

Fundació Bosch i Gimpera  
Les Heures

**Universität Barcelona / Les Heures  
Master in Management und Lösung von Konflikten / Mediation**

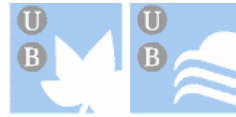
**DIE FLUGHAFENERWEITERUNG FRANKFURT IM  
SPANNUNGSFELD ZWISCHEN POLITISCHER MEDIATION UND  
VERWALTUNGSVERFAHREN**

**Abschlussarbeit zur Erlangung des Mastertitels  
an der Universität Barcelona**

**vorgelegt von  
VIOLA BÖLSCHER**

**Barcelona, 14. Oktober 2005**





Fundació Bosch i Gimpera  
Les Heures

**Universidad de Barcelona / Les Heures  
Master en Gestión y Resolución de Conflictos / Mediación**

**LA AMPLIACIÓN DEL AEROPUERTO DE FRANKFURT EN EL  
ESPACIO DE TENSIÓN ENTRE MEDIACIÓN POLITICA Y  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

**Proyecto Trabajo Individual para obtener el Título del Máster**

**presentado por  
VIOLA BOELSCHER**

**Barcelona, 14. de octubre de 2005**



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	iv
<b>Danksagung</b>	vi
<b>I. Thematische Einführung und Methode</b>	1
1. <i>Einführung</i>	1
1.1 Geschichte der Frankfurter Flughafenerweiterung	1
1.2 Politische Mediation im öffentlichen Raum	3
2. <i>Methode</i>	7
<b>II. Das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt</b>	9
1. <i>Organisation und Struktur des Dialogforums</i>	9
1.1 Mitglieder	9
1.2 Geschäftsstelle, Wissenschaftliche Begleitung und Mediation	10
2. <i>Ziele, Verfasstheit und Inhalt des Dialogforums</i>	11
2.1 Vordefinierte Ziele und Aufgaben	11
2.2 Zielvorstellungen der Beteiligten	12
2.3 Formelle Verfasstheit und Struktur des Dialogforums	13
2.4 Entwicklung des Dialogforums	13
a) Motivation und Erwartungen der am Dialogforum beteiligter Organisationen	13
b) Ergebnisse und Erfolge aus Sicht der Beteiligten	14
c) Quantitative und qualitative Ergebnisse	14
2.5 Probleme und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Ziele	15
a) Bewertung der Beteiligten	15
b) Bewertung der Geschäftsstelle	16
3. <i>Resümee</i>	17
<b>III. Zwei Parallelverfahren - ein Spannungsfeld?</b>	18
1. <i>Heranführung</i>	18
1.1 Wechselwirkung zwischen der Verfahren - Sicht der Beteiligten	19
1.2 Fazit	19
2. <i>Problemskizze: Verwaltungsverfahren und Mediation</i>	20
2.1 Mediation	20
a) Begriffsannäherung	21

b) Mediation im öffentlichen Raum	23
c) Politische Mediation im öffentlichen Raum	27
d) Fazit für das Regionale Dialogforum	27
2.2 Planfeststellungsverfahren	28
3. <i>Status Quo der Entscheidungen des Dialogforums</i>	30
3.1 Beispiel Nachtflugverbot	32
3.2 "Angst" vor Verlust der Rechtspositionen	32
3.3 Auswirkungen auf ein Mediationsverfahren	34
4. <i>Wieviel Rechtsbeständigkeit ist gewollt</i>	34
5. <i>Rechtliche Handlungsoptionen</i>	35
5.1 Mediation und Verfassung	36
a) Demokratieprinzip	36
b) Rechtsstaatlichkeit	36
5.2 Mediation und politische Mediation	38
5.3 Stand der Diskussion um Mediation und Verwaltungsverfahren	40
a) Mediation als verwaltungsgerichtliche Vorverfahren	40
b) Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit	41
c) Mediation und Verwaltungsverfahren	43
6. <i>Anwendbarkeit für die Verhandlungssituation im Dialogforum</i>	46
6.1 Verwaltungsoptionen	47
a) Landesentwicklungsplan	47
b) Scoping-Termin und Umweltverträglichkeitsprüfung	47
c) Anhörung und Erörterungsverfahren	48
d) Mediationsergebnisse als vorweggenommene Abwägung	49
6.2 Handlungsoptionen	51
a) Mitarbeit im Dialogforum - faktische Bindung	51
b) Selbstverpflichtungserklärungen	52
c) Verträge	53
d) Der Flughafen: das gemeinsam zu lösende Problem und die Rolle der Landesregierung	56
e) Alternative	63
6.3 Fazit	65
7. <i>Exkurs: Flughafenmediation Wien</i>	66

<b>IV</b>	<b>Zusammenfassung</b>	70
<b>V</b>	<b>Ausblick - Empfehlungen</b>	73
<b>VI</b>	<b>Resumen</b>	76
<b>VII</b>	<b>Recomendaciones</b>	79
<b>VIII</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	
<b>IX</b>	<b>Anhänge</b>	
	Fragebogen	
	Fragebogenrücklauf	

## Abkürzungsverzeichnis

ADL	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen
AG	Aktiengesellschaft
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BARIG	Board of Airline Representatives in Germany e.V.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Hessen e.V.
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
<i>BVerwGE</i>	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVgFL	Bundesvereinigung gegen Fluglärm
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
CDA	kontinuierlicher Sinkflug
CDU	Christlich Demokratische Union
DLH	Deutsche Lufthansa AG
DFS	Deutsche Flugsicherung
EG	Europäische Gemeinschaft
Ev. Kirche	Evangelische Kirche
e.V.	eingetragener Verein
FDP	Freie Demokratische Partei
Flugl.-K.	Kommission zur Abwehr des Fluglärms Flughafen Frankfurt/Main
Fraport	Fraport AG
FSL	Fachverband Spedition und Logistik Hessen e.V.
FWAG	Flughafen Wien Aktiengesellschaft
GG	Grundgesetz
HMWVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landschaft



IFOK	Institut für Organisationskommunikation
IHKs	Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern
ISO	International Standard Organisation
LÄKH	Landesärztekammer Hessen
LEP	Landesentwicklungsplan Hessen
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrsverordnung
LuftVZO	Luftverkehrszulassungsordnung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nabu	Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Hessen e.V.
NGO	Non-governmental Organisation (Nicht-Regierungsorganisation)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PFB	Planfeststellungsbeschluss
PRO Flughafen	Bürgeraktion PRO Flughafen
Rn	Randnummer
RDF	Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt
SDW	Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, Landesverband Hessen e.V.
UPR	Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht
UVPG	Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung
VC	Vereinigung Cockpit e.V.
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VhU	Vereinigung hessischer Unternehmerverbände e.V.
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiDeMa	Bürgerinitiative Wicker, Delkenheim, Massenheim

## **Danksagung**

Die vorliegende Studie wurde als Abschlussarbeit für das Masterstudium: *Gestión y Resolución de Conflictos/Mediación (Management und Lösung von Konflikten/Mediation)* an der Universität Les Heures, Barcelona angefertigt.

Diese Arbeit wurde im wesentlichen während einer dreimonatigen Mitarbeit im Institut für Organisationskommunikation (IFOK) erstellt.

Bedanken möchte ich mich bei María Munné, Dozentin der Universität Les Heures, für die konstruktive Begleitung meiner Arbeit als Tutorin und Begutachterin. Ferner möchte ich IFOK meinen Dank aussprechen für die Schaffung der Möglichkeit, Einblick in die Organisation und Arbeit des Regionalen Dialogforums zu erhalten, ebenso den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen für ihre vielfache und freundliche Unterstützung und konstruktive Diskussionen, den Mitgliedern des Regionalen Dialogforums für die Beantwortung meines Fragebogens und schließlich allen anderen, die auf verschiedenste Art und Weise zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben.

Viola Bölscher

Barcelona, Oktober 2005

# I. Thematische Einführung und Methode

## 1. Einführung

Die vorliegende Studie wurde durch die Arbeit des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt gedanklich angestoßen und befasst sich mit den Ausbauplänen des Frankfurter Flughafens als Fallbeispiel der Anwendung von politischer Mediation im öffentlichen Raum.

### 1.1 Geschichte der Frankfurter Flughafenerweiterung

Die damalige Betreibergesellschaft Flughafen Frankfurt Main AG veranlasste mit dem Bauantrag für die unter "Startbahn West" bekannt gewordene Startbahn 1965 sowohl ein langwieriges Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren, als auch politische und soziale Auseinandersetzungen sowohl in Hessen als auch überregional innerhalb der damaligen Bundesrepublik Deutschland und gewalttätige Auseinandersetzungen rund um den Flughafen Frankfurt.

Das Verwaltungsgerichtsverfahren wurde 15 Jahre nach Antragstellung im Oktober 1980 mit dem letztinstanzlichen Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes<sup>1</sup> und der damit einhergehenden Bau- und Betriebsgenehmigung der Startbahn West beendet.

Die außergerichtliche Bewegung gegen den Bau der Startbahn fand auf mehreren Ebenen statt und strukturierte sich im Jahre 1978 durch die Gründung der "Parteienaktionsgemeinschaft" in Mörfelden - Walldorf, durch welche sich die Stadträte der Gemeinde parteiübergreifend zusammenschlossen. Gleichzeitig gründete sich die Bürgerinitiative gegen die Flughafenerweiterung Rhein-Main.

Zu den zahlreichen Aktionsformen gehörte das Errichten eines Hüttendorfes auf dem zukünftigen Startbahn West Gelände. Der Widerstand gegen diese Startbahn wurde Teil der bundesweiten Ökologie- und Anti-Atomkraftbewegung, die gegen den Bau konkreter Großvorhaben vorging.<sup>2</sup> Trotz enormer sozialer

---

<sup>1</sup> VGH Kassel, Urteil vom 21.10.1980, Az. II O E 205/78.

<sup>2</sup> Beispielhaft sei die atomare Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf, das Endlager Gorleben oder das Atomkraftwerk Brokdorf genannt.

Mobilisierung und breiten Protestes wurde das Hüttendorf von der Polizei geräumt, der Bau der Startbahn begonnen und 1984 in Betrieb genommen.

Die Proteste gegen die Startbahn gingen weiter, bis im November 1987 zwei Polizisten von einem Startbahngegner im Zusammenhang mit einer Demonstration erschossen wurden. Damit fand die breite Bewegung gegen die Startbahn ihr jähes Ende.

Die damalige Flughafenerweiterung wurde somit mit Hilfe juristischer Instrumente und Einsatzes des staatlichen Gewaltmonopols, das heißt gerichtliche Genehmigung des Baus und polizeiliche Räumung des Hüttendorfs, gegen zahlreichen und breiten gesellschaftlichen Protest durchgesetzt.

Diese Form der Durchsetzung eines Großvorhabens gegen den Willen eines Großteils der Bevölkerung hatte Folgen:

Die politischen Befürworter/innen der Startbahn mussten in Folge der langanhaltenden und breiten Protestbewegung mit einem Legitimationsproblem kämpfen, welches sich unter anderen in späteren Landtagswahlen zeigte.<sup>3</sup>

Die Lebensqualität der Bevölkerung in der näheren Umgebung der Startbahn West sank aufgrund der höheren Lärmbelastung und Kerosinbelastung, Teile der Natur auf lokaler Ebene wurden zerstört (Waldrodung) und die Umwelt auf globaler Ebene durch vermehrte Flugbewegungen belastet (beispielsweise das Klima).

Die Durchsetzung der Startbahn kostete zwei Polizisten das Leben, Menschen wurden verletzt, die breite soziale und politische Bewegung gegen die Startbahn konnte deren Bau nicht verhindern und zerbröckelte, der Flughafen Frankfurt lebt auch mit diesem Image.

Der Bau der Startbahn West, die konfrontative Art der Auseinandersetzung um die Realisierung dieses Großvorhabens und die spätere Durchsetzung des Baus mit Hilfe der Polizei hat für alle Beteiligten negative Auswirkungen hervorgerufen, eine klassische "lost-lost" Situation. Auch die Flughafenbetreibergesellschaft, die heutige Fraport AG hat mit der Durchsetzung der Startbahn nicht nur gewonnen. Die jahrelange

---

<sup>3</sup> Die SPD verlor an Stimmanteilen, während die Grünen welche hinzugewannen. <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/wahlen/daten/ltw03/ergebnisse-1946-2003/index.html>

Auseinandersetzung um den Bau der Startbahn West hat zusätzlich Kosten in Form von Zeit und Geld verursacht.

## 1.2 Politische Mediation im öffentlichen Raum<sup>4</sup>

Seit 1991 ist eine erneute Flughafenerweiterung im Gespräch. Sie wurde von der damaligen rotgrünen Landesregierung erst abgewiesen, Mitte 1998 wurde von derselben Landesregierung ein erstes Mediationsverfahren initiiert, um damit auf die wiederholten Ausbaupläne der Flughafenbetreibergesellschaft<sup>5</sup> zu reagieren, ohne sich einer ähnlich konfliktiven Situation wie zu Zeiten der Startbahn West auszusetzen.<sup>6</sup>

Diese erste Mediationsgruppe von 1998 setzte sich aus Städte- und Gemeindevertretungen, der Fraport AG, Lufthansa, Deutsche Flugsicherung, Gewerkschaften, der Landes- und Bundesregierung und der Bürgerinitiative Offenbach zusammen. Umwelt- und Naturschutzorganisationen und weitere Bürgerinitiativen nahmen nicht an dem Mediationsverfahren teil.<sup>7</sup>

Als Mediatorenteam wurden drei bekannte Persönlichkeiten und Vertreter verschiedener Interessensgruppen benannt.<sup>8</sup>

Dieses Mediationsverfahren ist Anfang 2000 mit dem sogenannten Mediationspaket abgeschlossen worden.<sup>9</sup>

Orientiert an dem Leitbild der nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung werden fünf voneinander abhängige Empfehlungen ausgesprochen:<sup>10</sup>

1. Optimierung des vorhandenen Systems
2. Kapazitätserweiterung durch Ausbau
3. Nachtflugverbot
4. Anti-Lärm-Paket
5. Institutionalisierung eines Regionalen Dialogforums

---

<sup>4</sup> Zur Begriffsdiskussion siehe unten.

<sup>5</sup> Die Fraport AG ist zu 29,4 % in Privatbesitz, zu 20,4 in der Hand der Stadt Frankfurt, zu 18,3 % in Bundesbesitz und zu 31,9 % im Eigentum des Landes Hessen. Fraport, Konzernzwischenbericht zum 31. März 2005, S. 5.

<sup>6</sup> Wohl auch inspiriert durch: *Johnsen, H.* "Der Startbahn-West Konflikt. Ein politisches Lehrstück? Zeitzeugen ziehen Bilanz".

<sup>7</sup> *Bosch, P.-O.*, "Konfliktfall Flughafenerweiterung", S. 34 -35.

<sup>8</sup> Dr. Klaus Hänsch, Dr. Frank Niethammer, Dr.-Ing. E. h. Kurt Oeser

<sup>9</sup> Ausführliche Dokumentation zu dem Mediationsverfahren: [www.mediation-flughafen.de](http://www.mediation-flughafen.de).

<sup>10</sup> Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main (2000): Abschlussbericht des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt am Main, 2. Februar 2000. [www.mediation-flughafen.de](http://www.mediation-flughafen.de).

Hervorzuheben ist die grundsätzliche Befürwortung des Ausbaus des Frankfurter Flughafens durch die Mediationsgruppe. Das Regionale Dialogforum wurde zügig nach Abschluss des Mediationsverfahrens eingerichtet. Die Punkte 1 - 4 sind nun Bestandteil der Diskussionen in dem Forum und teilweise in den Antrag der Fraport auf den Ausbau eingeflossen. Die konkrete Ausgestaltung dessen ist noch offen und umstritten.

Mit der Institutionalisierung des Regionalen Dialogforums wird die neue Situation geschaffen, dass eine politische Mediation im öffentlichen Raum nicht lediglich zur Entscheidungsvorbereitung zeitlich *vor* einem Verwaltungsverfahren durchgeführt wird, sondern *parallel* dazu stattfindet.

Seit Juni 2000 tagt das Regionale Dialogforum regelmäßig und hat sich zur Aufgabe gesetzt, mit Hilfe des mediativen Dialogs für die Zukunft, Möglichkeiten und Regelungen im Umgang mit dem Ausbau des Frankfurter Flughafens zu entwickeln und die Punkte eins bis vier des Mediationspaketes umzusetzen.

Im Rahmen der Debatte um den Flughafenausbau und steigender Nutzung des Luftraumes stoßen diverse ökologische, ökonomische, soziale, gesundheitsorientierte, gemeinwesenorientierte, strategische und politische Interessen um die Nutzung des öffentlichen Raumes aufeinander. Die von dem Ausbau betroffenen Personen und Personengruppen repräsentieren durchaus diverse, als auch sich widersprechende Interessen.<sup>11</sup>

Gegensätzliche Positionen finden sich in der grundsätzlichen Befürwortung als auch Ablehnung des Ausbaus. Ähnlich kontrovers ist die Frage des Nachtflugverbots zu beurteilen. Diese Positionen spiegeln unterschiedliche Interessen wieder: Kapazitätssteigerungen des Flughafens, Arbeitsplatzsicherung in der Region, Planungsspielraum für die Gemeinden, Nachtruhe und Ruhe allgemein, Werterhalt der Immobilien, Umwelt- und Naturschutz, Verringerung von Risiken durch den Flugverkehr, Bewahrung der strategischen Bedeutung Frankfurts für den internationalen Flugverkehr, Flexibilität, günstige Flüge und Konkurrenzfähigkeit im Vergleich zu anderen internationalen Flughäfen und vieles mehr. Die dahinterstehenden Bedürfnisse befinden sich auf allen Ebenen der Bedürfnispyramide, Grundbedürfnissen wie

---

<sup>11</sup> Mitarbeiter/innen des Flughafens Frankfurt möchten den Feierabend in Ruhe genießen, ebenso wie günstige Flüge gewünscht werden, die Gemeindevertretung befürchtet Gewerbeabwanderung, gleichzeitig kann der Flughafen Arbeitsplätze bieten und wird ebenso als Bedrohung der Gesundheit und Lebensqualität in bestimmten Regionen gesehen.

Arbeitsplatzsicherung und Nachtruhe bis hin zu altruistischen Ansprüchen beispielsweise der Umwelt- und Naturschutz.

Diese individuelle als auch kollektive Ambivalenz der Interessen spiegelt sich auf der strukturellen und gesetzlichen Ebene wider: Sowohl der Betrieb eines Flughafens, als auch das Fliegen und der damit verbundene Umweltschaden ist gesetzlich anerkannt und erlaubt, teilweise wird er sogar gefördert. Ebenso ist mit Art. 20a GG der Umweltschutz als Staatsziel definiert, es existiert ein Umweltministerium, eine immense Anzahl von Umweltschutzgesetzen und Verordnungen, der Klimaschutz, "umweltschützendes" Verhalten wird honoriert und Umweltschutzorganisationen werden formell anerkannt und institutionell gefördert.

Kann ein solches Gemengelage aus widersprüchlichen Interessen, Positionen, Bedürfnissen und rechtlicher Normierung durch bestehende rechtliche oder sogenannte "alternative" Konfliktinterventionsmechanismen aufgelöst werden?

Die Frage der "Verhandelbarkeit" dieses Konfliktes wird kontrovers beantwortet. Dagegen spricht, dass nicht alle potentiell an dem Konflikt Beteiligte an dem Dialogforum teilnehmen. Die Umweltverbände BUND und Nabu nahmen zwar zunächst teil, lassen ihre Mitgliedschaft aber seit Dezember 2000 ruhen.<sup>12</sup>

Für eine Verhandelbarkeit spricht, dass auf Seiten der befürwortenden Gruppen primär materielle Interessen im Vordergrund stehen, auf Seiten der skeptischen oder ablehnenden Gruppen dominieren einerseits "egoistische" Sicherheits- und Gesundheitsinteressen und das dringende Bedürfnis nach Ruhe, andererseits Entscheidungsfreiräume z.B. in bezug auf die kommunale Planungshoheit und Bestandschutz des angesiedelten Gewerbes. Zusätzlich sind altruistische, also umweltschutzbezogene Aspekte Bestandteil des Konfliktes. Letzteres kann ideologisierend zu einem Wertekonflikt definiert werden und somit scheinbar als nicht mediierbar. Damit würde die Kreativität mediativer Prozesse und vor allem die der daran beteiligten Personen und Institutionen unterschätzt.<sup>13</sup> Ferner nehmen anerkannte Umweltschutzverbände über ihr Klagerecht aus § 61 BNatSchG an rechtlichen Verfahren teil, zwar oftmals mit der Intention, ein Vorhaben insgesamt zu bremsen, aber sicherlich ebenso mit der Erkenntnis, dass sich zwischen einer "ganz oder gar nicht"

---

<sup>12</sup> Geis, A., "Regieren mit Mediation", S. 245.

<sup>13</sup> Auch der kürzlich abgeschlossene Mediationsvertrag zum Flughafen Wien deutet in eine optimistische Richtung [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at).

Lösung viel Platz befindet, so dass zumindest ein Mindestmaß an Spielraum für Verhandlungen und in diesem Fall für eine politische Mediation im öffentlichen Raum vorhanden ist.

Die fehlende Repräsentativität aufgrund der nicht vollständigen Teilnahme aller betroffenen Kreise, wirft sofort Fragen der demokratischen Legitimation der Entscheidungen des Forums auf, wenn sie Außenwirkung entfalten sollten. Eine politische Mediation im öffentlichen Raum steht für eine horizontale und freiwillige Form der demokratischen Beteiligung, ein Angebot, welches angenommen oder abgelehnt werden kann. Entscheidungen des Dialogforums sind nicht direkt und unmittelbar verbindlich, so dass, solange ein solches Dialogforum für alle beteiligten Stakeholder offen ist, ein freiwilliges Fernbleiben einzelner Akteure zwar weder unmittelbar zu einer fehlenden Legitimität noch zu einem Scheitern führt,<sup>14</sup> dennoch wird die Frage der Legitimität der Entscheidungen dann umso bedeutender, je höher der Einfluss dieser Entscheidungen für andere ist. Insgesamt ist es ein offeneres Verfahren als das juristische und soll durch den Einsatz des Dialoges zur Entradikalisierung von Positionen beitragen.

Parallel zu dem Dialogforum begann im September 2005 der Erörterungstermin als Teil des laufenden formellen Planfeststellungsverfahrens. Ebenso finden Aktionen von Umweltschutzorganisationen und / oder Bürger/inneninitiativen gegen die Ausbaupläne statt. Es wird bislang ein Instrumentenmix benutzt, um die jeweiligen Interessen zu verfolgen und den Ausgang des Konfliktes zu beeinflussen. Dabei bleibt fraglich, ob und in welcher Form sich die unterschiedlichen Handlungsalternativen gegenseitig beeinflussen, unterstützen und / oder behindern. Auch die Frage der rechtlichen Bedeutung und Umsetzung der Entscheidungen des Dialogforums ist für die Bewertung desselbigen bedeutsam.

---

<sup>14</sup> So aber *Bosch, P.-O.*, "Konfliktfall Flughafenenerweiterung", S. 33. Eventuelle spätere Entscheidungen können allerdings durch mögliche Ablehnung der nicht teilnehmenden Gruppen oder Personen weniger nachhaltig sein.



## 2. Methode

Aufgabe der Arbeit ist es, anhand des Beispiels um die Ausbaupläne des Frankfurter Flughafens, die Bedeutung der Parallelität zweier unterschiedlicher Verfahren um einen Konflikt zu untersuchen. Ziel der Arbeit ist, festzustellen, ob sowohl das Rechtssystem als auch mediative Verfahren als Teil alternativer Konflikttransformationsmodelle, eigene Konzepte entwickeln und fremde integrieren, die einen Bezug in der jeweiligen Entscheidungsfindung herstellen lassen und sich letztendlich dadurch gegenseitig in Hinblick auf das Verfahren als auch das Ergebnis legitimieren können. Dabei wird auf die konkrete Erfahrung des Regionalen Dialogforums zurückgegriffen. Die zu entwickelnden Handlungsoptionen und Möglichkeiten für diese politische Mediation im öffentlichen Raum bleiben aus Respekt vor der politischen Brisanz eines laufenden Verfahrens allgemein, sind somit aber auch übertragbar auf spätere ähnliche Mediationen.

Die Arbeit strukturiert sich in zwei Teile. Der erste Teil untersucht den Verhandlungsprozess des Regionalen Dialogforums. Integriert werden dabei die aufgrund eines Fragebogens<sup>15</sup> erarbeiteten Stellungnahmen der an dem Regionalen Dialogforum beteiligten Personen und Ergebnisse einzelner Interviews. 50 % der Befragten haben den Fragebogen beantwortet und repräsentieren einen heterogenen Querschnitt der Positionen und Interessen der an dem Dialogforum beteiligten Institutionen. Dementsprechend verschieden fiel die Beantwortung der Fragen aus. Sowohl die Aussagen aus den Fragebögen als auch Äußerungen in Interviews werden in dieser Studie benutzt, um Situationen zu verdeutlichen, nicht aber als Grundlage für empirische Aussagen. Ferner werden Erkenntnisse eingearbeitet, die sich auf eine dreimonatige Mitarbeit zu Zwecken der teilnehmenden Beobachtung in dem Institut für Organisationskommunikation (IFOK) in Bensheim, der Geschäftsstelle des Dialogforums, stützen.

Der zweite Teil setzt sich mit der Frage auseinander, wie zwei unterschiedliche Verfahren - das Planfeststellungsverfahren einerseits und eine politische Mediation im öffentlichen Raum andererseits - zueinander in Verbindung

---

<sup>15</sup> Siehe Anhang I.

stehen. Gerade die Frage des Verhältnisses zwischen Entscheidungen der Mediation und Entscheidungen der Planfeststellungsbehörde wird genauer betrachtet und untersucht unter welchen Voraussetzungen eine Aufnahme der mediativen Entscheidungen in Verwaltungsentscheidungen möglich wäre. Eine grundsätzliche und umfassende rechtliche Überprüfung der Vereinbarkeit der Anwendung von Mediationsverfahren mit den Grundsätzen der Verfassung wird nicht vorgenommen, da das Ergebnis je nach Mediationsform verschieden ausfallen würde und in starker Abhängigkeit zu der Art der Verwertung der Beschlüsse des Mediationsverfahrens steht. Aufgrund der Verknüpfung von Mediation und Demokratie<sup>16</sup> wird auf das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip eingegangen und ferner gerade in Hinblick auf rechtsverbindliche Klageverzicht die Frage im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit untersucht, unter welchen Voraussetzungen auf Rechtspositionen verzichtet werden kann, da es ein wichtiges Instrument im Rahmen von Mediationsvereinbarungen darstellt.<sup>17</sup> Vorangestellt wird eine Diskussion um Begriffe und deren Definition.

---

<sup>16</sup>

*Mehta, G./Rückert, K. "Mediation und Demokratie".*

<sup>17</sup>

Beispiel: Wiener Mediation, [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at).

## II. Das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt

### 1. Organisation und Struktur des Dialogforums

Das Regionale Dialogforum (im Folgenden: Dialogforum) setzt sich aus Vertreter/innen von 26 verschiedenen Institutionen und Organisationen zusammen. Der Vorsitz wird von dem Präsidenten der Technischen Universität Darmstadt, Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner wahrgenommen. Wissenschaftlich begleitet wird der Dialogprozess durch das Öko-Institut Darmstadt und unterstützt durch das Institut für Organisationskommunikation IFOK, die die Geschäftsstelle sind und den mediativen Input liefern.

Die Zusammensetzung des Dialogforums ist im Vergleich zur Mediationsgruppe modifiziert und erweitert worden.

#### 1.1 Mitglieder

Die Mitgliedschaft im Regionalen Dialogforum wird in der Geschäftsordnung des Dialogforums geregelt.<sup>18</sup> Folgende Institutionen und Organisationen sind Mitglieder.

- Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammer
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrunternehmen
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen
- Board of Airlines Representatives in Germany e.V.
- BUND (ruhende Mitgliedschaft)
- Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V.
- Bürgeraktion Pro Flughafen e.V.
- Bürgerinitiative WiDeMa
- Deutsche Lufthansa AG
- DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
- Evangelische Kirchen in Hessen
- Fachverband Spedition und Logistik e.V.
- Fraport AG
- Hessischer Handwerkstag
- Hessischer Städte- und Gemeindebund (Vertreten durch 6 Mitglieder)
- Hessischer Städtetag (Vertreten durch 6 Mitglieder)

<sup>18</sup>

<http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/geschaeftsordnung.htm>

- Kommissariat der katholischen Bischöfe im Lande Hessen
- Kommission zur Abwehr des Fluglärms Flughafen Frankfurt am Main
- Landesärztekammer Hessen
- Nabu (ruhende Mitgliedschaft)
- Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, Landesverband Hessen e.V.
- Stadt Mainz und Landkreis Mainz-Bingen (Rheinland-Pfalz)
- Ver.di
- Vereinigung Cockpit
- Vereinigung hessischer Unternehmerverbände e.V.

Die Bürgeraktion Pro Flughafen e.V., die Bürgerinitiative WiDeMa, der Fachverband Spedition und Logistik e.V. und die Landesärztekammer wurden direkt von dem Dialogforum bestimmt.

Der Hessische Städtetag und der Hessische Städte- und Gemeindebund entsenden insgesamt 12 Vertreter/innen und zwar aus Gemeinden, die zum Teil sehr stark von dem Flughafenbetrieb betroffen sind.<sup>19</sup>

## 1.2 Geschäftsstelle, Wissenschaftliche Begleitung und Mediation

Die Rolle der Geschäftsstelle wird durch das Institut für Organisationskommunikation wahrgenommen. Die Funktion und Rolle der Geschäftsstelle umfasst sowohl die organisatorische Dienstleistung (Organisation, Moderation, Protokollerstellung, etc.) als auch eine Beratungsleistung im Hinblick auf die prozedurale Struktur des Dialogforums. Dieser Aspekt der Funktion und Rolle konkretisiert sich u.a. in der Entscheidung über das jeweilige Design der öffentlichen Veranstaltungen und der Beratung des Vorsitzenden des Dialogforums, Prof. Dr. Wörner. Das Format von öffentlichen Veranstaltungen prägt und bestimmt signifikant den Dialog und beeinflusst darüber seinen Inhalt.

Im Bereich der materiellen Kompetenz wird IFOK von dem Öko-Institut fachlich unterstützt. Das Öko-Institut hat insgesamt die Funktion der Wissenschaftlichen Begleitung für das Dialogforum.

Als Vorsitzender des Dialogforums wurde eine wissenschaftspolitisch bekannte Persönlichkeit aus der Region, der Präsident der TU Darmstadt, ausgewählt. Es

---

<sup>19</sup> Mörfelden-Walldorf, Kelsterbach, Darmstadt, Hattersheim, Flörsheim, Rüsselsheim, Hochheim, Dreieich, Neu-Isenburg, Offenbach, Frankfurt und Raunheim.  
<http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/page.asp?pageID=112>

wurde darauf verzichtet, anders als im Rahmen der ersten Mediation, über ein Mediatorenteam die divergierenden Positionen zu repräsentieren.

## 2. Ziele, Verfasstheit und Inhalt des Dialogforums

### 2.1 Vordefinierte Ziele und Aufgaben

In ihren Empfehlungen im Endbericht der Mediationsgruppe vom 31.1.2000 gibt die Mediationsgruppe der Landespolitik bereits konkrete Vorstellungen über die Aufgaben des Regionalen Dialogforums vor.<sup>20</sup>

Konkretisiert wird das 5-Punkte Programm durch den Kabinettsbeschluss vom 23. Juni 2000 in dem folgende Handlungsfelder als Aufgaben für das Dialogforum definiert werden:<sup>21</sup>

Das Dialogforum soll die Umsetzung des Mediationspaketes begleiten und zusätzlich folgende Aspekte bearbeiten:

1. Erarbeitung der Details eines Nachtflugverbotes
2. Erarbeitung der Details des Anti-Lärm-Paktes, u.a. einer Kontingentierung von Fluglärm und die Festlegung von lokalen Lärmobergrenzen; wirtschaftliche Anreize, die die schnellere Modernisierung der älteren Flugzeuge durch Leisere fördern; Anreize zur Einhaltung der "minimum noise routes" durch die Piloten und zur häufigeren Anwendung bzw. zur Weiterentwicklung lärmarmen An- und Abflugverfahren; Programm zum künftigen passiven Schallschutz an Gebäuden, das nicht nur Fenster, sondern das gesamte Gebäude betrifft und durch eine entsprechende Erhöhung der Landegebühren finanziert wird.
3. Immobilienmanagement als Hilfestellung für besonders betroffene Bürger/innen.
4. Aufbau eines systematischen und transparenten Lärmmonitoring-Systems, das regelmäßig den entstehenden Lärm an besonders belasteten Punkten misst und diese Daten auch der Politik und den betroffenen Bürger/innen zur Verfügung stellt.
5. Eine Selbstverpflichtung der Fraport AG zur kontinuierlichen Verminderung der Lärmbelastung der betroffenen Bevölkerung. Die Fraport AG sollte nach Auffassung der Mediationsgruppe mit Nachdruck das Ziel verfolgen, sich im

---

<sup>20</sup> <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/empfehlungen.htm>

<sup>21</sup> [http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/Sitzung\\_230600.pdf](http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/Sitzung_230600.pdf), S. 4 - 6.

Vergleich mit anderen internationalen Flughäfen zum Vorbild und Vorreiter bei der Reduzierung von Fluglärm zu entwickeln.

6. Regelmäßige Diskussion von Fragen zur Entwicklung des Luftverkehrs und der ökonomischen Entwicklung des Flughafens.

7. Diskussion über die langfristigen Perspektiven des Flughafens Frankfurt.

8. Diskussion und Begleitung der Selbstverpflichtungen der Fraport AG.

9. Beratung des von der Fraport AG vorgelegten 10-Punkte-Programms zur Lärmbelastung der Region.

10. Diskussion und ggf. Vorschläge, wie die Region am wirtschaftlichen Erfolg des Flughafens beteiligt werden kann.

Zusätzlich kann sich das Dialogforum mit weiteren Themen befassen, gerade auch zu Fragen der Verbesserung der aktuellen Situation.

Es soll ein Beratungsgremium darstellen, welches Ergebnisse in Form von Vorschlägen und Empfehlungen an die hessische Landesregierung und in bestimmten Fragen direkt an die Fraport AG, die Fluglinien oder die DFS weitergibt. Es soll von allen Seiten frühzeitig und umfassend über den aktuellen Sachstand informiert werden.

In der Geschäftsordnung und dem Codex werden diese Punkte aufgegriffen und weitergehend konkretisiert.<sup>22</sup> Das Dialogforum erarbeitet sich selbst auf dieser Grundlage die konkreten Arbeitsprogramme.

## 2.2 Zielvorstellungen der Beteiligten<sup>23</sup>

Die Zielvorstellungen der Beteiligungen sind entsprechend ihrer Heterogenität vielfältig. Die beteiligten Organisationen und Institutionen geben mehrheitlich als wesentliche Gründe und Ziele des Dialogforums die Empfehlungen der Mediationsgruppe als auch die Erfahrungen aus der Auseinandersetzung um die Startbahn West an. Ein gutes Drittel benennt die Schaffung und Förderung des Dialogs als Wert an sich und somit als ein wichtiges Ziel, andere nennen zusätzlich das Konfliktminderungspotenzial eines Dialoges und somit die Konfliktminderung als Ziel. Es wurde ausgedrückt, dass gerade die Kommunen sich ein größeres Maß an Mitwirkung von der Beteiligung versprechen und zumindest der Informationsgrad verbessert werde. Ein weiteres Ziel sei die

---

<sup>22</sup> Codex: <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/codex.htm>,  
Geschäftsordnung: <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/geschaeftsordnung.htm>.

<sup>23</sup> Fragebogenergebnis.

wissenschaftliche Begleitung durch eigene Gutachten. Teilweise wurde skeptisch bemerkt, dass die Air Community es als Gremium für ihre Öffentlichkeitsarbeit schaffen wollten, um das Verfahren zu beschleunigen oder auch einen "Pseudo-Konsens" zu demonstrieren.

Eine Mehrzahl der Institutionen / Organisationen hat sich selbst aktiv um die Teilnahme bemüht.

### 2.3 Formelle Verfasstheit und Struktur des Dialogforums

Die formelle Verfasstheit wird durch die Geschäftsordnung definiert. Neben dem Dialogforum an sich arbeiten Projektteams, Begleitkreise, Kleingruppen, Arbeitsgruppen, kleine und große Koordinierungskreise, deren Ergebnisse in verschiedene Weise zurück in das Dialogforum fließt. Ein zweiter Arbeitsschwerpunkt liegt in dem Bürgerdialog, wodurch der Dialog mit der Bevölkerung gesucht und gestaltet werden soll.

*C.Gohl*<sup>24</sup> erklärt dazu, dass die tatsächliche Arbeitsweise sich in Teilen durch formelle Grundlagen<sup>25</sup> begründe, in Teilen handele es sich um gewachsene Strukturen, die zu ihrer Zeit angemessen und problemorientiert gewesen wären. Jede Organisation bedürfe von Zeit zu Zeit einer Evaluation und eventuell einer Modifikation ihrer Struktur.

### 2.4 Entwicklung des Dialogforums

#### a) Motivation und Erwartungen der am Dialogforum beteiligter Organisationen<sup>26</sup>

Eine Vielzahl der Befragten benannte die Möglichkeit der Förderung eines vertrauensschaffenden Dialogs und auch den Erhalt von mehr Informationen über den geplanten Ausbau und dessen Folgen als eine konkrete Erwartung, die erfüllt werden sollte. Ferner sollte durch die Arbeit des Dialogforums die noch offenen Fragen des Mediationspaketes beantwortet werden, vor allem in bezug auf die Lärmschutzmaßnahmen und das Nachtflugverbot bestehe daran dringendes Interesse. Im selben Zusammenhang wurde ebenfalls die fehlende Fertigstellung des Belastungsmonitorings genannt, welches das Dialogforum leisten solle. Das Dialogforum solle in bezug auf die Lärmproblematik konfliktmindernd wirken. Weiterhin wird von diesem Verfahren erwartet, dass es als Beispiel für zukünftige Verfahren wirke und die Befürworter des Ausbaus für

<sup>24</sup> Interview mit Christopher Gohl, Projektleiter Regionales Dialogforum / IFOK, 24.09.2005 in Heidelberg.

<sup>25</sup> Beispielsweise der Geschäftsordnung: <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/geschaeftsordnung.htm>.

<sup>26</sup> Fragebogenergebnis.

Fragen der ökologischen und gesundheitsbezogenen Belastung sensibilisiert werden würden. Es wird gehofft, insgesamt Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess zu nehmen und Entscheidungen zu beeinflussen. Ferner wird von einer Bürgerinitiative erwartet, durch die eigene Teilnahme an diesem Dialogforum bundesweit ihren Einfluss auszubauen. Vereinzelt wurde als Erwartung definiert, dass im Dialogforum insgesamt und grundsätzlich über den Flughafenausbau debattiert würde und sich nicht auf die Frage des "wie" beschränkt werden würde und andererseits ganz gegenteilig hervorgehoben, dass mit der Teilnahme an dem Forum die Realisierung des Standortprojektes Flughafen unterstützt werden solle.

#### b) Ergebnisse und Erfolge aus Sicht der Beteiligten

Als Erfolg wird fast einhellig<sup>27</sup> die verbesserte Informationslage, auch durch die erstellten Gutachten, benannt. Der bestehende Kontakt und das gegenseitige bessere Kennen durch den Dialog wird als Erfolg bewertet. Ferner wurde darauf verwiesen, dass der Fortbestand des Forums und der dadurch geschaffene Dialog ein Erfolg an sich seien und bislang Konflikteskalationen verhindert worden seien. Durch das Dialogforum werde das Mediationsverfahren weitergeführt und das sei ein Erfolg. Vereinzelt wurde es als Erfolg bewertet, dass die Stufe des Planfeststellungsverfahrens erreicht wurde.

Eine weitere Perspektive ergibt sich durch die Analyse einer Mitarbeiterin des Bürgerbüros, die ausdrückt, dass das Dialogforum anfänglich als "Ausbauforum" betitelt worden und Zielscheibe aktiver Kritik und Boykott gewesen sei, derzeit könne gerade das Bürgerbüro den Informationsbedarf auch von den dem Dialogforum kritisch eingestellten Bürgerinitiativen erfüllen.<sup>28</sup>

#### c) Quantitative und qualitative Ergebnisse

Das Dialogforum selbst hat bislang 36 mal getagt, die 5 Projektteams jeweils ca. 30 mal, es wurden 14 Expertenhearings durchgeführt und 13 umfangreiche Gutachten erstellt.<sup>29</sup> Zusätzlich kam es auch zu konkreten Umsetzungsschritten, so beispielsweise im Bereich des Anti-Lärm-Pakts<sup>30</sup>:

---

<sup>27</sup> Fragebogenergebnis.

<sup>28</sup> Banse, B. Mitarbeiterin des Bürgerbüros, Interview am 19.07.2005 in Rüsselsheim.

<sup>29</sup> Daneben wurden ebenfalls zahlreiche Aktionen und Veranstaltungen im Arbeitsfeld "Bürgerdialog" durchgeführt. <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/dialog/index.htm>.

<sup>30</sup> <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/uploads/asset/ErfolgeundErgebnissegesamt.pdf>.



- Der kontinuierliche Sinkflug (CDA) wurde 2005 als Testbetrieb in der Nacht eingeführt.
- Die lärmoptimierte Landeklappenstellung bei der DLH-Flotte wurde umgesetzt.

## 2.5 Probleme und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Ziele

### a) Bewertung der Beteiligten<sup>31</sup>

Für die beteiligten Institutionen und Organisationen liegen vor dem Dialogforum eine Reihe noch zu lösender und zu bearbeitender Aufgaben. Vorrangig wurde auf die Notwendigkeit der institutionellen Absicherung der Ergebnisse hingewiesen, und zwar sowohl im Hinblick auf die Entscheidungen der ersten Mediation als auch auf die des Dialogforums. Abgeschlossene Diskussionspunkte sollten später nicht wieder in Frage gestellt werden und vor allem nicht von der grundsätzlichen Existenz des Dialogforums abhängig sein, sondern darüber hinaus und autonom Bestand haben. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Arbeit wird in der Wahrung der bislang offenen Informationspolitik gesehen, welche seit Beginn des Planfeststellungsverfahrens nachgelassen habe. Das Forum sollte neben der gut funktionierenden Gutachtenvergabe einen neueren Schwerpunkt auf den Dialog legen, der über eben diese Gutachtenvergabe hinausginge und trotzdem auf einer sachlichen Ebene geführt werden. In dem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass extreme Positionen, z.B. zum Thema Lärmschutz, der notwendigen Offenheit entgegenstünden und somit ein wichtiges Thema für den Dialog seien. Vereinzelt wurden auf spezifische Fragestellungen hingewiesen, die bislang nicht abschließend bearbeitet worden seien, dazu gehöre neben anderen<sup>32</sup> die grundsätzliche Diskussion über den Flughafenausbau. Themen und Fragestellungen wie zum Beispiel die Unparteilichkeit sowohl des Mediators als auch der Geschäftsstelle wurden als bedeutend für die Zukunft genannt. Diese Unparteilichkeit dürfe nicht durch die Finanzierung von Seiten der Fraport AG und des Landes Hessen beeinträchtigt werden. Ferner sollte eine Instrumentalisierung des Forums durch Einzelne für Partikularinteressen verhindert werden. Auch ein Auseinanderfallen des Dialogforums dacht am

<sup>31</sup> Fragebogenauswertung.

<sup>32</sup> Szenarienprozess 2015 und die Quantifizierung der Folgen für die Grundstück- und Häuserbewertung.

Entscheidungsmoment über den Antrag der Flughafenerweiterung müsse vermieden werden.

b) Bewertung der Geschäftsstelle<sup>33</sup>

Nach Ansicht der Geschäftsstelle erfordert die Gestaltung des Dialogforums die Antwort auf drei Problemfeldern: Erstens die innere Organisation, zweitens die Rolle im Feld der Politik und drittens die Situation eines Pionierprozesses.

Zu der inneren Organisation gehörten die Schwierigkeiten im Prozess der Rückkopplung der Vereinbarungen im Dialogforum an die vertretenen Institutionen und Organisationen, verstärkt durch ein gewisses Maß an Fluktuation innerhalb des Forums, welches sich bremsend auf die Entwicklung einer vertrauensvollen, dem Dialog hingewandten Atmosphäre auswirke. Ferner habe das Dialogforum ein permanentes Zeitproblem, welches dazu führe, dass zum Beispiel die Ergebnisse aus den Projektteams nicht immer angemessen in das Dialogforum zurückgeführt werden könnten, die Arbeit am Szenarienprozess in Stocken geriete und anderes. Der Umgang mit Zeit und Zeitmangel werde je nach Konstellation im Interesse der Akteure teilweise von ihnen auch für eigene Zwecke benutzt.

Der Aspekt der politischen Handlungsfelder lasse sich deutlich wie folgt ausdrücken: "Das politische Kapital des Forums befindet sich in einer Währung, die nicht in jedem Laden angenommen wird".<sup>34</sup> Das bedeute, dass das Dialogforum zwar einen Mehrwert auf vielen Ebenen habe, dieser Mehrwert sich aber schwer in quantifizierbare politische Wirkungen ummünzen ließe. Außerdem bewege es sich parallel zu dem Verwaltungsverfahren ohne dass es eindeutig entschieden wäre, inwiefern Entscheidungen des Dialogforums verbindlich würden. Mit welcher Münze könnte also bezahlt werden und wo befinden sich solche Läden? Es sei unklar, welche Art von verschiedener Einflussnahme die Stellungnahmen des Dialogforums und des Vorsitzenden haben könnten und politisch offen zu bewerten, welche dieser Empfehlungen an die Politik, an die Verwaltung, an die Öffentlichkeit oder direkt an beteiligte Akteure zu richten seien. Außerdem werde die Arbeit im Dialogforum von dem Verwaltungsverfahren mit geprägt und es stelle sich die Frage des Inhaltes und der Regelungsziele politischer Mediation neben einem Verwaltungsverfahren.

---

<sup>33</sup> Interview mit Christopher Gohl, Projektleiter Regionales Dialogforum / IFOK, 24.09.2005 in Heidelberg.

<sup>34</sup> Interview mit Christopher Gohl, Projektleiter Regionales Dialogforum / IFOK, 24.09.2005 in Heidelberg.

Daran schließe sich direkt der dritte Punkt der fehlenden Vorgängerverfahren an. Als Pionierprozess fehlen dem Dialogforum Beispiele, Erfahrungen und Vorbilder. Aufgrund fehlender Entscheidungsmacht nach außen werde der Dialogprozess an sich bedeutender und unterscheidet sich auch damit von klassischen Mediationen, die somit ebenfalls nur begrenzt als Vorbild für diese Mediation dienen könnten.

### *3. Resümee*

Mit der vorliegenden Form und Organisation des Regionalen Dialogforums liegt eine umfangreiche und handlungsfähige Institution vor, die aus der ersten Mediationsgruppe hervorging und diese seit dem Jahre 2000 fortführt. Es sind eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen und Ziele zu erreichen, die einerseits vorgegeben waren, sich andererseits aus den Erwartungen und der Motivation der beteiligten Organisationen und Institutionen ergeben. Gleichzeitig erreicht das formelle Planfeststellungsverfahren im Jahre 2005 die Stufe des Erörterungstermins.

### III. Zwei Parallelverfahren - ein Spannungsfeld?

#### 1. Heranführung

Im Februar 2005 begann mit der Auslegung der Antragsunterlagen das formale Verwaltungsverfahren in Form des Planfeststellungsverfahrens zur Antragstellung der Erweiterung des Flughafens. Ein solches Planfeststellungsverfahren endet mit einem Planfeststellungsbeschluss, welcher in Form eines Verwaltungsaktes, also eines Hoheitsaktes ergeht und über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines Vorhabens - der Flughafenerweiterung - und der Konkretisierung des Betriebes entscheidet.<sup>35</sup>

Bisherige Umweltmediationen oder Mediationen um die Nutzung des öffentlichen Raumes finden vor dem Beginn des eigentlichen Verwaltungsverfahrens als Entscheidungsvorbereitung statt. Der parallele Verlauf der beiden Verfahren stellt eine Neuheit dar, deren Eigenarten und Umgang noch zu lernen und zu definieren ist. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass ein Großteil der am Dialogforum beteiligte Organisationen und Institutionen auch an dem Verwaltungsverfahren im weiteren Sinne beteiligt ist: Neben der Antragstellerin des Verwaltungsverfahrens, die ebenfalls Mitglied des Forums ist, handelt es sich um die Gemeinden, zusätzlich haben andere entweder als Organisation oder in dem Falle in dem dies nicht möglich ist, als Privatpersonen Einwendungen gemacht und bereiten mögliche Klagen gegen eine mögliche Genehmigung vor. Aber auch betroffene Luftlinien werden sich zwar nicht zielgerichtet gegen den Ausbau richten, wohl aber gegen das gleichzeitig geplante Nachtflugverbot.

Es liegen also nicht nur zwei verschiedene Verfahren um die Flughafenerweiterung vor, sondern die daran Beteiligten sind zu einem großen Teil identisch. Dieselben Organisationen und Institutionen und ihre Vertreter/innen treffen sich einerseits im Dialogforum, um konsensorientierte Lösungsansätze zu entwickeln und andererseits im formellen Verfahren auf ihre Rechtspositionen berufend.

---

<sup>35</sup>

§ 74 VwVfG.

### 1.1 Wechselwirkung zwischen den Verfahren - Sicht der Beteiligten<sup>36</sup>

Die beteiligten Organisationen und Institutionen sehen in dieser Parallelität eine teilweise Verhaltenswidersprüchlichkeit, dass das Verwaltungsverfahren zeitlich priorisiert werde und somit lediglich eingeschränkt an den Sitzungen des Dialogforums bzw. der untergeordneten Projektteamsitzungen teilgenommen werde. Es wurde auf eine Zurückhaltung im Dialog hingewiesen, einerseits aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Themen im formellen Verfahren beschlossen würden und somit ein Dialog überflüssig erscheine, andererseits da trotz anderslautendem Rechtsgutachten befürchtet werde, bestimmte Rechtspositionen durch Aussagen oder Zugeständnisse im Dialog zu verlieren. Auch die Informationspolitik habe sich seit Beginn des Planfeststellungsverfahrens verschlechtert. Andere sehen keine Wechselwirkungen zwischen den Verfahren.

Als positiv wurde bewertet, dass durch die Arbeit im Dialogforum mit einer besseren Personen- und Sachkenntnis in das Verwaltungsverfahren hineingegangen werde.

### 1.2 Fazit

Das Planfeststellungsverfahren scheint das Dialogverfahren zu "stören", da es einerseits aus zeitlichen Gründen priorisiert wird und aus taktischen Gründen dem Dialog sowohl Informationen als auch Stellungnahmen vorenthalten werden, um die Position in der rechtlichen Auseinandersetzung zu wahren. Trotzdem scheint das Dialogforum positive Vorarbeit zum Planfeststellungsverfahren geleistet zu haben.

Hinter einiger der beschriebenen kritischen Punkte stehen juristische Fragen des Verhältnisses zwischen einer Mediation, die auf Konsens gestützte Entscheidungen in Form von Empfehlungen fällt und dem formellen Verwaltungs- (gerichts-)verfahren, welches sich auf Recht und Gesetz bei seiner Entscheidung stützt.

---

<sup>36</sup> Fragebogenauswertung.

## 2. Problemskizze: *Verwaltungsverfahren und Mediation*

Die beiden Verfahren zeichnen sich sowohl durch ähnliche als auch konträre Kernelemente aus: Das Verwaltungsrechtssystem ist grundsätzlich von dem binären Code "Recht oder Unrecht" geprägt. Es werden Rechtspositionen begründet und verteidigt. Es ist ein formelles Verfahren mit klaren Beteiligungsregeln und somit auch limitierend. Es soll ein richtiges, also ein rechtmäßiges Ergebnis hervorbringen und einen Konflikt entscheiden. Anders als in Mediationsverfahren zwischen Privaten, die in rechtlich verfasster Freiheit handeln und verhandeln, können es staatliche Organe nur in rechtlich verliehener Kompetenz.<sup>37</sup> Gleichfalls soll es allen beteiligten öffentlichen und privaten Interessen gerecht werden und diese umfassend abwägen. Dies ist mehr als nur Konfliktentscheidung und Wahrung der Rechtssicherheit und nähert sich im Hinblick auf Konfliktbefriedung durchaus alternativen Konfliktmanagementsystemen an. Alternative Konfliktmanagementsysteme stellen Verhandlungsoptionen in den Vordergrund. Es sind flexiblere Verfahren, die sich selber Regeln setzen. Es können, sollen und müssen alle Stakeholder an dem Verfahren beteiligt werden, auch da sonst getroffene Vereinbarungen den Konflikt nicht entgültig lösen, wenn einflussnehmende Akteure fehlen. Repräsentative Vertretungen von Bürgerinitiativen können an solchen Verfahren teilnehmen, während sie im Verwaltungsverfahren meist nur als Privatpersonen mitwirken können und nicht als Repräsentanz organisierter Interessen. Anstelle juristischer Kriterien in bezug auf die Bewertung richtiger und gerechter Interessen tritt die Bewertung der daran Beteiligten.

### 2.1 Mediation

Um den Begriff Mediation und die Einordnung des Dialogforums als eine solche diskutiert die Fachwelt. Im Rahmen der Diskussion, um die "richtige" Bezeichnung und Entwicklung entsprechender Mindestkriterien für die Annahme eines Verfahrens als Mediation und weitergehend die Übernahme oder den Übernahmeanspruch des Ergebnisses einer solchen Mediation in eine verwaltungs(politische) Entscheidung, sollte mit berücksichtigt bleiben, dass die Diskussionsbeiträge aus verschiedenen Grundwissenschaften kommend auf verschiedene Gewichtungen im Rahmen der Begriffsbildung, Zielvorstellungen

---

<sup>37</sup> Rüssel, U., Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren, S. 146.

und Bewertung der Mediation zurückgreifen. Dementsprechend stehen Fachdiskussionen und Kriterienentwicklung nicht primär in Konkurrenz zueinander, sondern könnten sich vielmehr ergänzen.

#### a) Begriffsannäherung

Sowohl bezogen auf Konzepte der Konfliktintervention als auch im Hinblick auf Mediation haben sich eine Vielzahl von Begrifflichkeiten<sup>38</sup> entwickelt, die teilweise hilfreich und angemessen sind, um unterschiedliche Ansätze und Methoden zu differenzieren und normative Definitionen zu entwickeln. Ebenso werden verschiedene Begrifflichkeiten verwandt oder entwickelt, um damit die selben Inhalte zu benennen und somit eine wissenschaftliche Systematisierung für die Praxis erschwert. So scheint der Inhalt des Begriffs der Mediation als vormals ein Instrument oder Ansatz der Konfliktintervention nun zum Oberbegriff für unterschiedliche Konzepte der Konfliktintervention erwachsen zu sein, der je nach Anwendungsbereich unter dem Dach der Mediation durch weitere Attribute ergänzend beschrieben wird.<sup>39</sup>

Der Ansatz von *Glasl*<sup>40</sup> unternimmt durch Modifizierung seines eigenen Ausgangsmodells den Versuch, trotz des begrifflichen Wandels, eine Systematisierung der Begriffe und Inhalte beizubehalten.

Ausgehend von einer Eskalationstreppe, die aus 9 fest definierten Stufen besteht, entwickelt er den Ansatz, dass in Abhängigkeit der Verortung eines Konfliktes oder einer Situation auf einer dieser 9 Stufen, sich bestimmte Interventionsmethoden und dementsprechende Aufgaben und Handlungsstile für die daran beteiligten Dritte anbieten.<sup>41</sup>

Für die Eskalationsstufen 1 - 3<sup>42</sup> kommen für *Glasl* als Drittparteienintervention Ansätze wie Moderation, Supervision und Facilitating in Betracht, während für die Stufen 5 - 7<sup>43</sup> die klassische Vermittlung im Sinne der (alten) Mediation

---

<sup>38</sup> Beispielsweise Konfliktlösung, Konfliktregulierung, Konflikttransformation oder auch Konfliktmanagement und Familienmediation, Wirtschaftsmediation, Umweltmediation, Schulmediation oder auch politische Mediation. Hinzu kommen Prozessbeschreibungen wie: mediative Beiträge oder mediative Dialoge.

