

Berichte aus Forschung und Praxis

Stephanie Külzer

Formelle und informelle Instrumente: Inwieweit können sie sich sinnvoll ergänzen?

Dargestellt am Beispiel Planfeststellungsverfahren und Regionales Dialogforum Ausbau Flughafen Frankfurt Main

Formal and informal Instruments: How can they best complement each other?

Exemplarily Illustrated through the Planning Determination Process and Regional Dialogue Forum for the Extension of Frankfurt Airport

Schlagwörter: Ausbau Flughafen Frankfurt Main, Regionales Dialogforum, Planfeststellungsverfahren, Großprojekte, Infrastrukturvorhaben, informelle Instrumente

Keywords: Extension of Frankfurt Airport, regional dialogue forum, planning determination process, large-scale projects, infrastructure planning, informal instruments

Kurzfassung

Die zunehmend eingesetzten informellen Instrumente werden in der Regel vorlaufend und vorbereitend zu formellen Verfahren eingesetzt. Die zeitliche Parallelität vom Planfeststellungsverfahren Ausbau Flughafen Frankfurt als formelles Verfahren und Regionalem Dialogforum als informelles Verfahren stellt deshalb ein Novum im Planungsbereich dar.

Die Analyse des Zusammenspiels der beiden Verfahren aus Blick der unterschiedlichen Akteure zeigt, dass eine solche Parallelität der Verfahren Chancen vor allem im Hinblick auf Kommunikation und Dialog bietet. So können komplexe Verfahrensinhalte und -schritte des formellen Verfahrens im Rahmen des informellen Verfahrens erläutert, diskutiert und inhaltlich ergänzt werden.

Abstract

The article deals with the increasingly applied informal instruments used for continuous and preparatory reasons in the formal process. The chronological parallelism of the project approval procedure "Ausbau Flughafen Frankfurt" as the formal part, and the regional dialogue board as the informal part, therefore demonstrate a novelty in the planning procedure.

From the perspective of those involved in the planning process, the analysis of the interaction of both procedures shows that the parallelism offers new chances – particularly in terms of communication and dialogue. Complex procedure contents and process steps of the formal procedure can be explained, discussed and completed during the informal approach.

1 Ausbau Flughafen Frankfurt und seine beiden Instrumente: Planfeststellungsverfahren und Regionales Dialogforum

Der Flughafen Frankfurt Main nimmt im deutschen und europäischen Luftverkehrsnetz eine herausragende Stellung ein. Als einer der größten Flughäfen Europas liegt er sowohl beim Passagier- und Frachtaufkommen als auch bei der Anzahl der Flugbewegungen jeweils auf einem der ersten drei Plätze der europäischen Rangliste.

Das bestehende Start- und Landebahnsystem hat unter Ausnutzung der noch bestehenden Optimierungsmöglichkeiten eine Kapazität von etwa 520.000 Bewegungen im Jahr. Schon seit einigen Jahren kann die Nachfrage der Luftverkehrsgesellschaften nach Start- und Landezeiten nicht vollständig befriedigt werden; wesentlicher Engpassfaktor ist hierbei die fehlende Landekapazität.

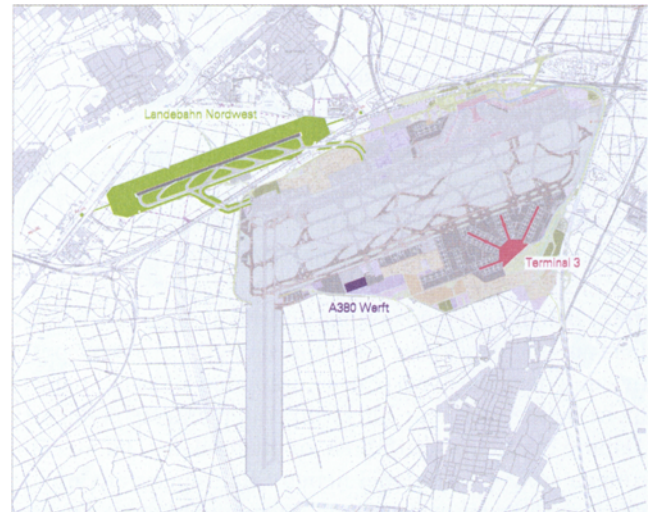
Nach dem positiven Votum im Rahmen des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt für den Ausbau des Flughafens (Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt Main 2000) wurden die erforderlichen Genehmigungsschritte durch die Fraport AG als Eigentümerin und Betreiberin des Flughafens Frankfurt Main zur Erweiterung des Flughafens in die Wege geleitet.

Die Fraport AG strebt dabei einen Ausbau des Flughafens Frankfurt an, um die für das Jahr 2020 prognostizierte Verkehrsnachfrage von rund 89 Mio. Passagieren und 3 Mio. Tonnen Fracht und Post, die einem Bedarf von rund 700 000 Flugbewegungen entsprechen, bewältigen zu können (Fraport AG 2004).

Das Vorhaben umfasst dabei im Wesentlichen:

1. Neubau einer 2800 m langen Landebahn nordwestlich des bestehenden Flughafens mit den dazugehörigen Rollbrücken, Rollwegen und der Anflugbefeuerung
2. Anpassung und Erweiterung der Vorfelder und des Rollfeldes
3. Erweiterung weiterer Flughafeneinrichtungen, zum Beispiel durch den Neubau eines Terminal 3, von Frachtanlagen, Werftanlagen, Betriebs- und Verwaltungsgebäuden und Änderungen flughafeninterner Straßen; hierfür ist eine Erweiterung des Flughafengeländes nach Süden geplant
4. Anpassung von Ver- und Entsorgungsanlagen
5. Änderungen bzw. Anpassungen an öffentlichen Straßen, insbesondere der Bundesautobahn A5 zwischen dem Autobahnkreuz Frankfurt und der Anschlussstelle Zeppelinhof
6. Errichtung und Betrieb eines Prüfstands für Triebwerke
7. Maßnahmen zum Ausgleich und Ersatz für Eingriffe in Natur und Landschaft

Abbildung 1
Ausbauplanung Flughafen Frankfurt Main



Quelle: Fraport AG 2008

Einen Überblick über das Vorhaben gibt die folgende Abbildung 1.

Nach positivem Abschluss des Raumordnungsverfahrens (ROV) 2002 wurde 2003 das Planfeststellungsverfahren Ausbau Flughafen Frankfurt eingeleitet. Im Mai 2007 wurden im Rahmen der Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen sogenannte „Vorranggebiete Flächen für die Errichtung einer neuen Landebahn im Nordwesten und für die Erweiterung der Flugbetriebsanlagen im Süden“ als landesplanerisches Ziel festgelegt. Am 18. Dezember 2007 wurde das Vorhaben durch die Unterzeichnung des Planfeststellungsbeschlusses durch das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesplanung (HMWVL) als zuständige Planfeststellungsbehörde genehmigt.

Da es sich beim beantragten Vorhaben um die geplante Erweiterung eines Flughafens und somit um die Fachplanung Luftverkehr handelt, sind die Inhalte und das Verfahren der Planfeststellung auf der Grundlage der entsprechenden gesetzlichen Regelungen, das heißt Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in Verbindung mit dem Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) durchzuführen. Planfeststellungsbehörde ist das HMWVL; das Regierungspräsidium Darmstadt (RP Darmstadt) begleitete als Anhörungsbehörde die Durchführung des Verfahrens.

Das formelle Instrument des Planfeststellungsverfahrens zur Erweiterung des Flughafen Frankfurt Main wurde von 2000 bis 2008 durch ein informelles Instrument, das Regionale Dialogforum (RDF), begleitet. Das RDF war Teil des sogenannten „Mediationspakets“, das im Jahr 2000 am Ende des Mediationsverfahrens stand. Das RDF diente dabei „der offenen, informellen, voraussetzungslosen und ergebnisoffenen Diskussion über den Flughafen Frankfurt Main“ und sollte den im Mediationsverfahren begonnenen Dialog fortsetzen (Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt Main 2004).

Mit der Institutionalisierung des RDF wurde die neue Situation – von manchen wird sie sogar als „Pionierprozess der politischen Mediation“ (Bölscher 2006) bezeichnet – geschaffen, dass eine Mediation nicht lediglich zur Entscheidungsvorbereitung zeitlich vor einem Verwaltungsverfahren, sondern parallel dazu stattfindet.

