



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN
Vienna | Austria

DIPLOMARBEIT

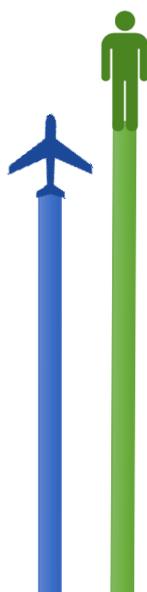
**Partizipative Handlungs- und Problemlösungsansätze am Fallbeispiel der
Planungsverfahren der 3. Startbahn der Flughäfen Wien-Schwechat und
München Franz-Josef-Strauß**

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades eines Diplom-Ingenieurs unter der
Leitung von

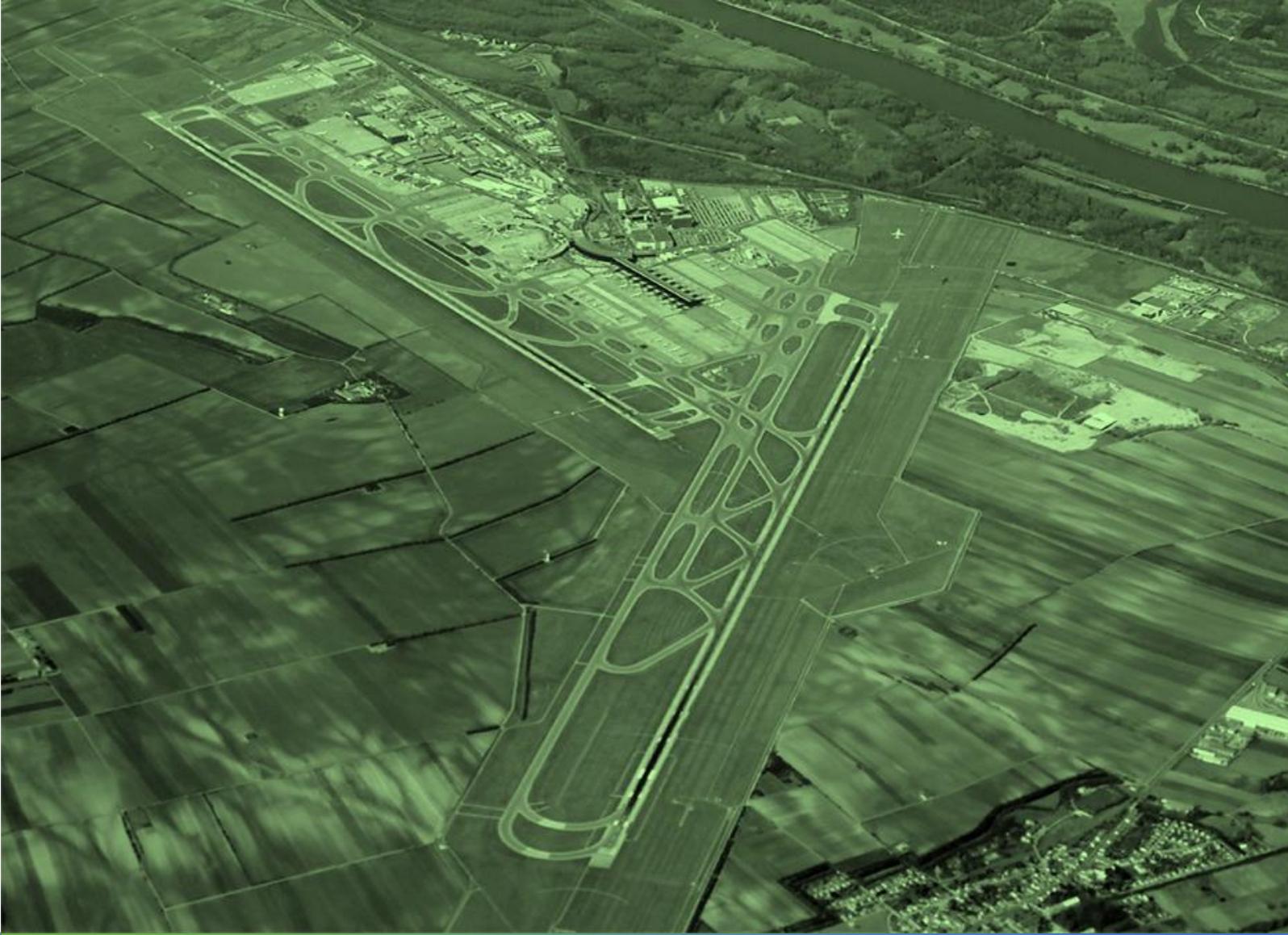
Ao. Univ. Prof. Dr. techn. Dipl.-Ing. ANDREAS VOIGT
Fachbereich Örtliche Raumplanung (ifoer)
Institutsnummer E280/4

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung
von

B.Sc. Alexander Schmidbauer
1328425



Wien, den 19.09.2016



EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich, Alexander Schmidbauer, erkläre hiermit an Eides statt,

1. dass ich die vorliegende Diplomarbeit „*Partizipative Handlungs- und Problemlösungsansätze am Fallbeispiel der Planungsverfahren der 3. Startbahn der Flughäfen Wien-Schwechat und München Franz-Josef-Strauß*“, im gebundenen Umfang von 226 Seiten, selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe und,
2. dass ich die vorliegende Diplomarbeit bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe.

Wien, den 19.09.2016



Alexander Schmidbauer

Inhaltsverzeichnis:

1. EINLEITUNG.....	9
1.1 Problemkontext.....	9
1.2 Forschungsfragen	11
1.3 Aufbau, Methodik und Struktur der Arbeit	12
1.4 Stand der Forschung und Ziel der Arbeit	18
1.4.1 Partizipation und Beteiligung	18
1.4.2 Großinfrastrukturprojekte/Flughafenplanung.....	19
1.4.3 Problemlösung und Planungstheorie.....	19
2. (RAUM-)PLANUNGSTHEORIE	21
2.1 Übergeordnete Planung	22
2.1.1 Der europäische Rechtsrahmen.....	22
2.1.2 ICAO und ECAC.....	23
2.2 Vergleich der Raumplanungssysteme DE und AT	24
2.2.1 Begriffsbestimmung Raumplanung und Raumordnung.....	25
2.2.2 Die Raumplanungssysteme DE und AT	26
2.3 Raumordnung in Deutschland und Österreich	28
2.3.1 Jüngere Historie des deutschen Raumplanungssystems	28
2.3.2 Jüngere Historie des österreichischen Raumplanungssystems	30
2.3.3 Die Landesplanung in Deutschland und Österreich	32
2.3.4 Fachplanungen in Deutschland und Österreich	34
2.3.5 Synthese zur Raumordnung bei Flughafenprojekten	37
2.4 Planungsprozesse und -Ansätze	39
2.4.1 Planungsprozesse.....	39
2.4.2 Planungsansätze	42
2.4.3 Strategische Planung	44
2.4.4 Entscheidungsfindungsprozesse	47
2.4.5 Der (ideale) Planungsprozess.....	48
2.5 Planungskultur	50
2.5.1 Definition und politischer Hintergrund.....	50
2.5.2 Demokratiesysteme und Beteiligung in der Demokratie.....	52
2.5.3 Demokratische Elemente in Deutschland und Österreich.....	54
2.5.4 Wandel des Planungsverständnisses in Deutschland und Österreich.....	55
2.6 Partizipation	57
2.6.1 Neue Planungsinstrumente	57
2.6.2 Formelle und informelle Partizipation.....	58
2.6.3 Mediationstheorie	61
2.7 Synthese zur Planungstheorie.....	63
3. PROBLEMANALYSE FLUGHAFENAUSBAU	65

3.1 Problemdefinition nach Schönwandt.....	65
3.2 Problemfeld: Flughafenausbau	67
3.3 Komplexe Problemlösung.....	72
4. VERFAHRENAUFBEREITUNG MUC UND VIE.....	75
4.1 Rahmenbedingungen der Planungsverfahren.....	75
4.1.1 Laborräume München und Wien.....	75
4.1.2 Vorstellung der Referenzflughäfen	81
4.2 Vorhaben der 3. Start- und Landebahn.....	90
4.2.1 Flughafen München FJS „3. Start- und Landebahn“	90
4.2.2 Flughafen Wien-Schwechat „3. Piste“	92
4.2.3 Kurzzusammenfassung:	94
4.3 Die Planungsverfahren	95
5. ANALYSE DER PLANUNGSVERFAHREN	109
5.1 Akteursanalyse	109
5.1.1 Akteurskartierung für den Flughafen München.....	112
5.1.2 Akteurskartierung für den Flughafen Wien.....	115
5.2 Rechtlicher Rahmen der Planungsverfahren	117
5.2.1 Gesetzlicher Kontext (DE).....	117
5.2.2 Gesetzlicher Kontext (AT)	120
5.3 Partizipation im Verfahren.....	122
5.3.1 Formelle Partizipation.....	122
5.3.2 Informelle Partizipation	131
5.3.3 Qualität der Beteiligung	138
5.4 Erfolgskontrolle.....	141
5.4.1 Zielerreichung - Akzeptanz.....	141
5.4.2 Zielerreichung - Zeitfaktor	146
5.4.3 Zielerreichung - Kostenrechnung	165
5.5 Erwähnenswerte Besonderheiten der Vorhaben	166
6. VERGLEICH UND AUSWERTUNG DER PLANUNGSVERFAHREN MUC UND VIE.....	168
6.1 Zusammenfassung der beiden Verfahren	168
6.2 Probleme und Planungsansätze	169
6.2.1 Zeitpunkt der Partizipation	171
6.2.2 Mediativer Planungsansatz	173
6.3 Kritik und Bewertung der Planungsverfahren.....	180
7. PARTIZIPATIVE HANDLUNGS- UND PROBLEMLÖSUNGSANSÄTZE.....	182
7.1 Partizipative Erfolgsfaktoren und Planungsansätze.....	182

7.2 Verbessertes Restplanungsverfahren	185
7.3 Mediationsverfahren im Bereich der örtlichen Raumplanung.....	189
8. SCHLUSSBETRACHTUNG.....	192
8.1 Beantwortung der Forschungsfragen.....	192
8.2 Fazit	194
9. GLOSSAR.....	195
10. VERZEICHNISSE.....	196
10.1 Quellenverzeichnis.....	196
10.2 Abbildung- und Tabellenverzeichnis	210
10.3 Judikatur	211
10.4 Kartenverzeichnis und Geodatenmaterial	211
11. ANHANG.....	212
12. DANKSAGUNG.....	226

Bildnachweis Seite 2:

Oben/grün: Flughafen Wien-Schwechat (Quelle: Karlik 2012); Unten/blau: Flughafen München Franz Josef-Strauß (Markman 2012)

Anmerkung zur Diplomarbeit:

Geschlechtsspezifische Bezeichnungen werden auf Grund der vereinfachten Lesbarkeit in ihrer männlichen Form verwendet und beziehen die weibliche Form mit ein.

KURZFASSUNG

Zeitgleich werden in Deutschland und Österreich seit 2005 identische Großvorhaben geplant. Sowohl der Flughafen München Franz-Josef-Strauß als auch der Flughafen Wien-Schwechat planen den Ausbau ihrer Flughafeninfrastruktur durch eine dritte Start- und Landebahn zur Steigerung ihrer Kapazitäten am Standort. Während aber in Wien ein nahezu reibungsloser Projektablauf initiiert werden konnte, wurde das Verfahren in München unter beträchtlichem Widerstand der Öffentlichkeit mit einem Bürgerentscheid vorzeitig zum Scheitern gebracht.

Erhebliche Unterschiede in Art und Umfang der partizipativen Beteiligung führten dabei in München und Wien zu einer unterschiedlichen Akzeptanz des Vorhabens, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem divergierenden Planungsergebnis stehen. Diese Planungsunterschiede werden im Rahmen dieser Arbeit einander gegenübergestellt und untersucht. Aus dieser Aufschlüsselung der Laborräume, des Ausbauvorhabens und des durchgeführten Planungsprozesses in München und Wien erfolgt eine schrittweise, tiefergehende Analyse der Verfahren, die in einem umfassenden Kontext des rechtlichen und informellen Rahmens sowie der Planungskultur und Planungsqualität diskutiert und bewertet wird.

Diese Arbeit zeigt auf, welche Bedeutung die richtige Problemidentifizierung, der passende Planungsansatz und die aktive Einbindung der Öffentlichkeit für Planungsvorhaben besitzen und wie diese Implementierung in Planungsprozessen zu einem positiven Projektausgang beitragen kann. Die Arbeit stützt sich dabei auf ein breites Spektrum aus unterschiedlichen Methoden, die von einer Teilevaluation bis hin zu leitfadengestützten Interviews reichen.

Diese Handlungs- und Problemlösungsansätze werden anhand der partizipativen Einbindungsmethode eines Mediationsverfahrens dargestellt und in einem fiktiven Szenario für eine Verfahrenswiederaufnahme am Flughafen München angewendet. Zudem wird eine Übertragbarkeit der vorangegangenen Erkenntnisse auf andere Raumplanungsebenen geprüft. Ziel der Arbeit ist es, die positiven Aspekte der „Planung der (Raum)-Planung“ zu stärken und eine Sensibilisierung bei konfliktträchtigen Vorhaben und deren Trägern zu erreichen.

ABSTRACT

Since 2005, identical major projects have been planned in Germany and Austria simultaneously. Both Munich Franz-Josef-Strauss airport and the Vienna International Airport are planning to expand their airport infrastructure by building a third runway to increase the location's capacity. While an almost smooth working process of planning could be initiated in Vienna, the proceedings in Munich were opposed by the majority of citizens, resulting in an early project failure through a public referendum.

Significant differences in the nature and extent of participatory involvement, which are directly related to the divergent planning result, led to a different acceptance of the project in Munich and Vienna. Within the scope of this thesis, these planning differences are compared and examined. The breakdown of the laboratories, the expansion plans and conducted planning process in Munich and Vienna result in a gradual, in-depth-analysis of the process, which is discussed and assessed in an overall context of the legal and informal framework, planning culture and planning quality.

This thesis points out the importance of a correct identification of problems, the appropriate planning approach and the active involvement of the public for planning projects and how this implementation can contribute to a positive project output in planning processes. It is based on a wide range of different methods, ranging from a partial evaluation to semi-structured interviews.

These action and problem-solving approaches rely on the participatory integration method and are being presented based on a mediation process and displayed in a fictional scenario of a resuming process at Munich Airport. In addition, the transferability of previous results is tested on other regional and local planning levels. The objective of this thesis is to strengthen the positive aspects of "planning the (spatial)-Planning" and to achieve a sensitization in conflict-prone projects and their project developers.

1. Einleitung

München - Dienstag, 29.11.2011:

„Die Sonne brennt auf den Asphalt, Menschenmassen haben sich auf dem zentralen Platz eingefunden, soweit das Auge reicht. Frauen, Männer, Kinder. Jung und Alt. Fahnen wehen im Wind, auf dem Platz ist kein Durchkommen mehr. Doch eines vereint sie... Viele von Ihnen sind wütend, haben Angst oder sind enttäuscht. Sie brüllen Parolen gegen den gemeinsamen Feind, blasen in ihre Trillerpfeifen und recken ihre selbstgebastelten Banner in die Höhe. Vorne kommt ein Mann auf die Bühne, gellender Applaus und treibt die Menschenmasse weiter an... Er wettet und zetert, seine Rede geht in den Jubelstürmen der Anhänger unter. Was seine Anhänger zu diesem Zeitpunkt noch nicht wissen: Bald werden sie einen erheblichen Sieg davon tragen...“

Was sich hier wie eine nationale Staatskrise, eine Revolution oder der Anbruch eines neuen Gesellschaftszeitalters anhört, ist in Wahrheit „nur“ der Protest der bayerischen Bürger gegen die geplante dritte Startbahn am Flughafen München Franz-Josef-Strauß. Bis zu 20.000 unzufriedene Menschen versammelten sich bisher pro Veranstaltung im Rahmen der zahlreichen Protestaktionen gegen das Großprojekt, das die Bürger mit einem Bürgerentscheid am 17.06.2012 erfolgreich verhindern konnten (vgl. Münchner Merkur 2015a).

In der österreichischen Hauptstadt Wien wird ebenfalls eine dritte Start- und Landebahn geplant, die vom Projektumfang nahezu identisch zum Münchner Vergleichsprojekt ist. Eines unterscheidet die beiden Projekte aber erheblich. Wenn es denn in Wien überhaupt tatsächlich zu Protesten und Demonstrationen gegen das Ausbauvorhaben kommt, erscheinen über den Tag verteilt maximal eine Hand von Menschen. Die „Protestveranstaltung“ gleicht eher einem gemütlichen Treffen mit Informationsbroschüren. Von den Ausmaßen und Zuständen wie in München ist man in Wien jedoch meilenweit entfernt. Und während man in München händeringend versucht, doch noch eine Lösung für das vorzeitig gescheiterte Projekt zu finden, schreitet das Wiener Flughafenprojekt langsam, aber beharrlich seiner Vollendung entgegen.

Bei Betrachtung dieser unterschiedlichen Verläufe zweier identischer Projektvorhaben, muss man sich also unweigerlich die Frage stellen, woher rühren diese Unterschiede im Verfahren und wie konnte es dazu kommen?

1.1 Problemkontext

Das Planungsverständnis unterliegt einem erheblichen Wandel. Nicht nur Großinfrastrukturprojekte wie Stuttgart 21 zeigen durch ihren erheblichen Bürgerprotest, dass herkömmliche Top-Down-Planungsansätze veraltet sind, sondern das auch ein generelles Umdenken der Politik, sowie der Planer stattfinden muss (vgl. Selle 1996a: 2-7). Langhagen-Rohrbach (2010: 122, nach Schönwandt 2002: 7) umschreibt dieses Problem als sogenannte „(Raum)-Planung in der Krise“, dessen

Formulierung von Walter Schönwandt geprägt ist. Hauptgegenstand dieser Formulierung ist, dass heutige Raumplanungsinstrumente nicht mehr in der Lage sind, die räumliche Entwicklung zu steuern und zwischen Planungstheorie und Planungspraxis eine erhebliche Lücke klafft (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 122). Langwierige oder gescheiterte Großprojekte mit zunehmendem öffentlichen Protest sind keine Seltenheit mehr in der räumlichen Planung und untermauern diese Befürchtung.

Diese Planungskrise wird auch umso deutlicher und konkreter, je komplexer die Planungsaufgabe wird, wobei das Thema Flughafenausbau generell zu den anspruchsvollsten Planungsvorhaben zählt. Kein Thema vereint die Problematik aus gegenläufigen Interessen von wirtschaftlichem Allgemeinwohl und persönlichen Einzelinteressen so gut, aber auch emotional, wie Vorhaben rund um Flughäfen. Bickenbach (et al. 2007: 41) beschreibt diese Ausbauproblematik der Flughafeninfrastruktur als „ein ausgesprochen komplexes (multilaterales) Koordinationsproblem [...] und ist als solches mit hohen Transaktionskosten und Opportunitätsproblemen behaftet. Hierzu tragen insbesondere die Vielzahl der Betroffenen und die Heterogenität ihrer Interessen, die Langlebigkeit und Spezifität von Investitionen in Flughafenanlagen sowie vielfältige Informationsunvollkommenheiten vor allem bezüglich der Folgeeffekte von Flughafenausbaumaßnahmen bei“.

Einen besonders dramatischen, aber auch komplexen Vergleichsfall von missglückter Beteiligung der Betroffenen stellt der parallele Ausbau von zwei identischen Großinfrastrukturprojekten dar, die zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Diplomarbeit in Deutschland und Österreich stattfinden. Sowohl der deutsche Flughafen München Franz-Josef-Strauß in Bayern als auch der österreichische Flughafen Wien-Schwechat planen derzeit den Ausbau der bestehenden Flughafeninfrastruktur durch eine dritte Start- und Landebahn. Trotz eines identischen Vorhabens nahmen beide Projekte einen überraschend unterschiedlichen Planungsansatz in Anspruch, um ihre Ziele zu erreichen. Während in Wien eine frühzeitige Involvierung der Bürger über ein Mediationsverfahren stattfand, wurde in Deutschland auf einen „klassischen“, elitären Planungsprozess zurückgegriffen, der keine besondere Bürgerbeteiligung vorsah. Während das Planungsverfahren nahe der österreichischen Hauptstadt Wien verhältnismäßig reibungslos vorangetrieben werden konnte, wurde das Vorhaben in Bayern unter erheblichem Bürgerprotest vorzeitig durch einen Bürgerentscheid zum Stillstand gebracht, als sich die Münchner Stadtbevölkerung gegen eine dritte Startbahn am Flughafen München entschied. Durch das Votum gegen die Infrastrukturerweiterungspläne konnte die Münchner Stadtbevölkerung das Großprojekt erfolgreich verhindern. Seit dem vorläufigen Ende des Vorhabens vor vier Jahren (Stand: Juli 2016) herrscht in München Stillstand bezüglich des Projektes. Wie mit dem Vorhaben weiterverfahren werden soll, ist unklar. Auf politischer und wirtschaftlicher Ebene wird verzweifelt versucht, die dritte Startbahn doch noch auf den Weg zu bringen, während man mit gegenseitigen Schuldzuweisungen um sich wirft. Im Gegensatz dazu konnte scheinbar im Wiener Ausbauprojekt durch eine umfangreiche Öffentlichkeitsinvolvierung in Österreich eine zukunftssträchtige Weiche für den Flughafen, die Planungskultur und Beteiligungsverfahren geschaffen werden, die sich eventuell auch auf andere Vorhaben übertragen lässt.

Trotzdem zeigen die aktuellen Flughafeninfrastrukturbeispiele in München und Wien, dass der Verlauf solcher Vorhaben unterschiedlich durchgeführt und gestaltet werden kann, die durch

offensichtlich unterschiedliche, partizipative Ansätze im Verfahren begründet sind und unterschiedliche Wirkungen im Verfahren erzielt haben. Somit scheint der Planungs- und Ausbauprozess von Ankündigung bis zur Umsetzung damit aber auch beeinflussbar zu sein.

1.2 Forschungsfragen

Dieser Sachverhalt stellt den Kern dieser Diplomarbeit dar. Hierfür sollen die fünf folgenden Forschungsfragen, beruhend auf dem Kontext der beiden Planungsverfahren, untersucht und beantwortet werden. Für den ersten Analyseteil der Arbeit werden folgende Fragen untersucht:

1. *Wieso kam es im Münchner Planungsverfahren der dritten Start- und Landebahn zu einem vorzeitigen Stopp der Planung, während das Planungsverfahren in Wien mit wesentlich weniger Widerstand verläuft?*
2. *Welche Rolle spielen partizipative Strukturen in den jeweiligen Planungsverfahren und worin unterscheiden sich diese je nach Projekt? Haben Unterschiede in Umfang und der Qualität der Beteiligung zu einem unterschiedlichen Verfahrensverlauf geführt?*

Im zweiten Teil der Arbeit werden folgende Fragen aufgegriffen, die auf den Erkenntnissen des Analyseteils der Arbeit beruhen:

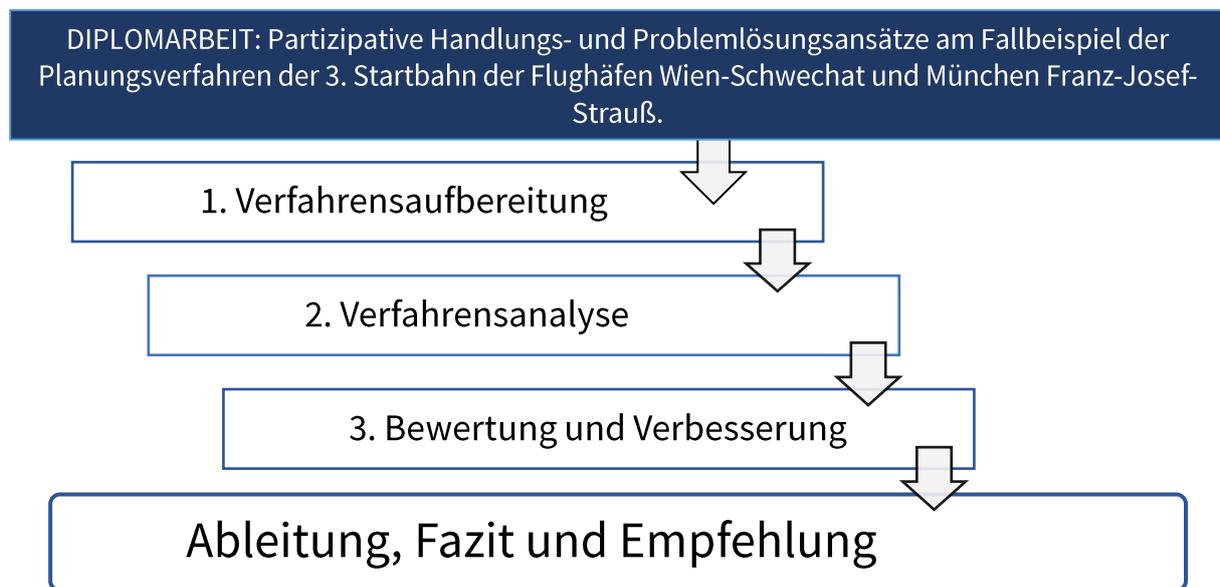
3. *Welche Schwachstellen können in den beiden Planungsverfahren um München und Wien im Kontext einer Beteiligung der Öffentlichkeit identifiziert werden?*
4. *Wie können mögliche, nachfolgende Planungsschritte in Wien und München in ihrer Beteiligungsqualität durch die Erkenntnisse der Arbeit so verbessert werden, damit eine bessere und problemfreiere Verfahrens- und Planungsqualität entsteht?*
5. *Welche Aussagen können aus den Erkenntnissen der Analyse und Auswertung der beiden Verfahren für die partizipative Raumplanung abgeleitet werden, um eine bessere Planungsqualität und Planungskultur zu erreichen?*

Eine Beantwortung dieser Forschungsfragen erfolgt nach der Aufbereitung und Analyse der beiden Verfahren in München und Wien am Ende der Arbeit.

1.3 Aufbau, Methodik und Struktur der Arbeit

Um diese Forschungsfragen beantworten zu können, wird nachfolgend dargestellte Struktur und Methodik in der Arbeit verwendet. Generell soll für die Diplomarbeit versucht werden, eine kompakte Struktur zu erlangen, in der Vergleiche systematisch von Punkt zu Punkt durchgeführt werden, um Unterschiede und Parallelen in den jeweiligen Verfahren deutlich hervorheben zu können und eine bessere Gegenüberstellung zu ermöglichen. Dabei gliedert sich die vorliegende Diplomarbeit in drei Teile, wobei die Arbeit in eine Verfahrensaufbereitung, Verfahrensanalyse und eine Bewertung und Verbesserung der Vorhaben gestaffelt werden kann (vgl. Abbildung 1).

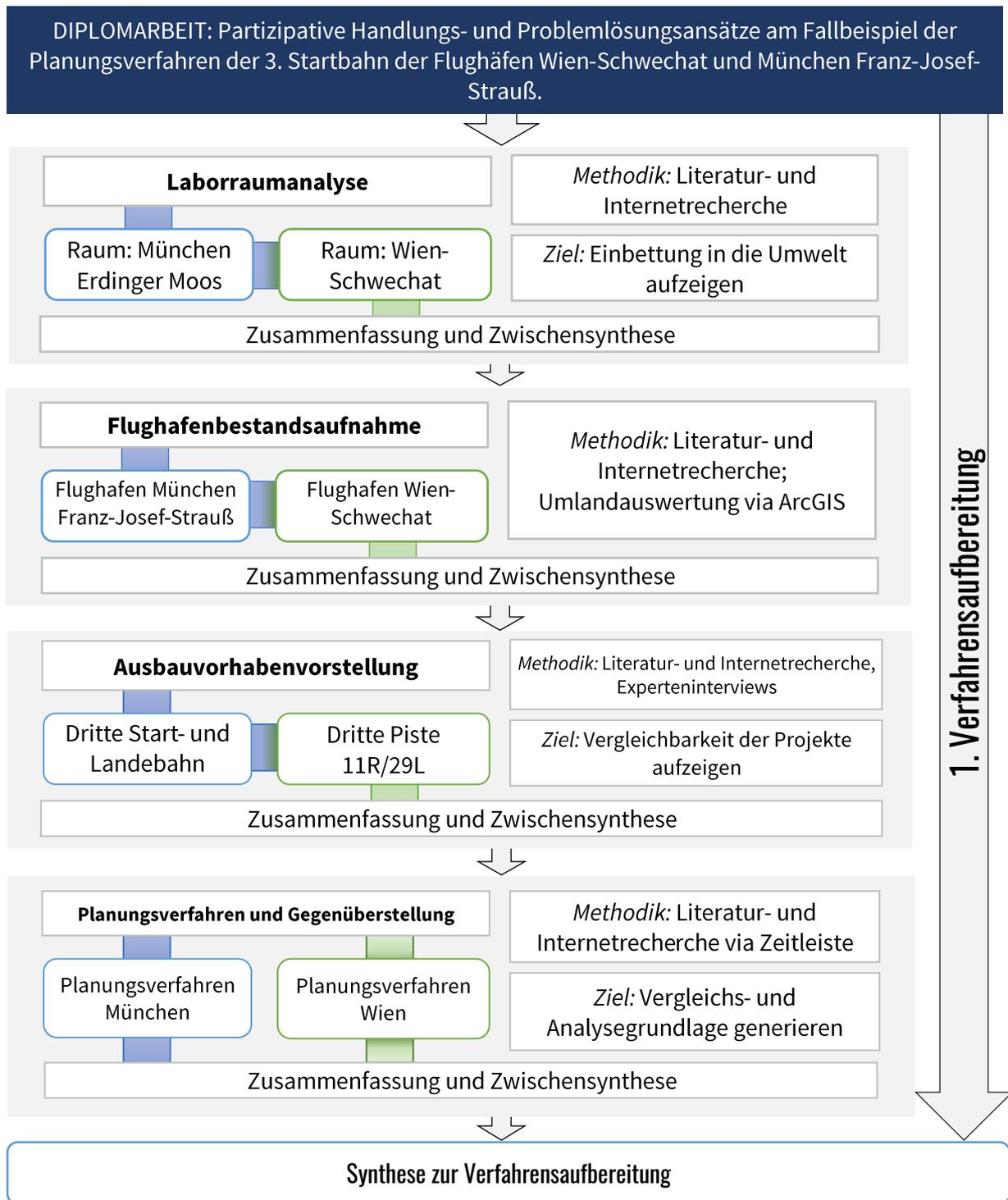
Abbildung 1: Aufbau der Arbeit



Quelle: Eigene Bearbeitung

Der erste, primäre Teil der Diplomarbeit wird auf einer analytischen, explorativen Bearbeitung des Sachverhaltes bzw. der Planungsverfahren beruhen und soll den Grundstein für die nachfolgenden Kapitel legen. Hierzu werden über Literaturrecherchen, Experteninterviews und GIS-Darstellungen mit dem Programm „ESRI ArcGIS“ die beiden Sachverhalte aufgerollt, wobei eine schrittweise Detaillierung der jeweiligen Verfahren stattfindet, um Zusammenhänge beleuchten und herausarbeiten zu können. Am Ende der Verfahrensaufbereitung soll somit ein Überblick über die Laborräume, die Flughäfen und deren Ausbauplanungen sowie die dazugehörigen Planungsverfahren stehen. Im Fokus liegt damit die Aufbereitung der Verfahren sowie die jeweiligen Planungsabläufe in München und Wien, da diese für den nachfolgenden Analyseteil von besonderer Bedeutung sind. Der zweite Teil der Arbeit wird auf einer planerischen, analytischen Ebene die zuvor aufbereiteten und bisher durchgeführten Planungsverfahren in Wien und München untersuchen und in den Kontext der Planungstheorie einbetten, um die im Theorieteil (vgl. Kapitel 2) vorgestellten Gegebenheiten mit dem real praktizierten Ist-Zustand abzugleichen. Nachfolgend findet sich in Abbildung 2 ein Ablaufdiagramm für die Verfahrensaufbereitung.

Abbildung 2: Methodisches Vorgehen – 1. Verfahrensaufbereitung



Quelle: Eigene Bearbeitung

Überblick:



Im Vordergrund des zweiten Teils der Arbeit steht die Analyse der im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Planungsverfahren. Die Analyse beruht auf dem Grundschemata, das *Walter Jakoby* im Buch „*Projektmanagement für Ingenieure*“ beschreibt und zur komplexen Problemanalyse die sogenannten „6 W-Fragen“ benutzt, um den Problemraum einzugrenzen. Hierzu werden zur Problemidentifizierung folgende Grundfragen die Verfahrensanalyse bestimmen. Zur Lokalisierung des Problems gehören laut *Jakoby* folgende Fragen: Was? Wie? Warum? Wer? Wo? Wann? (*Jakoby* 2015: 48). Da kein einheitlicher Fragenkatalog existiert und jedes Problem auf Grund seiner Subjektivität individuell betrachtet werden muss (vgl. Schönwandt et al. 2013: 18), werden für die eigene Diplomarbeit die „W-Fragen“ adaptiert und wie in Tabelle 1 formuliert, um etwaige Probleme, Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Verfahren aufdecken zu können:

Tabelle 1: Analysefragen

Nr.	Fragen (nach Jakoby):	Fragenadaptierung für die Diplomarbeit:
1	Was?	<ul style="list-style-type: none"> • Was wird geplant? • Was wurde erreicht?
2	Wie?	<ul style="list-style-type: none"> • Wie wird geplant?
3	Warum?	<ul style="list-style-type: none"> • Warum wird so geplant? • (Alternativ: Warum wird geplant?)
4	Wer?	<ul style="list-style-type: none"> • Wer plant? • Wer ist betroffen?
5	Wo?	<ul style="list-style-type: none"> • Wo wird geplant?
6	Wann?	<ul style="list-style-type: none"> • Wann bzw. in welchem Zeitraum wird geplant?

Quelle: Eigene Bearbeitung (verändert nach *Jakoby* 2015: 49f)

Jede Fragenadaptierung muss für beide Planungsverfahren in Deutschland und Österreich untersucht werden, bildet aber nur den Rahmen für die Analyse und Problemidentifizierung. Für jeden Untersuchungsgegenstand wird ein eigenes methodisches Vorgehen angewendet, um die jeweiligen Fragen analysieren und beantworten zu können. Welche Methode verwendet wird, ist zudem in Abbildung 2 und 3 im Ablaufdiagramm visualisiert und kann dort entnommen werden.

Auch bleibt zu erwähnen, dass die Fragen „1 – Was wird geplant?“ Und „5 – Wo wird geplant?“ im Analysekapitel nicht mehr untersucht werden, da diese bereits in der Verfahrensaufbereitung (vgl. Kapitel 4) bearbeitet werden. So wird das Thema „Was wird geplant?“ bereits in (vgl. Kapitel 4.2) erläutert und die Laborraumanalyse gibt Aufschluss über die „Wo wird geplant?“-Frage. Damit kann von einer erneuten Untersuchung dieser Fragen in der Analyse abgesehen werden und eine stärkere Priorität auf die restlichen W-Fragen gelegt werden. Als besonders wichtig werden in diesem Kapitel die Fragen „Wie wird geplant“ und „Warum wird so geplant“ erachtet, da sich durch diese Untersuchungsfragen am treffendsten ein Aufschluss über die Handlungs-, Planungs-, und Problemlösungsansätze im Verfahren geben lässt und sie somit für das Thema dieser Diplomarbeit von höchster Bedeutung sind.

An dieser Stelle wird nochmals betont, dass das Thema „Wie“ vor allem im Kontext der Partizipation, Planungsverfahren und -ansätze betrachtet wird, da vermutet wird, dass die Unterschiede in der Qualität der Beteiligungsverfahren und deren Einbettung in das Planungsverfahren für den unterschiedlichen Ausgang der Verfahren verantwortlich waren. Anschließend wird die Zielerreichung der beiden Verfahren untersucht, um klären zu können, was letzten Endes die beiden unterschiedlichen Planungsansätze bewirkt haben und ob die unterschiedlichen Herangehensweisen einen anderen Grad der Zielerreichung für die Verfahren ermöglicht haben. Anhand dieser Fragen wird zudem davon ausgegangen, dass eine Beantwortung der Forschungsfragen am ehesten möglich ist. Damit wird aber auch sichergestellt, dass in der Analyse alle wichtigen Aspekte der Verfahren untersucht werden, um für den dritten Teil der Arbeit qualifizierte Aussagen in Form von Handlungsempfehlungen für zukünftige Planungsverfahren geben zu können.

Durch die Aufbereitung der Verfahrensanalyse sollen sich speziell zur Planungsqualität in Form des Planungsprozesses, des verwendeten Planungsansatzes und der Planungsstrategie qualifizierte Aussagen zu den beiden Verfahren formulieren lassen können, die im letzten, dritten Kapitel zusammengeführt und ausgewertet werden.

Abbildung 3a: Methodisches Vorgehen – 2. Verfahrensanalyse Teil 1

DIPLOMARBEIT: Partizipative Handlungs- und Problemlösungsansätze am Fallbeispiel der Planungsverfahren der 3. Startbahn der Flughäfen Wien-Schwechat und München Franz-Josef-Strauß.

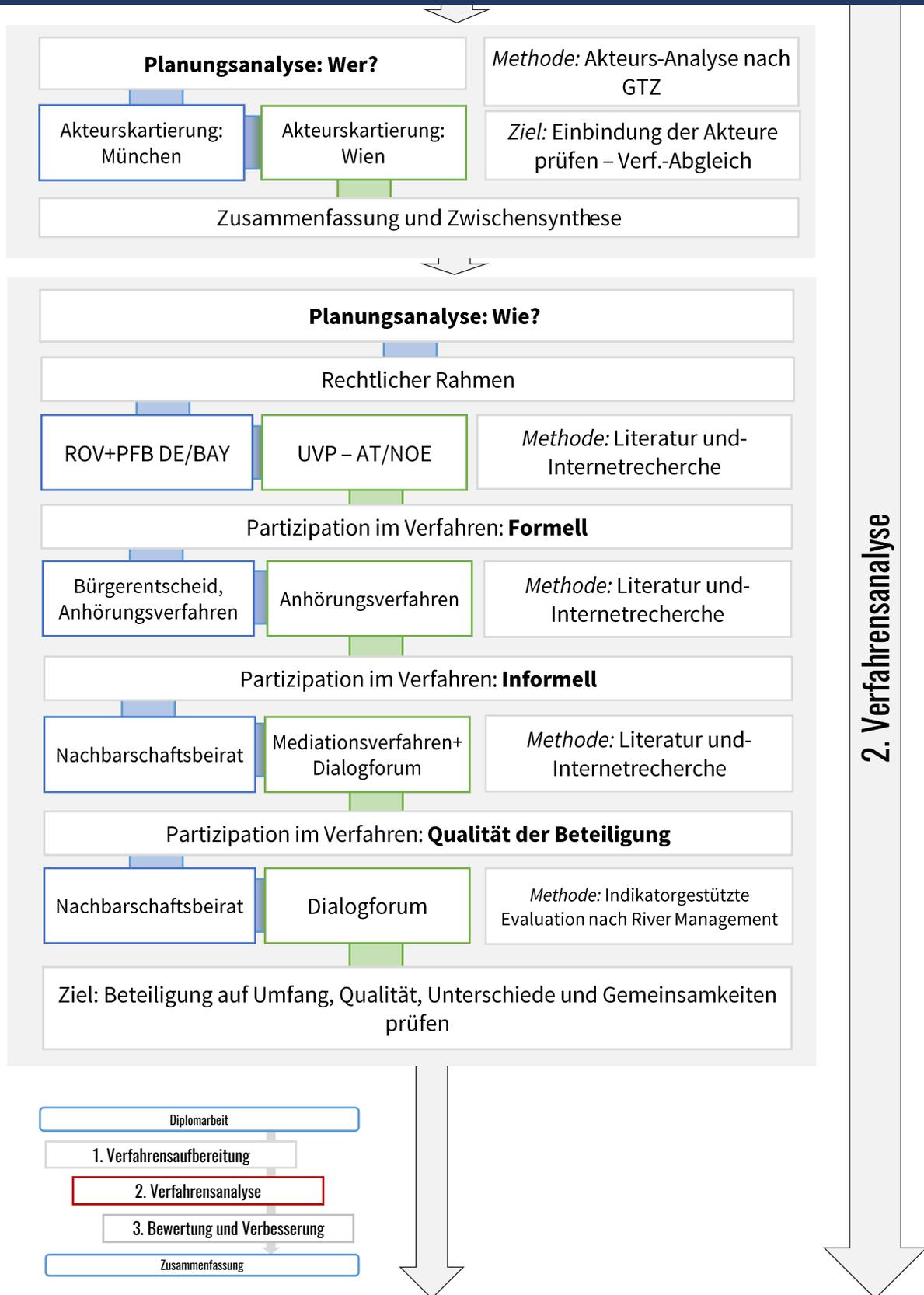
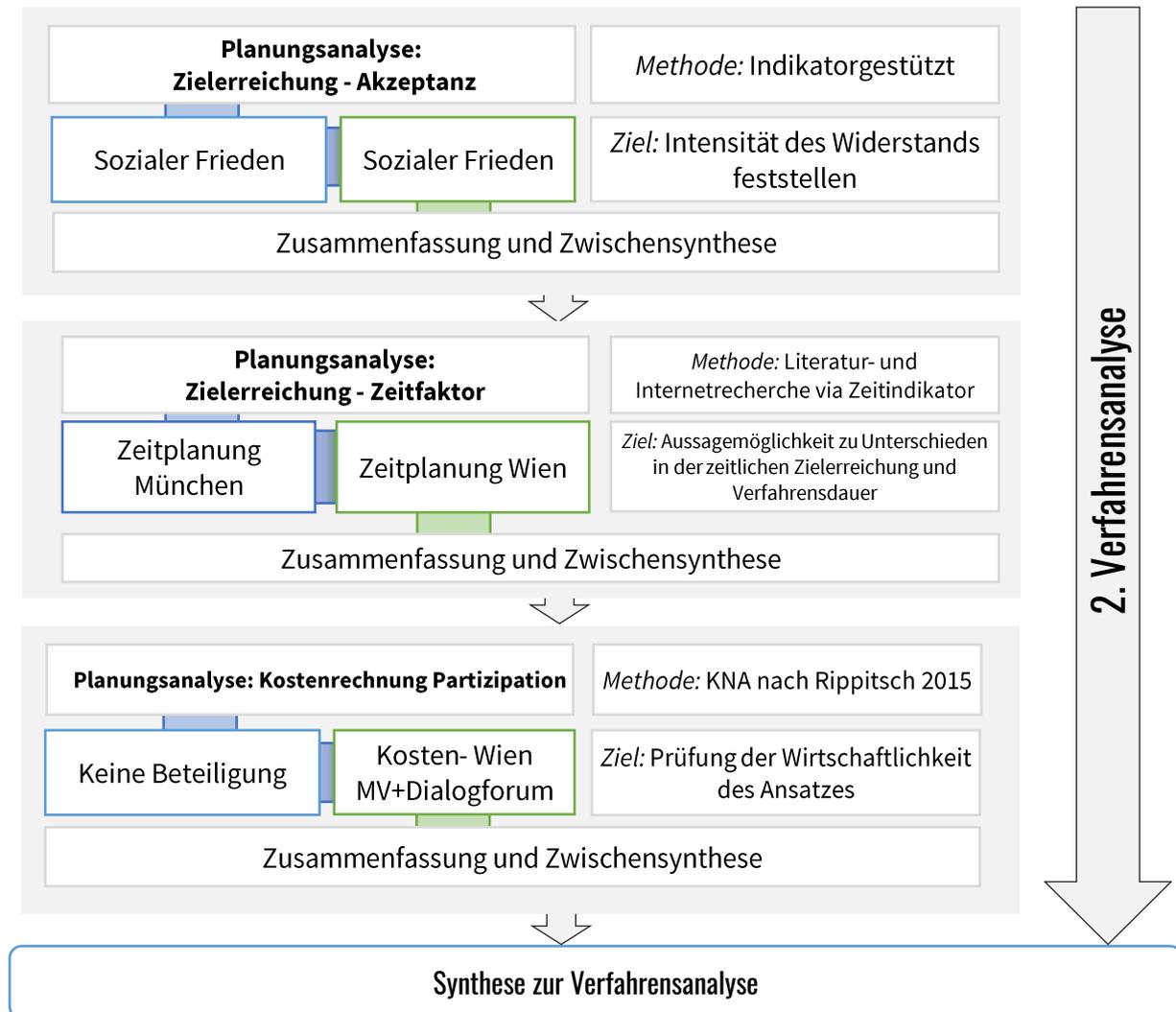


Abbildung 3b: Methodisches Vorgehen – 2. Verfahrensanalyse Teil 2

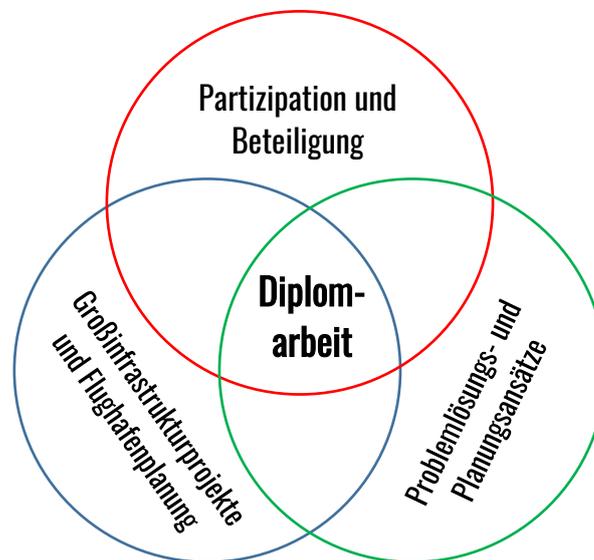


Quelle: Eigene Bearbeitung

Anhand dieser Erkenntnisse soll eine Beantwortung der Forschungsfragen ermöglicht werden und partizipative Handlungs- und Problemlösungsansätze formulierbar sein. Zudem werden die Ergebnisse der beiden vorangegangenen Aufbereitungs- und Auswertungskapitel in einem fiktiven Szenarien-Kontext angewendet, um aufzuzeigen, wie begangene Fehler in den bisherigen Verfahren vermieden hätten werden können. Auch soll dargelegt werden, wie Anhand eines Lernprozesses beruhend auf den Erkenntnissen dieser Arbeit nachfolgende Projekte verbessert werden können. Hierzu werden sowohl partizipative Grundregeln vorgestellt, als auch ein Leitfaden zur Problemdefinition erarbeitet, der an einer fiktiven Gestaltung eines Mediationsverfahrens demonstriert wird. Dabei soll eine bestmögliche Einbettung in den Planungsprozess wiedergespiegelt werden und die strategische Planung sowie die Verwendung von Planungsansätzen als methodisches Planungsmittel aufgearbeitet werden. Des Weiteren soll die Übertragbarkeit von Mediationsverfahren auf kleinere Maßstabsebenen überprüft werden, in dem zum Beispiel die hier beschriebenen partizipativen Ansätze auch in anderen Bereichen wie der örtlichen Raumplanung sinnvoll einsetzbar und anwendbar wären.

1.4 Stand der Forschung und Ziel der Arbeit

Die Diplomarbeit beinhaltet thematisch unterschiedliche Themenschwerpunkte, die sich in folgende Fachmaterien gliedern lässt und einen gemeinsamen Querschnitt für die Diplomarbeit ergibt:



Quelle: Eigene Bearbeitung

Der Querschnitt umfasst weitläufige Themenfelder, die anhand von Literatur vorgestellt werden und als Theoriebasis für die Untersuchung dienen. Für diese Diplomarbeit lässt sich der Stand der Forschung auf nachfolgende, ausschlaggebende Literatur herunterbrechen.

1.4.1 Partizipation und Beteiligung

Speziell seit den Ereignissen um „Stuttgart 21“ handelt es sich bei dem Thema Partizipation um ein breit erforschtes Themenfeld, das nicht nur auf der theoretischen Ebene umfangreiche Literatur zu bieten hat, sondern mittlerweile auch in zahlreichen politischen Strategiepapieren und Konzepten Anwendung findet. Wichtig zu erwähnen ist ebenfalls, dass Literatur sehr häufig im Kontext der Stadt- und Regionalentwicklung und Planung vorzufinden ist. Beteiligungsuntersuchungen zu Groß- und Infrastrukturprojekten sind verhältnismäßig selten. Für die Diplomarbeit erwiesen sich dabei die Ausführungen des Planungstheoretikers Klaus Selle als besonders hilfreich sowie die wissenschaftliche Begleitforschung zum Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat zur dritten Piste von Falk et al.:

- Selle, K. (Hrsg.) (1996b): Planung und Kommunikation – Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrung. Berlin: Bauverlag.
- Falk et al. (2006): Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften - Springer Fachmedien.

Erwähnenswert bleibt an dieser Stelle, dass die Literatur vor allem häufig auf theoretischer Basis angesiedelt ist, während praktische Anwendungen der Partizipation im Vergleich zur Theorie im zahlenmäßigen Ungleichgewicht sind.

1.4.2 Großinfrastrukturprojekte/Flughafenplanung

Der Aus-, Um- und Aufbau von Verkehrsinfrastruktur ist ein ebenfalls gut erforschtes und breit umschriebenes Planungsfeld. Deutlich ist allerdings, dass anteilig davon die Fachliteratur im Unterbereich von Flughäfen und deren Ausbau selten bis kaum vorhanden ist. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass reale Planungen, Veränderungen und Umsetzungen an Flughäfen zeitlich langfristig, selten und hochgradig aufwendig sind und somit von geringer Häufigkeit sind. Die Tatsache, dass zwei dieser identischen Vorhaben zur selben Zeit mit unterschiedlichen Ansätzen und (voraussichtlich) unterschiedlichen Planungsergebnissen zur Verfügung stehen, wird auch als ausschlaggebender Kern für die Bearbeitung betrachtet und für die Diplomarbeit genutzt, um dadurch auch neue Erkenntnisse für die Raumplanung und deren Einbindung von Bürgern in Planungsprozesse zu gewinnen. Von zusätzlicher Bedeutung ist, dass der Aspekt der Partizipation speziell im Rahmen von Flughafeninfrastrukturen sowie deren Auswirkungen wenig erforscht ist. Als die wenige Literatur, die sich zur unterstützenden Bearbeitung der Diplomarbeit eignete, waren speziell die Ausführungen von Bickenbach zum Ausbau der Flughafeninfrastruktur von Bedeutung:

- o Bickenbach et al. (2005): Ausbau der Flughafeninfrastruktur: Konflikte und institutionelle Lösungsansätze. Kieler Studien. Berlin: Springer-Verlag.

Besonders hervorzuheben ist, dass der Flughafeninfrastrukturausbau mit erheblichem finanziellen Aufwand einhergeht. Mit Investitionssummen bei beiden Ausbauprojekten von mehr als einer Milliarde Euro (Stand 05/2016) gelten die jeweiligen Vorhaben je nach Definition EU als sogenannte Großprojekte (vgl. Jakoby 2015: 15). Dies macht auch eine mögliche Übertragung der Erkenntnisse dieser Diplomarbeit von partizipativen Handlungs- und Problemlösungsansätzen bei Flughafenplanungen auf generell andere (Groß)-Projekte möglich und wünschenswert, die nicht in Verbindung mit dem Planungskontext von Flughäfen stehen. Im Rahmen der Diplomarbeit soll zudem geprüft werden, ob sich diese Handlungs- und Problemlösungsansätze auch auf kleinere Betrachtungsebenen wie die der örtlichen Raumplanung herunterskalieren lassen.

1.4.3 Problemlösung und Planungstheorie

Neben den partizipativen Aspekten der Arbeit soll gezeigt werden, wie auch komplexen Problemen durch den richtigen Planungsansatz und einer angemessenen Problembetrachtung entgegengewirkt werden kann. Die Herangehensweise, sich mit der „Planung der Planung“ zu beschäftigen, wird durch zahlreich vorhandene Ansätze und Möglichkeiten sowohl durch praktische als auch theoretische Literatur illustriert. Für die Raumplanung sind diese Ausführungen aber bei weitem nicht so mannigfaltig vorhanden, wie zum Beispiel im Bereich des betriebswirtschaftlichen Projektmanagements. Da es sich zudem bei diesen umfangreichen Ausbauprojekten aber um eine äußerst komplexe, raumplanerische Problemstellung handelt, in der zahlreiche Parteien involviert sind, schwierige Umweltvoraussetzungen gegeben sind und ein erheblicher Planungsaufwand betrieben werden muss, bedarf die genaue Problemuntersuchung ebenfalls besonderer Betrachtung. Für die Arbeit sind deshalb die jeweils nachfolgenden Veröffentlichungen von besonderem Interesse, wobei sich die Ausführungen von Anouk Helmholz und Thomas Wiechmann im Rahmen dieser Diplomarbeit als besonders hilfreich erwiesen. Auch die Literatur von Walter

Schönwandt als Analysehilfe zur komplexen Problemlösung stellte sich als aufschlussreich und zum Kontext passend heraus:

- Helmholz, A. (2013): Raumplanung und Planungskultur in Deutschland und Österreich. Zulassungsarbeit an der Universität Tübingen, Global Studies Working Papers – Institute of Geography, Tübingen: GSPW.
- Schönwandt et al. (2013): Komplexe Probleme lösen – Ein Handbuch. Berlin: Jovis Verlag.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption – Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund: Rohn Verlag.

Eine Bündelung dieser drei unterschiedlichen Themenrichtungen zur Untersuchung des Sachverhaltes soll sowohl die Erkenntnisse für die partizipative (Raum-)Planung verbessern, als auch Empfehlungen und Hilfe für eine gelungene Partizipation geben, die nicht nur für Planerinnen und Planer von Relevanz sein könnten, sondern auch für Projektverantwortliche und Entscheidungsträger im Zuge von Planungsverfahren. Wer mit diesen Erkenntnissen angesprochen werden kann und muss, wird im nachfolgenden Kapitel erläutert.

Als problematisch für den Stand der Forschung stellt sich die Aktualität des Verfahrens heraus. Zum Zeitpunkt der Bearbeitung des Verfahrens waren beide Fälle noch laufende Projekte und somit nicht final abgeschlossen, obwohl während der Bearbeitungsaufnahme der Diplomarbeit eine Beendigung beider Verfahren als wahrscheinlich galt. Durch die erhöhte Aktualität des noch laufenden Verfahrens existiert folglich wenig wissenschaftliches Material zu den Vorhaben, speziell was das Projekt in München betrifft. Aus diesem Grund musste auch vermehrt auf graue Literatur und Internetrecherche zurückgegriffen werden. Bei der Quellen- und Literatursuche im Internet musste für die Rolle der Medien zudem ein besonderes Augenmerk auf die Neutralität der Berichterstattung gerichtet werden, was sich speziell im Planungsverfahren um die dritte Startbahn in München als problematisch herausstellte, deren Medien-Paradigma sich eher als „Pro“-Bürger klassifizieren lässt. Auf diese Problematik wird aber auch bei der genaueren Untersuchung der Rolle der Medien in den jeweiligen Planungsverfahren noch näher eingegangen (vgl. Kapitel 5.5).

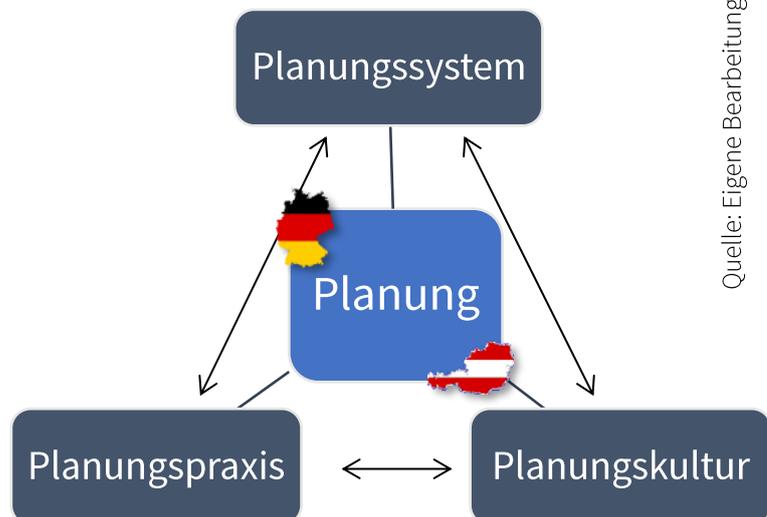
Auch muss angemerkt werden, dass sich die Kommunikation mit den beiden Vorhabenträgern Flughafen München GmbH (kurz: FMG) und der Flughafen Wien AG (kurz: FWAG) als sehr unterschiedlich herausstellte. Während Anfragen in München weitestgehend offen und schnell durch zugewiesene Fachpersonen als Ansprechpartner beantwortet wurden, sind Anfragen in Wien durchgehend verneint oder unbeantwortet geblieben, was die Kommunikation mit dem Flughafen Wien erheblich erschwerte und lediglich die Verwendung von vorhandenem, öffentlichem Informationsmaterial möglich und nutzbar machte.

2. (Raum-)Planungstheorie

Um eben jene Forschungsfragen beantworten und eine adäquate Analyse durchführen zu können, muss zunächst geklärt werden, wie Planungsprozesse in der Raumplanung theoretisch ablaufen. Hieraus wird eine Analysegrundlage entwickelt, mit der die in der Realität praktizierten (Raum-)Planungsvorgänge der beiden Referenzprojekte in München und Wien abgebildet, untersucht und bewertet werden können. Weiterhin wird aus der Planungstheorie abgeleitet, wie idealerweise die titelgebenden Handlungsansätze dieser Diplomarbeit funktionieren und welche Funktion sie erfüllen. Auch muss geklärt werden, an welchen Abschnitten der Planung die Planungsansätze strategisch implementiert werden können und wie diese Handlungsansätze am Besten in einen Planungsprozess eingebracht werden können, um eine planerische Veränderung in den Vorhaben zu bewirken. Ziel dieser Untersuchung ist es aufzuschlüsseln, an welchen „Stellschrauben“ in Planungsprozessen gedreht werden kann, um zu einer erfolgreichen Planzielerfüllung beizutragen und gleichzeitig die Planungskultur in Deutschland und Österreich zu verbessern.