<sup>39</sup> *Glasl, F.* "Das Anwendungsspektrum unterschiedlicher Mediationsformen", S. 102 -103.

<sup>40</sup> *Glasl, F.* "Das Anwendungsspektrum unterschiedlicher Mediationsformen", S. 102 - 119.

<sup>41</sup> *Glasl, F.* "Das Anwendungsspektrum unterschiedlicher Mediationsformen", S. 102, 104 - 105.

<sup>42</sup> Stufe 1 zeichnet sich durch Verhärtung der Standpunkte und des Umganges aus, Stufe 2 durch polarisierende Debatten, die von Polemik mitgeprägt ist und durch zeitliche Gruppierung Punkte über andere gewonnen werden soll. Stufe 3 ist schon durch das Denken "Taten statt Worte" geprägt. *Glasl, F.* "Das Anwendungsspektrum unterschiedlicher Mediationsformen", S. 104.

<sup>43</sup> Stufe 5 heisst Gesichtsverlust durch öffentliche und direkte persönliche Angriffe, Respekt vor dem anderen sinkt, Ansteigen des schwarz-weiss Denkens. Stufe 6 erfährt schon Drohstrategien und Stufe 7 kann begrenzte Vernichtungsschläge aufweisen. *Glasl, F.* "Das Anwendungsspektrum unterschiedlicher Mediationsformen", S. 104 - 105.

definiert wird. Grundsätzlich geht er davon aus, dass auf den Stufen 1 - 3 die Konfliktparteien mit Hilfe geringer Interventionen die Konflikte selbst managen können. Das bedeute für die Aufgaben der Drittpartei, dass sie bezogen auf den Inhalt, die Interaktion und das Verfahren grundsätzlich nondirektiv vorgehe, das heißt, lediglich zur Lösungssuche anrege.<sup>44</sup> Übertragen auf die "neuen" Mediationsbegriffe, bzw. diese integriert in dieses Eskalationsmodell bedeutet es, dass für Konflikte der Stufen 1 - 3 Mediationsansätze wie die Scrivener oder Supervisory Mediation mit dem vergleichbar sei, was vormals Moderation, Supervision und Facilitating benannt wurde. Innerhalb der Scrivener Mediation nimmt die Drittpartei protokollarische Aufgaben wahr, Moderation der Gespräche ohne massive Interventionen anzustreben und Unterstützung bei der Lösungssuche der Beteiligten für die vorhandenen Probleme.<sup>45</sup> Diese Beschreibung unterschiedlicher Mediationsansätze orientiert sich demnach nicht primär an dem Themenbezug (beispielsweise Familienmediation oder Wirtschaftsmediation), sondern an der Konfliktstufe. Ausgegrenzt wird dabei die Existenz verschiedener Strömungen innerhalb der Mediation unabhängig von der Eskalationsskala. Hervorzuheben ist dabei gerade die unterschiedliche Zielrichtung der Havard-Methode einerseits und die der transformativen Mediation andererseits, wobei innerhalb der erstgenannten Methode das Hauptziel einer Mediation der Abschluss, also das Ergebnis als solche ist und die zweitgenannte durch das Verfahren die Persönlichkeitsstrukturen und Beziehung durch Empowerment und Recognition zu unterstützen anstrebt.<sup>46</sup>

Grund der Diskussionen um die Benennung solcher Dialogforen ist zusätzlich die Tatsache der fehlenden Letztentscheidungskompetenz dieses Organs. In verschiedenen Mediationsfeldern stellt sich ebenfalls diese Situation, so innerhalb der Familienmediation beispielsweise in bezug auf Kindesbetreuung oder Sorgerecht, ferner bleibt es bei der Mediation nach delinquenten Handlungen ebenfalls offen, inwieweit eine erfolgreiche oder -lose Mediation Einfluss auf eine Gerichtsentscheidung nimmt.

So kann zwar das Dialogforum nicht endgültig über Grundsatzfragen oder Details des Flughafenausbaus entscheiden, wohl aber die eigene Haltung

---

<sup>44</sup> Glasl, F. "Das Anwendungsspektrum unterschiedlicher Mediationsformen" S. 111 - 112.

<sup>45</sup> Glasl, F. "Das Anwendungsspektrum unterschiedlicher Mediationsformen", S. 114 - 115.

<sup>46</sup> Suares, M. "Mediación, Conducción de disputas, comunicación y técnicas", S. 58 - 63.



definieren, in bestimmten Rahmen trotzdem Handlungsoptionen entwickeln und diese gemeinsam durchzusetzen versuchen.

Das Dialogforum wird als mediatives Verfahren definiert, da der Begriff der Mediation der dem Forum vorangegangenen Flughafenmediation vorbehalten werden soll.<sup>47</sup>

Diese ursprüngliche Begriffsdefinition, ergänzt durch die mögliche Integration der Mediationsansätze von Glasl führt übertragen auf die Situation des Dialogforums dazu, dass von einer Scrivener und Supervisory Mediation gesprochen werden kann. Der Konflikt befindet sich momentan auf Stufe 1 - 2. IFOK als Geschäftsstelle nimmt unter anderem die genannten Funktionen der Organisation, Gesprächsführung und weiteres wahr. Dies auf Begriffe wie Moderation oder Facilitating zu reduzieren entspräche ebenfalls nicht der Realität, da neben bzw. über der Geschäftsstelle ein Mediator eingesetzt wurde, der ebenfalls von IFOK beraten wird. Das heißt, der Organisations- und Kommunikationsstil der unterschiedlichen Foren und Treffen innerhalb des Dialogforums weisen durchaus Inhalte aus, die über organisatorische Hilfe hinausgehen und das Finden von Konsensentscheidungen fördern.

#### b) Mediation im öffentlichen Raum

Politische Mediation, Mediation im öffentlichen Raum, Mediation im öffentlichen Bereich oder Umweltmediation sind Begriffe, die Mediationsverfahren in komplexen Situationen, die sich für neuere Beteiligungsformen öffnen, umschreibt.<sup>48</sup> Es handelt sich um verschiedene Mediationsansätze mit entsprechend unterschiedlicher Gewichtung der Ziele und Vorgehensweise, geprägt durch ihr freies Verfahren und ihre Flexibilität, Charakteristika, die in bestimmten Situationen Vorteile vor formalisierten Verwaltungsverfahren bieten. Deren Aufgabe ist es, diese hochkomplexen Situationen aufzulösen und sie mit Hilfe offener Beteiligungsformen (präventiv) zu managen.

Neben diese ausgeprägte Konfliktbearbeitung tritt das Ziel der Demokratisierung der Gesellschaft<sup>49</sup> und Erreichung besserer Ergebnisse.

---

<sup>47</sup> Konstituierende Sitzung des Regionalen Dialogforums vom 23. Juni 2000, Konzeption S. 2.

<sup>48</sup> [http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/Sitzung\\_230600.pdf](http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/Sitzung_230600.pdf)  
Teilweise verstanden als politische Mediation: *Meister, H.-P., Gohl, C.* "Politische Mediation bei umstrittenen Infrastrukturprojekten", S. 264.

<sup>49</sup> Allgemein zu Mediation und Demokratie: *Engelberg, A.* "Konfliktmittlung und Demokratieprinzip - zur demokratischen Legitimation von entscheidungsbefugten Aushandlungsgremien", Dissertation Berlin 1995.

Somit verfolgt der Einsatz von Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich verschiedene Zielsetzungen. Neben der Ergänzung von Verwaltungsverfahren wird ein Forum offen für alle Beteiligte geschaffen, um im Vorfeld von Verwaltungsverfahren Konflikte zu entschärfen. So sollen alle vorhandenen Spielräume intelligent genutzt werden, um durch Kooperation Lösungen zu finden, die für alle positiver ausfällt, als eine richterliche Entscheidung der Situation.<sup>50</sup>

Zu erreichende Detailziele durch Mediationsverfahren seien die Schaffung einer breiteren Informations- und Argumentationsbasis für alle Beteiligte, die Verbesserung der Verwaltungsentscheidung aufgrund einer breiteren Basis von Information, die kooperative Erarbeitung von Konfliktregelungen, die allen nutzen und die dauerhafte Akzeptanz der gefundenen Entscheidungen aufgrund der Betroffenenbeteiligung.<sup>51</sup>

*Troja/Meuer*<sup>52</sup> tragen in ihrer Studie über Mediationen im öffentlichen Bereich benutzte Kriterien zusammen und entwickeln eigene, um den Inhalt dieser Mediationen genauer zu greifen, zu analysieren, zu systematisieren und letztlich zu bewerten.

Eine normative Begriffsbestimmung der Mediation im öffentlichen Raum oder der Umweltmediation ist notwendig, um im Folgenden zu diskutieren, ob, in welchem Umfang und im Rahmen welcher Bedingungen Ergebnisse dieser Mediationen Eingang in das rechtliche System finden können.<sup>53</sup>

Mediationsverfahren allgemein seien nach *Troja/Meuer* Verfahren, in denen ausgehend von einem abgegrenzten Konflikt, die Vertreter/innen der Konfliktparteien freiwillig und größtenteils in direkter face-to-face Kommunikation in einem strukturierten Kommunikationsprozess durch verhandeln und argumentieren den Konflikt gemeinsam bearbeiten, dabei das Ziel verfolgen, eine teilweise oder vollständige und von allen getragene Lösung zu entwickeln. Dies unter Leitung einer neutralen Drittpartei, auf die sich alle

---

<sup>50</sup> *Ramsauer/Kopp*, "Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz", Einführung, Rn. 88.

<sup>51</sup> So auch: *Rüssel, U.* "Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren", S. 94.

<sup>52</sup> *Meuer, D./Troja, M.* "Mediation im öffentlichen Bereich", 2004.

<sup>53</sup> Instruktiv dazu: *Kroiss, F./Gupfinger, H./Alge, T.* "Environmental Governance und Umweltvereinbarungen". Unterscheiden zwischen Selbstverpflichtungserklärungen allgemein, und solchen Umweltvereinbarungen, die bestimmten Standards bezüglich Inhalt, Form, Monitoring etc. entsprechen um als Instrument der Umweltpolitik und des Umweltschutzes zu dienen.

Parteien haben einigen können, und die die Struktur des Verfahrens vorschlägt, aufrecht erhält und für den Prozess verantwortlich ist.<sup>54</sup>

Wie auch *Farré*, S.<sup>55</sup> zutreffend ausführt, sind für Mediationen aller Art mehrere Prinzipien bedeutsam und unverzichtbar um den Grundgedanken der Mediation gerecht zu werden. Dazu gehört die Freiwilligkeit, die Un-(All-)parteilichkeit der Drittpartei, die Vertraulichkeit der Inhalte, die (teilweise von der Drittpartei zu schaffende) Gleichheit, Sicherheit, Freiheit und Gleichwertigkeit in bezug auf die Kommunikationsmöglichkeiten und Fähigkeiten.

Bezüglich des Verfahrens sollte ferner erwartet werden, dass alle Parteien einen unbeschränkten Zugang zu den entscheidungserheblichen Informationen haben, alle von dem Konflikt betroffenen Personen und Institutionen vertreten sind, das Verfahren ergebnisoffen ist und nicht der Akzeptanzbeschaffung dient. Ferner sind die erlangten Informationen grundsätzlich vertraulich zu behandeln.<sup>56</sup>

Davon ausgehend heißt das nach *Troja/Meuer*<sup>57</sup> für die Mediation im öffentlichen Bereich, dass ein Konflikt bearbeitet wird, der entweder bereits existiert oder absehbar ist, an dem Personen in ihrer Funktion aus Politik und öffentlicher Verwaltung beteiligt sind. Ferner sind alle betroffenen Interessengruppen, darunter Verbände, NGO's, Bürgerinitiativen, Vorhabenträger und weitere an der Mediation beteiligt. Der Großteil der Verhandlung wird in direkter Kommunikation stattfinden, (face-to-face Communication). Die Verfahrensleitung wird von einer dritten Person ohne eigene direkte Interessen oder Betroffenheitsgrad übernommen, allerdings wird sie nicht mit Entscheidungsmacht ausgestattet. Wichtig dabei ist die personelle und institutionelle Trennung von planenden und vermittelnden Stellen. Das Ziel solcher Mediationen ist die Einigung der Konfliktparteien und der Einfluss dieser Einigung in eine politische oder administrative Planungs- oder Entscheidungssituation.

Bemerkenswert an dieser Definition ist, dass die Notwendigkeit der endgültigen Entscheidung innerhalb des Prozesses einer Mediation im öffentlichen Bereich

---

<sup>54</sup> *Meuer, D./Troja, M.* "Mediation im öffentlichen Bereich", 2004, S. 13.

<sup>55</sup> *Farré Salvá, S.* "Gestión de conflictos", S. 116 - 118.

<sup>56</sup> *Meuer, D./Troja, M.* "Mediation im öffentlichen Bereich", 2004, S. 14.

<sup>57</sup> *Meuer, D./Troja, M.* "Mediation im öffentlichen Bereich", 2004, S. 17.

in diese Definition nicht eingeflossen ist, sondern die Erwartung einer Einflussnahme auf politische oder administrative Entscheidungen ausreicht.

Diese Definition ist der Situation durchaus angemessen, da solche Mediationen im Umfeld administrativer und politischer Entscheidungen über Sachverhalte vermitteln, die nicht lediglich die an der Mediation beteiligten Personen treffen, sondern darüber hinausgehend die gesamte Bevölkerung eines Gebietes an sich oder bei dauerhaft umweltschädigende Verfahren nächste Generationen betreffen können und somit ein Rückfluss in andere demokratisch legitimierte Organe sinnvoll erscheint.

Bislang fanden Mediationsverfahren im öffentlichen Raum schwerpunktmäßig zur Stadtplanung, Verkehr, Raumplanung und Abfallwirtschaft statt.<sup>58</sup>

Das bedeutet, dass Mediation im öffentlich Raum sich in dem thematischen Bereich der Nutzung öffentlicher Räume und Güter (der Umwelt) wiederfindet. In der Regel sind zahlreiche Bürger/innen, Gruppen, Institutionen und Organisationen beteiligt und betroffen. Die Konflikte zeichnen sich durch Emotionalität und Intensität aus, auch da es häufig um Vorhaben geht, für die zwar grundsätzlich ein Bedarf oder Bedürfnis besteht (Müllverbrennungsanlage oder Straßen), gleichzeitig aber nicht in der eigenen Umgebung gewünscht wird.<sup>59</sup>

Neben rational verhandelbare Interessen treten Grundbedürfnisse und allgemeine Werte. Vor allem werfen Umweltkonflikte häufig Grundsatzfragen auf, die im Rahmen des konkreten Konflikts nicht gelöst werden können und somit die Gefahr besteht, dass daran der konkrete Konfliktmanagementversuch scheitert, wenn der Konflikt letztlich die Beziehung zwischen Natur und Mensch, zwischen natürlichen und sozialen Systemen betrifft und Standpunkte und Priorisierungen dazu nicht beliebig situativ wechselbar sind.

Dies sind offensichtlich ganz andere Sachverhalte als die Ausgangssituationen und Rahmenbedingungen die zur ursprünglichen Harvard-Methode, der Alternative Dispute Resolution und somit der modernen Mediation geführt hat, was als logische Konsequenz deren Weiterentwicklung bedeutet.

---

<sup>58</sup> Meuer, D./Troja, M. "Mediation im öffentlichen Bereich", 2004, S. 44 - 45.

<sup>59</sup> NIMBY Prinzip: "Not in my backyard" - Prinzip.

### c) Politische Mediation im öffentlichen Raum

Politische Mediation<sup>60</sup>, also Mediation als Instrument des Politikmachens setzt den Schwerpunkt auf eine veränderte Staat - Bürger/in - Beziehung und unterstreicht den Anspruch und die Fähigkeit als emanzipierte Zivilgesellschaft zu entscheiden und diese Entscheidungen zu verantworten. Es handelt sich dabei um Sachverhalte, die traditionell über das öffentliche Recht entschieden wurden und somit in der hier vorgeschlagenen Begriffswahl den öffentlichen Raum<sup>61</sup> betrifft.

Es bleibt zu diskutieren, ob aufgrund eventuell erweiterter Beteiligungsformen der gesetzliche und rechtliche Rahmen an Bedeutung verliert. Offen bleibt bislang, wer im Rahmen dieser politischen Mediationen z.B. die Interessen zukünftiger Generationen vertritt oder anderer Personen und Personengruppen, die aus verschiedensten Gründen nicht an einer Mediation teilnehmen. Ebenso wenig besteht eine Pflicht der anerkannten Umweltschutzgruppen, durch die Teilnahme an Mediationsverfahren, das Thema Ökologie zu vertreten.

Politische Mediationen im öffentlichen Raum finden derzeit auf der Ebene der Entscheidungsvorbereitung statt, das gibt den staatlichen Entscheidungsorganen die Möglichkeit, nicht in das Mediationsverfahren integrierte Interessen, in dem anschließenden Verwaltungsverfahren zu ergänzen.

### d) Fazit für das Regionale Dialogforum

Das Regionale Dialogforum befindet sich im Spannungsfeld zweier verschiedener Verfahren. Das Planfeststellungsverfahren wird von den Beteiligten priorisiert, wohl weil dort die formale Entscheidung getroffen wird. Das Regionale Dialogforum als neuartige Mediationsform kann weder auf ein klares Wordfinding noch systematisierte Erfahrungen zurückgreifen. Es stellt eine politische Mediation im öffentlichen Raum dar. Politische Mediationen im öffentlichen Raum sind genau die Verfahren, die von Geis<sup>62</sup> als "Verfahrens-Hybrid" bezeichnet wurden, da sie sowohl Mediations- als auch Schlichtungsverfahrenselemente mit solchen aus Gutachterverfahren verbinden und gleichzeitig damit Politik gemacht wird.<sup>63</sup> Das Regionale Dialogforum kann

<sup>60</sup> Meister, H.P./Gohl, C., "Politische Mediation bei umstrittenen Infrastrukturmaßnahmen", 263 - 279

<sup>61</sup> Öffentlicher Raum auch aufgrund der Betrachtung der Mediation an sich als öffentlicher Raum des Dialogs.

<sup>62</sup> Geis, A., "Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation", S. 1, Fn. 1.

<sup>63</sup> Darauf deutet der Titel: "Regieren mit Mediation", Geis, A. hin.

sowohl Erwartungen bezüglich mehr Partizipation erfüllen als auch bessere<sup>64</sup> Verwaltungsentscheidungen erzeugen.

## 2.2 Planfeststellungsverfahren

Ein Planfeststellungsverfahren ist als formelles Verwaltungsverfahren durch §§ 72 ff. VwVfG normiert. Es ist ein Verwaltungsverfahren, welches bei Genehmigungen sogenannter Großvorhaben anzuwenden ist und geht dabei über einfache konditionale Verwaltungsvorschriften hinaus, im Rahmen dessen "wenn - dann" Entscheidungen von der Verwaltung zu treffen sind, d.h. ein eindeutiger Tatbestand bewirkt eine eindeutige Rechtsfolge. Planfeststellungsverfahren befinden sich an der Schnittstelle zur politischen Planung, Verwaltungen müssen verwaltungsrechtliche Mammutverfahren mit einer Vielzahl von Beteiligten bewältigen und dabei regelmäßig auf, auf die Zukunft gerichtete, Prognosen zurückgreifen, die einen möglichen Bedarf für das konkrete Vorhaben begründen. Sie müssen zielgerichtete Entscheidungen unter Wahrung einzelner Rechtspositionen treffen. Die zu beachtenden Verwaltungsvorschriften stützen sich auf verfassungsrechtliche Vorschriften, als Grundrechte, als Verfahrensrechte oder Staatsziele<sup>65</sup>.

Die Akteure eines solchen Verfahrens sind primär die zuständigen Behörden und der Vorhabenträger. Natürliche und juristische Personen können gegen ein Vorhaben Einwendungen erheben und werden im Erörterungstermin dazu gehört. Damit wird sowohl das Informationsbedürfnis der Behörde als auch das Rechtsschutzinteresse der Betroffenen beachtet. Klagen, die sich häufig den Planfeststellungsbeschlüssen anschließen, sind limitierter, d.h. ein Klagerecht steht nicht allen zu. Personen, Kommunen oder Institutionen müssen eine eigene Rechtsverletzung substantiiert behaupten, Allgemeininteressen oder auch eigene Interessen, die kein subjektives Recht begründen, reichen als Klagebefugnis nicht aus. Lediglich bestimmte anerkannte Umweltschutzorganisationen haben nach dem Bundesnaturschutzgesetz bzw.

---

<sup>64</sup> "Besser", weil die Behörde ihre Entscheidung auf mehr Information stützen kann und sich die Betroffenen an Regeln halten, die sie selbst mit erarbeitet haben. *Bartmann, H.* "Umweltökonomie - ökologische Ökonomie", Punkt 3.7.2.

<sup>65</sup> Art. 2, 12 und 14 GG (Leben und Gesundheit; Berufsfreiheit; sozialpflichtiges Eigentum), Art. 20a GG (Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit).

dem Hessischen Naturschutzgesetz<sup>66</sup> die Möglichkeit, Umwelt- und Naturschutzinteressen zu vertreten.

Die Genehmigungsbehörde soll alle öffentlichen und privaten Interessen miteinander abwägen und so in einen Ausgleich bringen, das bedeutet, sie muss erst einmal alle Interessen erkennen und als solche bestimmen, diese bewerten und in Folge davon eine Abwägungsentscheidung treffen. Dieses Verfahren wirft natürlich Fragen im Hinblick darauf auf, dass Interessen, Ziele und Werte, die sich nicht in Rechtsnormen verdichtet haben, kaum für eine Behörde beachtbar sind.

Trotzdem sollte auch das Planungsrecht als Recht der Konfliktvermeidung wirken. Gerade Institute wie das der Abwägung<sup>67</sup>, welches Raum für Verhältnismäßigkeitsprüfungen von Entscheidungen bietet und die Planung an sich, die immer auch die Prüfung von Alternativen beinhaltet, bieten sich dafür an. Da trotz dieser umfangreichen Verwaltungsverfahren zur Überprüfung der Entscheidung die Gerichte angerufen werden, scheinen sie ihre Funktion kaum zu erfüllen.

Ein Planfeststellungsverfahren ist an materielle und formelle Vorschriften gebunden und muss somit einerseits ein bestimmtes Verfahren verfolgen, als auch das Ergebnis inhaltlich an rechtlichen Vorgaben überprüfen lassen. Normierte Rechte, teilweise in Konkretisierung von Grundrechten, Staatszielen, Europäischen und Internationalen Recht müssen beachtet werden. Die Verfahrensvorschriften müssen auch aufgrund ihres grundrechtsschützenden Charakters<sup>68</sup> eingehalten werden und zu einem rechtmäßigen Ergebnis führen. So ist das Verwaltungsverfahren sowohl in Hinblick auf das Verfahren als auch auf das Ergebnis wesentlich gebundener als ein Mediationsverfahren.

Interessen und Rechtspositionen werden rechtlich definiert, sie sind weder von dem Einzelfall noch von der einzelnen Person abhängig. Lärm, der noch nicht den für gesundheitsschädigenden Lärm qua Grenzwert definiert wurde, kann von einer Person, die schon unter weniger Lärm leidet, nicht verhindert werden. Andersherum können sich Personen auf Grenzwerte berufen, selbst wenn sie den Lärm individuell nicht als störend wahrnehmen. Um Zugang zu dem

---

<sup>66</sup> § 61 BNatSchG, § 35 Hessisches Naturschutzgesetz.

<sup>67</sup> Hoppe, W. "Bauplanungsrechtliche Grundsätze bei der Kollision und zur Ausbalancierung von Belangen", Jura, 1979, S. 134.

<sup>68</sup> BVerfGE 53, 30 - "Mülheim - Kärlich".

juristischen Verfahren zu erhalten, ist es notwendig, an Rechtspositionen festzuhalten, selbst wenn sie nicht das eigene Interesse widerspiegeln, aber die einzige Möglichkeit darstellen, an dem Verfahren teilzunehmen. Das bedeutet, dass das Recht aufgrund der beschränkenden Vorschriften künstliche Konflikte schaffen kann und über Rechtspositionen gestritten wird, die in Einzelfällen nicht das Interesse der Klagenden widerspiegelt, aber die einzige Rechtsgrundlage zur Klagemöglichkeit darstellt.

Das verdeutlicht, dass das verwaltungsrechtliche Verfahren nicht zum Ziel hat, Interessen an sich und als solche vertreten zu lassen, sondern solche, die als rechtlich geschützte Interessen normiert sind.

Am Ende solcher aufwendigen Verfahren steht der Planfeststellungsbeschluss, ein Verwaltungsakt, der für das betreffende Vorhaben umfassend den rechtlichen Rahmen setzt. Rechtsmittel, hauptsächlich in Form der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ermöglichen eine solche Entscheidung, die nach einem aufwendigen Verfahren getroffen wurde, aufheben oder zumindest aufhalten zu lassen.<sup>69</sup>

Im Rahmen eines Gerichtsverfahrens wird die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsverfahrens, nicht die Zweckmäßigkeit als solche geprüft, da das Gericht nicht in die planerische Gestaltungsfreiheit der Behörde eingreifen darf. Es handelt sich also nicht um eine Prüfung der Frage, inwieweit diejenige Entscheidung gefällt wurde, welche den Konflikt am weitestgehend befriedet.

### *3. Status Quo der Entscheidungen des Dialogforums*

"Das RDF soll frühzeitig über einzelne Verfahrensschritte von dem Vorhabensträger und den verfahrensführenden Stellen (...) umfassend informiert werden und Gelegenheit erhalten, zu dem Ablauf der Verfahren und zu den Inhalten frühzeitig Stellung zu nehmen."<sup>70</sup>

Entscheidungen des Dialogforums werden als Empfehlungen abgegeben und in Abhängigkeit des Grades des Konsenses innerhalb des Dialogforums aufgenommen. Dies ist insoweit konsequent, als das Mediationsverfahren

---

<sup>69</sup> §§ 80, 113 VwGO.

<sup>70</sup> Hessische Landesregierung, Kabinettsbeschluss 20.Juni 2000, Abschnitt 2.2.



Ergebnisse, die durch eine schlichte Abstimmung zustande kommen, kaum als konfliktlösendes Ergebnis bewerten können.

Es wurde nicht detailliert geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Empfehlungen übernommen werden und aufgrund welcher Argumentation davon abgewichen werden könnte. Aufgrund der schon angedeuteten juristischen Situation kann nicht ohne weiteres eine vollständige ungeprüfte Übernahme der Entscheidungen folgen, auf politischer Ebene wäre es durchaus möglich, sich von vornherein den Ergebnissen des Dialogforums unter der Bedingung der juristischen Umsetzbarkeit zu beugen. Dies ist in dieser Absolutheit nicht geschehen. Allerdings wurde zu entsprechenden Anfragen ausgeführt:

"Selbstverständlich - ich will davor die Augen nicht verschließen - werden die erforderlichen Verwaltungsverfahren nicht im luftleeren Raum geführt werden. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der Mediation werden dort, wo sie rechtlich relevant sind, genauso in die rechtliche Bewertung Eingang finden, wie die politische Meinungsbildung des Landtags Auswirkungen auf den gesetzlich vorgeschriebenen Abwägungsprozess und die so genannte Planrechtfertigung in der Planfeststellung haben wird."<sup>71</sup>

Es stellt sich die Frage, wie viel Macht eine gewählte Regierung an ein durch Betroffenheit legitimiertes Gremium politisch abgeben will und kann.