Ob und inwieweit sich diese beiden Instrumente – Planfeststellungsverfahren als formelles, RDF als informelles Instrument – ergänzen, soll im Folgenden betrachtet werden. Dabei werden nach einem kurzen Abriss der Chronik des Ausbaus die Aspekte Ziel und Auftrag, zeitlicher Rahmen, Beteiligte, Finanzierung und Ergebnisse der beiden Instrumente gegenübergestellt, um darauf aufbauend positive und negative Aspekte des Zusammenspiels der beiden Instrumente aus dem Blickwinkel der unterschiedlichen Akteure der beiden Verfahren zu analysieren. Die Ausführungen stützen sich dabei neben Erfahrungen aus mehrjähriger Tätigkeit in den Genehmigungsverfahren Ausbau Flughafen Frankfurt Main insbesondere auf Literaturauswertungen und Gespräche mit Teilnehmern des RDF.

2 Chronik des Ausbaus Flughafen Frankfurt Main

2.1 Mediationsverfahren

Die Diskussion um den Ausbau des Flughafens wurde 1997 durch den damaligen Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Lufthansa AG, Herrn Dr. Weber, unter Hinweis auf die fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens angestoßen. Die Hessische Landesregierung griff die Frage des Ausbaus auf und initiierte das Mediationsverfahren. Ziel dieses informellen Verfahrens war es unter anderem, die noch vom Startbahn West-Konflikt bestehenden Emotionen und das daraus resultierende Misstrauen bezüglich der Frage eines erneuten Ausbaus auf eine sachliche, gemeinsam erarbeitete Basis zu stellen. In der Mediationsgruppe waren 21 Vertreterinnen und Vertreter von Städten und Gemeinden, der Wirtschaft (inklusive Fraport AG, Deutsche Lufthansa (DLH) und Deutsche Flugsicherung (DFS)), der Gewerkschaften, der Landes- und Bundesregierung sowie einer Bürgerinitiative vertreten. Geleitet wurde das Verfahren von drei Mediatoren.

Als Ergebnis hielt die Mediationsgruppe „unter Abwägung aller Gesichtspunkte aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens für das Rhein-Main-Gebiet, für Hessen und für die Bundesrepublik Deutschland den Ausbau des derzeitigen Bahnsystems für erforderlich“ (Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt Main 2000 : 178). Kern der Mediation war ein Gesamtpaket von fünf Empfehlungen und Vorschlägen, das neben dem Ausbau die Optimierung des bestehenden Systems, ein Nachtflugverbot von 23.00 bis 05.00 Uhr, einen „Anti-Lärm-Pakt“ sowie die Einrichtung des RDF als Fortführung der Mediation vorsieht.

Im Rahmen der Mediation wurde sowohl von den Ausbaukritikern durch die Zustimmung zum Ausbau als auch vom Flughafenbetreiber Fraport AG und den Ausbaubefürwortern mit dem Zugeständnis des Nachtflugverbots und Beilegerklärung zum Anti-Lärm-Pakt ein Kompromiss erzielt. Doch trotz dieses Kompromisses und der versuchten Versachlichung der Thematik mit Hilfe der Mediation als informelles Instrument wird bis heute das Ergebnis der Mediation insbesondere von Ausbaugegnern kritisiert und in Frage gestellt.

2.2 Raumordnungsverfahren

Im Anschluss an die Mediation wurde im Oktober 2001 das ROV als erster formaler Verfahrensschritt zur Zulässigkeitsprüfung des Flughafenausbaus eingeleitet. Hier wurden die drei von der Fraport AG eingereichten Standortvarianten der Lande- beziehungsweise Start- und Landebahn überprüft und verglichen.

Das ROV wurde im Juni 2002 mit der „Landesplanerischen Beurteilung“ durch das RP Darmstadt als zuständige Behörde abgeschlossen. Demnach entspricht die Landebahn Nordwest „vorrangig den Erfordernissen der Raumverträglichkeit“ (Regierungspräsidium Darmstadt 2002: 1) und kann deshalb unter Berücksichtigung einiger Maßgaben in das anschließende Planfeststellungsverfahren (PFV) eingebracht werden.

2.1 Planfeststellungsverfahren und Regionales Dialogforum

• Planfeststellungsverfahren

Nach Abschluss des ROV im Juni 2002 hat die Fraport AG mit Einreichung der Planfeststellungsunterlage im September 2003 das Planfeststellungsverfahren eingeleitet.

Der ersten Offenlegung der Unterlage Anfang 2005 schloss sich die Erörterung von September 2005 bis März 2006 an. Als ein wesentliches Ergebnis der Erörterung resultierte die Forderung der Planfeststellungsbehörde nach Verlängerung der Luftverkehrsprognose vom Planungshorizont 2015 auf den Planungshorizont 2020; diese Überarbeitung machte eine erneute Offenlage der Unterlage im Frühjahr 2007 erforderlich.

Am 18. Dezember 2007 hat der Hessische Wirtschaftsminister Dr. Alois Rhiel den Planfeststellungsbeschluss zur Erweiterung des Frankfurter Flughafens erlassen. Abweichend von der von der Fraport AG vorgesehenen betrieblichen Regelung, die entsprechend dem Mediationsergebnis ein Verbot planmäßiger Flüge zwischen 23.00 und 5.00 Uhr vorsah, sind im Planfeststellungsbeschluss als Ergebnis der Abwägung jahresdurchschnittlich 17 geplante Flüge in dieser Zeit zugelassen. Zugleich wurde die Anzahl der Nachtflüge in der sogenannten „gesetzlichen Nacht“ von 22.00 bis 06.00 Uhr auf durchschnittlich 150 geplante Flüge begrenzt. Gegen den Planfeststellungsbeschluss reichten zahlreiche Anrainerkommunen, Verbände, Flug-

linien und Private Klage ein, die nun beim Verwaltungsgericht Kassel verhandelt werden. Neben zahlreichen anderen Aspekten werden unter anderem eine Reduzierung bis zum Verbot der Nachtflüge auf der einen Seite sowie eine Ausweitung der Nachtflüge auf der anderen Seite (zum Beispiel durch DLH) eingeklagt.

• Regionales Dialogforum

Entsprechend den Empfehlungen der Mediation wurde das RDF in Fortsetzung des Mediationsverfahrens im Jahr 2000 durch die Hessische Landesregierung gegründet. Im Fokus des RDF stand dabei die Frage, wie sich die Entwicklung des Frankfurter Flughafens heute und in Zukunft auf die Rhein-Main-Region auswirkt. Durch den gemeinsamen Austausch unterschiedlichster Interessenvertreter im RDF, wie beispielsweise Städte und Gemeinden der Flughafenregion, Bürgerinitiativen, Wirtschaftsvereinen und der Fraport AG, sollten eine Verständigung angestoßen und Lösungsansätze gefunden werden.

Dieses Ziel wurde sowohl im sogenannten Forum, das sich mehrmals im Jahr zu Sitzungen zusammenfand, als auch in den fünf Projektteams, die zu den Themen Nachtflugverbot, Optimierung des vorhandenen Systems, Anti-Lärm-Pakt, Langfristperspektiven sowie Ökologie und Gesundheit gebildet wurden, intensiv von allen Beteiligten verfolgt. Darüber hinaus wurden zahlreiche Gutachten im Auftrag des RDF erstellt, um weitergehende Informationen und Entscheidungshilfen zu gewinnen.

Besondere Aufmerksamkeit erlangte das RDF in den letzten Monaten vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses durch die Diskussion des sogenannten Anti-Lärm-Pakts. In Verhandlungen zwischen Mitgliedern des RDF und anderen Interessensvertretern – Anrainerkommunen wie beispielsweise Offenbach oder Neu-Isenburg auf der einen, Fraport, einige Fluggesellschaften und die DFS auf der anderen Seite – wurde versucht, eine verbindliche Vereinbarung zu schließen, die die Zustimmung zum Flughafen ausbau mit weitgehenden Verpflichtungen zum aktiven Lärmschutz verbindet.

Die zum Teil sehr kontrovers geführte Diskussion um den Inhalt, die Form und Verbindlichkeit des Anti-Lärm-Pakts endete in einem Konzept, das am 14. September 2007 von der großen Mehrheit des RDF als Papier des RDF-Vorsitzenden, Herrn Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner, zur Kenntnis genommen wurde. In diesem Konzept werden unter anderem Aspekte zur Einführung eines Lärmindex, zum Nachtflugverbot und zu Schallschutz- und Ausgleichsmaßnahmen thematisiert. Der RDF-Vorsitzende übermittelte das Papier an die Planfeststellungsbehörde, damit es dort entsprechend berücksichtigt würde.