Erschwert wird diese Herleitung dadurch, dass der Begriff und die Praktik der Planung hochgradig umfassend, diffizil und individuell ist, welche in ihrer Praxisform der (Raum-)Planung noch an Komplexität dazu gewinnt. Um dennoch einen Überblick über dieses System zu erhalten, wird die Planung in ihre für diese Arbeit relevanten Teilkomponenten aufgegliedert und näher beschrieben, die Helmholz (2013: 6-8) speziell im Kontext der Raumplanung von den drei Teilaspekten des rechtlichen Planungssystems, der Planungspraxis und der Planungskultur abhängig macht (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Planungseinflüsse



Quelle: Eigene Bearbeitung

Diese Komplexität der Planung macht es schwierig, innerhalb eines Planungsverfahrens einzelne Komponenten herauszulösen, die wiederum bei allen Planungsvorhaben von Gültigkeit wären. Dies bedingt auch die Raumplanung als Querschnittsmaterie, die viele unterschiedliche Facetten von der Sozialraumanalyse bis hin zum Hochwasserschutzkonzept abdecken kann (vgl. Weiland & Wohlleber-Feller 2007: 34). Aus diesem Grund müssen zuerst die Raumplanungssysteme der Länder Deutschland und Österreich vorgestellt werden, da diese die Grundlage für jeden Planungsprozess darstellen.

Noch problematischer wird es, diese Ansätze in ihrer geopolitischen Allgemeingültigkeit zu validieren, weil für die Diplomarbeit zwei Projekte in unterschiedlichen Ländern analysiert werden müssen. Aus diesem Grund wird geklärt, wie sich die Planungskultur der Länder Deutschland und Österreich unterscheidet, um zum einen klären zu können, welches Verständnis die beiden Länder

von „Planung“ besitzen, aber auch wie Handlungs- und Problemlösungsansätze formuliert werden können, so dass beide Aussagen zu eventuell unterschiedlichen, geopolitischen Planungskulturen Gültigkeit aufweisen. Diese Einbettung erfolgt anschließend in die Planungspraxis der jeweiligen Länder, um zu verstehen, wie die (Raum-)Planung in der Realität umgesetzt und angewandt wird. Auch ist generell zu beachten, dass der Raumplanung, gerade wie es die beiden Ausbauprojekte München und Wien zeigen, zumeist auch hohe politische und wirtschaftliche Bedeutung beikommt, wodurch raumplanerische Formulierungen und Änderungen enorme Tragweite besitzen.

2.1 Übergeordnete Planung

Um diesen Vergleich ermöglichen zu können, werden zuerst die beiden Raumplanungssysteme in Deutschland und Österreich kurz aufbereitet, um etwaige Unterschiede in der Analyse berücksichtigen zu können. Bevor jedoch ein länderspezifischer Vergleich erfolgt, wird noch ein kurzer Blick auf den übergeordneten Rahmen der EU gelegt und überprüft, wie das Thema Flughafen und Ausbauten sowie Partizipation im Kontext der europäischen Raumordnung gehandhabt wird.

2.1.1 Der europäische Rechtsrahmen

Der europäischen Union (kurz: EU) kommen zahlreiche sektoralpolitische Aufgaben zu, während nationale Kompetenzen abgegeben wurden. Des Weiteren gibt die EU die Rahmenbedingungen für die raumbezogenen Politiken auf nationaler und regionaler Ebene der EU-Mitgliedstaaten vor (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 26f). Sowohl Deutschland als auch Österreich berücksichtigen diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit in ihrem Raumordnungsgesetz (DE: ROG § 17) beziehungsweise dem Bundesverfassungsgesetz (AT: B-VG Art. 15a). Konkrete rechtliche Gesetzgebungskompetenz in den beiden Ländern besitzt die EU damit nicht, trotzdem verpflichten sich die Länder per gesetzlicher Verankerung, die Vorgaben der EU zu berücksichtigen (vgl. Helmholz 2013: 9).

Als wichtigstes Instrument der EU wird das europäische Raumentwicklungskonzept (kurz: EUREK) bezeichnet, das einen politischen und fachlichen Rahmen der EU-Raumplanung darstellt und im Jahre 1999 von der EU veröffentlicht wurde. Das EUREK besitzt keinen verbindlichen Gesetzescharakter, sondern dient dabei vielmehr als Orientierungshilfe (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 26-29).

Die gemeinschaftlich formulierten Leitvorstellungen des EUREKs berufen sich auf das Prinzip der Kooperation, Konsensstreben und Konsultation, wobei explizit auf die Ebene zwischen Exekutivorganen und Politik hingewiesen wird (EU EUREK 1999: 38). Im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung wird dies allerdings nicht präzisiert, die Formulierungen der EU sind bezüglich partizipativer Handlungsansätze daher durch ihren empfehlenden Charakter eher nebensächlich, auch wenn dies positiv im Zuge der partizipativen Planungskultur angemerkt wird, weil durch die EU Wert auf eine konsensorientierte Planung gelegt wird. Erst durch die nationale Einführung und Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung (kurz: UVP) und Strategischen Umweltprüfung (kurz: SUP) kam der EU im Sinne der Bürgerbeteiligung direkte Bedeutung bei,

deren Aspekte aber erst zu einem späteren Zeitpunkt der Arbeit näher beleuchtet werden (vgl. Kapitel 5.2).

Generell weist das EUREK auch auf die wirtschaftliche Bedeutung von Flughäfen für ihre Umlandregion hin (vgl. EU EUREK 1999: 23). Im Kontext dieser Diplomarbeit sind diese Formulierungen allerdings zu vernachlässigen, da das EUREK lediglich den Ausbau und die Unterstützung von Regionalflughäfen zur Belebung von disparitären Regionen vorsieht, die zum Beispiel durch Beihilfen bei Ausbauprojekten zur Attraktivierung der Region gefördert werden können (vgl. Knippenberger 2012: 87f). Da aber weder der Flughafen München Franz-Josef-Strauß noch der Flughafen Wien-Schwechat als internationale Flughäfen (sowie deren Umlandregion) der Kategorisierung „Regionalflughafen“ entsprechen, nimmt die EU für die Vorhaben dieser Referenzprojekte keine nennenswerte Rolle ein.

Erwähnt werden muss, dass durch die EU im Jahre 2008 eine Liberalisierung der Luftverkehrspolitik erfolgte (z.B.: *Open-Skies-Abkommen*), deren Hauptwirkung betrafen allerdings nur die Fluggesellschaften, nicht die Flughafenbetreiber. Auch andere Mittel der Regionalpolitik wie beispielsweise die Kohäsionsfonds oder die „Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020“ belassen Themen wie Genehmigung und Planung von Flughäfen in baulicher Sicht außen vor, womit dieses Thema gänzlich Sache der jeweiligen Nationalregierungen bleibt (ebd.).

2.1.2 ICAO und ECAC

Nachdem die EU für die Flughafenbauplanung keine nennenswerte Rolle einnimmt, wird zuvor noch ein Blick auf die wichtigsten, übergeordneten Institutionen der zivilen Luftfahrt geworfen, da diese Einrichtungen (neben der EU) die einzigen Organe sind, die für beide Projekte in München und Wien übergeordnete, gemeinsame Gesetzesverbindlichkeiten ausweisen können. Wichtigste Institution ist in diesem Kontext die Internationale Civil Aviation Organisation (kurz: ICAO), deren Hauptaufgabe die internationale Regulierung des Flugverkehrs darstellt. Die ICAO agiert dabei als UNO-Organisation und besitzt quasi-legislative Gewalt, die in sogenannten Annexen¹ festgehalten wird. Durch die ICAO findet eine internationale Vereinheitlichung des Luftfahrtrechtes statt, wobei die Annexen in den nationalen Gesetzestexten zum Thema Luftfahrt von den jeweiligen Ländern übernommen werden (vgl. Knippenberger 2012: 87). Damit kommt den Formulierungen der ICAO im Gegensatz zu den Formulierungen der EU eine rechtswirksame Bindung bei. Folgende Annexen sind für die Flughafenplanung von besonderer Bedeutung (ebd.: 87f):

- Annexe Nr. 14: Aerodromes – Flugplätze (Anlage und Betrieb)
- Annexe Nr. 16: Environmental Protection – Umweltschutz (Fluglärm und Emissionen)
- Annexe Nr. 17: Security – Luftsicherheit

Sowohl Deutschland (vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur – kurz: BMVI) als auch Österreich (vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie - kurz: bmvit) sind durch ständige Delegationen in der ICAO vertreten (vgl. bmvit

¹ Anm. d. Autors: Englisch, Übersetzung: Anhang

2016; bmvit 2016). Damit sind sowohl der deutsche Flughafen München als auch der österreichische Flughafen Wien an die Formulierungen der ICAO gebunden. Zu erkennen an der Eingliederung in das System der ICAO sind die Flughäfen außerdem an ihrem ICAO-Flughafen-Kennungscode, bestehenden aus drei Großbuchstaben, im Falle von München mit der Bezeichnung „MUC“ und Wien durch das englischsprachige Vienna bzw. „VIE“. Jeder Flughafen, der diese Buchstabenkombination trägt, ist als Teil des ICAO-Netzwerks identifizierbar. Die ICAO kann zudem durch regionale Institutionen wie das europäische ECAC (kurz: European Civil Aviation Conference) ergänzt werden, wobei die Gesetzeskompetenzen nach wie vor bei ICAO liegen (vgl. Knippenberger 2012: 87f).

Für die Planungsverfahren selbst nimmt die ICAO aber nur eine indirekte Rolle ein. So formuliert die ICAO keine Planungsabläufe, sondern lediglich Planinhalte. Hierzu gehören vor allem die technischen Aspekte des Flughafenbetriebs und dessen Planung. Diese umfassen zum Beispiel Kurvenradien für Abrollwege, An- und Abflugverfahren oder Dimensionen von Parkpositionen für Flugzeuge und sind rein technischer Natur. Für den Ablauf des Planungsverfahrens sind somit nicht das ICAO, sondern nach wie vor die jeweiligen Bundesländer zuständig. Hervorzuheben ist, dass die Bestimmungen der ICAO aber sehr wohl gegenüber den Bürgern von direkter Bedeutung sind, da die ICAO zum Beispiel die Verantwortlichkeit für Lärmschutzgrenzwerte, Bestimmungen des technischen Schallschutzes für die Anrainer und Inhalte zum Umweltschutz formuliert (vgl. bmub 2007).

Zwischenfazit zur übergeordneten Rahmenkompetenz: Wie die beiden vorangegangenen Themenpunkte aufzeigen, sind die einzigen beiden übergeordneten Institutionen, die sowohl für Deutschland als auch Österreich eine gemeinsame Handlungsbasis bilden könnten, für den jeweiligen Ablauf der Planung bzw. das Planungsverfahren nicht verantwortlich. Vielmehr deutet dieser Umstand darauf hin, dass trotz dem Vorhandensein eines eigentlich identischen Planinhaltes (durch die Vorgaben der ICAO), im Planungsprozess landesspezifische Unterschiede existieren, die den unterschiedlichen Verlauf der beiden Planungsvorhaben in München und Wien bewirkt haben müssen. Dies deckt sich mit der Aussage von Knippenberger (2012: 88), dass die (Raum-)Planung von Flughäfen im Aufgabenbereich der jeweiligen Nationen liegen und somit dort näher beleuchtet werden müssen, um eventuelle Unterschiede analysieren zu können.

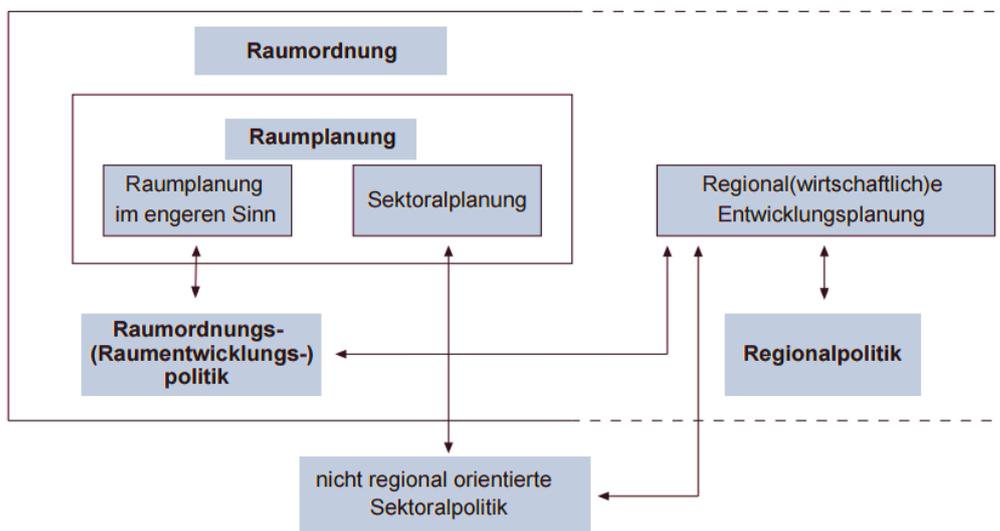
2.2 Vergleich der Raumplanungssysteme DE und AT

Um diesen Vergleich ermöglichen zu können, werden zuerst die beiden Raumplanungssysteme in Deutschland und Österreich kurz aufbereitet, um etwaige Unterschiede in der Analyse berücksichtigen zu können und den Handlungsrahmen für die beiden Verfahren abgrenzen zu können. Da die Aufbereitung dieses Rahmens allerdings angesichts der umfangreichen Materie der Raumplanungssysteme in Deutschland und Österreich im Zuge der Diplomarbeit nicht bis ins letzte Detail möglich ist, wird dieser Vergleich eher einem Überblickcharakter gleichkommen, wobei die wichtigsten Erkenntnisse kurz zusammengefasst und festgehalten werden. Bevor dieser Vergleich allerdings durchgeführt wird, müssen zuerst die Begrifflichkeiten zum Thema Raumplanung und Raumordnung kurz umrissen werden, da diese für den Vergleich zwischen den Systemen zum raumwirksamen Handeln in Deutschland und Österreich von Bedeutung sind.

2.2.1 Begriffsbestimmung Raumplanung und Raumordnung

Die Begriffe der Raumplanung und Raumordnung werden inflationär und ungenau verwendet, da für die beiden Begriffe und den Zweck der Verwendung auch kein einheitlicher Konsens besteht. Dies trifft sowohl auf die Planungswissenschaft als auch die Planungsadministration zu (vgl. Turowski 2005: 893). Wie unpräzise diese beiden Begriffe verwendet werden, zeigt ein Blick in das österreichische Planungssystem. In Österreich findet je nach Bundesland eine unterschiedliche Verwendung der Begriffe auf Gesetzesebene statt. So bezeichnet das österreichische Bundesland Vorarlberg seinen bindenden Gesetzestext für die Raumplanung als „Raumplanungsgesetz“, während die restlichen österreichischen Bundesländer „Raumordnungsgesetze“ formulieren (vgl. Sitte & Wohlschlägel 2001: 381f). Dies ist besonders deswegen kritisch zu sehen, weil für beide Begriffe eigentlich ein Bedeutungsunterschied vorhanden ist.

Abbildung 5: Begriffsdefinition



(Quelle: Sitte & Wohlschlägel 2001: 383)

Wie Abbildung 5 verdeutlicht, beschreibt der Begriff der „Raumordnung“ die Gesamtheit aller Maßnahmen, die zur angestrebten, räumlichen Ordnung eines Territoriums beitragen, mit deren Hilfe die Ansprüche einer Gesellschaft an den Raum befriedigt werden sollen. Langhagen-Rohrbach (2010: 20) fügt außerdem an, dass der Begriff der Raumordnung auch den Prozess bedeuten kann, mit dem diese Ordnung erreicht werden sollte. Im deutschen Sprachgebrauch wird hierunter auch die überörtliche, nationalstaatliche Planung in Deutschland verstanden, die allerdings eher unter dem Begriff der „Bundesraumordnung“ bekannt ist (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 20).

„Raumplanung“ hingegen beschreibt einen Maßnahmenteil der Raumordnung, welcher der planerischen Vorbereitung der eigentlichen Umsetzungsmaßnahmen dient. Grober Hauptzweck der Raumplanung ist, den Raum bezüglich der gesellschaftlichen Ansprüche zu ordnen, wobei das Thema Planung einen wichtigen Teil davon einnimmt. Planung wiederum wird dabei definiert als „systemisches Vorgehen zur Entwicklung von Handlungszielen und –abfolgen über einen längeren Zeitraum hinweg“ (Langhagen-Rohrbach 2010: 20, nach Fürst 2001: 11). Die Raumplanung zeichnet sich daher auch durch einen Zukunftsbezug, Zielorientierung und eine Konsensorientierung für die

Gesellschaft aus (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 20). Zu beachten ist, dass die Raumplanung ebenfalls in die Raumplanung im engeren und weiteren Sinn unterteilt werden kann. Während die Raumplanung im engeren Sinn die Planung der Nutzungsstruktur eines Territoriums umfasst, gehören zur Raumplanung im weiteren Sinn auch die sogenannten Fachplanungen (vgl. Sitte & Wohlschlägel 2001: 382).

Aus diesen Formulierungen heraus darf aber festgehalten werden, dass eine sinngemäße und inhaltliche Gleichbedeutung der Begriffe in Deutschland und Österreich existiert, auch wenn deren Nutzung teilweise unterschiedliche Anwendung findet. Wie diese Begriffe allerdings in dem jeweiligen Raumplanungssystem verwendet werden, muss in einer Gegenüberstellung der beiden Systeme erläutert werden.

2.2.2 Die Raumplanungssysteme DE und AT

In der nachfolgenden Tabelle 2 findet sich eine Übersicht der Raumplanungssysteme in Deutschland und Österreich, heruntergebrochen auf die jeweiligen Staatsaufbauebenen Bund, Länder und Gemeinden. Diese werden in Bezug zu ihrer jeweiligen Planungsebene und den rechtlichen Gesetzesgrundlagen eingegliedert, um sie mit ihren jeweiligen Planungsinstrumenten in Beziehung zu setzen. Zusätzlich wird erläutert, welche materiellen Inhalte auf der jeweiligen formellen Planungsebene vermittelt werden sollen.

Das in Deutschland vorherrschende Raumplanungssystem wird als vertikales Mehrebenensystem bezeichnet, während in Österreich das sogenannte Sektorensystem die Raumplanung bestimmt (vgl. Helmholz 2013: 12, 33f). Wie die Aufschlüsselung eindeutig zeigt, besitzen beide Länder, Deutschland und Österreich, einen föderalen Staatsaufbau, der sich bei näherer Betrachtung in diesen Ländern allerdings sehr unterschiedlich darstellt. Diese Unterschiede setzen bereits auf der Bundesebene an, weshalb auf diese Betrachtungsebene in der theoretischen Aufbereitung zuerst eingegangen wird. Anschließend werden hierarchisch die untergeordneten Ebenen näher beleuchtet, um sich dem Punkt anzunähern, auf dem letzten Endes die tatsächliche Planung der Flughafenausbauprojekte praktiziert wird.

Tabelle 2: Die Raumplanungssysteme DE und AT

Deutschland (DE)					Österreich (AT)			
Materielle Inhalte	Planungsinstrumente	Rechtliche Grundlagen	Planungsebene	Staatsaufbau	Planungsebene	Rechtliche Grundlagen	Planungsinstrumente	Materielle Inhalte
Grundsätze der Raumordnung	-	Raumordnungsgesetz (ROG)	Raumordnung	Bund	Sektoralplanung	Bundesverfassungsgesetz (B-VG)	-	Raumwirksame Maßnahmen von Fachgebieten außerhalb der Raumplanung
Leitbilder der räumlichen Entwicklung	Raumordnungsplan (Räumliche und sachliche Teilpläne)	Zusammenfassende, übergeordnete Pläne	Raumordnung in den Ländern (Landesplanung)	Länder	Raumordnung/ Raum- bzw. Landesplanung	Regionalplanung (Landes-)Raumordnung- bzw. Raumplanungsgesetz (RO/RPG)	Teilregionale oder regionale Landesentwicklungsprogramme und Raumordnungskonzepte	Grundsätze und Ziele der Raumordnung sowie der Raum- bzw. Landesplanung
Ziele der Raumordnung	Regionalplan (Regionaler Flächennutzungsplan)		Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetz		Regionalplanung		Überörtliche und örtliche Planung	
Darstellung der Art der Bodennutzung	Flächennutzungsplan (FNP)	Bauleitpläne	Baugesetzbuch (BauGB)	Gemeinden	Örtliche Raumplanung	RO/RPG Bauordnung	Örtliches Entwicklungskonzept (ÖEK)/ Raumordnungsprogramm	Ziele der Gemeindeentwicklung
Feststellungen für die städtebauliche Ordnung	Bebauungsplan (BP)						Bauleitplanung	Flächenwidmungsplan (FWP)
							Bebauungsplan (BP)	Parzellenscharfe Darstellung der baulichen Ordnung
Mehrebenensystem					Sektorensystem			

Quelle: Eigene Darstellung (geringfügig verändert und zusammengeführt nach Helmholz 2013: 13, 34)

2.3 Raumordnung in Deutschland und Österreich

Wichtigster Unterschied zwischen der Raumplanung in Deutschland und Österreich ist das Vorhandensein eines übergeordneten Raumplanungsgesetzes (kurz: ROG) im deutschen Planungssystem, das für die untergeordneten Ebenen der Länder und Gemeinden bindend ist. Das räumliche Planungssystem beruht damit auf einer länderübergreifenden, gemeinsamen Rechtsgrundlagenbasis, wobei der Bund einen Koordinierungsauftrag zwischen Bund und Ländern wahrnimmt (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 41). Im Gegensatz dazu fehlt ein gemeinsames Raumordnungsgesetz in Österreich, was dazu führt, dass jedes einzelne Bundesland in Österreich ein für sich eigenständiges Raumordnungsgesetz besitzt (vgl. Schindegger 1999: 74). Diese Überordnung durch den Bund erfuhr allerdings in den letzten Jahren in Deutschland einen Wandel, weshalb die jüngere Historie des deutschen Raumplanungssystems näher angeführt werden muss.

2.3.1 Jüngere Historie des deutschen Raumplanungssystems

In Deutschland erfolgte im Jahre 1970 mit der Konsolidierung der Raumplanung, was nach der Verankerung der Raumordnung in das deutsche Grundgesetz (ursprünglich Art. 75 GG) der wichtigste Schritt seit der Weimarer Republik für das deutsche Raumplanungssystem war. Erst im Jahre 1990 wurde das Thema Nachhaltigkeit als oberstes Ziel der Raumplanung deklariert, durch deren Einbettung zahlreiche neue Planungsinstrumente ihren Weg in das Raumordnungssystem Deutschlands fanden, zu denen zum Beispiel Raumordnungsverfahren (kurz: ROV) oder Umweltverträglichkeitsprüfungen (kurz: UVP) zählten (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 13f). Als ebenso wichtig gilt die 2006 initiierte Föderalismusreform, die eine Aufhebung der Rahmengesetzgebungskompetenz für den Bund bedeutete und damit die Zuständigkeit des Bundes in Deutschland abschwächte, um mehr Kompetenzen auf die Länder übertragen zu können. Dadurch wurden die Länder zu den (neuen) zentralen Akteuren der Raumplanung, wobei die Wirkung des ROG aber durch die neue Reform nicht gänzlich aufgehoben wurde. So enthält das 2008 novellierte ROG (GeROG²) generelle Grundsätze der Raumordnung, welche für alle Ebenen sowie Planungsbehörden nach wie vor rechtliche Gültigkeit besitzt. Diese duale Verteilung aus Zuständigkeit der Länder sowie dem Existieren eines Bundesraumordnungsgesetzes fällt unter die Kategorie einer „konkurrierenden Gesetzgebung“, wodurch die Länder ein Abweichungsrecht vom ROG zugesprochen bekommen haben (vgl. Helmholz 2013: 11f). Die Bundeszentrale für politische Bildung (kurz: bpb) formuliert die konkurrierende Gesetzgebung wie folgt:

„In Deutschland liegt die Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 72 Abs. 1 GG bei den Ländern, »solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht«. Besteht dagegen ein »Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung« (Art. 72 Abs. 2 GG), liegt die Gesetzgebungsbefugnis beim Bund. [...]“ (Quelle: bpb 2016a)

² Im Rahmen dieser Arbeit wird sich immer auf novellierte ROG (GeROG) bezogen.

Der Rahmen des ROG gilt daher eigentlich auch für die jeweiligen Landesgesetze. Da diese Landesgesetze aber seit der Föderalismusreform von 2006 Teil der konkurrierenden Gesetzgebung sind, besteht die Möglichkeit, dass die Bundesländer von den Vorgaben des ROG abweichen und eigene Schwerpunkte setzen dürfen (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 32).

Das ROG selbst legt die Grundsätze der Raumplanung fest und konkretisiert hierbei zudem die Art und Weise der Umsetzung für die darunterliegenden Ebenen. Das ROG besitzt damit eine Ordnungsaufgabe (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 31f). Auf der anderen Seite beinhaltet das ROG keinerlei inhaltliche Planungsvorgaben (vgl. Helmholz 2013: 15). Das Thema Ausbau und Planung von Flughäfen wird im ROG nicht direkt erläutert. Das ROG beschreibt aber bereits Vorgaben zum sogenannten Raumordnungsverfahren (ROV, in: § 15 ROG). Da die Ausbautvorhaben von Flughäfen in eben jenen Raumordnungsverfahren umgesetzt werden, ist dies der erste maßgebende Anhaltspunkt für die Implementierung von Handlungsansätzen bei Planungsprozessen. Das ROG sieht aber nur ein freiwilliges Mindestmaß an Beteiligung in Form einer „kann“-Formulierung zur Beteiligung der Bürger vor. (Art. § 15 Abs. 3 ROG). Eine verpflichtende Beteiligung der Bürger oder die Art und Umfang einer Partizipation sind im ROG nicht verankert. Weiterhin gibt das ROG die Zuständigkeiten für Raumordnungsverfahren an die Länder ab, welche das ROV durch eigene gesetzliche Vorschriften ergänzen können (§ 15 Abs. 1 ROG). Im Kontext der Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung ist dies aber als erster wichtiger Orientierungspunkt für potentielle Veränderungsansätze festzuhalten und wird zu einem späteren Zeitpunkt der Diplomarbeit in der Verfahrensanalyse wieder aufgegriffen.

Das Thema Luftfahrt beziehungsweise das Luftfahrtrecht liegt in Deutschland in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und ist im Grundgesetz verankert (Art. 73 Abs. 6 GG). Die verantwortliche Fachmaterie wird durch das Luftverkehrsgesetz (kurz: LuftVG) reguliert, das explizit auf die Anlegung und den Betrieb von Flugplätzen mit Verfahrens- und Genehmigungsvorschriften (Art. 6 Abs. 1-2 Luft VG) eingeht und eine raumordnungsmäßige Verträglichkeitsprüfung vorschreibt, die im Laufe der Arbeit noch näher erläutert wird (vgl. Kap 5.3.1). Zugehörige Plandarstellungsinhalte werden in der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) bestimmt. Die Gesetzgebung erfolgt unter Aufsicht des für die Luftfahrt direkt zuständigen Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (kurz: bmvi). Nach Art. 87d Abs. 1 GG hat der deutsche Bund allerdings von seinem Recht gebraucht gemacht, die Verwaltung in den Aufgabenbereich der Länder zu verlegen. Die luftverkehrsrechtliche Planungs- und Genehmigungskompetenz liegt damit bei den jeweiligen Bundesländern in Deutschland (§ 31 Abs. 2 LuftVG) (vgl. Bickenbach et al. 2005: 47).

Trotz übergeordneten Gesetzeskompetenzen durch das ROG und LuftVG in Deutschland liegen damit die Planungskompetenzen für das Thema Luftfahrt bei den Ländern, die im Anpassungs- und Gegenstromprinzip ihre Planungen an den Raumordnungsrahmen der nächst höheren Instanz anpassen müssen. Diese Weiterverteilung der Kompetenzen ähnelt damit dem System in Österreich, unterscheidet sich aber hinlänglich eines übergeordneten Raumordnungsgesetzes in Deutschland, welches in Österreich nicht existent ist.

2.3.2 Jüngere Historie des österreichischen Raumplanungssystems

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern ist im österreichischen Raumplanungssystem allgegenwärtig. Diese Weitergabe von Aufgabenbereichen geht zurück auf die Zeit kurz nach dem zweiten Weltkrieg, als unklar war, wie die Kompetenzverteilung der Raumordnung zwischen Bund und Ländern zu regeln sei. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes war die Raumordnung allerdings als Länderaufgabe zu verstehen, aus deren Verfassungsbestimmung im Jahre 1956 das Bundesland Salzburg das erste, eigene Raumordnungsgesetz veröffentlichte (vgl. Helmholz 2013: 31). Diese parallele Entwicklung führte über die Jahre bis heute zu neun verschiedenen Raumordnungsgesetzen in den Bundesländern von Österreich, die sich alle mehr oder weniger voneinander unterscheiden und teils unterschiedliche Inhalte in den Vordergrund stellen (vgl. Schindegger 1999: 74). Dieses Durcheinander führte im Jahre 1971 zur Schaffung der Österreichischen Raumordnungskonferenz (kurz: ÖROK) unter Leitung des damaligen Bundeskanzlers. Ziel der Konferenz war die Koordinierung und Erarbeitung eines österreichweit einheitlichen Raumordnungskonzeptes, aus dem das „Österreichische Raumentwicklungskonzept“ (kurz: ÖREK) im Jahr 1991 hervorging. Das Konzept besitzt allerdings keinen verbindlichen Rechtscharakter und stellt damit lediglich ein informelles Koordinierungs-Instrumentarium dar (vgl. Helmholz 2013: 31f).

Das ÖREK in der aktuellen Fassung aus dem Jahr 2011 formuliert für das Thema Flughafen keine Inhalte, fordert aber im Handlungsprogramm nach dem Säulenprinzip in Säule 4 für die österreichische Raumentwicklung die Nutzung von „kooperativen & effizienten Handlungsstrukturen“ und legt auf eine partizipative Planung und eine kooperative Raumentwicklung Wert (Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) 2011: 21, 78-91).

Raumplanung in Österreich unterliegt entsprechend der Verfassung eigentlich dem Aufgabenbereich der Regierung. Entsprechend der Generalklausel im Bundesverfassungsgesetz (kurz: B-VG) nach Artikel 15a hat der Bund allerdings von seinem Recht Gebrauch gemacht, diese Aufgabe in den Hoheitsbereich der einzelnen Länder zu übertragen. Somit liegt die Raumplanungsgesetzeshoheit in Österreich bei den einzelnen Bundesländern bzw. den Gebietskörperschaften. Kompetenzen besitzt der Bund in Österreich nur noch für jene Raumwirksamkeiten, die dem Bund explizit nur nach B-VG zugesprochen werden (vgl. Helmholz 2013: 34f). Hierunter fallen zahlreiche Themen, die im eigentlichen Sinne auch von raumplanerischer Bedeutung sind, darunter zum Beispiel Themen wie das Wasserrecht, Forstwesen und das übergeordnete Verkehrswesen. Dies ist im Kontext dieser Diplomarbeit von Bedeutung, weil das B-VG dem Bund nach Art. 10 Z.9 bezüglich des Themas Luftfahrt die Handlungs- und Gesetzeskompetenz erteilt (B-VG Art 10 Z.9):

„Art. 10. (1) Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

(Z.9): Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und der Luftfahrt sowie der Schifffahrt, soweit diese nicht unter Art. 11 fällt; Kraftfahrwesen; Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge außer der Straßenpolizei; Strom- und Schifffahrtspolizei, soweit sie nicht unter Art. 11 fällt; Post- und Fernmeldewesen; Umweltverträglichkeitsprüfung für Bundesstraßen und Eisenbahn-Hochleistungsstrecken, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist;

Das Thema Luftfahrt, das für diese Arbeit bezüglich des Flughafens Wien-Schwechat imminente Bedeutung besitzt, fällt damit in den Kompetenzbereich des Bundes, womit sowohl Gesetzgebung als auch Vollzug dieses Aufgabenbereiches der Bundesregierung Österreichs obliegt. Im Sinne der Raumplanung stellt dies eine Abweichung von der traditionellen Raumplanung dar, die im Aufgabenbereich der Länder und Gemeinden stattfindet (vgl. Kap. 2.2.2). Wie der darauffolgende Gesetzestext allerdings auch verdeutlicht, könnte der Bund davon Gebrauch machen, Vollziehungskompetenzen an die Länder abzugeben, wenn sie in Art. 11 B-VG näher präzisiert werden. Der Bund macht für das Thema Luftfahrt allerdings keine Ausnahmebestimmung und behält sich hier die Kompetenzen für Gesetzgebung und Vollzug vor.

Die angeführten Themen werden in den jeweiligen Fachgesetzen ausformuliert, wobei das Thema Luftfahrt im eigenen, österreichischen Luftfahrtgesetz (kurz: LFG) bestimmt ist, in dem das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (kurz: bmvit) als oberste Fach- und Aufsichtsbehörde diese Kompetenzen in Österreich wahrnimmt. Der bundesweit gültige Gesetzestext des LFG (Art. § 145b Abs. 1) präzisiert die Angelegenheiten um Vorhaben und Planungen bei Flughäfen. So verweist der Gesetzestext auf eine Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (kurz: UVP) nach dem UVP-G 2000 Gesetz, wenn die nach dem in der Anlage des UVP-Gesetzes beschriebenen Voraussetzungen zur Durchführung einer UVP gegeben sind.

Rückgreifend auf Paragraph 11 B-VG fällt der Vollzug von Umweltverträglichkeitsprüfungen aber sehr wohl in den Aufgabenbereich der Länder in Österreich (§ 11 Art. 1 Z. 7 B-VG). Dies berührt die Sachlage dahingehend, dass das Projekt „3. Piste Wien“ als Fluginfrastrukturverweiterung in Österreich mit einer geplanten Pistenlänge über 2.100 Meter nach Anlage Z. 14 (b) UVP-pflichtig ist (Anhang 1, Spalte 1 UVP-G 2000). Damit ist die Aufgabe der Durchführung der Umweltverträglichkeit im Aufgabenbereich der Länder beziehungsweise des zuständigen Landes Niederösterreich angesiedelt, auch wenn die Gesetzeskompetenz zum Thema Luftfahrt beim Bund verbleibt. Das Land Niederösterreich wird daher zum zentralen Akteur für das Planungsvorhaben am Flughafen Wien-Schwechat.

Hier wird deutlich, weshalb das Raumordnungssystem in Österreich als Sektorensystem bezeichnet werden kann, dass durch eine starke sektorale Aufgabenverteilung geprägt ist. Die deutsche Raumordnung fokussiert sich hingegen stark auf ein logisches, hierarchisch aufbauendes Ebenensystem (vgl. Helmholz 2013: 33).

Zwischenfazit zur luftverkehrsrechtlichen Raumordnung: Im Kontext dieser Diplomarbeit, die sich im Kern um einen Ausbau bzw. die Planung von Flughäfen dreht, zeigt sich, dass eine gesetzliche Zuordnung der Ausbauvorhaben in Deutschland als auch Österreich bereits auf Bundesebene möglich ist, da hier Gesetzgebungskompetenzen existieren. Damit wird sowohl in Deutschland als auch in Österreich der Bund (und somit auch die Politik) zu einem wichtigen Akteur der Ausbauvorhaben, da durch den Bund der formelle Rechtsrahmen für das übergeordnete Thema Luftverkehr gegeben wird.

Festgehalten wird aber auch, dass sowohl in Deutschland als auch in Österreich die Bundesländer die Hauptrolle im Planungssystem für die Flughafenausbauvorhaben einnehmen, das in Deutschland zusätzlich durch einen übergeordneten Rechtsrahmen in Form des ROG näher bestimmt und definiert wird. Da dieses Gesetz in Deutschland aber Verbindlichkeit für alle Ebenen darunter hat, müssten eventuelle Handlungs- und Problemlösungsansätze zusätzlich bereits hier ansetzen. Dieser Punkt wird für die Formulierung der Empfehlungen am Ende dieser Diplomarbeit zu berücksichtigen sein.

2.3.3 Die Landesplanung in Deutschland und Österreich

Im deutschen Planungsraum werden die im ROG formulierten Grundsätze in die jeweiligen Landesgesetze, Entwicklungspläne- bzw. Programme transformiert und anschließend von den Ländern umgesetzt (vgl. Helmholz 2013: 17). In Deutschland übernimmt die Landesplanung für den Laborraum des Flughafen Münchens entsprechend das Bundesland Bayern beziehungsweise das „Bayerische Staatsministerium der Finanzen, Landesentwicklung und Heimat“ (kurz: stmf). Das zugehörige Landesplanungsgesetz wird in das „Bayerische Landesplanungsgesetz“ (kurz: BayLplG) rechtlich umgesetzt, das zahlreiche Abweichungen vom ROG nach Möglichkeit der Föderalismusreform in Anspruch nimmt. Zu den wichtigen Abweichungen vom ROG zählen:

- Vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung bei ROV durch Auslegung der Unterlagen in den betroffenen Gemeinden und Veröffentlichung der Unterlagen im Internet (Art 25. Abs. 5 Z. 2-3 BayLplG)
- Angemessener Auslegungszeitraum der Unterlagen, höchstens aber 4 Wochen (Art 25. Abs. 5 Z.4 BayLplG)
- Recht auf Stellungnahme zu den ausgelegten Unterlagen durch die Öffentlichkeit (Art. 25 Abs. 6 BayLplG)
- Verzicht auf eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP; § 16 Abs. 1 UVPG) im ROV (Art. 24 Abs. Z. 3 BayLplG)

Zwar werden durch die bayerische Landesregierung ergänzende, verpflichtende Maßnahmen zur Einbindung der Öffentlichkeit bei Raumordnungsverfahren durch eine Auslegung der eingereichten Unterlagen juristisch vorgeschrieben, auf der anderen Seite wird im ROV aber auf eine förmliche UVP verzichtet. Die einzureichenden Unterlagen müssen lediglich eine Umweltverträglichkeitsstudie enthalten (Art. 24 Abs. 2 Z. 2 BayLplG). Gründe für die Nichtdurchführung einer förmlichen UVP liegen laut der bayerischen Regierung in der gewonnenen Zeitersparnis für Raumordnungsverfahren (vgl. Christlich-Soziale Union (CSU) o.J.: 27). Die zuständige, prüfende Behörde für die dritte Startbahn in München ist das „Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr“ (kurz: stmi).

Rechtlich und räumlich greifbar wird das Thema Luftverkehr und die dritte Startbahn in München durch das Raumordnungsinstrument des „Landesentwicklungsplan Bayern“ (kurz: LEP) aus dem Jahr 2013, die den Ausbau des Flughafens zu einem Drehkreuz mit einer dritten Startbahn zu einem Drehkreuz vorsieht, deren Fläche als „Vorranggebiet Flughafenentwicklung“ reserviert ist (Punkt 4.5.1 G-Z-Z) (Bayerisches Staatsministerium für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat (StmFLH) 2013: 49).

Hervorzuheben ist, dass die Pläne auf Landesebene für die Bürger keine unmittelbare gesetzliche Wirkung entfalten und daher nur als Handlungsrahmen für öffentliche Institutionen und Träger öffentlicher Belange (kurz: TöB) rechtswirksam sind (vgl. Helmholz 2013: 18). Rechtliche Bindewirkung bekommt für die Bürger wie in Österreich erst der Bebauungsplan auf Ebene der Gemeinden (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 42). Die Landesplanung steht dabei nicht für sich alleine, sondern findet im Austausch mit anderen Stellen (z.B. Regionalplanung) und den sogenannten Fachplanungen statt (vgl. Spitzer 1995: 27).

Für den Flughafen Wien-Schwechat ist die zuständige Landesbehörde das Land Niederösterreich, da sich das Referenzprojekte der „3. Piste Wien-Schwechat“ entgegen der Namensbezeichnung auf niederösterreichischem Landesgebiet befindet und nicht auf dem namensgebenden Verwaltungsgebiet der Stadt Wien. Maßgebend für die räumliche Planung auf Landesebene ist das „Niederösterreichische Raumordnungsgesetz“ vom Stand 2014, das für die Raumordnung in Form von Gesetzgebung und Vollzug zuständig ist. Das niederösterreichische Raumordnungsgesetz macht bezüglich der Flughafenplanung, dessen Ablauf oder Bürgerbeteiligungsmechanismen keine Aussagen.

Neben der überörtlichen und örtlichen Raumplanung liegt im Aufgabenbereich der österreichischen Bundesländer auch die Vorgehensorganisation und die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. Kap. 2.3.2), die auch das Feststellungsverfahren und die Nachkontrolle umfassen (vgl. Schindegger 1995: 94f). Die UVP selbst orientiert sich an den Vorgaben, die durch das B-VG beziehungsweise das Umweltverträglichkeitsgesetz 2000 (UVP-G 2000) auf Bundesebene vorgeschrieben werden. Hierzu gehört die Art des Verfahrens (z.B.: einfaches oder konzentriertes Verfahren – Abschnitt 2; UVP-G 2000), welche Projekte betroffen sind (Anhang 1) und auch welches Konzept der Bürgerbeteiligung für das Verfahren anzuwenden ist (vgl. Helmholz 2013: 38). Außerdem können die Bestimmungen zur UVP durch die jeweiligen Fachgesetze des Bundes präzisiert werden (vgl. § 145b. LFG). Das österreichische LFG gibt hier zum Beispiel die Prüfung zusätzlicher Schallschutzmaßnahmen für Anrainer vor (§ 145b Abs. 3 LFG), Abläufe zum Planungsverfahren werden aber nicht beschrieben. Damit kommt der österreichischen Bundesregierung im Rahmen des österreichischen Projektes „3. Piste Wien-Schwechat“ zwar eine Gesetzgebungskompetenz zu (B-VG, LFG, UVP-G 2000), für das eigentliche Planungsverfahren bleibt der Hauptakteur als durchführende Prüfungsbehörde für die UVP aber das Land Niederösterreich.

Neben der UVP wurde auch die Strategische Umweltprüfung (SUP) in nationales Recht in Österreich umgesetzt. Strategische Umweltprüfungen sind der UVP vorgelagert und dienen der Entlastung des Hauptverfahrens sowie der Beschleunigung des Vorhabens, wobei die Ergebnisse der SUP verpflichtend zu berücksichtigen sind. Auf freiwilliger Basis besteht für die Länder ebenfalls die Möglichkeit einer Raumverträglichkeitsprüfung (kurz: RVP), die für diese Diplomarbeit genauso wie die SUP aber vernachlässigt werden kann (vgl. Helmholz 2013: 38).

Die gesetzliche Planungsebene der überörtlichen und örtlichen Raumplanung bleibt für das Ausbauthema der Diplomarbeit weitestgehend unangetastet, auch wenn das Thema Luftverkehr auf örtlicher Raumplanung erhebliche Bedeutung erhält. Neben der wachsenden Lärm- und Umweltbelastung kann durch die Einrichtung von Lärmzonen um die Flughafenanlagen eine Wirkung auf die örtliche Raumplanungsebene beobachtet werden (vgl. Prader 2016).

Zwischenfazit zur Flughafenplanung auf Landesebene: Für die Formulierung von Handlungs- und Problemlösungsansätzen sind folglich die politisch und administrativen Länderebenen (speziell das Land Niederösterreich/AT und das Land Bayern/DE) anzusprechen, da diese in beiden Projekten zumindest die Verfahrensverwaltung der Ausbauvorhaben übernehmen. Daneben kommt zumindest der bayerischen Landesregierung zusätzliche Gesetzeskompetenz im Rahmen des Flughafenausbaus zu (vgl. BayLplG). Neben den jeweiligen Bundesebenen bzw. den jeweiligen Ministerien, die den übergeordneten, gesetzlichen Rahmen in Form der Fachgesetze oder Bundesgesetze beeinflussen können, sind die Landesbehörden die zentralen Akteure der Projektvorhaben in München und Schwechat. Damit nähert sich das deutsche Raumordnungssystem aber auch dem österreichischen Planungssystem an, bei dem Gesetzgebung und Vollzug direkt auf der Landesebene durchgeführt werden.

2.3.4 Fachplanungen in Deutschland und Österreich

Trotz des Querschnittscharakters der Raumplanung ist zu erkennen, dass sich eine Reihe von Projekten in ihrer Art und Form des Vorhabens sowie deren Planung nicht in die Kategorie der „klassischen“³ Raumplanung einordnen lassen. Diese Projekte besitzen ihren eigenen Kompetenzbereich und fallen nicht unmittelbar in den Bereich der Bundesraumordnung oder der darunterliegenden Ebenen (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 57). Diese unabhängigen, meist in Sektoren getrennten Einzelprojekte mit einem starken, räumlichen Bezug stehen damit der querschnittsorientierten Raumplanung im Sinne einer umfassenden Gesamtplanung gegenüber (vgl. Runkel 2005: 281). Die Raumplanung übernimmt folglich eine koordinierende und steuernde Aufgabe der Fachplanung wahr (vgl. Helmholz 2013: 14)

Langhagen-Rohrbach (2010: 57; nach Malchus in ARL 1995: 283) definiert die Fachplanung als „von Fachbehörden erarbeitete Zielvorstellungen sowie die systemische Vorbereitung von Maßnahmen, die auf die Entwicklung von bestimmten, abgegrenzten Sachobjekten ausgerichtet sind. Aus raumplanerischer Sicht werden darunter alle Planungen, Maßnahmen und sonstige Vorhaben verstanden, die auf die verschiedenen Planungsebenen in die Zuständigkeit der Fachressorts der EU, des Bundes, der Länder oder der Kommunen fallen“. Zu den Sachbereichen zählt zum Beispiel der Bau

³ Überörtliche und örtliche Raumplanung

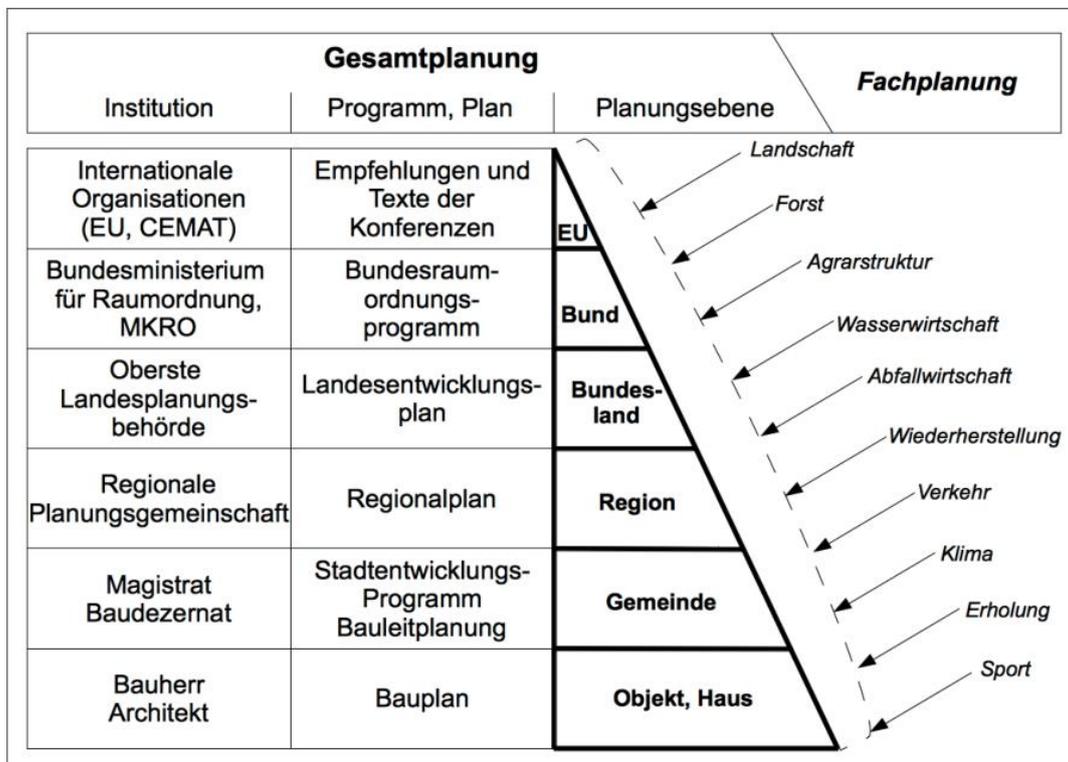
von Verkehrswegen, Kraftwerken oder von Schulen. Auch der Bau von Flughäfen entspricht in diesem Sinne einer Fachplanung und ist damit von besonderer Relevanz für diese Arbeit (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 57). Das Ausbauprojekt der dritten Start- und Landebahn in München stellt folglich das Vorhaben einer Fachplanung dar. Der Raumplanung obliegt damit aber auch eine Koordinierungs- und Steuerungsfunktion dieser Fachplanungen (vgl. Runkel 2005: 283), die gleichzeitig aber auch den Zugangsrahmen für Handlungs- und Problemlösungsansätze im Kontext dieser Arbeit darstellt. Die Einordnung als Fachplanung entspricht ebenfalls dem Ausbauprojekt des Flughafens Wien-Schwechat.

Fachplanungen werden von den jeweils zuständigen Fachdienststellen (z.B. Fachministerium- oder Behörden des Bundes oder der Länder, Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften) umgesetzt, wobei deren Fokus sich nur auf einzelne Vorhaben richtet. Andere raumbedeutsame Vorhaben oder Projekte werden in Fachplanungen in der Regel nicht berücksichtigt (vgl. Helmholz 2013: 13, nach Fürst 2008b: 11). Auch werden Fachplanungen im deutschen Raumordnungsgesetz nicht direkt angesprochen, die fachplanerischen Vorhaben müssen aber im Einklang mit den Formulierungen des ROG stehen (§ 4 Abs. 1 ROG). Relevante Gesetzestexte werden in den jeweiligen Fachgesetzen formuliert (z.B.: Luftverkehrsgesetz) und sind bundesweit gültig, können aber durch landesweite Bestimmungen ergänzt werden (z.B. Landesforstgesetze, BayLplG, etc.).

Dies bedeutet auch, dass Fachplanungen für eben jene Einzelvorhaben eine Ergänzung des bestehenden Raumplanungssystems darstellen. Durchführungsinstrumente dieses Verwaltungsverfahrens für Fachplanungen sind in Deutschland unter anderem das Raumordnungsverfahren. Das Ziel eines Raumordnungsverfahrens ist dabei die Abgrenzung des raumordnerischen Rahmens eines Projektvorhabens, in dem ökonomische, ökologische, kulturelle und soziale Auswirkungen sowie Konflikte analysiert und geprüft werden, ob eine Raumverträglichkeit des Vorhabens vorhanden ist. Das ROV endet in einer landesplanerischen Beurteilung (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 57f).

Raumordnungsverfahren können auch durch (private) Projektträger initiiert werden, wobei dann die jeweilige Landesbehörde die Prüfungen übernimmt (vgl. Höhnberg 2005: 884f). Damit werden neben den Bundesländern und ihren (obersten) Behörden die eigentlichen Projektträger zu den wichtigen Zielakteuren für die Formulierung von Handlungsansätzen und Empfehlungen dieser Arbeit.

Abbildung 6: Einbettung der Fachplanung



(Quelle: Helmholz 2013: 14, nach Spitzer 1995: 26)

Während das Raumordnungsverfahren nur einen vorbereitenden Charakter für das Hauptverfahren besitzt, folgt dem ROV in der Regel ein Planfeststellungsverfahren (PFV) und dient der planerischen Genehmigung eines Verfahrens, das in einem Planfeststellungsbescheid (PFB) mündet. Das Planfeststellungsverfahren stellt das eigentliche Hauptverfahren zur Planung und Genehmigung von Vorhaben dar. ROV und PFV liegen damit in der Verantwortung und dem Vollzug der Bundesländer (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 50f, 58-61). Für das Projekt in München wird dieses Verfahren damit den zentralen Analyse- und Auswertungsgegenstand der Untersuchung darstellen, weil dieser Verfahrensablauf um die dritte Startbahn gesetzlich maßgebend für den Planungsprozess ist. Die genauen Hintergründe und Abläufe des Verfahrens mit ROV, PFV und PFB werden in der Verfahrensanalyse in Kapitel 5.2.1 näher beschrieben.

In Österreich wird das Thema Flughafenplanung ebenfalls als Fachplanung auf überörtlicher Ebene wahrgenommen. Durch das Fehlen einer übergeordneten Bundesraumordnung wie in Deutschland durch das ROG gibt es aber auch keine verbindlichen, bundesweiten Instrumente wie das ROV oder PFV in Österreich. Diese gesetzlichen Vorschriften existieren nur bei sektoralen Bereichen, wie der Wasserwirtschaft oder eben der Luftfahrt und sind in den jeweiligen Fachgesetzen (LFG) verankert (vgl. Schindegger 1999: 86). Wie bereits beschrieben (vgl. Kap. 2.3.3), ist für die Fachplanung der dritten Piste in Wien lediglich eine Umweltverträglichkeitsprüfung auf Prüfungsebene des Landes Niederösterreichs durchzuführen.

Da dieser Verfahrensablauf aus ROV und PFV für zahlreiche andere Fachplanungen in Deutschland maßgebend ist, kommt der Untersuchung auf partizipative Ansätze und deren Verbesserung eine große Bandbreite an zusätzlichem, universalen Anwendungsgebieten und Umsetzungsmöglichkeiten für das deutsche Planungssystem zu. Auch wenn diese Instrumente in Österreich fehlen, kann zumindest durch die universale Nutzung der Umweltverträglichkeitsprüfung eine Übertragbarkeit auf weitere Vorhaben geschaffen werden.

2.3.5 Synthese zur Raumordnung bei Flughafenprojekten

Damit wurden sowohl für Deutschland (Dritte Startbahn in München) als auch für Österreich (Dritte Piste in Wien-Schwechat) die wichtigsten raumplanerischen Akteure und Abläufe theoretisch festgelegt, die für diese Arbeit aufbereitet werden müssen. Dadurch kann eine adäquate Analyse und Berücksichtigung der nachfolgenden Verfahren ermöglicht werden. Zudem sind damit auch die wichtigsten Stellschrauben für eine gesetzliche Verbesserung, Implementierungen und eine Empfehlungsformulierung bekannt. Die zwingend notwendigen Verfahrensabläufe der Projekte können in den raumordnerischen Gesetzesrahmen eingebettet werden, die in Abbildung 7 dargestellt und visualisiert sind.

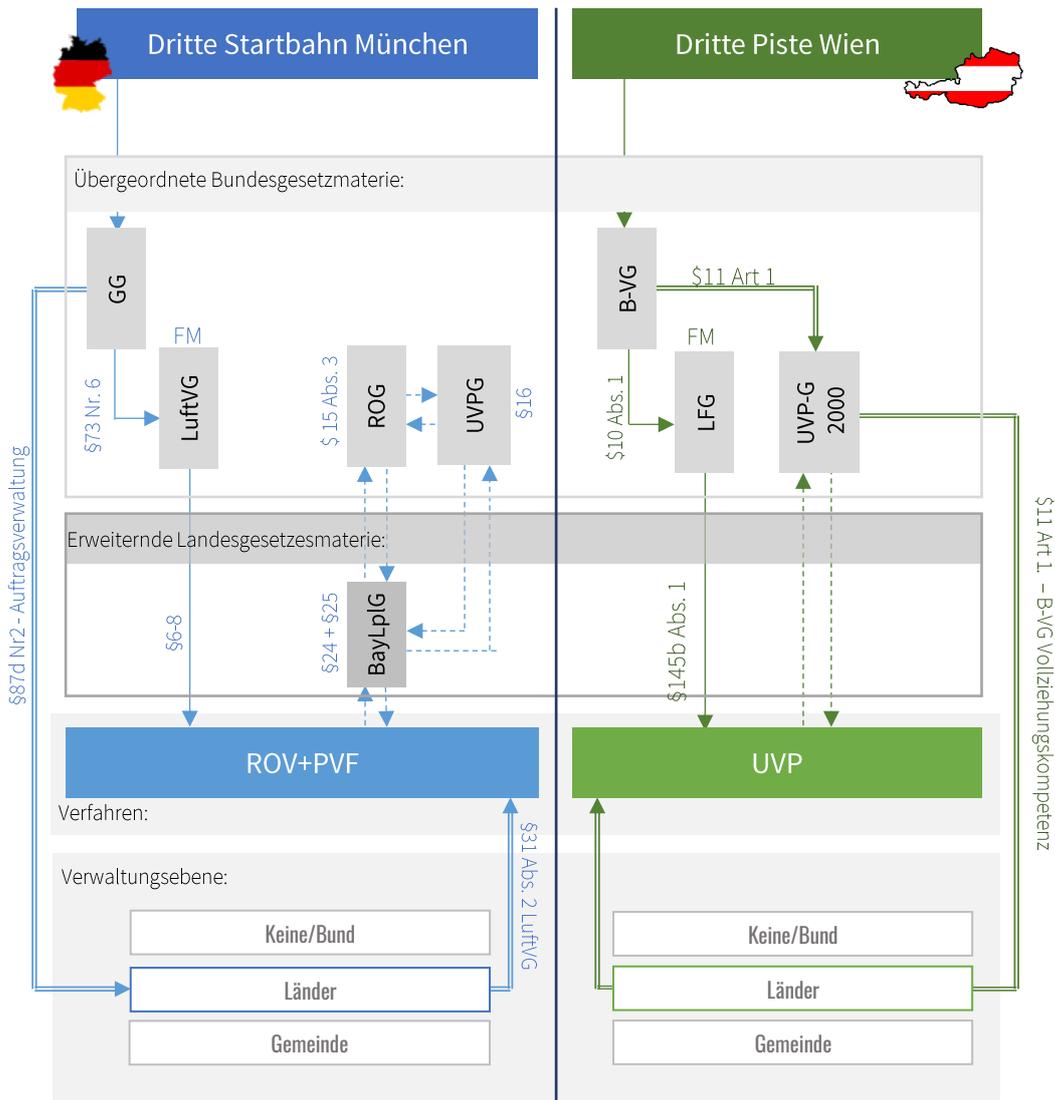
Als wichtigste Akteure werden sowohl für Deutschland als auch Österreich im Rahmen von Flughafeninfrastrukturerweiterungen folgende Einrichtungen bezeichnet:

Tabelle 3: Relevante Ansprechpartner für Flughafenausbauplanungen

Ebene	Wer?	Wieso?
Bund	Bundesregierung, Bundesministerien und Fachministerien (bmvi bzw. bmvit)	Maßgebend für die Planungsvorhaben durch rahmengebende Gesetzeskompetenzen (z.B. LuftVG – DE; LFG – AT; ROG; etc.)
Länder	Landesregierung und – Behörden, Landesfachministerien.	Verwaltungs-, Durchführung sowie Prüfungsbehörde. Konkretisierungsmöglichkeit der Gesetze (BayLplG).
(Private Projektträger)	Flughafenbetreibergesellschaften (FWAG, FMG)	Initiatoren der Flughafenausvorhaben, Entscheidung der Verwendung der Planungsansätze und Strategien auf freiwilliger Basis

Quelle: Eigene Bearbeitung

Abbildung 7: Relevante Gesetzesmaterie



Legende:

Linientyp	Bedeutung:
	Gibt vor
	Beeinflusst
	Auftragsverwaltung
FM	Fachmaterie-/Gesetz
§ XX	Zuständiger Gesetzestext

Quelle: Eigene Bearbeitung

Synthese: Auf Akteurs-Seite zeigen sich bezüglich der relevanten Stakeholder kaum Unterschiede. Sowohl Bundesbehörden, Länder als auch Projektträger sind im Kontext der jeweiligen Flughafeninfrastruktur beider Mäßen vertreten. Die Länder als auch die Projektträger werden aber als die wichtigen Akteure für die Verfahren klassifiziert, da sie mit dem Vorhaben als Prüfer, Gesetzesrahmengeber und Durchführer direkt für das Verfahren verantwortlich sind. Hervorzuheben ist aber auch, dass der gesetzlich vorgeschriebene Ablauf in Deutschland durch ROV und PFV erheblich aufwendiger für den Ausbau der Flughafeninfrastruktur ist, als die durchzuführende UVP im Rahmen der dritten Piste in Wien-Schwechat. Relevante Gesetzestexte sind die jeweilige Luftfahrtgesetzestexte des Bundes, die übergeordneten B-VG und GG, sowie die jeweiligen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetze. Abweichend ist das Vorhandensein eines übergeordneten, für alle verbindlichen Raumordnungsgesetzes in Deutschland als wichtiges Unterscheidungsmerkmal zu nennen, sowie das ROG-spezifisierende bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG), das für das Verfahren um München zusätzliche Verfahrensdetails vorschreibt.