Bezüglich der ersten Flughafenmediation vermutet *A. Geis*,<sup>72</sup> dass die positive Resonanz nach Abschluss der Mediation eher mit dem Ergebnis der Mediation, also der Akzeptanz des Ausbaus, zusammenhinge, statt mit einem politischen Respekt vor einer partizipativen Mediationsentscheidung an sich. So skizziert sie die Reaktion der Parteien im hessischen Parlament und weist darauf hin, dass erstaunlicherweise auch Vertreter der CDU und FDP das Mediationsergebnis überaus positiv auffassten und sich sowohl hinter den Ausbau als auch das Nachtflugverbot stellten, obwohl die CDU (bei Einrichtung der Mediation Oppositionspartei) anfänglich sehr abwehrend einem Mediationsverfahren gegenüber auftrat. Nur die Grünen lehnten trotz des Mediationsverfahrens den Ausbau ab, forderten aber die sofortige Einführung eines Nachtflugverbotes. Die CDU trat in der folgenden Zeit - die zufällig in die

---

<sup>71</sup> *Posch*, Hessischen Landtag, Plenarprotokoll 15/29, Drs. Nr. 15/1019, Tagesordnungspunkt 27, 16.02.2000.

<sup>72</sup> *Geis, A.*, "Regieren mit Mediation".

Wahlkampfzeit der Kommunalwahlen 2001 fiel - in der Öffentlichkeit als Garant für die Einrichtungen eines Nachtflugverbots auf.<sup>73</sup>

### 3.1 Beispiel Nachtflugverbot

Das Nachtflugverbot als eines der prominentesten Punkte des Mediationspaketes soll im Hinblick auf seine derzeitige Umsetzung beispielhaft analysiert werden.

Bei der Festsetzung des Landesentwicklungsplanes Hessen 2000 wurde sowohl der Ausbau an sich als auch das Nachtflugverbot aufgenommen. Der Landesentwicklungsplan kann beides aufgrund seiner untergeordneten Qualität als Rechtsverordnung zwar nicht endgültig festlegen, entwickelt aber Bindungswirkung gegenüber Behörden des Bundes und des Landes und der Regionalplanung. Da der Landesentwicklungsplan mit Rechtsmitteln angegriffen wurde und in Teilen als rechtswidrig beurteilt wurde, musste das Verfahren wiederholt werden. Zur Zeit liegt ein neuer Landesentwicklungsplan noch nicht vor.

Die Fraport AG als Antragstellerin respektierte das Mediationsergebnis in bezug auf das Nachtflugverbot (von 23.00 bis 5.00 Uhr) und integrierte es in ihren Antrag auf Ausbau des Flughafens Frankfurt.

Das sich daran anschließende notwendige Raumordnungsverfahren hat im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung der verschiedenen Lande- / Startbahnvarianten dieses Nachtflugverbot von 23.00 bis 5.00 Uhr zugrunde gelegt. Ein Raumordnungsverfahren stellt keine endgültige Entscheidung dar, weder im Hinblick auf die Varianten noch auf ein Nachtflugverbot, unterstützt aber den Prozess der Übernahme der Mediationsentscheidungen in formelle Entscheidungswege.

### 3.2 „Angst“ vor Verlust der Rechtspositionen

Die unklare Einflussnahme der Entscheidungen des Dialogforums und die somit vorherrschende Unverbindlichkeit etwaiger Bindungsversprechen scheint teilweise im Interesse einiger Beteiligter zu sein, bzw. es kann nicht gesagt werden, dass es von allen Beteiligten gewünscht werde, dass Einzel- oder Gesamtentscheidungen direkte und unmittelbare Auswirkungen haben sollten. So kam es im Frühjahr 2003 zur zeitweiligen Nichtteilnahme zahlreicher

---

<sup>73</sup> Geis, A., "Regieren mit Mediation", S. 119 - 126.

Kommunen an Sitzungen des Dialogforums, da sie Bedenken dahingehend äußerten, dass sowohl ihre Teilnahme an sich als auch bestimmte Äußerungen oder im Dialogforum vertretene Positionen, sich im Verwaltungsverfahren negativ für sie auswirken könnten und sie dadurch Rechtspositionen verlören. Auch der Hinweis des Ministerpräsidenten im Rahmen der Sitzung des Dialogforums am 29. März 2003<sup>74</sup>, dass das Dialogforum kein Entscheidungs- sondern ein Beratungsgremium sei und somit keine präkludierende Wirkung zu Lasten der Beteiligten hervorrufe, reichte nicht aus, um die Bedenken zu beruhigen.

In einem umfangreichen Rechtsgutachten<sup>75</sup> wurde daraufhin diese Frage ausführlichst untersucht. *Berkemann* kommt in seinem Gutachten zu dem Schluss, dass sowohl Kommunen als auch andere Beteiligte durch ihre schlichte Teilnahme an dem Dialogforum oder Mittragen bestimmter Einzelentscheidungen oder in Auftraggabe von Gutachten ihre rechtlich geschützten Positionen nicht verlören. Im Rahmen der Verwaltungsverfahren könne sich zwar auf Ergebnisse und wissenschaftliche Erkenntnisse des Dialogforums berufen werden, die Teilnahme daran führe allerdings weder zu dem Verlust materieller noch formeller Rechte. Die Gemeinden seien ferner rechtlich nicht daran gebunden, in dem Dialogforum vertretene Positionen ebenfalls im Verwaltungsverfahren so zu vertreten. Die politische Bewertung eines in sich widersprüchlichen Verhaltens könne durchaus anders ausfallen.

Das zögerliche Verhalten der Kommunen zeigt, dass sich zwar durchaus aktiv an dem Dialogforum beteiligt wird, das taktische Handeln aber noch sehr von den rechtlich geschützten Positionen bestimmt wird. Theoretisch wäre es durchaus denkbar, im Rahmen des Mediationsprozesses auf bestimmte Rechtspositionen zu verzichten und vielleicht in anderen Bereichen mehr zu erreichen, als im Verwaltungsverfahren möglich. Die insgesamt unsichere Situation des Stellenwertes der Entscheidungen des Dialogforums erklärt eine vorsichtige Haltung durchaus.

---

<sup>74</sup>

<http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/modules/archiv/page.asp?pageID=500>.

<sup>75</sup>

*Berkemann, J.*, "Gutachterliche Stellungnahme zur Beteiligung von Gemeinden im Regionalen Dialogforum (RDF) - Flughafen Frankfurt (Main)". Zusammenfassung S. 57 - 63.

### 3.3 Auswirkungen auf ein Mediationsverfahren

Die Mehrheit der an dem Dialogforum beteiligten Institutionen ist ebenso als Institution oder als Privatperson an dem Verwaltungsverfahren beteiligt. Sie sind entweder aus rechtlichen Gründen an dem Verfahren zu beteiligen oder sie haben selbst über Einwendungen gegen den Antrag der Fraport AG ihre Beteiligung initiiert.<sup>76</sup>

Das Angebot zweier Verfahren kann dazu führen, dass die Beteiligten die Vorteile des jeweiligen Verfahrens für sich herausuchen, andererseits kann es dazu führen, dass aufgrund des begonnenen formalen Verfahrens und der durch das Dialogforum erstellten Gutachten die tatsächlich durchsetzbare Rechtsposition deutlicher wird und somit Verhandlungslösungen aufgrund realistischer BATNA-Analysen<sup>77</sup> einschätzbarer werden und somit an Attraktivität gewinnen. Im Rahmen einer BATNA-Analyse definieren die Beteiligten die optimalste Lösung, die sie auch ohne verhandelte Einigungen im Dialogforum für sich erreichen würden. Zusätzlich gerät das Dialogforum durch das laufende Planfeststellungsverfahren in Zeitnot. Am 12. September 2005 begann der Erörterungstermin in Offenbach. Will sich das Dialogforum vor Beschluss der Planfeststellung allumfassend oder in Teilbereichen einigen und somit auch einen Rechtsmittelverzicht erwirken, bleibt nur begrenzt Zeit. Das bedeutet, dass es notwendig ist, aus der Phase der Sachaufklärung und entsprechender Gutachtenvergabe, verstärkt in die Phase der Lösungssuche überzugehen.

#### *4. Wieviel Rechtsbeständigkeit ist gewollt?*

Wie oben (Punkt 3.2) angedeutet, ist es nicht gewollt, sich rechtliche Positionen oder Verfahrensrechte durch die Teilnahme und durch Äußerungen des Dialogforums nehmen zu lassen. Die Frage der gewollten Rechtsbeständigkeit ist weder in diesem Verfahren, noch grundsätzlich für ähnliche Verfahren zu bestimmen. Die komplexe Frage: Flughafenausbau ja oder nein, detailliert sich in verschiedenste Aspekte. So behandelt das Dialogforum konkrete Vorschläge z.B. zum Thema Verringerung der Lärmbelästigung, Ausgleich ökologischer Schäden oder Verbesserung eines Risikomanagements.

---

<sup>76</sup> Fragebogenumfrage.

<sup>77</sup> BATNA: Best alternative than a negotiated agreement.

Unabhängig von einer Bereitschaft, sich mediativ auf Themen festzulegen und Entscheidungen zu treffen, wird es von den rechtlichen Rahmenbedingungen nicht gefördert, da auch diese sich zu jedem thematischen Bereich verändern und somit ein solches Verfahren nicht erleichtern.

Dieser Aspekt ist abhängig von den beteiligten Akteuren und Akteurinnen, die bestimmen, wieviel ihnen ein Dialogverfahren in dem Sinne wert ist, als dass sich auf die gemeinsame Konsenssuche eingelassen wird. Im vorliegenden Verfahren konnten die Beteiligten darauf nur begrenzt Einfluss nehmen, da es im Außenverhältnis vorab bestimmt wurde. Der innere Umgang mit Entscheidungen könnte sehr wohl von dem Dialogforum entschieden werden und bei entsprechendem Willen verhindert werden, dass eine ähnliche Situation wie im Anschluss an die Beendigung der ersten Flughafenmediation entstünde, bei der sich die Beteiligten teilweise sofort von ihrem eigenen Ergebnis distanzieren.<sup>78</sup>

##### *5. Rechtliche Handlungsoptionen*

Die Frage der rechtlichen Handlungsoptionen richtet sich auch nach der jeweiligen Entscheidungskompetenz und Norm. Die europäische und internationale Dimension vernachlässigend<sup>79</sup>, sei lediglich auf die unterschiedliche rechtliche Situation hingedeutet, die dadurch entsteht, dass einerseits eine Landesbehörde Landesrecht ausübt oder wie in dem Fall der Flughafengenehmigungen Bundesrecht in Auftragsverwaltung angewendet wird und sie damit weisungsgebunden ist.<sup>80</sup>

Ferner sind Öffnungen des Rechts einerseits grundsätzlich am Maßstab der Verfassung zu messen und innerhalb verschiedener Vorschriften des Verwaltungsverfahrens- bzw. des Verwaltungsprozessrechts, einschließlich Besonderheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung.

So werden im folgenden Kapitel die verschiedenen Möglichkeiten in Hinblick auf Öffnungsoptionen der Rechtsvorschriften analysiert und auf ihre generelle Verknüpfbarkeit mit Entscheidungen aus politischen Mediationsverfahren im öffentlichen Raum untersucht.

---

<sup>78</sup> Geis, A., "Regieren durch Mediation", S. 217.

<sup>79</sup> In dem Gutachten *Hobe, S./Sparwasser, R.*, "Rechtsgutachten über rechtliche Fragestellungen zur Umsetzung eines Nachtflugverbotes" ist dieser Aspekt umfassend geprüft worden.

<sup>80</sup> Art.85 GG.

## 5.1 Mediation und Verfassung

### a) Demokratieprinzip

Es scheint fast widersprüchlich zu überprüfen, ob Mediationsverfahren mit dem Demokratieprinzip der Verfassung vereinbar sind, soll doch gerade die multipolare Mediation zu einem Mehr an Partizipation<sup>81</sup>, die trotz vorheriger Befürchtungen eine sozialverantwortliche Partizipation darstelle,<sup>82</sup> führen. Demokratien sind verschieden ausgestaltet, somit können Ergebnisse, die sich auf direkte Beteiligungsformen wie dieser Mediation stützen, durchaus auf ihre Legitimität hin überprüft werden, wenn und da das demokratische System sich durch eine repräsentative Variante der Demokratie ausdrückt und es gewohnt ist, dass Entscheidungen durch eine demokratisch legitimierte Legislative und Exekutive getroffen werden und das Demokratieprinzip die Letztverantwortung des Staates fordere.<sup>83</sup> Durch die hier diskutierten Mediationsverfahren wird dem Staat die Letztverantwortung nicht entzogen, im Gegenteil, er soll sich ihr stellen, und zwar auf Grundlage eines partizipativen Wissenstransfers und entsprechenden Vorschlägen wie entschieden werden könnte, so dass das Demokratieprinzip der Verfassung politischen Mediationen im öffentlichen Raum nicht entgegen steht.<sup>84</sup>

### b) Rechtsstaatlichkeit

Das durch Art. 20 III GG garantierte Rechtsstaatsprinzip bedeutet unter anderem für die Verwaltung, dass sie an Gesetz und Recht gebunden ist, d.h. sie muss rechtmäßig handeln. Dies bedeutet, dass es mit dem gängigen Rechtsverständnis nicht vereinbar wäre, wenn die Verwaltung aus Respekt vor Mediationsergebnissen, diese unverändert als Verwaltungsentscheidung aufnehmen würde, auch wenn sie rechtswidrig wäre. Andererseits stellt der Bestandsschutz und das Prinzip der Rechtsklarheit hohe Werte der Rechtsordnung dar, mit der Folge, dass Entscheidungen der Verwaltung, ob rechtmäßig oder nicht, mit Ablauf der Widerspruchs- bzw. Klagefrist von einem Monat nicht mehr angegriffen werden können und selbst die Behörde solche Verwaltungsakte nur unter engen Voraussetzungen zurücknehmen oder widerrufen können.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Zilleßen, H. "Mediation als Form der Partizipation in der Zivilgesellschaft", S. 61.

<sup>82</sup> Zilleßen, H. "Mediation als Form der Partizipation in der Zivilgesellschaft", S. 63.

<sup>83</sup> Kunig, P., "Alternativen zum einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandeln", S. 62.

<sup>84</sup> Im Ergebnis ähnlich: Schillinger, H.I., "Mediation im Verwaltungsrecht", S. 64.

<sup>85</sup> §§ 48, 49 VwVfG.

Theoretisch ist es denkbar, dass die Verwaltung Mediationsergebnisse unabhängig ihrer Rechtmäßigkeit übernimmt und aufgrund fehlender Klagen diese bestandskräftig würden. Diese Option setzte natürlich ein absolut integrierendes Mediationsverfahren und abschließendes Einverständnis mit dem Ergebnis voraus, da sonst sicherlich Beteiligte den Widerspruchs- oder Klageweg beschreiten würden.

Die Möglichkeit eines Klageverzichts, also die vertragliche oder auf einer Selbstverpflichtungserklärung beruhende Verpflichtung zu einem Klageverzicht trotz der Verletzung bestehender (Grund-)Rechte ist eingeschränkt unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Ein Klageverzicht bedeutet eine Aufgabe von Grundrechten. Einerseits spreche zwar die Freiheit und Autonomie des Einzelnen als Kernelemente des Grundrechtsschutzes dagegen, dem Individuum Grundrechtspositionen aufzuzwingen, andererseits soll eine vollständige Aufgabe ebenso wenig möglich sein.<sup>86</sup> Nach *Sachs* sei es dann möglich, wenn die Grundrechtsberechtigung des einzelnen prinzipiell fortbestünde und lediglich konkrete Einzelelemente aufgegeben würden.<sup>87</sup> Ferner müsse diese Aufgabe freiwillig, d.h. ohne Täuschung, Drohung oder Zwang veranlasst worden sein und nicht durch in Aussicht gestellte Vorteile zu einer solchen Aufgabe geführt haben.<sup>88</sup> Wobei das Kriterium des zur Aussicht gestellten Vorteils nicht überzeugt, da es irgendeine Motivation beziehungsweise Gegenleistung zur rechtsgültigen Aufgabe von Klagerechten und somit von Rechtspositionen geben wird, damit eine solche zustande kommt.

Der *Bundesgerichtshof*<sup>89</sup> erklärte ein aus mehreren Verträgen bestehendes Vertragswerk für rechtmäßig, in dem sich Bevölkerungsteile auch für die Zukunft verpflichteten, auf Ansprüche und Rechtsmittel gegen den Bau und Betrieb eines Kraftwerkes zu verzichten. Dafür erhielten sie eine bestimmte Summe Geld, ferner verpflichtete sich der Betreiber, die Bürger der betroffenen Ortschaft bevorzugt bei der Besetzung von Arbeitsplätzen zu berücksichtigen, einen Grüngürtel anzulegen und bestimmte Straßen nicht zu benutzen. Außerdem verpflichtete sich der Betreiber, der Stadt eine bestimmte Summe für Infrastrukturmaßnahmen zur Verfügung zu stellen. Bezüglich dieses Sachverhaltes wurde entschieden, dass diese Verträge nicht gegen ein

---

<sup>86</sup> *Sachs, M.*, "Kommentar zum Grundgesetz", vor Art. 1, Rn. 52.  
<sup>87</sup> *Sachs, M.*, "Kommentar zum Grundgesetz", vor Art. 1, Rn. 53.  
<sup>88</sup> *Sachs, M.*, "Kommentar zum Grundgesetz", vor Art. 1, Rn. 56.  
<sup>89</sup> *BGHZ* 79, 131, 133 - 137.

gesetzliches Verbot verstoßen und dem gemäß nicht nach § 134 BGB nichtig seien. Ebenso scheide eine Unwirksamkeit aufgrund eines Verstoßes gegen die guten Sitten (§ 138 BGB) aus, da sich die Bevölkerungsteile nicht in einer Notlage befunden hätten, die eine Freiwilligkeit ausgeschlossen hätte.

Dieser Sachverhalt, der auf die Situation um den Flughafenausbau übertragbar ist, zeigt, auch wenn er ohne Mitarbeit einer Drittpartei zustande kam, dass verbindliche Klageverzichte und somit ein Verzicht von Rechtspositionen in diesem Fall aus Art. 2, Art. 12, und Art. 14 GG<sup>90</sup> durchaus möglich ist.

So kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Verfassung vermittelt über das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, der Gesetzesbindung der Verwaltung und dem Verbot der völligen Grundrechtsaufgabe, den Einsatz von Mediation im öffentlichen Raum nicht verhindert.

## 5.2 Mediation und politische Mediation

Die rechtlichen Handlungsoptionen bezüglich einer Bindungswirkung von Entscheidungen oder Vereinbarungen von Mediationen im öffentlichen Raum sind von dem rechtlichen Rahmen abhängig und ebenso von den inneren Möglichkeiten, die eine solche Mediation anbietet. Zwar liegen die oben genannten Systematisierungen und Normierungen von Mediationen im öffentlichen Raum vor, lassen sich aber nicht in ein enges Korsett zwängen. Prinzip einer jeden Mediation ist deren Offenheit für die Bestimmung ihrer konkreten Ausgestaltung von Seiten der Beteiligten. Gerade das Ziel politischer Mediation ist nicht immer gleich,<sup>91</sup> sondern im Vorfeld zu definieren, so dass sich auch an dieser Stelle das Spannungsfeld zwischen juristisch notwendiger Normierung bestimmter Bestandteile der Mediation im öffentlichen Raum und gleichzeitig die Freiheit, die ein solches Verfahren aus demokratischer Sicht benötigt, um sich selbst zu regulieren.

Zu untersuchen ist insoweit, welche inhärenten Problemfelder die Mediation im öffentlichen Raum als politische Mediation aufwirft und inwiefern sich diese auf die juristische Diskussion der Integration ihrer Ergebnisse in formale Entscheidungsabläufe auswirkt.

---

<sup>90</sup> Art. 2 II Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Art. 12 I Berufs- und Berufsausübungsfreiheit. Art. 14 Eigentumsrecht.

<sup>91</sup> *Meister, H.-P./Gohl.C.* "Politische Mediation bei umstrittenen Infrastrukturprojekten", 263, 277.



Eine wichtige Frage auf die sich an dieser Stelle konzentriert wird ist der Aspekt der Beteiligung. Dieser wirkt sich insofern auf die juristische Dimension aus, als dass damit Probleme der demokratischen Legitimität der Entscheidungen angesprochen werden als auch die Pflicht der Verwaltungsbehörden alle privaten und öffentlichen Interessen miteinander abzuwägen, dass heißt, sie zu ermitteln und im Anschluss daran abzuwägen. Je umfangreicher und umfassender ein Mediationsverfahren durchgeführt wird, um so begründbarer ist es für die jeweilige Behörde, entsprechende Entscheidungen zu beachten<sup>92</sup>, da die sachliche Qualität des Verfahrens durch den Einbezug möglichst vieler thematischer Perspektiven steige.<sup>93</sup>

Drei Aspekte können dazu führen, dass faktisch Betroffene nicht an einer Mediation teilnehmen. Sie können erstens entweder nicht eingeladen oder akzeptiert werden, sie können zweitens aufgrund von Ressourcenproblemen nicht oder nicht adäquat teilnehmen oder drittens nicht teilnehmen wollen. Auf das Dialogforum übertragen bedeutet es beispielhaft, dass z.B. eine Organisation, die ein Gender-Mainstreaming für Entscheidungen einfordern und auch durchführen könnte, ist nicht vorhanden. Andere Institutionen nehmen an verschiedenen Sitzungen lediglich über ehrenamtliche Vertretungen teil, für die es teilweise zeitlich nicht leistbar ist, sich angemessen auf Sitzungen vorzubereiten.<sup>94</sup> Umwelt- und Naturschutzorganisationen lassen ihre Mitgliedschaft in dem Dialogforum ruhen.

Es liegt einerseits kein Zwang vor, an einem politischen Mediationsverfahren teilzunehmen, andererseits existiert kein Instrument, welches dem Verfahren vorschreibe, welche Institutionen zu beteiligen sind. Mediationsverfahren, an denen wichtige Konfliktparteien nicht teilnehmen, weisen sich durch ein höheres Legitimitätsproblem aus,<sup>95</sup> dies könnte motivierend auf die Beteiligten wirken, dass Bedingungen geschaffen werden, die den Konfliktparteien eine Teilnahme möglich macht, sei es durch finanzielle Unterstützung oder durch die Ausgestaltung des Verfahrens, so dass zumindest diese Ursachen für eine Nichtteilnahme behoben werden könnten.

---

<sup>92</sup> In welcher Form Entscheidungen "beachtet" werden können, wird im nächsten Teil der Arbeit ausführlich bearbeitet.

<sup>93</sup> *Meister, H.-P./Gohl.C.* "Politische Mediation bei umstrittenen Infrastrukturprojekten", 263, 274.

<sup>94</sup> Z.B. die Evangelische Kirchen in Hessen.

<sup>95</sup> *Meister, H.-P./Gohl.C.* "Politische Mediation bei umstrittenen Infrastrukturprojekten", 263, 274.

### 5.3 Stand der Diskussion um Mediation und Verwaltungsverfahren

Gemäß *Siegel* sollte, wenn ein Mediationsverfahren darauf angelegt ist, Einfluss in ein Verwaltungsverfahren zu nehmen, die Entscheidung der Mediation somit nachwirken soll, die rechtlichen Vorschriften für die Mediation ebenso vorwirken müssten, um ersteres zu ermöglichen.<sup>96</sup> Im folgenden Kapitel wird untersucht, inwieweit unterschiedliche existierende Ansätze um die Verknüpfbarkeit der Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsverfahren mit Mediationsverfahren für Situationen des vorliegenden Sachverhalts und ähnlicher Mediationen im öffentlichen Raum entsprechende Vorschläge bieten.

#### a) Mediation als verwaltungsgerichtliche Vorverfahren

Das verwaltungsrechtliche Vorverfahren, das Widerspruchsverfahren, als Voraussetzung<sup>97</sup> für eine Klagebefugnis nach § 42 VwGO gibt der Verwaltung die Möglichkeit, ihre eigene Entscheidung erneut auf ihre Zweck- und Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen.<sup>98</sup> Wird dem Antrag der widerspruchsführenden Person nicht stattgegeben, ist der Weg für verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz offen und es kann bei den zuständigen Gerichten eine entsprechende Klage eingereicht werden, im Rahmen dessen die Verwaltungsentscheidung auf ihre Rechtmäßigkeit hin geprüft wird (§ 113 VwGO). An dieser Stelle bedeutsam ist der Unterschied des Prüfungsumfangs. Wie aufgeführt, überprüft die Verwaltung gerade in den Fällen, in denen sie auf einen Ermessenspielraum zurückgreifen kann oder eine Abwägungsentscheidung trifft, nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit einer Entscheidung, während das Gericht sich auf eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit beschränkt. Im ersteren Verfahren kann also im Rahmen der Ermessensspielräume auf Interessen und Alternativen eingegangen werden, diese Möglichkeit besitzt ein Gericht nur eingeschränkt. Im Rahmen der Diskussion um die Reformierung des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens wurde der Vorschlag entwickelt, dieses durch ein Mediationsverfahren zu ersetzen.<sup>99</sup> Die Erläuterung eines solchen Verfahrens und Anwendung der Mediationsphasen scheint sehr juristisch geprägt.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> *Siegel, T.*, "Mediation in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung", NuR 2002, 79 - 84.

<sup>97</sup> Vor Einlegung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist grundsätzlich ein vorheriges Widerspruchsverfahren notwendig.

<sup>98</sup> §§ 68 ff. VwGO.

<sup>99</sup> *Vetter, S.*, "Mediation und Vorverfahren"; *Pitschas, R.*, NVwZ, 2004, 401.

<sup>100</sup> Gerade der Hinweis darauf, dass die medierende Person ein/e (Voll-)jurist/in sein sollte, verdeutlicht diese Tendenz. *Vetter, S.*, "Mediation und Vorverfahren", S. 145.

Wichtig scheint die Umsetzungsphase, in der darauf verwiesen wird, dass ein erzielter Konsens auch umgesetzt werden müsste. Gleichfalls könnten Kontrollmechanismen festgelegt und für bestimmte Fälle Neuverhandlungen definiert werden.<sup>101</sup> Konkretere Vorschläge werden zwar nicht ausgeführt, die grundsätzliche Notwendigkeit der Übernahme der Mediationsergebnisse allerdings anerkannt.

Die genannten Ziele eines Mediationsverfahrens verbleiben ebenfalls stark auf der Gedankenebene eines Verwaltungsverfahrens<sup>102</sup> und benennt Ziele wie Empowerment und Demokratisierung durch Mediationsverfahren nicht.

Trotz des sehr gerichtsnahen Konzepts einer Mediation statt Vorverfahren stellt dieser Ansatz eine Öffnung des Verwaltungsrechtes für Mediationsverfahren dar.

In Verfahren um Großvorhaben und konkret um den Ausbau des Frankfurter Flughafens ist dieser Vorschlag begrenzt nutzbar. In der Regel sind die obersten Landes- oder Bundesbehörden als Genehmigungsbehörden zuständig, somit entfällt das sonst notwendige Vorverfahren als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Klage, d.h. es wird nicht durchgeführt. Gleichzeitig begründet diese Tatsache die Notwendig vermehrter Integration von Mediationsansätzen innerhalb des Verwaltungsverfahrens, da keine zweite verwaltungsinterne Kontrollinstanz zur Verfügung steht, die die Zweckmäßigkeit von Entscheidungen überprüfen könnte.

#### b) Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Mediation im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit als gerichtsnah, gerichtsverbundene oder gerichtinterne Mediation wird in Pilotprojekten experimentiert und - kontrovers - innerhalb der Fachdiskussion reflektiert.<sup>103</sup>

Für *Ziekow*<sup>104</sup> stellt es die logische Konsequenz dar, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Kontrollorgan des Verwaltungshandelns meditative und kooperative Elemente aufgreife, um auf den dahin gehenden Wandlungsprozess des Verwaltungsverfahrens adäquat zu reagieren. Ferner

<sup>101</sup> Vetter, S., "Mediation und Vorverfahren", S. 153.

<sup>102</sup> Ziele: Stärkung der Eigenständigkeit der Verwaltung, Akzeptanz der Verwaltungsentscheidung, Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltung und Bürger. Vetter, S., Mediation und Vorverfahren, S. 163.

<sup>103</sup> Insgesamt dazu: *Pischas, R. / Walther, H. (Hrsg.)*, Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit; *Ziekow, J.* "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", NVwZ 2004, 390 - 396. Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde auf dem Verwaltungsrichtertag 2004 diskutiert. Beispielsweise werden am VG Darmstadt, Wiesbaden, Kassel, Frankfurt, Giessen, Freiburg, Hannover gerichtinterne Mediationen als Pilotprojekt durchgeführt, *Büttner, A./Heinecke, M.V.* "Evaluation der bisherigen Arbeit des Modellprojekts".