Ein gemeinsamer Beschluss des Konzepts durch alle RDF-Mitglieder kam jedoch aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen nicht zustande. Deshalb erfolgte im Dezember 2007 eine gemeinsame Erklärung von Vertretern der Luftverkehrswirtschaft (unter anderem Fraport AG, DLH

und DFS), in der sich die Luftverkehrswirtschaft zu weitergehenden Schritten im aktiven und passiven Schallschutz freiwillig verpflichtet.

Nach Vorliegen des Planfeststellungsbeschlusses stellte sich auch für das RDF die Frage nach Ziel und Zweck der weiteren Arbeit. So wurde am 13. Juni 2008 in einer letzten Sitzung die Arbeit des RDF durch die Hessische Landesregierung offiziell beendet, nicht ohne jedoch eine Fortführung des Dialogs in einem neuen Rahmen als „Forum Flughafen und Region“ in Aussicht zu stellen.

3 Gegenüberstellung des Planfeststellungsverfahrens als formelles Verfahren und des Regionalen Dialogforums als informelles Verfahren

3.1 Ziel und Auftrag

Ein **Planfeststellungsverfahren** dient der verwaltungsmäßigen Bewältigung komplexer raumbezogener Vorhaben, insbesondere von Fachplanungen. Der Planfeststellungsbeschluss als Abschluss des Planfeststellungsverfahrens umfasst in der Regel die Genehmigung zur Realisierung des beantragten Vorhabens.

Die geplante Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main bedurfte nach § 8 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) eines Planfeststellungsverfahrens. Mit dem Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Flughafens Frankfurt Main, erlassen vom HMWVL als zuständiger Behörde, liegt nun die Genehmigung zum Bau der Landebahn Nordwest, der damit verbundenen Maßnahmen und Anlagen (siehe Kapitel 1) bauplanungsrechtlich sowie mit Ausnahme der Hochbauten auch bauordnungsrechtlich vor. Das eigentliche Planfeststellungsverfahren ist somit als abgeschlossen anzusehen. Nach Beendigung der Gerichtsverfahren zu den Klagen gegen diesen Beschluss wird der Planfeststellungsbeschluss Bestandskraft erlangen.

Das **Regionale Dialogforum** als Bestandteil des in dem Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt entwickelten Mediationspakets leitete seinen Auftrag entsprechend aus der Mediation beziehungsweise der Arbeit der Mediationsgruppe ab. Zentrales Ziel war es, sich fortführend mit den Aspekten der Mediation auseinanderzusetzen und den dort begonnenen Dialog fortzusetzen. Das RDF diente der informellen, voraussetzungslosen und ergebnisoffenen Diskussion über die zukünftige Entwicklung des Flughafens (Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt Main 2004).

Im Gegensatz zum Mediationsverfahren – und zu den meisten informellen Verfahren – lief das RDF nicht im Vorfeld administrativer Entscheidungen, sondern parallel zu politischen Entscheidungsprozessen und dem gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensweg ab. Das RDF sollte eine Beratungsfunktion wahrnehmen und Forderungen, Ideen und Erwartungen in die Entscheidungsprozesse einbringen.

gen (Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt Main 2004).

3.2 Zeitlicher Rahmen

Das **Planfeststellungsverfahren** ist zeitlich klar definiert über den Antrag zur Planfeststellung als Beginn des Verfahrens und über das Vorliegen des Planfeststellungsbeschlusses als Abschluss des Verfahrens. Der tatsächliche zeitliche Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens ist abhängig vom Umfang des Vorhabens und den damit verbundenen Verfahrensschritten wie beispielsweise Vollständigkeitsprüfung, Auswertung der Einwendungen oder der Dauer der Anhörung.

Das Planfeststellungsverfahren Ausbau Frankfurt Flughafen stellte sich aufgrund der Komplexität und Konfliktträchtigkeit des Vorhabens verhältnismäßig langwierig dar. Das im September 2003 eingeleitete Verfahren umfasste unter anderem die Bearbeitung von rund 127 000 Einwendungen im Rahmen der öffentlichen Auslegung, einen achtmonatigen Erörterungstermin sowie eine zweite Offenlegung, bevor es im Dezember 2007 abgeschlossen wurde.

Anders als beim Mediationsverfahren gab es beim **Regionalen Dialogforum** keinen in ähnlicher Weise fixierten Abschlusstermin. Gemäß der Vorgabe der Mediationsgruppe, dass alle fünf Komponenten des Mediationspakets untrennbar miteinander verbunden sind, ergab sich in der Konsequenz, dass das RDF als erste Komponente des Mediationspakets so lange fortauern wird, bis alle anderen vier Komponenten abgearbeitet sind (Optimierung des vorhandenen Systems, Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt, Kapazitätserweiterung des Flughafens durch den Bau einer neuen Bahn) (Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt Main 2000). Eine klare Definition, wie und wer eine solche Abarbeitung feststellt, bestand allerdings nicht. Im Juni 2008 wurde mit Vorliegen des Planfeststellungsbeschlusses der Auftrag des RDF von der Hessischen Landesregierung als abgeschlossen angesehen und das Dialogforum offiziell beendet.

3.3 Beteiligte

Im **Planfeststellungsverfahren** Ausbau Flughafen Frankfurt stellte entsprechend den gesetzlichen Regelungen das HMWVL die Planfeststellungsbehörde dar, wobei das RP Darmstadt die Funktion der Anhörungsbehörde übernahm. Vorhabensträgerin und Antragstellerin war die Fraport AG als Eigentümerin und Betreiberin des Flughafens Frankfurt.

Darüber hinaus waren – wie in einem Planfeststellungsverfahren üblich – betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie die Träger öffentlicher Belange im Rahmen der Verfahrensbeteiligung in das Verfahren eingebunden. Die Planfeststellungsunterlage Ausbau Flughafen Frankfurt Main wurde in den Kommunen offengelegt, die von Lärm-

auswirkungen, Beschränkungen durch den Bauschutzbereich, naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und Luftschadstoffbelastungen betroffen sein könnten.

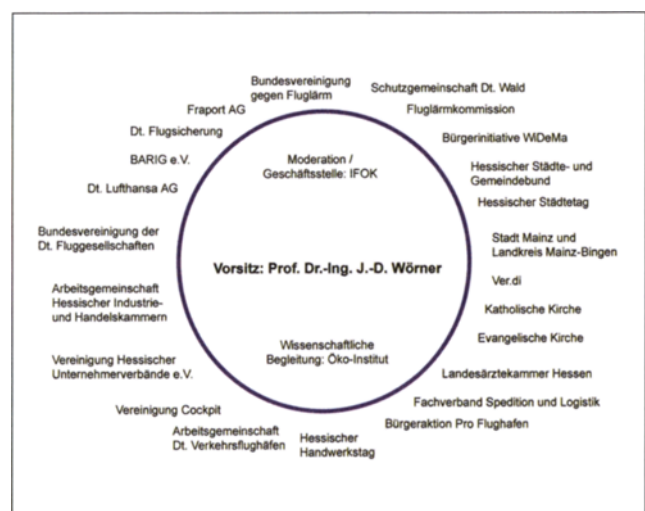
Im Zuge der Offenlage wurden die Planfeststellungsunterlagen Anfang 2005 an 57 Kommunen und 327 Behörden, Verbände und sonstige Institutionen zur Stellungnahme übersandt; es gingen rund 127 000 Einwendungen sowie gut 200 Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange ein, die von September 2005 bis März 2006 erörtert wurden.

Im Frühjahr 2007 erfolgte eine erneute Offenlage der überarbeiteten Planfeststellungsunterlage; Kernstück der Überarbeitung war eine neue Luftverkehrsprognose, die nun statt bis 2015 bis zum Jahr 2020 reicht und eine entsprechende Anpassung der Auswirkungsbetrachtungen beinhaltet. Eine nochmalige mündlich Erörterung erfolgte nicht.