2.4 Planungsprozesse und -Ansätze

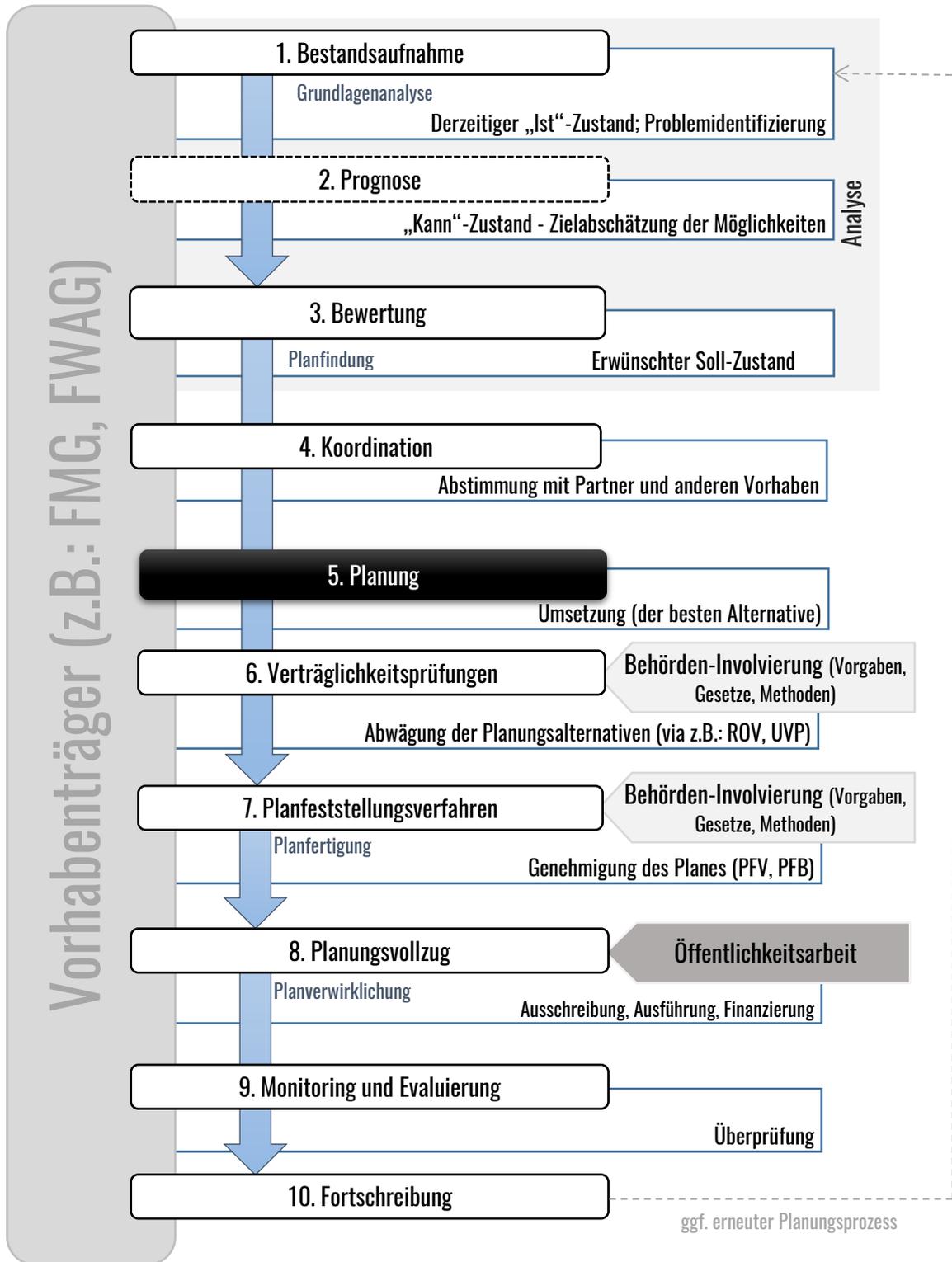
Nachdem nun der theoretische Systemrahmen abgegrenzt wurde und die unterschiedlichen Gesetzeskontexte der jeweiligen Länder vorgestellt wurden, kann nun überprüft werden, wie diese Verfahren in Deutschland und Österreich in Planungsprozessen umgesetzt werden. Diese Aufgliederung der Planungsprozesse wird deshalb durchgeführt, um in den Planungsverfahren identifizieren zu können, wo, wie und wann potentielle Handlungs- und Planungsansätze an der richtigen Stelle im Verfahren implementiert werden können/sollen, um (nachhaltige) Veränderungen in den Verfahren bewirken zu können. Dies benötigt aber auch eine Definition von Planungsansätzen, die nach einem Überblick über Planungsabläufe in Deutschland und Österreich erfolgt und im Kontext der kulturellen Planung betrachtet werden muss.

2.4.1 Planungsprozesse

Die Skizzierung eines allgemeingültigen Planungsprozesses und dessen Aufgliederung gestaltet sich aufgrund der Komplexität und der Individualität von Planungen als schwierig, da sowohl viele unterschiedliche Fachmaterien, ein hoher Querschnittsgrad als auch zahlreiche Akteure an den Vorhaben beteiligt sind. Helmholz (2013: 28) hat hierzu ein Ablaufschema von Planungsprozessen entwickelt, das sich an den Ausführungen von Spitzer (1995: 33-36) orientiert. Für die Aufbereitung im Rahmen dieser Diplomarbeit werden hier die ergänzenden Erkenntnisse von Wiechmann (2008: 33) in das Planungsschema eingearbeitet und in Abbildung 8 dargestellt.

Dieses Ablaufdiagramm ist in 10 Schritte gegliedert, die linear von der Problemidentifizierung bis hin zur Nachkontrolle reichen. Für den Kontext dieser Diplomarbeit wird das Ablaufschema von Planungen als anwendbares und gültiges Planungsgerüst betrachtet und dient im späteren Verlauf als Analysegrundlage für die Prozesse in München und Wien. Im Verlauf des linearen Planungsprozesses werden demnach folgende Phasen durchlaufen (vgl. Helmholz 2013: 28, Wiechmann 2008: 67, Spitzer 1995: 33-36):

Abbildung 8: Linearer Planungsprozess



Quelle: Eigene Bearbeitung (verändert nach Helmholz 2013: 27; Wiechmann 2008: 67; Spitzer 1995: 33-36)

1. Bestandsaufnahme: Analyse des Planungsraums auf die derzeit existierende Raumausstattung und eventuelle Abgrenzung des Gebietes. Identifizierung des Problems und Definition des „Ist“-Zustandes. Auch bisherige Entwicklungen sind zu berücksichtigen und entsprechend relevante Daten zu sammeln. Das Gebiet innerhalb des Projektes mit seinen Eigenschaften ist nun Ausgangslage der weiteren Planung.

2. Prognosen: Mithilfe von Abschätzungen werden zukünftige Entwicklungen berechnet. Je nach Prognose und Planungshorizont werden die verschiedenen Planungsalternativen und deren Durchsetzungschancen beurteilt und die Möglichkeiten abgeschätzt. Eine Ausgliederung dieses Schrittes an Dritte im Verfahren ist möglich.

3. Bewertung: Die gewählten Möglichkeiten werden unter genauer Berücksichtigung der naturgegebenen und (wirtschaftlich) zweckmäßigen Eignung der verschiedenen Planungsalternativen bewertet. Die Analysephase endet hier.

4. Koordination: Die Vorhabenträger stimmen sich mit den Planungspartnern der Behörden, Institutionen und anderen Betroffenen bezüglich ihres Vorhabens ab.

5. Planung: Hier findet der eigentliche Kern des Planungsprozesses statt. Dabei werden die Entwicklungsvorschläge, die in Schritt 3 als die besten bewertet wurden, gestalterisch umgesetzt. Der schlussendlich ausgewählte Plan wird zum Beispiel in Karten, Bildern oder Texten festgehalten.

6. Verträglichkeitsprüfungen: In diesem Schritt findet die Raumordnungsprüfung statt. Hierzu zählen das ROV und die UVP. Die Position der Verträglichkeitsprüfungen kann je nach Verfahren teilweise variieren.

7. Planfeststellungsverfahren: Die vorher erarbeiteten und koordinierten Planungsvorschläge werden analysiert, gegebenenfalls modifiziert und genehmigt. Diese Feststellung ist für „Jedermann“ verbindlich und es sind keine Änderungen mehr möglich. Daraus ergeht in Deutschland zum Beispiel der Planfeststellungsbescheid.

8. Planungsvollzug: Der Planungsvollzug ist ein eigener, gesetzlich geregelter Prozess. Die geplanten Baumaßnahmen werden öffentlich ausgeschrieben und diese dann praktisch umgesetzt. Dabei wird der Prozess nun aus der Planungsarbeit der Behörden oder anderer Vorhabenträger ausgegliedert und es erfolgt die Auftragsverteilung an private Unternehmen. Im eigentlichen Sinne beschreibt dieser Schritt keine Planung mehr.

9. Monitoring und Evaluierung: Die vorgeschlagenen und durchgeführten Planungen werden immer wieder rückwirkend und während der Abläufe kontrolliert und evaluiert.

10. Fortschreibung: Durch die Anpassung des Plans an neue Daten und Annahmen kann dieser fortgeschrieben und kontrolliert werden. Spitzer spricht in diesem Fall von einem rollenden Verfahren.

Spitzer (1995: 35) führt weiter an, dass die Bürger von getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen unterrichtet werden müssen. Diese Information erfolgt in der Regel in den Verträglichkeitsprüfungen. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit sollte aber unter allen Umständen und so früh wie möglich wahrgenommen werden, selbst wenn diese nur auf freiwilliger Basis beruht.

Dieses Modell von Planungsabläufen in der Raumplanung ergibt trotz der Ubiquität dieser Prozesse einen wichtigen Vorteil. Auch wenn Planungsprozesse auf Grund ihrer fehlenden Universalität sehr verschieden sein können, so ist doch zumindest die Einbettung der Verträglichkeitsprüfung als ein Quasi-Anker in den Prozessen zu betrachten, der in den deutschen und österreichischen Planungsprozessen eine gewisse Übertragbarkeit auf andere Projekte mit UVP (AT) - oder ROV und PFV-Verfahren (DE) ermöglicht. Deutlich wird auch, dass die eigentliche „Planung“ erst relativ spät im Verfahren einsetzt und die Planung der Planung als Vorlauf einen großen Teil des gesamten Prozesses darstellt.

Die Zielfestlegung für Vorhaben ist nach Wiechmann (2008: 68) hingegen umstritten. Entweder ist die Zielfestlegung „bereits Teil eines vorgelagerten, politischen Prozesses, bei dem das Ziel somit bereits feststeht, oder die Zielfestlegung erfolgt als Teil eines echten Planungsprozesses“ und ergibt sich aus den vorgelagerten Analyseschritten. Dies würde entweder nur eine Umsetzung von politischen Vorgaben bedeuten oder dass sich das Ziel erst aus der Planung der Planung heraus ergeben kann. Ein vordefiniertes Ziel würde den Gesamtplanungsprozess durch den Wegfall des Analyseteils der Planung erheblich zusammenschrumpfen lassen (vgl. Wiechmann 2008: 68). Wie die Problem- und Zielidentifizierung innerhalb eines Planungsprozesses daher (idealweise) funktioniert, wird im nächsten Kapitel aufgearbeitet.

2.4.2 Planungsansätze

Das vorangegangene Kapitel zeigt deutlich, dass der Problemidentifizierung bzw. Problemanalyse im Rahmen des Verfahrens einer erheblichen Bedeutung beikommt. Schließlich bedingt die Problemuntersuchung den nachfolgenden Planungsprozess maßgebend. Angewendet wird diese problemorientierte Herangehensweise in Form eines sogenannten Planungsansatzes.

Ansätze in der Planung werden nach Schönwandt und Voigt (2005: 771-773) als die Art und Weise beschrieben, wie die Dinge in der umgebenden Welt betrachtet, gedanklich behandelt und als Arbeitsergebnis umgesetzt werden. Dieser Ansatz besteht in der Regel aus vier, voneinander abhängigen Komponenten (vgl. Schönwandt & Voigt 2005: 772f):

Abbildung 9: Schema Planungsansätze



Quelle: Eigene Darstellung (nach Schönwandt & Voigt 2005:772)

- **Probleme (P):** Ein negativ bewerteter oder erhaltenswerter Ist-Zustand, dem eine Verschlechterung des Zustandes droht. Die Bewertung des Problems ist subjektiv und abhängig von den Zielen (Z), Methoden (M) und dem Hintergrundwissen (H).
- **Ziele (Z):** Positiv bewerteter Soll-Zustand, der sich aus dem Problem (P) ableitet.
- **Methoden (M):** Vorgehensweisen oder Techniken (z.B. Instrumente der Raumplanung) in Form von geordneten, nicht-zufälligen Sequenzen an zielgerichteten Operationen, um die Probleme (P) zu lösen. Das Methodenrepertoire kann je nach Planungsansatz eingeschränkt sein.
- **Hintergrundwissen (H):** Das Hintergrundwissen setzt sich aus disziplinspezifischem und philosophischem Hintergrundwissen zusammen. Disziplinspezifisch können die einzelnen Fachrichtungen sein (Rechtswissenschaften, Soziologie, etc.), während das philosophische Hintergrundwissen sich aus der Ontologie⁴, Epistemologie⁵ und der Ethik in der Raumplanung zusammen setzt.

Aus diesen vier Teilkomponenten ergibt sich der Ablauf und das Vorgehen für die eigentliche Planung, wobei unterschiedliche Planungsansätze für manche Vorhaben besser geeignet sind als andere Planungsansätze. Daher erzeugen Planungsansätze je nach Verwendung zum einen erweiterte Verständnismöglichkeiten, auf der anderen Seite können sie aber auch partielle Blindheit für andere Probleme generieren. Auch steht



Quelle: Eigene Bearbeitung

keine der vier Komponenten eines Planungsansatzes für sich alleine, sondern sind nur im Verbund untereinander sinnvoll einzusetzen (vgl. Schönwandt & Voigt 2005: 774). Neben diesen Eigenheiten von Planungsansätzen ist die Reihenfolge der Komponentenbearbeitung ausschlaggebend für den verwendeten Ansatz in der Planung. Nach Schönwandt und Voigt (ebd.: 775) ist dabei die Problemidentifizierung und Definition des Problems als erster Schritt das Sinnvollste, um auf einer gemeinsamen Wissensbasis die weiteren Schritte des Verfahrens mit allen Akteuren angehen zu können.

Eingebettet in den linearen Planungsprozess in Deutschland und Österreich entspricht die Aufstellung und Wahl des Planungsansatzes damit den äquivalenten Verfahrenspunkten zur Planung der Punkte 1 bis 4 im Planungsprozess (vgl. Kap. 2.4.1), wobei der Bestandsaufnahme (1 - mit der Problemidentifizierung und Punkt 3 durch die Problembewertung) die größte Bedeutung zukommt. Folglich bedeutet dies auch, dass spätere Abläufe für das Projektverfahren bereits hier festgesetzt werden. Diese Phase vor der eigentlichen Planung ist damit von enormer Wichtigkeit für den Planungsverlauf. Wie Wiechmann (2008: 68) aber bereits anmerkte, werden diese Verfahrenspunkte der Problemidentifikation bei politischen Prozessen gerne leichtfertig übergangen.

⁴ Bezeichnung für ein Teilgebiet der Metaphysik, das sich mit dem Wesen der Existenz oder des „Seins“ beschäftigt (DWDS o.J.).

⁵ [Von griech. Episteme = Wissen, Erkenntnis, Wissenschaftslehre]; Wird im deutschsprachigen Kontext meist mit Erkenntnistheorie übersetzt und bedeutet im ursprünglichen Sinne "Lehre von der Erkenntnisgewinnung" (Spektrum 2001).

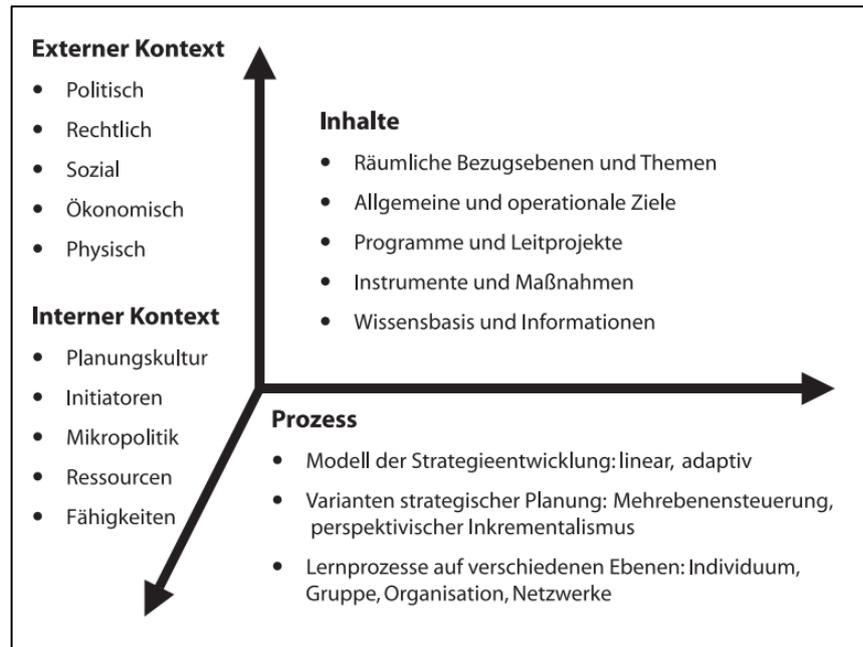
Eine Änderung des Planungsansatzes ist zwar nicht unüblich, wie das Verfahren in Wien zeigen wird, trotzdem wird die Untersuchung des verwendeten Planungsansatzes in beiden Referenzprojekten München und Wien damit unabdingbar, da der Planungsansatz für den Erfolg beziehungsweise Misserfolg der Vorhaben ausschlaggebend sein könnte. Daraus wird abgeleitet, dass die namensgebenden, zu entwickelnden Handlungs- und Problemlösungsansätze dieser Diplomarbeit auch an oben beschriebener Stelle im Planungsprozess vor der eigentlichen „Planung“ implementiert werden müssen. Die titelgebenden Begriffe der Handlungs- und Problemlösungsansätze müssen daher auf die einzelnen Elemente der Planungsansätze heruntergebrochen werden und entsprechend der Planungsansatztheorie formuliert werden. Hierbei wird versucht, das Prinzip der Planungsansätze weiterzuführen, indem Handlungsansätze (M - Maßnahmen) beschrieben werden sollen, die der Problemlösung (P) dienen, um die Ziele (des Flughafenausbaus - Z) zu erreichen. Als Hintergrundwissen (H) wird der Rahmen der raumplanerischen Partizipation und Beteiligung fungieren. Prinzipiell werden die aufzustellenden Handlungs- und Problemlösungsansätze für diese Diplomarbeit somit als Synonym für das Prinzip der Planungsansätze betrachtet und sind gleichbedeutend verwendbar, auch wenn ein Fokus der Arbeit auf die Maßnahmen und Problemlösungen gelegt wird und weniger die Ziele diskutiert werden. Damit wird aber deutlich, dass durch die Verwendung von Planungsansätzen eine strategische Herangehensweise an die Planung entsteht.

2.4.3 Strategische Planung

Diese Steuerung der Planung kann auch als strategische Planung bezeichnet werden. Eigentlich umschreibt die strategische Planung ein Konzept aus dem Bereich der Betriebswirtschaftslehre und Ökonomie, welches durch Scholl als jene Planung festgehalten wird, die auf strategischen Überlegungen beruht und bei der Verwirklichung von Lösungen für schwierige und komplexe Probleme der Raumplanung Anwendung findet (vgl. Scholl 2005: 1122). Neben dieser Definition existieren zahlreiche weitere Definitionen:

- Helmholz (2013: 69, nach Wiechmann 2008: 80) skizziert die strategische Planung als Hilfsmittel bei politischen Prozessen zur Verbesserung der nachfolgenden Entscheidungen, die auf einem gemeinsamen Lernprozess beruhen. Im Vordergrund steht bei der strategischen Planung nicht das eigentlich Planungsziel, sondern vielmehr der Planungsprozess selbst.
- Hutter (2006: 211, nach Bryson 2004) bezeichnet die strategische Planung als disziplinierte Anstrengung zur Herbeiführung von grundlegenden Entscheidungen. Die gewählte Strategie für den Planungsprozess wird von den jeweiligen Inhalten, dem internen und externen Kontext und den Prozessen abhängig gemacht, die in Abbildung 10 dargestellt werden.

Abbildung 10: Beeinflussende Strategiefaktoren



(Quelle: Hutter 2006: 211)

Alle Definitionen stellen die Verwendung einer (Planungs-)Strategie in den Vordergrund, um sich einem Problem durch eine Handlungstaktik entgegen zu stellen. Diese, eigentlich aus dem militärischen Bereich entspringende Handhabung von Problemen, kann am ehesten als „Richtschnur“ umschrieben werden, die zu einem koordinierten Handeln und Entscheiden der beteiligten Akteure beiträgt. Die Vorbereitung und gewissenhafte Bestimmung der Planungsstrategie und damit auch die Identifizierung des Problems ist dabei von weitreichender Bedeutung für den Planungsprozess, da eine falsche Strategieauswahl beziehungsweise der Wechsel der Strategie fatale Folgen für das Planungsvorhaben besitzen kann (vgl. Scholl 2005: 1122-1124).

Dabei hält die strategische Planung seit den 1990er Jahren wieder vermehrt Einzug in die Planung, wobei die strategische Planung auch von der öffentlichen Planungshand langsam wiederentdeckt wird. Ausschlaggebend für diese Wiedernutzung von strategiebestimmter Planung sieht Helmholz auch in den negativen Erfahrungen mit schlecht koordinierten Fachplanungen in den vergangenen Jahren (vgl. Helmholz 2013: 69). Erkennbar wird die Bedeutung und der Unterschied der strategischen Planung auch im Vergleich zur routinierten Projektplanung, die Wiechmann (2008: 24f) anhand der klassischen Projektplanung festmacht (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Unterschiede Projektplanung und strategische Planung

	Projektplanung	Strategische Planung
Gegenstand	Materielle Vorhaben	Entscheidungen
Themenbreite	Einzelthemen	Vielfältige Themen
Planungszeitraum	Kurzfristig	Langfristig
Zukunft	Fixiert	Offen
Zielgruppe	Mitarbeiter	Bürger
Beteiligung	Niedrig	Hoch
Interaktion	Bis zur Feststellung	Durchlaufend
Entscheidung	Durch Weisung	Konsensual
Folgen	Feststehend	Bezugsrahmen
Handlungslogik	Managementorientiert	Politikorientiert
Steuerung	Hierarchisch	Nicht hierarchisch

(Quelle: Wiechmann 2008: 25)

Dabei sind nach Wiechmann zwei verschiedenen Strategiemodelle zu unterscheiden, das lineare und das adaptive Strategiemodell. Das lineare Strategiemodell stellt eine geplante Strategie dar, mit einer vorab bewussten Auswahl und Festlegung der geeigneten Strategie, die anschließend verwirklicht und im Planungsprozess angewendet wird. Im linearen Modell kann die Strategie somit auch als eine Art „Absicht“ verstanden werden, wobei eine große Umsetzungsähnlichkeit zu dem linearen, formalen Planungsprozess besteht (vgl. Kapitel 2.4.1). Im adaptiven Strategiemodell hingegen entsteht die Strategie aus emergenten Strategien, welche auf den realen Projekterfahrungen aus anderen Strategieanwendungen heraus beruhen. Damit wird die Strategie im adaptiven Modell nicht explizit vordeterminiert, sondern ergibt sich aus den Erkenntnissen anderer Projekte und kann als Lernprozess verstanden werden. Dem Erkennen dieser Muster kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu, wobei eine Anpassung der Strategie auf neue Muster während des Verfahrens im adaptiven Strategiemodell auch möglich ist (vgl. Wiechmann 2008: 26-29). Diese Flexibilität, die durch eine strategieorientierte Planung erreicht wird, ist speziell bei Vorhaben mit unklaren Problem- und Lösungsansätze von Vorteil und steht in unmittelbarer Verbindung zwischen Plan und Prozess (vgl. Frey et al. 2008: 26)

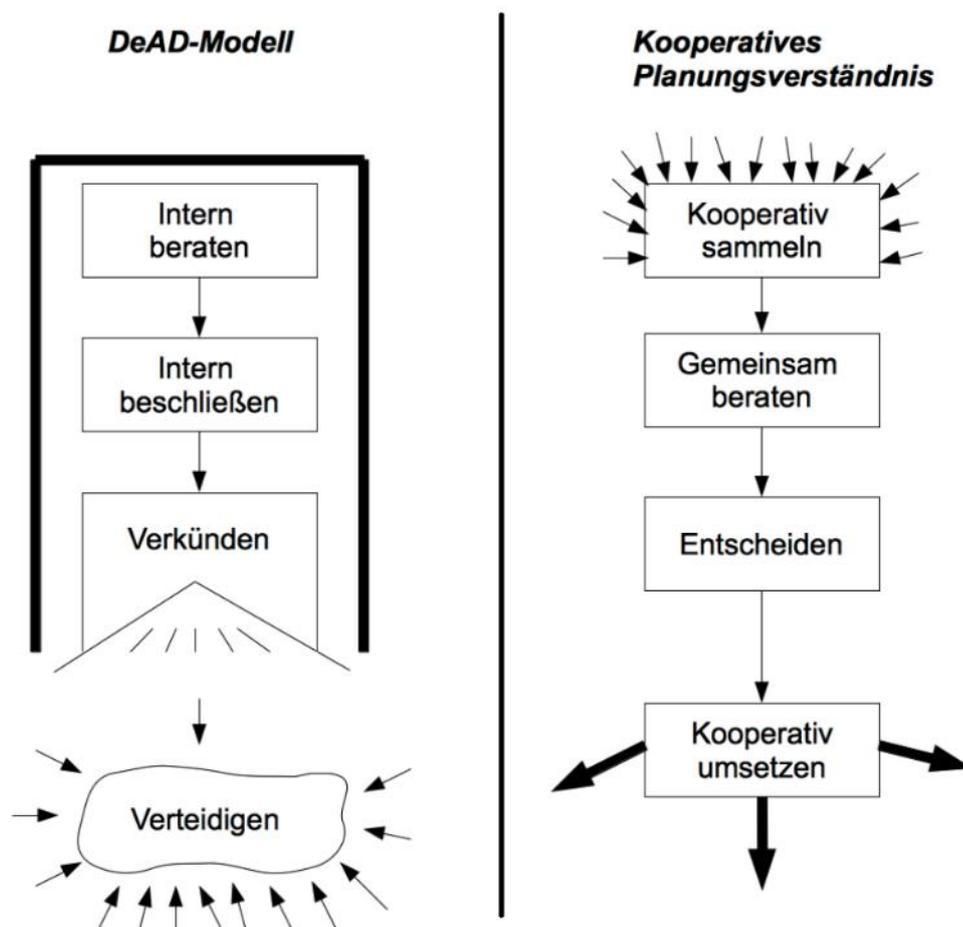
Ein Mittelweg, der sich aus dem linearen und adaptiven Modell zusammensetzt, ist der „fragmentierte Inkrementalismus“, der bereits 1950 von Charles Lindblöm beschrieben wurde. In diesem alternativen Planungsmodell fehlen langfristige Zielformulierungen. Vielmehr wird durch kleine, sukzessive (lineare) Schritte die Planung solange nach und nach durchlaufen und adaptiert, bis man sich den erwünschten Veränderungen annähert (vgl. Wiechmann 2008: 30). Helmholz (2013: 73) ist hier aber der Meinung, dass eine „langsame Konvergenz“ der beiden Modelle in der Realität beobachtet werden kann, obwohl die deutsche Raumplanung mit ihrer zumeist technischen und rationalen Problemlösung derzeit am ehesten noch dem Prinzip des linearen Strategiemodells entspricht.

2.4.4 Entscheidungsfindungsprozesse

Wie solche Entscheidungen allerdings getroffen werden, kann anhand von sogenannten Entscheidungsmodellen illustriert werden. Im Allgemeinen existieren hierzu zwei Modelle, die von Planungstheoretiker Klaus Selle formuliert wurden.

Das „Decide-Announce-Defend“-Modell (kurz: DeAD) charakterisiert das klassische, elitäre Top-Down-Instrumentarium, bei dem interne Beratungen und Entscheidungen ohne Dritte stattfinden. Diesen wird anschließend die Entscheidung präsentiert und danach gegen Einwendungen von außen verteidigt. Das kooperative Planungsmodell hingegen setzt, wie der Name es bereits verdeutlicht, auf einen kooperativen Ansatz bei der Entscheidungsfindung. Hierzu werden in einem gemeinsamen, ersten Schritt zusammen mit Dritten Ideen und Ansätze gesammelt und im Kollektiv beraten und diskutiert. Anhand dieser Beratungsschritte wird eine Alternative ausgewählt und dann das Vorhaben anschließend kooperativ umgesetzt. Dabei wird nach Selle das DeAD-Modell langsam durch die kooperative Entscheidungsfindung ersetzt (vgl. Wiechmann 2008: 78). Abbildung 11 verdeutlicht diesen Sachverhalt. Anzumerken ist, dass das DeAD-Modell im linearen Planungsprozess häufig Anwendung findet, während das kooperative Planungsverständnis das Äquivalent zum adaptiven Planungsprozess darstellt (vgl. Helmholz 2013: 74f).

Abbildung 11: Entscheidungsmodelle



(Quelle: Wiechmann 2008: 78, nach Selle 1996a: 74)

Diese Modelle sind deshalb auch von solcher Bedeutung, weil nach Wiechmann im Kontext eines neuen Staats- und Demokratieverständnisses eine engere Verknüpfung von Staat, Wirtschaft und Bürgern angestrebt wird, die sich durch eine kooperative Entscheidungsfindung besser umsetzen lässt als mit dem klassischen DeAD-Ansatz (Wiechmann 2008: 77).

Interessant sind diese Modelle aber auch deswegen, weil im Rahmen der beiden Referenzprojekte eine eindeutige, konträre Verwendung des linearen und des adaptiven Ansatzes in den beiden Planungsverfahren München und Wien stattfindet. Der Projektausgang der beiden Referenzverfahren wird hierbei im unmittelbaren Zusammenhang mit der Anwendung der unterschiedlichen Planungsansätze, Strategie und Entscheidungsmodelle stehen.

2.4.5 Der (ideale) Planungsprozess

Nach der Aufgliederung, wie die Planung „funktioniert“ und was einen Planungsprozess beeinflusst, soll im letzten Abschnitt noch vorgestellt werden, wie denn solch ein Planungsprozess idealerweise ablaufen könnte. Diese Formulierung gestaltet sich allerdings als nicht einfach.

Der Raumplanungsrahmen bildet sowohl in Deutschland als auch in Österreich die formalen Planungsinstrumente und Abläufe, die auf rechtlich vorgeschriebener Basis einem strengen, behördlichen Ablauf folgen (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 4f). Das Planungssystem in Österreich ist im Vergleich zum deutschen Pendant wesentlich diversifizierter durch neun einzelne Bundesländer mit eigenen Raumordnungsgesetzen und dem Fehlen einer übergeordneten, maßgebenden Gesetzesverbindlichkeit wie in Deutschland. Dies schränkt die Skizzierung und Definition von Raumplanungsprozessen in Österreich und Deutschland zusätzlich ein, weil idealtypische, einheitliche Planungsprozesse für neun unterschiedliche Landesgesetze nur schwer formuliert und definiert werden kann (vgl. Schindegger 1999: 26).

Fachplanungsprozesse weisen dahingehend eine noch höhere Individualität im Verfahren auf, da die einzelnen Verfahren noch stärker aus dem traditionellen Planungsrahmen herausfallen, als zum Beispiel „Routineverfahren“ wie die Aufstellung eines Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanes auf der örtlichen Raumplanungsebene. Auf der anderen Seite bedeutet dieses offene System aber auch, dass der Planungsprozess in Österreich dadurch wesentlich flexibler ist und mehr Spielraum für den Projektablauf einher bringt.

Schindegger (1999: 135f) entwickelte aus diesem „Dilemma“ heraus den idealen Planungsablauf, der statt einer Abstrahierung aller Verfahren auf einen gemeinsamen Nenner Verfahrenspunkte konstruiert, die ein Planungsprozess idealerweise durchlaufen muss. Dieser ideale Planungsprozess gliedert sich in fünf einzelne Phasen, wobei der ideale Planungsablauf der Grundannahme unterliegt, dass Planungsabläufe stets nachvollziehbar und transparent sein müssen (ebd.: 136). Folgende fünf Phasen sind für den idealen Planungsprozess ausschlaggebend (nach Schindegger 1999: 136):

- I. **Phase: Vorbereitungsphase** – Im ersten Schritt werden die Planungsvoraussetzungen geprüft und es findet eine Abgrenzung des Planungsrahmens statt. Die Vorbereitungsphase beeinflusst die restlichen Planungsphasen und gibt deren Ausführung vor.
- II. **Phase: Erkundungsphase** – Eine umfangreiche Problemanalyse wird durchgeführt, die entweder anhand einer Ressourcen- und Potentialanalyse oder über eine Restriktionsanalyse realisiert wird.
- III. **Phase: Entwurfsphase**: Anschließend erfolgt die Abgrenzung und Entwurf des Zielrahmens. Es werden Lösungskonzepte entworfen und deren Abschätzung der Wirkung. Daraus werden die Handlungsprogramme abgeleitet.
- IV. **Phase: Entscheidungsphase**: Die Programmvarianten werden bewertet. Aus diesen Varianten wird die beste Lösung ausgewählt.
- V. **Phase: Vollzugsphase**: Die Vorbereitung der Durchführung findet statt, die Ressourcen werden bereitgestellt und es kommt anschließend zur Durchführung.

Statt vordefinierter Einzelpunkte, welche die unterschiedlichen Verfahren durchlaufen, umschreibt Schindegger hier Teilphasen, die idealerweise hin bis zur Durchführung des Vorhabens beachtet und umgesetzt werden sollten. Im wissenschaftlichen Diskurs wird nach Wiechmann (2008: 78) zudem festgehalten, dass in Zukunft der Schlüssel zum Erfolg von Planvorhaben in „mehr Umsetzung, mehr aktiver Gestaltung, mehr Management, mehr Flexibilität, mehr Kooperation, mehr Dialog, mehr Vernetzung und mehr ergänzenden informellen Instrumenten“ liegen wird.

Zwischenfazit zu Planungsprozessen: Auffällig ist, dass der ideale (österreichische) Planungsprozess von Schindegger dem derzeit tatsächlich praktizierten linearen Planungsprozess überraschenderweise schon stark ähnelt. Die Punkte 1-5 des deutschen und österreichischen Planungsprozesses (vgl. Kap. 2.4.1) decken sich dabei bereits mit dem idealen Planungsprozess nach Schindegger, wobei Schindegger aber noch mehr auf Wert auf die Vorbereitungsphase legt, die in Deutschland (und Österreich) in der Bestandsaufnahme mit der Problemidentifizierung zusammengefasst wird.

Wenn dem Vorprozess der Verfahren vor der eigentlichen Planung eine solch erhebliche Bedeutung zugemessen wird, müssen die Verfahren um München und Wien zwangsweise darauf untersucht werden. Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln angedeutet wird, entscheidet die Planung der Planung auch zwangsläufig über den unterschiedlichen Verlauf der beiden Planungsprozesse. Dies könnte unweigerlich auch auf eine unterschiedliche Umsetzung der Vorlaufphasen der Planung durch die Projektträger hindeuten, dass sich durch unterschiedliche Planungsansätze, Strategien und Entscheidungsmodelle die Planungsprozesse unterschiedlich entwickelt haben könnten. Damit ist aber auch klar, wie Planungsprozesse durch Planungsansätze beeinflusst werden können, sowie wo und wie diese implementiert werden müssen, um eine sinnvolle, wirksame und nachhaltige Änderung des Verfahrens herbeizuführen. Die zu entwickelnden Handlungs- und Problemlösungsansätze müssen sich deshalb auf diesen Theorierahmen stützen.

2.5 Planungskultur

Abschließend muss geklärt werden, welche kulturellen Einflüsse auf die Planungsprozesse in den Ländern Deutschland und Österreich vorhanden sind. Hierdurch soll aufgezeigt werden, ob die Verfahren am Flughafen in München und Wien durch unterschiedliche Planungsmentalitäten und kulturelle Einflüsse divers verliefen und damit ein dritter Beeinflussungsfaktor neben dem Raumordnungsrahmen und dem verwendeten Planungsansatz existiert. Neben der formalen Raumordnung, die durch ihren gesetzgebenden Rahmen das tragende Element der eigentlichen Planung darstellt (vgl. Kapitel 2.3), existieren Wirkungsmechanismen, die über dieses formelle Konstrukt hinausgehen und als Planungskultur bezeichnet werden.

2.5.1 Definition und politischer Hintergrund

Unter den Begriff der Planungskultur fällt das Zusammenwirken von Akteuren bei Vorhaben, die Einbindung von Politik, Wirtschaft und Bevölkerung in die Planung sowie die Einflüsse des sozialen und politischen Wandels (vgl. Helmholz 2013: 50). Eine allgemeingültige Definition des Begriffs Planungskultur gestaltet sich nach Planungstheoretiker Dietrich Fürst aber als schwierig, da der Begriff an sich kein wissenschaftlicher Begriff ist, kein richtig abgegrenztes Untersuchungsfeld und keinen spezifischen Theoriehintergrund besitzt. Dementsprechend uneinheitlich sind die Definitionen auch (vgl. Fürst 2007: 1). Speziell bei Großprojekten ist die Untersuchung dieses Begriffes allerdings wichtig, um auch die Interaktionen der zahlreichen Akteure untereinander in eine Verfahrensanalyse einfließen lassen zu können:

- Helmholz (vgl. 2013: 51) definiert die Planungskultur durch die verschiedenen (Planungs)-Verfahren und deren Kombination als Elemente der Planungskultur, wobei das Gesamtkonstrukt durch das Verhalten der verschiedenen Akteure bezüglich der (Plan)-Umsetzung ergänzt wird.
- Fürst (2007: 2, nach Walter 1995) zitiert Walter, der mit einer Planungskultur vor allem einen Wandel von Planungsinhalten verbindet, hinter denen sich ein Wandel der gesellschaftlichen Einbindung von Raumplanung vermuten lässt.
- Am treffendsten wird die Formulierung durch Dietrich Fürst selbst für die Planungskultur erachtet. Die Formulierungen von Fürst bieten die geeignetsten Anknüpfungspunkte an das Raumplanungssystem und den Planungsprozess. Fürst versucht den Begriff der Planungskultur allgemeingültiger zu fassen. Nach Fürst (2007: 1) stellt die Planungskultur ein „Ensemble an beobachteten Variablen-Kombinationen“ des Verhaltens in der Planungspraxis dar. Dies konkretisiert Fürst folgendermaßen (vgl. ebd.: 1-4):
 - Planungskultur besitzt eher einen wissenschaftlichen Fokus, der den Ansätzen der Politik, Verwaltungs-, und Organisationswissenschaften am nächsten kommt.

- Der Schwerpunkt liegt auf „Einstellungen, Deutungsmuster und Werthaltung die Angehörige eines Handlungskollektivs teilen, dass die einem Kollektiv oder Institutionen entgegenbringen und durch das Kollektiv oder Institutionen entgegenbringen und dass durch das Kollektiv verstärkt, aber auch konserviert wird“.
- Die Planungskultur steht im Kontext des „cultural turn“, welche das Verhalten nicht mehr als sach-rational, sondern als kulturgeprägte Interaktion betrachtet.
- Soziale Interaktionen und Prozesse sind in einen sozialwissenschaftlichen Kontext der regionalen Traditionen, Normen, Werthaltungen, Einstellung und Verhaltensmuster eingebettet.
- Der Fokus liegt auf den sogenannten Interaktionsmustern, die Fürst unter den Variablengruppen der Interaktion gliedert. Diese werden an der individuellen Handlungsorientierung (z.B. Werthaltung, Interessen, etc.), der Interaktionsorientierung (z.B. kompetitiv oder kooperativ) und der Akteurskonstellation festgemacht.

Auch spielen für die Planungskultur nach Fürst (ebd.: 4f) externe Einflüsse wie der institutionelle Handlungsrahmen (das Raumplanungssystem - vgl. Kapitel 2.3) und die Handlungs-Situation in Abhängigkeit des Problemfeldes eine wichtige Rolle, die auch schon in Bezug auf den Planungsansatz als ausschlaggebend für den Planungsprozess festgehalten wurden (vgl. Kap. 2.4.2). Fürst beschreibt hierfür in Bezug auf den Planungsprozess folgende Eigenheiten der Planungskultur (nach Fürst 2007: 3):

„Meiner Einsicht nach ist der Begriff im Kontext der Planungsdiskussion dann besonders sinnvoll, wenn man ihn auf Interaktionsprozesse der Planung und deren „Steuerung“ durch kulturelle Prägungen bezieht. Dann könnte sich herausstellen, dass gut funktionierende Planungsprozesse durch „Planungskulturen“ geprägt werden, die der Koordination unterschiedlicher Interessen durch die in einer Gesellschaft üblichen Koordinationsmodi besonders gut entsprechen. Oder umgekehrt: dass Planungsprozesse dort schlechter funktionieren, wo Koordinationsmodi verwendet werden, die zu wenig auf die kulturellen Prägungen der Beteiligten abgestellt sind.“

Fürst macht hier deutlich, wie wichtig eine gute Planungskultur für einen guten Planungsprozess ist. Daher muss auch die Planungskultur für die Projekte in München und Wien noch näher untersucht werden. Politik und Raumplanung beeinflussen sich dabei beider Maßen gegenseitig. Die Politik gibt durch ihr Handeln (z.B. in Form von Gesetzen, Administration, etc.) den Rahmen für die Raumplanung vor, auf der anderen Seite kommt den Vorhaben der Raumplanung auch politische Bedeutung zu (vgl. Prader 2016). Daher sind auch politische Inhalte und Werte der Politik sowie die Art und Weise der Interessensberücksichtigung für die Planung durch die Politik von erheblicher Bedeutung. Dieses Wirken unterscheidet sich je nach politischer Einstellung zum Teil gravierend (Helmholz 2013: 52). Inwiefern die Politik und Regierende also Einfluss auf die Planung nehmen, muss durch eine Analyse des sogenannten politischen Systems in Deutschland und Österreich geklärt werden. Auf der anderen

Seite drängt sich hier aber auch die Frage auf, wenn die Raumplanung eine unmittelbare politische Wirkung besitzt, wie die Bürger auf das politische System einwirken können.

2.5.2 Demokratiesysteme und Beteiligung in der Demokratie

Sowohl Deutschland als auch Österreich sind in ihrer Staatsform demokratisch geprägt. Dies bietet den Staatsbürgern direkte Beeinflussungsmöglichkeiten im politischen System, die unter dem Prinzip der repräsentativen Demokratie zusammengeführt werden können. Gängigstes, repräsentatives Mittel stellt die Wahl der politischen Vertretung dar, die sowohl in Deutschland als auch Österreich praktiziert wird und somit die bürgerliche Beeinflussungsmöglichkeit auf den politischen Rahmen darstellt (vgl. Lins 2008: 9). Hierdurch entsteht für die Bürger auch eine indirekte Einflussmöglichkeit auf die Raumplanung (z.B.: Thema Windenergie und deren politische Parteeinstellung gegenüber deren Handhabung bzw. Ausbau). Über die repräsentative Demokratie hinaus geht die direktdemokratische Demokratie, die Schiller (2002: 11) folgendermaßen definiert:

„Direkte Demokratie bedeutet heute, dass die Bürgerinnen und Bürger als Stimmbürger im Wege der Volksabstimmung politische Sachfragen selbst entscheiden. Direktwahlen von Amtsträgern (z.B. Bürgermeister oder Regierungschefs) gehören nicht zur direkten, sondern zur repräsentativen Demokratie“.

Weiter zu unterscheiden sind nach der Begriffsdefinition die repräsentative und die partizipatorische Demokratie. Hauptunterschied ist das Hinausgehen der partizipativen Demokratie über den politischen Inhaltsrahmen der direkten und repräsentativen Demokratie. Lins (2008: 15) stellt hier folgende Abgrenzungen für die Demokratieformen auf:

Tabelle 5: Vergleich der Demokratieformen

Repräsentative Demokratie	Form	Partizipatorische/direkte Demokratie
Demokratie als Methode der Programm- und Personenauswahl, des Wettbewerbs und der legitimen Herrschaft	Auffassung	Demokratie als politische Methode und Ziel
Hauptinteresse am Endergebnis	Interesse	Hauptinteresse am Prozess
Enger Politikbegriff	Begriff	Expansionistisches Politikkonzept
Unveränderbarkeit der Elite-Masse-Gliederung	Öffentlichkeit	Reformierbarkeit der Gesellschaftsverhältnisse
Politische Führer als Garant für Systemstabilität	Ideologie	Stabilität und Lebensfähigkeit der Demokratie durch Ausweitung und Vertiefung

Quelle: Eigene Darstellung (geringfügig verändert nach Lins 2008: 15)

Partizipatorische Demokratied Gedanken weisen allerdings auch Grenzen auf. Hauptprobleme liegen in der Überschätzung der Kompetenzen der Bürger, sich mit den geforderten Inhalten adäquat auseinander setzen zu können, eindimensionales Denken der Teilnehmer und die Zeichnung eines unrealistischen Menschenbildes, das von Subjektivität und Eigennutzen anstelle von Rationalität und

Gemeinwohl geprägt ist (vgl. Lins 2008: 33-35). Partizipatorische und direkte demokratische Elemente ähneln sich daher auch stark. Helmholz (2013: 54) sieht daher auch „Elemente der direkten Demokratie als Ergänzung beziehungsweise Erweiterung der politischen Entscheidungs-Prozesse, die zur repräsentativen Demokratie hinzugezogen werden“, wobei die Form der Bürgerbeteiligung als eines der gebräuchlichsten Mittel umschrieben wird.

Da die Bürgerbeteiligung ein Kernthema dieser Arbeit darstellt, muss zwangsläufig auch auf genauere Betrachtung der Involvierungsmöglichkeiten der Bürger eingegangen werden und wie dieses Prinzip in einem Rechtsstaat greift und funktioniert. Die Akademie der Raumforschung und Landesplanung (Grotefels & Schoen 2005: 86) hält aber eine einzelne, übergeordnete und (juristisch) alleinig zutreffende Definition von Beteiligungsverfahren von Bürgern auf Grund der Vielzahl an Ansätzen für nicht möglich. Nach Grotefels und Schoen (ebd.) entspricht daher eine „Beteiligung Dritter an einem legislativen oder exekutiven Entscheidungsprozess“ einer Definition am ehesten. Langhagen-Rohrbach (vgl. 2010: 98f, nach Bischoff, Selle und Sinning 2001: 19ff) unterteilt die Bürgerbeteiligung in vier grundlegende Kategorien, wobei diese Formulierungen durch die Ausführungen von Krause et al. ergänzt werden (2013: 10f):

- Erkunden/Konsultation: Geplante Vorhaben (Gesetze, Infrastrukturprojekte, etc.) werden in einem frühen, aber fortgeschrittenem Zustand der Öffentlichkeit präsentiert und erläutert. Es werden Stellungnahmen eingeholt und die Pläne ggf. überarbeitet.
- Informieren und Meinung bilden: Bürger werden über die laufenden Entscheidungsprozesse, Alternativen, Positionen und Gründe fortlaufend und transparent informiert.
- Mitwirken: Die Bürger selbst gestalten aktiv ihr Umfeld und erarbeiten gemeinsam mit Fachleuten Lösungen für Probleme, die sie betreffen.
- Kooperieren: Koordinierung von Entscheidungsprozessen durch die verschiedenen Akteure.

Dabei beeinflusst das Politik- und Demokratieverständnis eines Landes auch die sogenannte mentale Orientierung ihrer Bürger, die sich auch unmittelbar in ihrer Einstellung gegenüber den Politikern und dem Planungsverständnis äußert (vgl. Helmholz 2013: 52). Eine negative, mentale Orientierung äußert sich zum Beispiel unmittelbar in der sogenannten Politikverdrossenheit, die durch die Globalisierung (vgl. Lins 2008: 4) und elitäres Denken verstärkt wird (vgl. Prader 2016). Wie neben dem „repräsentativen“ Wahlsystem Einfluss auf die politische Demokratieebene genommen werden kann, zeigt das nachfolgende Kapitel.

2.5.3 Demokratische Elemente in Deutschland und Österreich

Gegenübergestellt werden hier die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf demokratischer Gesetzesbasis:

DE: Die Bundesrepublik Deutschland entspricht einer parlamentarischen Demokratie, den Verfassungsrahmen der Bundesrepublik Deutschland liefern die Grundgesetze. Damit existiert auf Bundesebene grundsätzlich die Möglichkeit einer Volksabstimmung (Art.20 Abs. 2 GG), sowie ein Petitionsrecht (Art. 17 GG) durch Gemeinschaften sowie Bürger (vgl. Helmholz 2013: 56-68).

Direktdemokratische Einflussmöglichkeiten existieren sowohl auf der Landesebene, als auf kommunaler Ebene. Als direktdemokratisches Mittel auf Landesebene zählen die Volksinitiative und das zweistufige Volksbegehren, die aber in den einzelnen deutschen Bundesländern unterschiedliche Quoten besitzen. Am Verfahrensende steht ein bindender Volksentscheid als eigenständiges Demokratieinstrument (vgl. Peters 2005: 5f). Die kommunale Demokratiepraxis wird durch sogenannte Bürgerbegehren und Bürgerentscheide beeinflusst. Hervorgehoben werden muss, dass die genannten Einflussmöglichkeiten auf Landes-, Kommunaler und politischer Ebene in Deutschland teils sehr unterschiedlich und häufig praktiziert werden (vgl. Helmholz 2013: 58f). Auch ist es in Deutschland üblich, dass diese Beteiligungsmechanismen vorrangig bei Sachentscheidungen angewendet werden und nicht bei Personenentscheidungen, die durch das repräsentative System stattfinden (ebd.: 58).

AT: Die Republik Österreich ist ebenfalls bundestaatlich organisiert, wird aber durch eine präsidentenparlamentarische Demokratie bestimmt (ebd.: 60). Auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene sind durch das Bundesverfassungsgesetz (B-VG) Elemente der direkten Demokratie gesetzlich verankert, zu denen unter anderem das Instrumentarium des Volksbegehrens sowie der Volksabstimmung zählen und zumeist aufbauend aufeinander durchgeführt werden. Auch eine Volksbefragung ist in Österreich möglich, um die Einstellung der österreichischen Bürger gegenüber zukünftigen Vorhaben zu prüfen. Im Vergleich zur Volksabstimmung ist das Ergebnis der Befragung der Bevölkerung allerdings rechtlich nicht bindend (Lins 2008: 61-68). Prinzipien der direkten Demokratie werden auf Gemeindeebene sogar noch präziser formuliert, wobei deren Umsetzung durch die unterschiedlichen Landesgesetzgebungen und Gemeindeverordnungen teils stark variiert (ebd.):

„In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann die Landesgesetzgebung die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.“ (Art. 117 Abs. 8 B-VG)

Sowohl formelle als auch informelle Instrumente der Beteiligung werden speziell auf österreichischer Gemeindeebene in Form von offenen Planungsprozessen und kooperativen Entscheidungsformen in den letzten Jahren vermehrt wahrgenommen und zählen hier zu den Standards. Generell darf dadurch festgehalten werden, dass Österreichs direkte Demokratieformen in West-Europa zu den am stärksten Ausgebauten gehören (Helmholz 2013: 62f, 88). Die (positive), österreichische Einstellung zu den demokratischen Elementen, die sich hier bereits abzeichnen, wird sich auch im Planungsverfahren um die dritte Piste in Wien wiederfinden. Diese positive Einstellung bezüglich der Einbindung der Bürger

war allerdings in Österreich nicht immer selbstverständlich. Dieser sogenannte „Wandel des Planungsverständnisses“, den Deutschland im Vergleich zu Österreich nur langsam und verzögert durchläuft, ist das Resultat einer andauernden Bestrebung nach mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten durch die österreichischen Bürger.

2.5.4 Wandel des Planungsverständnisses in Deutschland und Österreich

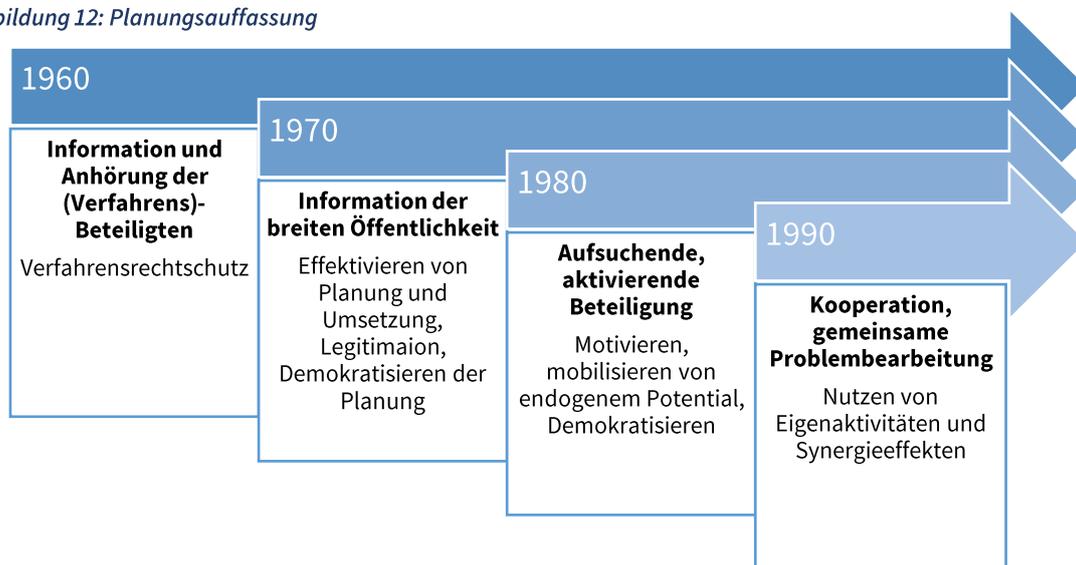
Ein historischer Vergleich des Planungsverständnisses wird benötigt, da sich in der Geschichte der österreichischen Raumplanung Unterschiede der Planungskultur zu dem System in Deutschland eingependelt haben. Ein generelles Umschwenken der Planungsauffassungen wurde erstmalig in den 1970er Jahren beobachtet, als eine Abkehr von der technischen Planungsrationaleität der 1950 und 1960er Jahre hin zu kommunikativen Ansätzen beobachtet werden konnte und in den nachfolgenden Jahrzehnten stetig ausgebaut wurde (Helmholz 2013: 63f). Durch diesen Wandel konnte eine „neue Planungskultur“ geschaffen werden, die sich durch Kommunikation, Kooperation und Mediation auszeichnet und unter dem Prinzip des „collaborative planning“ zusammengefasst werden kann (vgl. Dangschat 2008: 55-57). Die neue Kultur des Planens ist mit einer priorisierten Anwendung von vier Begriffen verbunden, zu denen die informellen, kommunikativen, kooperativen und umsetzungsorientierten Planungsstrategien zählen (vgl. Selle 1996b: 17f). Helmholz (2013: 64, nach Selle 1992: 23) hingegen bezeichnet die zentralen Merkmale der neuen Planungskultur als „weitestgehend unsichtbar“, weil diese Merkmale vorrangig im Bereich der Verfahrens- und Prozessinvolvierung eingebettet sind und kein greifbares (End-)Ergebnis besitzen. Vielmehr steht eine integrative, ortsspezifische Lösungsfindung im Vordergrund, die auf einem Lernprozess basiert. Hier kann durch offene und nachvollziehbare Praxisprozesse eine Konzeptweiterentwicklung beruhend auf den vorangegangenen Erkenntnissen stattfinden, die in zukünftigen Projekten und Vorhaben verbesserte Anwendung finden (vgl. Helmholz 2013: 64).