<sup>104</sup> *Ziekow, J.* "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", NVwZ 2004, 390 - 396, 391.

entspreche es der Zielbestimmung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, da sie neben der Streitentscheidung ebenso auf eine Streitbeendigung hinzuwirken habe und bislang über die Vorschriften zum Vergleich dem entsprach. Diese Streitbeendende Kompetenz der Gerichte werde durch Integration neuer Elemente gestärkt.<sup>105</sup>

Im Rahmen der Diskussion um den Einsatz von Mediation im Verwaltungsverfahren wird die sogenannte Data Mediation hervorgehoben.<sup>106</sup> Das heißt, Einsatz von Mediation im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung und die Integration dieser Information in ein Verwaltungsgerichtsverfahren. In klassischen Mediationsverfahren zwischen zwei Parteien wird zwar gerade nicht der Hauptfokus auf die Ermittlung einer "Wahrheit" gelegt, trotzdem kann es in Verfahren um Großvorhaben, bei denen schon die Gutachtenvergabe und Messungsmethoden ernste Konflikte erzeugen, einen bedeutenden Konfliktmanagementansatz darstellen. Die Anzahl von 13 Gutachten, die von dem Dialogforum in Auftrag gegeben wurden<sup>107</sup> und 14 durchgeführte Expertenhearings weisen auf eine tatsächliche Bedeutung hin. Den Beteiligten ist es allerdings nicht untersagt, in einem späteren Gerichtsverfahren neue eigene Gutachten vorzulegen. Die durch das Dialogforum in Auftrag gegebenen und dort diskutierte und abgenommenen Gutachten wird sicherlich ein höheres Maß an Unparteilichkeit zugeschrieben werden, da sie von einem Pool von gebündelten Interessen beauftragt wurden und nicht von einer Partei.

Problematisch bei jeder zu engen Verknüpfung von Mediations- und Gerichtsverfahren ist allerdings die Tatsache, dass das Recht nur bestimmte Rechtspositionen anerkennt, d.h. im Gerichtsverfahren sich auf diese berufen werden muss, unabhängig davon, ob sie den eigentlichen Interessen entsprechen oder nur den technischen Vorwand für die Klagebefugnis bieten. Von diesen Rechtspositionen und u.U. nur scheinbaren Interessen abrücken zu können, obwohl die Mediationen im Gerichtsgebäude von freigestellten Richter/inne/n durchgeführt werden, muss sich in der Praxis noch zeigen.<sup>108</sup>

Ob ein mögliches Klageverfahren im Rahmen des Verfahrens um den Ausbau des Frankfurter Flughafens dadurch mediativer ausfällt, weil auch der

---

<sup>105</sup> Ziekow, J. "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", NVwZ 2004, 390 - 396, 392.

<sup>106</sup> Seifert, H., "Mediation eine neue Form der Streitschlichtung", S. 85.

<sup>107</sup> <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/page.asp?pageID=302>

<sup>108</sup> Wagner, V./Engelhardt, M., "Mediation im Umwelt- und Planungsrecht als Alternative zur behördlichen oder gerichtlichen Streitentscheidung", NVwZ 2001, 370 - 374, 371.

Hessische VGH seit dem 1. Mai 2004 an einem dreijährigen Mediationsmodellprojekt<sup>109</sup> beteiligt ist, wird dann analysiert werden können.

### c) Mediation und Verwaltungsverfahren

Die Beziehung zwischen Mediation und Verwaltungsverfahren wird hauptsächlich in Hinblick auf drei Alternativen diskutiert, und zwar als das Verwaltungsverfahren ersetzende, ergänzende oder außerhalb des Verfahrens stattfindende Mediation.

#### Verwaltungsverfahren ersetzend

Im Falle von geplanten Großvorhaben bedeutet eine ein Verwaltungsverfahren ersetzende Mediation, dass an Stelle eines Planfeststellungsverfahrens ein Mediationsverfahren - Mediation im öffentlichen Raum - durchgeführt werden würde und das Ergebnis des Mediationsverfahren den Planfeststellungsbeschluss ersetzt.

Die kritischen Stimmen, die sich gegen diesen Verfahrenstausch richten kommen sowohl aus der juristischen als auch aus der mediativen Gemeinschaft.<sup>110</sup>

Diese Möglichkeit verstoße gegen den Grundsatz der "Richtigkeit" im Sinne des Verwaltungsrechts einer Entscheidung im Verwaltungsverfahren, Beteiligte könnten nicht über Rechte Dritter oder öffentlicher Rechte entscheiden und schließlich scheiterte es an dem Mangel der verfassungsrechtlichen Legitimität.<sup>111</sup>

Das Dialogforum ist nicht als ein solches Verfahren angelegt, seine Aufgabe ist eindeutig das Erarbeiten von Stellungnahmen und Empfehlungen. Trotzdem soll darauf hingewiesen werden, dass die genannten juristischen Einwände durch eine bestimmte Ausgestaltung der Mediationsverfahren überwunden werden könnten. So wäre es durchaus denkbar, dass z.B. Vertreter/innen der sonst zu entscheidenden Behörde an einem Mediationsverfahren teilnehmen, Ombudspersonen für kollektive Rechtsgüter in das Verfahren integriert werden und notwendige Verfahrens- und Formvorschriften entwickelt würden. Dies mag

---

<sup>109</sup> Reichenbach, S./Helbig, P., "Evaluation der bisherigen Arbeit des Modellprojekts - Berichte aus der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit - Hessischer Verwaltungsgerichtshof Kassel und Verwaltungsgericht Kassel". Damit solle das Rechtsschutzangebot erweitert werden. Die Richter/innen erhielten größtenteils eine kurze "Crash-Kurs" Ausbildung mit anschließenden kontinuierlichen Weiterbildungen, S. 291.

<sup>110</sup> Lewin, D., "Das Mediationsverfahren und das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt", Vetter, S., Mediation und Vorverfahren, S. 194 - 195 m.w.N.

<sup>111</sup> Lewin, D., "Das Mediationsverfahren und das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt", S. 7.

dann zwar u.U. von der Idealvorstellung eines freien und flexiblen Mediationsverfahrens abweichen, aber letztendlich Wege aufzeigen, um moderne Verfahren in altbewährte zu integrieren. Die oben genannten Kriterien von Troja/Meuer bzgl. einer Systematisierung von Mediationen im öffentlichen Raum weisen in dieselbe Richtung.

#### Verwaltungsverfahren ergänzend

Das Modell einer ein Verwaltungsverfahren ergänzender Mediation variiert. Sie kann sowohl in Form einer vorlaufenden Mediation als auch als mitlaufende Mediation durchgeführt werden mit verschiedenen Auswirkungen auf ein folgendes oder paralleles Verwaltungsverfahren.<sup>112</sup>

Das erste Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt fand als vorlaufende Mediation vor Einleitung eines Verwaltungsverfahrens statt, während das Dialogforum neben verschiedenen Verwaltungsverfahren arbeitet.

Unterstützung findet diese ergänzende Mediation durch die Argumentation, dass damit die Verwaltung entlastet würde und sie sich somit komplexen Aufgaben stellen könne. Gerade die Individualinteressen (beispielsweise Lärm und Entschädigung) könnten aus einem Verwaltungsverfahren ausgelagert werden und in einem vor- oder mitlaufenden Mediationsverfahren gelöst werden, die Verwaltung könne ihr Augenmerk auf den Schutz kollektiver Interessen, z.B. dem Naturschutz richten.

Gegen diese Option wird angeführt, dass diese Möglichkeit lediglich für bipolare Verwaltungsangelegenheiten positive Auswirkungen habe, in multipolaren Verfahren hingegen, für die dementsprechend ein Planfeststellungsverfahren als förmliches Verfahren vorgesehen ist, könne es nicht so übernommen werden, da Individualinteressen und Allgemeininteressen sich durchaus überschneiden könnten. Außerdem seien solche Individualinteressen (Gesundheitsschutz) betroffen, die durchaus einen Allgemeinschutz verdienen.<sup>113</sup>

Ferner wird kritisch ausgeführt, dass in einer multipolaren Verhandlungssituation bestimmte Interessen mediativ ausgehandelt würden und ein entsprechendes Ergebnis solche Verhandlungen abschließe, Konfliktpunkte allerdings nicht umfassend bearbeitet würden.

---

<sup>112</sup> Rüssel, U., "Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren", S. 98 ff.

<sup>113</sup> Lewin, D., "Das Mediationsverfahren und das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt", S. 8.

Individualinteressen seien einfacher vertretbar und verhandelbar und deshalb könnten sie Eingang in ein Mediationsverfahren nehmen und sich im Ergebnis wiederfinden. Kollektivinteressen, die mit einem ideellen oder auch ideologischen Interesse verbunden sind, seien nicht wirklich verhandelbar. Sie befänden sich eher im Bereich der nicht verhandelbaren Werte. Dies könne dazu führen, dass aus dem multipolaren Konflikt ein bipolarer würde, in dem auf der einen Seite zum Beispiel die Umweltinteressen stünden und auf der anderen Seite das ausgehandelte, mediierte Ergebnis einer Gruppe, die vormals sich ebenfalls konträr gegenüber gestanden habe.<sup>114</sup>

Die Verwaltung müsste an diesem Punkt der Verhandlungssituation das Verfahren aufgreifen und sollte nun eine Entscheidung aufgrund der Gesetze treffen und könnte dabei in die Situation geraten, entgegen erreichter Mediationsergebnisse aufgrund nicht beachteter Aspekte Entscheidungen zu fällen. Dadurch bleibt die hohe Komplexität solcher Entscheidungen trotz ergänzender Mediation bestehen.

Dieser kritische Gesichtspunkt ist durchaus überzeugend, andererseits könnten weiche Verfahrens- und Formvorschriften entwickelt werden, um dieser Situation vorzubeugen. Ein schon erwähnter Einsatz des Instruments der Ombudsperson könnte dieses Problem entschärfen.

Mediationsverfahren können ergänzende Schritte innerhalb der Problemlösung eines Verwaltungsverfahren darstellen und sollten dementsprechend in das Verwaltungsverfahren integriert bzw. das Ergebnis implementiert werden, einschließlich der gefundenen Kontroll- und Neuverhandlungsmechanismen<sup>115</sup> und damit Verwaltungsverfahrensschritte ersetzen.

Für das Dialogforum bedeutet es, einerseits die Chance zu ergreifen, klare Individualinteressen aufzugreifen und eventuell außerhalb eines Verwaltungsverfahren zu medieren, gleichzeitig im Bewusstsein dessen, dass nicht nur individuelle Bedürfnisse einzelner Personen, sondern kollektive Güter insgesamt betroffen sind, diese Themenfelder gleichfalls zu bearbeiten.

Voraussetzung um eine Verknüpfung mediativer Ergebnisse mit Verwaltungsentscheidungen zu gewährleisten ist, dass ein bestimmtes

---

<sup>114</sup> Lewin, D., "Das Mediationsverfahren und das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt", S. 9 - 10.

<sup>115</sup> Vetter, S., "Mediation und Vorverfahren", S. 153.

Verfahrens- und Formdesign entwickelt werden müsste, auch um betroffene Grundrechte im und durch das Verfahren zu gewährleisten.<sup>116</sup>

### Selbstlaufende Mediation

Der Dritte hier aufzuzeichnende Ansatz befürwortet aufgrund der Ablehnung der erstgenannten Mediationsverfahren die Verfahren, die außerhalb förmlicher Verwaltungsverfahren stattfinden und somit die Funktion erfüllen, die im Umfeld von Großvorhaben stattfindenden informelle Gespräche hauptsächlich zwischen den Antragstellern und der Verwaltung transparenter zu gestalten.<sup>117</sup>

Dies scheint eine recht einfache Lösung zu sein, sich mit dem Trend nach mediativen Verfahren innerhalb des Verwaltungsrecht abschließend zu befassen, allerdings bleibt die Frage nach der Rechtfertigung eines umfassenden Aufwandes z.B. des Dialogforums, wenn die dort getroffenen Entscheidungen nicht in das Verwaltungsverfahren hinein nachwirken. Ferner unterschätzt es die Bedeutung solcher informeller Gespräche, die zumindest in Form von Agreements zwar informell aber doch Verbindlichkeit erlangen,<sup>118</sup> so dass sich im Rahmen dieser Variante dieselben Fragen zur Integration der Ergebnisse in die Verwaltungsverfahren stellen oder aber die Rechtfertigung komplexer Mediationsverfahren nicht evident wäre.

### *6. Anwendbarkeit für die Verhandlungssituation im Dialogforum*

Im Folgenden wird, ausgehend von juristischen Verfahrensschritten und entsprechender Instrumente, anhand exemplarischer Applikation auf den Sachverhalt untersucht, wie sich das Dialogforum in dem Spannungsgeflecht zwischen Mediation und Verwaltungsverfahren aufstellt, um seine Funktion als "Hüter des Mediationspaketes" zu erfüllen und Ergebnisse nachhaltig zu sichern.

---

<sup>116</sup> Grundlegend dazu: BVerfGE 53, 30, 57 ff. "Mülheim-Kärlich".

<sup>117</sup> Lewin, D., "Das "Mediationsverfahren" und das "Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt" S. 9.

<sup>118</sup> Rüssels, U. Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren, S. 147 -150.



## 6.1 Verwaltungsoptionen

### a) Landesentwicklungsplan

Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 (LEP), der am 13. Dezember 2000 durch Rechtsverordnung festgestellt wurde, griff<sup>119</sup> die Ergebnisse der ersten Mediationsgruppe auf und wies als Ziel der Raumordnung den Ausbau des Flughafens aus, bestimmte den Ausbau der Verknüpfung zwischen Schiene und Luft und die Verstärkung der Zusammenarbeit mit dem Flughafen Hahn. Ferner wurde darauf hingewiesen dass im besonderen Maße die Nachruhe der Bevölkerung zu schützen und dies konkret im Planfeststellungsverfahren festzulegen sei.

Ungeachtet der Tatsache, dass der LEP erfolgreich angegriffen wurde, kann festgehalten werden, dass soweit der LEP der nachfolgenden luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung ausreichend Entscheidungsraum lässt, Ergebnisse von Mediationsverfahren durch die Übernahme in einen LEP rechtliche Geltung erlangen können.

### b) Scoping-Termin und Umweltverträglichkeitsprüfung

Während des Scoping-Termins nach § 5 UVPG definieren die zuständige Behörde mit dem Vorhabensträger den Untersuchungsrahmen für die Umweltverträglichkeitsprüfung und richtet sich dabei nach den zu erwartenden Umweltauswirkungen. Beteiligte können hinzugezogen werden. Es handelt sich um ein Verfahren, in dem die Behörde auf einen Gestaltungsspielraum zurückgreifen kann, in dem Mediationen Raum finden könnten, die Einfluss auf den Untersuchungsrahmen als auch auf zu vergebende Gutachten nehmen könnten. Damit könnten neben der ökologischen ebenfalls soziale Umweltaspekte integriert werden.<sup>120</sup> Im vorliegenden Fall hat die Behörde insoweit Gebrauch davon gemacht, als dass sie es als ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestattet hat.<sup>121</sup> Ferner hat Prof. Dr.-Ing. Wörner für das Dialogforum eine Stellungnahme abgegeben.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Der Plan wurde von der Stadt Kelsterbach mit der Normenkontrollklage gemäß § 47 VwGO erfolgreich angegriffen, an einer neuen Fassung wird erarbeitet. *Berkemann, J.*, "Gutachterliche Stellungnahme zur Beteiligung von Gemeinden im Regionalen Dialogforum Flughafen Frankfurt", S. 9.

<sup>120</sup> *Hellriegel, M.*, "Mediation im Umweltrecht", S. 146 - 147; *Rüssel, U.*, "Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren", S. 228, jeweils m.w.N.

<sup>121</sup> *Berkemann, J.*, "Gutachterliche Stellungnahme zur Beteiligung von Gemeinden im Regionalen Dialogforum Flughafen Frankfurt", S. 27.

<sup>122</sup> *Dialogforum*, Jahresbericht 2002 - 2003, S. 91.

### c) Anhörung und Erörterungsverfahren

Am 12. September 2005 begann der Erörterungstermin in der Stadthalle Offenbach<sup>123</sup> begleitet von einer Demonstration mit rund 500 Teilnehmenden.<sup>124</sup>

Der Erörterungstermin muss den Grundsätzen der substantiellen Erörterung, des fairen Verfahrens und der Verfahrensförderung genügen, wobei der Anhörungsbehörde - hier der Regierungspräsident Darmstadt - die Rolle des neutralen Mittlers angetragen wird. Der Erörterungstermin sollte einen Raum dafür bieten, dass Einwendungen durch Einigungen erledigt werden.<sup>125</sup>

Neben dem Vorbereitungs- und Rechtsschutzzweck dient es ebenfalls dem Verständigungszweck.<sup>126</sup>

Gerade der Verständigungszweck bedeutet, dass das Anhörungs- und Erörterungsverfahren nicht lediglich als Einbahnstraßenkommunikation betrachtet werden müssen, in dem die Behörde sich die zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen einholt, sondern als Dialog, um Einwendungen durch Einigungen zu erledigen. Ob dies tatsächlich innerhalb des Verfahrens erreicht werden kann oder im Rahmen des Dialogforums erfolgsversprechender aufgehoben ist, ist letztendlich unerheblich. Im letzteren Fall könnten dort gefundene Ergebnisse als solche in das Erörterungsverfahren hineingetragen werden. Schließlich kann eine Stadthalle durchaus atmosphärisch aufgrund der Größe und den begleitenden Protestveranstaltungen und Polizeipräsenz hinderlich für konsensuale Einigungen sein. Gerade den Aspekt der Einigungsmöglichkeit unterstrich Prof. Dr. Dr. *Berkemann* mit dem Hinweis darauf, dass übliche "Kampfarementalität" eben nicht förderlich für rechtsverbindliche Einigungsmöglichkeiten sei.<sup>127</sup>

Hierbei handelt es sich eher um eine Frage tatsächlicher Natur, ob die jahrelange Existenz des Dialogforums die Voraussetzungen zu Einigungen geschaffen hat, die sich nicht oder nicht nur an dem rechtlich Erreichbaren für alle Beteiligten orientiert, sondern sogenannte "win-win" Lösungen als Mediationsergebnis ermöglicht, die positiver ausfallen als eine nicht verhandelte Lösung. Festzuhalten ist aber, dass nun das Dialogforum insofern den Faktor Zeit für sich nutzen könnte, da die Beteiligten wissen, dass nach einem

---

<sup>123</sup> Insgesamt dazu: Regierungspräsident Darmstadt: [www.flughafen.rpda.de](http://www.flughafen.rpda.de)

<sup>124</sup> <http://rhein-zeitung.de/a/rlp/t/rzo181571.html>.

<sup>125</sup> *Obermeyer, K.* "Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz" zu § 73 Rn. 132.

<sup>126</sup> *Schilling, H.I.*, "Mediation im Verwaltungsrecht, S. 159 -160.

<sup>127</sup> *Berkemann, J.* RDF- Veranstaltung "Planung transparent gemacht", 20.Juli 2005 in Raunheim.

Planfeststellungsbeschluss Mediationslösungen eben in einen solchen nicht mehr integriert werden können. Höchstens über Prozessvergleiche im Rahmen eines Verwaltungsprozesses, der aber gerade durch das Dialogverfahren mit verhindert werden sollte. Dieser Aspekt könnte die Bereitschaft zum Nachdenken über alternative Ergebnisse durchaus fördern. Das Dialogforum<sup>128</sup> trifft sich trotz des laufenden Erörterungstermins, so dass ebenfalls die organisatorischen Rahmenbedingungen dafür gegeben sind.

#### d) Mediationsergebnisse als vorweggenommene Abwägung

Der Abwägungsvorgang der planfeststellenden Behörde stellt eine überaus wichtige Phase der gesamten Planfeststellung dar. Sollen doch durch diesen Abwägungsprozess sämtliche private und öffentliche Interessen miteinander und gegeneinander abgewogen werden und somit zu einer ausgewogenen Entscheidung gelangt werden. Um diesen hohen Ansprüchen gerecht zu werden muss die Behörde erstens den Sachverhalt umfassend ermitteln. Zweitens muss die Behörde auf dieser Grundlage sämtliche Belange, die durch das Vorhaben berührt werden könnten, in die Abwägungsentscheidung aufnehmen, sie drittens richtig gewichten<sup>129</sup> und viertens proportional, also ihrem Gewicht entsprechend, bewerten. Im Rahmen dieser planerischen Abwägungsentscheidung kann es durchaus zu verschiedenen rechtmäßigen Entscheidungen kommen. So führt das *Bundesverwaltungsgericht* dazu aus "... dass die Befugnis zur Planung - hier wie anderweit - einen mehr oder weniger ausgedehnten Spielraum an Gestaltungsfreiheit einschließt und einschließen muss, weil Planung ohne Gestaltungsfreiheit ein Widerspruch in sich wäre."<sup>130</sup> Ferner habe die Behörde die Abwägung aufgrund des rechtsstaatlichen Grundsatzes fairer Verfahrensgestaltung in unparteiischer Weise vorzunehmen ohne sich einer Einflussnahme auszusetzen.<sup>131</sup> Im Rahmen dieser Entscheidung wird einerseits betont, dass Beratung und Information durch informale Verfahrensweisen sogar nützlich und geboten seien, um einen gerechten Verfahrensablauf überhaupt zu ermöglichen, allerdings ohne eine Bindung, und sei es faktischer Natur, dadurch einzugehen. Sie dürfe den Abwägungsvorgang nicht zu einem Aushandeln der Belange degenerieren

---

<sup>128</sup> Beispielsweise am 23.09.2005.

<sup>129</sup> Das bedeutet, dass rechtlich vorgegebene Bewertungsmaßstäbe beispielsweise die Rote Liste des Washingtoner Artenschutzabkommens angewendet werden.

<sup>130</sup> *BVerwGE* 48, 56, 59.

<sup>131</sup> *BVerwGE* 75, 214, 230.

lassen.<sup>132</sup> Diese vorgenommene Austarierung notwendiger Gespräche und rechtlicher Grenzen scheint teilweise realitätsfremd, da gerade informelle Gespräche, die in der genannten Entscheidung als nützlich und geboten erscheinen, durch Fehlen von Transparenz ein schlichtes Tauschverhältnis eher fördern als erschweren.

In einer früheren Entscheidung führt das Bundesverwaltungsgericht aus unter welchen Bindungen vorhergegangene Bindungen rechtlich zulässig wären.<sup>133</sup> Einführend wird ebenfalls grundsätzlich eine Bindung der Behörde in Bezug auf den Abwägungsvorgang als rechtswidrig dargestellt. Diese Rechtswidrigkeit könne ausgeglichen werden, wenn diese Bindung sachlich zu rechtfertigen wäre, Zuständigkeitsvorschriften eingehalten würden und die Entscheidung inhaltlich richtig wäre. Ein Abwägungsvorgang werde häufig mehr von Bindung als von Freiheit beherrscht. Dies wird damit begründet, dass Planverfahren immanente Bindungen enthielten und diese nicht grundsätzlich hinnehmbar wären und von außen an die Planung herantretende Bindungen demgegenüber grundsätzlich nicht zu billigen wären. Gerade in komplexen Verfahren sei es notwendig, nicht nur an Besprechungen teilzunehmen, sondern sich auch mit Abstimmungen, Zusagen und Verträgen zu binden.<sup>134</sup> Der Anspruch nach effektiver Planung auf der einen und der demokratischen Komponente auf der anderen Seite scheinen hier konträr gegenüberzustehen. Dem Aspekt der fehlenden demokratischen Komponente im Falle von Bindungen kann entgegengehalten werden, dass in Verfahren wie dem Regionalen Dialogforum diese informellen und nicht transparenten Komponenten gerade aufgehoben werden und somit statt zu weniger zu einem höheren Maß an demokratischer Beteiligung und somit zu mehr Transparenz führen könnten.

*Wagner/Engelhardt*<sup>135</sup> sehen sogar einen Fall der Ermessensbindung (Abwägungsbindung), wenn im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts eine Mediation stattgefunden hat und die zuständige Behörde an dem Mediationsverfahren teilgenommen hat, dieses von einem Rechtsanwalt als Mediator durchgeführt wurde und somit rechtliche Aspekte ausreichend berücksichtigt wurden.

Die Planfeststellungsbehörde, das HMWVL nimmt bislang nicht am Dialogforum teil, so dass die letztgenannte Alternative kaum greift. Trotzdem könnte sowohl

---

<sup>132</sup> BVerwGE 75, 214, 231.

<sup>133</sup> BVerwGE 45, 309, 316 - 319, "Flachglasentscheidung".

<sup>134</sup> BVerwGE 45, 309, 316 - 317, "Flachglasentscheidung".

<sup>135</sup> *Wagner, V./Engelhardt, M.*, NVwZ 2001, 374.

aus juristischer als auch mediationstheoretischer Sicht überlegt werden, ob ein solches oder ähnliches Vorgehen, also die Teilnahme der Behörde, möglich wäre, um die genannte Voraussetzung zu erfüllen.

Die Entscheidungen des Dialogforums werden als Empfehlungen angenommen und je nach Grad des Konsenses beachtet. Mit dieser offenen Annahme der Entscheidungen im Dialogforum wird sich die Planfeststellungsbehörde wohl kaum des Verdachts aussetzen, sich vorab zu binden. Ob es die engagierten Beteiligten des Dialogforums zufrieden stellt, wenn ihre jahrelange Arbeit zwar als Empfehlung angenommen, die Umsetzung aber nicht gesichert ist, scheint zweifelhaft.<sup>136</sup> So ist zu prüfen, in welcher Form und in welchem Umfang Empfehlungen des Dialogforums von der Behörde umgesetzt werden könnten und der Behörde dabei soviel Freiheit wie nötig und dem Dialogforum soviel Bindung wie möglich garantiert.

## 6.2 Handlungsoptionen

Im nachfolgenden werden exemplarisch für einzelne Sachthemen, den politischen Willen zur Einigung voraussetzend, Handlungsoptionen entwickelt.

### a) Mitarbeit im Dialogforum - Faktische Bindung

Die beteiligten Kommunen am Dialogforum vermuteten und befürchteten, dass schon die bloße Teilnahme und die Abgabe von Stellungnahmen und Äußerungen zu Sachfragen rechtliche Folgen habe und sich negativ auf ihre Rechtspositionen auswirke. Ein rechtliches Gutachten zur Beantwortung dieser Fragen, kommt zu dem Ergebnis, dass es nicht zu einer Aufgabe oder einem Verlust von Rechtspositionen komme. Die im Dialogforum gewonnenen Erkenntnisse, vor allem jene, die sich auf Gutachten stützen, seien allerdings durchaus für das Verwaltungsverfahren verwertbar.<sup>137</sup> Das heißt, dass im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung das Dialogforum in das Planfeststellungsverfahren hinein wirkt.

Eine faktische Bindung, aufgrund von Vorgesprächen, Absprachen oder Zusagen der Genehmigungsbehörde kann ebenfalls nicht angenommen

---

<sup>136</sup> Laut Fragebogenergebnis gaben mehrere Befragte an, eine Verfestigung der Entscheidungen auch über das Bestehen des Dialogforums heraus, erreichen zu wollen.

<sup>137</sup> Berkemann, J., "Gutachterliche Stellungnahme zur Beteiligung von Gemeinden im Regionalen Dialogforum (RDF) - Flughafen Frankfurt (Main)", S. 63.

werden, da die Genehmigungsbehörde gerade nicht an dem Dialogforum teilnimmt und somit an Gespräche und Zusagen auf dieser Ebene nicht beteiligt ist.<sup>138</sup>

Ebenso wenig wäre es ratsam, sich auf Handlungsoptionen mit reiner faktischer Bindungswirkung zu beschränken, dafür sind die zu regelnden Sachverhalte zu bedeutsam. Sicherlich ist es durchaus zu begrüßen, wenn z.B. die Fraport AG unter Hinweis auf Lärmreduzierung aussagt, auf der beantragten Landebahn würden keine großen Flugzeuge wie die Boeing 747 oder Airbus 380 landen<sup>139</sup>. Rechtlich verbindlich ist diese Aussage nicht und es besteht keine rechtliche Garantie für deren Bestand auch für die fernere Zukunft. Wenn Einwender/innen oder Betroffene auf diese Aussage vertrauend von einer möglichen Klage gegen einen möglichen PFB absehen, verlören sie ihr Klagerecht - auch für die Zukunft.

