Dietrich (Hg.) (2003): Das Beispiel Frankfurter Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance, Dettelbach: Röhl.
- Würtenberger, Thomas (1993): Konfliktlösung durch Akzeptanz-Management, in: Zilleßen, Horst u.a. (Hg.): Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze, Opladen: Westdeutscher, S. 72-86.
- Wynne, Brian (1996): May the Sheep Safely Graze? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide, in: Lash, Scott u.a. (Hg.): Risk, Environment and Modernity. Towards a New Ecology, London u.a.: Sage, S. 44-83.
- Zeeck, Simone (2000): Mediation bei umweltrelevanten Konflikten in der räumlichen Planung. Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt am Main, Diplomarbeit im Fachgebiet Stadtplanung der Universität Kaiserslautern.
- Zieschank, Roland (1991): Mediationsverfahren als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Umweltforschung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 14:2, S. 27-51.
- Zilleßen, Horst (1994): Mediation in der Umweltpolitik: Ein neues Verfahren zur Konfliktregelung, in: AGU (Hg.): Umweltmediation in Deutschland, Bonn, S. 25-31.
- Zilleßen, Horst (1996): Gutachten zur Errichtung einer Institution für Umweltmediation, in: AGU (Hg.): Errichtung einer Institution für Umweltmediation – Machbarkeitsstudie, Bonn, S. 14-64.
- Zilleßen, Horst (Hg.) (1998): Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen: Westdeutscher.
- Zilleßen, Horst (1998a): Einführung, in: Zilleßen, Horst (Hg.): Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen: Westdeutscher, S. 8-16 .
- Zilleßen, Horst (1998b): Mediation als kooperatives Konfliktmanagement, in: Zilleßen, Horst (Hg.): Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen: Westdeutscher, S. 17-38.

-
- Zilleßen, Horst (1998c): Von der Umweltpolitik zur Politik der Nachhaltigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50, S. 3-10.
- Zilleßen, Horst/Barbian, Thomas (1992): Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39-40, S. 14-23.
- Zilleßen, Horst/Barbian, Thomas (1997): Zur Funktion von Diskursen für Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Öffentlichkeit, in: Köberle, Sabine u.a. (Hg.): *Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen*, Baden-Baden: Nomos, S. 164-174.
- Zilleßen, Horst/Dienel, Peter C./Strubelt, Wendelin (Hg.) (1993): *Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze*. Opladen: Westdeutscher.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaats. Denationalisierung und Globalisierung als Chance*, Frankfurt: Suhrkamp.