Im **Regionalen Dialogforum** wurde auf eine möglichst große Ausgewogenheit der beteiligten Mitglieder Wert gelegt. Die insgesamt 26 Mitglieder des RDF setzen sich zusammen aus Vertretern der Luftverkehrswirtschaft (unter anderem: Fraport AG, Vereinigung Cockpit, Deutsche Lufthansa, Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammern und Deutsche Flugsicherung), Vertretern von Städten und Gemeinden (unter anderem: Flörsheim, Kelsterbach, Darmstadt, Frankfurt und Mainz), Vertretern von Interessensverbänden und Bürgerinitiativen (unter anderem: Bürgerinitiative WiDeMa, Bundesvereinigung gegen Fluglärm und ver.di) sowie aus Vertretern der evangelischen und katholischen Kirchen in Hessen. Eine Übersicht über die Mitglieder des RDF zeigt die Abbildung 2.

Der Vorsitz wurde von dem damaligen Präsidenten der Technischen Universität Darmstadt und heutigem Vor-

Abbildung 2
Mitglieder des Regionalen Dialogforums



Quelle: Eigene Darstellung

stand des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt, Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner, wahrgenommen. Wissenschaftlich begleitet wurde der Dialogprozess durch das Öko-Institut Darmstadt und unterstützt durch das Institut für Organisationskommunikation IFOK, das als Geschäftsstelle diente und den mediativen Input lieferte.

Die Umweltverbände Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und Naturschutzbund Deutschland (NABU) ließen seit Beginn der Arbeit des RDF mit der Begründung, insbesondere die Landesregierung sowie die Fraport AG zeigten zu wenig Bereitschaft zur ernsthaften Umsetzung des Mediationspakets respektive des Nachtflugverbots erkennen, ihre Mitgliedschaft ruhen.

Verwaltung und Behörden waren nicht als Mitglieder im RDF vertreten; die Hessische Staatskanzlei hatte jedoch einen generellen Beobachterstatus im RDF.

Das RDF unterlag entsprechend seinem informellen Charakter keinen formalen Vorgaben zur Verfahrensbeteiligung. Ziel war es, in die Diskussionen und Verhandlungsprozesse in den Verwaltungsverfahren üblicherweise nicht vertretene Interessensgruppe einzubeziehen (Regionales Dialogforum 2004). Letztendlich war aber ein Großteil der am Dialogforum beteiligten Organisationen und Institutionen auch an dem Verwaltungsverfahren beteiligt. Die Beteiligten an den beiden Verfahren um den Flughafen ausbau – formelles und informelles Verfahren – waren somit zu einem Großteil identisch.

Profitiert von der Verfahrenseinbindung in das RDF haben die Vertreter der beteiligten Bürgerinitiativen, die in Verwaltungsverfahren meist nur als Privatperson mitwirken können und nicht als Repräsentanz organisierter Interessen. Im RDF war es den Bürgerinitiativen möglich, als Organisation die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

3.4 Finanzierung

Die Kosten des **Planfeststellungsverfahrens** Flughafen Frankfurt Main, die sich auf rund 100 Mio. Euro belaufen, wurden im Wesentlichen vom Vorhabensträger, der Fraport AG, getragen. Diese Kosten wurden dabei entweder direkt übernommen – zum Beispiel bei der Erstellung der Verfahrensunterlagen – oder im Wege der Zahlung von Gebühren und Auslagen der Verwaltung einschließlich etwa der Kosten für die Beauftragung von Verwaltungshelfern nach § 3 Abs. 6 Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV).

Die Finanzierung des **Regionalen Dialogforums** erfolgte – wie bereits beim Mediationsverfahren – über einen Fonds, in den „die Beteiligten im Rahmen ihrer Möglichkeiten Zuschüsse leisten“ (Regionales Dialogforum 2000) sollten. Die insgesamt aufgewendeten rund 15 Mio. Euro wurden letztendlich je zur Hälfte über das Land Hessen sowie über die Fraport AG finanziert. Wegen der „neutralisierenden Wirkung eines Fonds“ bestand von Seiten des RDF keine

Bedenken, dass sich die Fraport AG an dem Fonds beteiligte.

3.5 Ergebnisse

Mit dem **Planfeststellungsbeschluss** zum Ausbau des Flughafens liegt die Genehmigung zum Bau der Landebahn Nordwest sowie der dazugehörigen Maßnahmen und Anlagen vor. Darüber hinaus enthält der Planfeststellungsbeschluss zahlreiche Auflagen und Nebenbestimmungen wie beispielsweise zur naturschutzrechtlichen Kompensation sowie Flugbetriebsbeschränkungen wie die Beschränkung nächtlicher Flüge und weitere flughafenbetriebliche Regelungen. Der Planfeststellungsbeschluss stellt das Ergebnis einer umfassenden, alle Belange berücksichtigenden Abwägung dar.

Die Arbeit des **Regionalen Dialogforums** wurde im Juni 2008 offiziell beendet. Als zentrale Ergebnisse werden im Wesentlichen die Erfolge bezüglich des Lärmschutzes – insbesondere der Abschluss des Anti-Lärm-Pakts – die Erarbeitung von Vorschlägen für den Planfeststellungsbeschluss sowie der verbesserte Dialog und Informationsfluss sowohl innerhalb der Mitglieder des RDF als auch mit der Öffentlichkeit beziehungsweise den Bürgern der Region angesehen. Ein Gesamtergebnis der Arbeit des RDF beispielsweise im Sinne eines zusammenfassenden schriftlichen Endberichts wie beim Mediationsverfahren liegt nicht vor.

4 Analyse des Zusammenwirkens der beiden Instrumente aus Sicht der unterschiedlichen Akteure

Im Folgenden wird die Wirkung und das Zusammenspiel der beiden Instrumente Planfeststellungsverfahren und RDF betrachtet und analysiert. Hierbei werden positive und negative Aspekte der beiden Verfahren jeweils aus dem Blickwinkel der an den Verfahren beteiligten unterschiedlichen Akteure beziehungsweise Interessensgruppen betrachtet.

Als Akteure wird dabei im Folgenden differenziert zwischen

- der *Fraport AG* als Vorhabensträgerin,
- *Luftverkehrsbeteiligten* (DLH, DFS und andere)
- Vertretern von *Städten und Gemeinden* (Frankfurt, Darmstadt, Offenbach, Rüsselsheim, Flörsheim, Hattersheim, Kelsterbach, Raunheim, Mainz und andere)
- *Interessensverbänden, Bürgerinitiativen* und Vertretern der *Kirchen* (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen, Vereinigung Cockpit, BUND, NABU, Bürgerinitiativen WiDeMa, Evangelische Kirchen in Hessen, Kommissariat der katholischen Bischöfe im Lande Hessen und andere),

- Vertretern aus *Politik und Verwaltung* (Staatskanzlei, HMWVL und andere) und
- der *Öffentlichkeit* mit Bürgerinnen und Bürger der Region Frankfurt/Rhein-Main.

4.1 Fraport AG

Die Fraport AG als Antragstellerin der Planfeststellung und Vorhabensträgerin spielte in beiden Verfahren eine zentrale Rolle; dies führte auch dazu, dass sich die Fraport AG als Hauptadressat der Ausbaueegner herauskristallisierte.

Der Flughafenbetreiberin Fraport war es vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Bau der Startbahn West von Anfang an bewusst, dass ein weiterer Ausbau des Flughafens nur im engen Dialog mit der Region erfolgen kann. So wurden und werden – parallel zum zielstrebigem Vortreiben der formellen Verfahren ROV und Planfeststellungsverfahren zur Erlangung der Genehmigung des Ausbaus – dem Dialog im Mediationsverfahren und im RDF große Bedeutung und Priorität eingeräumt. Die informellen Verfahren respektive das RDF bot der Fraport AG die Möglichkeit, Gesprächsbereitschaft zu signalisieren, für die Akzeptanz des Vorhabens zu werben und – wie beispielsweise mit dem Nachtflugverbot geschehen – Kompromissbereitschaft zu zeigen.

Des Weiteren bot das RDF die Möglichkeit, insbesondere in den Bereichen Immobilienwerte und Lärmschutz über die Möglichkeiten der Festsetzungen eines Planfeststellungsbeschlusses und über gesetzliche Vorgaben hinaus Angebote an die Umlandgemeinden zu machen und somit den Willen zur Reduzierung der Belastungen durch den Flugbetrieb zu verdeutlichen. So resultierte aus der Mediation beispielsweise das von Fraport freiwillig durchgeführte Immobilienankaufprogramm CASA mit geplanten Investitionen von rund 55 Mio. Euro, aus dem RDF der Abschluss des Anti-Lärm-Pakts im September 2007 und die Empfehlung zum Anti-Lärm-Pakt mit Vorschlägen zur aktiven Lärminderung und zur Erweiterung des passiven Schallschutzes.

