

Das Mediationsprojekt
zum Ausbau
des Frankfurter Flughafens
1998–2000 als Praxisbeispiel

Bürgerschaftliche Mitverantwortung auf Augenhöhe

Klaus Hänsch

Es war die erste Mediation zu einem Infrastrukturprojekt dieser Größenordnung in Deutschland. Sie dauerte von Mitte 1998 bis Anfang 2000. Es ging um die Kapazitätserweiterung des national größten und eines kontinental bedeutenden Luftverkehrskreuzes in einer dicht besiedelten Region durch eine dritte Landebahn: einerseits eine Investition von mehr als vier Milliarden Euro in die wirtschaftliche Entwicklung Frankfurts, Hessens und weit darüber hinaus, nicht zuletzt in die Zukunft von 60 000 bestehenden und dem Zuwachs von 30 000 neuen Arbeitsplätzen, andererseits der Erhalt eines stadtnahen, ökologisch wertvollen Waldes, die Wertminderung von Häusern und Grundstücken, wachsende Luftverschmutzung und zunehmende Lärmbelastung für Zehntausende Bürgerinnen und Bürger im unmittelbaren Umfeld des Flughafens.

Der ökonomischen und ökologischen Dimension des Ausbauprojekts stand die politische und gesellschaftliche keineswegs nach. Zehn Jahre zuvor waren die Auseinandersetzungen um den Bau der „Startbahn West“ in offene Gewalt eskaliert und hatten zwei Polizisten das Leben gekostet. Der hessische Wirtschaftsminister war ermordet worden. Die Landesregierung und die sie tragenden Landtagsfraktionen hatten sich öffentlich darauf festgelegt, dass der Zaun um den Flughafen als dauerhafte Grenze für jeden weiteren Ausbau anzusehen sei.

Als im Herbst 1997 Lufthansa und Flughafen AG mit einem neuen Plan zur

Kapazitätserweiterung an die Öffentlichkeit gingen, hatte sich in den Gemeinden und Bürgerinitiativen im Umfeld des Flughafens umgehend neuer Widerstand aufgebaut – befeuert auch durch die Empörung über „die Politik“, die ihr Versprechen „Kein weiterer Ausbau außerhalb des Zauns“ zu ignorieren schien. Zugleich waren die Erinnerungen an die Eskalation der Gewalt, die Spaltungen und Verletzungen noch frisch, die der Konflikt um die Startbahn West in Gemeinden, Verbänden und Parteien bis tief in die Familien hinein geschlagen hatte. Zumindest bei den Nachdenklicheren unter den Protagonisten der Ausbaubefürworter und Ausbaugegner regte sich ein „Nie wieder“.

In der Klemme zwischen dem Verlust an politischer Glaubwürdigkeit und der Akzeptanz verkehrspolitischer Notwendigkeit schlug der „Gesprächskreis Flughafen“ beim damaligen hessischen Ministerpräsidenten Hans Eichel die Einsetzung eines Mediationsverfahrens vor. Dieser Kreis wollte den Versuch wagen, einem Aufflammen gewaltsamer Auseinandersetzungen durch frühzeitige gegenseitige Information und offene Diskussion der Argumente und Standpunkte zwischen Ausbaugegnern und Ausbaubefürwortern vorzubeugen.

Die Erfahrung mit der Gewalteskalation um die Startbahn West machte die Mediation nötig und möglich. Dennoch erforderte sie politischen Mut: Sie fand vor den politischen Entscheidungen der hessischen Landesregierung und des

Landtages statt. Das ist bis heute ein Alleinstellungsmerkmal. Alle Beteiligten betraten Neuland. Keiner von ihnen wusste, wie er es verlassen würde.

Die Mediation musste sich selbst „erfinden“. Die Freiheit war groß, die Unsicherheit auch. Wir waren frei, Arbeitsweise, Ablauf und Organisation auf den Mediationsgegenstand und den Informationsstand der Teilnehmer zuzuschneiden. Und es lag an uns, welche Antworten wir vor Beginn des Verfahrens zu entscheidenden Fragen nach der Zusammensetzung und Legitimation der Teilnehmer, der Ergebnisoffenheit des Verfahrens und der Verbindlichkeit eines Ergebnisses geben wollten.