#### b) Selbstverpflichtungserklärungen

Die Fraport AG, ebenso wie die Airlines könnten durchaus aufgrund von Selbstverpflichtungserklärungen Maßnahmen beispielsweise zum aktiven und passiven Schallschutz ergreifen ohne dass es darauf einen Rechtsanspruch gäbe. Auch die Kommunen könnten einen Klageverzicht in Form einer Selbstverpflichtungserklärung anbieten. Ein Entgegenkommen im Dialog würde demonstriert und wäre sicherlich ein positiver Schritt. Es fragt sich allerdings, ob aufgrund der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit dies ein adäquates Instrument zur Befriedung der Situation darstellen würde.

Teilweise werden Selbstverpflichtungserklärungen schon deshalb als Mittel von Mediationsvereinbarungen abgelehnt, da sie üblicherweise einem zur Gesetzgebung legitimierten Organ gegenüber erklärt werden, um gesetzliche Vorschriften zu vermeiden, sei es zum Thema Klimaschutz oder Verpackungsmüll. Werden diese Erklärungen nicht eingehalten, kann jederzeit eine entsprechende Verordnung oder ein Gesetz erlassen werden. Personen oder Kommunen, die im Vertrauen auf eine Selbstverpflichtungserklärung eine Klagefrist verstreichen lassen, verlieren ihr "Druckmittel". Ferner seien

---

<sup>138</sup> BVerwGE 45, 309, 317, "Flachglasentscheidung"  
<sup>139</sup> So Herr Aman, Fraport, Erörterungstermin, 15.09.2005 in Offenbach.

Mediationsvereinbarungen Einzelfallentscheidungen und schon deshalb nicht geeignet für den Einsatz von Selbstverpflichtungserklärungen.<sup>140</sup>

Um eine Motivation zur Einhaltung der eigenen Selbstverpflichtungserklärungen zu bieten, könnten entsprechende Nebenbestimmungen (aufschiebende Bedingung) in den PFB aufgenommen werden mit der Folge, dass Nichteinhaltung der Selbstverpflichtungserklärung über die Nebenbestimmung die nötige Rechtsicherheit vorhanden bliebe und somit die sonst "drohende" Rechtsverordnung oder das Gesetz ersetze.

Selbstverpflichtungserklärungen, die trotz Verletzung der zugesagten Pflichten nicht durch eine drohende Sanktion unterstützt werden, werden zwar die potentiell Begünstigten zur Skepsis aufrufen, andererseits könnte sie eine faktische Situation schaffen, die de jure aufgrund fehlenden Bindungswillens nicht hergestellt werden könnte und damit trotzdem als positiv(er) zu bewerten sein. Inwieweit ein solches Vorgehen von anderen Beteiligten akzeptiert wird ist eine Frage taktischer Natur.

Allerdings fällt es in den Aufgabenbereich des Dialogforums, die Selbstverpflichtungen zu begleiten. Dies kann durchaus ein aktives Monitoring oder auch die Umsetzung vorher bestimmter Sanktionen bedeuten. Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob der dafür notwendige Aufwand angemessen wäre, wenn trotzdem eine rechtliche Sicherheit nur begrenzt geschaffen werden könnte.

### c) Verträge

Sowohl mit Hilfe zivilrechtlicher als auch öffentlich-rechtlicher Verträge können Mediationsergebnisse rechtlich umgesetzt werden. Dafür sind Bedingungen zu erfüllen und Grenzen zu akzeptieren. Im vorliegenden Sachverhalt sind primär zivilrechtliche Verträge interessant, wenn sich die Beteiligten am Dialogforum auf etwas einigen. In Folge dessen könnte es zu öffentlich-rechtlichen Verträgen mit der Genehmigungsbehörde oder dem Land Hessen kommen, wenn angestrebt wird, dass es einen Garant für den Vertrag gebe oder aber, wenn auch die staatliche Seite eine Verpflichtung übernehme.

Mithilfe zivilrechtlicher Verträge, solange sie sich im Rahmen der Rechtmäßigkeit bewegen (s.o.), können privatautonom gefundene Lösungen

---

<sup>140</sup> Rüssel, U., "Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren", S. 150.

durch eine entsprechende Verwaltungsentscheidung in das öffentliche Recht "übernommen" werden und somit zusätzliche Rechtsbeständigkeit erlangen. Ermöglicht ein zivilrechtlicher Vertrag etwas zwischen den Parteien, was öffentlich-rechtlich rechtswidrig wäre oder anderslautend in dem Planfeststellungsbeschluss entschieden wird, würde dies auch nicht aufgrund des zivilrechtlichen Vertrages rechtlich möglich. Sollte zum Beispiel der Ausbau des Flughafens und ein Nachtflugverbot Bestandteil des PFB werden, hätte es keine rechtlichen Auswirkungen, auch wenn weitere Kontingentierungen vertraglich festgelegt worden wären, andererseits wären beispielsweise passive Lärmschutzmaßnahmen durchaus rechtlich einklagbar auch wenn sie lediglich in einem zivilrechtlichen Vertrag geregelt wurden, ohne Inhalt des PFB zu werden, da es sich dabei eben um eine Materie handelt, die zivilrechtlich regelbar ist.<sup>141</sup>

Grundsätzlich sind solche zivilrechtlichen Verträge rechtmäßig durch die die Vorhabensträgerin, in diesem Fall die Fraport AG, betroffene Bevölkerungskreise oder auch Kommunen sich einigten, dabei auf der einen Seite ein Verzicht von Rechtsmitteln zugesagt würde, auf der anderen kreative Kompensationsmaßnahmen angeboten würden. Auf ein entsprechendes Urteil des *Bundesgerichtshofes*<sup>142</sup> wurde unter 5.1. b) verwiesen. Gerade die dortige Integration von Lärmschutzmaßnahmen, arbeitsmarktpolitischer Komponenten und ökologischer Maßnahmen scheint interessant, da es zu den zu bearbeitenden Themenfeldern des Dialogforums gehört.

Bei Abschluss von Verträgen, die einen derartig komplexen Sachverhalt wie eine Erweiterung eines Flughafens umfassend regeln sollte, kommt dem Verbot "Verträge zu Lasten Dritter" erhöhte Bedeutung zu, dem entweder dadurch entsprochen wird, dass umfassend alle Betroffenen Vertragspartner/innen werden oder dem zustimmen. Andernfalls müsste hingenommen werden, dass nicht integrierte Personen oder Interessengruppen trotz einer partiellen Einigung ihre legitimen Klagerechte wahrnehmen. Ferner könnte angestrebt werden, durch die Aufnahme der nicht explizit vertretenen Interessen in ein Vertragswerk, inhaltlich zu überzeugen, d.h. Vorgehensweisen zu beschließen,

---

<sup>141</sup> Ferz, S., "Das Spannungsverhältnis Privatautonomie versus Legalitätsprinzip", S. 146, 153 - 154.  
<sup>142</sup> BGHZ 79, 131 - 145, Urteil vom 11. Dezember 1980.



die z.B. die Umwelt- und Naturschutzbelange in einem höheren Maße berücksichtigen als es rechtlich zwingend notwendig wäre. Eine Garantie für einen Verzicht auf Rechtsmittel ermöglichte dieser Weg ohne Absprache mit den Organisationen natürlich nicht.

Ein Vertrag führt zu einer zivilrechtlich einklagbaren Verbindlichkeit. Fraglich ist allerdings, mit wem er geschlossen werden sollte. Die Bevölkerungsteile, die sich gegen einen Ausbau wenden, sind nicht in der Form durch bevollmächtigte Repräsentant/inn/en vertreten, als dass diese für sie verbindliche Abkommen unterzeichnen könnten. Kommunen stellen zwar formal betrachtet keine Vertretung der Bevölkerung oder ihrer Interessen in dem Planfeststellungsverfahren dar. Im Dialogforum nehmen sie aber teilweise diese Funktion wahr, wobei analysiert werden müsste, inwieweit von ihnen mitgetragene Einigungen, von der betroffenen Bevölkerung als eigene akzeptiert werden würden.

Möglich ist, dass trotz Abwesenheit der Genehmigungsbehörde innerhalb des Dialogforums öffentlich-rechtliche Verträge zur Absicherung und Umsetzung bestimmter möglicher Einigungsvarianten geeignet und erforderlich wären. Es könnte notwendig sein, bestimmte Nebenvereinbarungen, die nicht einen Planfeststellungsbeschluss ersetzen sollen, nicht lediglich zivilrechtlich zwischen den Beteiligten am Dialogforum zu normieren, sondern durch Integration der Genehmigungsbehörde, Handlungsoptionen zu erweitern. Die Genehmigungsbehörde könnte durchaus eingeladen werden, zu der Umsetzung möglicher Einigungen etwas beizutragen, beispielsweise durch finanzielle Verantwortungsübernahme. Als Gegenleistung wäre es durchaus möglich auf Rechtsmittel zu verzichten oder auch auf die Stellung weiterer Bauanträge in der Zukunft.<sup>143</sup> Trotz möglicher öffentlich-rechtlicher Verträge muss dem Grundsatz der planerischen Gestaltungsfreiheit gerecht werden. Diese ist im Regelfall dadurch gefährdet, dass Vereinbarungen auf politischer Ebene die Verwaltungsebene in ihrer Gestaltungsfreiheit einengen.

Die eindeutige Trennung der Ebenen voneinander ist kaum möglich. Die Genehmigungsbehörde ist selbst eine oberste Landesbehörde. Vertragslösungen können so ausgestaltet sein, dass auch sie mit einer

---

<sup>143</sup> Obermeyer, K. "Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz", zu § 56 Rn. 8.

aufschiebenden Bedingung versehen werden und somit nur in Kraft treten, wenn der PFB einen bestimmten Inhalt aufzeigt oder Teilaspekte in bestimmter Weise regelt. Damit wäre ein rechtswidriger Eingriff aufgrund unzulässiger Vorabbindung in die planerische Gestaltungsfreiheit der Verwaltung nicht gegeben.<sup>144</sup>

d) Der Flughafen: Das gemeinsam zu lösende Problem und die Rolle der Landesregierung

Das Planfeststellungsverfahren befindet sich seit dem 12. September 2005 in der Phase des Erörterungstermins. Aufgrund des Umfangs des Verfahrens wird in ein bis zwei Jahren der Planfeststellungsbeschluss festgestellt. Das bedeutet für die Beteiligten des Dialogforums, die größtenteils ebenfalls am Planfeststellungsverfahren beteiligt sind, wenn sie Einigungen im Dialogforum erreichen möchten und diese in das formelle Genehmigungsverfahren einbringen, ein Zeitpunkt dafür aufgrund äußerer Sachverhalte gesetzt ist. Diese Situation war bislang so nicht vorhanden, es konnten Gutachten eingeholt werden, Vorschläge entworfen und diskutiert werden, ohne dass der Faktor Zeit einen größeren Stellenwert gehabt hat. Dieser neue Zeitdruck kann sich durchaus positiv auf die Verhandlungs- und Dialogsituation auswirken, da abzusehen ist, dass sonst der Planfeststellungsbeschluss die Zukunft der Region prägt und nicht der selbstbestimmte Dialog.

Einigungen könnten derzeit noch über den Erörterungstermin direkt Eingang in das Verfahren nehmen und eine Verknüpfung der Dialogergebnisse mit dem formellen Verfahren erleichtern.

Es sind verschiedene rechtliche Instrumente vorhanden, um umfassende Einigungen oder auch Teilkonsense umzusetzen, die jeweils ihre spezifischen Vor- und Nachteile gerade in bezug auf den Grad der rechtlichen Verbindlichkeit vorweisen.<sup>145</sup> Exemplarisch werden einige aufgeführt, die schon Bestandteil des Mediationspaketes waren.

---

<sup>144</sup> BVerwGE 75, 214, 215.

<sup>145</sup> Siehe 6.2 a) - c).

### **Nachtflugverbot:**

Wie oben erwähnt hat die Fraport AG ein Nachtflugverbot für die Zeit von 23.00 bis 5.00 Uhr beantragt.<sup>146</sup> Dieses ist nun nach § 45 I 3 LuftVZO unter Beachtung aller öffentlicher und privater Belange, somit auch unter Beachtung der Ruhebedürfnisse der Bevölkerung abzuwägen. Die Genehmigungsbehörde kann auf dieser Grundlage, unter Beachtung des gestellten Antrages ein solches Nachtflugverbot als Bestandteil des Planfeststellungsbeschlusses festlegen. Dagegen könnten die betroffenen Fluglinien Klage aufgrund einer möglichen Rechtsverletzung ihrer verfassungsrechtlichen garantierten Grundrechte aus Art. 12 und 14 GG erheben. Bislang liegen keine Entscheidungen vor, in denen solche Klagen entschieden worden wären, so dass der Ausgang solcher Klagen nicht feststeht.

Ein Vertrag zwischen Fraport mit den betroffenen Fluglinien mit dem Inhalt eines Klageverzichts auf Seiten der Fluglinien und Kompensationszahlungen auf Seiten der Fraport AG könnte die Bestandskraft des Nachtflugverbots stützen.<sup>147</sup> Eine vertragliche Kompensation könnte je nach Betroffenheit der Fluglinie ausgestaltet werden.<sup>148</sup>

Der Vorteil für die Fraport AG läge in der Absehbarkeit möglicher zusätzlicher Kosten und Vermeidung der Situation, dass mit einem angegriffenen Nachtflugverbot der gesamte Planfeststellungsbeschluss unter Umständen aufgehoben werden würde, wenn dieses Nachtflugverbot nicht isoliert angegriffen werden kann.

Die Fluglinien würden durch die Annahme eines Vertrages ebenfalls auf eine frühzeitige Planungssicherheit zurückgreifen können. Ferner hätten sie zwar gemäß § 42 VwGO ein Klagerecht, da sie behaupten könnten, in ihren Grundrechten - auch vermittelt über den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb - verletzt zu sein. Der Ausgang des Verfahrens bleibt damit noch offen. Selbst bei für die Fluglinien positiver Auslegung des Schutzbereichs des Art. 14 GG bliebe es fraglich, ob sie sich auf einen entsprechenden Vertrauensschutz berufen können. Vertrauensschutz insofern, als dass sie im Vertrauen auf die Rechtslage und Genehmigungssituation des Flughafens Frankfurts Investitionen getätigt haben und aufgrund veränderter

---

<sup>146</sup> Eine Einschränkung der Flüge in den Nachtrandstunden, besonders von 22.00 bis 23.00 und 5.00 bis 6.00 Uhr ist davon nicht umfasst.

<sup>147</sup> *Hobe, S./Sparwasser, R.,* " Rechtsgutachten über rechtliche Fragestellungen zur Umsetzung eines Nachtflugverbotes", S. 388.

<sup>148</sup> Home Base Carrier, und gerade diejenigen, die nur von Frankfurt aus fliegen, sind sicherlich stärker betroffen, als andere.

Genehmigungssituation ihren Flugbetrieb modifizieren müssten. Seit Ende der ersten Mediation ist ein Nachtflugverbot abzusehen, beziehungsweise besteht ein hohes Maß an Wahrscheinlichkeit, dass es verbunden mit einem möglichen Ausbau erlassen werden wird. Das bedeutet, dass die Fluglinien sich mindestens seit jener Zeit nicht mehr auf diesen Fortbestand der öffentlich-rechtlichen Genehmigung vertrauen konnten, so dass eine Klage zwar möglich ist, der Erfolg mangels Vertrauensschutz durchaus aber zweifelhaft.

Ebenfalls könnte zusammen mit den betroffenen Kommunen und Einzelpersonen Ausnahmen definiert werden und mögliche Kompensationsformen gefunden werden. In Anbetracht der Tatsache, dass das Mediationspaket, welches z.B. auch die Lufthansa mit erarbeitet hat, eine Mediationsnacht / Nachtflugverbot vorsieht, ist es durchaus verständlich, wenn Zugeständnisse in dem Bereich ein Entgegenkommen in anderen verlangten.

Insgesamt würde auf beiden Seiten der finanzielle und zeitliche Aufwand eines langwierigen Prozesses umgangen, der ein solches Verfahren mit sich bringen würde.

Im Rahmen der Analyse der *best alternative than a negotiated agreement* fiel ein solcher Vertrag durchaus positiv auf.

### **Passiver Schallschutz/Entschädigung für Wertminderung von Immobilien**

Privatpersonen, die aufgrund eines Ausbaus von einer höheren Lärmbelastung betroffen wären, könnten aufgrund vermuteter Wertminderung ihrer Immobilien oder neuer Investitionen in Schallschutzmaßnahmen Rechtsmittel dagegen einlegen. Kommunen, die ebenfalls aufgrund erhöhter Lärmbelastung einen Teil ihrer Planungshoheit verlören und die Lebensqualität in ihrer Region betroffen sehen, können ebenfalls Rechtsmittel einlegen. Solche Klagen könnten vermieden werden, wenn im Vorfeld verbindliche Regelungen geschaffen werden würden, die den Betroffenen genügten, um auf ihre Rechtsmittel zu verzichten.

Zivilrechtliche Verträge über Entschädigungsprogramme bzw. die Kostenübernahme für Schallschutzvorrichtungen in Privathäusern und öffentlichen Einrichtungen, über Ausgleichsmittel für Infrastrukturmaßnahmen oder andere Projekte an die betroffenen Kommunen oder anderer kreative Vorschläge, um die befürchtete Gewerbeabwanderung auszugleichen, könnten

einen Rechtsmittelverzicht ermöglichen. Die betroffenen Gemeinden könnten sich im Gegenzug nicht nur verpflichten, auf Rechtsmittel zu verzichten, sondern auch darauf, andere, z.B. die Anwohner/innen ihrer Gemeinde, politisch, juristisch oder finanziell dabei zu unterstützen.<sup>149</sup>

Für die Fraport AG könnte es organisatorisch leicht sein, ein solches Programm umzusetzen und die Bevölkerung zu erreichen, da sie sicher auf gemachte Erfahrungen aus dem CASA Programm zurückgreifen kann. Aufgrund von Schadensersatzzahlungen können Rechtsmittelverzichte auch für die spätere Zukunft erwirkt werden, allerdings sollten sie dabei angemessen sein und keine Zwangslage der Betroffenen ausnutzen, um für nichtig erklärt zu werden.<sup>150</sup>

Sollten die Lärmschutzprogramme für Privatgebäude und öffentliche Einrichtungen nicht über Verträge abgesichert sein, sondern als faktische Programme funktionieren, bliebe es für die Betroffenen wichtig, sich über das Verwaltungsverfahren ihre Ansprüche zu sichern, falls es zu Komplikationen käme, um nicht aufgrund der Präklusionsfolgen und nach neuerer Rechtsprechung auch auf dem zivilrechtlichen Klageweg von Schadensersatzansprüchen ausgeschlossen zu sein.<sup>151</sup> Dies wird zumindest den rechtlich beratenden Personen und Institutionen bekannt sein, von daher scheinen reine Programme ohne Rechtsanspruch als nicht zielführend.

### **Flugrouten – „Demokratisierung des Fluglärms“**

Die Flugroutendiskussion spiegelt die Frage wider, ob durch eine Streuung der Flugrouten, der Fluglärm "demokratisiert" werden sollte und könne oder durch eine Bündelung zwar Bevölkerungsteile qualitativ stärker belästigt oder gar schädigt, dafür quantitativ ein geringerer Bevölkerungsteil betroffen wäre.

Die Flugrouten werden nicht in dem PFB beschlossen, sondern gemäß § 27 a Abs. 2 LuftVO nach Stellungnahme der DFS von dem Luftfahrtbundesamt.

Gegen diese Rechtsverordnungen können Betroffene und Kommunen ebenfalls klagen.<sup>152</sup> Eine Einigung zwischen der Fraport AG und den Klageberechtigten könnte Klagen und somit notwendige Neuplanungen der Flugrouten verhindern, allerdings lediglich unter der Voraussetzung, dass diese so von dem Luftfahrtbundesamt übernommen werden würden.

---

<sup>149</sup> Siehe Wiener Verträge: <http://www.viemediation.at/99dokumente/02%5Fallgmedvertrag%2Epdf>, S. 4 - 5.

<sup>150</sup> Urteil vom 11. Dezember 1980, in: *BGHZ* 79, 131, 135 ff. *Obermeyer, K.* Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, § 56, Rn. 3 ff.

<sup>151</sup> *BGH*, Urteil vom 10.12.2004 V ZR 72/04

<sup>152</sup> *BVerwG*, Urteil vom 28.06.2000, Az. 11 C 13.99 in *BVerwGE* 111, 276.

Offen bliebe bei dieser Option, ob die nicht zu verhindernde Lärmbelastung trotz guter Flugroutenplanung für bestimmte Gebiete zu hoch sein würde. Mögliche Umsiedlungsoptionen können am fehlenden Einverständnis weniger Personen scheitern<sup>153</sup>, bzw. sich derart lange herauszögern, dass der Wert dieser Option gering erscheint.

### **Kontingentierung: Nachtrandstunden, allgemeiner Flugbetrieb,**

#### **Kontingentierung für die Zukunft**

Eine Kontingentierung der Flugbewegungen sei es für die Nachtrandstunden, oder den allgemeinen Flugbetrieb könnte weder die Fraport AG selber beschließen noch könnte es zivilrechtlich verbindlich normiert werden.

Die Fraport AG könnte allerdings Kontingentierungen beantragen, die von der Genehmigungsbehörde nach § 8 I LuftVG in Form einer Auflage umgesetzt werden könnten, um die Auswirkungen des Vorhabens auf die Bevölkerung zu mindern.

Diese Möglichkeit ist zwar innerhalb der Literatur<sup>154</sup> umstritten, aufgrund der Rechtsprechung aber durchaus möglich: Nach dem *VGH München*<sup>155</sup>, bestätigt durch das *Bundesverwaltungsgericht*<sup>156</sup>, seien Betriebsbeschränkungen und Lärmkontingentierungen als aktiver Fluglärmschutz durchaus unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Das *Bundesverwaltungsgericht* ergänzte es insoweit, als das es feststellte, dass eine Lärmkontingentierung nicht durch den Flughafenbetreiber selbst, wohl aber durch die Planfeststellungsbehörde möglich wäre.

Das *OVG Münster*<sup>157</sup> erklärte eine Regelung für rechtmäßig<sup>158</sup>, in der die Vergabe von Slots pro Stunde festgelegt und somit gerade in den Nachtrandstunden stark begrenzt wurde. Kontingentierung sind also aufgrund der Rechtsprechung grundsätzlich möglich.

---

<sup>153</sup> Langwierige Enteignungsverfahren aufgrund Art. 14. I GG.

<sup>154</sup> Hofmann, M./Grabherr, E., "Kommentar zum Luftverkehrsgesetz", zu § 9, Rn. 86, Giemulla, E./Schmied, R., "Kommentar zum Luftverkehrsgesetz", zu § 9, Rn. 2, 9.

<sup>155</sup> *VGH München*, Urteil vom 27.07.1989, Az. 20 B 81, D.I, S.77, zitiert nach Hermann, A., "Rechtliche Bewertung zur Festsetzung eines Bewegungskontingents an Verkehrsflughäfen".

<sup>156</sup> BVerwG, Beschluss vom 19. Februar 2003, Az. 9 B 86.02.

<sup>157</sup> *OVG Münster*, Urteil vom 24. November 2004, Az. 20 D 134/00, zitiert nach Hermann, A., "Rechtliche Bewertung zur Festsetzung eines Bewegungskontingents an Verkehrsflughäfen", S. 6.

<sup>158</sup> Gerade auch im Hinblick auf EG-Vorschriften, nachdem bei der Vergabe von Slots umweltschutzbedingte Beschränkungen, zu denen Lärmschutzmaßnahmen zählen, zulässig seien. *OVG Münster*, Urteil vom 24. November 2004, Az. 20 D 134/00, S. 26.

Eine entsprechende Empfehlung aus dem Dialogforum heraus könnte entsprechende Entscheidungen im Rahmen der Planfeststellung zumindest anregen.

Die jeweiligen Vor- und Nachteile eines Vertrages sind grundsätzlich mit dem Gesagten zum Nachtflugverbot vergleichbar.

Sollte die Fraport AG noch im laufenden Verfahren einen Nachtragsantrag bezüglich der Kontingentierung stellen, könnte erneut an Kompensationen für die betroffenen Fluglinien gedacht werden, oder aber an weiche Übergangslösungen, die einen wirtschaftlichen Schaden für diese Fluglinien mindern und somit Kompensationen überflüssig machen, normiert werden.

Eine zukunftsgerichtete Kontingentierung bedeutete für die Zeit nach einem möglichen Ausbau rechtsverbindlich festzulegen, dass der Flughafen Frankfurt in der Zukunft nicht weiter ausbauen wird, auch dann nicht, wenn das Verkehrsaufkommen und somit der Bedarf rapide ansteige. Eine solche rechtsverbindliche Beschränkung würde sowohl der Bevölkerung als auch ansässigen Unternehmen, den Kommunen und letztendlich auch der Fraport AG eine Sicherheit über die Grenze der Lärm-, Luft- und Risikobelastung geben. Eine solche Beschränkung für die Zukunft neutralisierte die Sorge, der Flughafen wachse immer weiter und könnte - unter Einbezug anderer genannter begleitender Maßnahmen - zu einer Akzeptanz des derzeit geplanten Ausbaus führen. Diese Kontingentierung könnte kaum rechtlich eingeklagt werden, da es ähnlich wie beim Nachtflugverbot in den planerischen Gestaltungsspielraum der Verwaltung fiel. Für die Fraport AG entfiel die Möglichkeit in Frankfurt weiter zu expandieren, andererseits zeigt Düsseldorf, dass trotz einer solchen zukunftsgerichteten Kontingentierung der Flughafen seit 40 Jahren existiert. Ferner werden Kooperationsverträge oder Beteiligungsformen an anderen Flughäfen damit für die Fraport AG nicht unmöglich, so dass ein Spielraum für wirtschaftliche Expansion bliebe.

Eine zukunftsgerichtete Kontingentierung könnte ohne zusätzliche öffentlich-rechtliche Regelungen als zivilrechtlicher Vertrag zwischen der Fraport AG und den Umlandgemeinden, Bürgerinitiativen, Einzelpersonen oder Institutionen abgeschlossen werden. Das *Bundesverwaltungsgericht*<sup>159</sup> bestätigte die Möglichkeit und eine daraus erwachsende Verbindlichkeit für

---

<sup>159</sup> BVerwG, Beschluss vom 19. Februar 2003, Az. 9 B 86.02.

Flughafenbetreiber, vertragliche Bindungen einzugehen, die auf Dauer<sup>160</sup> bauseitige oder betriebliche Anpassungen trotz Steigens des Luftverkehrsaufkommens verwehren.

Ein solcher Vertrag könnte unmittelbar ohne Abhängigkeit von einer Entscheidung anderer Stellen Geltung erlangen.

### **Umweltmonitoring**

Trotz fehlender Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzorganisationen wurde im Dialogforum über die Einführung eines Umweltmonitorings diskutiert und ein entsprechendes Gutachten<sup>161</sup> dazu eingeholt. Das dort skizzierte Umweltmonitoring ginge weit über Monitoringsysteme im Rahmen von Umweltqualitätssystemen, sei es nach der internationalen Norm ISO 14.001 zertifiziert oder nach EG Öko-Audit-Verordnung, bzw. aufgrund der Überwachungspflichten von bestimmten Großanlagen hinaus.

Das skizzierte Umweltmonitoring umfasst sowohl das anlagenbezogene als auch das regional ausgerichtete Monitoring. Allerdings scheint derzeit ungeklärt, ob damit ebenfalls erreicht werden sollte, strengere Schutzmaßnahmen oder Grenzwerte einzuführen als gesetzlich vorgesehen, oder ob es primär um den Erhalt umfassender Informationen ginge.