Die Fraport AG zieht insbesondere im Hinblick auf Fragen des Lärmschutzes und aufgrund des konstruktiven Dialogs im Dialogforum eine positive Bilanz für das RDF. Es zeigte sich, dass Aspekte, die über die Inhalte des Planfeststellungsverfahrens hinaus gehen beziehungsweise diese vertiefen, grundsätzlich positiv im Rahmen eines informellen Instruments diskutiert und festgelegt werden können.

An Grenzen stieß die Parallelität der beiden Verfahren bei der grundsätzlichen Diskussion von Regelungsinhalten, die zur Planfeststellung beantragt wurden und somit formaler Bestandteil des Verwaltungsverfahrens waren. Auf die Forderung von weitgehenden, grundlegenden Zugeständnissen und Änderungen der Planungen, die oftmals von Mitgliedern im Rahmen des RDF vorgebracht wurden, konnte mit Fortschreiten des formellen Verfahrens und der damit verbundenen Konkretisierung und Verfestigung der

Planung oftmals nicht (mehr) eingegangen werden, ohne dass hierdurch Abstriche an den Planungszielen zu machen gewesen wären oder das Genehmigungsverfahren erheblich verzögert worden wäre. Die Fraport AG wurde deshalb in der Öffentlichkeit und von einzelnen Mitgliedern des RDF immer wieder als unflexibel und unbeweglich bezeichnet.

4.2 Luftverkehrsbeteiligte

Neben der Fraport AG findet der geplante Ausbau vor allem von weiteren Luftverkehrsbeteiligten – insbesondere von den Airlines – Zustimmung. Allen voran hat die DLH als sogenannter „Homebase-Carrier“ des Flughafens Frankfurt Main großes Interesse an einem raschen Ausbau.

Auch den Luftverkehrsbeteiligten war beziehungsweise ist bewusst, dass ein zeitnahe Ausbau des Flughafens nur im engen Dialog mit der Region und insbesondere mit den betroffenen Kommunen und Bürgern möglich ist. Ebenso erkannten die Verantwortlichen des RDF, dass Fragen des aktiven und passiven Lärmschutzes und des Nachtflugverbots nicht ohne Vertreter der Airlines und der DFS zielführend diskutiert werden konnten. Dementsprechend waren die DLH, die BARIG (Board of Airline Representatives in Germany) als Airline-Vertretung und die DFS als Mitglieder im RDF vertreten. Unabhängig davon waren diese Akteure im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens beteiligt.

Insgesamt stellte sich vor allem die Rolle der DLH in beiden Verfahren als ambivalent dar: So befürwortete die DLH – neben der Fraport AG größter Profiteur zusätzlicher Landekapazitäten – zwar einerseits nachdrücklich den Ausbau des Flughafens und verwies immer wieder auf dessen enorme Wichtigkeit, andererseits war die DLH von Beginn an mit Verweis auf ihre wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der stärkste Kritiker des absoluten Nachtflugverbots zwischen 23 Uhr und 5 Uhr. Die DLH plädierte deshalb für ein sogenanntes „praktikables Nachtflugverbot“, das geplante Flüge in diesem Zeitraum zulassen solle.

Obwohl die Belange der DLH in der Abwägung der Planfeststellungsbehörde insoweit berücksichtigt sind, dass nach Planfeststellungsbeschluss im Ausbaufall durchschnittlich 17 geplante Flüge zulässig sind, hat die DLH gegen die ihrer Meinung nach zu restriktiven Regelungen hinsichtlich der nächtlichen Flugbewegungen Klage eingelegt. Dieses fortdauernde Infragestellen des absoluten Nachtflugverbots als ein Kernstück der Mediation und des RDF führte immer wieder zu kontroversen Diskussionen zwischen der DLH und den weiteren Beteiligten des Planfeststellungsverfahrens beziehungsweise des RDF.

Auch die Rolle der DFS gestaltete sich insbesondere im RDF als schwierig. In Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses, in dem keine weitergehenden Regelungen zum bestehenden Betrieb – zum Beispiel zu den bestehen-

den Flugrouten – des Flughafens möglich waren, wurden im Rahmen des RDF zahlreiche Vorschläge zum aktiven Schallschutz wie beispielsweise veränderte Abflugrouten oder neue Anflugverfahren erarbeitet. Ein Großteil dieser Vorschläge lassen sich nach Aussage der DFS mit Blick auf Praktikabilität und Sicherheitsaspekte nicht ohne weiteres umsetzen, was bei den Ausbaueegner und Lärmbetroffenen oftmals zu dem Vorwurf führte, dass die DFS nicht wirklich an einer Reduzierung der Lärmbelastungen interessiert sei.

So waren Luftverkehrsbeteiligte wie die DLH und die DFS zwar am Dialog des RDF beteiligt, konnten aber mit Hinweis auf ihre wirtschaftlichen und sicherheitstechnischen Vorgaben nur sehr begrenzt auf die Forderungen der Ausbaueegner eingehen, so dass ihnen – wie auch der Fraport AG – oftmals fehlende Flexibilität und Kompromissfähigkeit vorgeworfen wurde.

4.3 Städte und Gemeinden

Alle Städte und Gemeinden, die Mitglieder im RDF waren, waren auch als Träger öffentlicher Belange und Betroffene in das Planfeststellungsverfahren eingebunden. Von der Teilnahme am RDF versprachen sich die Kommunen eine über die Verfahrensbeteiligung eines Planfeststellungsverfahrens hinausgehende Mitwirkung an der Ausbauplanung Flughafen Frankfurt Main und den damit zusammenhängenden Entscheidungsprozessen sowie einen verbesserten Informationsfluss (Bölscher 2005: 18). Darüber hinaus setzten auch die Städte und Gemeinden nach den Erfahrungen der Gewalteskalation beim Bau der Startbahn West auf das Konfliktminderungspotential eines Dialogs.

Das Resümee der Städte und Gemeinden bezüglich ihres Engagements im informellen und formellen Verfahren fällt sehr unterschiedlich aus. So wird es grundsätzlich als positiv gewertet, dass durch die Arbeit im RDF mit einer besseren Personen- und Sachkenntnis in das Planfeststellungsverfahren gegangen werden konnte (Bölscher 2005: 18). Grundsätzlich konnten Fragestellungen mit Relevanz für das Genehmigungsverfahren im RDF länger und intensiver diskutiert werden, als dies in den eigentlichen Genehmigungsverfahren möglich ist, so dass alle Beteiligte ein besseres Verständnis der Fragestellungen erlangten.

Neben der eigentlichen inhaltlichen Arbeit der Städte und Gemeinden in den Gremien des RDF profitierten diese vor allem auch von der Erstellung zahlreicher, vom RDF in Auftrag gegebenen und finanzierten Gutachten; diese Gutachten, die im Hinblick auf den zeitlichen und finanziellen Umfang nicht von den einzelnen Kommunen hätten beauftragt werden können, wurden dann von einigen Städten und Gemeinden als Argumentationshilfen im Rahmen ihrer Einwendungen gegen das Ausbauvorhaben herangezogen.

Das RDF ermöglichte darüber hinaus einen Dialog und Austausch zwischen Vertretern der Luftverkehrswirtschaft

und den betroffenen Kommunen „auf gleicher Augenhöhe“, der inhaltlich umfassender und tiefer war als es etwa im Rahmen der formalisierten Erörterung im Planfeststellungsverfahren möglich war. Das RDF bot die Möglichkeit, zumindest teilweise von den verfestigten Rollen „Ausbaueegner“ und „Ausbaubefürworter“ abzurücken und in eine sachliche Diskussion einzutreten.

Kritisiert wurde von den Kommunen, dass ihrer Ansicht nach die Themen des RDF wie Nachtflugverbot, ein langfristiger Anti-Lärm-Pakt oder das Beschwerde- und Kommunikationsmanagement „[...] überhaupt nicht oder nur teilweise umgesetzt wurde“ („Dialogforum zieht negative Bilanz“ 2008). Auch der grundsätzlich begrüßte Dialog im Rahmen des RDF wird kritisch beurteilt: Die Städte und Gemeinden hatten zum Teil den Eindruck, dass sie im RDF „weichgekocht“ werden sollten, die wichtigen Entscheidungen jedoch im Planfeststellungsverfahren als formelles Verfahren gefallen sind („Dialogforum zieht negative Bilanz“ 2008).