Zweifel auf allen Seiten

Wer geglaubt hatte, die Einsetzung des Mediationsverfahrens werde als eine Gelegenheit zu mehr Bürgerbeteiligung allgemein begrüßt oder wenigstens akzeptiert, wurde enttäuscht. Manche der Ausbaugegner hielten es für ein „Scheinverfahren“ oder unterstellten ihm eine „Ventilfunktion“. Sie witterten eine „Falle“, in der aus Beteiligung Bindung, also Verantwortung, erwachsen, Positionen durch Informationen zersetzt und Verständnis für einige Argumente der anderen Seite als Verrat an der eigenen gewertet würde. Manche der Ausbaubefürworter dagegen hielten sich für unangreifbar stark. Sie glaubten Politik und Wirtschaft ohne jede Einschränkung auf ihrer Seite und denunzierten die Mediation nicht nur hinter vorgehaltener Hand als „Gelaber“ und „Zeitverschwendung“, denn „am Ende bekommen wir doch, was wir wollen“.

Die Zusammensetzung der Mediationsgruppe war von Beginn an umstritten. Wer ist „betroffen“? Wie groß kann und muss vernünftigerweise der Kreis der Teilnehmer sein? Wer benennt sie? Wer kann für wen mit welcher Verbindlichkeit sprechen? Auf diese Fragen gab

und gibt es keine allgemeingültigen und verbindlichen Antworten. Dennoch haben wir unsere Entscheidungen nach transparenten Kriterien getroffen: eine größtmögliche räumliche, soziale oder wirtschaftliche Nähe zum Flughafen, eine verantwortliche Funktion in einer Initiative, Gemeinde oder einem Verband sowie die Bereitschaft, in der Mediationsgruppe bis zum Ende des Verfahrens persönlich mitzuarbeiten.

Wenn aus Betroffenen Beteiligte werden sollten, musste während der Beratungen jedes Mitglied der Mediationsgruppe jederzeit zu jedem Thema zu Wort kommen können. Das erforderte eine Begrenzung der Teilnehmerzahl auf zwanzig bis fünfundzwanzig Personen. Nicht alle, die ihre Beteiligung für geboten hielten, konnten berücksichtigt werden. Das war nicht immer leicht zu begründen, für die Abgewiesenen nur schwer zu akzeptieren und dennoch notwendig.

Natürlich muss eine Mediation ergebnisoffen sein, sonst ist sie sinnlos. Und ebenso natürlich wird ihre Ergebnisoffenheit angezweifelt. Vor allem aus dem Kreis der Bürgerinitiativen und Umweltschutzverbände wurde der Leitung unterstellt, sie sei als verlängerter Arm der Flughafen AG, der Wirtschaft oder der Landesregierung insgeheim auf ein „Ja“ zum Ausbau festgelegt. Das war falsch. Zum einen war ein Ergebnis von niemandem und zu keinem Zeitpunkt vorgegeben, nicht einmal, dass es überhaupt eines geben müsse. Zum anderen sah sich keiner der drei Mediatoren als virtueller Gesamtbürger. Wir wussten, dass wir scheitern würden, wenn wir mit einem bestimmten Mediationsergebnis im Hinterkopf anträten.

Gerade die Bürgerinitiativen, welche die Mediation verdächtigten, fremdgesteuert auf ein „Ja“ zum Ausbau festgelegt zu sein, machten eine vorherige Festlegung auf ein „Nein“ zur Bedingung für ihre Teilnahme. Dieser Forderung

konnten, wollten und durften die Mediatoren unter keinen Umständen nachgeben. Daraufhin weigerten sich Umweltverbände und Bürgerinitiativen (mit einer Ausnahme), an der Mediation teilzunehmen. Das war schade, aber keine Einbuße an Legitimation des Verfahrens. Sie wurden durch die Bürgermeister weiterer Umlandgemeinden ersetzt, also durch Vertreter mit einer breiteren demokratischen Legitimation.