Ein solches Monitoring könnte sicherlich freiwillig von der Fraport AG durchgeführt oder vertraglich geregelt werden. Gemäß dem Gutachten werden Teile des Monitoring von unterschiedlichen Stellen und Institutionen derzeit durchgeführt und zwar sowohl im Land Hessen als auch in Rheinland-Pfalz, so dass ein Teil des Monitoring sich als Koordinationsarbeit zwischen den tätigen Stellen darstellen würde, die unter Umständen selbst ein Interesse an ergänzenden Informationen hätten. Es fragt sich natürlich, ob die Fraport AG es als notwendig ansieht, eine solche Verpflichtung einzugehen, gerade wenn trotzdem mit Klagen der Umwelt- und Naturschutzverbände zu rechnen wäre.

Unabhängig davon, welche Institution die formelle und finanzielle Verantwortung übernehme, könnte ein Umweltmonitoring, welches institutionell in einem Umwelthaus angesiedelt wäre, verschiedene Monitoringansätze und -

---

<sup>160</sup> Der behandelte und bestätigte Angerlandvergleich ist seit nunmehr 40 Jahren gültig.  
<sup>161</sup> <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/page.asp?pageID=498>.



inhalte verknüpfen (z.B. Lärmmonitoring, Risikomonitoring etc.) und ein weiterer Schritt einer nachhaltigen Entwicklung in der Region darstellen.

Ein Umweltmonitoring verbunden mit einem Umwelthaus würde die Nutzung schon bestehender Systeme vereinfachen. Je nach Ausgestaltung einer solchen Institution könnten eine Vielzahl der derzeitigen Beteiligten im Dialogforum ebenfalls daran beteiligt sein und stellte einen gemeinsamen Erfolg des gesamten Dialogforums dar, vor allem da es sich um ein Novum in Deutschland handeln würde. Ein solches Projekt könnte ebenfalls als Anlass wirken, die Umwelt- und Naturschutzverbände erneut in das Dialogforum einzuladen und evt. die dortige Repräsentanz zu vervollständigen.

Interessanterweise schlägt der Mediationsvertrag Wien einen ähnlichen Weg über die Gründung des Umweltfonds ein, in dem zwar nicht ein Monitoring priorisiert, aber Projekte im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung finanziert werden sollen. Die Kosten dafür trägt der Flughafen Wien (s.u.).

Ein solches umfangreiches und interessantes Pilotprojekt im Lande Hessen wirkte sicherlich über den konkreten Flughafenbezug hinaus, so dass gleichfalls dem Lande Hessen empfohlen werden könnte, sich an der Einrichtung dessen finanziell und organisatorisch zu beteiligen, auch um die Koordination zwischen schon existierenden Monitoringsystemen zu erleichtern.

#### e) Alternative

Die themenbezogenen beispielhaften Handlungsoptionen verlangten sowohl von der Fraport AG, den Fluglinien, den Umlandgemeinden, der Bevölkerung und den Bürgerinitiativen einen Willen zur Einigung, Aufgabe von Positionen und ein Hinwenden zu interessensorientierten Lösungsoptionen wohl auch orientiert an dem was ohne eine Verhandlungslösung rein juristisch zu erreichen wäre (BATNA Analyse). Sowohl die Bevölkerung als auch die Vertreter/innen der Kommunen oder Bürgerinitiativen hätten den Flughafenausbau an sich hinzunehmen, eventuell den einen oder anderen Nachtflug und müssten dieses in ihren Kommunen rechtfertigen. Auf Seiten der Fraport AG käme es zu finanziellen Verpflichtungen beziehungsweise Nachteilen, Beschränkung zukünftiger Expansion, Luftlinien müssten ihre Aktivitäten modifizieren.

Es wäre aber auch ein Ergebnis, welches die bekannten Folgen des Baus der Startbahn West verhinderte, und als zukunftsweisendes Beispiel für

dialoggestützte Lösungen und Mediationsergebnisse wirken könnte. Daran könnte ebenfalls eine hessische Landesregierung ein Interesse haben, der damit nicht nur nächtliche, sondern auch "politische Ruhe" beschert würde und gleichfalls einen international bedeutsamen Flughafen vorweisen könnte. So könnte das Dialogforum anstelle von themenbezogenen Einzellösungen den Ausbau des Flughafens als ein gemeinsames Problem ansehen, welches gemeinsam zu lösen wäre, ein Dialogpaket schnüren, in dem alle Beteiligten ihren Anteil einer Mediationslösung beitragen und gleichfalls der hessischen Landesregierung die politische und einen Teil der finanziellen Verantwortung für den Ausbau des Flughafens zurückspielen. Das hieße konkret, dass eine Mediationslösung nicht nur zu Gunsten und zu Lasten der an dem Mediationsverfahren, an dem Dialogforum Teilnehmenden ausgehen sollte, nicht nur sie wären die Betroffenen und Begünstigten eines Ausbaus.

Ein Umweltmonitoring / Umwelthaus, welches den ökologischen Interessen eines sozialen Rechtsstaates entspräche, könnte durchaus in den politischen Aufgabenbereich einer Landesregierung fallen. Damit wäre auch der inhaltliche Druck, welcher auf einer Mediationslösung liegt, abgemindert. Die Beteiligten einigten sich auf Empfehlungen, einschließlich der Übernahme ihrer Umsetzungsverantwortung, die ebenfalls eine Beteiligung der hessischen Landesregierung zum Inhalt hätte.

Demokratie und demokratische Mitbestimmungsverfahren, zu denen Mediationsverfahren trotz oben genannter inhärenter Probleme gehören, besitzen einen materiellen Gehalt.<sup>162</sup> Wenn dieser nicht von den beteiligten Institutionen der Zivilgesellschaft garantiert wird oder garantiert werden kann, wenn es sich um eine hochkomplexe Angelegenheit handelt, müsste der Staat, die hessische Landesregierung, als Garant erneut Verantwortung übernehmen. Die dialogorientierte Form einer Entscheidungsfindung allein genügt nicht, wenn Mediationsentscheidungen ebenso materiellen und nicht nur formellen Ansprüchen genügen sollen, so könnte ein Zurückgreifen auf staatliche Institutionen durchaus die Zeit des Lernens im Umgang mit Mediationsprozessen konstruktiv unterstützen. Es handelte sich dabei um ein konstruktives gegenseitiges Ergänzen und um ein kreatives Gestaltungsverfahren.

---

<sup>162</sup> Laut *Habermas* ist der Sozialstaat die notwendige materielle Erfüllung der formellen Demokratie, in: *Habermas, J.*, "Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie", S. 101.

### 6.3 Fazit

Die erläuterten Varianten von Mediationsergebnissen und ihrer Transformation in rechtliche Bestandskraft zeigen verschiedene Wege auf, um mögliche Ergebnisse langer Verhandlungen in einem Dialogforum langfristig abzusichern. Das Instrument "Empfehlung" stellt die anerkannte Handlungsform des Dialogforums dar und kann wie dargestellt durchaus genutzt werden. Ein Einigungspaket könnte dem HMWVL mit der Aufforderung, diese entsprechend umzusetzen überreicht werden.

Die Möglichkeit faktischer Bindungen ist zwar präsent, aber weder vorhersehbar noch wirklich steuerbar. Selbstverpflichtungserklärungen bzw. tatsächliches Handeln<sup>163</sup> ist sicherlich positiver als das Fehlen dergleichen, wird aber kaum dazu dienen, dass umfassend Personen oder Institutionen auf die Einlegung von Rechtsmitteln oder anderen Formen der Verhinderung des Ausbaus verzichten. Es ist rechtlich möglich, bestimmte Maßnahmen durch Aufnahme in den Planfeststellungsbeschluss in Form von Nebenbestimmungen zu verfestigen.

Zivilrechtliche Verträge oder ein umfassender Vertrag schaffen in Teilbereichen Rechtssicherheit, ohne dass es einer zusätzlichen Übernahme in den PFB bedarf und somit letztentscheidend, in anderen Rechtsgebieten ist dies nur vermittelt über den PFB möglich. Ein zusätzlicher öffentlich-rechtlicher Vertrag mit dem Land Hessen könnte Vertragslösungen stärken, solange und soweit nicht rechtswidrig in die planerische Gestaltungsfreiheit eingegriffen wird.

Beispielhaft wurde - auf den Willen der Beteiligung für eine konsensuale Einigung vertrauend - für Teilbereiche aufgezeigt, wie Lösungen aussehen könnten, dies kann für die laufende oder spätere Mediationsverhandlungen Anstöße geben.

Konfliktlösungen sind nicht ohne einen Einsatz aller Beteiligten erreichbar. Es bedarf der Bereitschaft, Einsicht oder Notwendigkeit, eine solche verbindlich mitzutragen. Hat das Bundesland Hessen ein Interesse daran, eine Flughafenerweiterung ohne erneute gewalttätige Formen und politischer Polarisierung erreichen, kann es durchaus sinnvoll sein, Zusagen in Form von finanzieller, organisatorischer und politischer Verantwortungsübernahme zu machen.

---

<sup>163</sup> Z.B. von Seiten der Fraport AG im Bereich passiver Schallschutz.

Das Dialogforum könnte Empfehlungen erarbeiten, die der hessischen Landesregierung eine solche Rolle zuspielt. Auch das kann eine Form des Empowerments im Rahmen eines Mediationsverfahren darstellen.

### *7. Exkurs: Flughafenmediation Wien*

Am 22. Juni 2005 wurden die rechtlich verbindlichen Mediationsvereinbarungen um den Flughafen Wien von den 55 daran beteiligten Partnern<sup>164</sup> unterschrieben. Eine fünf Jahre andauernde Mediation wurde damit abgeschlossen und in eine neue Phase übergeleitet. Aufgrund der thematischen Nähe zu dem ebenfalls seit fünf Jahren arbeitenden Dialogforum werden im Folgenden die wesentlichen Ergebnisse und Aspekte der "Wiener Mediation"<sup>165</sup> skizziert und analysiert.

Im Mediationsverfahren Flughafen Wien wurden zwei zentrale Themen für verschiedene Zeitabschnitte behandelt:

1. Aktuelle Lärmbelastung und Wege zu deren sofortigen Verringerung: Die Arbeiten daran führten im Mai 2003 zum Abschluss des Teilvertrages „Aktuelle Maßnahmen“, der inzwischen umgesetzt ist.
2. Umweltrelevante Ausbaumaßnahmen der Flughafen Wien AG und deren Auswirkungen für die Zukunft: „Was wird sein, wenn der Flughafen eine dritte Piste braucht, um das wachsende Verkehrsaufkommen bewältigen zu können?“

Die Wiener Mediation wurde mit dem "Allgemeinen Mediationsvertrag" beendet, in dem rechtsverbindlich die Rahmenbedingungen festgehalten werden, unter denen die Flughafen Wien AG das Projekt 3. Piste zur Umweltverträglichkeitsprüfung einreichen kann. Aspekte zur Standortfrage, zur Nachtflugregelung, zum technischen Lärmschutz, eine Lärmzonendeckelung und anderes wurden darin festgelegt. Ferner wurden Lande- und Startverfahren definiert, Umlegungen von Straßen einbezogen und allumfassend mögliche

---

<sup>164</sup> Ursprünglich: 8 Anrainergemeinden, 5 Wiener Bezirke, 6 Bürgerinitiativen, 2 Länder, 2 Umweltschutzvereine, 4 politischen Parteien, Kammern und Interessensvertretungen, Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber am Standort Flughafen sowie die Vertreter der Aviation Group. Hinzu kamen später: 6 Gemeinden, 1 Wiener Bezirk, 4 Bürgerinitiativen, 5 Bezirkskonferenzen sowie ARGE, ein Zusammenschluss diverser Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen.  
<http://www.viemediation.at/99dokumente/2005%5F06%5Fletzte%5FSitzung%5FMediationsforum%2Epdf>.

<sup>165</sup> Ausführliche Dokumentation der Mediation unter: [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at).

Auswirkungen einer dritten Piste durch die Verträge integriert. Dieser Vertrag wurde zwischen der Flughafen Wien AG und den Ländern Wien und Niederösterreich, den Anrainergemeinden Fischamend, Enzersdorf/Fischa, Schwadorf, Kleinneusiedl, Schwechat, Rauchenwarth, Groß Enzersdorf, Himberg und Wien sowie von der ARGE der Bürgerinitiativen und Siedlervereine um den Flughafen Wien abgeschlossen.

Ferner wurden Verträge zwischen Flughafen Wien AG (FWAG) und dem gegründeten Umweltfond sowie zwischen FWAG und dem Verein Dialogforum Flughafen Wien abgeschlossen. Diese beiden Verträge legen fest, welche Leistungen durch die FWAG an den Fond bzw. an den Verein in Zukunft erbracht werden.

Ein Schiedsgerichtsvertrag schafft ein regionales Konfliktmanagement und verpflichtet die Partner, bei Streitigkeiten ein Schiedsgericht anzurufen. Ferner beinhalten die einzelnen Verträge eine Mediationsklausel, aufgrund derer vor dem Anrufen des Schiedsgerichts eine Mediation anzustrengen ist.

Die schon im Vorfeld abgeschlossenen Verträge zur Lärminderung, Pistenveränderung, Nachtflugverbot und Deckelung der Nachtflüge sind in den Mediationsvertrag aufgenommen worden.

Gleichzeitig verpflichten sich die Unterzeichnenden von allen Handlungen abzusehen, die das Genehmigungsverfahren verzögern könnten und ebenso wenig andere Personen oder Institutionen juristisch, politisch oder finanziell zu unterstützen, die solche Handlungen vornehmen. Ferner wird ein Klageverzicht verbindlich zugesichert.

Der Mediationsvertrag nimmt keine verwaltungsrechtlichen Entscheidungen voraus. Bestandteil der Verträge ist der Hinweis darauf, dass das Land Niederösterreich Entscheidungen zu fällen habe und diese nicht vorweggenommen werden. Das bedeutet für die unterzeichnenden Partner, dass sie ihrerseits nur daran gebunden sind, wenn die FWAG einen eventuellen Antrag für eine dritte Piste entsprechend der Verträge einreicht und diese entsprechend genehmigt werden.

Bezüglich des Umweltfonds zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet sich die FWAG zu umfassenden Leistungen:

- Übergabe der Lärmkarten für das vorangegangene Jahr.
- Mitteilung über die Anzahl der Passagiere getrennt nach Tag und Nacht.
- Die FWAG zahlt pro Passagier 0,20 Cent. Passagiere, die in der Nacht (22:00 – 6:00 Uhr) fliegen, zählen dreifach, d.h. kosten 0,60 Cent (*von Januar bis Juli 2005 flogen 9.000.000 Passagiere, d.h. selbst wenn diese alle tagsüber geflogen sein sollten, hätte dies einen Betrag von 1.800.000 Euro für die ersten 7 Monate ausgemacht*)
- Diese Verpflichtung gilt ab Vertragsschluss 2005.
- Mindestens alle fünf Jahre wird über die Höhe neu verhandelt

Zum Zeitpunkt der Genehmigung wird ein Teil der Summe fällig, mit Rechtskraft der Rest.

Die FWAG zahlt sofort eine Gründungssumme in Höhe von 100.000,- Euro diese Summe wird allerdings auf die ersten fälligen Summen angerechnet.

Weitere Regelungen für den Fall, dass in den nächsten 10 Jahren das Bauvorhaben nicht begonnen wird oder dass die Zahl der Passagiere rapide sinkt oder Steuern steigen, werden ebenfalls aufgenommen.

Aufgrund des Kooperationsvertrages mit dem Verein Dialogforum Flughafen Wien verpflichtet sich die FWAG zur Verfügungsstellung von Personal und materiellen Ausstattung des Vereins Dialogforum. Ferner müssen regelmäßig bestimmte Daten zur Verfügung gestellt werden. Die FWAG wird einen Mitgliedsbeitrag an den Verein Dialogforum zahlen müssen, die hier genannten Leistungen werden darauf angerechnet.

Die Mediationsverträge integrieren Härtefallregelungen für Fälle, die momentan nicht absehbar sind, ebenso werden klare Grenzen für die Zukunft definiert und zwar alternativ für einen Flughafen mit oder ohne dritter Piste.

Den Unterzeichnenden wird die Möglichkeit gegeben, sich schriftlich innerhalb des Vertrages von einzelnen Aspekten zu distanzieren.

Ein bedeutender Unterschied zu der ersten Flughafenmediation in Frankfurt ist, dass in Wien eine klare zweigeteilte Aufgabe für die Mediation vorlag. Aufgrund der Tatsache, dass lärmbezogene entlastende Maßnahmen nicht an einen Ausbau gebunden waren, konnten diese schon durchgeführt werden und wohl auch zu einer vertrauensvolleren Stimmung führen. In Wien lag und liegt noch kein laufendes Verfahren zur 3. Piste vor, es wurde also zeitlich betrachtet rechtzeitig mit der Mediation angefangen.

Die Abschlüsse in Wien sind rechtsverbindliche Verträge, wenn auch die entscheidende Behörde daran nicht gebunden ist. Das Mediationspaket Flughafen Frankfurt war kein Vertrag, die Bindung der Politik ebenfalls nur politischer Natur. Das Dialogforum Frankfurt könnte noch vor Abschluss des Planfeststellungsverfahrens einen Vertrag abschließen.

Die Vertragsparteien in Wien wissen, dass die entscheidende Behörde nicht gebunden wurde und sie sind ebenfalls nur an die Verträge gebunden, soweit ein eventueller Antrag diesem inhaltlich entsprechend genehmigt wird.

Die Verträge lassen die Möglichkeit zu, Kommentare der einzelnen Unterzeichnenden hinzuzufügen, damit haben sie die Möglichkeit auch nach außen ihren „Protest“ an den jeweiligen Stellen zu äußern. Dies fördert die Möglichkeit der einzelnen Partner, nach Außen das Gesamtergebnis zu vertreten, selbst wenn Einzelpunkte abgelehnt werden, da auf abweichende Position - schriftlich in die Verträge integriert - hingewiesen werden konnte. Diese Vorgehensweise kann ebenfalls das Rückkoppeln an die repräsentierte Institution erleichtern und die Unterschrift (Ratifizierung) an sich ermöglichen. Interessant ist ebenfalls der Vertrag zu dem Umweltfond. Wie oben aufgezeigt geht es um erhebliche Summen, die die FWAG für den ökologischen Aspekt einer möglichen Flughafenerweiterung bereit ist zu zahlen.

Das Wiener Dialogforum wird als Verein gegründet und wird somit zur eigenständigen juristischen Person und kann als solche nach Außen wirken. Neben eventuellen administrativen und formellen Vorteilen einer solchen Verfassung kann es durchaus identitätsstiftend sein, wenn diese 55 Beteiligte und Vertragspartner Mitglied des selben Vereins werden.

#### **IV. Zusammenfassung**

Das Dialogforum als Pionierverfahren der politischen Mediation im öffentlichen Raum hat seine Wurzeln in der lang andauernden und teilweise gewalttätigen Auseinandersetzung um die Startbahn West. Die damalige Flughafenerweiterung wurde aufgrund eines Gerichtsurteils unter Einsatz des staatlichen Gewaltmonopols, gegen einen breiten gesellschaftlichen Protest durchgesetzt.

Das derzeitige Mediationsverfahren wurde staatlich initiiert und verfügte seit Beginn über eine innere Struktur und Verfassung. Auffällig ist sowohl die Abwesenheit der Umwelt- und Naturschutzverbände als auch das Fehlen ökologischer Aspekte innerhalb der Aufgabenstellung.

Die sich beteiligenden Institutionen und Organisationen sind überzeugt, dass aufgrund der früheren Erfahrungen um den Flughafen ein anderes Konfliktmanagementsystem erprobt werden sollte, welches auf Grundlage von Transparenz die Mitwirkung der Kommunen fördern und einen vertrauensvollen Dialog hervorbringen könnte. Die gute Informationssituation und der geschaffene Dialog an sich wird als Erfolg qualifiziert. Das mitlaufende Planfeststellungsverfahren schwächt die offene Informationspolitik und es verlangt nach einem höheren Anteil mediativer Dialogelemente innerhalb des Forums. Die Vergabe und Diskussion von Gutachten zur Erhellung der Konfliktsituation und Erarbeitung von Empfehlungsgrundlagen müsste jetzt durch die Suche nach Lösungsmöglichkeiten weitergeführt werden, wobei die Wahrung der Allparteilichkeit sowohl der Geschäftsstelle als auch des Mediators als wichtige Voraussetzung für gute Ergebnisse bewertet werden.

Die institutionelle Absicherung möglicher Ergebnisse des Mediationsverfahrens stellt eine Herausforderung dar. Das Dialogforum läuft parallel zum Planfeststellungsverfahren und wirkt sich zwar positiv auf das letzter genannte Verfahren aus, wird selbst aber auch aufgrund veränderter Verhaltensweisen der Beteiligten behindert.

Ein Verwaltungsverfahren, welches an Recht und Gesetz gebunden ist und rechtlich geschützte Interessen sowohl individueller als auch kollektiver Natur schützen soll, steht einem Verfahren gegenüber, welches alle Interessen unabhängig ihrer rechtlichen Relevanz integriert. Dieses Verfahren nennt sich trotz Zweifel an der Begriffsbildung Mediation, da es alternative Konfliktmanagementverfahren insgesamt beschreibt und mediative Elemente



verkörpert. Die fehlende Letztentscheidungsmacht des Dialogforums nach Außen verhindert die Titulierung zur politischen Mediation im öffentlichen Raum nicht. Innenwirksame Entscheidungen können durchaus getroffen werden, ebenso abschließend Kontingentierungen für die Zukunft oder Entschädigungszahlen.

Der Gründungsintention nach soll das Dialogforum Empfehlungen erarbeiten und die Fraport bei der Umsetzung ihrer Selbstverpflichtungserklärungen begleiten. Eine Bindung wird damit nicht erreicht. Weder Empfehlungen noch Selbstverpflichtungserklärungen leben von einem hohen Maß rechtlicher Verbindlichkeit. Dennoch ist das Nachtflugverbot von der Fraport bei der Antragstellung respektiert worden und Bestandteil des Antrages geworden. Einerseits wird die Übernahme von Inhalten in Rechtsform eingefordert, andererseits mit dem Verlassen des Dialogforums gedroht, falls die Anwesenheit Rechtsfolgen nach sich zöge. Diese Ambivalenz im Verhalten verdeutlicht die Schwierigkeiten im Nebeneinander zweier Verfahrenstypen.

Mediationsverfahren verstoßen per se nicht gegen das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip, teilweise fördert es basisdemokratische Verfahrensarten, die ebenso wenig eine Gefahr für den Rechtsstaat darstellen. Trotzdem fördern politische Mediationen im öffentlichen Raum ebenso wenig zwingend Demokratisierungsansätze, wenn aus verschiedenen Gründe Personen, Verbände oder Institutionen nicht daran teilnehmen können oder wollen.

Der Stand der Diskussion um den Eingang von Mediationsergebnissen in die Verwaltung ist mittlerweile weit fortgeschritten. Sei es die Frage der Ersetzung von Gerichtsverfahren, Vorverfahren oder Verwaltungsverfahren, begleitend, ergänzend oder selbstlaufend, so werden die Chancen und die geweckten Interessen für eine Integration in oder den Ersatz von Verwaltungs-(gerichts-)verfahren aufgezeigt.

Für das Dialogforum bedeutet dies, dass nicht nur das erste Mediationspaket in Teilen aufgegriffen wurde, sondern auch die laufende Mediation über das Scopingverfahren, den Erörterungstermin oder die Mithilfe der Sachaufklärung Einfluss auf das Planfeststellungsverfahren nimmt oder zumindest nehmen könnte. Die abschließende Entscheidung, auch angereichert durch Empfehlungen des Dialogforums, bleibt in der Hand der Behörde dem HMWVL. Das Dialogforum befindet sich in Zeitnot, um vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses nicht nur konstruktiv zu verhandeln, sondern auch

entsprechende Ergebnisse zu beschließen. Mögliche Selbstverpflichtungserklärungen der Fraport AG könnten über eine Nebenbestimmung im Planfeststellungsbeschluss abgesichert werden. Eine lediglich faktische Bindung scheint für ein solch aufwendiges Verfahren etwas dürftig. Für ein umfassendes Vertragswerk könnten die Wiener Verträge als Beispiel dienen.<sup>166</sup>

Schafft es das Dialogforum, Konflikte und Konflikteskalationen wie zur Zeit der Startbahn West zu verhindern, der Bevölkerung nächtliche und der Landesregierung politische Ruhe zu verschaffen, könnte durchaus dieses letztgenannte Gremium Verantwortung mit übernehmen und Verpflichtungen auf sich nehmen, die ein Einigen in dem Dialogforum möglich machte.

---

<sup>166</sup>

So möchte auch *Prof. Wörner* Kontakt mit Wien aufnehmen, weist gleichzeitig darauf hin, dass auch von Wien von dem Pionierprozess Frankfurt gelernt habe. Dialogbrief Juli 2005, S. 4.

## V. Ausblick - Empfehlungen

Mediationsverfahren im und um Verwaltungsverfahren befinden sich in einer lehrreichen und lernfähigen Experimentierphase<sup>167</sup> zu denen Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Regionalen Dialogforum Flughafen Frankfurt konstruktiv beitragen. Derzeit ist eine Ersetzung des Kernstücks des Planfeststellungsverfahrens, die Abwägung, durch eine Empfehlung oder ein andersausgestaltetes Ergebnis eines Mediationsverfahrens rechtlich nicht möglich und politisch zweifelhaft. Sowohl das Verfassungsrecht als auch das Verwaltungsrecht sind offen für Mediationsverfahren und Mediationslösungen. Um zukünftig den hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand für politische Mediationsverfahren im öffentlich Raum zu rechtfertigen und Frustrationen der sich beteiligenden Personen und Institutionen vorzubeugen, sollte im Vorfeld klar definiert sein, in welchem Umfang Ergebnisse dieser Verfahren Auswirkungen haben und gegebenenfalls rechtlich verbindlich werden.

In die Zukunft gedacht, könnte es bedeuten, dass wie beispielsweise in der Schweiz, über Großverhaben per Volksentscheid entschieden würde. Grundlage solcher Volksentscheide könnten die Ergebnisse umfangreicher politischer Mediationen im öffentlichen Raum sein. Sie würden somit nicht über einen Planfeststellungsbeschluss rechtlich gestaltet werden, sondern mit Einsatz basisdemokratischer Elemente in Form des Volksentscheides angenommen (oder abgelehnt), um damit die Konsensfähigkeit des jeweiligen Ergebnisses zu überprüfen, demokratisch zu legitimieren und juristisch zu formen.

Bis dahin können verschiedene Modifikationen der derzeitigen Praxis den Grad der rechtlichen Verbindlichkeit solcher Verfahren stärken:

1. Bei der Festlegung des jeweiligen Verfahrens vertrauensbildende Mitwirkung garantieren und somit gemeinschaftlich ein faires und offenes Mediationsverfahren entwickeln.<sup>168</sup>
2. Eine Ausgestaltung des Verfahrens, die eine gleichberechtigte Teilnahme aller Stakeholder ermöglicht und garantiert. Das bedeutet eine Offenheit des Verfahrens im Hinblick auf den Ausgang, gegebenenfalls eine

<sup>167</sup>

Ortloff, K.-M., "Mediation außerhalb und innerhalb des Verwaltungsprozesses", NVwZ 2004, S. 385, 386.

<sup>168</sup>

"Sprecher der BBI Martin Kessel bezeichnete die Schaffung von Vertrauen als notwendige Voraussetzung für eine Teilnahme am Dialogforum." Zitiert nach: Bosch, P.-O., "Konfliktfall Flughafenweiterung", S. 30.

finanzielle Unterstützung für Beteiligte, denen sonst eine gleichwertige aktive Teilnahme an dem Verfahren nicht möglich wäre.

