

Mediationsverfahren „Bürgerdialog Flughafen Berlin Brandenburg International“

Hintergrund und Ablauf

Angesichts der unbefriedigenden Situation in Berlin mit drei innerstädtischen Flughäfen an den Standorten Tegel, Tempelhof und Schönefeld, deren Gesamtkapazitäten (nach Prognosen Anfang der 90er Jahre) etwa ab dem Jahr 2005 erschöpft sein dürften, beschlossen die Länder Berlin und Brandenburg, einen Standort in Brandenburg für einen neuen Flughafen zu suchen, der die drei bestehenden Flughäfen in Berlin ersetzen sollte. Im Oktober 1992 erhielt die MEDIATOR GmbH den Auftrag vom brandenburgischen Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (MUNR), ein Konzept für eine breite Bürgerbeteiligung, die weit über die gesetzlich erforderlichen Formen einer Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus gehen sollte, zu erarbeiten. Dieses wurde dann mit den Vertreterinnen und Vertretern der Behörden, der BBF (Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH: Berlin und Brandenburg mit je 37 % Anteilen und der Bund mit 26 % Anteilen), der Wirtschaft, der Arbeitnehmerorganisationen, den Bürgerinitiativen und Umweltverbänden beraten und abgestimmt. Ab Juli 1993 begann dann offiziell der "Bürgerdialog Flughafen Berlin Brandenburg International". Der Bürgerdialog FH BBI lief zwischen Juli 1993 und Ende 1994 parallel zur Vorbereitung und Durchführung des vergleichenden Raumordnungsverfahrens für die potentiellen Standorte Jüterbog-Ost, Sperenberg und Schönefeld-Süd. Anschließend wurde der Bürgerdialog von 1995 bis August 1996 nach dem Wechsel der behördlichen Zuständigkeiten unter der Regie des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV) parallel zur anstehenden Standortentscheidung und zur Vorbereitung eines dann zu erfolgenden Planfeststellungsverfahrens fortgeführt. Im Juni 1996 haben die Gesellschafter der BBF beschlossen, dass der Standort Schönefeld durch den Bau einer neuen Start- und Landebahn "qualitativ ertüchtigt" werden sollte. Aufgrund finanzieller Engpässe des Landes Brandenburg wurde erwogen, dass die weitere Finanzierung des Bürgerdialogs durch die BBF erfolgen sollte. Trotz eines eindeutigen Votums der Mediationsteilnehmer für diese Lösung, konnte sich die Geschäftsführung der Holding dazu nicht entschließen. Somit endete der Bürgerdialog Flughafen Berlin Brandenburg International Ende September 1996.

Aufbau und Beteiligte

Wesentliche Bausteine des Bürgerdialogs waren:

- Regionales Flughafen Forum für Berlin und Brandenburg:
Vertretene Gruppen und Institutionen: Bürgerinitiativen, Umweltverbände (bis Ende ROV), Wirtschaft, Gewerkschaften, Lokale Politik und Behörden, Umwelt- und Verkehrsministerium Brandenburg, Umwelt- und Verkehrssenat Berlin, Bundesverkehrsministerium, Flughafenkoordination Brandenburg, Flughafen Holding BBF (insgesamt ca. 30 Personen).
Bedeutende Konfliktthemen (Auswahl): Generelle Notwendigkeit eines Flughafens BBI; Bedarfsprognosen für BBI; Sozialverträglichkeit von bestehenden und neu zu bauenden Flughäfen; Ausbau des Flughafens Schönefeld; Landesplanerische Beurteilung; Finanzierung von BBI; u.v.m.
- Zwei (bis Februar 1995: drei) Lokale Verbindungsgruppen zu den potentiellen Standortbereichen Schönefeld-Süd, Sperenberg und Jüterbog-Ost (im Februar 1995 ausgeschieden):
Vertretene Gruppen und Institutionen: Bürgerinitiativen, Bürgerinnen und Bürger, Umweltverbände, regionale Wirtschaft, Gewerkschaften, Lokale Politik und Behörden, Kirchen, Land- und Forstwirtschaften, Umwelt- und Verkehrsministerium Brandenburg, Flughafenkoordination Brandenburg, Flughafen Holding BBF (insgesamt ca. 20 bis 30 Personen).
Bedeutende Konfliktthemen in Schönefeld-Süd (Auswahl): Ausbau des Flughafens Schönefeld vs. Neubau von Schönefeld-Süd; Lärm- und Gesundheitsauswirkungen; Auswirkungen von BBI auf Arbeitsplätze; u.v.m.
Bedeutende Konfliktthemen in Sperenberg (Auswahl): Auswirkungen eines Großflughafens auf die Natur (Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen durch BBI, klimatische Auswirkungen, Entwicklung der Forstwirtschaft, Grundwasserproblematik); Altlastensanierung; u.v.m.
Bedeutende Konfliktthemen in Jüterbog-Ost (Auswahl): Landwirtschaft (Zukunftssicherung, Grundwasserprobleme, Planungsunsicherheiten); Detailplanungen; wirtschaftliche Auswirkungen von BBI in der Region; u.v.m.
- Öffentliche Veranstaltungen:
Regelmäßige Öffentliche Veranstaltungen dienten dem Diskurs mit einer größeren Anzahl interessierter und betroffener Bürgerinnen und Bürger, die nicht direkt in den Bürgerdialog eingebunden waren.
- Bürgerbüro Flughafen BBI:
Eine wichtige Aufgabe des Bürgerbüros lag in der Organisation des gesamten Verfahrens und in seiner Funktion als permanente Ansprechstelle für die Verfahrensteilnehmer und die interessierte Öffentlichkeit. Weiterhin diente das Büro als Sammelpunkt zahlreicher Unterlagen und Materialien, die von den Verfahrensteilnehmern eingesehen werden konnten.