Erhebliche Eigendynamik

Die Mediation entwickelte im Laufe des Verfahrens eine erhebliche Eigendynamik. Wer sich ausschloss, hatte später in der öffentlichen Diskussion die schlechteren Karten. Auf eine gleiche Zahl von Gegnern und Befürwortern des Ausbaus in der Mediationsgruppe kam es ohnehin nicht an. Das Ergebnis sollte nicht durch Abstimmungen gefunden werden: Ein mit einer 60:40-Mehrheit verabschiedeter Vorschlag hätte nach außen kein Gewicht. Vielmehr sollte ein Konsens erreicht werden: Keiner der beteiligten Vertreter sollte am Ende noch einen nennenswerten Widerspruch einlegen. Die Legitimation des Verfahrens wuchs nicht aus der Einsetzung, auch nicht aus der Zusammensetzung der Mediationsgruppe, sie wuchs aus dem Ablauf des Verfahrens und aus dem Ergebnis. Auch für eine Mediation gibt es keine bessere Legitimation als den Erfolg.

„Ergebnisoffen“ hieß nicht „ergebnislos“. Ein Ergebnis konnte freilich nur zustande kommen, wenn es keine „Sieger“ und „Besiegten“ gab. Wir arbeiteten nicht nach dem Abstimmungsprinzip mit der Bildung von Mehrheiten und Minderheiten – die Mediation folgte dem Konsensprinzip. Dafür musste für jeden und jede der Beteiligten eine „Win-win-Situation“ herbeigeführt werden, was nahezu zwangsläufig zu einer „Paketlösung“ führte.

Diese „Paketlösung“ fügte fünf Teile gleichgewichtig zusammen: Optimie-

rung der Nutzung des bestehenden Bahnsystems, Leistungen des Flughafens für eine Verbesserung des Lärmschutzes im Umland, Zustimmung zum Bau einer neuen Landebahn, Nachtflugverbot auf dem gesamten Flughafen von 23.00 bis 5.00 Uhr sowie die Einrichtung eines Regionalen Dialogforums zur Fortführung und Vertiefung des Informations- und Meinungsaustauschs zwischen Flughafen und Region. Wir Mediatoren erklärten das Paket für „unauflöslich“ – wohl wissend, dass in der öffentlichen Debatte die verschiedenen Protagonisten der Versuchung zur „Rosinenpickerei“ nicht widerstehen und die Einzelteile unterschiedlich bewerten und interpretieren würden.

Selbstverständlich hörten mit dem Ende der Mediation die Diskussion der Bürger untereinander und die Proteste der Bürger gegen den Ausbau des Flughafens nicht einfach auf, aber das Mediationspaket schuf dafür eine neue, konkrete Grundlage. Es zwang Landesregierung, Fraktionen, Parteien, Verbände und Bürgerinitiativen, Position zu beziehen – nicht mehr für oder gegen den Ausbau, sondern für oder gegen den Mediationskonsens. Wichtig war und blieb es, dass die drei Mediatoren am Gesamtpaket ohne Abstriche oder Zusätze unverbrüchlich festhielten.

Für eine politische oder gar rechtliche Verbindlichkeit des Ergebnisses fehlen einer Mediation alle formalen und legitimatorischen Voraussetzungen. Das hatte ich als Sprecher der Mediatoren von Beginn an unmissverständlich klargemacht. Sie durfte, mit welchem Ergebnis auch immer, nicht an die Stelle der Entscheidungen demokratisch gewählter und verantwortlicher Gremien wie Landtag und Landesregierung treten oder den Weg zu den Gerichten versperren wollen. Sie konnte „nur“ eine Empfehlung abgeben. Manche der Teilnehmer, aber auch viele außerhalb der Mediation sahen darin eine

Schwäche, gar einen Beweis für die Nutzlosigkeit des ganzen Verfahrens.