3. Inhaltliche Ausgestaltung gemeinsamer Papiere, Stellungnahmen oder Verträge, die eine Mitwirkung auch von Institutionen ermöglicht, die sowohl dem Vorhaben als auch dem Verfahren gegenüber kritisch eingestellt sind.<sup>169</sup> Das kann bedeuten, einen Raum für Stellungnahmen und Distanzierungsmöglichkeiten zu Teilregelungen innerhalb der wichtigen Dokumente, gekoppelt mit klaren Rückbindungs- und Ratifizierungsprozesse durch die vertretenen Institutionen vorzusehen.<sup>170</sup>
4. Die Beteiligten müssen über ausreichend Bargaining Power verfügen, damit Entscheidungen nicht an von außen kommenden Hindernissen scheitern.
5. Garantie der finanziellen und politischen Unabhängigkeit der mediierenden Person sowie der unterstützenden Geschäftsstelle durch Erprobung von Finanzierungsmodellen, die eine Kontrolle der antragstellenden Institution über die Finanzverwaltung überflüssig werden lässt, z.B. über die Einrichtung eines allgemeinen Budgets im Landes- oder Bundeshaushalt für politische Mediationen im öffentlichen Raum. Eine zusätzliche Möglichkeit wäre, solche Mediationsverfahren als eigene Institutionen zu gründen, die z.B. einen Mitgliedsbeitrag nach sich ziehen (Beispiel Wien), um Misstrauen bezüglich der Allparteilichkeit aufgrund der Finanzierung weitestgehend ausschließen zu können.
6. Erweiterung der Beteiligten um die Entscheidungsträger, einschließlich der Fachbehörden, wenn das Planfeststellungsverfahren ersetzt werden soll.
7. Bei Fehlen der Vertretung wesentlicher Interessen, diese durch den Einsatz entsprechender Ombudspersonen vertreten lassen,<sup>171</sup> mindestens aber derjenigen Personen und Institutionen, die in einem Verwaltungsverfahren zu beteiligen wären. Dieses, um einerseits nicht

---

<sup>169</sup> "Für uns war es so, dass wir (...) keine Chance hatten, unsere Ideale mit umzusetzen. Wir hatten die Angst, dass wir untergehen, dass von unserer Position nichts übrig bleibt und dass es am Ende heißt, das Ergebnis ist mit den Umweltverbänden abgestimmt", *Rupp*, Nabu Hessen, zitiert nach: *Bosch, P.-O.*, "Konfliktfall Flughafenenerweiterung", S. 31.

<sup>170</sup> Internationale Verträge kommen häufig nur aufgrund der zahlreichen Einschränkungen zustande.

<sup>171</sup> "If the parties involved in environmental mediation reach an agreement but fail to maximize joint gains possible, environmental quality and natural resources will actually be lost. If the key parties involved in an environmental dispute reach an agreement with which they are pleased, but fail to account of all impacts on those interests not represented directly in the negotiations, the public health and safety could be seriously jeopardized. If the key parties to a dispute reach an agreement, but selfishly ignore the interests of future generations, short term agreements could set off environmental time bombs that could not be defused", *Susskind, L.*, "Environmental Mediation and the Accountability Problem", S. 7.

hinter den Standard eines Verwaltungsverfahrens zurückzufallen, andererseits, um Mediationslösungen rechtlich zu stärken.

8. Die Verantwortung der einzelnen Beteiligten für das Mediationsverfahren erhöhen, sei es durch den Einbezug in organisatorische und protokollarische Tätigkeiten, Nutzung der jeweiligen Veranstaltungsräume, oder das Verfassen öffentlicher gemeinsamer Stellungnahmen.
9. Es sollten Zeitpunkte für einzelne Mediationsschritte gesetzt werden und sich trotz der Besonderheit der politischen Mediation im öffentlichen Raum an Mediationsphasen orientiert werden.
10. Ein Übermaß an administrativem und organisatorischem Überbau verhindern, ebenso das Ausmaß der geschaffenen Gremien so gestalten, dass eine effektive Teilnahme möglich bleibt.
11. Eindeutige Vereinbarungen treffen und festlegen, in welcher Form Entscheidungen getroffen werden und ob und wie sie Bestandskraft erhalten. Die kann eine erste und wichtige gemeinsame Entscheidung einer Mediationsgruppe sein.
12. Erlebte Erfahrungen systematisieren, um den Entwicklungsprozess der politischen Mediation im öffentlichen Raum für die Zukunft zu dokumentieren und zu unterstützen.

## **VI. Resumen**

El Foro de Dialogo como forma nueva de la Mediación Política en el espacio público tiene sus raíces en el conflicto largo y parcialmente violento de la pista de despegue "West". Esta ampliación del aeropuerto anterior se realizó en base de una sentencia del tribunal, utilizando el monopolio de poder estatal en contra de una protesta por una parte amplia de la sociedad.

El proceso de mediación actual se inició por iniciativa estatal. Desde el principio contó con una estructura interna y una constitución. Interesante es la ausencia de organizaciones ecologistas y aspectos ecologistas dentro de las tareas de dicha mediación.

Las organizaciones participantes están convencidas que por la experiencia violenta alrededor del aeropuerto se quiere experimentar otro sistema de manejo de conflictos, que en base de transparencia promueva la participación de las comunidades y cree un diálogo confidencial. La situación acerca del acceso a la información lo valoran muy positivo, igualmente lo ven como éxito que se logró crear el diálogo. El procedimiento paralelo de evaluación administrativa de la solicitud de la ampliación afecta a la política abierta de la información, y requiere a una fase mas mediativa dentro del dialogo. La ejecución y discusión de informes de peritos para aclarar la situación del conflicto y para tener la base para resoluciones posibles habría que seguir con la fase de propuestas de resoluciones reales. Parece sumamente importante mantener la neutralidad igual de la oficina del foro como del mediador como necesidad para valorar los resultados positivamente.

Asegurar los resultados posibles del Foro institucionalmente o sea legalmente es un asunto importante a resolver. El Foro existe paralelamente al proceso administrativo y tiene efectos positivos a lo último, pero también se ve afectando negativamente por un cambio de actitud por parte de los participantes.

Este proceso administrativo, que tiene que cumplir con la ley y el derecho y tiene que proteger intereses individuales y colectivos legalmente definidos, se enfrenta con un proceso que integra todos los intereses existentes independientemente de su valor jurídico. Este procedimiento se nombra "mediación", aunque hayan dudas acerca del nombramiento, porque la expresión mediación actualmente es el título general para los procedimientos de manejos de conflictos alternativos. Aunque el Foro no tenga el poder

decisivo hacia afuera, trata de una mediación política dentro del espacio público. Hacia a dentro el Foro, sí tiene el poder para tomar decisiones, además acerca de temas limitados puede decidir solo. (Por ejemplo acerca de indemnizaciones, contingentación hacia el futuro etc.).

El Foro debe elaborar recomendaciones y acompañar a Fraport AG en la aplicación de sus auto-obligaciones. Ni las recomendaciones ni las auto-obligaciones tienen un nivel alto de obligación legal. No obstante, el Fraport AG respetó la prohibición de vuelos nocturnos en el momento de solicitar la ampliación y llegó a ser parte de la solicitud.

De un lado se espera una integración de las recomendaciones del Foro al sistema legal y de otro lado amenazaron con el abandono del Foro si la participación en lo mismo significara consecuencias legales. Se ve una ambivalencia dentro del comportamiento, que subraya la dificultad de dos procedimientos paralelos.

Mediaciones en si no violan el principio de la democracia constitucional, parcialmente promueven procesos estilo democracia básica, los cuales tampoco no amenazan el estado de derecho. Pero tampoco no promueven las mediaciones políticas del espacio público la democracia, si por razones diferentes personas, organizaciones o instituciones no puedan o no quieran participar.

La discusión acerca de la mediación y el proceso administrativo esta avanzada. Sea proponiendo reemplazar el proceso administrativo, el procedimiento de recurso o el procedimiento administrativo, así mostrando las posibilidades y los intereses despertados para una integración en o una sustitución del proceso y procedimiento administrativo.

Significa para el Foro de Diálogo, que no solamente retomaron los resultados de la primera mediación sino que el propio Foro influye a través del Scoping, la cita de discusión pública y aclarando los hechos. La decisión última, enriquecida por las recomendaciones del Foro se que en la mano del HMWVN - de la autoridad.

El Foro actualmente tiene poco tiempo para no solamente negociar constructivamente antes de que haya una decisión administrativa, sino para tomar decisiones. Posibles auto-obligaciones por parte de Fraport podrían asegurar a través de una disposición accesoría. Una vinculación "de facto"

parece demasiado floja para un procedimiento tan grande. Para un resultado en forma de contratos, el ejemplo de Viena podría aportar algo.

Si el Foro de Diálogo logra evitar conflictos y escalaciones de conflictos como en los tiempos de la pista de despegue "West", dando reposo nocturno a la población y tranquilidad política al gobierno federal, lo último podría asumir responsabilidad y obligaciones para facilitar el acuerdo dentro del Foro de Diálogo.



## VII. Recomendaciones

Mediaciones alrededor de procedimientos administrativos se encuentran en una época experimental de aprendizaje para lo cual aportan los conocimientos adquiridos a través del Foro de Diálogo del Aeropuerto Frankfurt. Actualmente reemplazar el procedimiento administrativo por las recomendaciones o resultados de una mediación política, jurídicamente no sería posible y políticamente se queda con dudas. Igualmente el derecho constitucional como el derecho administrativo están abiertos para dejar entrar la mediación. Para justificar en el futuro los recursos utilizados para las mediaciones políticas y evitar las frustraciones de las personas integradas, sería aconsejable definir anteriormente en que forma entrarán resultados de dichas mediaciones en vigor, y en que forma los transformarán en decisiones vinculantes.

Pensando hacia el futuro, tomando la situación de Suiza como ejemplo, podría significar, en el lugar de dejar decidir la administración pública, probar elementos de la democracia básica y realizar un referéndum popular acerca de los resultados de las mediaciones políticas, para averiguar el nivel del consenso, legitimarlo democráticamente y formarlo jurídicamente.

Hasta ese momento, varias modificaciones de la práctica actual podrían fortalecer la vinculación jurídica de mediaciones políticas:

1. Al diseñar el procedimiento de una mediación, garantizar la participación amplia, creando confianza para desarrollar un procedimiento justo y abierto.
2. Crear un procedimiento que facilite y garantice la participación equitativa de todos los actores interesados. Significa dejar abierto los resultados posibles de la mediación y entregar aportes financieros si solo a través de esta medida se podría garantizar la participación de unos participantes.
3. Elaborar una forma de diseño de papeles comunes, contratos, posiciones etc. que posibilitan la colaboración de instituciones que tengan reservas en contra del procedimiento. Significa dejar espacio para que expongan sus posiciones dentro de documentos importantes, expresando los puntos en los cuales no estén de acuerdo, combinado con reglas claras para garantizar un proceso de ratificación dentro de las instituciones.

4. Hay que vigilar que las personas tengan suficiente poder para negociar y decidir dentro de la mediación para evitar que decisiones tomadas se enfrenten con obstáculos de afuera.
5. Garantía de la independencia financiera y política del / de la mediador/a y su oficina, buscando otras formas del financiamiento, que deje sobrar un control financiero por parte de la institución solicitante (aquí será Fraport AG). Por ejemplo sería posible institucionalizar un rubro dentro del presupuesto del estado federal para mediaciones políticas o crear la mediación como institución en sí (como en Viena) que causaría que las instituciones miembros pagarían una cuota de socio/a para evitar una desconfianza acerca de la neutralidad.
6. Ampliación de la mediación con la instancia responsable de la administración si se quiere reemplazar la decisión de la administración.
7. Si todos los intereses no se encuentran representados dentro de la mediación habría que instalar un/a defensor/a oficial de ello, o por lo menos de estos intereses que también podrían participar en un procedimiento administrativo para no retrasar detrás del estándar de un procedimiento administrativo.
8. Levantar el nivel de la responsabilidad de las y los participantes para la mediación política a través de la integración de ellos para tareas de la organización, uso de sus espacios y la publicación de documentos en comunes.
9. Fijar plazos para los pasos de la mediación y aunque trate de una mediación especial, hablando de la mediación política, orientarse a los pasos de una mediación.
10. Evitar que haya demasiada administración y que tampoco hayan demasiados gremios y reuniones para que se queda posible participar efectivamente.
11. Definir y consensuar en que manera se tomarán decisiones y si esas deberían ser vinculantes o no. Eso podría ser la primera decisión importante por parte del grupo de mediación.
12. Sistematizar las experiencias para documentar y fortalecer el proceso de desarrollo de mediaciones políticas en el espacio público para el futuro.

## VIII. Literaturverzeichnis:

- Bartmann, Hermann* Umweltökonomie - ökologische Ökonomie. Verlag Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 1996.
- Bechmann, G.* "Der Erörterungstermin zwischen Anhörung und Diskurs, in: "Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben - Zwischenergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojektes" - Band 2, Speyer 1988.
- Berkemann, Jörg* Gutachterliche Stellungnahme zur Beteiligung von Gemeinden im Regionalen Dialogforum - Flughafen Frankfurt im Auftrag des RDF, Juli 2003.
- Bosch, Per-Olof* Konfliktfall Flughafenerweiterung - Eine kritische Würdigung des Verfahrens "Mediation - Eine Zukunftsregion im offenen Dialog" zum Flughafen Frankfurt/Main. Frankfurt a.M. HSFK-Report 8/2000.
- Büttner, A./Heinecke, M.V* "Evaluation der bisherigen Arbeit des Modellprojekts", in: "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", Speyerer Arbeitsheft Nr. 173, Speyer 2005, Hrsg. Pischas, R./Walther, H.
- Dialogforum* Presseerklärung Klausurtagung, 28./29. März 2003, <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/modules/archiv/page.asp?pageID=500>.
- Dialogforum* Erfolge und Ergebnisse, <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/uploads/asset/ErfolgeundErgebnissegesamt.pdf>
- Dialogforum* Geschäftsordnung, <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/geschaeftsordnung.htm>  
19.03.2004.
- Dialogforum* Codex, <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/codex.htm>.
- Einem, Caspar* Demokratisierung von Politik und Gesellschaft durch neue Formen der Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen, S. 66 - 89, in: "Mediation und Demokratie - Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen." Hrsg. Mehta, Gerda/Rückert, Klaus. Carl-Auer-Systeme Verlag. Heidelberg 2003.

- Engelbert, Anke* "Konfliktmittlung und Demokratieprinzip - zur demokratischen Legitimation von entscheidungsbefugten Aushandlungsgremien", Dissertation Berlin 1995.
- Farré Salvá, Sergi* Gestión de Conflictos: taller de mediación - un enfoque socioafectivo. Ariel, Barcelona 2004.
- Ferz, Sascha* "Das Spannungsverhältnis Privatautonomie versus Legalitätsprinzip", in: "Mediation und Demokratie - Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen". Carl-Auer-Systeme Verlag. Heidelberg 2003, 146 - 155.
- Fisch, Rudolf/Beck, Dieter* "Komplexitätsmanagement - Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung", Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung/Kernforschungszentrum Karlsruhe (Hrsg.)  
Fraport AG* "Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben - Zwischenergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojektes" - Band 2, Speyer 1988.  
Konzernzwischenbericht zum 31. März 2005, S. 5.
- Geis, Anna* Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation. Frankfurt a.M. HSFK-Report /13-2003.
- Geis, Anna* "Regieren mit Mediation - Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens", Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005.
- Gesellschaft für Landschaftsanalyse und Umweltbewertung mbH,  
Johannes Gutenberg Universität Mainz,  
Fachbereich Biologie,  
Umweltplanung  
Bullermann Schneble GmbH* "Konzept zur Einführung eines Umweltmonitorings Flughafen Frankfurt Main", Mainz Darmstadt September 2004. <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/page.asp?pageID=498>.
- Giemulla, Elmar/Schmid, Roland (Hrsg.)* "Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht", Band I Luftverkehrsgesetz, Luchterhand.
- Glasl, Friedrich* "Konfliktmanagement: Ein Handbuch für Führungskräfte und Berater", 5. Auflage, Bern 1997.

- Glasl, Friedrich* "Das Anwendungsspektrum unterschiedlicher Mediationsformen: Ein kontingenztheoretisches Modell" in: "Mediation und Demokratie - Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen". Carl-Auer-Systeme Verlag. Heidelberg 2003, 102 - 119.
- Habermas, Jürgen* Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Die postnationale Konstellation. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1998.
- Habermas, Jürgen (Hrsg.)* Die postnationale Konstellation. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M., 1998.
- Hänsch/Niethammer/Oeser* Bericht: in Hessische Staatskanzlei, Das Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt, CD-Rom, 2000.
- Hellriegel, Mathias* "Mediation im Umweltrecht", Duncker und Humboldt, Berlin 2002.
- Hermann, Andreas Öko-Institut e.V.* "Rechtliche Bewertung zur Festsetzung eines Bewegungskontingents an Verkehrsflughäfen" für das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt a. M., Darmstadt, Februar 2005.
- Hessische Kabinett* Geschäftsordnung für das Dialogforum, 20. Juni 2000. [http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/Sitzung\\_230600.pdf](http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/Sitzung_230600.pdf)
- Hessischer Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung "Plenarprotokoll des Hessischen Landtags", 15. Wahlperiode, 29. Sitzung vom 16. Februar 2000, Plenarprotokoll 15/29, Drs. Nr. 15/1019, Tagesordnungspunkt 27.
- Hessisches Statistisches Landesamt* <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/wahlen/daten/ltw03/ergebnisse-1946-2003/index.html>
- Hobe, Stephan/Sparwasser, Reinhard* "Rechtsgutachten über rechtliche Fragestellungen zur Umsetzung eines Nachtflugverbotes" vorgelegt für das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt, 2002.  
[www.dialogforum-flughafen.de](http://www.dialogforum-flughafen.de)
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.)* "Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren." Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1990.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard* "Konfliktbewältigung durch Verhandlungen", Baden-Baden 1998.
- Hofmann, Max/Grabherr, Edwin* "Luftverkehrsgesetz", Loseblattkommentar, C.H. Beck, 7. Auflage, 2002.
- Hoppe, Werner* Bauplanungsrechtliche Grundsätze bei der Kollision und zur Ausbalancierung von Belangen, JURA 1979, S. 133.
- IFOK* Restantenliste, <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/verfahren/konzeption/Restantenliste.pdf>
- Johnsen, Hartmut* "Der Startbahn-West Konflikt. Ein politisches Lehrstück? Zeitzeugen ziehen Bilanz", Societäts-Verlag, Frankfurt am Main, 1996.
- Kern, Claudia* "Mediation und Verwaltungsprozessrecht" in "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", Speyerer Arbeitsheft Nr. 173, Speyer 2005, S. 147 - 177.
- Kroiss, Fritz/Gupfinger, Henriette/Alge, Thomas* "Environmental Governance und Umweltvereinbarungen", Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien 2004.
- Kunig, Philip* "Alternativen zum einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandeln", in: "Konfliktbewältigung durch Verhandlungen", Hrsg. Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Baden-Baden 1998.
- Lewin, Daniel* "Das "Mediationsverfahren" und das "Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt" - Bereicherung oder Gefahr für rechtsstaatliche Planung?", sofia - Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 01 - 3, Darmstadt 2001.
- Mediationsgruppe* <http://www.mediation-flughafen.de/verfahren.php3#grupp>.
- Mediationsgruppe* Abschlußbericht des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main, Frankfurt am Main, 2. Februar 2000.
- Mehta, Gerda / Rückert, Klaus* "Mediation und Demokratie - Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen." Carl-Auer-Systeme Verlag. Heidelberg 2003.

- Meister, Hans-Peter/Gohl, Christopher* "Politische Mediation bei umstrittenen Infrastrukturmaßnahmen - Das Beispiel des Frankfurter Flughafens", 263 - 279, in: "Komplexitätsmanagement - Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung", Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- Meuer, Dirk/ Troja, Markus* Mediation im öffentlichen Bereich - Status und Erfahrungen in Deutschland 1996-2002. Abschlussbericht eines Forschungsprojektes im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms „Mensch und globale Umweltveränderungen“. Oldenburg: MEDIATOR – Zentrum für Konfliktmanagement und –forschung an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, 2004.
- Mohr, Sven* "Richteramt und Mediation" in "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", Speyerer Arbeitsheft Nr. 173, Speyer 2005, S. 179 - 207.
- Obermeyer, Klaus* Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage, Luchterhandverlag Darmstadt, 1999.
- Ortloff, Karsten Michael* "Mediation außerhalb und innerhalb des Verwaltungsprozesses", in: NVwZ 2004, 385 - 390.
- Pischas, Rainer / Walther, Harald (Hrsg.)* "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", Speyerer Arbeitsheft Nr. 173, Speyer 2005.
- Pitschas, Rainer* "Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor", in: NVwZ 2004, 396 - 403.
- Ramsauer/Kopp* Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, München 2000.
- Regionales Dialogforum* Jahresbericht RDF Juli 2003/Juni 2004
- Reichenbach, Sabine/Helbig, Patricia* "Evaluation der bisherigen Arbeit des Modellprojekts - Bericht aus der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit - Hessischer Verwaltungsgerichtshof Kassel und Verwaltungsgericht Kassel", 291 - 313 in: "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", Speyerer Arbeitsheft Nr. 173, Speyer 2005.
- Ruhs, Anna* "Implementation der Mediation in den öffentlichen Sektor" in "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", Speyerer Arbeitsheft Nr. 173, Speyer 2005, S. 123 - 145.

- Rüssel, Ulrike* "Mediation in komplexen Verwaltungsverfahren". Nomos, Baden-Baden, 2004.
- Sachs, Michael* "Kommentar zum Grundgesetz", Beck-Verlag, 3. Auflage, München, 2002.
- Schillinger, Heike Iris* "Mediation im Verwaltungsrecht - eine Untersuchung der Möglichkeiten mediativer Verfahren in der exekutiven Praxis. Köhler Druck, Tübingen 2003.
- Schönhauser, Jeannette* "Grenzen der gerichtsnahen Mediation" in "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", Speyerer Arbeitsheft Nr. 173, Speyer 2005, S. 89 - 121.
- Seifert, Heike* "Mediation - eine neue Form der Streitschlichtung", in "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", Speyerer Arbeitsheft Nr. 173, Speyer 2005, S. 59 - 87.
- Siegel, Thorsten* "Mediation in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung" in: Natur und Recht, 2002, S. 79 - 87.
- Suares, Marinés* "Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas", ediciones paidos iberica, 1996.
- Susskind, Lawrence* "Environmental Mediation and the Accountability Problem," in: Vermont Law Review, Vol. 6, No. 1, 1981.
- Vetter, Stefan* "Mediation und Vorverfahren - Ein Beitrag zur Reform des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens", Duncker und Humbolt - Berlin, 2004.
- Wagner, Volkmar/Engelhardt, Matthias* "Mediation im Umwelt- und Planungsrecht als Alternative zur behördlichen oder gerichtlichen Streitentscheidung", in: NVwZ 2001, 370 - 374.
- Wiener Mediation* Presseinformation, <http://www.viemediation.at/99dokumente/2005%5F06%5Fletzte%5FSitzung%5FMediationsforum%2Epdf>
- Wiener Mediation* Allgemeiner Mediationsvertrag, <http://www.viemediation.at/99dokumente/02%5Fallgmedvertrag%2Epdf>.
- Wörner, Johann-Dietrich* "Schreiben zum Scoping-Termin", in *Dialogforum* Jahresbericht 2002 - 2003, S. 91.
- Ziekow, Jan* "Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit", in: NVwZ 2004, 390 - 396.



*Zilleßen, Horst*

"Mediation als Form der Partizipation in der Zivilgesellschaft - Von der Magna Charta Libertatum zur Zivilgesellschaft", S. 52 - 65 in: "Mediation und Demokratie - Neue Wege des Konfliktmanagements in größeren Systemen." Hrsg. Mehta, Gerda/Rückert, Klaus. Carl-Auer-Systeme Verlag. Heidelberg 2003.

**Gerichtsentscheidungen:**

- Bundesverfassungsgericht* Beschluss vom 20. Dezember 1979 "Mülheim-Kärlich" in: BVerfGE 53, 30.
- Bundesverwaltungsgericht* Urteil vom 5. Juli 1974 - "Flachglas" in: BVerwGE 45, 309.
- Bundesverwaltungsgericht* Urteil vom 14. Februar 1975 in: BVerGE 48, 56, BVerwG IV C 21.74.
- Bundesverwaltungsgericht* Urteil vom 26. Juli 1989 in: BVerwGE 82, 246.
- Bundesverwaltungsgericht* Beschluss vom 13. September in: Umwelt- und Planungsrecht 1994, 32 - 33.
- Bundesverwaltungsgericht* Urteil vom 5.12.1986 – 4 C 13.85 in: BVerwGE 75, 214.
- Bundesverwaltungsgericht* Urteil vom 28.06.2000, Az. 11 C 13.99, BVerwGE 111, 276
- Bundesverwaltungsgericht* Beschluss vom 19. Februar 2003, BVerwG 9 B 86.02.
- Bundesgerichtshof* Urteil vom 11. Dezember 1980 in: BGHZ 79, 131.
- Bundesgerichtshof* Urteil vom 10.12.2004 V ZR 72/04
- OVG Münster* Urteil vom 24. November 2004, Az. 20 D 134/00.
- VGH München* Urteil vom 27. Juli 1989, Az. 20 B 81, D.I, S.77.
- VGH Kassel* Urteil vom 21.10.1980, Az. II O E 205/78.

## IX. Anhänge

### Fragebogen an die Beteiligten des Regionalen Dialogforums

1. Welche Faktoren haben Ihrer Meinung nach die Gründung des Regionalen Dialogforums beeinflusst?

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)

2. In welcher Form ist Ihre Organisation/Institution an dem Regionalen Dialogforum beteiligt worden? (bitte ankreuzen)

- Sie wurde eingeladen
- Sie wurde aufgefordert
- Sie hat sich selbst aktiv darum bemüht
- Sonstiges:

3. Welche Erwartungen setzt Ihre Organisation/Institution in die Beteiligung am Regionalen Dialogforum?

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)

4. Welche dieser Erwartungen und Interessen wurden bislang im Regionalen Dialogforum aufgenommen? (bitte ankreuzen)

(Antworten aus Frage 3)	wurde noch nicht aufgenommen/diskutiert	wurde aufgenommen/diskutiert aber noch nicht gelöst	wurde aufgenommen/diskutiert und abgeschlossen	sonstiges:
a)				
b)				
c)				
d)				
e)				

5. Worin bestehen für Ihre Organisation/Institution die bisher erreichten Erfolge des Regionalen Dialogforums?

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)

6. Beschreiben Sie bitte die aus Ihrer Sicht noch zu bearbeitenden Herausforderungen innerhalb des Regionalen Dialogforums.

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)

7. In welcher Form nehmen Sie als Organisation/Institution an dem Verwaltungsverfahren (Planfeststellungsverfahren) zum Flughafen Frankfurt teil? (bitte ankreuzen)

- |                       |                          |                       |                                |
|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| <input type="radio"/> | Antragsteller/in         | <input type="radio"/> | Widerspruch/bzw. Klage geplant |
| <input type="radio"/> | angehört                 | <input type="radio"/> | zu beteiligende Behörde        |
| <input type="radio"/> | Einwendungen eingereicht | <input type="radio"/> | keine Teilnahme                |
| <input type="radio"/> | Sonstiges:               |                       |                                |

8. Welche Auswirkungen können sich Ihrer Meinung nach aus der Teilnahme an den existierenden Parallelverfahren ergeben (Dialogforum und Verwaltungsverfahren)?

- a)
- b)
- c)
- d)
- e)

9. Ihre Anmerkungen, Kommentare, ...:

VIELEN DANK FÜR IHRE MITARBEIT!

## Dokumentation des Rücklaufs der Fragebögen

<b>Organisation</b>	<b>Datum</b>
IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen	19/05/2005
Fraport AG	19/05/2005
Stadt Frankfurt (HStT/HStTGB)	19/05/2005
Stadt Hattersheim (HStT/HStTGB)	23/05/2005
Stadt Hochheim am Main (HStT/HStTGB)	24/05/2005
Stadt Mörfelden (HStT/HStTGB)	30/05/2005
Schutzgemeinschaft Deutscher Wald e.V.	01/06/2005
Stadt Kelsterbach (HStT/HStTGB)	02/06/2005
Kommission zur Abwehr des Fluglärms	02/06/2005
BV gegen Fluglärm	02/06/2005
Stadt Raunheim (HStT/HStTGB)	02/06/2005
Bürgeraktion pro Flughafen e.V.	03/06/2005
Vereinigung Cockpit e.V.	06/06/2005
Stadt Neu-Isenburg (HStT/HStTGB)	09/06/2005
Vereinigung Hessischer Unternehmen	29/06/2005
Katholische Kirche	30/07/2005