Besonderheiten

Der Bürgerdialog Flughafen BBI ist als ein Mix von Moderations- und Mediationsverfahren zu charakterisieren. Angesichts der Vielzahl der Verfahrensteilnehmer, der Dauer und der angesprochenen Themen gehört der Bürgerdialog Flughafen BBI sicherlich zu den größten Verfahren dieser Art in der Bundesrepublik Deutschland und auch weltweit. Im Rahmen des Regionalen Flughafen Forums und der Lokalen Verbindungsgruppen fanden rd. 100 Sitzungen statt.

Ergebnisse

Angesichts der extrem unterschiedlichen im Bürgerdialog vertretenen Positionen, konnte realistisch nicht erwartet werden, dass sich die Teilnehmer auf eine gemeinsam getragene Standortempfehlung für BBI einigen werden. Dennoch sind zahlreiche verfahrensbezogene und inhaltliche Ergebnisse zu konstatieren:

- Die gängige Praxis der Dialogteilnehmer, umfangreiche Informationen allen Beteiligten zur Verfügung zu stellen (beispielsweise die Aushändigung der kompletten Antragsunterlagen zum ROV der BBF an alle teilnehmenden Gruppen im Bürgerdialog) schuf eine weitgehende Transparenz des komplexen Verfahrens.
- Der Bürgerdialog hat in vielfältiger Form einen substantiellen Beitrag zur Verbesserung der Planungsgrundlagen leisten können. So konnten die Antragsunterlagen zum ROV der BBF durch zahlreiche Hinweise und Diskussionen mit den Betroffenen inhaltlich optimiert werden. Gleichzeitig lässt auch die Landesplanerische Beurteilung des MUNR als Abschluss des ROV in ihren Bewertungen und Auflagen für die potentiellen Standorte viele im Rahmen des Bürgerdialogs genannte Argumente erkennen.
- Im Verlauf des Bürgerdialogs konnten zusehends die vielfältigen Interessen der Gruppen, Institutionen und Einzelpersonen aufgedeckt und transparent für die anderen Teilnehmer vermittelt werden. Die aufgrund argumentativer Aspekte veränderten Bewertungen einzelner Sachthemen ermöglichten auch eine (Teil)Revision ursprünglicher Positionen (beispielsweise die Bewertungen ökonomischer Effekte und die jeweilige Erreichbarkeit der potentiellen Standorte). Darüber hinaus wurden Ansätze eines integrativen Verhandels (z. B. Kompensationen zu Lärm und Natur) entwickelt und diskutiert.
- Der Bürgerdialog entwickelte eine Dialogkultur (Soziales Lernen) durch die wechselseitige Akzeptanz und Anerkennung der Sichtweisen der anderen Verfahrensteilnehmer, in deren Folge sich langfristig kooperative Beziehungen herausbildeten (beispielsweise der regelmäßige Austausch zwischen den Anwohnern des Flughafens Schönefeld und der BBF zu Fragen des Lärms).

Dagegen haben die politischen Entscheidungsträger insgesamt eine erhebliche zeitliche Verzögerung in der gesamten Projektplanung verursacht, die sich nur als politisch motiviert, aber nicht sachorientiert begründen lässt. Letztlich fanden auch die im Bürgerdialog erarbeiteten Erkenntnisse bei der Standortentscheidung kaum Berücksichtigung.