In Österreich zeigte sich um etwa 1980 ein relativ frühes Begehren der Bürger nach diesem neuen Planungsverständnis mit mehr Mitsprachemöglichkeiten in Planungsprozessen, deren Initialzündung im Jahre 1984 durch die sogenannte „Auwald“-Besetzung stattfand (vgl. Hamedinger 2010: 31). Bürgerbewegungen versuchten hier den Bau eines neuen Kraftwerkes zu verhindern, was für die Vorhabenträger und Politik ein Umdenken im Planungsverständnis notwendig machte (vgl. Schindegger 1999: 110). Dieser neuartige Steuerungsansatz, der in zahlreichen Gesetzesänderungen tatsächlich umgesetzt wurde und neue Instrumente und Möglichkeiten zur Einbindung der Bürger generierte (z.B. B-VG Novelle im Jahre 1984), versuchte die „Betroffenen zu Beteiligten zu machen“ und die Bürger stärker bei öffentlichen Vorhaben zu involvieren (vgl. Helmholz 2013: 62; Dinka 2010: 30).

Die neue Integration der Öffentlichkeit in der sogenannten „Ökologisierungphase“ des Landes zeigte die partizipative Auffassung dieser Bewegung bereits deutlich, die in Maßnahmen wie der *Lokalen Agenda 21*, Dorferneuerung und örtlichen Entwicklungskonzepten (kurz: ÖEK) Anwendung fand und mit informellen Planungsprozessen das verkrustete Planungsmonopol der Gebietskörperschaften aufbrach. Mit diesem Wandel ging gleichzeitig auch eine Rollenänderung der Planer einher, die sich seither auch als „Moderator, Mediator und Manager“ beweisen müssen (Dinka 2010: 30).

Deutschland hingegen bestreitet diesen Weg, speziell im Vergleich zu Österreich, nur langsam. Zwar fanden Ausrufe wie die des ehemaligen deutschen Bundeskanzlers Willy Brandt „Mehr Demokratie wagen“ im Jahr 1969 viel Beachtung und traten ein zaghaftes Umdenken der Politik im Sinne der vermehrten Bürgerbeteiligung los, konsequent umgesetzt wurde die Botschaft für ein neues Planungsverständnis speziell bei der öffentlichen Hand in Form von laschen, administrativen Vorschriften aber nicht (vgl. Helmholz 2013: 77f). Dieses Problem der zurückhaltenden und mangelhaften Anwendung von kaum über das Minimum hinausgehender Kommunikation und Bürgerbeteiligung ist dabei vor allem auf kommunaler Ebene und in Bereichen der öffentlichen Hand allgegenwärtig (vgl. Selle 2007: 64f). Auch zeigen die großen Planungsvorhaben wie Stuttgart 21, wie wenig diese Planungskultur in den Köpfen der Vorhabenträger und Politik selbst im 21. Jahrhundert angekommen ist, obwohl in den vergangenen Jahrzehnten durchaus veränderte Wahrnehmungsströme für die Planung in Deutschland beobachtbar waren (siehe Abb. 12).

Abbildung 12: Planungsauffassung



Quelle: Eigene Darstellung (nach Selle 1996b: 69)

Auch das Referenzprojekt der dritten Startbahn in München wird sich in diese unrühmliche Liste der verfehlten Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland eingliedern lassen müssen, das von erheblichem, öffentlichen Gegenwind begleitet war und zu stark auf traditionelle, dialogmangelnde Planungsprozesse vertraute.

So zeigte sich auch in Deutschland gerade in den vergangenen Jahren ein zunehmendes und teilnehmendes Interesse der deutschen Bürger an der Umwelt, das sich durch eine verstärkte Bildung von Bürgerinitiativen, Demonstrationen und Protest äußert, wobei diese Form des Engagements besonders bei Projektvorhaben beobachtet werden kann, die in das direkte Umfeld der Bürger eingreifen (vgl. Helmholz 2013: 58f). Themen wie Partizipation, Kooperation und Bürgerbeteiligung sind für die Öffentlichkeit und Wirtschaft aber mittlerweile geläufige Begriffe, wobei das Internet und die damit verbundene Informationsgesellschaft ihren Beitrag zu dieser Verbreitung beigetragen haben (ebd.: 82).

Zwischenfazit zur Planungskultur: Im Vergleich zu Österreich herrscht in Deutschland Nachholbedarf, was die Planungskultur betrifft. Österreich zeigt hier bereits ein umfangreiches und fortgeschrittenes Anwendungsverständnis für moderne Planungskultur, während Deutschland sich nur verzögert und langsam auf dieses neue Planungsverständnis einlässt. Zudem ist man in Österreich im Umgang mit demokratischen Beteiligungsmitteln aufgeschlossener und im Anwendungsbereich von partizipativen Instrumenten geübter.

Speziell im Bereich der Politik, Träger öffentlicher Belange und Verwaltung herrscht beim Verständnis und der Anwendung scheinbar Verbesserungspotential, was diese Thesen mittels der Referenzprojekte in Wien und München ebenfalls bestätigen werden. Wie diese Einbindung der Öffentlichkeit in Verfahren funktioniert, wird im nachfolgenden Kapitel beschrieben.

2.6 Partizipation

2.6.1 Neue Planungsinstrumente

Wie in den vorangegangenen Kapiteln erläutert wurde, ist die Raumplanung und Raumordnung eine komplexe und vor allem zeitaufwendige Querschnittsmaterie. Vorhaben und Planungen sind meist langfristig angelegt, mit Zeitspannen von nicht selten über 15 Jahren oder mehr. Neben der Zeitintensivität müssen sich die Vorhabenträger zudem an genaue, gesetzliche Vorgaben halten, die wenig bis keinen Spielraum besitzen. Auch verlangte der Wandel des Planungsverständnisses (vgl. Kap. 2.5.4) ein Umdenken, das eine stärkere Involvierung der Bürger notwendig machte, welche durch den gesetzlichen, althergebrachten Gesetzesrahmen allerdings nicht mehr ausreichend befriedet werden konnte. Aus diesen Gründen wurde die Forderung nach Planungsinstrumenten laut, die sowohl über den üblichen Gesetzrahmen hinausgehen als auch dem Zeitdruck und dem Mitwirkungsbedürfnis der Bürger gerecht wurden. Das Ergebnis dieses Verlangens wird als informelle Planung bezeichnet und ist Teil des sogenannten Governance-Ansatzes, der sich als konsensorientierte, nicht formal verfasste Steuerung von politisch-gesellschaftlichen Strukturen mit hoher Flexibilität definieren lässt (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 91).

Ziel dieser Planungsinstrumente ist es, den Planungsdefiziten der formellen Planung entgegen zu wirken, Planungsvorhaben zu vereinfachen, Konflikte zu reduzieren, schneller reagieren zu können, Probleme besser beschreiben zu können und damit Lösungen nachhaltiger formulieren und durchsetzen zu können. Umgesetzt wird dies dadurch, dass solche Planungsinstrumente keiner genauen, formellen Richtvorgabe folgen, sondern sich adaptiv auf das jeweilige Problem anpassen lassen. Diese Flexibilität wird aber (in der Regel) dadurch erkaufte, dass die Ergebnisse aus den neuen, informellen Planungsinstrumenten keine rechtliche Bindewirkung aufweisen und somit lediglich selbstbindenden, ergänzenden Charakter besitzen (ebd.).

Konkrete Planungsinstrumente, die aus diesen Bemühungen hervorgingen, finden sich vor allem auf regionaler und lokaler Ebene. So wurden zum Beispiel auf regionaler Ebene regionale Entwicklungskonzepte oder Regionalmanagements eingesetzt, um das neue Steuerungsbedürfnis erfüllen zu können (ebd.: 92f). Auf kommunaler Ebene werden Instrumente wie Stadtmarketing, „Lokale Agenden 21“ oder jüngst „E-Government“-Bemühungen als Beispiel für neue

Planungsinstrumente angeführt und umfassen nur einen kleinen Teil einer mittlerweile langen Liste an modernen Planungsinstrumenten. Alle weichen Planungsinstrumente haben aber gemeinsam, dass sie Handlungsprinzipien wie Kooperation, Mitwirkung und Kommunikation benutzen, um ihre Ziele zu erreichen. Auch ist die vermehrte Nutzung dieser Planungsinstrumente gerade bei größeren Projektvorhaben beobachtbar, bei denen die ergänzenden Instrumente gerne genutzt werden, um mehr Akzeptanz bei Bürgern für das Vorhaben zu generieren (ebd: 97-99).

2.6.2 Formelle und informelle Partizipation

Ein wichtiger Kern dieser Planungsinstrumente stellt die Partizipation dar, die sich in die formelle und informelle Partizipation aufgliedern lässt und als Mitwirkungsinstrument fungiert. Beide Instrumente lassen sich nach Krappweis (o.J.) wie folgt unterscheiden:

Tabelle 6: Unterschiede formelle und informelle Instrumente

	Formelle Instrumente	Informelle Instrumente
Rechtlich	Mit Rechtsgrundlage (bindend)	Ohne Rechtsgrundlage (selbstbindend)
Zeitlich	Mittelfristig	Kurz- bis mittelfristig
Räumlich	Flächendeckend (Ausnahme: Planfeststellungsverfahren)	Kleinräumig, projektorientiert
Beteiligung	Gesetzliche Beteiligungsvorschriften (Top-Down-Vorgaben)	Kooperative Beteiligungsprozesse Bottom-Up-Vorschläge (konsens- und kooperationsorientiert)
Förderung	Formelle Instrumente steuern Fördermitteleinsatz (keine eigenen Mittel)	Fördergegenstand und Fördervoraussetzung
Priorität	Planen: planungsorientiert	Handeln: handlungs- und umsetzungsorientiert, Prioritäten setzend
Stärke	Restriktiv, normativ, rahmensetzend; Raumansprüche abwägend, Konflikte ausgleichend oder entscheidend, Ergebnis durchsetzend	Aktiv gestaltend
Schwäche	Verfahrensdauer, hierarchisch- zentralistisch	Unfähig, bei harten Raumnutzungskonflikten Lösung zu erzwingen

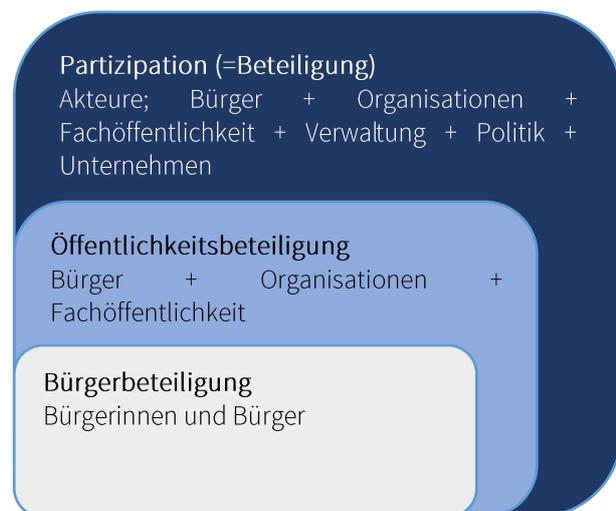
(Quelle: Krappweis o.J.)

Besondere Bedeutung bekommt die Unterscheidung nach formellen und informellen Instrumenten bezüglich des Themas „Partizipation“, die durch die Bundeszentrale für politische Bildung generell wie folgt definiert wird (bpb 2016b, nach Schubert & Klein 2016):

- [lat.: Teilhabe] Allg.: Partizipation bezeichnet die aktive Beteiligung der Bürger bei der Erledigung der gemeinsamen (politischen) Angelegenheiten bzw. der Mitglieder einer Organisation, einer Gruppe, eines Vereins etc. an den gemeinsamen Angelegenheiten.
- Spez.: Partizipation bezeichnet die Teilhabe der Bevölkerung an politischen Willensbildungsprozessen, insbesondere an Wahlen und Referenden.
- In einem rechtlichen Sinne bezeichnet Partizipation die Teilhabe der Bevölkerung an Verwaltungsentscheidungen.

Neben dieser Definition existieren für die Partizipation unzählige weitere Abwandlungen. Wie aus obiger Definition aber ersichtlich wird, dreht sich der Kerngedanke der Partizipation um eine aktive Einbindung und Beteiligung der Bürger in gemeinsamen Angelegenheiten. Zu diesen Anliegen können sowohl politische und wirtschaftliche Themen zählen, als auch (raumplanerische) Planungsvorhaben und Projekte. So ist das Thema der Partizipation in der Raumordnung und Raumplanung mittlerweile fest und tief verankert. Die Partizipation erfüllt hierbei das Bedürfnis der Bürger nach mehr Mitbestimmung, das durch den Wandel des Planungsverständnisses seit den 1970er

Abbildung 13: Eingrenzung Partizipation



Quelle: Eigene Darstellung (nach
MA 18 Stadt Wien 2012: 10)

Jahren laut geworden war (vgl. Kap. 2.5.4). Betont werden muss aber auch, dass Partizipation nicht nur unmittelbar bei den Bürgern ansetzt, sondern ein generelles Beteiligungsstreben darstellt, das zum Beispiel auch die Wirtschaftsakteure, private Organisationen oder die Fachöffentlichkeit ansprechen und involvieren soll, wobei der Begriff der Partizipation im Sinne einer expliziten Bürgerbeteiligung aber am geläufigsten ist (vgl. Magistratsabteilung 18 – Stadt Wien (MA 18 Stadt Wien) 2012: 9f). Das namensgebende Thema „Partizipation“ dieser Diplomarbeit wird daher auch als Kernuntersuchungsgegenstand betrachtet, womit sich ein besonderer Fokus auf die Einbindung der Bürger, aber auch der Politik und Wirtschaft in die jeweiligen Planungsverfahren richten wird. Dabei wird auch die Verwendung von formellen und informellen Planungs- und Mitwirkungsinstrumenten eine essentielle Rolle für die Untersuchung der Projekte in München und Wien spielen.

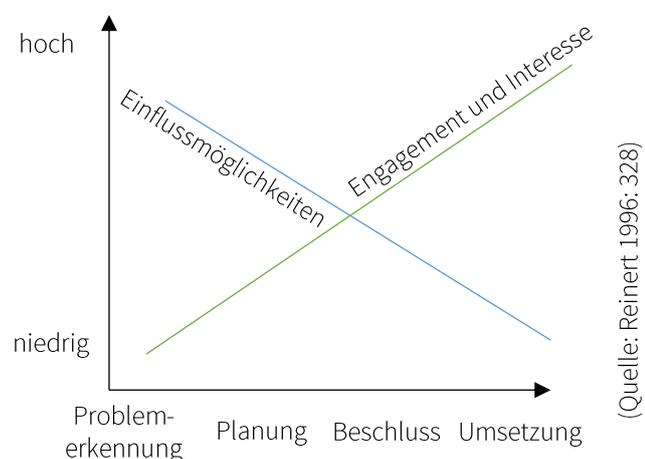
Formelle Beteiligungsverfahren sind gesetzlich vorgeschriebene Einbindungsverfahren mit einem Minimum an Beteiligung, die jedes Vorhaben im Zuge der Durchführung in einem Rechtsstaat durchlaufen und zu erfüllen haben (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (SSU Berlin) 2012: 23). Rechtlich verankerte Demokratiemechanismen wurden bereits in Kapitel 2.5.2 dieser Arbeit vorgestellt. Im Raumplanungskontext werden diese formellen Instrumente aber noch präziser auf die einzelnen Ebenen der Raumplanung heruntergebrochen.

In Deutschland sind Beteiligungsverfahren in vielen Prozessvorhaben verpflichtend durchzuführen. Für die Einbindung der Öffentlichkeit sind beispielsweise bei der Aufstellung von Bebauungsplänen oder bei Planfeststellungen Auslegungs- und Anhörungsverfahren vorgesehen und werden in den jeweiligen Fachmaterien vordefiniert. Hierzu zählen zum Beispiel Formulierungen zur Beteiligung im Baugesetzbuch (kurz: BauGB, in §3) oder im UVP-Gesetz und enthalten den Umfang, Art, Ort, Fristen und Informationen zum berechtigten Teilnehmerkreis der Beteiligung (ebd.). Generell muss zwar festgehalten werden, dass eine Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung mittlerweile bei vielen Vorhaben notwendig ist, deren Art und Umfang sowie Methodik und Zeitpunkt sind allerdings stark verbesserungsbedürftig (vgl. Helmholz 2013: 79f). In formellen Beteiligungsverfahren entspricht die Beteiligung zumeist auch nur Anhörungsverfahren, bei denen Interessierten lediglich die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den fertigen Planungen eingeräumt wird, wodurch eigentlich keine richtige, aktive Beteiligung und Kooperation entsteht, sondern nur die endgültigen Pläne den Bürgern „vorgestellt“ werden (vgl. Abb. 14).

Auch in Österreich sind je nach Bundesland oder Fachplanung gesetzestdefinierte Beteiligungsformen vorzufinden und werden im Bereich der überörtlichen und örtlichen Raumplanung angewandt (z.B. bei Auslegungsverfahren von Flächenwidmungsverfahren in Niederösterreich) (vgl. Land Niederösterreich (Land NOE) 2016a). Zusätzlich existieren auf Bundesebene durch Umweltverfahren (z.B. SUP oder UVP-Verfahren) übergeordnete, rechtlich bindende Beteiligungsinstrumente (vgl. Schindegger 1999: 94).

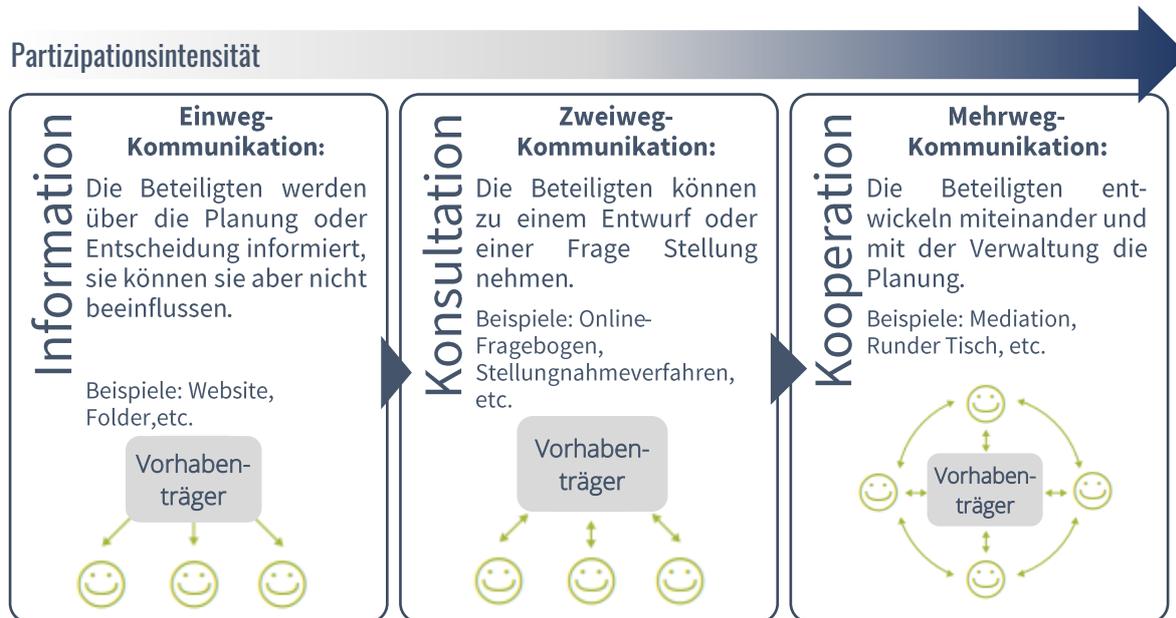
Anzumerken ist, dass die Gesetzesformulierungen lediglich ein Mindestmaß an Beteiligung vorgeben, welche im Rahmen der Planungsverfahren erfüllt werden müssen. Im Gegensatz zu den rechtlich verankerten Instrumenten sind informelle Instrumente wesentlich flexibler und problembezogener, wobei die Partizipation aber auch Spielregeln unterliegen sollte (vgl. SSUB 2012: 25). Das Instrumentenspektrum für informelle Beteiligungsformen umfasst mittlerweile eine erhebliche Bandbreite an Methoden und Werkzeugen, zu der beispielsweise Stadtforen, Zukunftswerkstätten, Arbeitskreise und Workshops, Planungszellen, Runde Tische, Fish-Bowls und Mediationsverfahren zählen (vgl. MA 18 Stadt Wien 2012: 51). Informelle Verfahren sollten dabei fair und transparent, aber auch wissenschaftlich fundiert sowie konfliktfrei und anwendbar sein, um erfolgreich abgeschlossen zu werden und ihre ergänzende Wirkung entfalten zu können (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 98). Generell wird angemerkt, dass informelle Verfahren idealerweise mit formellen Verfahren verzahnt und integriert werden sollten, um eine bestmögliche Symbiose aus beiden Beteiligungseigenheiten zu erhalten (vgl. bmvi 2014: 14f). Dies ist deswegen so wichtig, weil die Wahrnehmung für Projekte in der Öffentlichkeit nicht immer gleichbleibend ist und in der Regel erst im späteren Verlauf des Vorhabens an Bedeutung gewinnt (vgl. Abb. 14), bei der aber kaum

Abbildung 14: Einflussmöglichkeiten im Prozess



mehr Entscheidungsmöglichkeiten existieren (vgl. Reinert 1996: 328). Die Partizipation umfasst dabei auch mehrere Intensitätsstufen (vgl. MA 18 Wien 2012: 11), die in Abbildung 15 visualisiert sind.

Abbildung 15: Intensitätsstufen der Partizipation



Quelle: Eigene Darstellung (verändert nach MA 18 Wien 2012: 11, nach Kerstin Arber 2007)

Neben den positiven Eigenschaften weist die Partizipation allerdings auch Grenzen auf. Zu den Herausforderungen der informellen Partizipation zählen ein mögliches, mangelndes Interesse der Öffentlichkeit am Vorhaben und fehlende Berücksichtigung von Bevölkerungsgruppen, die sich unter Umständen nicht ausreichend artikulieren können und wollen (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 98). Auch Zeit- und Kostendruck bei Verfahren können Grenzen der Beteiligung darstellen, während zu viel Beteiligung auch zu einer Banalisierung von Planungsverfahren führen kann (vgl. MA 18 Stadt Wien 2012: 51).

Kritisiert wird, dass eine Partizipation manipulativ oder unter Vorwand einer sogenannten „Alibi“-Partizipation durchgeführt werden kann (vgl. Käfer 2010: 92) und somit keine echte Partizipation stattfindet (Nanz & Frischte 2012: 23, nach Arnheim 1996: 217). Kanonier (o.J.) merkt aber an, dass für eine „neue Planungskultur“ die kooperative Planung einen essentiellen Bestandteil darstellt.

2.6.3 Mediationstheorie

Da im Rahmen dieser Diplomarbeit im Wiener Planungsverfahren das Mediationsverfahren von Bedeutung sein wird, soll abschließend das Instrument und Prinzip der Mediation an dieser Stelle noch erläutert werden.

Mediation per se ist keine Erfindung der Raumplanung. Vielmehr gilt das zugrundeliegende Konzept der Moderation als eine generelle Vermittlungstechnik zur Konfliktlösung und findet heute Anwendung in der raumplanerischen Mediation als Beteiligungsverfahren (vgl. Oppermann 2005: 631). Die Wiener MA 18 (2012: 96) bescheinigt der Mediation ein Einsatzgebiet bei drohenden oder bereits eskalierten

Konflikten, die zumeist bei konkreten Vorhaben entstehen. Damit ist die Mediation aber meist nur reaktiv einsetzbar und nicht vorbeugend wie zum Beispiel ein „Runder Tisch“. Hauptziel der Mediation ist eben jene Konfliktlösung, kann aber auch bei stark verhärteten Fronten zu einem gemeinsamen Konsens beitragen und somit zu einem Vertrauensrückgewinn bei konfliktträchtigen Interessensgegensätzen eingesetzt werden. Die Schaffung eines Konsens-Zustandes für alle Teilnehmer ist damit essentiell für die erfolgreiche Mediation und eine positive Umsetzung der Beteiligung (vgl. MA 18 Stadt Wien 2012: 96).

Konkret eingesetzt wird die Mediation zumeist in sogenannten Mediationsverfahren, wobei das Konfliktspektrum mittlerweile zahlreiche Themen umfasst und vom jeweiligen Typus der Mediation und ihrer Hintergründe abhängig ist. Von Scheidungsmediation, Umweltmediation bis hin zur politischen Mediation können inzwischen zahlreiche Themengebiete durch die Mediation abgedeckt werden (vgl. Brachinger 2012: 11). Typische Anwendungsfelder der Mediation in der Raumplanung finden häufig im Kontext von Standortentscheidungen statt, die durch NIMBY (kurz: „not in my backyard“) oder LULU (kurz: „locally unwanted land use“) - Projekte gekennzeichnet sind (Oppermann 2005: 632). Die Durchführung von Mediationsverfahren selbst ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft (vgl. Oppermann 2005: 632):

- Die Entscheidungssache des Verfahrens muss noch ergebnisoffen sein
- Alle relevanten Verfahrensparteien sind zu Verhandlungen bereit
- Das Verhandlungsergebnis muss für alle Teilnehmer akzeptabel sein

Vorteile der Mediation sind ein klar strukturiertes Verfahren, eine neutrale Moderation beziehungsweise Mediation durch einen eingetragenen Mediator sowie eine faire und ausgewogene Interessensvertretung aller Beteiligten durch das Vertretungsprinzip. Grenzen der Mediation werden in Form einer langen Vorlaufdauer beschrieben, dass sich die Teilnehmer der Mediation auf die Verhandlungen und Spielregeln einlassen müssen und eine Kompromissbereitschaft existiert. Auch besteht die Möglichkeit, dass im Mediationsverfahren nur Teillösungen erarbeitet werden können und für das Hauptproblem kein Konsens gefunden wird (vgl. MA 18 Stadt Wien 2012: 96). Außerdem übernimmt der Mediator im Rahmen des Verfahrens eine essentielle Rolle, von der auch der Ausgang des Verfahrens abhängig sein kann. Durch den Mediator geht die Prozessgestaltung, Gesprächsführung und auch das Verfahrensmanagement aus. Daher muss von dieser Rolle im Verfahren absolute Neutralität, Allparteilichkeit, Know-How und Entscheidungskompetenz erwartet werden, die auch von persönlichen Kompetenzen wie Fairness, Ruhe und Ausgeglichenheit abhängig gemacht werden kann (vgl. Brachinger 2012: 17).

Als ein vorrangig informelles Beteiligungsinstrument besitzt die Mediation beziehungsweise das Ergebnis der Mediation in der Regel keine rechtliche Bindewirkung, sondern lediglich selbstbindenden Charakter für die Teilnehmer. In besonderen Fällen können die Ergebnisse eines Mediationsverfahrens aber in sogenannten Mediationsverträgen für die Teilnehmer festgehalten werden, die auf zivilrechtlicher Ebene bindend wirken (vgl. MA 18 Stadt Wien 2012: 96). Als eines der wenigen informellen Beteiligungsinstrumente besteht damit durch die Mediation die Möglichkeit, ein rechtlich bindendes Ergebnis hervorzubringen. Im österreichischen UVP-G 2000 hingegen wurde die Mediation sogar in den Gesetzestext (§ 16 Abs. 2) aufgenommen, welche die Durchführung eines

Mediationsverfahrens bei zu erwartenden, großen Konflikten im Rahmen von Genehmigungsverfahren verpflichtend vorschreibt. Die Ergebnisse dieses Verfahrens können an die zuständige Behörde übermittelt werden und im weiteren Verfahrensverlauf im Rahmen der rechtlichen Möglichkeit Berücksichtigung finden. Die Verankerung der Mediation in das UVP-G 2000 erfolgte zeitlich aber erst nach dem Start im Wiener Referenzverfahren. Auch wurde im Jahr 2004 ein Zivilrecht-Mediations-Gesetz (kurz: ZivMediatG) auf den Weg gebracht, das die Voraussetzungen der Ausbildung und Ausübung als eingetragener Mediator an einheitliche, gesetzlich vorgeschriebene Anforderungen bindet (vgl. Brachinger 2012: 13).

Rippitsch (2015: 126f, nach Kals et al. 2002) führt an, dass die „Paketlösung“, die durch Mediationsverfahren entsteht, viele Vorteile der direkten Demokratie vereint und in der Regel auch eine positive finanzielle Amortisation für die Kosten des Verfahrens bietet. Daneben ist die breite Kommunikationsstruktur und die direkte Einbindung der Akteure mit einer echten Mitwirkung am Vorhaben im Sinne von Partizipation, Dialog, Konsens und der Demokratieförderung für eine gute Planungskultur positiv hervorzuheben.

2.7 Synthese zur Planungstheorie

Wie die vorangegangenen Kapitel zeigen, umfassen die Themengebiete dieser Diplomarbeit zahlreiche und weitläufige Aspekte, die in gegenseitiger Wechselwirkung zueinander stehen. Damit wird auch klar, welche komplexe Planungsverfahren die Projekte in München und Wien darstellen.

Die Theorie weist Unterschiede in den Raumplanungssystemen aus, die in Deutschland vor allem durch das Vorhandensein eines übergeordneten Raumplanungsgesetzes gekennzeichnet sind, die in Österreich fehlen. Das Planungssystem in Österreich zeigt sich hingegen offener und flexibel, während das deutsche Planungssystem restriktiver, aber auch genauer definiert ist. In beiden Verfahren spielen die Länder eine wichtige Rolle, wobei der Bund und die Politik durch ihre Gesetzeskompetenz eine mindestens genau so wichtige Rolle einnehmen. Damit stellen sie sowohl einen Untersuchungsgegenstand als auch die Ansprechpersonen von Handlungsempfehlungen dieser Diplomarbeit dar. Daneben sind Projektträger der Vorhaben die zentralen Hauptakteure der Planung. Die Verfahren beruhen auf umfangreichen Fachmaterien (LuftVG bzw. LFG) und übergeordneten Gesetzen (UVP), die im Falle der Handlungs- und Problemlösungsansätze berücksichtigt werden müssen.

Die eigentliche Planung wird durch Planungsansätze, die verwendeten Planungsstrategien und die jeweiligen Entscheidungsmodelle beeinflusst. Ein essentieller Teil der Gesamtplanung findet dabei vor der eigentlichen Planung statt, der sich auf die Problemanalyse und deren Lösung konzentriert und die nachfolgenden Planungsschritte maßgeblich beeinflusst. Für diese Diplomarbeit stellen diese drei Planungsaspekte in Verbindung mit dem Raumordnungssystem und der Planungskultur die wichtigsten Untersuchungsmerkmale dar, weil unterschiedliche Anwendungen dieser Aspekte einen erheblichen Unterschied für den letztlich durchgeführten Planungsprozess bedeuten. Der unterschiedliche Ausgang der jeweiligen Verfahren könnte damit in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Planungsvorlauf stehen.

Bezüglich der Planungskultur vertritt Österreich, gerade vielleicht auch auf Grund der geringeren, gesetzlichen Regulation, ein moderneres Planungsverständnis und ist im Umgang mit partizipativen Instrumenten wesentlich geübter als Deutschland. In Österreichs Nachbarstaat besteht hier Nachholbedarf, speziell was Großprojekte und deren Planungsverfahren angeht, weil sich zu häufig auf eine elitäre, lineare Planung ohne Beteiligung verlassen wird. Die Partizipation stellt eine direkte Anwendung dieser neuen Planungskultur dar, die speziell im informellen Bereich seine ganze Stärke ausspielen kann. Ein erfolgversprechendes, informelles Medium stellt die Mediation dar, die durch ihre konfliktlösende Konsenslösung zur erheblichen Akzeptanzsteigerung von Vorhaben beitragen kann. Größter Vorteil der Mediation ist zudem die Möglichkeit, dass die Ergebnisse des Mediationsverfahrens in einem Mediationsvertrag festgehalten werden, der aber üblicherweise nicht bindend ist.

Besonders hervorzuheben ist das Mediationsverfahren auch deshalb, weil sich dadurch explizite Konflikte und Probleme lösen lassen.

3. Problemanalyse Flughafenausbau

Wie die beschriebene Theorie gezeigt hat, bekommt die Problemidentifizierung und Problemanalyse in Planungsvorhaben einen wichtigen Stellenwert, da das eigentliche Problem und dessen valide Problemerkennung das anschließende Verfahren erheblich beeinflusst.

3.1 Problemdefinition nach Schönwandt

Bevor die Planungsverfahren der beiden Flughäfen in ihrem Problemkontext aufbereitet werden, wird eine vorgeschobene Problemdefinition durchgeführt. So ist die Bestimmung des Problems nicht nur ein wichtiger Aspekt dieser Arbeit, sondern stellt einen generell essentiellen Verfahrenspunkt dar, den alle Planungsverfahren durchlaufen (sollten). Daher Bedarf das Thema „Problem“ und dessen Identifizierung einer besonderen Aufmerksamkeit, da sich auch gerade in den beiden Planungsverfahren in München und Wien ein unterschiedliches Problembewusstsein entwickelt haben könnte, das für den unterschiedlichen Planungsverlauf maßgebend gewesen sein könnte. Entsprechend dieser Annahme könnte ein unterschiedliches Problembewusstsein durch die Vorhabenträger in München und Wien auch zu einem jeweils anderen Planungsansatz und einer anderen, verwendeten Planungsstrategie in den Referenzverfahren der beiden Projekte geführt haben. Schönwandt benutzt zur Definition, Bestimmung und Lösung folgende Analogie für Probleme (nach Schönwandt et al. 2013: 24):

$$\text{Problem (P)} = \text{A [-]} \rightarrow \text{M (?)} \rightarrow \text{B [+]}$$

Leitfrage für die Problemuntersuchung ist nach Schönwandt: „Wer leidet?“. Aus dieser Grundfrage lässt sich bereits ableiten, wo Probleme entstehen und wer dadurch angesprochen wird. Die einzelnen Elemente der Problemdefinition werden dabei wie folgt definiert:

Tabelle 7: Analysemerkmale zu Problemen

Merkmal:	Bedeutung:
Missstand (A)	Ausgangszustand (A), der zumeist als misslich [-] interpretiert wird.
Unterscheidungszustand (B)	Zustand (B), der sich von Missstand (A) unterscheidet und positiv bewertet wird.
Maßnahmen (M)	Anfangs unbekannte Maßnahme (M), um den Missstand in den Sollzustand (B+) zu überführen. Maßnahmen (M) lassen sich bündeln. Bewertungskriterien für Maßnahmen können Effektivität, Effizienz, Realisierungschancen und unerwünschte Nebenwirkungen sein.
Ursache (U)	Entstehungsgründe, die mit den Maßnahmen (M) korrelieren

Quelle: Eigene Darstellung (nach Schönwandt et al. 2013: 24-29; 46)

Neben der Problemidentifizierung können weitere Aspekte im Kontext der Problemuntersuchung festgemacht werden, die in einer Interpretation des jeweiligen Elements liegen:

Tabelle 8: Zustandseinstufung für Probleme

Zustand:	Bedeutung:
[-]	Negativ bewerteter Zustand
[+]	Positiv bewerteter Zustand

Quelle: Eigene Darstellung (nach Schönwandt et al. 2013: 186)

Für ein erfolgsversprechendes Planungsverfahren sollte die Problemidentifizierung in einem Vorhaben mit höchster Priorität und am Anfang eines Vorhabens erfolgen. Schönwandt umschreibt diesen Anspruch als „*Problems First!*“ in Planungsverfahren (vgl. Schönwandt et al. 2013: 24). Die passende Erörterungsfragen für Problemfelder formuliert Schönwandt auch als „Woher kommt es [*Anm. des Autors: das Problem*] und was kann ich dagegen tun?“. Je detaillierter diese Problemanalyse stattfindet, desto genauer und damit auch besser können passende Maßnahmen erarbeitet werden, die auch die ursächlichen Probleme behandeln. So könnte eine falsche Problembestimmung nur in einer Bekämpfung von Problem-Symptomen enden, während die eigentliche, tiefergreifende Ursache des Problems existent bleibt und zu einem trotzdem fehlerhaften Verfahren beitragen könnte (vgl. Schönwandt et al. 2013: 21). Auch kann die Leugnung oder Ignorierung eines Problems fatale Folgen für das Verfahren nach sich ziehen.

Nach Schönwandt unterliegen Probleme zudem einem Satz aus Grundannahmen, die für das Verständnis und die Lösung von Problemen essentiell sind. Nachfolgend finden sich die wichtigsten Grundannahmen, die für die Planungsverfahren in München und Wien von Bedeutung sind:

1. Grundannahme: Probleme sind subjektiv - Grundsätzlich sind Probleme nie objektiv, sondern hochgradig subjektiv. Probleme werden von jeder Person aus der eigenen Sichtweise und damit individuell wahrgenommen. Das Problem kann daher für jeden Akteur aus seiner Sicht ein anderes darstellen. Dieser Umstand muss bei der Problemidentifizierung berücksichtigt werden, was gleichzeitig aber auch die Komplexität der Problemerkennung grundsätzlich erschwert (vgl. Schönwandt et al. 2013: 18).
2. Grundannahme: Monokausalität – In der Regel existieren für ein Problem mehrere Ursachen. Das menschliche Individuum neigt allerdings dazu, dass im Falle der Ergründung einer plausiblen Lösung die Sache als erledigt wahrgenommen wird, während andere Problemquellen eventuell noch offen sind. Die passende Leitfrage zur Grundannahme lautet „*Woran könnte es noch liegen?*“ (vgl. Schönwandt et al. 2013: 60).
3. Grundannahme: Unterschiedliche Wirkungsfelder - Ein Problem ist selten beschränkt auf ein Wirkungsfeld. Zu diesen Wirkungsfeldern zählen unterschiedlichste Disziplinen, darunter wirtschaftliche, soziale, politisch-administrative, ökologische und räumliche Probleme (vgl. Schönwandt et al. 2013: 57f).

4. Grundannahme: Rückverschiebbarkeit – Eine Vor- oder Rückverschiebung von Problemen kann das Suchfeld nach weiteren Problemen erheblich aufspannen und damit weitere, wichtige Probleme beleuchten, die so vorher vielleicht nicht bekannt waren (vgl. Schönwandt et al. 2013: 34f).

Neben diesen Grundannahmen macht Schönwandt die lokale Ebene für die Untersuchung von Problemen als Kernkriterium zur Problemanalyse fest (nach Schönwandt et al. 2013: 62):

„Viele Maßnahmen setzen auf der lokalen Ebene an, die nationalen und internationalen Gegebenheiten sind aber ein Teil der Problemlage und können deshalb nicht ignoriert werden. Dies bedingt, dass man Unterschiede im Verständnis von Staat und Markt, der individuellen Freiheit und in der Bereitschaft, Vorschriften und Kontrollen zu akzeptieren, jeweils vor den unterschiedlichen kulturellen Hintergründen betrachten muss. Dementsprechend sind manche Maßnahmen in unterschiedlichen Staaten beziehungsweise Kulturen nur in angepasster Form in Kombination mit Begleitmaßnahmen oder gar nicht umsetzbar.“

Schönwandt bekräftigt damit die Formulierungen, die in den „Kapitel 2.4 – Planungsprozesse und Ansätze“ sowie „2.5 – Planungskultur“ bereits aufgestellt und beschrieben wurden. Damit wird die Auswirkung des Planungsansatzes und der Planungskultur auf den tatsächlich angewandten Planungsprozess nochmals verdeutlicht. Auch die Rolle von Planungsansätzen wird hervorgehoben, die nach Schönwandt in jedem Planungsverfahren Anwendung finden – ob bewusst oder unbewusst. Schönwandt (et al. 2013: 124f) beschreibt die Verwendung von Planungsansätzen auch als „Brille“, durch die das jeweilige Problem betrachtet und gelöst wird. Diese werden dadurch präzisiert, dass Planungsansätze folglich nicht „wahr oder falsch“ sein können (vgl. Schönwandt et al. 2013: 193), sondern nur „geeignet/ungeeignet, relevant/irrelevant, adäquat/inadäquat im Hinblick auf bestimmte Fragestellungen“ (Schönwandt & Voigt 2005: 776).

3.2 Problemfeld: Flughafenausbau

Dass Probleme für den Ansatz und die Strategie sowie den Ablauf und Ausgang von Planungsverfahren grundlegend sind, zeigen die Ausführungen von Walter Schönwandt. Der Problemkontext für den Ausbau von Flughafeninfrastruktur ist dabei besonders problembehaftet und muss näher untersucht und aufgegliedert werden, mit dem sich Bickenbach et al. auf theoretischer Ebene auseinandergesetzt hat (vgl. 2005: 11-22). Besonders dringliche und relevante Probleme für den Ausbau der Flughafeninfrastruktur werden dabei zuerst gelistet, weniger wichtige Probleme folgen danach:

Übersicht: Problemfelder Flughafenausbau

Nr.:	Problem	Beschreibung
1	<u>Allgemeinwohl vs. Einzelinteressen</u>	<p>Dass Flughäfen eine positive, volkswirtschaftliche Auswirkung auf ihr regionales Umfeld besitzen, ist mittlerweile wissenschaftlich belegt. Diese positive, wirtschaftliche Entwicklung kann zur Belebung einer ganzen Region beitragen, durch die Menschen profitieren. Dem gegenüber stehen die (wenigen) direkten Anwohner der Flughäfen, die durch den Fluglärm enorme Einbußen in der Lebensqualität in Kauf nehmen müssen. Dies ergibt eine unterschiedliche Zielvorstellung der betroffenen Akteure. Während die Anwohner für eine Wahrung ihrer Lebensqualität kämpfen, stehen hingegen für andere Akteure wirtschaftliche Interessen wie Unternehmensgewinn, Arbeitsplätze, positive Einkommenseffekte und verbesserte Standortfaktoren im Vordergrund. Diese gegenläufigen Interessen von Vorhabenbetroffenen erschweren die Planungsverfahren enorm und tragen erheblich zur Komplexität von solchen Ausbauprojekten bei (vgl. Bickenbach et al. 2005: 2; 11-13).</p> 
2	<u>Vorbelasteter Laborraum</u>	<p>(Groß-)Flughäfen und deren Umland sind durch eine erhöhte Lärm- und Umweltbelastung durch die lärmträchtigen Flugbewegungen bereits stark vorbelastet. Andauernde Streitigkeiten über die Belastungen zwischen Anwohnerinnen und Anwohner, Flughafenbetreiber und Fluggesellschaften sind bereits vor dem Verfahren keine Seltenheit. Dieses angespannte Vorverhältnis wird weiter belastet, wenn bekannt wird, dass für die Anwohner noch mehr Folgeeffekte drohen, die durch die neuen Kapazitäten am Flughafen durch eine Erweiterung der Flughafeninfrastruktur wahrscheinlich induziert werden. Hierzu zählen eine erhöhte Luft-, Bodenschadstoff- und Lärmbelastung. Diese negativen Effekte werden durch die Anwohner immer subjektiv und zumeist negativ betrachtet, auch wenn die Flughafeninfrastrukturverlängerung volkswirtschaftlich sinnvoll ist (vgl. Bickenbach et al. 2005: 1; 11f).</p> 

3	<u>Projektverzögerungen und Blockierung des Verfahrens</u>	<p>Die erfolgversprechendste Möglichkeit, ein Ausbauprojekt durch die Öffentlichkeit zu vereiteln, besteht in der absichtlichen Störung und Verzögerung des Verfahrens, vorrangig und am erfolgversprechendsten durch gerichtlichen Einspruch. Die Verzögerung oder Blockierung des Verfahrens führt in der Regel zu erhöhten Durchsetzungskosten, die den Projektträger mit Nicht-Entscheidungskosten belasten und eine Unrentabilität des Verfahrens hervorrufen können, wodurch in extremen Fällen sogar der Abbruch des Verfahrens in Reichweite erscheinen kann. Zudem können durch den Rechtseinspruch aber auch echte Verfahrensmängel eingeklagt werden. Die gerichtlichen Auseinandersetzungen verzögern die Verfahren regelmäßig um mehrere Jahre (vgl. Kapitel 5.4.3) (vgl. Bickenbach et al. 2005: 58-62).</p> 
4	<u>NIMBYs und BANANAS</u>	<p>Flughäfen werden in der Öffentlichkeit als „Not-In-My-Backyard“-Anlagen (NIMBY) wahrgenommen. Die Anlagen und deren grundsätzliche Vorteilhaftigkeit werden durch die meisten Bürger zwar nicht bestritten, in der direkten Nachbarschaft werden diese aber abgelehnt. Das Thema Flughafen ist damit mit einer generellen Verweigerungshaltung und erhöhter Emotionalität verbunden. Einen Schritt weiter geht die BANANA-Haltung, die durch eine „Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything“-Einstellung geprägt ist und eine generelle Ablehnung aller Vorhaben entspricht. Häufig stützt sich diese Einstellung auf gesellschaftliche Metawerte, zu denen zum Beispiel ein erhöhtes, globales Umweltbewusstsein zählt. Von diesen Personengruppen geht in der Regel der größte Widerstand gegen das Vorhaben aus (vgl. Bickenbach et al. 2005: 13f; 96).</p> 

5	<u>Genehmigungsverfahren und Gesetzesinhalte</u>	<p>Die späte Beteiligung der Öffentlichkeit in die Ausbauprojekte wird als ernsthaftes Problem für Verfahren klassifiziert. Im Münchner Referenzprojekt erfolgte exemplarisch betrachtet erst eine sehr späte Anhörung der Bürger im Planfeststellungsverfahren. Dies schadet aber der Akzeptanz des Vorhabens enorm, weil de facto bereits alle Entscheidungen für das Verfahren gefallen sind. Eine Mitbestimmung und Kooperation ist im Verfahren damit nicht vorgesehen. Dies führt zu einem hohen Widerstandspotential gegen das „aufgezwungene“ Verfahren, gleichzeitig bleibt die Akzeptanz für das Verfahren niedrig. Auch sind die rahmengebenden Gesetzesinhalte teils konfliktbehaftet, weil Inhalte nur ungenau formuliert sind. So fehlten im deutschen LuftVG bei der Verfahrensaufnahme in München im Jahr 2005 z.B. eindeutige Grenzwerte für die Lärmbelastung, die im Zweifelsfall jedes Mal über Einzelfallentscheidungen geklärt werden müssten. Diese Einzelfallentscheidungen bieten daher in der Regel aber nach dem Verfahren gerichtliches Einspruchspotential und müssen über juristische Verfahren nach dem eigentlichen Hauptverfahren erneut diskutiert und verhandelt werden, was trotz eigentlicher Genehmigung des Verfahrens in der Regel noch langfristige Verzögerungen mit sich bringt (vgl. Bickenbach et al. 2005: 60f).</p> 
6	<u>Anzahl an Akteuren</u>	<p>Durch Flughafenausbauprojekte ist in der Regel eine erhebliche Anzahl an Akteuren betroffen. Die hohe Anzahl an Akteuren trägt erheblich zu der Komplexität des Verfahrens bei. Bei der Vielzahl an Eigeninteressen fällt es schwer, alle Bedenken zu befriedigen. Zu den Standardakteuren zählen zum Beispiel die Projektträger selbst, Grundstückseigentümer und die Anrainer. A priori sind allerdings auch vor dem Verfahren alle Betroffenen eines Verfahrens nicht zwangsläufig bekannt, was eine Koordination erschwert und das Verfahren angreifbar macht, weil potentieller rechtlicher Einspruch nicht abgeschätzt werden kann (vgl. Bickenbach et al. 2005: 15).</p> 
7	<u>Strategisches Verhalten</u>	<p>Neben den strategischen Planungsentscheidungen der Vorhabenträger besitzen auch Verfahrensbetroffene die Möglichkeit, durch strategische Entscheidungen Einfluss auf das Verfahren zu nehmen. „Unwillige“ Grundstückseigentümer, die durch androhenden Nichtverkauf ihrer Grundstücke Preisspekulation betreiben, sind genauso möglich, wie die Androhung von rechtlichen Verfahrenseinwendungen durch Klagen oder der Ausnutzung von unsicheren Rechtssituationen, um ein Verfahren zu unterbrechen oder Preisspekulationen für Kompensationen zu betreiben (vgl. Bickenbach et al. 2005: 17).</p> 

8	<u>Informations- unvollkommenheiten</u>	<p>Kritisch wird angemerkt, dass Verhandlungen über den Flughafenausbau auf privaten Vorverhandlungen beruhen, welche die Betroffenen, Anrainerinnen und Anrainer sowie die Öffentlichkeit in die Planung des Vorhabens nicht mit einbeziehen, obwohl dies für eine positive Akzeptanz des Verfahrens aber unabdingbar wäre. Die einfache, zu akzeptierende „Vorsetzung“ des Vorhabens kann der Akzeptanz eines Projektes in der Öffentlichkeit erheblich schaden. Auch tragen diese Informationsunvollkommenheiten zu einer subjektiven Wahrnehmung bei, die zu Informationsselektivität oder informationsverzerrender Wahrnehmung führen kann. Dies kann auch in einem generellen Glaubwürdigkeitsproblem der Vorhabenträger enden (vgl. DeAD-Modell Kapitel 2.4.4) (vgl. Bickenbach et al. 2005: 15).</p> 
9	<u>Medialer Einfluss</u>	<p>Die Aufbereitung solcher Verfahren in den Medien erfolgt meist wenig neutral und „kampagnenartig“. Speziell in Boulevardmedien werden die Verfahren meist kritisch und „Pro-Bürger“ wiedergegeben (vgl. Ecker & Partner 2014: 9). Dies trägt zur Informationsunvollkommenheit bei und erzeugt unter anderem eine verzerrte Wahrnehmung, die über den direkten Kreis der Betroffenen hinausgehen kann.</p> 
10	<u>Langfristige Investitionen</u>	<p>Der Ausbau der Flughafeninfrastruktur gilt als langfristige Investition, die einmal genehmigt und gebaut, nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Dementsprechend werden für das Ausbaivorhaben enorme Investitionssummen aufgenommen, um das Verfahren zu realisieren. Ebenso ist auch der Druck auf die Vorhabenträger hoch, dass es zu einer Vorhabenrealisierung kommt. Durch diesen Kerngedanken entsteht aber für betroffene Akteure die Möglichkeit, ein Strategieverhalten an den Tag zu legen, das einem (finanziellen) Kompensationsstreben entspricht und durch Widerstand und Blockierung des Verfahrens umgesetzt werden kann, weil eine Planungserfüllung für den Vorhabenträger angesichts der hohen Kosten unabdingbar ist und die Wahrscheinlichkeit von Kompensationszahlungen erhöht (vgl. Bickenbach et al. 2013: 57).</p> 

Quelle: Eigene Bearbeitung

Unklar ist, inwiefern dieses Problembewusstsein (oder diese Problemgewichtung) auch bei den Vorhabenträgern der Ausbaivorhaben präsent war. Falls möglich, muss diese Problemidentifizierung im Rahmen der Verfahrensanalyse erneut überprüft werden. Daher stellt die Aufstellung von Bickenbach aber vorrangig einen Ex-Ante-Theorierahmen für Probleme dar, in dem die Referenzverfahren aus München und Wien dann eingepasst und überprüft werden. Angemerkt werden muss zudem auch, dass die Problemliste keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, da es sich beim Thema Luftverkehr um eine globalisierte, sensitive Angelegenheit handelt, die empfindlich auf äußere Einwirkungen reagiert und somit Probleme an den Tag treten können, die zum Zeitpunkt der Problembestimmung noch nicht existent oder plausibel erschienen. Diese unvorhersehbaren

Ereignisse werden auch in den Verfahren um München und Wien zu Tage treten und für nicht prognostizierbare Probleme im Verfahren sorgen.

Wichtig zu erwähnen ist, dass Bickenbach hier die induzierten Probleme aus dem Ausbaivorhaben heraus beschreibt, jedoch nicht, ob die Flughafenerweiterung selbst das Problem ist und durch andere Maßnahmen umgangen werden könnte. Andere Maßnahmen zur Kapazitätserweiterung könnten die Optimierung von An- und Abflugverfahren, neue Rollwege oder erweiterte Terminalkapazitäten sein. Nach Schönwandt wäre dieser Bedarf in Form einer Problemrückverschiebung für ein adäquates Verfahren auch zu diskutieren. Im Rahmen dieser Diplomarbeit, die sich um die Analyse der real durchgeführten Planungsprozesse und die Ausbaivorhaben dreht, wird der Sinn des Ausbaivorhabens aber nicht diskutiert.

3.3 Komplexe Problemlösung

Nach der Problemdefinition nach Schönwandt und einer theoretischen Aufbereitung der Problemlage im Bereich der Flughafeninfrastrukturenerweiterung wird exemplarisch gezeigt, wie diese komplexe Problemlösung für Verfahren funktionieren könnte. Untersucht wird, wie Lösungen für Probleme in den beiden Referenzverfahren wahrgenommen werden könnten und welche Bedeutung diese für die Raumplanung besitzen, beziehungsweise wie die Raumplanung sich diesen Problemen annehmen könnte. Die Problembeziehungen werden in der nachfolgenden Tabelle 9 beschrieben.

Tabelle 9: Problemfeldlösung nach Schönwandt

GRUNDANNAHME: SUBJEKTIVITÄT VON PROBLEMEN	<i>Generelle Bedeutung nach Schönwandt</i>	Probleme werden individuell und somit von jedem Akteur subjektiv wahrgenommen.
	<i>Anwendungsmöglichkeit im Planungsfall MUC und VIE</i>	<p>Die Subjektivität von Problemen lässt sich innerhalb der Referenz-Planungsverfahren gut beobachten und am Ausbauproblem veranschaulichen. Für den Akteur „Flughafenbetreiber (FWAG, FMG) kann das grundlegende Problem daher zum Beispiel wie folgt formuliert werden:</p> <p>Problem: „Der Flughafen operiert bereits an seinem Maximum. Es wird eine Steigerung des Verkehrsaufkommens erwartet.“</p> <p>Lösung: „Es müssen neue Kapazitäten geschaffen werden.“</p> <p>Für Anwohner von Flughäfen ist das grundlegende Problem ein ganz anderes und kann aus den gesammelten Argumenten von Flughafenausbaugegnern abgeleitet werden:</p> <p>Problem: „Durch den Ausbau des Flughafens droht eine Verschlechterung der Lebensumstände auf Grund der steigenden Umweltbelastung.“</p> <p>Lösung: „Verhinderung des Ausbaus“</p> <p>Diese Subjektivität führt dazu, dass die Einstellung hochgradig konträr zu anderen Akteuren ist. Dieser Umstand birgt erhebliches Konfliktpotential.</p>

	<i>Bedeutung für die Raumplanung</i>	Die subjektive Wahrnehmung von Problemen stellt die Raumplanung vor erhebliche Probleme, da mit zunehmender Zahl der Akteure auch vermehrt und vor allem auch diffuse und unterschiedliche Probleme behandelt werden müssen. Dies führt dazu, dass mit steigender Komplexität des Verfahrens Universallösungen immer weniger erfolgsversprechender werden. Gleichzeitig führt dieser Umstand aber auch dazu, dass Probleme umfangreich und individuell angegangen werden müssen. Für die Raumplanung müssen daher Lösungsstrategien und Ansätze angewendet werden, die hier auf breiter Basis eine akzeptable Lösung für alle Akteure bedeuten (vgl. Grundprinzip der Raumplanung).
GRUNDANNAHME: VERSCHIEBBARKEIT	<i>Grundannahme nach Schönwandt</i>	Probleme können in ihrem Ansatzpunkt vor- oder zurückverschoben werden, um zu prüfen, ob wirklich Problemursachen oder nur Symptome bekämpft werden. Eine Vorverschiebung hingegen kann auf induzierte, zukünftige Probleme hinweisen, die so im eigentlichen Verfahren noch gar nicht berücksichtigt werden, aus denen eventuell ein Problem heraus entstehen könnte.
	<i>Anwendungsmöglichkeit im Planungsfall MUC und VIE</i>	<p>Beispielhafte Rückverschiebung:</p> <p>Der erwartete Kapazitätsengpass an den Flughäfen MUC und VIE könnte auf die übergeordnete Ebene zurück verschoben werden, indem diskutiert wird, ob es wirklich eine dritte Startbahn benötigt, oder ob die Kapazitäten am Flughafen eventuell anderweitig, ohne steigende Lärmbelastung generiert werden könnten (z.B. größere Flugzeuge, An- und Abflugverfahrensoptimierung, etc.).</p> <p>Beispielhafte Vorverschiebung:</p> <p>Einer Vorverschiebung des Problems würde unter der Leitfrage „Wozu führt es [Anm. d. Autors: der Bau der Startbahn]?“ zum Beispiel ergeben, dass ein Ausbau der Kapazitäten eine steigende Lärmbelastung bedeutet, welche wiederum zum Protest der Anwohner führen könnte. Dieser induzierte, wahrscheinliche Protest könnte in der passenden Problembearbeitung bereits einfließen und dementsprechend vorbereitet werden.</p>
	<i>Bedeutung für die Raumplanung</i>	Eine Zurückverschiebung des Problems lässt Probleme generell „breiter“ werden. Eine Vorverschiebung kann zusätzliche, entstehende Probleme offenlegen, die am Anfang der Problembestimmung eventuell nicht bedacht worden wären. In diesem vorrauschauendem, zum „Brainstorming“ vergleichbaren Prozess können wichtige Weichen für das Planungsverfahren gesetzt werden, in dem unter anderem der Planungsansatz und die verwendete Planungsstrategie entscheidend geprägt werden. Partizipative Elemente können hier bereits entsprechend der drohenden Probleme bedacht werden.