Zwischenzeitlich wurde die Arbeit der Kommunen im RDF auch durch Äußerungen von Juristen belastet, dass sich die Mitarbeit im RDF nachteilig auf die Rechtsposition einer klagenden Gemeinde gegen den Planfeststellungsbeschluss auswirken könne. So kam es im Frühjahr 2003 zur Absage der Teilnahme zahlreicher Kommunen an Sitzungen des RDF, da sie Bedenken dahingegen 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 ihre Rechtspositionen verlören. Erst nach Vorliegen eines Rechtsgutachtens (Berkemann 2003), das diese Befürchtung widerlegte, konnten die Kommunen zum Verbleib beziehungsweise zur Wiederteilnahme im RDF bewegt werden.

Grundsätzlich stellte sich die Mitarbeit der vom Ausbau betroffenen Kommunen, die eindeutig den Ausbau ablehnen und jetzt gerichtlich dagegen vorgehen, im RDF, das mit dem Ziel der Umsetzung des Mediationpakets auch den Ausbau als Ziel hatte, teilweise als „Quadratur des Kreises“ dar: So wollte man einerseits am Dialog und Informationsfluss mit den unterschiedlichen Akteuren teilhaben und diesen mitbestimmen, sich andererseits deutlich von Ausbaubefürwortern – vor allem von der Fraport AG – abgrenzen und auch weiterhin seine „Kampfentschlossenheit“ gegen das Projekt demonstrieren.

Ein Beispiel für die Ambivalenz der ausbaueegnerischen Städte und Gemeinden ist die Stadt Offenbach, die zwar die Arbeit des RDF als landespolitisch beeinflusste Alibiveranstaltung beurteilte, es jedoch für enorm wichtig hält, im „Forum Flughafen und Region“ als Nachfolgeorganisation des RDF einen Platz zu besetzen („Ein Strohalm namens Forum“ 2008).

4.4 Interessensverbände, Bürgerinitiativen und Kirchen

Die Interessensverbände, Bürgerinitiativen und Kirchen bilden eine sehr heterogene Gruppe; dementsprechend heterogen und unterschiedlich sind die Beweggründe, Interessen und Ziele dieser Organisationen bei der Mitarbeit im RDF beziehungsweise bei der Beteiligung im Planfeststellungsverfahren.

So sind die Interessensverbände wie beispielsweise die Vereinigung Cockpit e.V. oder die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen dem Flughafenausbau gegenüber positiv eingestellt und nutzten das RDF vor allem als Plattform, um für den Ausbau zu werben, ihre Argumente hierfür vorzutragen und konstruktive Lösungsvorschläge als Fachexperten einzubringen. Im Planfeststellungsverfahren spielten diese Akteure eine eher untergeordnete Rolle, da hier vor allem die durch den Ausbau ausgelösten Konflikte und Probleme sowie deren Bewältigung in Auseinandersetzung mit den Ausbaugegnern im Mittelpunkt standen.

Der Großteil der in den beiden Verfahren vertretenen Organisationen stand beziehungsweise steht dem Ausbau ablehnend gegenüber: So verfolgen die meisten Bürgerinitiativen, wie zum Beispiel die Bürgerinitiative WiDeMa (Wicker-Delkenheim-Massenheim), als ausschließliches und alleiniges Ziel die Verhinderung des Flughafenausbaus, während sich beispielsweise die Vertretungen der Kirchen zwar zurückhaltender, aber auch deutlich gegen den Ausbau aussprechen (Synode der evangelischen Kirche in Hessen und Nassau 2000).

Die großen Naturschutzverbände NABU und BUND setzten ihre Teilnahme – wie bereits im Mediationsverfahren – am RDF aus, da es von ihnen nur als „Feigenblatt für eine knallharte Durchsetzungsstrategie des Flughafenausbaus“ (BUND Landesverband Hessen e.V. 2003) angesehen wurde und nicht als wirksames, politisch ernst gemeintes Instrument, das die Inhalte des Planfeststellungsbeschlusses beziehungsweise den Ausbau Flughafen Frankfurt Main aktiv mitgestaltet. Der BUND betonte, dass letztendlich nur das Planfeststellungsverfahren als formelles Verfahren eine entsprechende formelle Wirkung entfaltet und konzentrierte deshalb seinen Widerstand gegen den Ausbau auf das Planfeststellungsverfahren beziehungsweise hat nun den Klageweg gegen das Vorhaben beschritten.

Den Interessensverbänden, Bürgerinitiativen und Kirchen bot das RDF eine per se neutrale Plattform zum Vortragen der unterschiedlichen Argumente für und gegen den Ausbau sowie zur Diskussion dieser Argumente auf „gleicher Augenhöhe“ zwischen den unterschiedlichen Beteiligten. Im Wesentlichen versprachen sich die Organisationen wie auch die Städte und Gemeinden von der Arbeit im RDF die Förderung eines vertrauensschaffenden Dialogs und den Erhalt von mehr Informationen. Darüber hinaus ermöglichte das RDF den unterschiedlichen Organisationen über die Jahre hinweg den Aufbau eines persönlichen

Netzwerkes, das in dieser Form nicht im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens entstanden wäre. Das RDF bot den beteiligten Bürgerinitiativen zudem den Vorteil, in diesem Gremium als eigenständige Organisation aufzutreten und zu agieren, während ihnen dies im formellen Verwaltungsverfahren nicht möglich war.

Der Erfolg des RDF wird – wie schon von den Städten und Gemeinden – trotz aller oben genannten Vorteile vor allem bei den gegen den Ausbau eingestellten Organisationen kritisch bewertet. So wird die Beteiligung unter anderem als Instrument gesehen, den Widerstand ins Leere laufen zu lassen und Bürgerproteste zu verhindern. Darüber hinaus sei das Ziel des RDF, das Mediationspaket für die Region zu sichern und umzusetzen, nicht erfüllt worden (Widema 2008).

4.5 Verwaltung und Politik

Die Verwaltung und die Politik spielte mit dem HMWVL als Planfeststellungsbehörde und der Landesregierung als Initiator des RDF eine zentrale Rolle in beiden Verfahren.

Das RDF wurde vom Land Hessen in Fortsetzung der Mediation und zur Umsetzung und Konkretisierung des Mediationspakets eingesetzt. Weder die Landesregierung noch das HMWVL waren selbst Mitglieder im RDF; sie nahmen allerdings regelmäßig an den Veranstaltungen des RDF teil.

Die Arbeit des RDF wird von der Landesregierung durchweg positiv bilanziert. So haben nach Ansicht von Ministerpräsident Roland Koch „[a]lle Beteiligten im Regionalen Dialogforum [...] sehr sachlich und konstruktiv um die Grenzen des Machbaren gerungen und ein Maximum der Verständigung erreicht“ (Fraport AG 2008). Nach Ansicht der Landesregierung ist es dem RDF gelungen, eine sachliche Diskussion um den Ausbau zu führen und gemeinsam mit den Akteuren kreative Lösungen für die Auswirkungen des Flughafenausbaus zu entwickeln. Sogar die Oppositionsparteien lobten die Arbeit der RDF und zogen eine positive Bilanz („Dialogforum zu Flughafen rasch abgehandelt“ 2008).

Auch das Resümee des HMWVL als Planfeststellungsbehörde fällt positiv aus. So habe das RDF insbesondere im Rahmen des Anti-Lärm-Pakts wichtige Impulse vermittelt und Vorschläge erarbeitet, die im Planfeststellungsbeschluss berücksichtigt wurden (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2007b).

Grundsätzlich stellte sich die Rolle der Verwaltung beziehungsweise der Planfeststellungsbehörde in den beiden parallelen Verfahren als nicht einfach dar: Wie das Beispiel Nachtflugverbot zeigt, sind politische und im Rahmen von informellen Verfahren artikulierte Ziele wie ein absolutes Nachtflugverbot zwischen 23.00 bis 5.00 Uhr nicht immer durch die Behörde, deren Handlungsmöglichkeiten sich innerhalb enger gesetzlicher Vorgaben bewegen, umsetzbar. So sah sich die Planfeststellungsbehörde mit Verweis

auf die Gerichtsfestigkeit des Planfeststellungsbeschlusses gehalten, anstelle des politisch gewollten absoluten Nachtflugverbots von 23.00 bis 5.00 Uhr in dieser Zeit 17 planmäßige Flüge zuzulassen. Maßgeblich hierfür war die vorgeschriebene Abwägung der Interessen und Belange aller betroffenen Seiten. Es gelang nur begrenzt, diesen „Spagat“ der Öffentlichkeit und insbesondere den Ausbaugegnern zu vermitteln, so dass der Planfeststellungsbehörde und der Politik in diesem Punkt oftmals Wortbruch vorgeworfen wurde.