Die Politik war nicht verpflichtet, der Empfehlung zu folgen. Sie handelte aber klug, als sie es tat. Ministerpräsident Hans Eichel hatte den Mediationsprozess in Gang gesetzt, sein Nachfolger Roland Koch übernahm das Ergebnis ausdrücklich. Im Juni 2000 stimmte der Landtag mit großer Mehrheit zu. Die Flughafen AG übernahm das Mediationsergebnis in ihren Raumordnungsantrag. Sie alle konnten es tun, weil die Mediation einer Art kategorischem Imperativ gefolgt war: „Handle so, dass das Ergebnis jederzeit auch zur Grundlage einer konkreten politischen Entscheidung werden kann.“

Nach der Inbetriebnahme der neuen Landebahn sind erneut Bürgerproteste aufgeflammt. Sie haben ihre Ursache gewiss in der unvermittelt vorgenommenen Verlagerung der Anflugrouten, mit denen einige der Umlandgemeinden des Flughafens endlich entlastet und einige Stadtteile Frankfurts neu belastet wurden. Sie haben aber auch damit zu tun, dass die hessische Landesregierung schrittweise von einem Teil des Mediationsergebnisses abgerückt ist. Das Nachtflugverbot sollte die durch die Kapazitätserweiterung unvermeidliche Zunahme der Lärmereignisse am Tage durch eine vollständige Nachtruhe kompensieren. Durch die Aufgabe dieser Kompensation ist nicht die Mediation gescheitert, sondern wurde die politische Glaubwürdigkeit der Landesregierung berührt.

Jede Mediation hat ihre eigene Vorgeschichte, geschieht in einem bestimmten politischen und gesellschaftlichen Umfeld und in einer besonderen Situation. Sie muss auf jeden Einzelfall neu zugeschnitten werden können. Die Politik sollte nicht versuchen, Mediation auf das Prokrustesbett eines Gesetzes zu schnallen. Allenfalls könnte sie in den gesetzlichen Bestimmungen über Raumord-

nungs- und Planfeststellungsverfahren formal als eine Möglichkeit verankert werden.

Rationalisierung versus Sacharroganz und Emotionen

Das Exemplarische der Flughafenmediation liegt nicht im Ablauf des Verfahrens, der Zusammensetzung der Mediationsgruppe oder der Bedeutung des Gegenstands. Es liegt im Grundsätzlichen: dass sie überhaupt stattfand, dass sie vor den politischen Entscheidungen eingeleitet wurde und dass ihr Ergebnis sich gegen alle Bedenken und Anfeindungen durchsetzen konnte.

Die Mediation hat den eigentlichen Konfliktstoff präziser definiert und sogar neu fokussiert. Schien es zu Beginn des Verfahrens klar zu sein, dass es vor allem um den Erhalt eines bedeutenden Stücks naturnahen Waldes gehen würde, so kristallisierte sich im weiteren Verlauf immer deutlicher die Verringerung der Lärmbelastung als das Hauptanliegen der Ausbauegner heraus. Wäre es beim Wald geblieben, hätte es im Mediationspaket ein Nachtflugverbot nicht gegeben.

Die Mediation brachte Ausbauegner und Ausbaubefürworter auf Augenhöhe und beide Seiten zu neuen Einblicken in die Komplexität der Materie. Die Debatten brachen die Sacharroganz und Erklärungsbequemlichkeit auf, die Planern und Sachkennern durch ihre jahrelange, intensive Beschäftigung mit dem Projekt hier und da zu eigen ist. Sie mussten sich rechtfertigen, erklären, Unsicherheiten zugeben. Verschiedene Szenarien wurden durchgespielt, Alternativen geprüft, Gutachten zurate gezogen, außenstehende Fachleute angehört. Offenheit, Entemotionalisierung und Rationalisierung trugen zum Verständnis für die Argumente der jeweils anderen Seite bei.