GRUNDANNAHME: MONOKAUSALE PROBLEME	<i>Generelle Bedeutung nach Schönwandt</i>	Der Mensch leidet an der Eigenschaft, sobald ein Problem erkannt (und vermeintlich behandelt) wurde, aufzuhören, nach möglichen weiteren Problemen zu suchen. In der Praxis zeigt sich allerdings häufig, dass für einen Misstand nie nur ein Problem vakant ist, sondern mehrere Probleme, die aber eventuell nicht wahrgenommen werden (vgl. auch Grundannahme: Subjektivität).
	<i>Anwendungsmöglichkeit im Planungsfall MUC und VIE</i>	Die Beschreibung einer monokausalen Ursachen- und Problemwahrnehmung kann auf Grund der Unternehmensinterna bei FWAG und FMG nur schwer beurteilt werden. Während man aber eventuell der Meinung ist, dass eine Beteiligung der Bürger bereits alle Probleme eines Verfahrens erledigt, lässt dies vielleicht die Rolle der Medien und die Folgen ihrer Nichteinbindung in Verfahren außen vor.
	<i>Bedeutung für die Raumplanung</i>	Die Leitfrage „Woran könnte es noch liegen?“ trägt dazu bei, dass der Lösungsraum erweitert wird und im Verfahren weitere Ursachen berücksichtigt und behandelt werden. Eine multikausale Problemlösung trägt zu einer erheblich verbesserten Planung bei, die resilienter auf negative, äußere Einflüsse reagiert. Gleichsam steigen damit auch die Anforderungen an den Planungsansatz, der somit umfangreicher und komplexer wird, da mehr Faktoren berücksichtigt werden müssen.
GRUNDANNAHME: MULTIDISZIPLINÄR	<i>Generelle Bedeutung nach Schönwandt</i>	Probleme können aus vielen unterschiedlichen Disziplinen wahrgenommen werden, was gleichzeitig sowohl die Problembetrachtung als auch den fachspezifischen Umgang mit dem Problem ändert. Ein Soziologe wird für Probleme eine andere Wahrnehmung und Lösung für Probleme ausarbeiten als zum Beispiel ein Jurist. Diese Problembestimmung kann bereits fachintern ein Verfahren erheblich verbessern und die Problemanalyse breiter streuen.
	<i>Anwendungsmöglichkeit im Planungsfall MUC und VIE</i>	Eine Implementierung von Bürgern in das Planungsverfahren kann aus der Sicht der Öffentlichkeitsbeteiligung (Aspekte der Kommunikationswissenschaften) eventuell medial vermarktet werden, während die eigentliche Beteiligung unter raumplanerischen Aspekten durchgeführt wird und durch eine soziologische, milieuspezifische Beteiligungsuntersuchung aufgewertet wird, was in einem breit gefächerten und gut aufgestelltem Verfahren enden kann.
	<i>Bedeutung für die Raumplanung</i>	Multidisziplinäre Problembetrachtung stärkt die Planung auf Grund ihrer Synergien mit anderen Fachrichtungen und Disziplinen, die für die Problembeseitigung Lösungen erarbeiten können, die von einzelnen Fachrichtungen nicht realisiert oder umgesetzt hätten werden können. Ein Umstand, der durch die Raumplanung als Querschnittsmaterie bereits verinnerlicht wird und im Kontext der Problemidentifizierung weiterverfolgt und ausgebaut werden muss.

(Quelle: Eigene Bearbeitung)

Die Tabelle 9 zeigt exemplarisch, wie komplexe Probleme bei Flughafeninfrastruktur-erweiterungen bezeichnet und bestimmt werden könnten. Nachdem nun abschließend das Thema Probleme und deren Bestimmung erläutert wurde, können die Verfahren im nächsten Schritt nun aufbereitet werden.

4. Verfahrensaufbereitung MUC und VIE

Die Verfahrensaufbereitung startet mit dem übergeordneten Rahmen, dem Laborraum, und nähert sich anschließend in jedem weiteren Schritt dem eigentlichen Planungsverfahren an. Aufbereitet werden dann die eigentlichen Vorhaben der Flughafeninfrastrukturerweiterung und die Art und Weise, wie die Planung umgesetzt wurde.

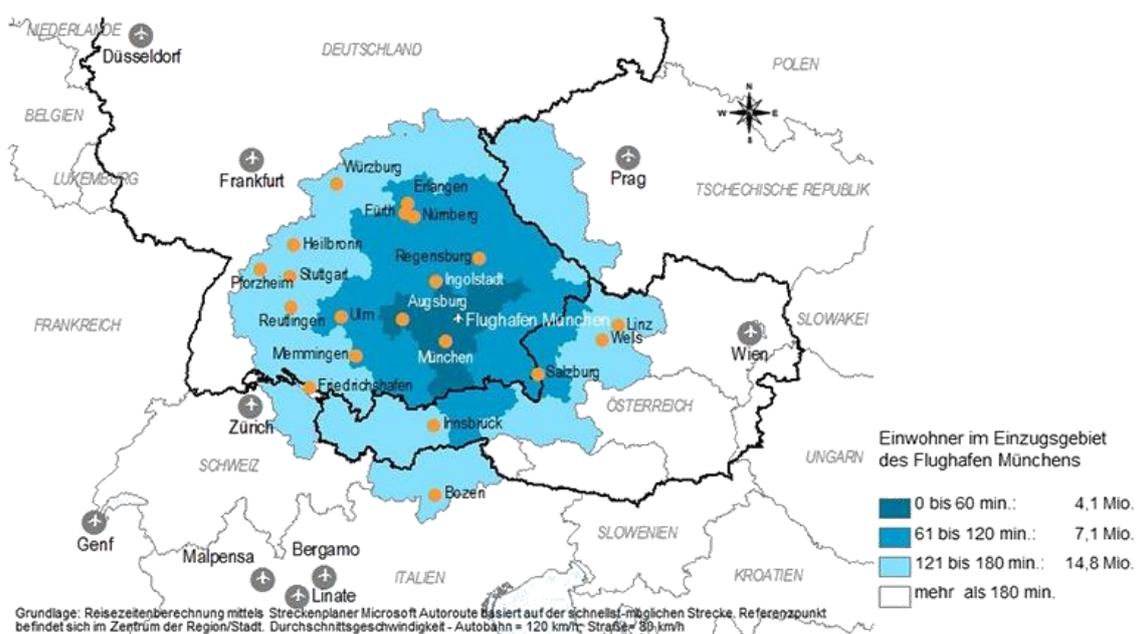
4.1 Rahmenbedingungen der Planungsverfahren

4.1.1 Laborräume München und Wien

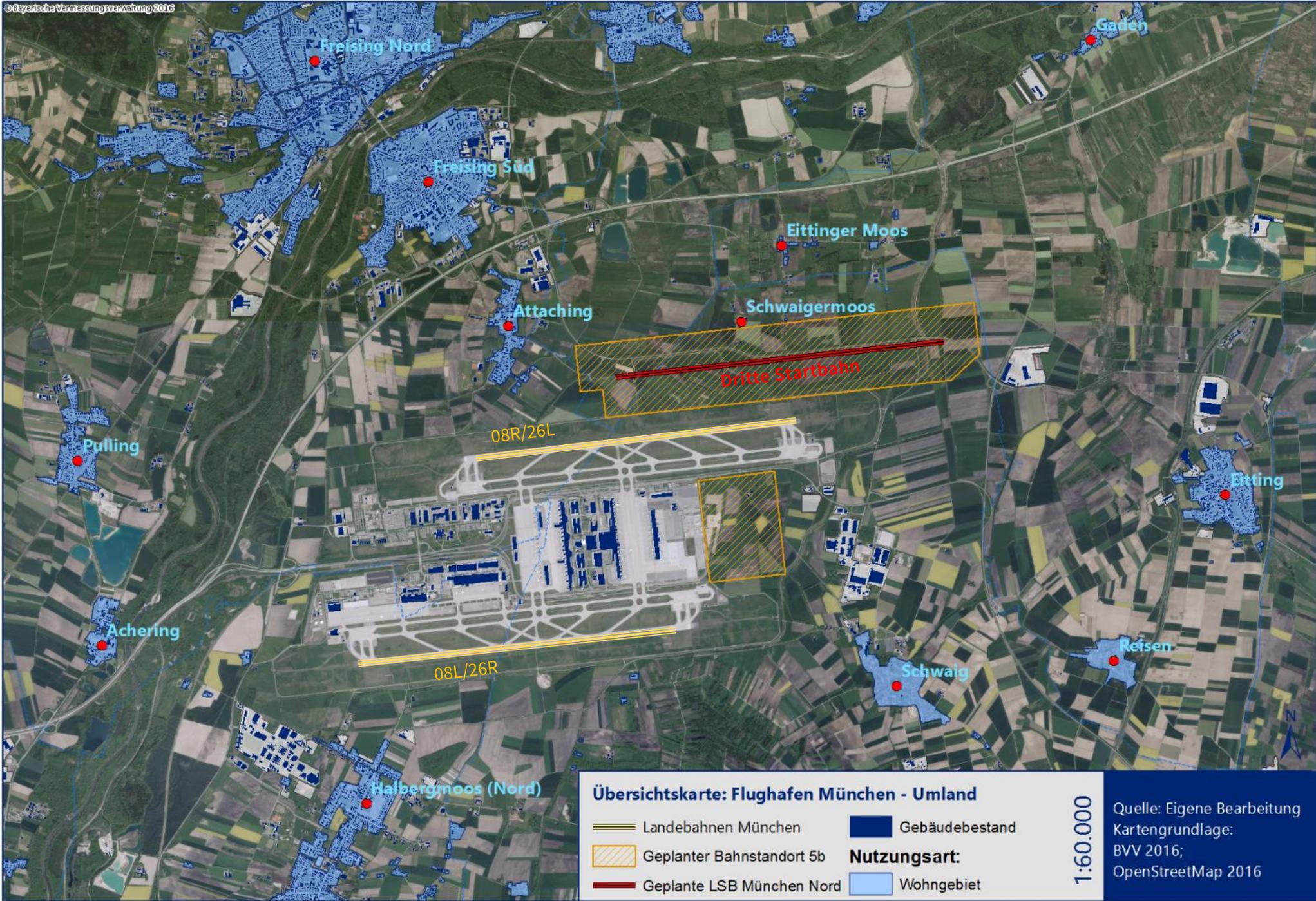
a) Laborraum München - Bayern:

Der Flughafen München Franz-Josef-Strauß befindet sich knapp 28 Kilometer nordöstlich der bayrischen Landeshauptstadt München im Regierungsbezirk Oberbayern (vgl. Flughafen München GmbH (FMG) 2015a). In Bayern wohnen auf einer Fläche von 70.550 km² insgesamt 12,69 Mio. Menschen. Die Stadt München ist derzeit anteilig davon mit knapp 1,45 Mio. Einwohnern die drittgrößte Stadt in Deutschland (vgl. Bayerische Staatsregierung 2011). Das Passagier-Einzugsgebiet des Flughafens München erstreckt sich auch über die bayerischen Landesgrenzen hinaus, wobei circa 15 Millionen Menschen im relevanten Gesamteinzugsgebiet des Flughafens wohnen (vgl. FMG 2014a). So können am Flughafen München auch Passagiere aus der östlichen Tschechischen Republik, dem nordwestlichen Österreich und nordöstlichen Teilen der Schweiz am Münchner Flughafen durch günstige Verkehrsanbindungen und den internationalen Flugzielangeboten des Münchner Flughafens angesprochen werden.

Abbildung 16: Einzugsbereich Flughafen München



(Quelle: FMG 2014a)



Übersichtskarte: Flughafen München - Umland

- Landebahnen München
- Gebäudebestand
- Geplanter Bahnstandort 5b
- Nutzungsart:
- Geplante LSB München Nord
- Wohngebiet

1:60.000

Quelle: Eigene Bearbeitung
Kartengrundlage:
BVV 2016;
OpenStreetMap 2016

Das eigentliche Flughafenareal mit seinen 1575 Hektar Gesamtfläche liegt nicht auf dem eigentlich namensgebenden Münchner Stadtgebiet, sondern zwischen den beiden Landkreisen Erding und Freising. In unmittelbarer Nähe zum Flughafen München liegt das Gemeindegebiet der 45.000 Einwohnerstadt Freising, die sich nördlich des Betriebsgebiets in etwa 5 Kilometer Entfernung befindet. Zudem wird das Flughafenareal umgeben von kleineren Dörfern und Gemeinden, teilweise in den direkten An- und Abflugschneisen des Flughafen Münchens (vgl. Anhang 11.3). Die Belegung der Flugrouten sowie eine Darstellung zur Lärmbelastung des Areals findet sich im Anhang (vgl. Anhang 11.4).

Zu den direkten Anrainern des Flughafens zählen insgesamt 10 mehr oder weniger große Gemeinden und Dörfer mit insgesamt knapp 62.500 Einwohnern in unmittelbarer Nähe zum Flughafen. Zu beachten ist, dass keiner der Siedlungskörper der Dörfer und Gemeinden an das Flughafenareal direkt angrenzt.

Tabelle 10: Flughafenumland München

Gemeinde	Einwohner	Entfernung zum Flughafen	Lage direkt unter Einflug- oder Abflugschneise
Achering	627	1,9 km	Ja
Pulling	1.690	4,1 km	Ja
Attaching	993	1,6 km	Nein, (mit dritter Startbahn: ja)
Freising Süd (Stadtgrenze)	k. A.	2,5 km	Nein
Freising Zentrum	45.368	5	Nein
Schwaigermoos	101	0,7 km	Nein
Eittingermoos	k. A.	1,7 km	Nein
Eitting	2.486	4,2 km	Nein
Hallbergmoos (Nord)	9.554	0,9 km	Nein
Schwaig	1.400	1,6 km	Ja
Reisen	359	4,1 km	Nein
Anmerkung:			
<ul style="list-style-type: none"> • Einwohner: Stand 08/2014 (Quelle: jeweiliger Eintrag; Deutschland123.de 2015) • Entfernung: Luftlinie zur nächstgelegenen Startbahn (08R/26L bzw. 08L/26R) im Radius von 5 Kilometer – Stand 02/2016 (Quelle: Bayerische Vermessungsverwaltung 2016) • Lage: Ja = Direkter Überflug; Nein = Vorbeiflug – Stand 2014 (Quelle: Flugroutenbelegung der FMG 2014b: 13; vgl. Anhang 11.4) 			

Quelle: Eigene Bearbeitung

Der Flughafen München ist eingebettet in einen starken Wirtschaftsraum mit hoher Wachstumsprognose, der sich durch die ansässigen, internationalen „Global-Player“ wie Premiumfahrzeug-Hersteller (z.B.: BMW, Audi, MAN, etc.), Technologieunternehmen (z.B. Siemens, Microsoft, Infineon, etc.) und Medien- und Verlagsgruppen (z.B.: ProSiebenSat.1-Mediagruppe) positiv hervorheben kann. Zudem zählt Bayern mit jährlich 16,6 Millionen Übernachtungen zum touristisch am stärksten frequentierten Bundesland Deutschlands, das durch zahlreiche Attraktionen wie das *Münchner Oktoberfest*, das *5-Seen-Land* und anerkannte, internationale

Museen und Ausstellungen Besucher aus aller Welt nach München lockt. Außerdem kann München durch zahlreiche, führende Forschungs- und Lehrinrichtungen (z.B.: Fraunhofer-Institut, Universitäten, etc.) auf hervorragende wirtschaftliche, ökologische und soziale Pull-Faktoren zurückgreifen, die für den Flughafen München hervorragende, operationale Voraussetzung darstellen (vgl. Gerginov 2013). Der Flughafen liegt im Bereich der Münchner Schotterebene und bietet mit seiner ebenen Oberflächenbeschaffenheit und dem kontinentalen Klima gute Voraussetzungen für den Flugbetrieb.

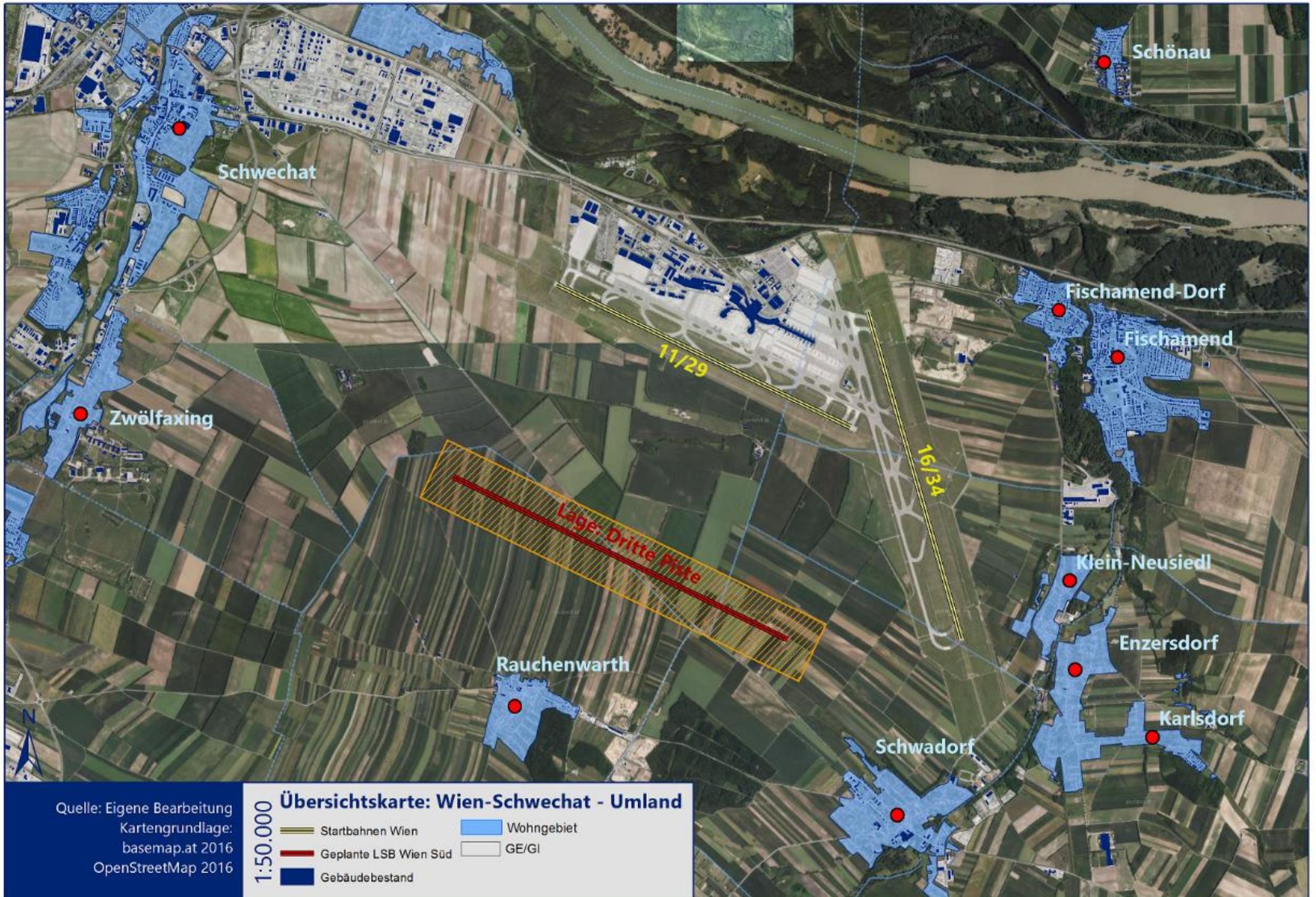
b) Laborraum Schwechat – Niederösterreich:

Der Flughafen Wien Schwechat liegt etwa 15 Kilometer südöstlich entfernt vom Wiener Stadtkern, auf dem Gemeindegebiet Schwechat, Fischamend, Klein-Neusiedl und Schwadorf (vgl. Flughafen Wien AG (FWAG) 2016a: 16). Somit liegt der Flughafen Wien (wie der Flughafen München) nicht auf dem direkt namensgebenden Gemeindegebiet Wien, sondern außerhalb der Stadtgrenze im Bundesland Niederösterreich. Zum nördlich angrenzenden 22. Gemeindebezirk *Wien-Donaustadt* liegt der Flughafen Wien allerdings nur circa 2,5 km entfernt, zur westlichen Gemeindegebietsgrenze *11 Wien-Simmering* liegt der Flughafen ebenfalls nur etwa 4 Kilometer entfernt. Der Flughafen Wien Schwechat liegt im Vergleich zum Münchner Flughafen somit wesentlich näher am Stadtgebiet als sein bayerisches Pendant.

Tabelle 11: Flughafenumland Wien

Gemeinde	Einwohner	Entfernung zum Flughafen	Lage direkt unter Ein-/Abflugschneise
Mannswörth	2.109	2,3 km	Ja
Schwechat	11.811	4,0 km	Ja
Zwölfaxing	1.679	4,8 km	Ja
Rauchenwarth	707	3,9 km	Nein
Schwadorf	2.048	1,2 km	Ja
Enzersdorf an der Fischa	3.111	0,8 km	Ja
Klein-Neusiedl	902	0,5 km	Ja
Fischamend	4.487	2,0 km	Nein
Fischamend-Dorf	860	1,5 km	Nein
Anmerkungen:			
<ul style="list-style-type: none"> • Einwohner: Stand: 01/2016 (Quelle: Statistik Austria 2016) • Entfernung: Luftlinie zur nächstgelegenen Startbahn (11/29 bzw. 16/34) im Radius von 5 Kilometer – Stand: 02/2016 (Quelle: basemap.at 2016) • Lage: Ja = Direkter Überflug; Nein = Vorbeiflug – Stand 06/2015 (Quelle: Flugroutenbelegung der FWAG – vgl. Anhang 11.5: fluglärm.at o.J.) 			

Quelle: Eigene Bearbeitung



Quelle: Eigene Bearbeitung
 Kartengrundlage:
 basemap.at 2016
 OpenStreetMap 2016

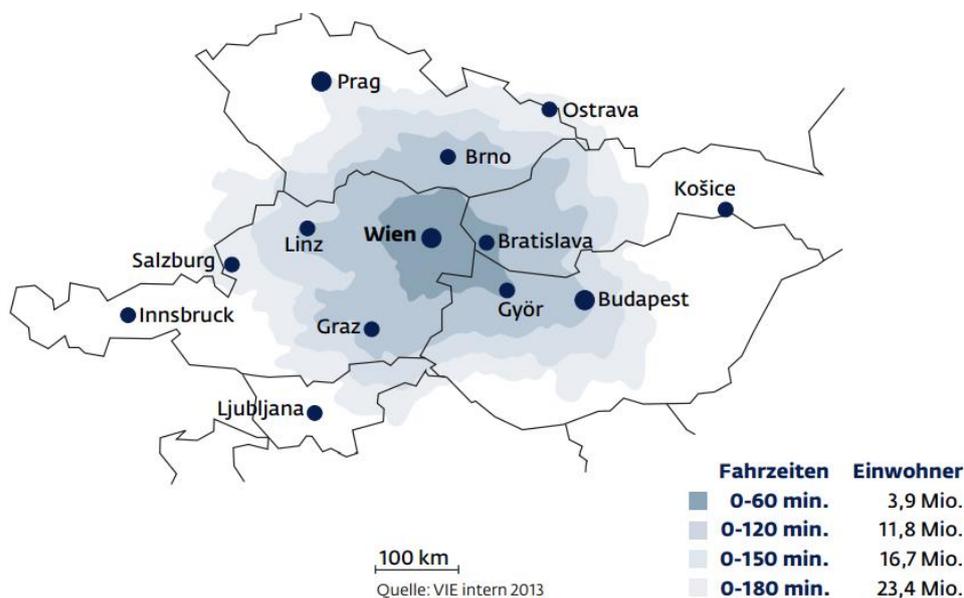
1:50.000

Übersichtskarte: Wien-Schwechat - Umland

- Startbahnen Wien
- Wohngebiet
- Geplante LSB Wien Süd
- GE/GI
- Gebäudebestand

Der Flughafen Wien wird wie der Münchner Flughafen von zahlreichen kleineren Dörfern und Gemeinden umgeben, wobei die Lage zu den Anrainern sich im Südwesten der bestehenden Flughafeninfrastruktur als erweiterungsfreundlicher gestaltet, während der Osten durch eine unmittelbare Nähe der Anrainergemeinden gekennzeichnet ist (vgl. Tabelle 11). Insgesamt befinden sich circa 30.000 Bewohnerinnen und Bewohner in einem Umkreis von 5 Kilometer um das Flughafengelände, die sich auf 9 Dörfer und Gemeinden verteilen. Anzumerken ist, dass knapp außerhalb des Radius im Nordwesten unmittelbar das Gemeindegebiet und die dichte Bebauung der Stadt Wien ansetzt. Speziell der Südwesten der Flughafenanlage ist aber weitestgehend unbebaut. Die kaum vorhandene Bebauung wird durch die Geländetopologie des Flughafenumlandes erkaufte, die sich durch eine hügelige Topologie auszeichnet und im Falle eines Ausbaus im Süden erhebliche Erdarbeiten nötig machen würde.

Abbildung 17: Einzugsgebiet des Flughafen Wien



(Quelle: FWAG 2016a: 16)

Das relevante Einzugsgebiet des Flughafens Wien umfasst mit einer dreistündigen Erreichbarkeit circa 23,4 Millionen Passagiere, wobei auch zahlreiche Passagiere aus den östlichen EU-Ländern wie der Tschechischen Republik, Slowakei, Slowenien und Ungarn auf Grund des internationalen Flugzieleangebots des Flughafen Wiens angesprochen werden können (vgl. FWAG 2016a: 16). Der Westen Österreichs wird hingegen nicht durch den Flughafen Wien-Schwechat bedient. Im Vergleich zum Flughafen München ist der Einzugsbereich des Flughafens Wien mit fast neun Millionen potentiellen Passagieren mehr erheblich größer, wobei alleine 1,8 Millionen Einwohner auf die namensgebende Hauptstadt Wien entfallen (vgl. Statistik Austria 2016).

Wie der Flughafen München ist der Flughafen Wien-Schwechat in einen äußerst starken Wirtschaftsraum eingebettet, der ebenfalls eine gute Wachstumsprognose aufweist (vgl. Magistrat der Stadt Wien 23 (MA23 Stadt Wien) 2014: 8). Zu Gute kommt dem Flughafen Wien seine Lage direkt an der österreichischen Hauptstadt, die neben der Wiener Börse und dem UNO-Sitz auch zahlreiche touristische Attraktionen zu bieten hat, die jährlich 6,6 Millionen Gäste nach Wien locken (vgl. MA23 Stadt Wien o.J., FWAG 2016a: 34).

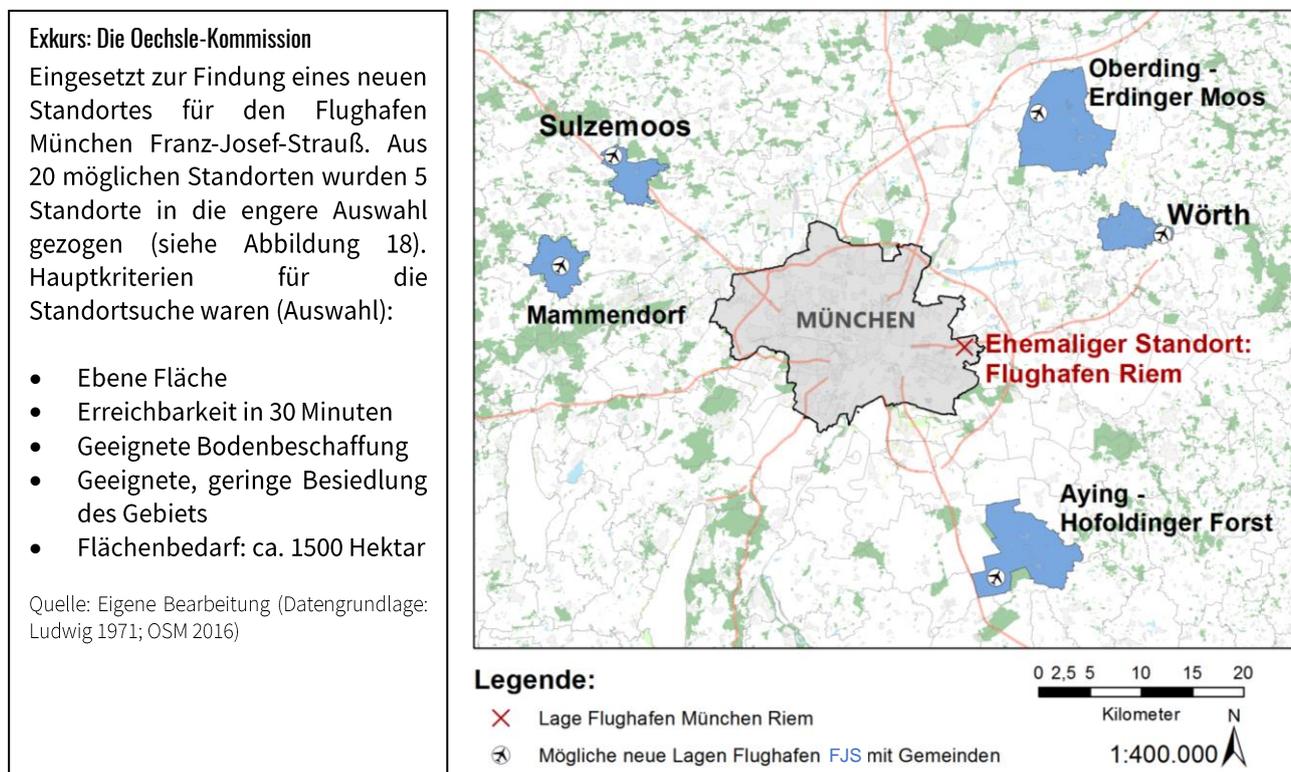
4.1.2 Vorstellung der Referenzflughäfen

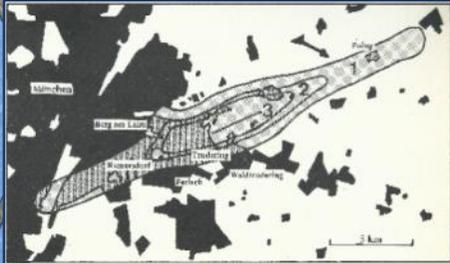
a) München Franz-Josef-Strauß (MUC)

Für den Flughafen München ist eine Aufbereitung der Betriebshistorie notwendig, da diese für den Planungsverlauf ebenfalls von Bedeutung sein wird. So gab es bereits in der Vergangenheit bei Vorhaben um den Flughafen mehrfach Probleme mit der Beteiligung der Öffentlichkeit.

Der Flughafen München Franz-Josef-Strauß wurde offiziell erst am 17. Mai 1992 eröffnet und stellt damit im Vergleich zum Wiener Flughafen einen relativ jungen Flughafen dar (vgl. FMG o.J.a). Bis zur Übersiedlung des Flughafens München Franz-Josef-Strauß ins Erdinger Moos über Nacht vom 16. zum 17. Mai wurde der Flughafen München in wesentlich stadtnäherer Lage im Bezirk München Riem betrieben. Bis zum Umzug des Flughafens lag der ehemalige Flughafen München Riem jedoch in nur 10 Kilometer Entfernung zum Stadtzentrum, eingebettet in teils dicht besiedelte, urbane Wohnstrukturen in unmittelbarer Nähe zum Flughafengelände (vgl. Rucht 1984: 102f). Die ungünstig gelegene, einzig vorhandene Startbahn 07R/25L wies zudem einen Anflug- und Abflugkorridor mitten über dem Stadtzentrum von München auf. Trotzdem war der ehemalige Flughafen München Riem geprägt von starkem Wachstum. In den 43 Betriebsjahren seit Ende des 2. Weltkrieges und der Wiederaufnahme des Linienfluges im Jahre 1949 auf dem Flughafen konnte der Flughafen seine Passagierzahlen von knapp 30.000 im ersten Jahr auf über 11 Millionen Passagiere im Jahre 1990 erheblich steigern (vgl. Rucht 1984: 154). Dieser Umstand des steigenden Flugverkehrsaufkommens machte einen Ausbau des Flughafens notwendig, der aber auf Grund der lärmträchtigen, unmittelbaren Nähe zur Umlandbebauung und mangelnder,

Abbildung 18: Standortentscheidung Flughafen München





Flughafen München Riem - Historischer Überblick

- Einfugschneise Riem
- Landebahn Riem**
- 07/25
- Gemeindegrenze**
- München

- Landnutzung**
- Wohngebiet
 - GE/GI

1:25.000

Quelle: Eigene Bearbeitung
 Kartengrundlage:
 - Orthofoto (Stand 04/1992)
 - Städtisches Vermessungsamt München 1992
 - Lärmkarte: Rucht 1984: 169
 - Sonstiges:
 Bayerische Vermessungsverwaltung 2016
 OpenStreet Map 2016

räumlicher Ausbaumöglichkeiten nicht realisiert werden konnte. Zudem führte die unmittelbare, stadtzentrumnahe Lage und die ungünstige Pistenausrichtung des Riemer Flughafens durch die stetige Steigerung des Verkehrsaufkommens über die Jahre unweigerlich zu Problemen und Konflikten zwischen den Verantwortlichen des Flughafens und den ansässigen Münchner Stadtbewohnern, wozu unzählige Beschwerden und Demonstrationen über die steigende Lärm- und Umweltbelastungen durch den erhöhten Flugverkehr zählten (vgl. Rucht 1984: 157). Von besonders schwerwiegender Tragweite verhielten sich auch die zahlreichen, teils schweren Flugverkehrsunfälle am Flughafen München Riem, die auf Grund der Nähe zum stark bewohnten Umland mit mehreren Todesfolgen begleitet waren. Als dramatischster Zwischenfall gilt dabei der Absturz einer „Convair C-131D“ der amerikanischen US-Air-Force, die am 17. Dezember 1960 Richtung Westen über das Münchner Stadtzentrum abfliegen sollte. Auf Grund eines Motorenausfalles im Abflugvorgang konnte die Maschine nicht ausreichend an Höhe gewinnen und streifte kurz nach dem Start die Spitze des Hauptturmes der Paulskirche in München. Das vollbetankte, schwer beschädigte Flugzeug stürzte anschließend auf eine Straßenbahn nördlich der Münchner Theresienwiese. Bei dem Unglück starben insgesamt 52 Menschen. Neben zahlreichen weiteren schweren Unfällen gilt dieser Vorfall als Initialentscheidung, den Münchner Flughafen in weniger besiedeltes Gebiet zu verlegen und dem Flughafen neue Expansionsmöglichkeiten einzuräumen (vgl. Tauber o.J.).

Diese geplante Verlegung des Flughafens verlief allerdings nicht unproblematisch. Während die Anwohner des Flughafens München Riem die Verlegung begrüßten, wurde der neue Standortfindungsprozess unter erheblichem Bürgerprotest und politischem Streit ausgetragen. Während der Umzug des bestehenden Flughafens für die damaligen Anwohner eine enorme ökonomische und ökologische Verbesserung des Lebensraums darstellte, sollte der Neubau für die zukünftigen Anwohner des neuen Flughafens erhebliche Einbußen der Lebensqualität bedeuten, die bisher andere Menschen zu tragen hatten (vgl. Rucht 1984: 100f). Neben dem schwerwiegenden Eingriff in die Natur und Landschaft durch einen Neubau des Flughafens wurden vor allem für den zukünftigen Standort beträchtliche Lärmbelastungen befürchtet. Zuständig für die Sondierung der zukünftigen Flughafenlage war die politisch initiierte „Kommission Standort Großflughafen München“ (kurz: *Oechsle-Kommission*), die sich im Jahre 1966 aus zahlreichen Vorschlägen für den heutigen Standort „Erdinger Moos“ im Nord-Osten von München entschied (vgl. ebd: 175f).

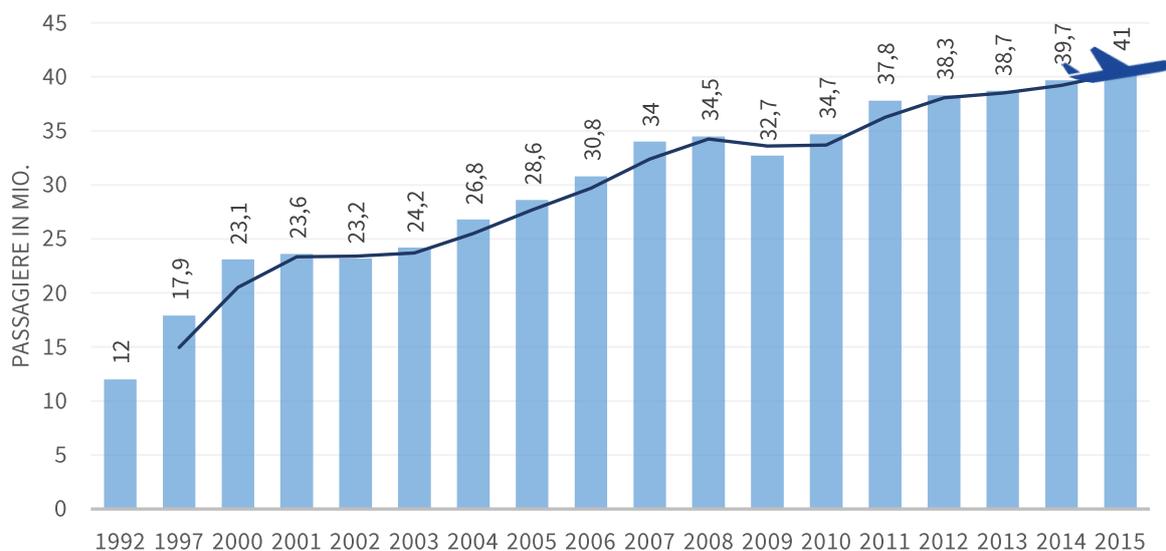
Die Entscheidungsfindung wurde von der Münchner Stadtbevölkerung und den zukünftigen Anrainern heftig kritisiert. Neben zahlreichen Klagen und rechtlichen Beschwerden wurde gegen den geplanten Flughafen auch demonstriert und teilweise sogar gewalttätig protestiert. Letzten Endes konnten sich die Startbahngegner gegen die Top-Down-Entscheidung aber nicht behaupten. Dieser bürgerliche Gegenwind führte dennoch dazu, dass sich die Planung und Bauausführung des Flughafens über einen Gesamtzeitraum von 26 Jahren hinzog, bis der Flughafen Mitte Mai 1992 seinen Betrieb im Nordosten von München endlich aufnehmen konnte (vgl. ebd: 178-180).

Der „Flughafen München II“, in seiner ursprünglichen Konzeption noch mit vier parallelen Startbahnen ausgestattet, von denen am Ende des Planungsprozesses nur die beiden inneren Startbahnen übrigblieben, avancierte schnell zu einem internationalen Drehkreuz (vgl. Anhang 11.2). Heute besitzt der Flughafen München zwei parallele Startbahnen (mit je 4km Länge und 60 Meter Breite) im sogenannten Tandemsystem, die von drei Terminals aus bedient werden. Der

Flughafen München ist außerdem nach ICAO-Standard zertifiziert für die größten Flugzeugklassen des Typs Airbus A380 und Boeing 747. Über den Flughafen München konnten im Jahr 2015 70 Länder mit 247 Zielen erreicht werden, wobei 97 Fluglinien den Flughafen als Start- oder Zieldestination nutzten (vgl. FMG 2015a). Als größter Nutzer des Flughafens fungiert die deutsche *Lufthansa*, die neben einem eigenen Technikzentrum auch eigene Terminals auf dem Gelände besitzt (FMG 2014c: 55). An andere Verkehrsinfrastrukturen ist der Flughafen über eine direkte Autobahnanbindung und das regionale S-Bahn-Netz der Stadt München angebunden. Die Fahrtzeit zwischen Flughafen und Hauptbahnhof München beträgt per S-Bahn circa 50 Minuten, wobei die lange Fahrtzeit zum Flughafen auf Grund der stadtfernen Lage heute als negativ betrachtet wird (vgl. Thierstein 2006: 16). Eine Transrapid-Planung (Magnetschwebebahn-Hochgeschwindigkeitstrasse mit 350 km/h) in den Jahren 2000-2008 für die direkte Verbindung Hauptbahnhof München und Flughafen München mit einer geplanten Fahrtzeit von 10 Minuten für die Entfernung von 37 Kilometern wurde nicht umgesetzt, auf Grund der enormen Kostenprognosen von mehr als drei Milliarden Euro (vgl. T-Online 2012). Das Vorhaben war ebenfalls mit erheblichem, öffentlichen Protest konfrontiert. Vor dem Abbruch des Projektes wurde durch die Münchner Stadtbevölkerung ein Bürgerentscheid gegen den Transrapid angestrebt, der auf Grund der vorzeitigen Aufgabe des Projektes allerdings nie zustande kam (vgl. Süddeutsche Zeitung 2010).

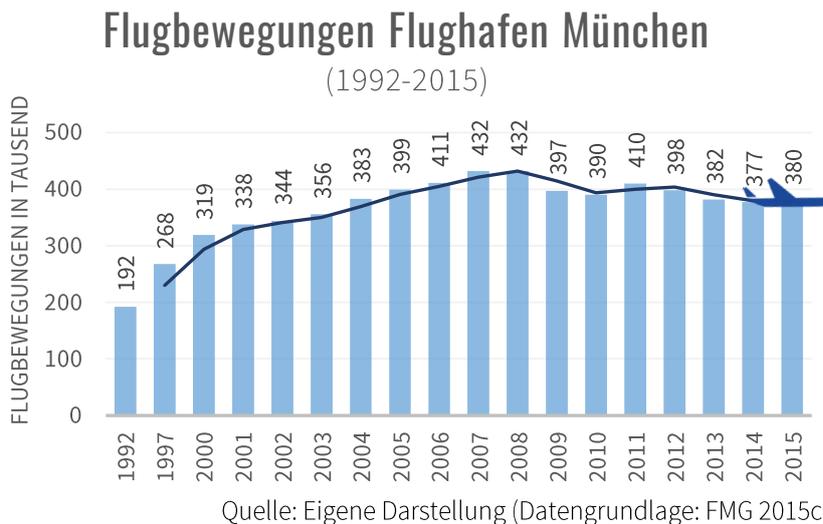
Passagierentwicklung Flughafen München

(1992-2015)



Quelle: Eigene Darstellung (Datengrundlage: FMG 2015b)

Trotzdem entwickelte sich der Flughafen München neben dem Flughafen Frankfurt-Main (kurz: FRA) zum zweitgrößten Flughafen in Deutschland, da er seine Entwicklungsprognose schneller und stärker übertreffen konnte, als es jede Entwicklungsprognose vorhersagte (vgl. Rucht 1984: 162). Neben dem starken Wirtschaftsraum gelten für die überdurchschnittliche Entwicklung die gute Lage des Flughafens als „Verbindungstor Richtung Osten“, die Ansiedlung der *Lufthansa* in München als zweite Basis in Deutschland, sowie die gute Ausstattung des Flughafens als Hauptgründe für das starke Wachstum des Flughafens.



Das positive Wachstum des Flughafens induzierte auch für die Region Erding/Freising erhebliche ökonomische und ökologische Effekte. Durch die Ansiedlung des Flughafens in das Erdinger Moos, konnte in den beiden angrenzenden Gemeinden Freising und Erding eine erhebliche volkswirtschaftliche Verbesserung

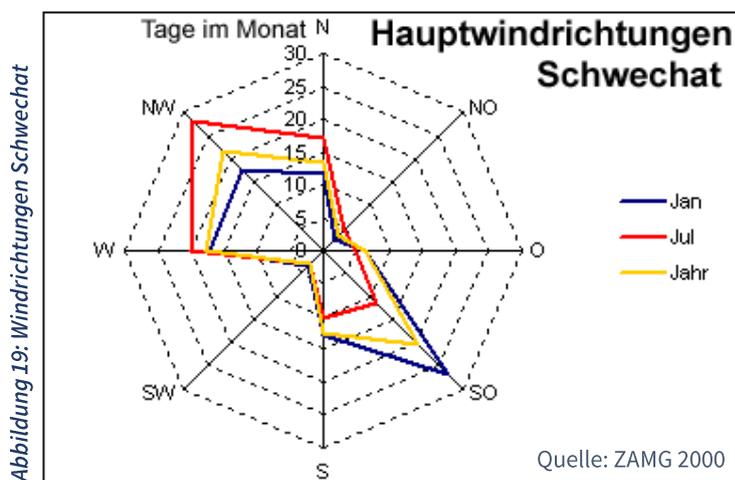
ausgemacht werden. Der Landkreis Freising besaß zum Stand Juli 2016 deutschlandweit die niedrigste Arbeitslosenquote mit nur 2,1% Anteil an der arbeitenden Bevölkerung (Bundesagentur für Arbeit Statistik 2016). Dies entspricht nach deutschem Standard einer Vollbeschäftigung. Die positiven (wirtschaftlichen) Effekte, die generell einem Flughafenstandort nachgesagt werden, treffen somit auch auf das Münchner Drehkreuz in Verbindung mit seinem Umland zu (vgl. Ernst Basler + Partner 2011: 15-18).

Wie bereits in den damaligen Übersiedlungsplanungen aber auch befürchtet, ging mit der Ansiedlung des Flughafens ins Erdinger Moos eine steigende Lärmbelastung durch den Flugzeugverkehr einher. Der wirtschaftliche Aufschwung ist am Flughafen gleichbedeutend mit einer höheren Zahl an Flugbewegungen, die erhebliche Lärmbelastungen für Mensch und Natur verursachten. Speziell Anwohner aus dem nahen Umfeld der Ein- und Abflugschneisen, protestierten und demonstrierten über Jahre hinweg gegen die Lärmbelastung, die durch den Flughafen generiert wird (vgl. Aktionsbündnis AufgeMUCkt o.J.). Im Jahre 2001 konnte durch den zunehmenden öffentlichen Protest die Stadtbevölkerung ein Nachtflugverbot am Flughafen München erwirken, das zwischen 00:00 bis 05:00 Uhr keine Start- und Landungen erlaubt (vgl. FMG o.J.b). Die nächstgelegenen Verkehrsflughäfen sind Salzburg (AT - Süden, Entfernung: 110km⁶), Nürnberg (Norden, Entfernung: 138km), Augsburg (Westen, Entfernung: 65km) und Memmingen (Westen, Entfernung: 121 km), wobei deren Bedeutung eher als Regionalflughafen klassifiziert wird und diese bei weitem kein solch starkes Verkehrsaufkommen besitzen wie der internationale Flughafen München. In relativer Nähe zum Flughafen München befindet sich nur der Sonderflughafen Oberpfaffenhofen im Westen von München (Entfernung: 47km), der aber keinen Linienverkehr abfertigt, sondern nur Forschungs- und Erprobungsflüge der Organisation „Deutsche Luft- und Raumfahrt“ (kurz: DLR) (vgl. EDMO-Flugbetrieb GmbH o.J.).

⁶ Alle Distanzmessungen: Eigene Bearbeitung – Datengrundlage: Google Maps 2016 - Luftlinie

b) Wien Schwechat (VIE)

Die Wurzeln des Flughafens Wien Schwechat gehen zurück auf eine Gründung als Militärflugplatz im Jahre 1938 unter deutscher Besatzung durch Hermann Göring, wobei der Fliegerhorst damals vorrangig als Stützpunkt für die deutsche Luftwaffe und Entwicklungszentrum der „Heinkel“-Flugzeugwerke diente. Der Flugbetrieb wurde vorläufig noch über ein unbefestigtes Ein-Pisten-System realisiert (12/30), das erst im Laufe der Jahre sukzessiv ausgebaut und befestigt wurde (vgl. Machata 1985: 16). Von heute immer noch spürbarer Bedeutung ist die Ausrichtung der damals einzigen Start- und Landebahn 12/30, die im Rahmen dieser Diplomarbeit noch eine wichtige Rolle spielen wird. Die Startbahn 12/30 zielt in seiner Ausrichtung mitten auf das südliche Stadtgebiet Wiens, An- und Abflugrouten liegen somit über äußerst dicht besiedeltem Gebiet. Die damaligen Entscheidungskriterien für die ungünstige Lage der Piste sind unklar, jedoch wird vermutet, dass die vorherrschende Windrichtung (vgl. Abbildung 19) für den Standort Schwechat aus Richtung Nord-

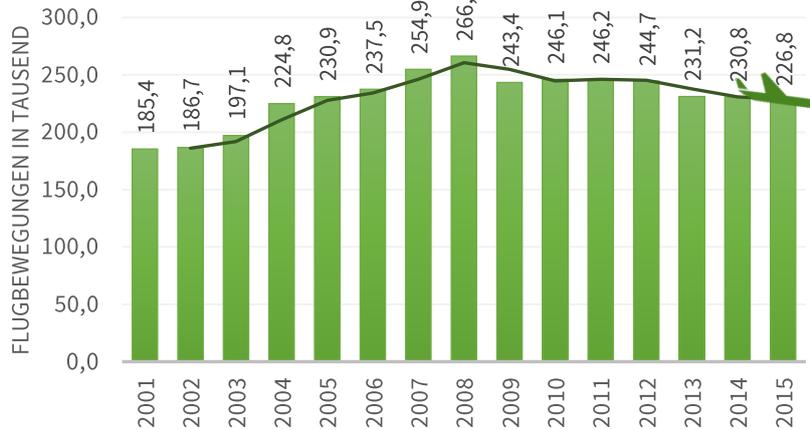


West ausschlaggebend für ihre damalige Ausrichtung war, um startenden und landenden Flugzeugen optimale Bedingungen zu gewähren (vgl. Machata 1985: 66f). Nach einer fast vollständigen Zerstörung im zweiten Weltkrieg wurde das Flugfeld Schwechat durch britische Besatzungsmächte genutzt. Erst im Jahre 1954 erfolgte der zivile Ausbau des Flughafens.

Zwischenzeitliche Überlegungen, das Flugfeld Aspern als einzigen, neuen Flughafen Wiens zu betreiben, wurden im Laufe der Jahre wieder verworfen, vorrangig, weil am Standort Schwechat mehr Potential für Wachstum und Ausbau der Anlagen gesehen wurde. In den ersten 20 Jahren konnte ein starkes Wachstum am Flughafen Wien beobachtet werden, das von einem schrittweisen Ausbau der Flughafeninfrastruktur begleitet wurde. Die zweite Piste (16/34) folgte 1977 und ergänzte die bestehende Piste 11/29, welche nicht parallel zur ersten Piste liegt, sondern die Piste 11/29 kreuzt. Das ungewöhnliche Layout mit zwei sich kreuzenden Bahnen ist zurückzuführen auf die vorherrschenden Windrichtungen am Standort Schwechat, zudem wurden aber auch Lärmbelastungen beziehungsweise Umweltbelastungen, sowie Konflikte mit dem damals noch existierenden Flughafen Aspern bei der Planung und Ausrichtung der Startbahn 16/34 berücksichtigt (vgl. Machata 1985: 68-71). Die Inbetriebnahme der Startbahn 16/34 besiegelte außerdem das Ende des Flughafens Aspern, da die neuen Ab- und Anflugkorridore der Startbahn 16/34 in Konflikt mit dem Betrieb des Flughafen Aspern standen und dieser Standort dafür aufgegeben werden musste (vgl. Machata 1985: 71).

Flugbewegungen Wien-Schwechat

(2001-2015)



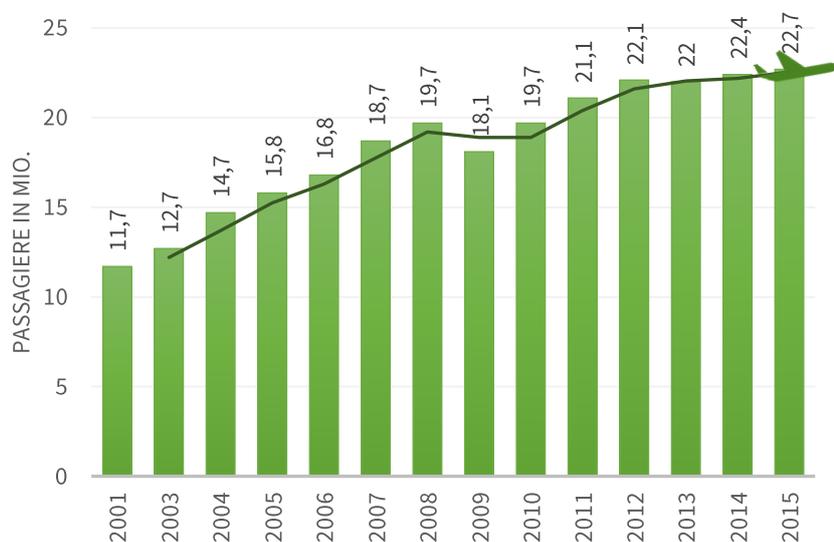
Quelle: Eigene Darstellung (Datengrundlage: siehe Anhang 11.7)

Nach Jahren des starken Wachstums wurde der Flughafen um zusätzliche Terminals erweitert. Heute besitzt der Flughafen 3 Terminals, die von zwei Start- und Landebahnen aus betrieben werden. Neben der Passagierbeförderung besitzt der Flughafen Wien auch Frachtterminals (vgl. Austrianwings.at 2014). Die Errichtung des dritten Terminals, der sogenannte *Skylink* (betrieben durch *Austrian Airlines*), wurde durch Politik und Bürger erheblich kritisiert, da der Flughafen Wien für den Ausbau keine notwendige Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt hatte (vgl. orf.at 2012a). Startbahn 11/29 ist in seiner heutigen Ausdehnung 3600 Meter lang, Startbahn 16/34 misst eine Gesamtlänge von 3500 Meter (vgl. FWAG o.J.a). Beide Startbahnen sind in ihrer Länge und Breite für die größten Flugzeugklassen vom Typ Boeing 747 und Airbus A380 dimensioniert. Für Flugzeuge des Typs Airbus A380 wurden erst kürzlich die passenden Andockterminals zur Abfertigung der Passagiere fertiggestellt. Seit 1. Juli 2016 verkehrt daher selbst der prestigeträchtige Airbus A380 am Flughafen Wien. Zum Zeitpunkt der Diplomarbeit ist ein langfristiger Ausbau des Terminals 3 geplant (vgl. derStandart.at 2016). Der Flughafen selbst besitzt eine Betriebsfläche von knapp 1000 Hektar (vgl. FWAG 2016a: 17). Derzeit größte operierende Fluggesellschaft ist die österreichische *Austrian Airlines*, eine Tochtergesellschaft der deutschen *Lufthansa*. An zweiter und dritter Stelle rangieren die Fluggesellschaften *FlyNiki* und *Air Berlin* (Stand 2015 - FWAG 2016a: 17). Nächstgelegener (Konkurrenz)-Flughafen

ist der nur etwa 50 km entfernte internationale Hauptflughafen der Slowakei *Letisko Milana Rastislava Štefánika* (kurz *Letisko Bratislava*/IATA-Code: *BTS*), für den zwischenzeitlich sogar eine duale Kooperation mit dem Flughafen Wien auf Grund der Nähe angedacht war. Die Kooperation scheiterte jedoch an einem Kooperationsstopp durch die slowakische Regierung (vgl. News.at

Flughafen Entwicklung Wien Schwechat

- Passagiere (2001-2015)



Quelle: Eig. Darst. (Datengrundlage: Siehe Anhang 11.7)

2006). Der Flughafen besitzt einen direkten Anschluss an die Autobahn und das Schienenverkehrsnetz der Österreichischen Bundesbahn. Ergänzend zum S-Bahn-Pendelbetrieb wird der Flughafen über den CAT-Zug direkt nonstop mit der Wiener Innenstadt verbunden (vgl. FWAG 2015a: 31-34).

c) Kurzvergleich der Flughäfen und Synthese:

München Franz-Josef-Strauß (FJS)	Flughafen:	Wien-Schwechat
IATA: MUC ICAO: EDDM	Code-Bezeichnungen: (IATA, ICAO)	IATA: VIE ICAO: LOWW
17. Mai 1992	Inbetriebnahme:	1. Januar 1954
1.575 Hektar	Fläche (Gesamt):	ca. 1.000 Hektar
40.981.522	Passagierzahlen (2015):	22.775.054
36%	Davon Transit-Pass.-Anteil:	6.296.386
76,6%	Flugzeugauslastung (∅):	74,3%
336.162 Tonnen	Luftfracht (2015):	272.575 Tonnen
61.000.000	Kapazitäten (PAX pro Jahr):	30.000.000 (2013)
379.911	Flugbewegungen:	226.811
2 Lande- und Startbahnen: 08R/26L - 4000m x 60m (Beton) 08L/26R - 4000m x 60m (Beton)	Bestehende LSB-Systeme mit Oberflächenbeschaffenheit:	2 Lande- und Startbahnen: 11/29 - 3500m x 45m (Bitumen) 16/34 - 3600m x 45m (Bitumen)
Parallel	LSB-Konfiguration:	Gekreuzt
1 Start- und Landebahn: 08L/26R - 4.000m x 60m (Beton)	Geplantes LSB-System	1 Start- und Landebahn: 11R/29L - 3.680m x 60m
90 Start und Landungen/h	Flugbewegungskapazität:	72 Start und Landungen/h
ca. 8.000 (FMG)	Anzahl Beschäftigte (direkt):	4.360 (FWAG)
ca. 35.000	Anzahl Beschäftigte (Standort):	ca. 20.000
Flughafen München GmbH	Betreiber:	Flughafen Wien AG
Freistaat Bayern (51%) Bundesrepublik Deutschland (26%) Stadt München (23%)	Gesellschafter (mit Anteil):	Airport Group Europe (29,9%) Bundesland Niederösterreich (20%) Stadt Wien (20%) Börsennotierung (20,1%) Mitarbeiterstiftung (10%)
6	Rang (EU – Stand 2013)	17

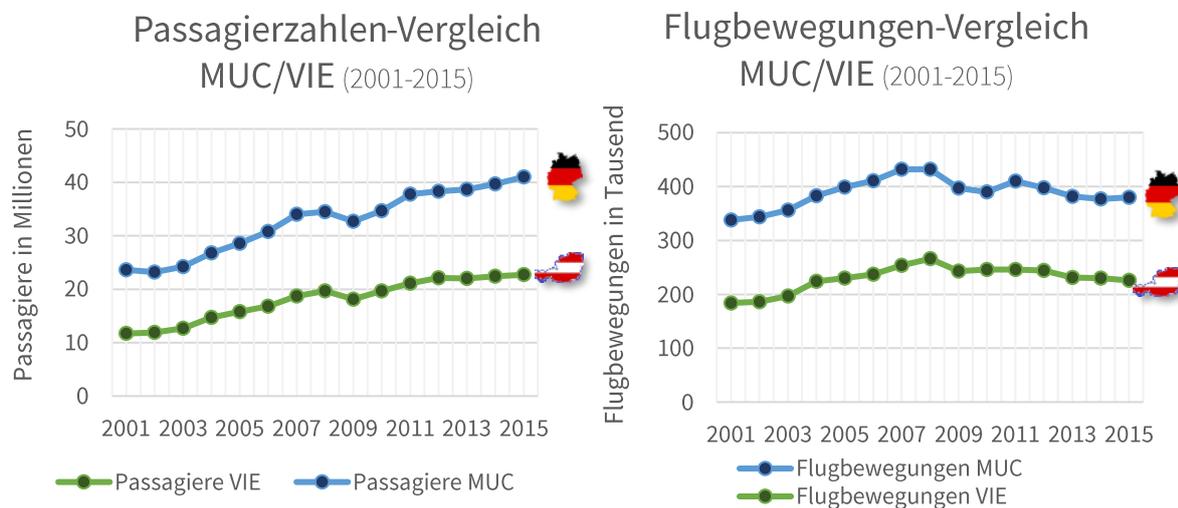
Quellen: Eigene Darstellung (Datengrundlage: FMG 2016a: 8, 31, 35, 81; FMG 2015a; FMG 2007; FMG 2015b; FMG 2015c; FWAG 2016a: 3, 17, 20, 57; Fairplane.at o.J.; FWAG o.J.a; FWAG o.J.b; FWAG 2011)

Zusammenfassung und Bewertung:

Beide Flughäfen sind sich ausgesprochen ähnlich, was sowohl deren Lage, Ausstattung, als auch ihren peripheren Raum betrifft. Sowohl der Flughafen München als auch der Flughafen Wien sind im Luftverkehr von internationaler Bedeutung, auch wenn der Standort Wien-Schwechat weniger Passagiere abfertigt und durch die nahe Lage zum dicht besiedelten Stadtgebiet sowie die nahe Umlandbebauung im Osten der Anlage für das Ausbauprojekt stärkeres Konfliktpotential vorhanden ist als beim Münchner Laborraum. Dieses Problem wird auch durch die ungünstige Ausrichtung der Startbahn, welche mitten ins Stadtgebiet Wien gerichtet ist, als erhebliche Entwicklungs Herausforderungen angesehen. Dahingehend offeriert der Flughafen München mit seinen räumlichen Gegebenheiten ein besseres Entwicklungspotential auf Grund der besseren Lage der Flugkorridore und eine weniger konfliktrichtige Umlandbebauung. Die Entwicklung des Münchner Flughafens hat aber hingegen bereits gezeigt, dass die Münchner Stadtbevölkerung und die Anrainer des Flughafens sensibel auf das Thema Flugverkehr und Flughafen reagieren, was sich als Hindernis im Münchner Verfahren herausstellen wird. Im Sinne der positiven Entwicklung des Flughafens erscheint aber die damalige Verlegung des Flughafens Münchens in weniger dicht besiedeltes Gebiet aus planerischer Sicht angemessen.