4.6 Öffentlichkeit

Die Bürgerinnen und Bürger der Region Frankfurt/Rhein-Main konnten im Planfeststellungsverfahren die Unterlagen einsehen und ihre Betroffenheit in einer schriftlichen Stellungnahme geltend machen. Rund 127 000 Bürgerinnen und Bürger haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und entsprechende Einwendungen beim RP Darmstadt eingereicht; der Großteil dieser Einwendungen stellte allerdings eine sogenannte Standardeinwendung dar, die auf einem von Bürgerinitiativen entworfenen Formular basierte und nur wenige oder keine persönlichen Ergänzungen enthielt.

Darüber hinaus war es den Einwendern möglich, ihre Betroffenheit persönlich im Erörterungstermin vorzutragen. Der Erörterungstermin zeigte, dass diese Möglichkeit von den Bürgerinnen und Bürgern eher wenig wahrgenommen wurde; so standen im Erörterungstermin überwiegend anwaltliche Ausführungen und weniger persönlich vorgetragene Belange im Mittelpunkt der Diskussionen. Um eine stärkere Einbindung der betroffenen Bevölkerung zu erreichen, wurde an einem Erörterungsnachmittag pro Woche eine sogenannte „Bürgersprechstunde“ eingerichtet, in der diese ihre Anliegen unabhängig von der Tagesordnung vorbringen konnten. Man erhoffte sich davon, die Hemmschwelle bei den Bürgerinnen und Bürgern, die den Fachdiskussionen zwischen Vorhabensträger, Behörden und Anwälten oftmals nicht folgen konnten und dadurch von eigenen Wortmeldungen abgeschreckt wurden, zu senken. Wenn diese Sprechstunde auch genutzt wurde, so ist doch insgesamt festzuhalten, dass die breite Einbindung der Betroffenen im Rahmen des Erörterungstermins nicht erfolgt ist.

Die Information der Öffentlichkeit war neben der inhaltlichen Arbeit ein wesentliches Ziel des RDF. Wichtig war es dem RDF vor allem, die im Planfeststellungsverfahren oft komplizierte Fachsprache für die Bürgerinnen und Bürger zu „übersetzen“ und ihnen klar verständliche und verwertbare Informationen zukommen zu lassen. So fanden zwar die Sitzungen des RDF unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, aber zahlreiche Tätigkeiten eines Bürgerdialogs wie die Eröffnung eines Bürgerbüros, das Einstellen von Webseiten, regelmäßige Veröffentlichung eines Dialogbriefes und öffentliche Informationsveranstaltungen bewirkten, dass sich interessierte Bürgerinnen und Bürger umfassend

über Flughafen-Themen informieren konnten. Die Veranstaltungen des RDF wurden in der Regel gut von der Bevölkerung angenommen.

Im Vergleich zum Erörterungstermin des Planfeststellungsverfahrens hatten die öffentlichen Veranstaltungen und Angebote wie das Bürgerbüro des RDF den Vorteil, dass sie eine Informations- und Anlaufstelle über einen längeren Zeitraum geboten haben und nicht – wie beim Erörterungstermin – auf einen begrenzten Zeitraum beschränkt waren. Darüber hinaus war die Hemmschwelle, bei einem Bürgerbüro oder in einer Diskussionsveranstaltung seinen Belang vorzubringen, sicherlich geringer als in der formellen Atmosphäre des Erörterungstermins.

Das RDF ermöglichte es den Bürgerinnen und Bürgern, ihre Anliegen und Probleme über den Erörterungstermin und über die Inhalte des Planfeststellungsverfahrens hinaus vorzubringen. Im Rahmen des RDF konnten im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren zeitnah Themen wie Wirbelschleppen diskutiert werden, die zum Beispiel über das Bürgerbüro an das RDF herangetragen wurden und somit kurzfristig auf der Tagesordnung standen. Das Dialogforum bot auch den Bürgerinnen und Bürger, die nicht vorher eine schriftliche Einwendung verfasst hatten, Gelegenheit, ihre Belange vorzutragen.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass im Gegensatz zum formellen Verfahren die Einwendungen und Anliegen, die im RDF vorgebracht wurden, keine rechtliche Wirkung entfalten. So sind die Einwendungen im Planfeststellungsverfahren von der Behörde aufzunehmen, zu bewerten und in die darauf folgende Abwägung einzustellen; darüber hinaus erwirkt der Einwender durch seine Einwendung das Recht, später gegen den Planfeststellungsbeschluss zu klagen. Die Informationsmöglichkeiten über das RDF haben ausschließlich die Funktion des Dialogs und entfalten keine weiteren rechtlichen Konsequenzen oder Ansprüche.

5 Fazit

Die in den vergangenen Jahren stark forcierten und zunehmend etablierten informellen Instrumente werden in der Regel vorlaufend und vorbereitend zu formellen Planungsverfahren eingesetzt. Die zeitliche Parallelität vom Planfeststellungsverfahren Ausbau Flughafen Frankfurt Main als formelles Verfahren und vom RDF als informelles Verfahren stellt deshalb ein Novum im Planungsbe- reich dar. In diesem Beitrag wurde analysiert, inwieweit sich diese beiden Verfahren ergänzen beziehungsweise ergänzt haben.

Zentrales Ziel des RDF war es, an die positiven Erfahrungen aus der Mediation anzuknüpfen und den Dialog mit den vom Ausbau betroffenen beziehungsweise in den Ausbau involvierten Akteuren fortzusetzen. Die Akteure sollten die Möglichkeit haben, das Planfeststellungsverfahren Ausbau Flughafen Frankfurt Main zu begleiten und an Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Dieses Vorgehen

sollte eine höhere Akzeptanz der Ausbauplanungen bewirken und somit eine Eskalation des Protestes wie beim Bau der Startbahn West vermeiden.

Grundsätzlich hat das RDF im Vergleich zum Planfeststellungsverfahren den Akteuren, insbesondere den Ausbaugegnern, mehr Möglichkeiten geboten, sich intensiv mit dem Ausbauvorhaben und seinen Auswirkungen auseinanderzusetzen. Das Dialogforum ermöglichte eine Diskussion zwischen Ausbaugegner und Ausbaubefürwortern auf „gleicher Augenhöhe“, die in dieser Form nicht im Planfeststellungsverfahren möglich gewesen wäre beziehungsweise in einer solchen Form im formellen Verfahren auch nicht vorgesehen ist. Im Rahmen des RDF wurden zahlreiche Themen durch Gutachten, Expertenrunden oder ähnliches umfassend diskutiert, die deutlich über die Inhalte der Planfeststellung hinausgingen.

Auch die Bürgerinnen und Bürger der Region Frankfurt/Rhein-Main profitierten von der umfassenden Informationsarbeit des RDF und von seinen zahlreichen Angeboten wie beispielsweise einem Bürgerbüro und Podiumsdiskussionen. Die Akteure haben deshalb eindeutig sowohl in inhaltlicher als auch kommunikativer Hinsicht stark vom RDF profitiert. Das Land Hessen als Träger des RDF sowie die Fraport AG als Vorhabensträgerin ziehen entsprechend eine positive Bilanz zum Zusammenspiel der beiden Verfahren.

Kritisch wird das RDF vor allem von den Ausbaugegnern bewertet. Sie sehen ihre Interessen nicht wie erhofft in den Ausbauplanungen berücksichtigt und stellen den Sinn des Verfahrens in Frage. Hier zeigt sich das Spannungsfeld der Parallelität der beiden Verfahren in einem so konfliktträchtigen Fall wie dem Ausbau eines Flughafens: Aufgrund des fortgeschrittenen Planfeststellungsverfahrens konnten in erster Linie nur in Bereichen außerhalb dieses Verfahrens weitergehende Zugeständnisse machen. Diese sind allerdings mit Blick auf die umfangreichen freiwilligen Aktivitäten der Fraport AG in den Aspekten Schallschutz und Immobilienmanagement als großer Erfolg für die Betroffenen zu werten. Darüber hinaus hatte die Planfeststellungsbehörde versucht, alle Belange – also auch die Gutachten und Erkenntnisse, die im RDF erarbeitet beziehungsweise gewonnen wurden – in ihre Abwägung einzustellen und zu berücksichtigen.