Die Mediation „kostete“ Zeit. Auf ein Jahr angesetzt, dauerte sie dann doch immerhin neunzehn Monate. So lange

mussten die politischen Entscheidungen und der Beginn des Raumordnungsverfahrens warten. Weitere Verzögerungen ergaben sich zwar nicht aus der Mediation, aber aus den umfänglichen und umständlichen Planfeststellungsverfahren

Die Mediation kostete Geld. Die drei Mediatoren arbeiteten selbstverständlich ehrenamtlich ohne Honorar. Aber für die Organisation, die wissenschaftliche Begleitung und Absicherung sowie die professionelle Beratung der Mediatoren gab das Land Hessen nach meiner Erinnerung über zwei Millionen Euro aus – bei einem Investitionsvolumen von über vier Milliarden Euro. Wie viel die Flughafen AG beziehungsweise Fraport die Paketeile „Optimierung“ und „Antilärmpaket“ gekostet haben und weiterhin kosten werden, ist mir nicht bekannt. In jedem Fall weniger als eine permanente Konfrontation und eskalierende Gewalt mit Verletzten oder gar Toten.

Effektiv statt demonstrativ

Mediation sollte nicht Bürgerbeteiligung (oder das Mediationsverfahren selbst) demonstrieren, sondern sie zu einem belastbaren Ergebnis führen. Das Frankfurter Verfahren hatte im Zeitraum 1998 bis 2000 noch nicht die modernen Möglichkeiten, die breite Öffentlichkeit in das Verfahren einzubeziehen. Damals hat diese Tatsache zumindest nicht geschadet. Heutzutage kann das Netz auch lokalen Projekten zu nationaler Aufmerksamkeit verhelfen, aber Aufmerksamkeit ist nicht Betroffenheit. Ohne Zweifel verändert eine permanent präsente Öffentlichkeit das Verfahren. Sie reduziert Bereitschaft und Fähigkeit der Betroffenen, aufeinander zuzugehen.

Mediation ist kein Patentrezept zur Herstellung von Akzeptanz für infrastrukturelle Großprojekte. Sie verändert die Grundüberzeugungen der Protagonisten in der Regel nicht. Sie kann Bürgern zusätzlichen Raum für die Mitwir-

kung an Entscheidungen von gesellschaftlicher Bedeutung bieten. Sie kann hier und da Verkrustungen zwischen Gegnern und Betreibern eines Projekts aufbrechen. Deshalb ist sie es wert, dass Gesellschaft und Politik, Unternehmen und Bürgerinitiativen sie in das Grundwissen über Methoden der Demokratie zur Konfliktminderung und Eskalationsvermeidung aufnehmen.

Mediationsverfahren sind kein Einstieg in eine vermeintlich höhere Form der Demokratie, die direkte. Basisdemokratische Wehrauchschwaden, die andere Mediationen oder Schlichtungen zeitweise umwölken, erscheinen mir suspekt.

Erst recht sind sie kein Ausstieg aus der repräsentativen beziehungsweise parlamentarischen Demokratie. Schließlich sitzt auch am Mediationstisch nie „das Volk“ selbst oder wenigstens Teile von ihm, es sind immer nur seine „Repräsentanten“. Und die sind nicht einmal gewählt, sondern allenfalls entsandt. Wenn Mediation mehr als eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie sein wollte, würde sie Wahlen tendenziell überflüssig machen.

Mediation ist keine Demokratiepädagogik. Eine neue Bürgergesellschaft bringt sie nicht hervor. Sie setzt vielmehr eine bestehende voraus. Ohne die Bereitschaft und die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, die eigene Betroffenheit im Rahmen der Verantwortung für das Ganze zu bewerten, hat sie keine solide Grundlage. Wenn in der Gesellschaft tektonische Verschiebungen im Gefüge der Meinungen und Überzeugungen über Risiko und Notwendigkeit infrastruktureller Großprojekte stattfinden und die Bereitschaft sinkt, heute individuelle Opfer für einen künftigen Gesamtnutzen zu bringen, drehen Kirchen, Wissenschaft, Medien und Parteien ein größeres Rad.

Mediatoren waren Prof. Dr. Klaus Hänsch, Dr. Frank Niethammer und Prof. Dr.-Ing. e. h. Kurt Oeser. Ihre Arbeit wurde von einer Mediationsgruppe von 22 Personen aus dem öffentlichen Leben unterstützt.