Trotzdem zeigt dieser Umzug des Flughafens auch, in welchem Dilemma die Planung von Fluginfrastrukturprojekten steckt. Anhand des Münchner Referenzprojektes lässt sich schon aus der Entwicklungsgeschichte des Flughafens das Problem aus Individualinteresse und Gemeinwohl ableiten, das im Kontext von NIMBYs und BANANAs noch an Bedeutung dazu gewinnt und im restlichen Verlauf der Diplomarbeit eine tragende Rolle spielen wird.

Abbildung 20: Flughafenvergleich MUC und VIE



Quelle: eigene Bearbeitung

4.2 Vorhaben der 3. Start- und Landebahn

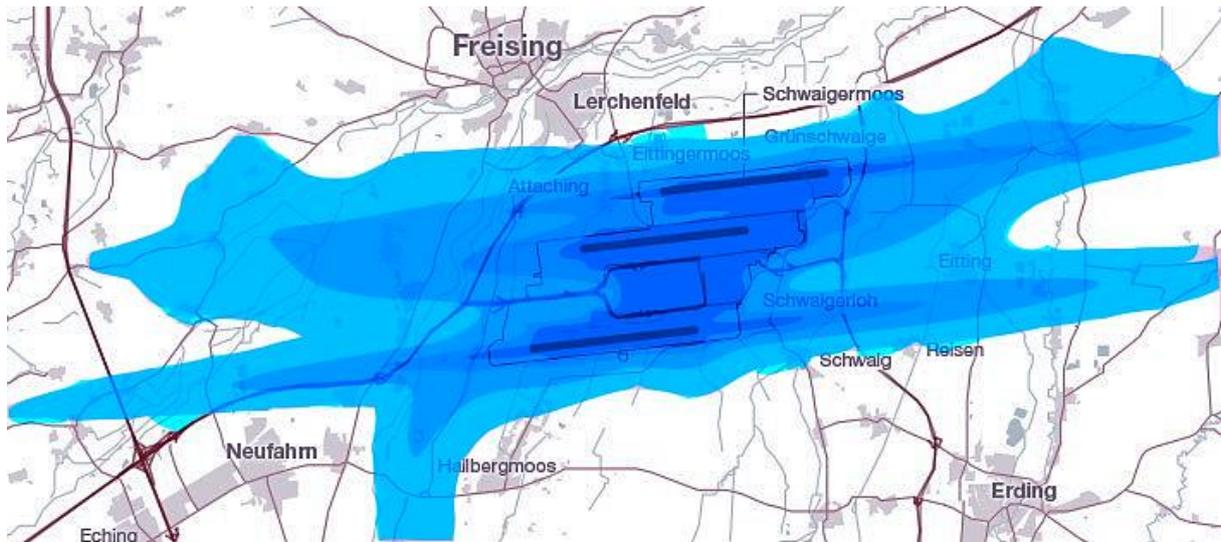
Nachdem die beiden Flughäfen speziell im Zeitraum der letzten 20 Jahre erhebliches Wachstum aufwiesen, wurde deutlich, dass langfristig an beiden Flughäfen neue Kapazitäten für Passagiere, Fracht und Flugzeuge geschaffen werden müssen. Zu diesem Zwecke planen beide Flughäfen offiziell eine dritte Start- und Landebahn an ihrem Standort, um für die Zukunft gerüstet zu sein und das prognostizierte, erhöhte Verkehrsaufkommen bewältigen zu können.

4.2.1 Flughafen München FJS „3. Start- und Landebahn“

Die Planungen in München gehen zurück auf eine im Jahr 2004 von der Betreibergesellschaft des Flughafen Münchens in Auftrag gegebene „Luftverkehrsprognose 2020 für den Flughafen München“. Die Prognose, extern erstellt durch das privatwirtschaftliche, offiziell unabhängige Ingenieurbüro *Intraplan* in München, sagt bis zum Jahr 2020 von einem erheblichen Anstieg der Luftbewegungen, Passagiere und Fracht am Flughafen Franz-Josef-Strauß voraus. So sollen beispielsweise im Jahr 2020 jährlich bis zu 58,2 Millionen Passagiere in München an- und abfliegen, eine positive Steigerung um insgesamt 86,0% im Vergleich zum Ausgangsjahr 2004 (vgl. FMG 2010: 6). Die Prognose beruht auf einem Quelle-Ziel-Modell und enthält unterschiedliche Entwicklungsszenarien für den Flughafen München. Aus der Prognose der Firma *Intraplan* resultiert, dass diese Herausforderungen nur durch den Bau einer dritten Startbahn in München bewältigt werden können, deren Ausbau anhand der Prognose empfohlen wird (vgl. *Intraplan Consult GmbH* 2007). Nacheigener Aussage der FMG sind die Kapazitäten am Flughafen München weitestgehend ausgeschöpft, Optimierungspotential sei zudem kaum mehr vorhanden (vgl. FMG 2010: 5). Die Prognose durch *Intraplan* bildet die Plan- und Rechtfertigungsgrundlage zum Ausbau der dritten Startbahn für die Betreibergesellschaft FMG, die zusammen mit den Unterlagen beim Land Bayern zur Initiierung des Raumordnungsverfahrens eingereicht wurden (vgl. Regierung von Oberbayern 2007: 6).

In diesem Kontext wird am Flughafen München eine dritte Startbahn (08L/26R) im Norden zum bestehenden Tandembahnssystem geplant. Die Bahnanlage wird über einen 4000 Meter langen und 60 Meter breiten Betonstreifen realisiert mit Zulassung für alle Flugzeuganforderungsklassen bis hin zu den größten Flugzeugen vom Typ Airbus A380/Boeing 747. Zudem wird der Startbahnstreifen in Versatz zu den bestehenden Pisten angelegt, um einen unabhängigen Betrieb der drei Startbahnen zu ermöglichen. Durch die dritte Startbahn sollen Kapazitäten von 120 Flugbewegungen geschaffen werden (+30 Flugbewegungen/h) (vgl. FMG 2010: 5). Mit dem Ausbau der Pistensysteme wird eine zusätzliche Fläche von insgesamt 870 Hektar (+808 Hektar Ausgleichsfläche) beansprucht (vgl. FMG 2015c), deren Erweiterung eine Über- oder Anbauung an den Gemeindeteil „Schwaigermoos“ notwendig macht (Süddeutsche Zeitung 2011a). Hauptträger der neuen Flugbelastung wird die Gemeinde Attaching, die direkt vor der Start- und Landebahn in geringer Höhe speziell bei Landeanflügen aus Westen überflogen wird. Die Inbetriebnahme der neuen Start- und Landebahn bedeutet für die Gemeinde Attaching im Westen der Anlage die gravierendste Neubelastung, da der neue An- und Abflugkorridor nun direkt über dem bewohnten Gebiet der Gemeinde stattfindet.

Abbildung 21: Neue Lärmzonen mit dritter Startbahn



Legende:

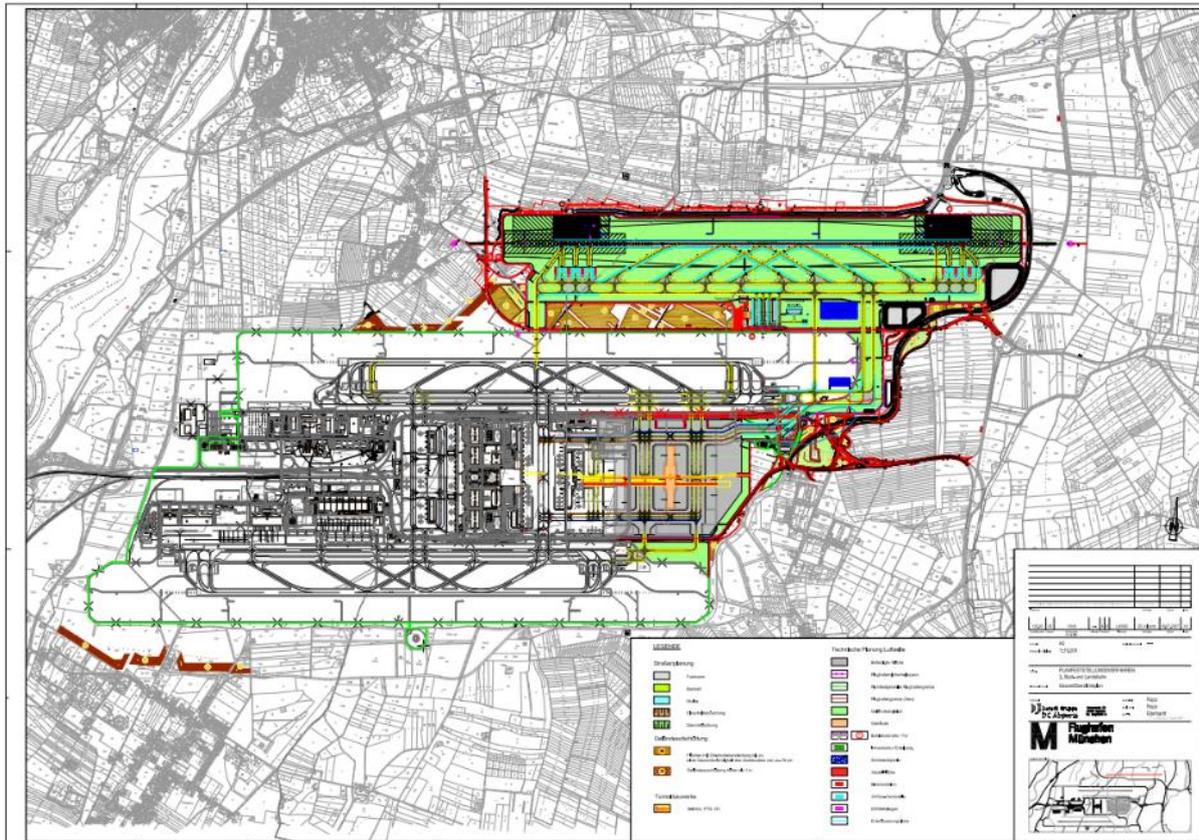


Quelle: Eigene Darstellung (geringfügig verändert nach Süddeutsche Zeitung 2012)

Durch die Ergänzung der Infrastruktur werden auch die Gemeinden Pulling und Eiting stärker belastet. Ein direkter Überflug über einzelne Gemeinden ist teilweise unausweichlich, ein Vorbeiflug ist mit zusätzlicher Lärmbelastung für die anderen Gemeinden in unmittelbarer Nähe möglich. Generell findet durch die dritte Startbahn für die nördlichen Gemeinden der bisher bestehenden Flughafenanlage eine Mehrbelastung statt. Neben dem Startbahnausbau ist eine Erweiterung der Roll- und Taxiway sowie ein Ausbau der Terminal- und Verwaltungsflächen im Osten zwischen den beiden bestehenden Start- und Landebahnen vorgesehen. Die prüfende Behörde der Landesregierung bescheinigt dem Vorhaben, dass es im Einklang mit der Raumordnung und Landesplanung steht (vgl. Regierung von Oberbayern 2011a: 2784).

Die technischen Planzeichnungen (vgl. Abb. 22) für das Projekt der dritten Start- und Landebahn stammen aus den öffentlichen Unterlagen des Planfeststellungsverfahrens und zeigen den ganzen Umfang des geplanten Vorhabens.

Abbildung 22: Vorhaben Dritte Startbahn MUC



(Quelle: Regierung Oberbayern 2011b)

4.2.2 Flughafen Wien-Schwechat „3. Piste“

Wie der Flughafen München ist auch das Wiener Flughafenpendant von kontinuierlichem Wachstum gekennzeichnet, wenn auch mit nicht ganz so starken Zuwachsraten wie in München. Trotzdem rechtfertigten die Entwicklungszahlen auch in Wien die Überlegungen, eine zusätzliche, dritte Piste in Betracht zu ziehen. Erstmals aufgekommen ist die Idee einer dritten Startbahn bereits im Jahre 1998, als für den Flughafen Wien-Schwechat im sogenannten „Masterplan 2015“ durch das starke Luftverkehrswachstum in Österreich bzw. in Schwechat das Konzept für eine dritte Startbahn beschrieben wurde. Der Masterplan 2015 ist leider nicht (mehr) öffentlich einsehbar (FWAG, persönliche Korrespondenz vom 19.04.2016).

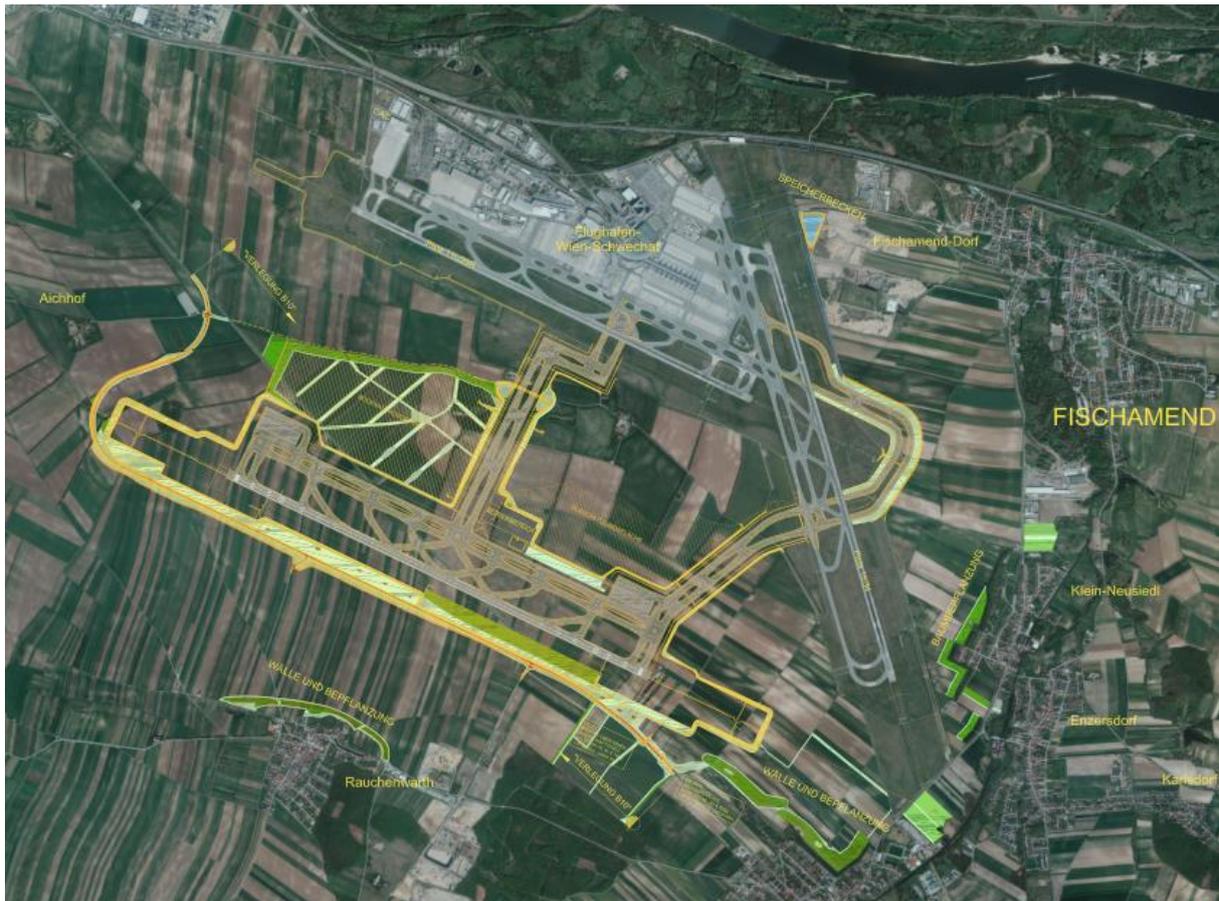
Als Bemessungsgrundlage dient, wie für den Flughafen München, eine Prognose zur Luftverkehrsentwicklung am Standort Schwechat, welche durch die *Flughafen Wien AG* in Auftrag gegeben wurde. Die Prognose für den Flughafen Wien ist wie die Prognose für München durch die externe Institution British Airports bearbeitet und veröffentlicht worden (vgl. Brachinger 2012: 30f). Die Flugverkehrsprognose sieht für das Jahr 2025 37 Millionen Passagiere und über 416.000 Flugbewegungen vor, was eine Steigerung von 87% im Vergleich zum Prognosejahr 2010 darstellt. Bereits 2020 soll zudem die Nachfrage von 80 Flugbewegungen pro Stunde überschritten werden. Der Nichtausbau der Flughafenanlage würde eine Wachstumsbeschränkung für den Standort Wien darstellen (vgl. Rippitsch 2015: 27f). Die Prognose wiederum arbeitet auf einem Einflussgrößenmodell mit ökonomischen Prognoseansatz, das in unterschiedlichen Szenarien

(mit gehemmter und ungehemmter Entwicklung) vorgestellt wird und zusammen mit den UVP-Unterlagen bei der zuständigen Landesbehörde eingereicht wurde (vgl. FWAG 2009: 3-10). Im Zuge der vorausgegangenen Umweltverträglichkeitserklärung im Jahr 2007 zur dritten Piste wurden bereits Prognosezahlen miteingebunden, die allerdings für das UVP-Verfahren unter Auflage erneuert und an veränderte Umweltenkenntnisse (z.B. Weltwirtschaftskrise) angepasst wurden (vgl. Land NOE 2016b).

Die Zahlen rechtfertigen in Wien die Planung für eine dritte Startbahn im Süden der bestehenden Anlage. Die Piste 11R/26L wird über eine Länge von 3680 Meter mit 60 Meter Breite verfügen und ist für alle Flugzeugklassen zertifiziert. Für den Ausbau sind erhebliche Erdarbeiten im Süden der Anlage notwendig, um das unterschiedliche Höhenniveau zu nivellieren. Die dritte Startbahn wird dabei mit einem Abstand von 2,6 km parallel zur bestehenden Piste 11L/29R geplant, um einen unabhängigen Betrieb der beiden parallelen Startbahnen zur ermöglichen. Piste 16/34 soll auch mit dem Bau der dritten Piste weiterhin in Betrieb bleiben (vgl. FWAG 2011: 6). Mit dem Ausbau soll gleichzeitig der Bau einer neuen Feuerwehrrache und eine Erneuerung der Roll- und Taxiways einhergehen (ebd.: 7). Im Gegensatz zu den Planungen in München ist eine geplante Umsiedlung von Einwohnern auf Grund des geräumigen Platzangebotes im Süden der bestehenden Anlage nicht notwendig. Für die südlich gelegenen Anwohner der Gemeinde Rauchenwarth und die südöstlichen Bewohner der Gemeinden Schwadorf und Enzersdorf werden zusätzliche physische Lärmschutzvorkehrungen wie Lärmschutzwälle und Aufforstungen durchgeführt (ebd.: 12-14). Langfristig könnten die Ausbauplanungen bedeuten, dass zwischen der bestehenden Piste 11/29 und der neuen geplanten Piste ein sogenanntes „Midfield“-Terminal zwischen den Pistenanlagen entstehen könnte (vgl. Austriangwings.at 2013). Die Planungen hierfür sind aber noch nicht konkret und auch kein Teil der eingereichten UVP-Unterlagen.

Dieser Ausbau wird deswegen auch als besonders dringlich empfunden, weil die Überkreuzung der Flughafenpisten in Wien den Betrieb deutlich einschränkt. Beide Bahnen können in der Konfiguration, wie ihn der Flughafen Wien besitzt, nicht unabhängig voneinander betrieben werden. Rechnerisch sind in der derzeitigen Bahnkonfiguration nur 72 Flugbewegungen pro Stunde möglich. Mit dem Bau der dritten Piste könnten 120 Flugbewegungen in der Stunde durchgeführt werden.

Abbildung 23: Vorhaben Dritte Piste Wien



(Quelle: FWAG 2011: 8f)

Die Lage und Ausrichtung der Piste wurde im Jahr 2001 bis 2005 im vorab durchgeführten Mediationsverfahren gemeinsam diskutiert und festgelegt, wobei die vorgestellte Ausrichtung der Piste 11R/29L als lärmschonendste Variante angesehen wird (vgl. FWAG 2011: 6).

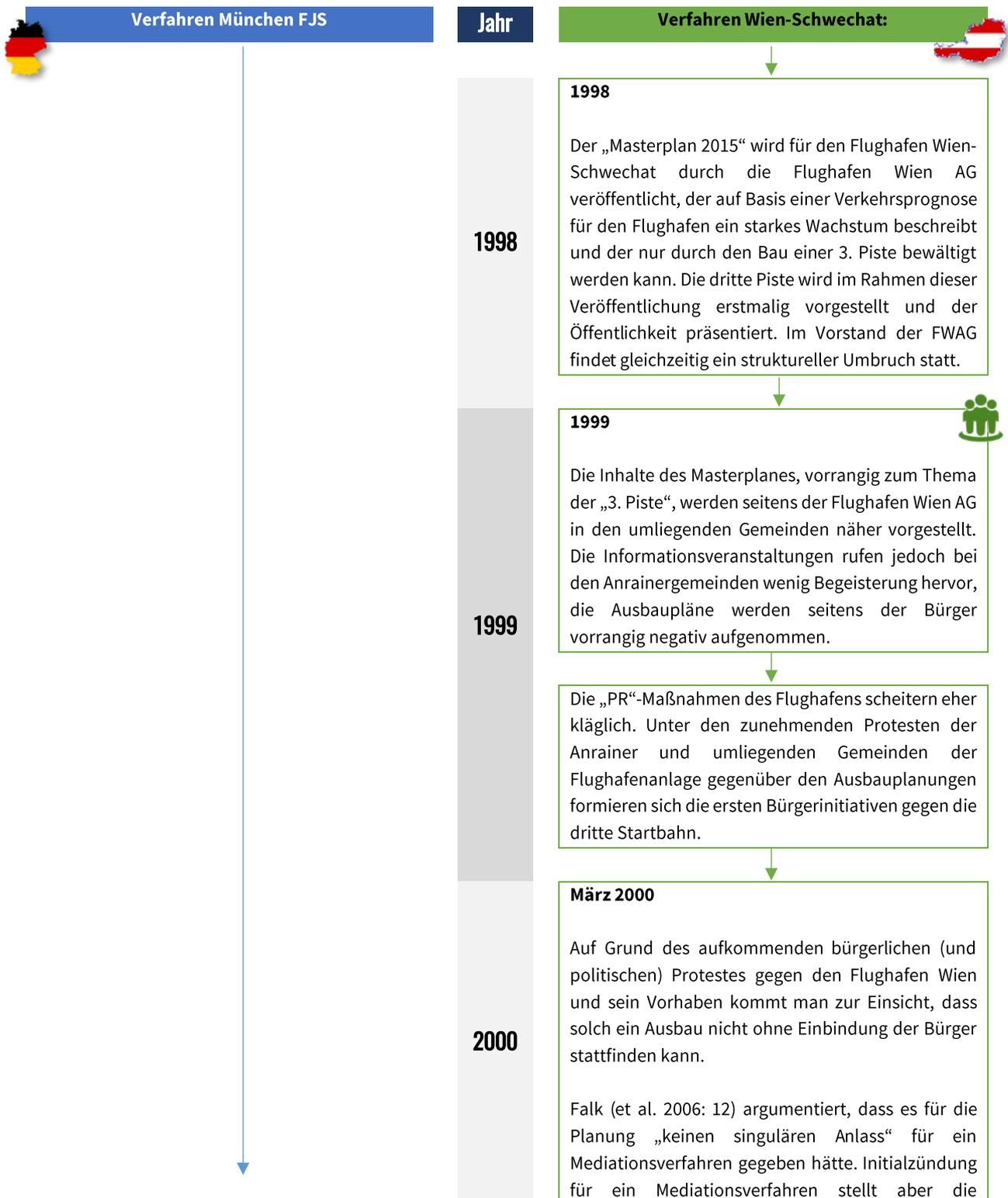
4.2.3 Kurzzusammenfassung:

Wie die Laborräume zeigen, besitzen die Ausbauvorhaben in München und Wien auffallende Ähnlichkeiten, was der Vergleichbarkeit der Projekte zu Gute kommt. Beide Projekte dienen der Kapazitätserweiterung der vorhandenen Infrastruktur, die für beide Anwohner allerdings eine zusätzliche Mehrbelastung mit sich bringt. Die Start- und Landebahnen besitzen erhebliche, lärmtechnische Brennpunkte, werden aber in ähnlichen Dimensionen mit etwa 4km Länge und paralleler Ausrichtung geplant. In München wird die Gemeinde Attaching zur am stärksten belasteten Problemzone, während in Wien die Gemeinden Enzersfeld und Klein-Neusiedl, östlich des Flughafens, mit zusätzlichen Einbußen zu kämpfen haben werden. Die Ausrichtungen der bestehenden Landebahnen in Wien Richtung Stadtgebiet und deren unmittelbare Nähe zu Wien werden als problematisch angesehen. Angemerkt wird auch, dass die bisherige Geschichte des Flughafens München bereits mehrfach geprägt war von öffentlichen Protesten.

4.3 Die Planungsverfahren

Wie die Planungen tatsächlich zur Durchsetzung des Verfahrens umgesetzt wurden, wird in der nachstehenden Darstellung visuell aufbereitet und verglichen. Folgende Meilensteine zur Baubewilligung der dritten Start- und Landebahn in München und Wien können hierfür über einen Zeitstrahl festgehalten werden:

Zeitleiste 1:







(Quelle: Süddeutsche Zeitung 2011b)

2003

11. September 2001

In Amerika steuern Terroristen gekidnappte Flugzeuge gezielt in öffentliche Wahrzeichen, unter anderem in das *World Trade Center*. Die Anschläge stürzen die Luftfahrtindustrie weltweit ins Chaos. Es kommt zu erheblichen Einbrüchen in den Luftbewegungen, die über Jahre hinweg noch spürbar sind.

27. Mai 2003

Ein erster Teilvertrag über die aktuellen Umbau- und Expansionsmaßnahmen wird fertiggestellt und von den involvierten Parteien unterzeichnet. Die Vereinbarungen sind unabhängig vom Ausgang des MV gültig und betreffen zum Beispiel die Einführung von lärmarmen Flugrouten und Maßnahmen zum Lärmschutz für Anwohner.

22. Juni 2005

Der Mediationsvertrag für die dritte Piste in Wien wird unterschrieben. Gemeinsam festgelegt wird ein zivilrechtlich, bindendes Vertragsverhältnis, das ein Gegenleistungsprinzip vorsieht. Der Flughafen Wien darf gegen Vorleistung wie Nachtflugverbote, Schallschutzmaßnahmen und einen Umweltfond die Bahn planen und bauen, unter der Gegenleistung, dass Bürger gegen die Planungen keine Rechtsmittel einlegen können. Das Dialogforum wird gegründet.

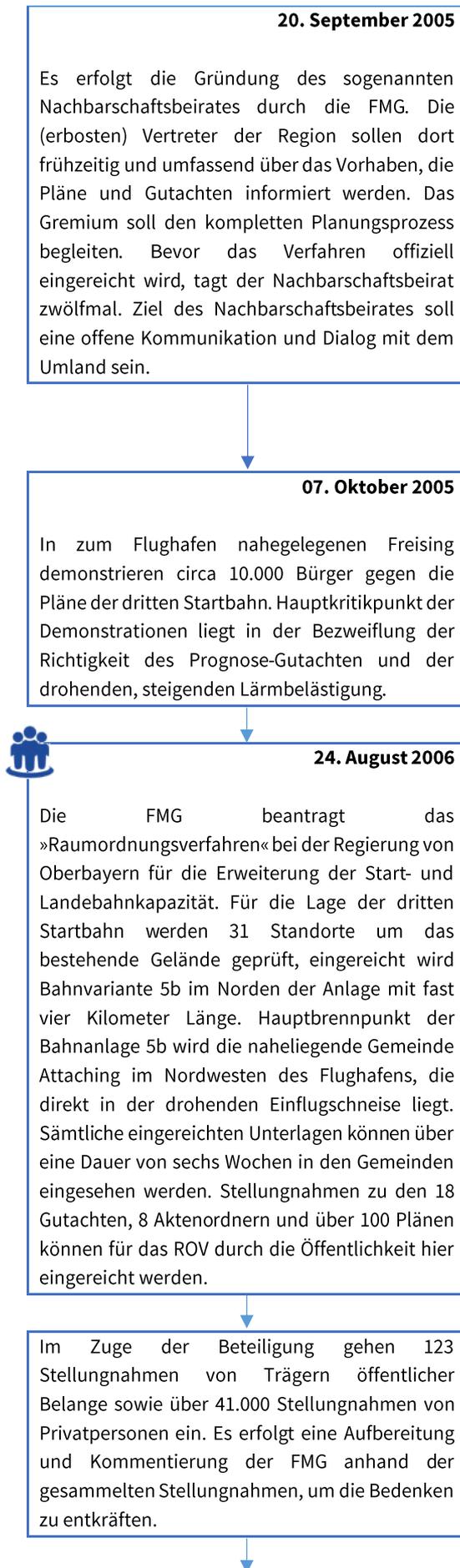
26. Juli 2005

In München informiert die Flughafen München GmbH (FMG) den internen Aufsichtsrat über absehbare Kapazitätsengpässe, die auf den Erkenntnissen einer externen Flugverkehrsprognose der Firma Intraplan beruhen. Für das Jahr 2020 wird bei derzeitigem Wachstum mit circa 60 Millionen Passagieren am Flughafen jährlich gerechnet, der Flughafen soll zu einem internationalen Drehkreuz ausgebaut werden. Die Planungen für eine dritte Start- und Landebahn beginnen „offiziell“. Auch der Münchner Stadtrat, Bund und der bayerische Ministerrat segnen das Vorhaben und die Planung ab.

2005

29. Juli 2005

Die FMG informiert die Bürgermeister der Anrainergemeinden und Landräte der Region über die Ausbaupläne. Bahnstandort, technische Details und Umfang des Vorhabens sind zu diesem Zeitpunkt fast weitestgehend festgesetzt.



2005

2006

21. Februar 2007

Die Regierung von Oberbayern beurteilt die Bahnlage 5b wie geplant als landesplanerisch positiv. Das Raumordnungsverfahren wird damit erfolgreich abgeschlossen.

2007**1. März 2007**

Die Flughafen Wien AG stellt für das Projekt „3. Piste – 11R/29L“ einen Genehmigungsantrag im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nach UVP-G 2000 beim Land Niederösterreich als verfahrensführende Partei. Die Einreichung als Umweltverträglichkeitserklärung (UVE) zum Verfahren der UVP umfasst 32 Ordner mit technischen Beschreibungen, sonstige Unterlagen zum Projekt, die Umweltverträglichkeitserklärung selbst und einen Variantenvergleich.

Die UVE wird von 20 Gutachterteams erstellt und enthält 39 Fachgutachten, die Themen wie Fluglärm oder wahrscheinliche Umweltbelastungen enthalten. Die UVE bezieht die Ergebnisse des Mediationsverfahrens direkt mit ein. Die Unterlagen werden durch die UVP-Behörde an alle relevanten Akteure weitergeleitet.

Die vorgelegten Unterlagen werden auf Vollständigkeit geprüft. In der dritten Revision werden die Unterlagen durch Nachreichung der FWAG als vollständig angesehen.

12. Mai 2007

Am Münchner Odeonsplatz kommt es zu einer riesigen Protestdemonstration gegen das Ausbauprojekt der FMG, bei der sich mehr als 18.000 Menschen versammeln, um ihren Unmut über das Planungsverfahren zum Ausdruck zu bringen.

2007**24. August 2007**

Die FMG reicht bei der Regierung von Oberbayern den Antrag auf Planfeststellung der Bahnlage „5b“ ein. Damit beginnt das Planfeststellungsverfahren. 47 Aktenordner mit über 10.000 Seiten Planunterlagen werden in den Umlandgemeinden ausgelegt und im Internet veröffentlicht. In der Auslegungsphase der Unterlagen mit der Möglichkeit zur Stellungnahme werden vom 05.11.2007 bis zum 04.12.2007 die Dokumente der Öffentlichkeit zur Einsichtnahme vorgelegt. Daraufhin gehen circa 60.000 Einwendungen von Privatpersonen und 123 Stellungnahmen von betroffenen Landkreisen und Gemeinden sowie Fachbehörden und Verbänden ein – davon sind rund 97 Prozent Masseneinwendungen. Alle

Einwendungen müssen durch den Vorhabenträger geprüft und beantwortet werden.

29. Juli 2008

In München gibt die FMG einen vom Nachbarschaftsbeirat geforderten Umland-fonds bekannt. Hierdurch stellt der Flughafen München 100 Millionen Euro zur Verfügung, um Härten und Sonderlasten, die durch die dritte Start- und Landebahn in der Region induziert werden, abzumildern. Über die Verteilung und Vergabe aus dem Umweltfond wird im Nachbarschaftsbeirat diskutiert und entschieden.

2008

22. August 2008

Bei einer Wahlkampfveranstaltung beleidigt der damalige Ministerpräsident Günther Beckstein die mehr als 1000 anwesenden Demonstranten als sogenannte „Pfeifenköpfe“. Der Rest der Rede geht in einem Pfeifkonzert unter, die bereits angespannte Stimmung aus Vorhabenträger und Bürgern verschärft sich weiter.

2008

06. September 2008

Am Münchner Marienplatz findet die nächste Demonstration gegen die Flughafenausbaupläne statt. Wieder erscheinen mehr als 10.000 Menschen, um dem Vorhaben der FMG lautstarken, verbalen Einhalt zu bieten. Auf Grund der anstehenden Kommunalwahlen kommt dem Protest auch politische Bedeutung bei.

29. Mai bis 31. Juli 2008

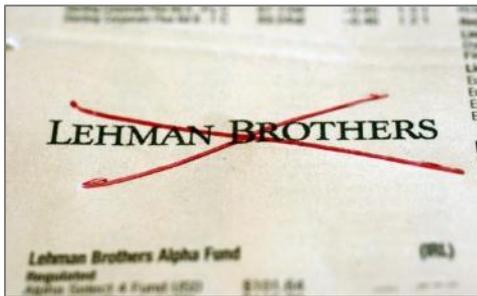


Öffentliche Auslage der UVE in den Anrainergemeinden und bei der UVP-Behörde. Aufgelegt wurden die Unterlagen in den Gemeindeämtern der Standortgemeinden Fischamend, Klein-Neusiedl, Rauchenwarth, Schwadorf, Schwechat, sowie in den Bezirkshauptmannschaften Wien-Umgebung und bei der NÖ-Landesregierung in St. Pölten.

Im Rahmen dieser gesetzlichen vorgeschriebenen Beteiligung werden durch die Einsichtnahme etwa 1200 Stellungnahmen durch Privatpersonen, 2 Umweltorganisationen und die Bundesländer Wien und Burgenland abgegeben. 14 Bürgerinitiativen wird Parteistellung im Verfahren zuerkannt. Die Unterlagen werden durch die Behörde und ihre Gutachter geprüft.

Ohne Datum, 2008

Es erfolgt die Erstellung des Umweltverträglichkeitsgutachtens (UVGA) durch die von der Behörde bestellten Gutachter. Das Gutachten wird unter Berücksichtigung der schriftlichen Stellungnahmen aus der Bevölkerung angefertigt.



(Quelle: Süddeutsche Zeitung 2011c)



11. November 2008

Die Erörterungstermine des Planfeststellungsverfahrens beginnen. In Unterschleißheim werden fast 60 Tage lang die Anliegen betroffener Bürger erörtert. Fast 700 Redner, darunter Kommunen und TöB sprechen zu allen relevanten Themen des Ausbaivorhabens, davon sind circa 600 gegen das Verfahren gerichtet. Die Anhörung endet am 31. März 2009.

Während aber der Flughafen über die vergangenen Jahre ein kontinuierliches Wachstum vorweisen konnte, treten in den neuen Verkehrsbilanzen erstmals keine Zuwachsraten mehr auf, eine erste Delle in der Prognose zeichnet sich ab. Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise erreichen den Flughafen München.

2008



12. April 2010

Die Weltwirtschaftskrise trifft die Fluggesellschaften und Flughafenbetreiber mittlerweile hart, die unter dem stagnierenden Flugverkehr weltweit stark zu kämpfen haben (MUC Jahresbilanz 2009: -8,2% Flugbewegungen). Der Flughafenvorstand spricht lediglich von einer „Delle“ im Wachstum. Die Weltwirtschaftskrise spielt den Ausbaugegnern hingegen in die Hände.

2009

15. September 2008

In Amerika an der New Yorker Wall Street löst der Zusammenbruch der Investmentbank „Lehman Brothers“ eine weltweite Finanzkrise aus. Der Welthandel gerät ins Stocken, unter dem vor allem auch die Luftfahrtgesellschaften leiden. Es kommt zu erheblichen Einbußen im Flugbetrieb, die Auswirkungen werden noch über Jahre spürbar sein. Die Zahlen an Passagieren, Flugbewegungen und Luftfrachten brechen ein.

Ohne Datum, 2009

Die Weltwirtschaftskrise trifft den Flughafen Wien-Schwechat und die österreichischen Fluglinien hart. Es wird ein quartalsweiter Rückgang von bis zu 15% an Passagieren verzeichnet, die Flugbewegungen brechen um 10% Prozent ein und der Westeuropaverkehr geht um 18,3% zurück.

Ergänzende Unterlagen müssen daher zur Einsicht öffentlich ausgelegt werden, weil die Rahmenbedingungen sich auf Grund der Weltwirtschaftskrise verändert haben. Hierzu zählen eine überarbeitete Luftverkehrsprognose mit neuem Berechnungshorizont bis 2025 und neue Berechnungen zum Fluglärm.

Wieder gehen über 20.000 private Einwendungen und 70 Stellungnahmen von Gemeinden ein, zu denen die Experten des Flughafens München Stellung nehmen müssen.



(Quelle: spiegel.de 2010)

2010

15. April 2010

Im europäischen Island bricht der Vulkan Eyjafjallajökull aus. Die Aerosole des Vulkans werden durch den Westwind über ganz Europa geblasen. Die Aschewolke stellt eine erhebliche Gefahr für die Turbinen von Flugzeugen dar, über dem europäischen Festland häufen sich zudem die Berichte über Sichteinschränkungen. Die Luftüberwachungsbehörden der EU setzen ab 15. April den Flugverkehr für große Teile Europas für eine Woche aus. Der Ausfallzeitraum hinterlässt bei den Fluggesellschaften und Flughäfen eine zusätzliche Delle in der Jahresbilanz.

2010

Mitte 2010

Auf Grund von Behördenanfragen in zweiter Revision müssen die eingereichten Unterlagen nachgebessert werden. Hierunter fällt die Aktualisierung der Flugverkehrsprognose und Fortschreibung bis ins Jahr 2025.

01. Februar 2011

Der Flughafen München räumt ein, das Wachstum am Flughafen durch teilweise erhebliche Betriebsverbilligungen und Gegenleistungen erkauf zu haben. Der Aufschrei unter den Ausbaugegnern ist dementsprechend groß.

2011

05. Juli 2011

Die Regierung von Oberbayern gibt grünes Licht für den Planfeststellungsbeschluss zum Bau einer dritten Start- und Landebahn. Der Bescheid enthält 2837 Seiten. Mit dem Planfeststellungsbeschluss verbunden ist das Recht auf Sofortvollzug. Die Entscheidung ruft bei den Ausbaugegnern Proteststürme aus.

Juni 2011

Das Umweltverträglichkeitsgutachten (UVGA) durch die Behörden und die bestellten Gutachter wird offiziell fertiggestellt.

07. Juli 2011

Das Umweltverträglichkeitsgutachten wird öffentlich für einen Zeitraum von 4 Wochen zur Einsichtnahme durch die Bevölkerung ausgelegt. Bis zum 25. August kann die interessierte Öffentlichkeit das Gutachten einsehen.

**29. August 2011 bis 07. September 2011**

Die öffentliche Erörterung der geplanten und zur Umweltverträglichkeitsprüfung eingereichten Parallelpiste 11R/29L findet statt.

Zwischen dem 01. März 2007 und der Auflage des UVGA der zuständigen Behörde im Sommer 2011 hat die Behörde mehrere inhaltliche Nachforderungen gestellt und auch eine Überarbeitung der Verkehrsprognose vorgeschrieben. Die insgesamt 6. Revision der Unterlage bildet die Basis für das UVGA.

Im Rahmen der öffentlichen Verhandlung geben an 8 Tagen rund 110 Personen in insgesamt knapp 39 Stunden mündlichen Erörterung zu 9 Themenblöcken Stellungnahmen ab.

Rund die Hälfte der Wortmeldungen erfolgt durch Mitglieder des Dialogforums, die im UVP-Verfahren Parteistellung haben. Die Behörde wird alle Stellungnahmen im UVP-Bescheid erster Instanz berücksichtigen.

Es kommt zu Demonstrationen gegen die dritte Piste vor dem Veranstaltungssaal durch die Bürgerinitiativen, bei der knapp 100 Personen demonstrieren.

2011

29. Oktober 2011

Am Münchner Marienplatz wird erneut demonstriert. Wieder erscheinen mehr als 10.000 Demonstranten, um gegen die dritte Startbahn am Flughafen vorzugehen. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Protestaktionen bleibt diese Veranstaltung allerdings nicht ohne Folgen. Die

12. Oktober 2011

Das behördliche Ermittlungsverfahren wird beendet.

Startbahngegner initiieren ein Bürgerbegehren, um einen Bürgerentscheid über die 3. Startbahn abhalten zu dürfen. Die notwendigen Unterschriften zur Initiierung des Bürgerentscheides werden im Münchner Stadtgebiet zügig erreicht, der Bürgerentscheid wird genehmigt. Weiterhin wird eine Massenpetition beim bayerischen Landtag durch die Ausbaugegner eingereicht.



04. November 2011

Die Frist für Klagen und Anträge gegen den Planfeststellungsbescheid läuft ab. Insgesamt gehen 22 juristische Klagen beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (kurz: BayVGH) ein.



02. Februar 2012

Der drohende Bürgerentscheid lässt die Verantwortlichen am Flughafen und der Politik nervös werden. Die Flughafen München GmbH verkündet gegenüber dem bayrischen Verwaltungsgerichtshof, dass das Recht der FMG auf Sofortvollzug durch den PFB bis zur Entscheidung der Hauptsache nicht wahrgenommen wird.



17. Juni 2012

Es kommt zum Bürgerentscheid in der Stadt München. Circa eine Millionen Münchner sind zur Beteiligung am Entscheid aufgerufen. Am Bürgerentscheid beteiligen sich 32,8% der wahlberechtigten Bürger. Das Ergebnis des Bürgerentscheides ist knapp, aber eindeutig: etwa 180.000 (54,3 Prozent) Bürger lehnen den Bau ab, 150.000 Menschen stimmten hingegen mit „Ja“. Der Bürgerentscheid bindet die Stadt München rechtlich ein Jahr lang an die Entscheidung und muss sich, als Teil des Vorstandes, gegen den geplanten Bau der dritten Startbahn aussprechen.

Die bayerische Landesregierung nimmt den Flughafenausbau hingegen als Ziel in ihr verbindliches Landesentwicklungsprogramm (LEP) auf.



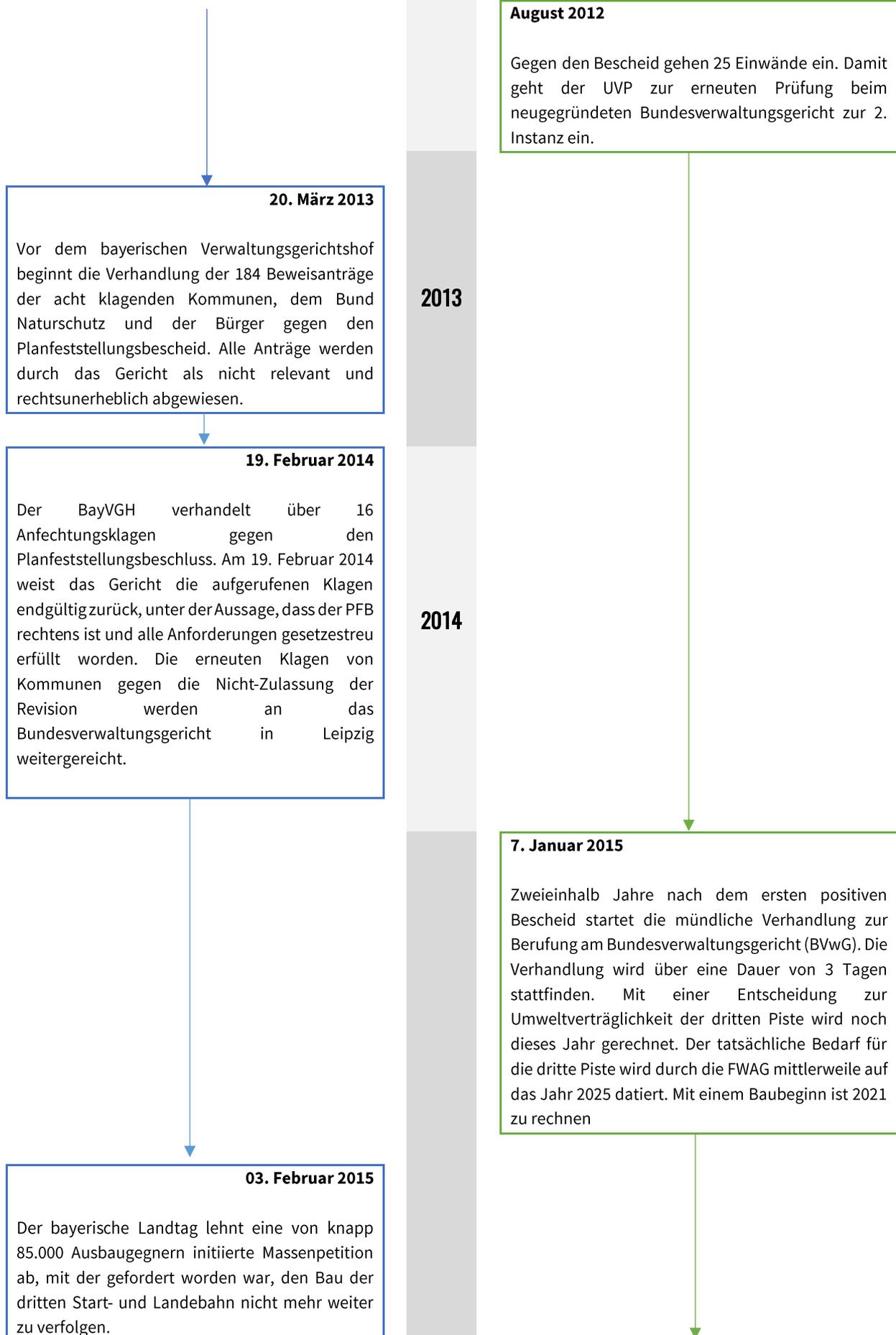
2012



10. Juli 2012

Der Flughafen Wien AG wird in erster Instanz ein positiver UVP-Bescheid ausgestellt. Die größte Hürde für die Ausbauplanungen ist damit gemeistert. Bis zum 24. August 2011 kann Berufung gegen den Bescheid eingereicht werden.





04. März 2015

Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig weist die Beschwerden des Landkreises Freising, der Stadt Freising, sowie der Gemeinden Berglern, Eitting, Oberding und Fahrenzhausen gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil des Verwaltungsgerichtshofs München vom 19. Februar 2014 zurück.

Sowohl im Hinblick auf die Luftverkehrsprognose als auch beim Thema Lärmschutz erfüllen die Planungen dem Urteil zufolge alle rechtlichen Anforderungen.

2015**15. Juli 2015**

In Leipzig werden vom Bundesverwaltungsgericht die letzten Beschwerden des „Bund Naturschutz Bayern e.V.“ sowie von fünf Privatklägern gegen die Nichtzulassung der Revision in einem Verwaltungsstreitverfahren zurückgewiesen.

Damit ist die Genehmigung der dritten Start- und Landebahn am Münchner Flughafen theoretisch rechts- und bestandskräftig. Auf Grund des bedingten Bürgerentscheides vom 17. Juni 2012 ist diese Bewilligung allerdings hinfällig. Die Stadt München sieht sich moralisch immer noch an den Entscheid der Stadt München gebunden, als Anteilseigner am Flughafen entsteht somit ein übertragenes Veto durch das Votum der Münchner Stadtbevölkerung. Ein positives, einstimmiges Entscheidungsergebnis kann hierdurch nicht herbeigeführt werden.

2015**Oktober 2015**

Die Politik wird auf Grund der selbstgenerierten Planungssackgasse zum Handeln gezwungen. Horst Seehofer, Vorsitzender der führenden bayrischen Partei „Christlich-Sozialen Union“ (CSU) und letzter politischer Entscheidungsträger (Ministerpräsident von Bayern), kündigt an, im Rahmen einer Entscheidungsfindungsphase sowohl mit Wirtschaftsvertretern, der Flughafenbetreibergesellschaft, als auch den Anrainergemeinden Konsultationsgespräche durchführen zu wollen, um sich ein Urteil über

den derzeitigen Status Quo der Flughafenplanung bilden zu wollen und die Argumente Für und Wider der dritten Startbahn zu hören. Aus den Erkenntnissen dieser Gespräche möchte die politische Führung über das weitere Vorgehen entscheiden. Es folgen zahlreiche Termine mit den jeweiligen Vertretern, eine Entscheidung wird für Ende 2015 erwartet, die jedoch immer wieder verschoben wird.

2016

03. März 2016

Das andauernde Berufungsverfahren stellt nach Aussagen der FWAG kein Problem dar, weil „man mit der dritten Piste nicht unter Druck stehe“ (vgl Die Presse 2016). Dies steht auch in Verbindung mit einem weiteren, leichten Rückgang der Flugbewegungen am Standort Wien in den kommenden Jahren.

April 2016

Die Landeshauptstadt München verkündet, dass sie sich weiterhin an den Bürgerentscheid von 2012 moralisch gebunden sieht und den Ausbauplanungen auch bis auf weiteres nicht zustimmen wird. Die dritte Startbahn in München darf somit trotz rechtskräftiger Baubewilligung durch das Eingreifen der Bürger weiterhin nicht gebaut werden.

2016

30. April 2016

In München gewinnen die Vorhabenträgern und die Politik nach fast 12 Jahren die langwierige Erkenntnis, dass solch ein Ausbaivorhaben ohne die akzeptierende Meinung der Bürger nicht machbar ist. So könne man nach Ministerpräsident Seehofer „das Thema Bau einer dritten Startbahn nur unter Beteiligung der Bevölkerung lösen“ (Süddeutsche Zeitung 2016a). Eine endgültige Entscheidung wird auf Herbst 2016 verfrachtet, als wahrscheinlich gilt die erneute Durchführung eines Bürgerentscheides, um die Einstellung der Bürger nochmals zum Vorhaben zu prüfen.

TBC

Quelle: Eigene Bearbeitung (nach FMG 2007: 5-30; FMG 2010: 2-19; FMG 2016a; Münchner Merkur 2015a; Süddeutsche Zeitung 2011b, Süddeutsche Zeitung 2011c, Süddeutsche Zeitung 2016a; Süddeutsche Zeitung 2016b; Nachbarschaftsbeirat Flughafen München o.J.b Regierung von Oberbayern 2011a; Abendzeitung München 2011; StmFLH 2013: 49; Frankfurter Allgemeine 2012, Augsburger Allgemeine 2015; Land NOE 2016b: Falk et al. 2006: 7-20, 29-34, 82-91; FWAG o.J. c; FWAG 2016a: 29; FWAG 2011: 4-20; bmvit o.J.; kurier.at 2011; dialogforum.at o.J. c; Brachinger 2012: 7-9, 30-33; Die Presse 2015; Die Presse 2016; Prader 2016; Wiener Zeitung 2015; spiegel.de 2010; Rippitsch 2015: 27-31, 134-137)

Zum Aufnahmezeitpunkt der Diplomarbeit wurde erwartet, dass in beiden Fällen ein finales Urteil sowohl für den Flughafen Wien-Schwechat als auch München rechtsgültig veröffentlicht wird und die Verfahren zum Abschluss gebracht werden. Für die Diplomarbeit wurden zuletzt die wichtigsten Ereignisdaten vom 30.06.2016 berücksichtigt. Zum Abgabezeitpunkt der Diplomarbeit ist der Ausgang der beiden Planungsverfahren daher noch offen. Für beide Flughäfen wird daher folgender Status Quo als Beurteilungsgrundlage für die Arbeit festgehalten:

- Flughafen Wien-Schwechat: Das Planungsverfahren befindet sich regulär beim Wiener Bundesverwaltungsgerichtshof in der Revisionsphase. Eine Genehmigung gilt als wahrscheinlich. Die Gründe für die lange Bearbeitungsdauer durch das Bundesverwaltungsgericht konnten im Rahmen der Diplomarbeit nicht eruiert werden (Land NOE, persönliche Konsultation vom 21.04.2016).
- Flughafen München Franz-Josef-Strauß: Für den Flughafen München wurde ebenfalls erwartet, dass die bayerische Landesregierung das weitere Vorgehen im Rahmen der dritten Start- und Landebahn verkündet. Dies blieb allerdings im Bearbeitungszeitraum weiterhin unbeantwortet und offen. Für die Diplomarbeit wird daher als Ergebnis festgehalten, dass die Bürger der Stadt München das Planungsverfahren erfolgreich vorzeitig verhindern konnten. Für das Verfahren findet ein Umdenken beim politischen und administrativen Verwaltungsapparat statt. Die Durchführung eines erneuten Bürgerentscheides gilt als derzeit wahrscheinlichste Lösung. Der Ausgang dieses Bürgerentscheides ist ungewiss. Kurz- und mittelfristig wird es am Standort in München keine dritte Start- und Landebahn geben.

5. Analyse der Planungsverfahren

Mit den vorangegangenen Kapiteln konnte nun die Grundlage für die Analyse der beiden Verfahren gelegt werden. Hierzu werden nun schrittweise die in Kapitel 3 und 4 vorgestellten Problemuntersuchungsfragen aufbereitet, wobei den Anfang die Akteursanalyse („Wer?“) macht. Durch die Aufbereitung sollen Informationen zu den wichtigsten Ereignissen und Kerndaten der Planungsverfahren formuliert werden, die abschließend einen Überblick über das Gesamtverfahren ermöglichen sollen.