Das von den meisten Ausbaugegnern verfolgte Ziel der Verhinderung des Ausbaus konnte das RDF nicht erfüllen; dies war allerdings vor dem Hintergrund der Mediation, die nachdrücklich den Ausbau vorsieht, auch nie das Ziel dieses informellen Verfahrens. Die Enttäuschung über die Ergebnisse des RDF resultiert deshalb wohl auch aus falschen Erwartungshaltungen gegenüber den Zielen und Möglichkeiten des RDF.

Insbesondere im Hinblick auf Information und Kommunikation ist die Parallelität der beiden Verfahren jedoch als positiv zu bewerten ist. Vor allem für die Bürgerinnen und

Bürger der Region Frankfurt/Rhein-Main stellte das RDF eine wertvolle Informationsquelle und Dialogplattform zusätzlich zu den für den Laien oft schwer verständlichen, formalisiert ablaufenden Planfeststellungsverfahren dar. Das RDF hat in dieser Hinsicht das Planfeststellungsverfahren deutlich ergänzt.

Mit der Gründung des „Forum Flughafen und Region“ am 2. Dezember 2008 hat die Landesregierung begonnen, den konstruktiven Dialog des RDF in einer neuen Organisation fortzuführen. Es bleibt abzuwarten, welche Ziele konkret verfolgt werden sollen und wie die Akteure der Region dieses weitere Angebot zum Dialog nutzen werden. Wichtig bleibt jedoch die Fortsetzung des Dialogs auch über den Planfeststellungsbeschluss hinaus, um die Auswirkungen des Beschlusses im Dialog zu bewerten und zu begleiten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass durch eine Parallelität von informellen und formellen Verfahren eine neue, andere Qualität der Verfahrensergänzung stattfinden kann als im Falle zeitlich aufeinanderfolgender Verfahrensabläufe. Bereiten informell vorlaufende Verfahren in der Regel die inhaltlichen Aspekte des nachfolgenden formellen Verfahrens vor, so stehen bei zwei parallelen Verfahren neben der inhaltlichen Ergänzung des formellen vor allem die Aspekte der Kommunikation, Information und des Dialogs im Vordergrund.

So können informelle Instrumente insbesondere begleitend zu komplexen, im Umfang sowie in der Fachterminologie anspruchsvollen formellen Verfahren wie Planfeststellungsverfahren für die Erläuterung und Vermittlung der Planungen für die betroffenen Kommunen und Bürger einen großen Beitrag leisten. Vor allem im Hinblick auf konfliktintensive Planungen und der damit oft verbundenen Verzögerung des Verfahrens aufgrund von Bürgerprotesten stellt diese, das formelle Verfahren ergänzende, Kommunikationsfunktion einen wichtigen Baustein zur Deeskalation und Konfliktreduzierung dar. Dies kann sich wiederum positiv auf den Verfahrensverlauf des formellen Verfahrens auswirken.

Wichtig ist es, von Beginn an konkret die Ziele des parallelen informellen Instrumentes zu definieren. Durch klare Zielvorgaben können überhöhte Erwartungshaltungen verhindert und darauf folgende Enttäuschungen vermieden werden. Es ist deutlich zu machen, dass sich aufgrund der Parallelität die inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten in der Regel vor allem auf Ergänzungen und Regelungsinhalte außerhalb des formellen Verfahrens beschränken müssen. Wird die informelle Arbeit mit diesem Verständnis verfolgt, so können durchaus – und der Ausbau Flughafen Frankfurt zeigt es mit seinen weitreichenden freiwilligen Maßnahmen zu Schallschutz und Immobilienmanagement – auch inhaltlich konkrete Ergebnisse am Ende des informellen Prozesses stehen.

Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass das formale Planfeststellungsverfahren durch Offenlegung und Er-

örterung durchaus eine umfassende Beteiligung der Betroffenen gewährleistet. Eine weitere Stärkung informeller Verfahren und dessen stärkere Verzahnung mit formellen Verfahren wäre zwar per se wünschenswert, stößt aber

zum einen auf verfahrensrechtliche Bedenken und ist zum anderen aufgrund der Tatsache, dass alle Belange in die Abwägung des formellen Verfahrens einfließen, auch nicht zwingend erforderlich.

Literatur

Berkemann, J. (2003): Gutachterliche Stellungnahme zur Beteiligung von Gemeinden im Regionalen Dialogforum – Flughafen Frankfurt (Main).

Bölscher, V. (2005): Die Flughafenerweiterung Frankfurt Main. Spannungsfeld zwischen politischer Mediation und Verwaltungsverfahren. Abschlussarbeit zur Erlangung des Mastertitels an der Universität Barcelona. Stand: 11.08.2008. http://www.iber-consult.com/public_documents/Frankfurt-Mediation.pdf

Bölscher, V. (2006): Die Flughafenerweiterung Frankfurt/M.. Spannungsfeld zwischen politischer Mediation und Verwaltungsverfahren. Zeitschrift für Konfliktmanagement 2006, Heft 4.

BUND Landesverband Hessen e.V. (2003): Regionales Dialogforum ist nur Feigenblatt. Pressemitteilung vom 11.06.2003.

Fraport AG (2002): Ausbau Flughafen Frankfurt Main. Unterlagen zum Raumordnungsverfahren. Frankfurt am Main.

Fraport AG (2004): Ausbau Flughafen Frankfurt Main. Unterlagen zum Planfeststellungsverfahren. Frankfurt am Main.

Fraport AG (2006): Ausbau Flughafen Frankfurt Main. Unterlagen zum Planfeststellungsverfahren. Frankfurt am Main.

Fraport AG (2007): Start frei. Ausgabe 3.

Fraport AG (2008): Start frei Extra.

Geschäftsstelle des Regionalen Dialogforums (Hrsg.): Dialogbriefe.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007a): Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main vom 18.12.2007.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007b): Wirtschaftsminister Dr. Alois Riehl genehmigt Flughafenausbau mit rechtssicherem Nachtflugverbot. Chance auf 40.000 neue Arbeitsplätze. Pressemitteilung vom 18.12.2007.

Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt Main (2000): Mediation Flughafen Frankfurt/Main. Endbericht. Frankfurt am Main.

Regierungspräsidium Darmstadt (2002): Raumordnungsverfahren Flughafen Frankfurt Main. Landesplanerische Beurteilung.

Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt Main (2000): Konstituierende Sitzung vom 23. Juni 2000. Konzeption, beschlossen vom Hessischen Kabinett in seiner Sitzung am 20. Juni 2000.

Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt Main (2004): Geschäftsordnung des Regionalen Dialogforums vom 19. März 2004.

Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt Main (2008): RDF beendet seine Arbeit – Ministerpräsident Koch: „Vorarbeiten des RDF entscheidend für zukünftigen Lärmschutz, Ausgleich und Dialog“. Pressemitteilung vom 17.06.2008.

Synode der evangelischen Kirche in Hessen und Nassau: Beschluss vom 9. Dezember 2000 zum möglichen Ausbau des Flughafens Rhein-Main.

Widema (2008): Prof. Wörner schließt lärm betroffene Kommunen und die BI WIDEMA von Gesprächen aus! Pressemitteilung vom 09.04.2008.

Wörner, Johann-Dietrich (Hrsg.) (2003): Das Beispiel Frankfurt Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance. Detelbach.

Wie Bulldozer: Wut der Bürger auf Fraport wächst. In: Frankfurter Neue Presse vom 18.05.2007.

Warten auf die Klagewelle gegen den Flughafen-Ausbau. In: Allgemeine Zeitung Mainz vom 8.01.2008.

Dialogforum zieht negative Bilanz. In: Allgemeine Zeitung Mainz vom 13.06.2008.

Ein Strohalm namens Forum. Flughafenausbau: Stadt sucht Einfluss. In: Offenbacher Post vom 25.08.2008.

Dialogforum zu Flughafen rasch abgehandelt. In: Main Spitze, 24.10.2008.

Dipl.-Ing. Stephanie Külzer
Fraport AG
Flug- und Terminalbetrieb, Ausbau
Realisierungsmanagement – Ingenieurbau
60547 Frankfurt Main
E-Mail: s.kuelzer@fraport.de