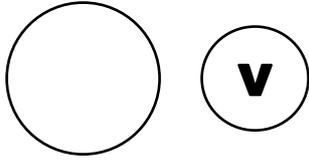
5.1 Akteursanalyse

Im ersten Schritt der Akteursanalyse werden die Akteure der beiden Verfahren vorgestellt, um zu klären, wer überhaupt in die Verfahren involviert ist und wie die Beziehungen dieser Akteure zueinander sind. Für diesen Zweck wird methodisch auf die *Akteursanalyse* der „Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (kurz: GTZ)“ zurückgegriffen, da sich durch dieses Werkzeug alle wichtigen Infos in kurzer und trotzdem informativer Weise adäquat aufbereiten lassen. So lassen sich durch die *Akteursanalyse* Unterscheidungen bezüglich Art und Weise der Akteurs-Beziehungen zueinander darstellen, als auch aus welchem Bereich der Akteur stammt. Indirekt können durch die *Akteursanalyse* auch Rückschlüsse auf die Beteiligung einzelner Akteure beziehungsweise Missverhältnisse in der Struktur der Beteiligung aufgezeigt werden. Die Kategorisierung der Akteure und deren Verbindung zu anderen Akteuren beruht auf einer Auswertung der vorangegangenen Verfahrensaufbereitung aus Kapitel 4. Die Beziehungen der jeweiligen Akteure werden durch die folgenden Verbindungstypen visualisiert:

Tabelle 12: Verbindungstypen der Akteursanalyse

Verbindungstyp:	Beschreibung:
	Enge Beziehung bzgl. Informationsaustausch, Frequenz der Kontakte, Interessensübereinstimmung, Koordination, gegenseitiges Vertrauen.
	Gestrichelte Linien symbolisieren schwache oder informelle Beziehungen. Das Fragezeichen wird hinzugefügt, wenn die Beziehung ungeklärt ist.
	Doppellinien symbolisieren Allianzen, die vertraglich oder institutionell geregelt sind.
	Pfeile symbolisieren die Richtung von Dominanzbeziehungen.
	Graue Linien, unterbrochen mit Blitz symbolisieren Beziehungsspannungen, Interessengegensätze und konflikthaltige Beziehungen.
	Explosion stellt zerstörte oder unterbrochene Beziehungen dar.

Die Beziehungstypen werden durch folgende grafische Elemente verdeutlicht:

Darstellung:	Bedeutung:
	<p>Kreise stellen die primären und zentralen Akteure dar, die einen direkten Einfluss auf das Vorhaben ausüben. Die Größe des Kreises steht dabei für den Einfluss in Bezug auf das Thema. Zusätzliche Kreise mit einem „V“ weisen darauf hin, dass es sich um einen sogenannten Vetoplayer im Verfahren handelt.</p>
	<p>Vierecke stellen Akteure dar, die im Planungsverfahren nicht direkt beteiligt sind, aber trotzdem Einfluss ausüben.</p>

Quelle: Eigene Darstellung (geringfügig verändert nach GTZ 2006: 28-31)

Besonders wichtig ist es hierbei auch zu erläutern, bezüglich welcher Akteure diese Analyse untersucht werden muss, da solch ein umfassendes Projektvorhaben wie in München und Wien eine Vielzahl an Betroffenen mit sich bringt und zu Prozessbeginn nicht ganz eindeutig sein kann.

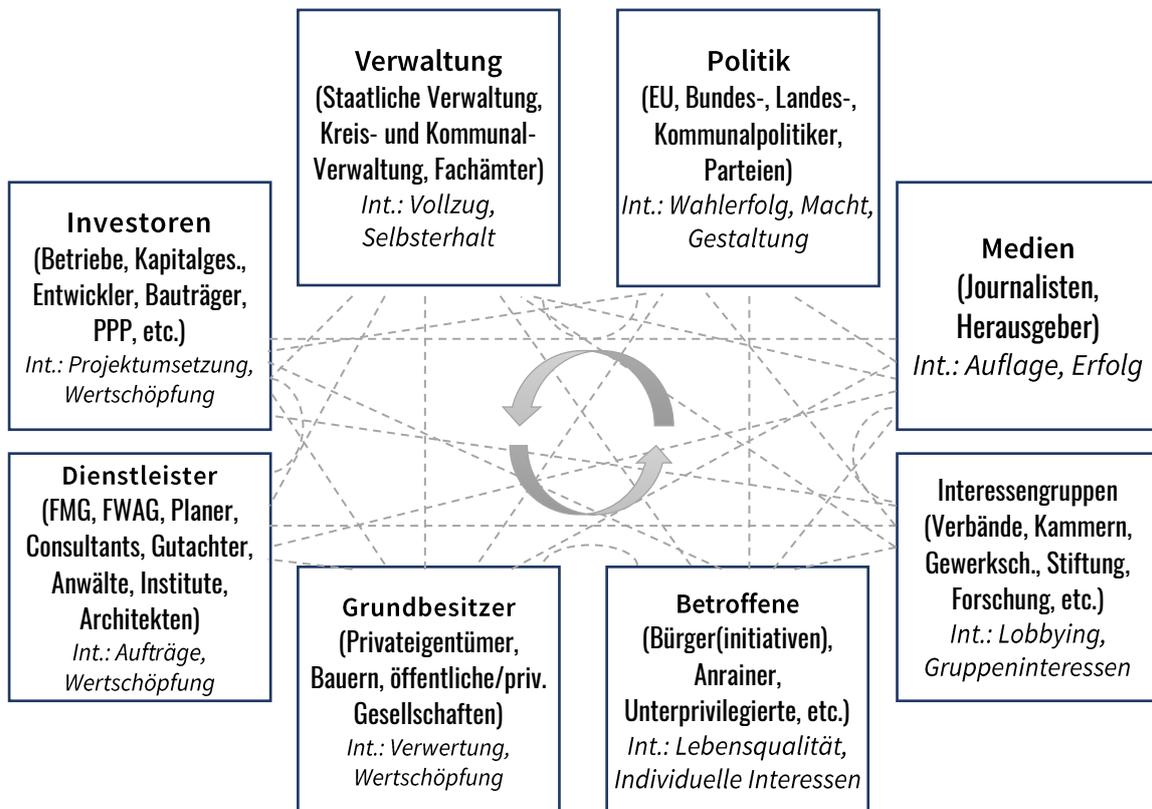
Im jüngeren Kontext des partizipativen Planungsverständnisses veränderte sich die Zusammenstellung der zu berücksichtigenden Akteure, die Helmholz (2013: 76) als die „neuen“ Akteure der Raumplanung im Sinne des Partizipationsprinzips bezeichnet und sich an den Formulierungen von Wiechmann orientiert. Dies stellt eine Abkehr von der nicht mehr zeitgemäßen, dreigliedrigen Planungstheorie dar, deren Interessensgruppen eine Unterteilung in Nutzer, politische Entscheidungsträger und die Planer als beauftragte Experten vorsah, welche keine adäquate Abbildung der Realität mehr darstelle. Dieser Ansatz ist besonders bei Großprojekten überholt, die durch das neuartige Governance-Konzept aus „Staat“ und „Zivilgesellschaft“ besser beschrieben werden können und im Zuge von kostenintensiven Großprojekten um die Rolle der Privatwirtschaft erweitert werden müssen. Für eine Eingrenzung der zahlreichen Planungsinvolvierten wurde dafür der Begriff der Stakeholder eingeführt, der sich wie folgt definiert (Hamedinger 2010: 26, nach Walk 2008: 52-53):

„The stakeholders are those persons or institutions who possess some relevant quality or resource that may be necessarily present if some issue is to be solved by specific governance arrangements (...). What is needed for such an identification is a justification of entitlement and of forms of participation, established and underpinned by political authority.“

Nach Hamedinger existieren für den Begriff der Stakeholder zahlreiche Zugänge, mit teils unterschiedlichen Stärken und Schwächen (vgl. Hamedinger 2010: 26). Der Stakeholder-Ansatz ist für die Akteursanalyse aber ausgesprochen nützlich, da in diesem Verständnis-Ansatz davon ausgegangen wird, dass die Stakeholder im Planungsverfahren unterschiedliche Handlungsintentionen besitzen (ebd.), die sich anhand eines Flughafenausbaus sehr gut und differenziert darstellen lassen. Für das Ausbaivorhaben stellt dieser Umstand jedoch eine der größten Herausforderungen und Probleme dar, weil unterschiedliche Stakeholder unterschiedliche Intentionen für das Projekt innehaben, die idealerweise alle befriedigt werden sollten. Eine

Untergliederung der Stakeholder erfolgt dabei in folgende Gruppen, wobei zum Zwecke des Flughafenausbaus noch präzisiert wird, was die Haupthandlungsintentionen (Abkürzung: Int.) des jeweiligen Stakeholders sein könnten:

Abbildung 24: Akteure der Raumplanung



Quelle: Eigene Darstellung (geringfügig verändert nach Wiechmann 2008: 117)

Zu erwähnen bleibt, dass der Einfluss auf das Planungsverfahren auch von der eigenen, individuellen Macht des jeweiligen Akteurs abhängig ist. Hierzu gehören sowohl die politische beziehungsweise formale Macht, als auch die Ressourcen, die dem jeweiligen Akteur zur Verfügung stehen. Auch der Grad der Vernetzung, der soziale Status und die Interessenbündelung können für die Projekteinflussnahme von Bedeutung sein (vgl. Helmholz 2013: 77). Die Akteure der Projekte München und Wien werden dabei nach Vorbild der Akteursanalyse GTZ in folgende Kategorien unterschieden:

Tabelle 13: Akteursrollen

Kreiszugehörigkeit:	Bedeutung:
Schlüsselakteure	Akteure, die zur Zielerreichung einen signifikanten Einfluss beitragen. Hoher Grad der Vernetzung.
Primäre Akteure	Akteure, die zur Zielerreichung eine wichtige Rolle einnehmen.
Sekundäre Akteure	Im Planungsverfahren nicht direkt beteiligt. Trotzdem kann der Akteur Einfluss auf das Verfahren ausüben

(Quelle: GTZ 2006: 28-31)

Die Akteursanalyse der GTZ wird für die Arbeit allerdings für die eigenen Zwecke leicht abgewandelt bzw. ergänzt. Die ursprüngliche Akteursanalyse der GTZ sieht eine strikte Trennung von sekundären, primären und Schlüsselakteuren vor. Dies wird für die Diplomarbeit dahingehend erweitert, dass sekundäre bzw. primäre Akteure im Rahmen von Planungsverfahren gleichzeitig die Rolle von Schlüsselakteuren einnehmen können. Dies resultiert aus der Beobachtung der beiden Startbahn-Planungsverfahren, da sich die Rolle von Akteuren im Zuge von Planungsverfahren nachträglich verändern können und zum Beispiel primäre Akteure auch zu Schlüsselakteuren werden können.

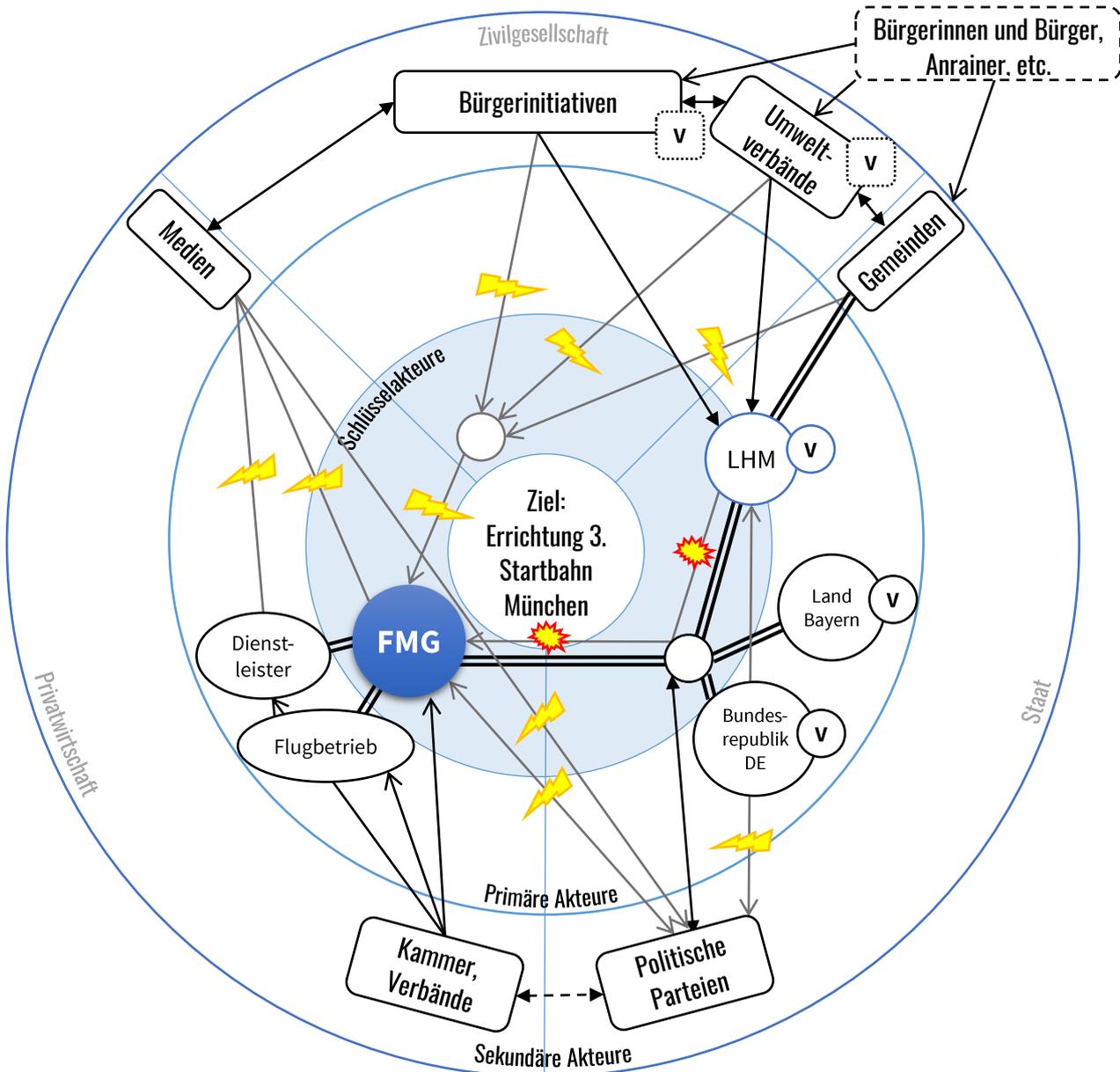
Des Weiteren werden auch die Anordnungen der Akteurs-Symbole bei der Kartierung berücksichtigt und gewichtet, um zum Beispiel die institutionelle Nähe von Akteuren zueinander hervorzuheben oder Ungleichgewichte darzustellen. Auf jede einzelne Akteursverbindung kann angesichts der Komplexität der Verfahren im Sinne der Übersichtlichkeit nicht eingegangen werden, weshalb nur die Verbindungen der besonders relevanten Akteure in der Akteurskartierung visualisiert werden.

5.1.1 Akteurskartierung für den Flughafen München

Die Akteurskartierung findet sich auf nachfolgender Seite in Abbildung 25. Kernaussage der Analyse ist, dass für den Flughafen München die zentrale Rolle die Betreiberfirma Flughafen München GmbH (FMG) einnimmt. Als privatwirtschaftliches Unternehmen stellt die FMG als Initiator des Planungsverfahrens die wichtigste Rolle für das Münchner Verfahren dar (Schlüsselakteur). Die FMG ist somit auch für den verwendeten Planungsansatz und die Entscheidungen im Verfahren verantwortlich. Als Anteilseigner der FMG nehmen die Bundesrepublik Deutschland (mit 26% Anteilseignung), der Freistaat Bayern (Anteil 51%) und die Landeshauptstadt München (Anteil 23%) Rollen als Primäre Akteure ein, die institutionell geregelt ist. Die drei Anteilseigner sind am Planungsverfahren aber nicht direkt aktiv planend beteiligt, sondern verharren nur als primäre Akteure im Verfahren. Trotzdem können die Anteilseigner erheblichen (politischen und rechtlichen) Druck auf die FMG ausüben. Daher wird den drei Anteilseignern auch ein Veto-Recht eingeräumt. Durch den von Bürgern herbeigeführten Bürgerentscheid in München und das daraus für die Landeshauptstadt München bindenden „Nein“ zur dritten Startbahn, das das Planungsverfahren zu einem vorzeitigen Ende brachte, nimmt die Landeshauptstadt München zudem auch eine Zwischenrolle als Schlüsselakteur und primärer Akteur ein, weil seitens der Landeshauptstadt München der Ausbau per Zwangsveto blockiert wird. Diese Rolle fiel der Landeshauptstadt München aber erst im Laufe des Verfahrens zu.

Als weitere primäre Akteure werden zudem die mit den direkten und indirekten Planungsaufgaben betrauten Ingenieur- und Planungsbüros bewertet, die zum Beispiel die Fachgutachten (z.B. wasserwirtschaftliche Maßnahmen: Regierungsbaumeister Schlegel GmbH & Co. KG und Beratende Ingenieure GmbH Co. KG), Ausführungsplanungen (Dorsch Gruppe DC Airport) oder Verkehrsprognosen (Intraplan Consult GmbH) erstellt haben. Ihnen wird für das Planungsverfahren durch die Rolle als Planungsauftragsnehmer aber kein Vetorecht eingeräumt. Weitere primäre Akteure sind beispielsweise die am Flughafen München für den Flugbetrieb zuständigen Einrichtungen. Hierzu gehören die Flugsicherung (z.B. DFS Deutsche Flugsicherung GmbH) oder die Fluggesellschaften als Nutzer der neuen Start- und Landebahn.

Abbildung 25: Akteurskartierung Planungsverfahren Flughafen München



Quelle: Eigene Bearbeitung

Eine besondere Rolle für den Flughafen München übernimmt hier die am Standort tätige *Lufthansa* AG, die in München ihr zweites deutsches Drehkreuz (neben Frankfurt) unterhält und durch die Ansiedlung und deren Hub-Betrieb in München positiv zur Entwicklung des Flughafens beigetragen hat. Gleichzeitig bietet der Standort München für die *Lufthansa* mit eigenen Terminals die idealen operativen Herausforderungen für den Passagierbetrieb. Durch diese gegenseitige operative und strategische Abhängigkeit stehen *Lufthansa* und FMG in kooperativem Verhältnis, wodurch sich die Partner auch langfristig über ihre Aus- und Umbaupläne informieren und in ihrer Strategie berücksichtigen (vgl. Wald et al. 2007: 69).

Dieses Kooperationsverhältnis findet sich indirekt auch im Planungsverfahren der dritten Startbahn wieder. Zwar ist die *Lufthansa AG* nicht aktiv planend an der dritten Startbahn beteiligt, sie hat allerdings gegenüber der FMG eine Wachstumserklärung abgegeben, um die Prognosezahlen durch Intraplan für den Flughafen München zu erfüllen und damit den Bau zu legitimieren. Im Gegenzug dafür erhält die *Lufthansa AG* Sondernutzungsrechte für Terminals am Flughafen München (vgl. Münchner Merkur 2011). Da die „bestellte“ Wachstumsprognose der Initiierungsgrund für den Flughafenausbau war, wird die *Lufthansa AG* aus dieser Abhängigkeitsbeziehung zur FMG heraus als weiterer primärer Akteur des Startbahnverfahrens festgehalten.

Wirtschaftskammern und Verbände stehen als wirtschaftlich interessierte Parteien dem Vorhaben und damit der FMG positiv gegenüber. Die politischen Parteien, allen voran die bayerische Christlich-Soziale Union (kurz: CSU) sind indessen in der Zwickmühle aus wirtschaftlichen Interessen und Wählerstimmen gefangen, wodurch speziell auch die Beziehung zur FMG und der Landeshauptstadt München leidet. Alle restlichen Parteien, welche die Akteurskartierung zeigt, wurden in den Planungsprozess der dritten Startbahn nicht direkt eingebunden. Hierzu gehören vor allem die Öffentlichkeit bzw. die Bürger, die betroffenen Umlandgemeinden, Umweltverbände, Medien, politische Parteien und Wirtschaftskammern bzw. Verbände. Sie sind im Münchner Planungsverfahren nicht aktiv miteingebunden, sondern sind lediglich passive Informationsempfänger ohne echte, aktive Beteiligung im Verfahren. Zwar wurde durch das Dialogforum ein Versuch zur Einbindung in das Verfahren gestartet, dieser scheiterte jedoch kläglich. Eine Sonderrolle nehmen hier die Bürgerinitiativen ein, die aus den „besorgten“ Bürgern des Flughafenumlandes hervorgegangen sind. Je nach verwendeter Quelle sind gegen die dritte Startbahn in München teilweise mehr als 80 verschiedene Bürgerinitiativen gleichzeitig aktiv gewesen (vgl. Aktionsbündnis AufgeMUCkt 2011a). Auffällig ist zudem die starke Organisation der Bürgerinitiativen am Standort München. So besitzen die Bürgerinitiativen ein eigens gegen die dritte Startbahn gegründetes Aktionsbündnis „*AufgeMUCkt*“, das alle Bürgerinitiativen unter einem gemeinsamen Dachverband vereint und zu einer erheblich effizienteren Kommunikation und Organisation der Startbahngegner führt. Eine Verortung der Startbahngegner zeigt außerdem, dass sich der Protest nicht nur auf die nahen Umlandgemeinden beschränkt, die vom Bau am stärksten betroffen wären, sondern weit über das Lärmrelevanzgebiet des Flughafens München hinausreicht (vgl. Aktionsbündnis AufgeMUCkt 2016).

Die Bürgerinitiativen, eigentlich sekundäre Akteure, haben im Münchner Planungsverfahren durch den Bürgerentscheid von ihrem Vetorecht über Umwege Gebrauch gemacht, als sie den Bürgerentscheid initiierten. Medien wurden im Verfahren nicht berücksichtigt oder aktiv eingebunden. Nach Ansicht des Autors findet hier eher eine Berichterstattung zu Gunsten der Bürger und „Pro“-Umwelt statt, die gegenüber dem Ausbaivorhaben kritisch auftritt

5.1.2 Akteurskartierung für den Flughafen Wien

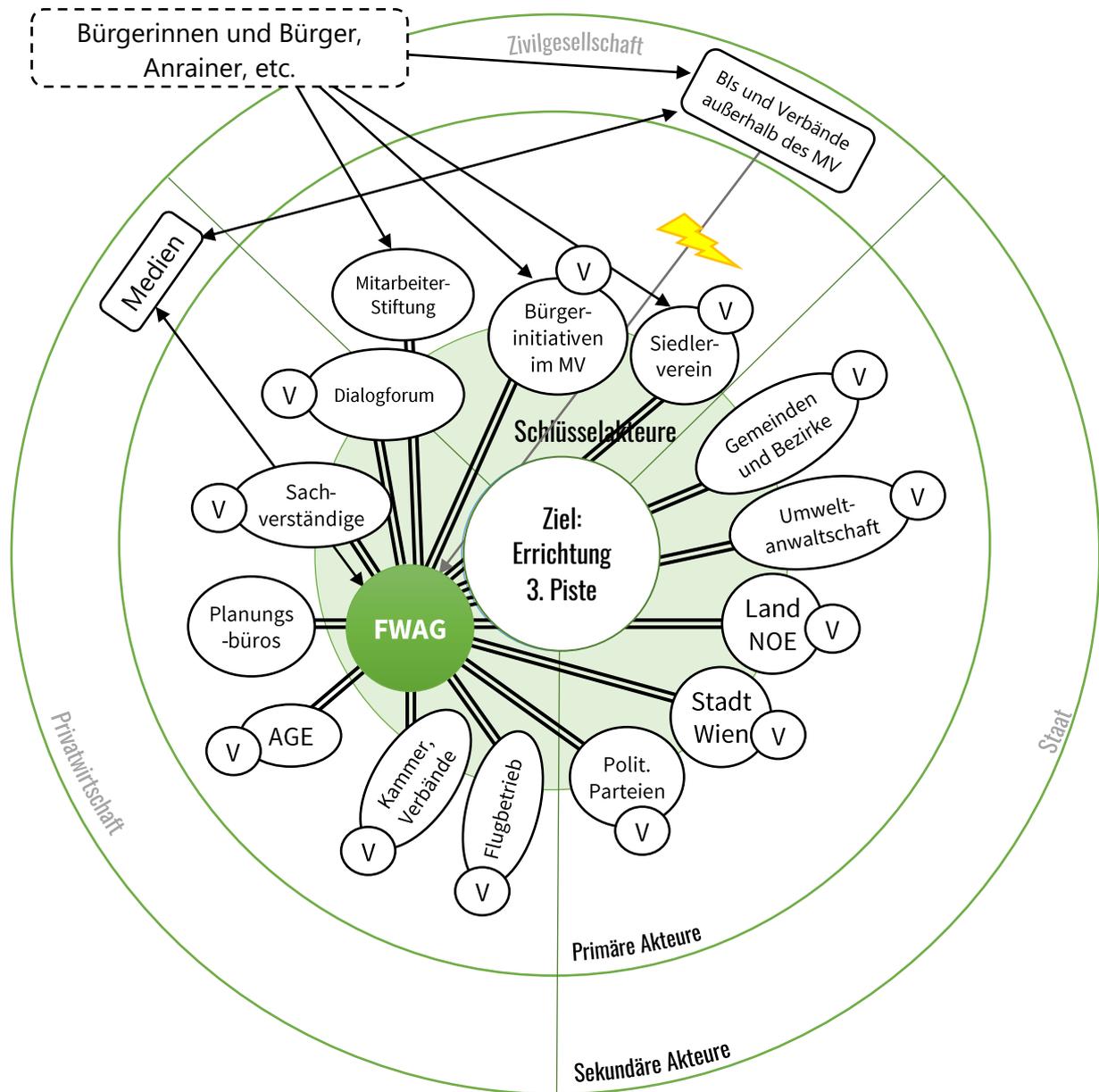
Die Akteurskartierung in Wien zeigt ein gänzlich anderes Bild, als die Akteurskarte in München. Hauptverantwortlicher Schlüsselakteur ist in Wien die Betreibergesellschaft des Flughafen Wien-Schwechat, die Flughafen Wien AG (FWAG). Für das Planungsverfahren in Wien ist somit die FWAG allein verantwortlich und nimmt die Rolle eines Schlüsselakteurs ein. Wie in München ist die Betreibergesellschaft in Anteilseigner gesplittet, diese sind einer institutionellen, vertraglichen Basis untereinander geregelt. Zu den Anteilseignern der FWAG zählen das Land Niederösterreich (Anteilseignung: 20%), die Stadt Wien (Anteilseignung: 20%) und die Investorengesellschaft Airports Group Europe S.à.r.l (AGE - Anteilseignung: 29,9%). Die restlichen 30,1 Prozent werden entweder an der Wiener Börse gehandelt (20,1%) oder sind in der flughafeneigenen Mitarbeiterstiftung (10%) untergebracht. Die AGE nimmt damit den größten Beteiligungsanteil an der FWAG ein, keine der Beteiligungen hält aber eine überwiegende Mehrheit von >50%. Wichtige strategische Entscheidungen müssten daher von mehreren Eignern getroffen werden, um eine Mehrheit zu erlangen. Inwiefern die Anteilseigner am Planungsansatz und am Verfahren mitgewirkt haben, lässt sich auf Grund der internen Geschäftsmechaniken nicht eruieren, kann aber aus der Planungskultur und dem Verfahrensverlauf abgeleitet werden und wird auf Grund der Entscheidung zur Durchführung eines Mediationsverfahren als positiv gewertet. Für das Planungsverfahren der dritten Piste in Wien bleibt die FWAG damit Hauptentscheidungsträger und ist damit sowohl Initiator als auch Hauptentscheidungsträger für die Flughafenausbauplanung in Wien-Schwechat.

Neben den Anteilseignern zeigt die Akteurskartierung für Wien zudem mehrere Akteure, die im Verfahren sowohl Schlüsselakteure als auch primäre Akteure sind und somit eine Hybridrolle einnehmen. Hierzu gehören folgende Akteure:

- Anrainergemeinden (15 Gemeinden)
- Wiener Bezirke (12 Bezirke)
- Umweltanwaltschaft Wien und Niederösterreich
- Bürgerinitiativen (Insgesamt 13 Bls)
- Siedlervereine (3 Vereine)
- Politische Parteien aus Wien und Niederösterreich (11 Parteien)
- Land Niederösterreich
- Kammern, Verbände und Interessenvertretungen (8 Akteure)
- Nationalpark Donau-Auen
- Sachverständige/Planungsbüros (9 Akteure)
- Flugbetrieb (Austria Airlines und AustroControl GmbH)

Eine detaillierte Aufschlüsselung dieser Akteure wurde im Anhang unter Punkt 11.1 zusammengefasst. Bürger sind auch im Verfahren nicht direkt beteiligt, sondern über Repräsentanten in Form der Bürgerinitiativen oder anderer Organisationen.

Abbildung 26: Akteurskartierung Flughafen Wien-Schwechat



Quelle: Eigene Bearbeitung

Die Akteursanalyse zeigt für die Verfahren um München und Wien bereits erhebliche Unterschiede. In Wien wird deutlich, dass die Akteure in das Verfahren wesentlich besser eingegliedert sind und sich viel näher am Prozess befinden als in München, bei dem höchstens partiell Akteure in das Verfahren miteingeschlossen wurden. Hauptgrund für diesen erheblichen Unterschied ist das durchgeführte Mediationsverfahren (MV) am Standort Wien, das eine umfassende Involvierung der Stakeholder in das Verfahren ermöglichte. Den Akteuren wurde durch das MV ein echtes, aktives Mitbestimmungs- und Beeinflussungsrecht auf Konsensbasis eingeräumt, womit ihnen auch eine wichtige Schlüsselrolle und ein Vetorecht im Verfahren zukommt, da der Erfolg des Verfahrens auch von jedem Akteur und dessen Zustimmung zum Mediationsvertrag abhing. Nach „Akteure der Raumplanung“ (vgl. Abbildung 24.) sind dabei auch alle wichtigen Stakeholder am Verfahren

erfolgreich integriert worden. Hierzu zählt auch die Rolle der Medien, die durch umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit indirekt in das Verfahren involviert werden konnten. Nach Ansicht des Autors findet für die dritte Piste in Wien ein deutlich positiveres Zeichnungsbild des Vorhabens durch die Medien statt. Erwähnenswert bleibt, dass von Bürgerinitiativen und Verbänden, die nicht Teil des Mediationsverfahrens in Wien waren, weiterhin eine deutliche Kritik gegenüber dem Vorhaben der „Dritten Piste“, sowie der FWAG ausgeht.

Das Verfahren in München zeigt hingegen deutliche Defizite, die vor allem im Kontrast zum vorbeugenden und umfassenden Verfahren in Wien stehen. Im Prozess um die dritte Startbahn in München wurden lediglich die absolut notwendigsten Akteure im Verfahren zu primären Akteuren auserkoren, während alle weiteren Stakeholder nur passive Informationsempfänger sind. Weiterhin existiert nur ein echter Schlüsselakteur, die Landeshauptstadt München. Diese Rolle ist dem Akteur aber auch nur über Umwege zugekommen in Form des Bürgerentscheids in München und war für das Projektverfahren vermutlich so nie angedacht. Deutlich wird aber, wie konfliktreich die Situation zwischen den Akteuren im Münchner Prozess im Vergleich zum Wiener Vorhaben ist.

5.2 Rechtlicher Rahmen der Planungsverfahren

Im folgenden Kapitel werden die beiden jeweiligen Planungsverfahren in ihren Rechtsrahmen eingepasst, um die Mindestanforderungen an den Planungsprozess im jeweiligen Verfahren klären zu können. Damit soll die auch Frage geklärt werden, „wie“ geplant wurde.

5.2.1 Gesetzlicher Kontext (DE)

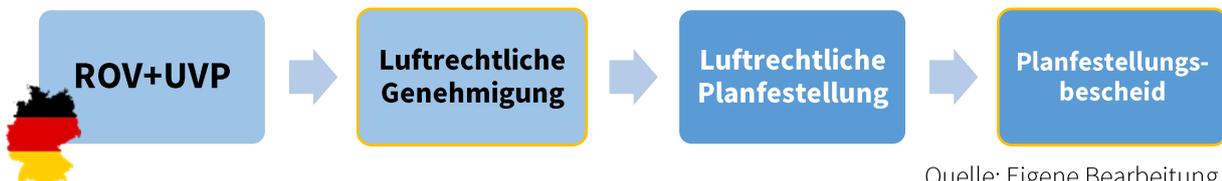
Die Umsetzung von Großinfrastrukturprojekten ist in Deutschland durch umfangreiche Rechtsregelwerke normiert und orientiert sich an dem bereits vorgestellten Theorierahmen aus Kapitel zwei. Dieser Gesetzeskontext wurde Anfang 1990 durch zahlreiche ergänzenden Regeln und Normen schrittweise erweitert. Durch die ständige Ergänzung zusätzlicher Gesetzestexte wurde das Regelwerk aber immer schwerer und behäbiger, was Planungsprozesse zu Großprojekten zeitintensiv und langwierig gestaltete, ohne zeitgleich auf die Bedürfnisse der Bürger einzugehen. Erst im Laufe der vergangenen Jahre wurde versucht, die Abläufe der Planungsprozesse, die in den Verwaltungsverfahren umgesetzt werden, zu straffen (vgl. Bickenbach et al. 2005: 46).

Grundsätzlich stellt die Fachplanung ein förmliches Verwaltungsverfahren dar, das im eigenen Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) geregelt ist. Es dient der Vereinheitlichung und Vereinfachung von Verwaltungstätigkeiten, und findet Anwendung bei zahlreichen raum- und umweltbedeutsamen Maßnahmen in Form des Planfeststellungsverfahrens (vgl. Selle 1996b: 394-396). Nach Selle (ebd., nach Kopp 1991) dient das Verwaltungsverfahren auch folgendem Zweck:

„Die im VwVfG [...] getroffenen Regelungen dienen außer dem geordneten Vollzug der Gesetze [...] vor allem auch der Wahrung und Durchsetzung der Rechte des Bürgers in einem rechtsstaatlichen Verfahren.“

Der fachgesetzliche Rahmen beziehungsweise die Gesetzgebungskompetenz in Deutschland für den Luftverkehr und damit auch für Flughäfen liegt beim Bund (Art. 73 Nr. 6 GG), daher ist die Luftverkehrsverwaltung grundsätzlich in bundeseigener Verwaltung zu führen (Art. 87d Nr. 1 GG). Allerdings hat der Bund nach Art. 87d Nr. 2 GG von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, diese Verwaltungsaufgabe in den Kompetenzbereich der Länder abzugeben (vgl. Kapitel 2.3.5). Somit nimmt für den Flughafen München das Land Bayern in Auftragsverwaltung für den Bund die luftverkehrsrechtlichen Planungs- und Genehmigungskompetenzen wahr (§ 31 Abs. 2 LuftVG). Eine Erweiterung der Flughafeninfrastruktur wird in Deutschland grundsätzlich über ein mehrstufiges Entscheidungsverfahren realisiert, das sich in folgende drei Teile gliedert (vgl. Scholl 2001: 43):

1. Raumordnungsverfahren (ROV) inklusive Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) (§ 6 Abs. 1-2 LuftVG)
2. Luftrechtliche Genehmigung (§ 6 LuftVG)
3. Luftrechtliche Planfeststellung (§ 8 LuftVG) – mündet im Planfeststellungsbescheid (PFB)



Das Raumordnungsverfahren stellt den ersten Verfahrensschritt für das Ausbauvorhaben dar und ist dem Planfeststellungsverfahren vorgeschaltet. ROV-Verfahren werden im deutschen Raumordnungsgesetz (vgl. § 15 ROG) geregelt, wobei sie durch Landesgesetze wie das bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) ergänzt und präzisiert werden können (Regierung von Oberbayern o.J.b.: 1-3). Raumordnungsverfahren können entweder durch die Behörde oder auf Antrag des Projektträgers eingeleitet werden. Ziel des ROV ist es zu klären, ob ein geplantes Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumplanung in Einklang steht oder wie das Vorhaben mit der Umwelt in Einklang gebracht werden kann. Damit kommt dem ROV die Rolle einer sogenannten „helfenden Planung“ zu. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass das ROV Inhalte aus dem Planfeststellungsverfahren vorgeifen kann. Hierzu zählt auch die Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: 58). Die Ergebnisse des ROV (in Form einer landesplanerischen Beurteilung) müssen im Planfeststellungsverfahren berücksichtigt werden, die Beurteilung hat aber gegenüber den Bürgern sowie Gemeinden keine rechtliche Außenwirkung, da das ROV nur behördenintern stattfindet und nur für die Behörden verbindliche Wirkung aufweist (vgl. Bickenbach et al. 2005: 48f).

Im Verfahren in München wurde die UVP in das Raumordnungsverfahren integriert. Die UVP dient eigentlich dem Zweck, Außenwirkungen sowie Wechselwirkungen auf verschiedene Umweltmedien eines geplanten Vorhabens zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Der Flughafen ausbau ist nach § 6 Abs. 1 LuftVG und Anlage 1, Punkt: 14.12.1 UVPg über eine UVP durchzuführen und wird von der zuständigen Behörde geprüft. Allerdings hat die bayerische Landesregierung auch hier von seiner ergänzenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht:

„Nach Art. 21 Abs. 2 Satz Nr. 1 BayLplG ist die Überprüfung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit den raumbedeutsamen und überörtlichen Belangen des Umweltschutzes notwendiger Bestandteil eines Raumordnungsverfahrens. Die Intensität der Prüfung orientiert sich dabei an den Erfordernissen der Raumordnung. Eine formale Umweltprüfung nach UVPG findet im Raumordnungsverfahren nicht statt und ist gemäß BayLplG (Art. 24. Abs. 2 Zeile 2) auch nicht vorgesehen“ (Landesplanerische Beurteilung – Quelle: Regierung von Oberbayern 2007: 43).

Ein klassisches, formales UVP-Verfahren muss dadurch für die dritte Startbahn in München nicht durchgeführt werden und wird lediglich als Umweltverträglichkeitsstudie den eingereichten Unterlagen beigelegt.

Aus dem ROV geht die luftrechtliche Genehmigung hervor, die zusätzliche Auflagen oder Befristungen für die Beurteilung enthalten kann (§ 6 Abs. 1 LuftVG). Gegenstand der luftrechtlichen Genehmigung sind die technischen Inhalte im Kontext der Anlage und des Betriebs des Flughafens beziehungsweise der Erweiterung. Die Erteilung ergeht ebenfalls durch die Länder im Auftrag des Bundes (§ 31 Abs. 2 LuftVG).

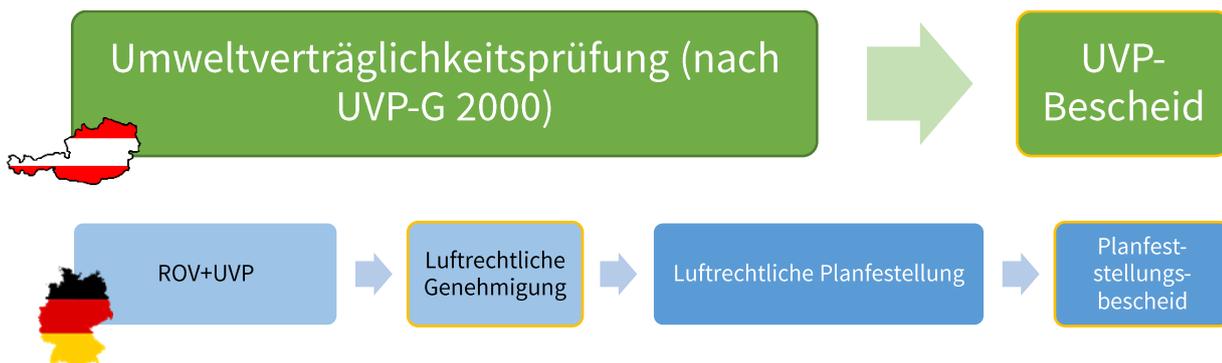
Nach der luftrechtlichen Genehmigung erfolgt das eigentliche Planfeststellungsverfahren, das für Flughafenbau und Erweiterung die letzte, wichtigste Instanz darstellt. Kern der Planfeststellung ist nach Bickenbach et al. (2005: 50) „die Klärung und Berücksichtigung der mit den Interessen des Vorhabenträgers und öffentlichen Belangen konkurrierenden privaten Belange in Genehmigungsprozessen durch die Planfeststellungsbehörde“. Als übergeordnetes Ziel steht damit die Eingliederung des Vorhabens als raum- bzw. bodenbeanspruchendes Vorhaben in seine Umgebung. Auf ein Planfeststellungsverfahren könnte verzichtet werden, wenn es sich bei der geplanten Anlage um ein Vorhaben von „unwesentlicher Bedeutung handelt“ (ebd.: 48). Dies liegt im Falle des Ausbauvorhabens in München allerdings auf Grund der Projektgröße und der Umweltauswirkungen nicht vor. Das Planfeststellungsverfahren besitzt eine Konzentrationswirkung und führt daher viele andere Belangen in einem Verfahren zusammen (§ 75. Abs. 1 VwVfG)

Diese vier Verfahrensschritte müssen für die Erweiterung des Flughafens in München um die dritte Start- und Landebahn durchlaufen werden. Zusammengefasst werden durch diese Verfahrensprozedur erst die Raumverträglichkeit (ROV), dann die technischen Inhalte (Luftrechtliche Genehmigung) und zuletzt die Interessenskonflikte (PFV) geprüft. Daraus ergeht der Planfeststellungsbescheid (PFB), mit dem das Vorhaben realisiert werden darf. Gegen den Planfeststellungsbescheid kann entweder eine Anfechtungsklage oder Verpflichtungsklage eingereicht werden, die auf eine Ergänzung des Beschlusses abzielt (meist zugunsten des Klägers) (vgl. fluglärm-portal.de o.J.).

5.2.2 Gesetzlicher Kontext (AT)

Im Vergleich zu Deutschland ist die Flughafeninfrastrukturerweiterung in Österreich durch einen erheblich geringeren Verfahrensumfang rechtlich geregelt. So werden Flughafeninfrastrukturprojekte über ein Behördenverfahren mittels einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) realisiert. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist in Österreich ein einstufiges Verfahren, das durch § 3 und § 5 des Umweltverträglichkeitsprüfung-Gesetzes (UVP-G 2000) näher bestimmt wird. Ziele der UVP sind, Umweltschäden nach dem Vorsorgeprinzip zu vermeiden und gleichzeitig die Umweltauswirkungen ganzheitlich betrachten zu können. Zudem soll dadurch das Genehmigungsverfahren transparenter und nachvollziehbarer für Außenstehende werden sowie die Vorbereitung der Projekte erleichtern (vgl. Keri 2012: 20). Das UVP-G 2000 überschreibt als Materiengesetz das eigentlich zugrundeliegende Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (kurz AVG). Diese Überschreibung wird als subsidiär bezeichnet.

Für den Bau der dritten Piste am Standort Wien ist damit lediglich eine vollständige Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, deren Voraussetzungen durch UVP-G 2000 Anhang 1 – Z14b) Spalte 1 erfüllt ist. Das einstufige Entscheidungsverfahren für die dritte Piste verhält sich im Vergleich zum deutschen Verfahren wie folgt:

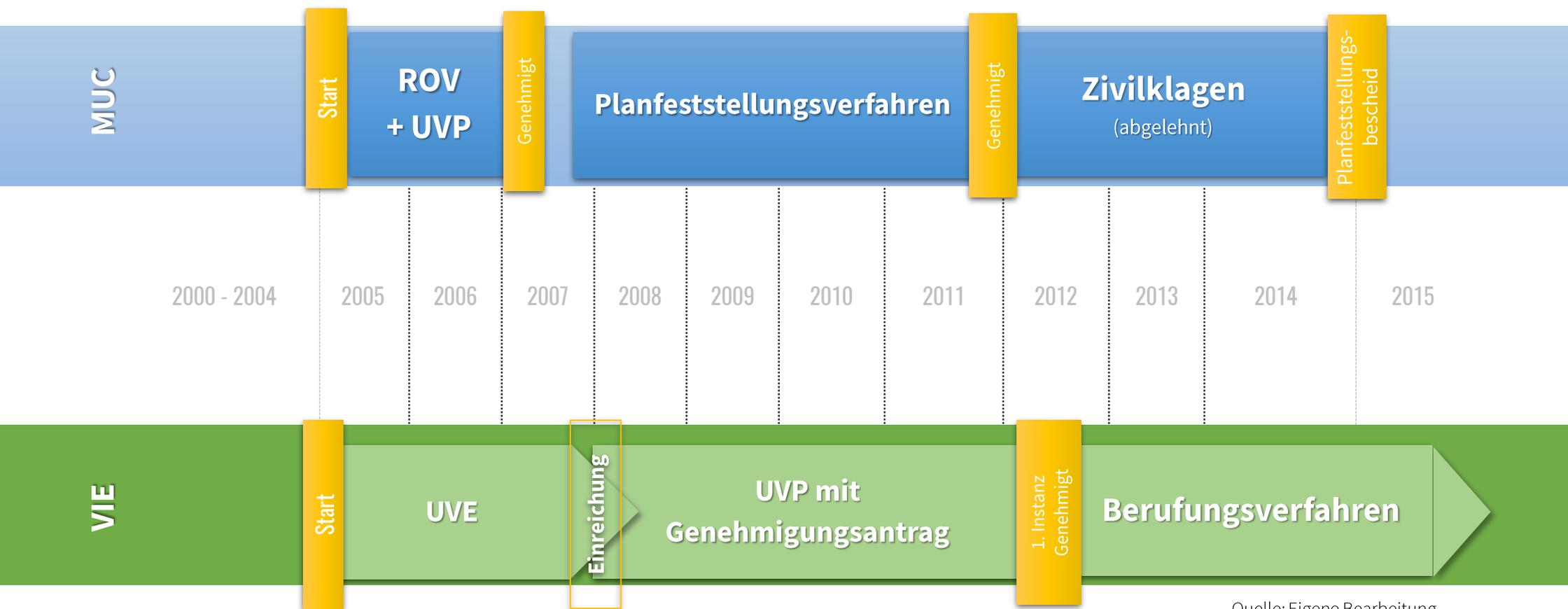


Quelle: Eigene Bearbeitung

Das konzentrierte Genehmigungsverfahren wird durch die zuständige Behörde des Amtes der niederösterreichischen Landesregierung begleitet (§ 3 Abs. 3 UVP-G 2000). Im Behördenverfahren ist damit das Land Niederösterreich auch für die öffentliche Auslegung, Terminfristen und die Leitung der Verhandlungen verantwortlich. Das Verfahren endet in der ersten Instanz mit einem UVP-Bescheid. Gegen diesen UVP-Bescheid darf für einen mehrwöchigen Zeitraum Einspruch (Rechtsmittel) beim österreichischen Bundesverwaltungsgericht erhoben werden (§ 40 UVP-G 2000).

In der nachfolgenden Abbildung 27 wird dieser Sachverhalt aufbereitet und visualisiert und zudem in ihren Zeitkontext integriert. Dieser Vergleich der beiden Projekte wird mit der Verfahrensanalyse schrittweise ausgebaut, um am Ende der Analyse ein kompletten Überblick über das Verfahren liefern zu können.

Abbildung 27: Verfahrensablauf der beiden Projekte - Rechtlicher Rahmen



Quelle: Eigene Bearbeitung

5.3 Partizipation im Verfahren

Nachdem der rechtliche Rahmen analysiert wurde, kann nun untersucht werden, wie die Bürger in das Verfahren einbezogen wurden. Den Anfang machen die formellen Beteiligungselemente, die zwingend vorgeschrieben sind und damit den Mindestrahmen der Verfahren darstellen, die durch den Projektträger in jedem Fall durchgeführt werden müssen.

5.3.1 Formelle Partizipation

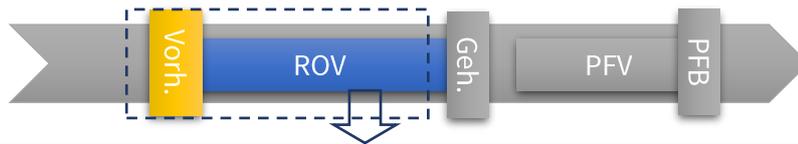
5.3.1.1 Dritte Startbahn München

ROV Die erste Beteiligung der Öffentlichkeit ist im Raumordnungsverfahren (ROV) vorgesehen. Die Beteiligung erfolgt indirekt in Form der öffentlichen Auslegungspflicht der Unterlagen in den Gemeinden. Einwendungen durch Bürger dürfen hier getätigt werden. Auch die Gemeinden und Organisationen können Einwendungen in diesem Verfahrensprozess gegenüber den Landesbehörden vorbringen (vgl. Bickenbach et al. 2005: 49). Das Raumordnungsverfahren durchläuft dabei folgende Verfahrensschritte, wobei die Involvierung der Öffentlichkeit und der Bürger farblich gesondert hervorgehoben wird (vgl. Abb. 28).

Auffallend für das Münchner ROV-Verfahren ist die Integrierung der UVP in das ROV-Verfahren. Bei regulären Vorhaben wird die UVP getrennt oder erst im Planfeststellungsverfahren durchgeführt. Im Münchner Verfahren ist hingegen lediglich eine Umweltverträglichkeitsstudie den Unterlagen beizulegen, die auf dem präzisierten Gesetzestext der bayerischen Landesregierung beruht. Das „normale“ UVP-Verfahren findet sich zum Vergleich im Anhang unter Punkt 11.8. Neben den bayerischen Sonderbedingungen treten durch erweiternde Bestimmungen im deutschen UVP-Gesetz für die Genehmigung von Flughäfen Sonderregelungen in Kraft. Flughafengenehmigungen werden durch besondere Vorschriften in der Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt (§ 15 Abs. 2 und 3 UVPG), welche die allgemeinen Regelungen in § 9 Abs. 3 UVPG präzisieren. Hierfür sind folgende Schritte im Verfahren durchzuführen:

- „Normales“ UVP-Verfahren für Flughafengenehmigungen (§ 15 Abs. 2 und 3 UVPG):
 - Ortsübliche Bekanntmachung der Planungen
 - Einmonatige Auslegung in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben vorrausichtlich auswirken wird
 - Einwendungsfrist bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegung
 - Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Entscheidung durch ortsübliche Bekanntmachung
- Ergänzende Sonderregelung – BayLplG (Art 24 – 26)
 - Vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung bei ROV durch Auslegung der Unterlagen in den betroffenen Gemeinden und Veröffentlichung der Unterlagen im Internet (Art 25. Abs. 5 Z. 2-3 BayLplG)
 - Angemessener Auslegungszeitraum der Unterlagen, höchstens aber 4 Wochen (Art 25. Abs. 5 Z.4 BayLplG)
 - Recht auf Stellungnahme zu den ausgelegten Unterlagen durch die Öffentlichkeit (Art. 25 Abs. 6 BayLplG)

Abbildung 28: Ablauf Raumordnungsverfahren ROV (nach Art. 24-26 BayLplG)



Konkretes und erheblich überörtliches raumbedeutsames Vorhaben eines Planungsträgers		
Einreichung der Planungsunterlagen inklusive der Unterlagen für die UVP bei der oberen Landesplanungsbehörde		
↓		
Einleitung:		
Obere Landesplanungsbehörde (Regierung von Oberbayern) legt den Umfang der benötigten Unterlagen inklusive des Untersuchungsumfangs der UVP fest, prüft die Vollständigkeit der Unterlagen und leitet das Verfahren ein.		
Auf Antrag eines Planungsträgers (FMG)		Von Amts wegen
Soweit nicht bereits ein Bauleitplan-/Zulassungsverfahren eingeleitet wurde → Sonst vereinfachtes ROV (Art. 26 BayLplG)		
↓		
Durchführung der Beteiligung:		
Beteiligte im Raumordnungsverfahren:		
Öffentliche Stellen und sonstige Planungsträger	Betroffene Wirtschafts- und Sozialverbände und naturschutzrechtlich anerkannte Vereine	Bürgerinnen und Bürger
Formen der Beteiligung		
Auslegung der Pläne für einen Monat in den betroffenen Gemeinden zur Einsicht. Bürgerinnen und Bürger können schriftliche Stellungnahmen abgeben. 	(Ortsbesichtigung, nicht im Fall MUC)	(Mündlicher Erörterungstermin, nicht im Fall MUC)
Obere Landesplanungsbehörde beurteilt die Einwendungen		
↓		
Abschluss:		
Auswertung eigener Ermittlungen unter Einbeziehung verschiedener Sachgebiete der Regierung	+	Auswertung der Stellungnahmen der Beteiligten
Feststellung, ob Vorhaben mit der Raumordnung übereinstimmt		
↓		
Landesplanerische Beurteilung:		
Befürwortung des Vorhabens (Entsprechung der Raumanforderung)	Befürwortung unter Auflagen und Bedingungen	Ablehnung des Vorhabens
↓		
Unterrichtung des Planungsträgers, der Beteiligten und der Öffentlichkeit. In den betroffenen Gemeinden werden die Beurteilung und die Begründung für das Urteil veröffentlicht. 		

Legende:  Verfahrensschritt mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Quelle: Eigene Darstellung (nach Regierung von Oberbayern o.J. a.; Fluglärm-portal.de o.J.)

Für das Verfahren in München ist anstatt der Einsichtsmöglichkeit eine einmonatige Auslegung der Unterlagen getreten. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit hat zudem per ortsüblicher Bekanntmachung zu erfolgen. Diese Veröffentlichung kann zum Beispiel über Inserate in der lokalen Zeitung, per Aushang und Internet erfolgen. Einwendungsberechtigungen für die Stellungnahme bleiben für Flughafenerweiterungen allerdings unberührt. Eine Einwendung ist durch jedermann möglich (vgl. Seite 1996b: 410). Ein Anhörungstermin findet für die ROV-Unterlagen im Zuge dieses Vorverfahrens nicht statt, eine Anhörungsmöglichkeit ist erst im PFV möglich.



Die luftrechtliche Genehmigung erfolgt behördenintern und findet ohne Beteiligung der Öffentlichkeit statt. Erst das Planfeststellungsverfahren besitzt wieder Beteiligungselemente für Bürger.

PFV

Der Ablauf des Planfeststellungsverfahrens⁷ ist in Abbildung 29 visualisiert. Während im Raumordnungsverfahren auf einen Erörterungstermin verzichtet wurde, findet nun im Planfeststellungsverfahren eine direkte Anhörung der Betroffenen statt. Dem voraus geht eine Auslegung der Unterlagen des Planfeststellungsverfahrens mit einem erneuten Recht auf Stellungnahme. Das Recht auf Stellungnahme bleibt durch „Jedermann“ möglich, eine Stellungnahme ist zudem nicht an eine vorausgegangene Teilnahme im Raumordnungsverfahren gebunden. Für das Projekt der dritten Startbahn in München mussten die Unterlagen zweimal ausgelegt werden, weil durch die äußeren Einflussfaktoren, wie die Weltwirtschaftskrise, eine Änderung der Umstände des Vorhabens vorlagen. Hauptgegenstand der erneuten Auslegung waren daher die angepassten Verkehrsprognosen für den Flughafen München. Zu beiden Auslegungsterminen konnte die Öffentlichkeit Stellung nehmen. Als Verwaltungsverfahren wird die Formulierung „muss... entsprechen“ verwendet. Nach § 73 Abs. 3 ff. beschreibt ein Verwaltungsverfahren nach diesem Gesetz lediglich ein Mindestmaß an Öffentlichkeitsbeteiligung (ebd.: 409). Eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die über dieses Maß hinausgeht, steht dem Vorhabenträger somit frei und ist nicht verpflichtend.

Im gesamten Verfahren aus ROV und PVF um die dritte Startbahn existieren somit drei Verfahrensstellen, an denen die Bürger über das Verfahren informiert werden. Dazu gehören zwei Auslegungen der Unterlagen jeweils im ROV und PFV und ein Erörterungstermin, bei dem die Einwendungen diskutiert und erörtert werden. Zum mündlichen Erörterungstermin sind alle schriftlichen Einwender, Vorhabenträger, Behörden und Betroffenen geladen. Einwendungen, die erst nach der Auslegungsfrist einlangen, müssen durch die Feststellungsbehörde nicht berücksichtigt werden und sind auch kein Teil der Erörterungstermine.

⁷ Anm. d. Autors: Das Planfeststellungsverfahren in Deutschland entspricht dem Einreichungsverfahren in Österreich.

Abbildung 29: Ablauf Planfeststellungsverfahren (§ 8 LuftVG):



Vorgespräch mit dem Antragsteller und Erstellung des Planes durch den Vorhabenträger (FMG)			
Eröffnung auf Antrag:			
Einreichen der Planunterlagen bei der zuständigen Anhörungsbehörde (§ 73 Abs. 1 VwVfG). Prüfung auf Vollständigkeit. Eventuelle Anordnung einer zweiten, weitreichenderen UVP.			
Beteiligung anderer Behörden (§73 Abs. 2 VwVfG):			
Stellungnahme wird durch folgende Behörden eingeholt:			
Fachbehörden	Träger öffentlicher Belange	Gemeinden	Naturschutzverbände (§ 29 BNatschG)
Beteiligung der Öffentlichkeit			
Öffentliche Bekanntmachung der Auslegung (mind. 1. Woche vorher) (§ 73 Abs. 5 VwVfG)			
Einmonatige Auslegung des Plans in den betroffenen Gemeinden (§ 73 Abs. 3 VwVfG) – Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann Einwendungen erheben			
			
Ablauf der Einwendungsfrist 2 Wochen nach Ende der Auslegung (§ 73 Abs. 4 VwVfG). Prüfung der Einwendungen durch die zuständige Behörden -> Weiterleitung an Vorhabenträger			
Erörterungstermin			
Öffentliche Bekanntmachung d. Erörterungstermins mind. 1. Woche vorher (§ 73 Abs. 6 VwVfG)			
Erörterungstermin: Erörterung und Diskussion des Plans, der Einwendungen u. der Stellungnahmen mit dem Antragsteller, den beteiligten Behörden und den Einwendern (§ 73 Abs. 6 VwVfG)			
			
Planfeststellungsbeschluss (§ 74 VwVfG) – mit Konzentrationswirkung			
Zusammenfassung der Ergebnisse. Erlassung des Planfeststellungsbeschlusses.			
Entweder: Öffentliche Bekanntmachung der Auslegung des PFB (§ 74 Abs. 4 VwVfG) <hr/> Anschließend: 14 tägige Auslegung des PFB in den betroffenen Gemeinden		Oder: Zustellung des PFB an Antragsteller, Betroffene u. Einwender (§ 74 Abs.4 VwVfG)	

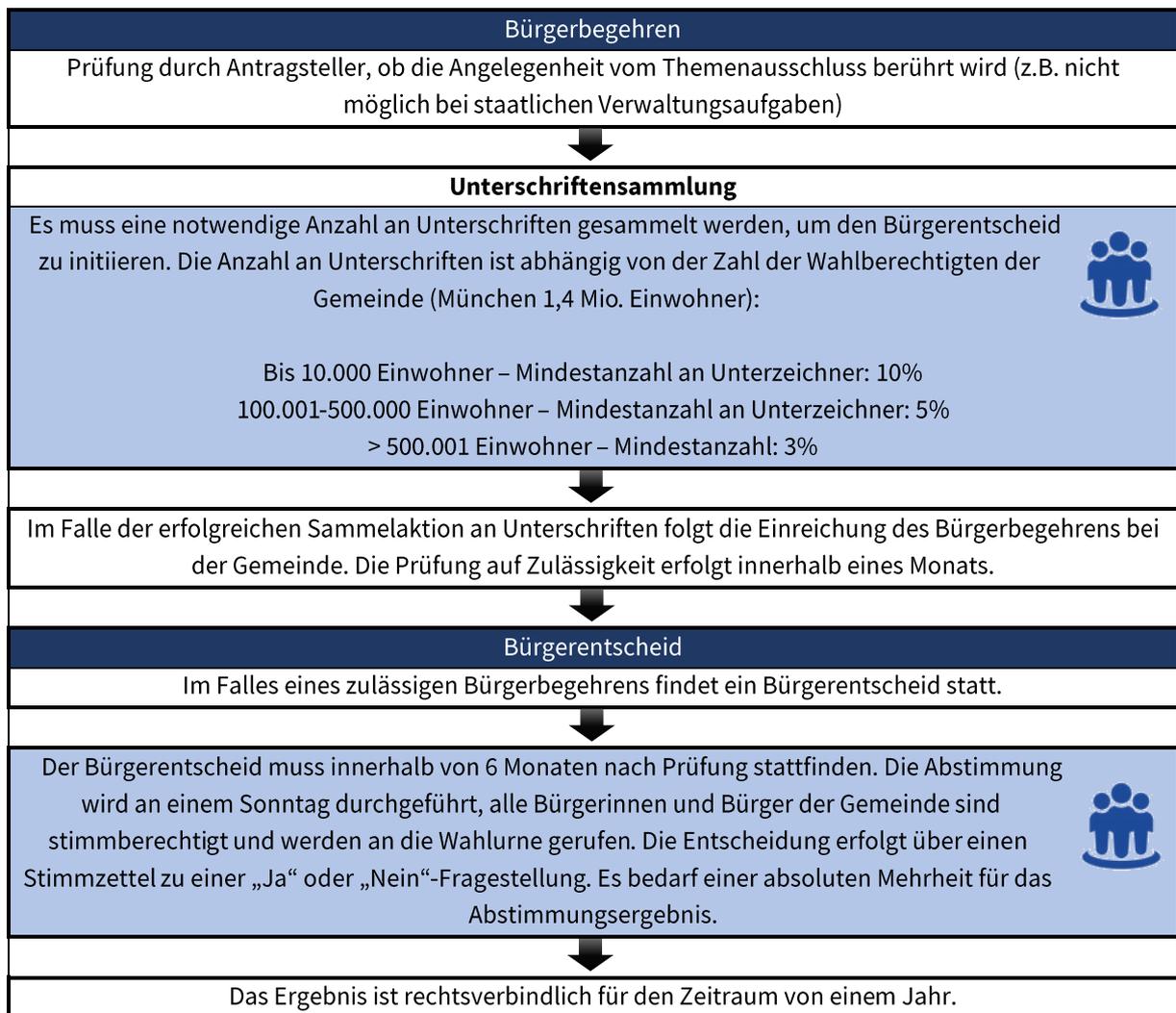
Legende:  Verfahrensschritt mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Quelle: Eigene Darstellung (nach Selle 1996b: 402; fluglärm-portal.de o.J.)

Mit dem Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren wurde der rechtliche Rahmen für das Vorhaben um die dritte Startbahn in München durchlaufen. Wider Erwarten der Vorhabenträger kam es allerdings in München noch zu einem dritten Verfahren, das das vorläufige Ende der Startbahnplanung bedeutete.

Eine vierte, aktive Einbindung und Beeinflussung des Vorhabens erfolgte durch die Bürger selbst, die sich über ein Bürgerbegehren mit einem Bürgerentscheid gegen das Verfahren durchgesetzt haben. Das Bürgerbegehren ist ein Ausdruck der direkten Demokratie in Deutschland und wird wie folgt auf kommunaler Ebene in München durchgeführt (vgl. Abbildung 30):

Abbildung 30: Ablauf Bürgerentscheid und Bürgerbegehren



Quelle: Eigene Darstellung (nach Meisterernst & Mayer 2014: 2-13)

Gegenstand des Bürgerbegehrens ist eine Fragestellung mit „Ja“ und „Nein“-Entscheidungscharakter. Im Bürgerentscheid wurde durch die Bürger gefordert, dass die Landeshauptstadt München als Anteilseigner sich gegen den Bau der dritten Startbahn aussprechen soll und damit das Verfahren stoppt. Der Wirkungsbereich ist normalerweise auf Gemeinden und Landkreise beschränkt. Als Anteilseigner der FMG kommt der Landeshauptstadt München beziehungsweise der Münchner Stadtbevölkerung damit trotzdem Entscheidungsrelevanz zu,

obwohl die Flughafenanlage München eigentlich nicht im Gemeindebezirk/Landkreis der Stadt München liegt. Die Wirkung des Bürgerentscheides ist auf ein Jahr beschränkt. Rechtsgrundlage für das Bürgerbegehren stellt die bayerische Verfassung dar, die in den Gemeindeordnungen (§ 18a BayGO) definiert ist.

Im Falle des Verfahrens von München wurde von dieser „Beteiligungsmöglichkeit“ durch die Bürger Gebrauch gemacht. Die Münchner Stadtbevölkerung nutzte damit ein übergeordnetes Demokratieinstrument und konnte damit auf Umwegen ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Projekt zum Ausdruck bringen und gegen das Verfahren vorgehen. Dadurch konnte die Entscheidungssache das Verfahren vorzeitig beenden. Die Bevölkerung lehnte die dritte Startbahn mit einem Stimmenanteil von 54,3 Prozent ab, wobei von knapp einer Millionen Wahlberechtigte 32,8 Prozent am Entscheidungsprozess teilgenommen hatten. Das Ergebnis des Bürgerbegehrens wurde seitens der Landeshauptstadt München so akzeptiert. Obwohl eine Bindungsfrist nur für 1 Jahr existiert, hält die Stadt München weiterhin an diesem Bürgerentscheid fest (vgl. ednetz.de 2014). Damit wurden die beiden vorausgegangenen ROV- und PFV-Verfahren um ein zusätzliches Verfahren erweitert, wodurch insgesamt fünf rechtlich festgesetzte, formelle Beteiligungsmechanismen für die dritte Startbahn griffen.

Abbildung 31: Stimmzettel Bürgerentscheid MUC

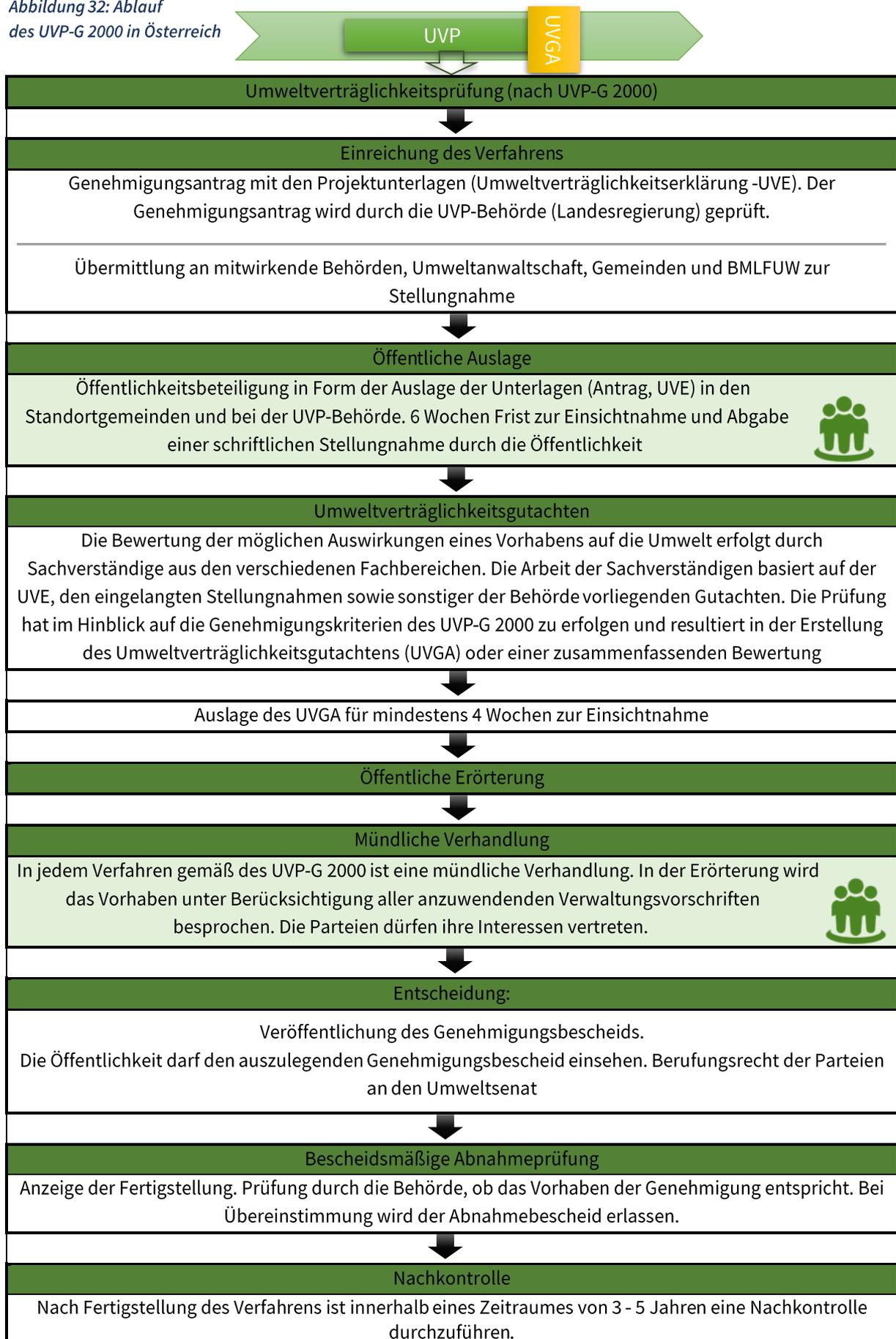
Bürgerentscheid 1:	Bürgerentscheid 2:
Ratsbegehren: „3. Start- und Landebahn am Flughafen München“	Bürgerbegehren: „Bürgerbegehren zur Verhinderung der 3. Startbahn“
Sind Sie dafür, dass die Stadt München in den zuständigen Gremien der Flughafen München GmbH – ohne sich an den Kosten zu beteiligen – dem Projekt einer 3. Start- und Landebahn am Flughafen München zustimmt?	Stimmen Sie dafür, dass die Landeshauptstadt München alle ihre Möglichkeiten als Gesellschafterin der Flughafen München GmbH nutzt, um den Bau einer 3. Start- und Landebahn des Verkehrsflughafens München zu verhindern und dass die Landeshauptstadt München insbesondere in der Gesellschafterversammlung der Flughafen München GmbH keinem Beschluss zum Bau einer 3. Start- und Landebahn zustimmt?
Sie haben hier eine Stimme	Sie haben hier eine Stimme
<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nein	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nein
Stichfrage:	
Falls beide Bürgerentscheide jeweils mehrheitlich mit Ja oder mit Nein beantwortet werden und deshalb die Abstimmungsergebnisse nicht miteinander zu vereinbaren sind: Welche Entscheidung soll dann gelten?	
Sie haben hier eine Stimme	
<input type="radio"/> Zustimmung zum Bau der 3. Start- und Landebahn	<input type="radio"/> Ablehnung des Baus der 3. Start- und Landebahn

(Quelle: ednetz.de 2014)

5.3.1.2 Dritte Piste Wien - Österreich

UVP Das Verfahren in Wien zeigt sich bei weitem nicht so umfangreich wie in München. Der Ausbau der Flughafeninfrastruktur ist in Österreich durch Anlage 1 (Spalte 1 - Absatz Z14b) ein anzeigepflichtiges Vorhaben. Für die Prüfung zuständig ist im Falle der dritten Piste in Wien das Land Niederösterreich bzw. deren Landesregierung (§ 39 UVP-G 2000). Der Ablauf des Verfahrens kann in folgende Hauptverfahrenspunkte gegliedert werden, die in Abbildung 32 dargestellt sind:

Abbildung 32: Ablauf
des UVP-G 2000 in Österreich



Quelle: Eigene Darstellung (nach: Umweltbundesamt.at 2006: 11)

Das Verfahren um die dritte Piste in Wien durchläuft nur dieses eine Verfahren. Damit besteht für die Bürger in Österreich beziehungsweise jeden Interessierten innerhalb des UVP-Verfahrens an zwei Stellen direkt die Möglichkeit daran aktiv teilzunehmen. Dies ist im Rahmen der UVP für die Öffentlichkeit durch eine Stellungnahme zur Auslage und bei der öffentlichen Erörterung möglich. Parteistellung im UVP-Verfahren besaßen folgende Akteure (FWAG 2011: 11):

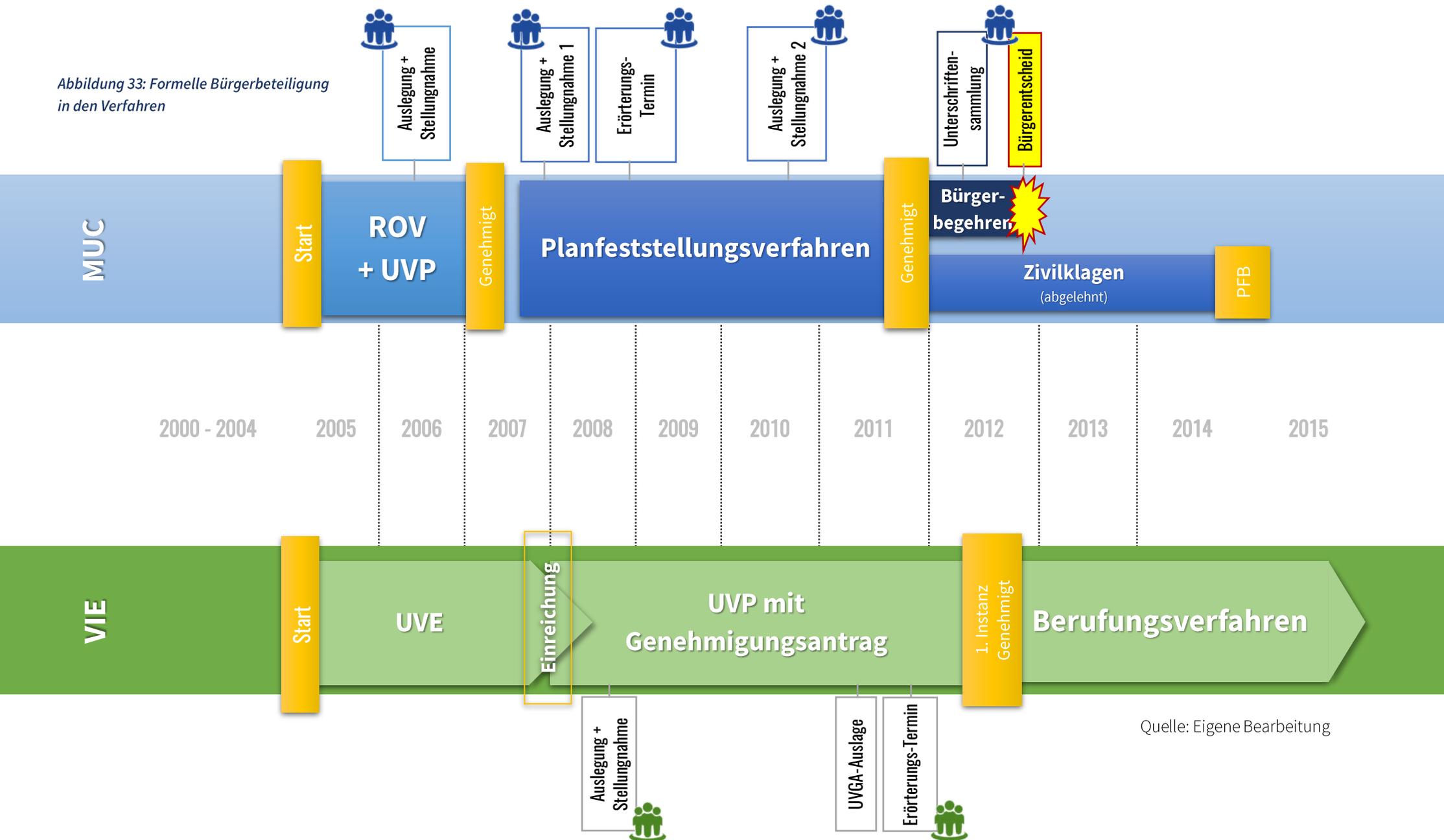
- Standortgemeinden (Fischamend, Klein-Neusiedl, Rauchenwarth, Schwadorf und Schwechat) und die unmittelbar daran angrenzenden Gemeinden (Enzersdorf a.d. Fischa, Großenzersdorf, Himberg, Zwölfaxing)
- Grundeigentümer und Nachbarn
- Bürgerinitiativen und eingetragene Umweltorganisationen
- Wasserwirtschaftliches Planungsorgan
- Umweltschützer

Im Vergleich zu Deutschland durchläuft das österreichische Verfahren insgesamt weniger Verfahrenspunkte (3 bzw. 5 in Deutschland sowie 2 in Österreich), an denen Bürger involviert werden. Beide Verfahren besitzen einerseits methodisch das Recht auf Stellungnahme als auch die Möglichkeit, einen mündlichen Erörterungstermin wahrzunehmen. Die Methode der Beteiligung ist damit in beiden Verfahren gleich zu bewerten. Kritisch wird angesehen, dass die Beteiligung nur indirekt und passiv auf rechtlicher Basis erfolgt. So können sich die Bürger in Deutschland nur zu den bereits vordefinierten Plänen äußern. In Österreich wäre dies eigentlich auch der Fall, da aber das vorangegangene Mediationsverfahren die direkten Inhalte der UVE beeinflusste, konnte hier über den Umweg eines vorgeschalteten Verfahrens eine direkte Mitbeeinflussung für die UVP entstehen.

Aktiv planend und miteinbeziehend ist aber in diesem Sinne keines der rechtlich vorgeschriebenen Verfahren für die Projekte in Wien und München. Angesichts des Umfangs der Projekte und deren Belastung für die Umwelt wird die vorgeschriebene, rechtliche Verankerung der Beteiligung in München und Wien daher als kritisch gewertet, da der Beteiligungsumfang auf Grund der Projektgröße, Tiefe des Eingriffs in die Umwelt und der Komplexität als nicht ausreichend und nicht mehr zeitgemäß beurteilt wird. Als besonders kritisch wird die lediglich indirekte Teilnahmemöglichkeit für die Bürger gewertet, die in solchen Verfahren wesentlich umfangreicher sein sollte. Gleichzeitig stellt sich hier die Frage, wie diese informellen Instrumente verbessert werden könnten.

Diese Notwendigkeit nach mehr Steuerungsbedürfnis soll durch informelle Instrumente abgedeckt werden. Der genaue Sachverhalt, wie es zu einer positiven Beeinflussung der unzureichenden Beteiligung durch den Einsatz von informellen Instrumenten in den beiden Verfahren kommt, wird nun durch die Aufschlüsselung der informellen Partizipationsmechanismen untersucht und im nachfolgenden Kapitel näher analysiert.

Abbildung 33: Formelle Bürgerbeteiligung in den Verfahren



Quelle: Eigene Bearbeitung

5.3.2 Informelle Partizipation

Die Aufschlüsselung der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung an den jeweiligen Verfahren zeigt ein eher negatives Bild für eine partizipative Planungskultur. Die Einbindung ist lasch und weder zeitgemäß noch dem Umfang und der Tiefe des Eingriffes angemessen. Von dieser Problematik sind sowohl das Verfahren in München als auch das Verfahren in Wien betroffen. Gleichzeitig offeriert die Gegenüberstellung aber auch, dass ein derart unterschiedlicher Ausgang der beiden Planungsverfahren nicht in Abhängigkeit zur formellen Partizipation gesetzt werden kann, da sich beide formellen Beteiligungsstrukturen zu stark ähneln, um solch einen unterschiedlichen Verfahrensausgang hervorzurufen. Aus diesem Grund wird nun geklärt, ob der Verfahrensausgang durch die nächsttiefere Beteiligungsebene hervorgerufen wurde, die in der informellen Beteiligung zu finden sein könnte. So könnte eine Verwendung unterschiedlicher, freiwilliger Beteiligungsmechanismen die Umstände des Verfahrens verändert haben und zu einem unterschiedlichen Verlauf der Vorhaben geführt haben.

5.3.2.1 Dritte Start- und Landebahn München

Die Vergangenheit des Münchner Flughafens war bereits mehrfach geprägt von Auseinandersetzungen mit Anrainern, und Bürgern sowie Bürgerinitiativen und Umweltverbänden (Transrapid, Standortentscheidung MUC, Nachtflugverbot, etc.). Umso bewusster müsste sich der Vorhabenträger FMG eigentlich der Bedeutung der Involvierung der Bürger bei Themen des Flugverkehrs sein, speziell wenn es sich um solch ein umfassendes Projekt wie eine neue Start- und Landebahn handelt. Während das formelle Partizipationsprogramm im Verfahren rechtmäßig abgespult wurde, konnte im Verfahren um die dritte Startbahn auch erstmalig die Verwendung von informellen Instrumenten der Beteiligung beobachtet werden.

a. Dialogforum:

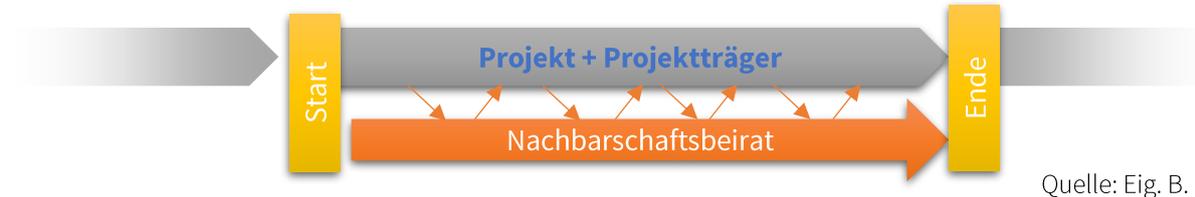
Im September 2005 wurde kurz nach der Ankündigung des Ausbaivorhabens durch die FMG der sogenannte Nachbarschaftsbeirat (NB) gegründet. Ziel des Nachbarschaftsbeirates ist nach eigener Aussage (nach Nachbarschaftsbeirat Flughafen München o.J.a):

„Der Nachbarschaftsbeirat Flughafen München ist eine Dialog- und Diskussionsplattform zwischen dem Münchner Flughafen und der Flughafenregion. Er hat den Planungsprozess zum Ausbau des Flughafens begleitet und befasst sich auch mit anderen, das Flughafenumland wie den Flughafen betreffenden Themen“.

Das methodische Partizipationsäquivalent entspricht damit der Form eines „Runden Tisches“ und wird auch so im Logo des Nachbarschaftsbeirates in München verwendet (vgl. MA 18 Stadt Wien 2012: 90). Die Gründung und Einsetzung des Nachbarschaftsbeirates beruht auf einer freiwilligen Implementierung durch die FMG. Rechtlich vorgeschrieben war dieser Schritt zur Einsetzung eines solchen Beteiligungsinstruments nicht. Im Sinne einer guten Planungs- und Beteiligungskultur wird dieser Schritt durch die FMG generell als positiv hervorgehoben. Als informelle Beteiligungsmethode hätten die Ergebnisse des Nachbarschaftsbeirates aber keine rechtliche Bindewirkung gehabt,

sondern nur selbstverpflichtenden Charakter für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Ziel eines „Runden Tisches“ ist generell die Klärung einer kontrovers diskutierten Fragestellung oder Themas mit unterschiedlichen Interessensvertretungen, speziell, wenn sich bereits Konflikte für ein Vorhaben anbahnen. Der „Runde Tisch“ hat gegenüber der Mediation daher den Vorteil, dass er präventiv eingesetzt werden kann (vgl. MA 18 Stadt Wien 2012: 90)

Geplante Implementation des Nachbarschaftsbeirates als „Runder Tisch“ ins Verfahren:



Der Nachbarschaftsbeirat wurde etwa zwei Monate nach Ankündigung der Ausbauvorhaben initiiert und sollte das Verfahren um die dritte Startbahn durchgehend begleiten. Im NB wurden insgesamt 39 Personen an einem Tisch zusammengeführt, darunter 24 Gemeinden, 5 Bürgerinitiativen, 2 Landräte und 6 Wirtschaftsverbände (vgl. Nachbarschaftsbeirat Flughafen München o.J.b: 3). Trotz dieser positiven Intention durch die FMG besaß der Nachbarschaftsbeirat in München von vornherein einen fundamentalen Verfahrensfehler. So wurde im Nachbarschaftsbeirat die Diskussion zur Frage, ob das Ausbauvorhaben überhaupt benötigt werde bzw. ob alle Teilnehmer mit dem Verfahren überhaupt einverstanden sind, nicht zur Debatte gestellt. Das Ausbauvorhaben wurde bereits von vornherein durch die FMG als beschlossen und als nicht diskutierbar betrachtet. Was am Anfang als partizipativ positiv angedachter „Runder Tisch“ vermarktet wurde, entpuppte sich als reine Informationsplattform für die FMG (vgl. ebd.: 5).

Tatsächliche Implementation des Nachbarschaftsbeirates als „Runder Tisch“ im Verfahren:



So war es auch wenig verwunderlich, dass die Mehrheit der Teilnehmer des Nachbarschaftsbeirats dem ihnen vorgesetzten Ausbauvorhaben ablehnend gegenüberstand. Argumentiert wurde aus Sicht der Gegner mit den steigenden Belastungen für das Umland, welche für die Region nicht mehr verkraftbar wären (1. Sitzungsprotokoll – Nachbarschaftsbeirat Flughafen München 2005: 1-2). Der eigentlich zur Unterstützung der dritten Startbahn gegründete Nachbarschaftsbeirat geriet damit zur Verfahrens-Farce. Die ursprünglich zur Unterstützung des Ausbauverfahrens eingeladenen Teilnehmer lehnten das Verfahren nämlich selbst ab. Die Gemeinden im NB untersagten daher jedwede Kommunikation und Diskussion bezüglich der dritten Startbahn, die teilnehmenden Bürgerinitiativen traten zügig wieder aus dem Nachbarschaftsbeirat aus. Auf Grund dieses Ekklats beschränkten sich die Tätigkeiten des Nachbarschaftsbeirats bis 2012 auf alle Angelegenheiten ausgenommen die der dritten Start- und Landebahn, für die der Nachbarschaftsbeirat aber eigentlich gegründet wurde (vgl. Nachbarschaftsbeirat Flughafen München o.J.b: 6). Der Nachbarschaftsbeirat verfehlte damit seine Wirkung als Dialog- und Diskussionsplattform fast vollständig, auch wenn durch den NB immerhin ein Umlandfond eingerichtet werden konnte, der Zahlungen für Geschädigte durch die Lärmbelästigung des Flughafens vorsah. Im Rahmen der

Qualität der Beteiligung wird der Nachbarschaftsbeirat als partizipativer Fehlschlag betrachtet. Außer dem Nachbarschaftsbeirat wurden im Verfahren keine weiteren informellen Beteiligungsinstrumente eingesetzt.

5.3.2.2 Dritte Piste Wien-Schwechat

Die informelle Beteiligung in Wien zeigt sich wesentlich umfangreicher und besser durchdacht als die des Münchner Pendant. Hauptunterschied zum Verfahren in München besteht in einer vorgeschobenen Beteiligung und einer partizipativen Begleitung während des Verfahrens.

a) Das Mediationsverfahren

Implementation des Mediationsverfahrens in den Prozess:



Quelle: Eig. B.

Im Rahmen der dritten Piste in Wien wurde ein Mediationsverfahren vor dem eigentlichen Hauptverfahren eingesetzt, um den Planungsprozess im Konsens mit den Bürgern durchzuführen und damit zu einer erheblichen besseren Akzeptanz des Vorhabens beizutragen. Kritisch angemerkt werden muss an dieser Stelle, dass die Implementierung des Mediationsverfahrens in das Gesamtverfahren nicht präventiv erfolgte, sondern reaktiv eingesetzt wurde, nachdem die erstmalige Präsentation des Ausbaivorhabens bei den Umlandgemeinden im Jahr 1998 misslang. Erst aus diesem drohendem Konfliktszenario heraus entschied man sich zu einer besseren Implementierung der Öffentlichkeit in das Verfahren, um die Akzeptanz des Ausbaivorhabens zu verbessern. In diesem Sinne beruht die Durchführung des Mediationsverfahrens nicht auf dem freiwilligen Implementationswillen, sondern stellt einen Wechsel der Planungsstrategie und des Ansatzes dar. Dieser Wechselwille der Vorhabenträger wiederum kann trotzdem als positiv angemerkt werden, da ein stures Festhalten an dem bisherigen Planungsansatz vermutlich zu einem vergleichbaren, negativen Ergebnis geführt hätte wie in München (vgl. Prader 2016).

Ein weiteres, positives Detail ist die Tatsache, dass die Durchführung des Mediationsverfahrens auf wirklich freiwilliger Basis durchgeführt wurde, noch bevor die Mediation durch die Änderung des UVP-G im Jahr 2000 in Österreich verpflichtend in der Umweltverträglichkeitsprüfung eingebettet wurde und heute zum Standard wurde (vgl. Falk et al. 2006: 227). Damit nimmt die FWAG in gewissem Sinne auch eine Vorreiterrolle ein, die positiv hervorgehoben werden muss.

Das durchgeführte Mediationsverfahren galt bis dato als das größte in Europa (vgl. FWAG 2011: 12). Die Vorbereitungen dazu begannen kurz nach den misslungenen Präsentationen im Jahr 1998 an und hatten eine Vorlauf- und Koordinierungsphase bis in das Jahr 2000. Dem Start des Verfahrens ging die Auftragsklärung und Projektstrukturierung voraus, sowie eine Evaluierung der Themenfelder, bei der die zu behandelnden Problemfelder des Verfahrens genau definiert wurden. Daraus wurden die Entscheidungsgrundlagen und der erste Zwischenvertrag im Jahre 2003 erarbeitet. Anschließend wurden die Nachverhandlungen des Teilvertrages geführt, die Kernthemen

ausgearbeitet und das Abschlussdokument erstellt, dessen positive Ergebnisse im Jahr 2005 im finalen Mediationsvertrag präsentiert wurden (vgl. Falk et al. 2006: 1).

In das Verfahren waren weit über 50 Parteien involviert, die durch eine Prozesssteuerungsgruppe und einen Prozessprovider koordiniert wurden. Eine komplette Zusammenstellung aller Verfahrenspartner findet sich im Anhang (vgl. Anhang 11.1). Im zentralen Mediationsforum als Beschlussorgan wurden die Entscheidungen für das Ergebnis des Beteiligungsverfahrens getroffen. Kern des Arbeitsverfahrens stellten die jeweiligen Arbeitskreise und Arbeitsorgane dar, mit welchen die zentralen Themen des Mediationsverfahrens gemeinsam diskutiert und Lösungen erarbeitet wurden. Aufkommende, neue Probleme wurden hier ebenso berücksichtigt und in neue Arbeitskreise eingebracht. Im Mediationsverfahren wurden gemeinsam die einzusetzenden, neutralen Gutachter bestimmt. Diese Einzelergebnisse wurde zum Ende des Verfahrens zusammengetragen und im Mediationsvertrag umgesetzt. Besonders heikle Themen, wie zum Beispiel die Gestaltung des Nachtflugverbots für den Flughafen oder Lärmthemen, wurden in Bezirkskonferenzen oder gesonderten Arbeitskreisen erörtert und betrafen eine breitere Öffentlichkeit (vgl. Rippitsch 2015: 141-143). Generell kann die Organisation und Durchführung des Verfahrens als vorbildlich klassifiziert werden, speziell zu den im Vergleich unzulänglichen und suboptimalen Bemühungen der FMG.

Der erste Teilvertrag von 2003 umfasste Themen wie die Entwicklung neuer An- und Abflugkorridore, betriebsseitige Lärmmaßnahmen, Details zum technischen Lärmschutz und die Einsetzung eines Pistennutzungskonzepts (ebd.: 145f). Der eigentliche, allgemeine Mediationsvertrag aus dem Jahr 2005 enthält folgende, wesentliche Festsetzungen (nach Wiener Umwelthanwaltschaft 2014):

- Festlegung der Lage der 3. Piste
- Eine Nachtflugregelung, die besagt, dass ab Inbetriebnahme der 3. Piste eine absolute Deckelung aller Nachtflüge in der Kernzeit von 23:30 bis 5:30 Uhr erfolgt. Beginnend mit 2007 kommt es zu einer jährlichen stufenweisen Reduktion der Nachtflüge (Ausgangsdaten 2006), sodass mit der Inbetriebnahme der 3. Piste 2012 nur mehr insgesamt 3.000 Nachtflugbewegungen möglich sein werden. Für Wien wird das derzeitige Nachtflugverbot auch zukünftig beibehalten
- Weitgehende Regelungen für den technischen Lärmschutz
- Lärmzonendeckelung in den vom Fluglärm besonders betroffenen Gemeinden
- Die Einrichtung eines Umweltfonds, über dessen Verwendung Gemeinden und Bürgerinitiativen gemeinsam bestimmen
- Die Einrichtung eines regionalen Konfliktmanagements durch den Verein Dialogforum Flughafen Wien, in den Bürgerinitiativen, Gemeinden, Länder und der Flughafen vertreten sind

Nicht Teil des Mediationsvertrags sind die endgültigen Flugrouten für den Flughafen mit dem 3-Pisten-System (vgl. Rippitsch 2015: 152). Als hochgradig positiv wird festgehalten, dass der Mediationsvertrag zivilrechtliche Bindewirkung aufweist und somit ein Novum im Bereich der Umweltmediation darstellt. Im Gegenzug zur Bindung der FWAG an den Mediationsvertrag und dessen Umsetzung erhält die FWAG die verpflichtende Zusage, dass die Verfahrensteilnehmer keine rechtlichen Mittel gegen das Bewilligungsverfahren einlegen werden. Außerdem bleibt der Mediationsvertrag nur bestehen, solange die FWAG die Ergebnisse des Mediationsverfahrens in der UVE einhält (Falk et al. 2006: 75f). Damit wurde aus einem informellen Verfahren ein formelles,

rechtsgültiges Endergebnis abgeleitet, wobei der Mediationsvertrag auf der Ebene des Zivilrechts greift. Das Verfahren wurde für die interessierten Bürger durchgehend protokolliert, am Ende des Verfahrens fand eine umfassende, wissenschaftliche Begleitforschung statt.

Umsetzung des Mediationsverfahren für die dritte Piste in Wien:



Die verpflichtende Übertragung der Ergebnisse des Mediationsverfahrens auf die eingereichten Unterlagen zur Umweltverträglichkeitserklärung stellt einen weiteren, sehr positiven Aspekt des Mediationsverfahren dar, wodurch das Hauptverfahren in Wien deutlich verbessert werden konnte. So wird im unzureichenden, formellen Beteiligungsmodell der UVP durch eine Übertragung der Mediationsergebnisse auf die eingereichten Unterlagen ein weiterer, positiver Akzeptanzgrundstein gelegt, weil die Bürger damit die direkte Berücksichtigung und Umsetzung ihrer gemeinsamen, aktiv erarbeiteten Inhalte in den Planunterlagen und somit auch im Endergebnis des Verfahrens sehen können. Für die Akzeptanz des Projektes ist solch ein Verhalten sehr förderlich und spricht für die positive, partizipative Planungskultur in Österreich. Dies wird sich später auch in einer eindeutig besseren Akzeptanz des Verfahrens im Vergleich zu München widerspiegeln (vgl. Kapitel 5.4.1). Damit wird erneut bestätigt, wie gut Österreich im Sinne einer partizipativen Planungskultur aufgestellt ist und welcher Nachholbedarf im Parallelfall Flughafen München existiert.

b) Das Dialogforum:

Aus dem Mediationsverfahren ging zudem das Dialogforum hervor, das dem Prinzip der gemeinsamen Kooperation zwischen FWAG und Betroffenen dient und die Ansätze des Mediationsforums nach dem Ende des Verfahrens weiterführen soll.

Umsetzung des Dialogforums im Verfahren in Wien:



Diese Fortführung stellt eine Forderung aus dem Mediationsverfahren dar, in dem Anrainer und Bürgerinitiativen die Fortführung des Dialogs gefordert hatten. Das Dialogforum findet damit parallel zum Hauptverfahren neben der Umweltverträglichkeitsprüfung statt und fungiert als Verhandlungs-, Informations- und Kommunikationsplattform (vgl. Dialogforum.at o.J.a). Das Dialogforum in Wien ähnelt damit aber auch dem Nachbarschaftsbeirat im Verfahren um München, das ebenfalls begleitend zum Hauptprozess ist und der Funktion eines „Runden Tisches“ ähnelt. Im Gegensatz zum Münchner NB ist das Dialogforum aber als eingetragener Verein aktiv (Dialogforum.at o.J.b). Ziele des Dialogforums sind nach eigener Aussage (vgl. Dialogforum.at o.J.b):

- Überwachung der Einhaltung der Mediationsverträge
- Behandelt Themen, Fragen und Konflikte, die im Mediationsverfahren noch nicht abgeschlossen waren oder neue Problemfelder, die sich erst im Laufe des UVP-Verfahrens entwickeln (z.B. aktuelle Tendenzen, technische Verbesserungen, etc.)
- Ansprechpartner für die Bevölkerung, Gemeinden und sonstige Einrichtungen

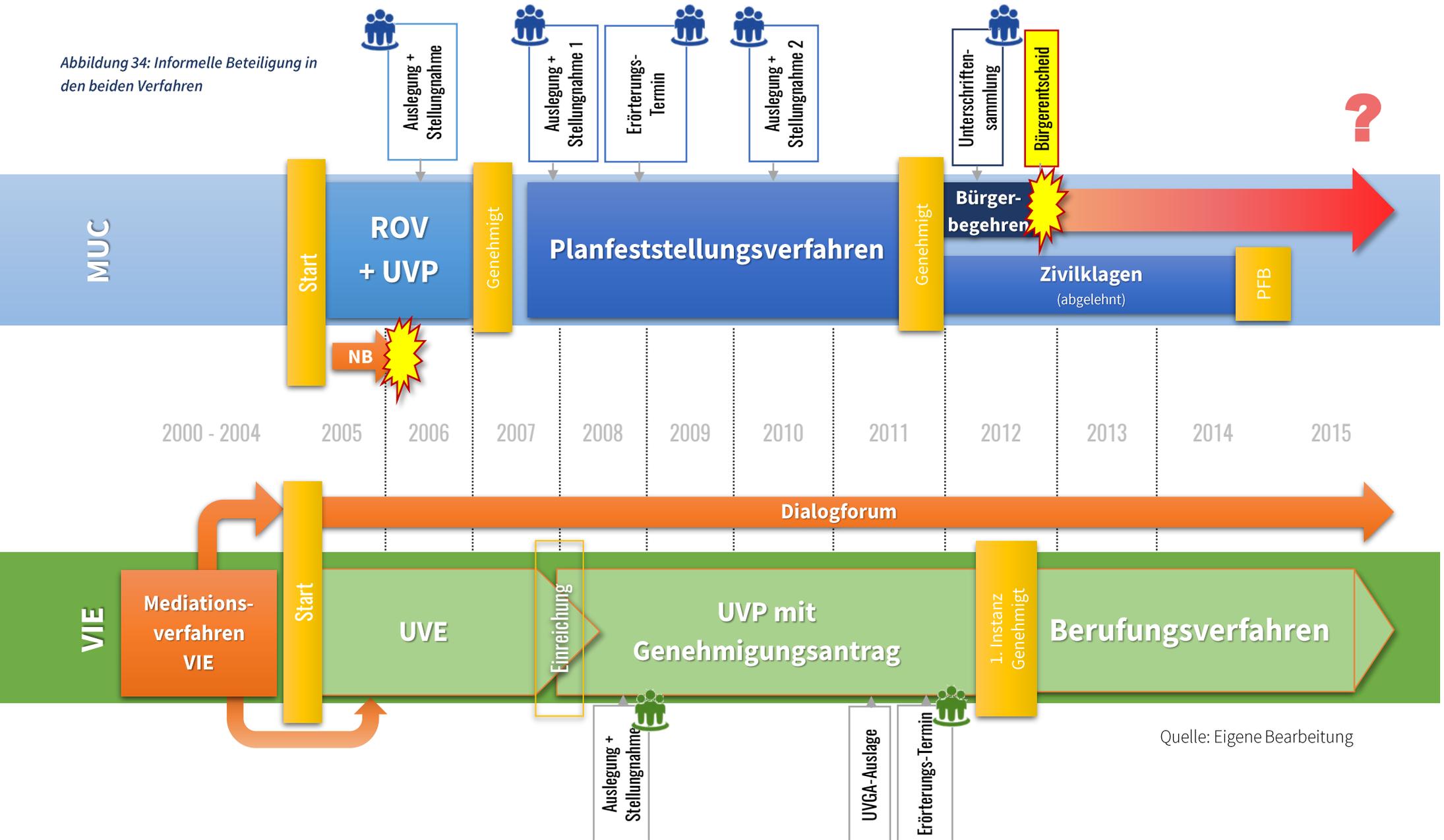
Methodisch werden im Dialogforum unterschiedliche Verfahren verwendet, die von der Bezirkskonferenz auf regionaler Ebene bis hin zum Arbeitskreis für spezielle Problemfelder eine große Bandbreite von informellen, partizipativen Methoden abdecken. Hauptziel der Einrichtung ist weiterhin die Generierung eines Prozesskonsenses für Entscheidungen bezüglich der dritten Piste in Wien. Das Dialogforum ist daher eher als Gesamtrahmen zu verstehen, das in regelmäßigen Abständen tagt und wie das Mediationsverfahren Einzelergebnisse zusammenführt. Derzeitige Hauptthemen des Dialogforums sind die Prüfung der Verfahrensoptimierung am Flughafen Wien, zu denen ein lärmschonender, gekurvter Endanflug für Flugzeuge zählt, um die Anrainer des Flughafen Wiens zu entlasten. Große Bedeutung wird dem Dialogforum auch zukommen im Falle einer Genehmigung des UVP-Verfahrens, wenn alle bisherigen Entscheidungen geprüft werden und deren Umsetzung überwacht werden muss. Generell wird das Dialogforum damit als sinnvolle, essentielle und partizipative Ergänzung und Fortführung zum Mediationsverfahren gesehen, das ebenfalls durch eine gute Planungskultur geprägt ist (vgl. Dialogforum.at o.J.b).

5.3.2.3 Zusammenfassung

Im Vergleich der beiden Verfahren von München und Wien zeigen sich hier erstmalig erhebliche Unterschiede im Umfang, in der Anwendung als auch dem Verständnis von informellen Beteiligungsprozessen. In Wien wurde ein umfangreiches, gut durchdachtes und problembezogenes Verfahren vor und während des Gesamtverfahrens implementiert, welches das Projekt auch nach dem eigentlichen Planungsprozess noch begleiten wird. In München wurde hingegen lediglich versucht, ein einziges, fragwürdiges Beteiligungsinstrument durchzusetzen, das jedoch zweifelsohne als gescheitert betrachtet werden kann.

Die Anwendung solcher Beteiligungsverfahren deckt sich mit der Einschätzung zur Planungskultur (vgl. Kapitel 2.5.4), deren Umsetzung in Österreich wesentlich besser stattfindet und entsprechend erfolgreich und nachhaltig funktioniert. Der Nachholbedarf im Rahmen der Partizipation ist beim Großprojekt in München deutlich zu erkennen und sticht durch eine elitäre, nicht beteiligende Planung hervor, die zu stark auf den Rechtsrahmen vertraut. Durch die erheblichen Diskrepanzen bei der informellen Beteiligung kann davon ausgegangen werden, dass bei sonst identischem Verfahren eben jene Unterschiede in der Anwendung einer gut durchdachten und qualitativ ansprechend umgesetzten Bürgerbeteiligung in Wien für den ungleichen Verfahrensausgang der beiden Projekte begründet sind. Eine Darstellung dieser Um- und Einsetzung der partizipativen, informellen Instrumente ist auf nachfolgender Visualisierung eingetragen (vgl. Abbildung 34).

Abbildung 34: Informelle Beteiligung in den beiden Verfahren



5.3.3 Qualität der Beteiligung

Um diese Unterschiede in der Qualität der Beteiligung zu verdeutlichen, werden hier exemplarisch die Beteiligungsmethoden und deren Anwendung bei den beiden Referenzprojekten München und Wien miteinander verglichen. Damit sollen auch Aussagen zum jeweiligen Planungsverständnis der Vorhabenträger getätigt werden können.

Als geeignete Vergleichsobjekte wird eine Gegenüberstellung des Nachbarschaftsbeirats in München mit dem Dialogforum in Wien erachtet, da beide Beteiligungsinstrumente in den Verfahren zu ähnlichen Zeitpunkten eingesetzt wurden und als methodisch gleichwertig betrachtet werden können. Die Bewertung des Mediationsverfahrens in Wien kann auf Grund eines mangelnden Vergleichsverfahrens in München nicht durchgeführt werden. Die Beteiligungsqualität des MV wurde allerdings bereits auch durch die wissenschaftliche Begleitforschung eruiert, die dem Verfahren ein äußerst positives Zeugnis ausstellt und vor allem im Kontext einer neuen Planungskultur erfreulich hervorsteicht (nach Falk et al. 2006: 8):

„Mit der Einrichtung des Mediationsverfahrens am Wiener Flughafen wurde ein erster, großer Schritt in die Richtung einer alternativen und möglichst alle Betroffenen beteiligenden Konfliktbearbeitungsform gegangen. Es könnte das Potential in sich haben, der Wegbereiter einer neuen politischen, wirtschaftlichen, ökologischen und gesamtgesellschaftlichen Widerspruchskultur zu sein, welche der vielfältigen Komplexität moderner Gesellschaften eher gerecht zu werden vermag, als traditionelle Wege es bislang konnten.“

Das Mediationsverfahren als Best-Practice-Beispiel wird durch Experten bestätigt (vgl. Prader 2016). Auch eine Prüfung der Beteiligungsqualität der formellen Verfahren erübrigt sich, da in beiden Verfahren der Rahmen durch die Gesetzesvorgaben sehr eng ist und hier nur wenig Spielraum existiert. Generell kann allerdings für das ROV, PFV und UVP folgende Expertenmeinung als relevant betrachtet werden. Nach Selle (1996b: 405-410) liegen die Schwachstellen im deutschen ROV und PFV bei:

- Generelle zu späte Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn bereits alle wesentlichen Fragen des Verfahrens bereits geklärt sind
- Einsichtnahmen und Stellungnahmen verstärken den Top-Down-Charakter. Es erfolgt eine passive Beteiligung, die den Bürgern „vorgesetzt“ wird
- Formulierungen zur Beteiligung weisen nur Minimalanforderungen auf, die Mitwirkung, Mitgestaltung, Mitsprache und Mitentscheidung zu wenig berücksichtigen

Nach Selle bleibt die „normale“ Umweltverträglichkeitsprüfung von diesen Grenzen auch nicht verschont (vgl. Selle 1996b: 410). Durch das Mediationsverfahren in Wien, das die nachfolgende UVP beeinflusste, konnten allerdings diese Schwachstellen ausgemerzt werden und es blieben nur noch wenige Kritikpunkte für die dritte Piste in Wien offen.

Für die Bewertung der informellen Beteiligungsqualität des Nachbarschaftsbeirates und des Dialogforums wird ein vorgegebenes Evaluationsschema verwendet, das dem Projekt des „Integralen Gewässermanagement - Rhone-Tur-Projekt“ aus der Schweiz entnommen wurde (vgl. rivermanagement.ch 2009). Im Rahmen dieses Projektes wurde eine Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt und anschließend evaluiert. Ausschlaggebend für die Verwendung dieses Evaluationsschema war die gebotene Übersichtlichkeit der Bewertungsmethode, die nachvollziehbaren Indikatoren sowie die zu Verfügung stehenden Daten und Informationen in den Referenzverfahren sowie ein vertretbarer Zeitaufwand. Verwendet wurde folgende Indikatoren-Gruppe aus dem Evaluationsschema:

Nummer	Indikatoren-Gruppe	Indikator	Aufwand
28	Partizipation	Qualität des Partizipationsprozesses bei der Entscheidungsfindung	A

Für die Analyse der Beteiligungsqualität des Dialogforums und des Nachbarschaftsbeirats wird daher Evaluationsschema „28“ verwendet (Junker o.J.: 3). Der Erfolg kann hierbei anhand der Skala des Gesamtwertes – d. h. des Mittelwertes der einzelnen Kriterienskalen – sowie mittels der Tabelle 14 eingeschätzt werden. Zur Bewertung der Indikatoren wird das öffentlich zur Verfügung stehende Material der Vorhabenträger und die vorangegangenen Erkenntnisse der Arbeit verwendet.

Tabelle 14: Zuteilung der Veränderungskategorien Nr. 28

Veränderungskategorie	
0-0.2	Misserfolg
0.2 – 0.5	Kleiner Erfolg
0.5 – 0.9	Mittlerer Erfolg
0.9 – 1.5	Großer Erfolg

Quelle: Eigene Darstellung (nach: Junker o.J.:3)

Für die Teilevaluation wurden unterschiedliche Indikatoren verwendet und berücksichtigt. Das komplette Evaluationsschema und deren Einzelbewertung findet sich im Anhang der Arbeit unter Gliederungspunkt 11.9. Die Bewertung für den Nachbarschaftsbeirat (NB) und das Dialogforum (DF) wird in der nachfolgenden Tabelle 15 beschrieben.

Das Evaluationsschema verdeutlicht die gute, informelle Beteiligungsqualität im Verfahren um Wien nochmals, deren Einbindungsqualität einen „großen Erfolg“ darstellt. Die informelle Beteiligung um das Verfahren in München hingegen zeigt deutlich den Misserfolg des Involvierungsversuchs auf. Besonders drastisch wird dieser Qualitätsunterschied, wenn berücksichtigt wird, dass zum Dialogforum nochmals das vorgeschaltete, eigentliche Hauptverfahren der Mediation kommt, welches in Europa als „Best-Practice“-Beispiel für Mediationsverfahren titulierte wird (vgl. Austrianwings.at 2015).

Tabelle 15: Kriterien-Bewertung des Nachbarschaftsbeirats und Dialogforum

Indikator	Wert NB	Wert DF
1. Breite des Einbezugs in den Entscheidungsprozess		
1.1 Repräsentativität (welche Gruppen waren präsent im Entscheidungsprozess?)	0,1	1
1.2 Zugang zum Partizipationsprozess	0,5	1
Abschnitt: Ø	0,3	1
2. Einfluss der Interessengruppenvertreter auf die Entscheidungen		
2.1 Auftreten von Interessenskonflikten zwischen einbezogenen Interessensgruppen und Projektteam	0	1
2.2 Veränderungen am ursprünglichen Projektvorhaben/ ursprünglicher Projektidee durch die Entscheidungsfindung und die Diskussion mit den Interessengruppenvertretern	0,25	0,75
Abschnitt: Ø	0	1
3. Partizipationsformen (Unterpunkte siehe Anhang 11.9)		
Abschnitt: Ø	0,4	1
4. Information der Öffentlichkeit (inkl. der direkt betroffenen Landeigentümer)		
4.1 Qualität der Informationen	0,25	0,7
4.2 Anzahl der genutzten Informationskanäle/-medien	0,5	1
4.3 Zeit	0,3125	0,875
4.4. Transparenz des Entscheidungsfindungsprozesses für die Öffentlichkeit	0	1
Abschnitt: Ø	0,265	0,9
Gesamtwerte [1-4] im Ø	0,241	0,975

Quelle: Eigene Bearbeitung (Grundlage: Junker o.J.: 2)

Gänzlich zugestimmt werden kann dieser Aussage eines „ultimativen“ Beteiligungselementes unter kritischer Betrachtung aber nicht, weil auch das Mediationsverfahren und das daraus resultierende Dialogforum in Wien Grenzen und Herausforderungen aufweist. So fand selbst weder im Mediationsverfahren noch im Dialogforum eine direkte, unmittelbare Einbindung auf der untersten Beteiligungsebene der Bürger statt. Vielmehr wurde über Repräsentanten auf Bürgerinitiativen-Ebene die Meinung der Betroffenen ins Verfahren eingeführt. Wünschenswert wäre hier eine noch stärkere Einbindung der Bürger selbst mit mehr direkten Beteiligungsmethoden. Zudem stellt das Mediationsverfahren einen zeitaufwendigen und vorbereitungsintensiven Prozess dar, der sich in dieser Projektform mit diesen Ausmaßen und solcher Komplexität nicht für jedes Projekt eignet und durchgeführt werden kann. Auch muss ein Mediationsverfahren nicht zwangsläufig positiv enden, wenn zum Beispiel kein gemeinsamer Nenner der Beteiligten gefunden werden kann und das Mediationsverfahren ohne Ergebnis abgebrochen werden muss.

Auch stellt das Offenlassen von sensiblen Mediationsthemen, wie den endgültigen An- und Abflugrouten der dritten Piste, einen angreifbaren Interventionspunkt dar. So sollten im Zuge solcher Konsensverfahren so viele sensible Punkte wie möglich, idealerweise natürlich alle Punkte, im Rahmen des Projektes besiegelt werden, um einem späteren juristischen Einspruch

vorzubeugen. Dies wird besonders bei der rechtlich bindenden Konzeption des Mediationsverfahrens deutlich, die eigentlich dem Einspruch per Rechtsmittel vorbeugen soll. Je weniger Themen hier also unklar und juristisch unsicher sind, umso weniger wird das Verfahren später von juristischem Einspruch gelähmt. Auch ist die Grundkonzeption des Mediationsverfahrens problematisch, die auf freiwilliger Teilnahme, Verhandlungsbereitschaft und einer Akzeptanz der Vereinbarungen beruht. Wer aber schon nicht am Mediationsverfahren teilnimmt und damit den Mediationsvertrag nicht unterschreibt, bleibt auf der Seite des Zivilrechtes außen vor und kann die juristischen Vereinbarungen des Mediationsvertrages als Ausbaugegner umgehen, ohne eine zivilrechtliche Strafe zu riskieren. Daher sollten entweder die Ergebnisse des Verfahrens so umfangreich durchdacht und detailliert sein, dass auch dieser Einspruch abgedeckt werden kann oder man sorgt von Beginn an für eine Teilnahme wirklich aller Parteien.

Zwischenfazit zur Beteiligungsqualität: Im Gesamten kann für die Beteiligungsformen in München und Wien ein sehr differenziertes Bild gezeichnet werden. Die rechtlichen Beteiligungsinstrumente in beiden Verfahren sind nicht ausreichend angesichts ihrer Komplexität der beiden Vorhaben. In Wien wurde diese mangelnde, rechtliche Einbindung durch ein wohl durchdachtes und umfangreiches, informelles Beteiligungsprogramm abgedeckt. In München hingegen treten deutliche Beteiligungsverfehlungen an den Tag.

5.4 Erfolgskontrolle

Die Qualität und der Umfang der Beteiligung muss nun auf ihre Auswirkungen in den jeweiligen Verfahren untersucht werden, um klären zu können, „was“ der tatsächlich erreichte Outcome der Partizipationsunterschiede ist.

5.4.1 Zielerreichung - Akzeptanz

Nachdem die Partizipation als maßgeblicher Unterschied in ansonsten nahezu identischen Verfahren identifiziert wurde, wird nun überprüft, zu welchem Ergebnis die umfassende Beteiligung in Wien im Vergleich zum Verfahren in München geführt hat. Als Form des Konfliktmanagements wird deshalb die Akzeptanz beziehungsweise der Grad des Widerspruchs gegen das Verfahren gemessen, da die mangelnde Akzeptanz des Vorhabens in München den Stopp mit sich brachte.

Krebber (2015: 210) beschreibt die Akzeptanz als „den Kreis derjenigen, die dagegen sind“ und zur positiven Akzeptanzintensität, dass dieser Kreis der Gegner möglichst geringgehalten werden muss. Als geeignete Indikatoren werden deswegen folgende, quantitative Informationen betrachtet, die einen Aufschluss über die jeweilige Akzeptanz bringen sollen:

1. Zahl der Einwendungen [EW] in den Auslegungsverfahren
2. Anzahl Teilnehmer + Anzahl Demonstrationen [Max. Anzahl an Teilnehmer]
3. Zahl der rechtlichen Einsprüche gegen den finalen Vorhabenbescheid

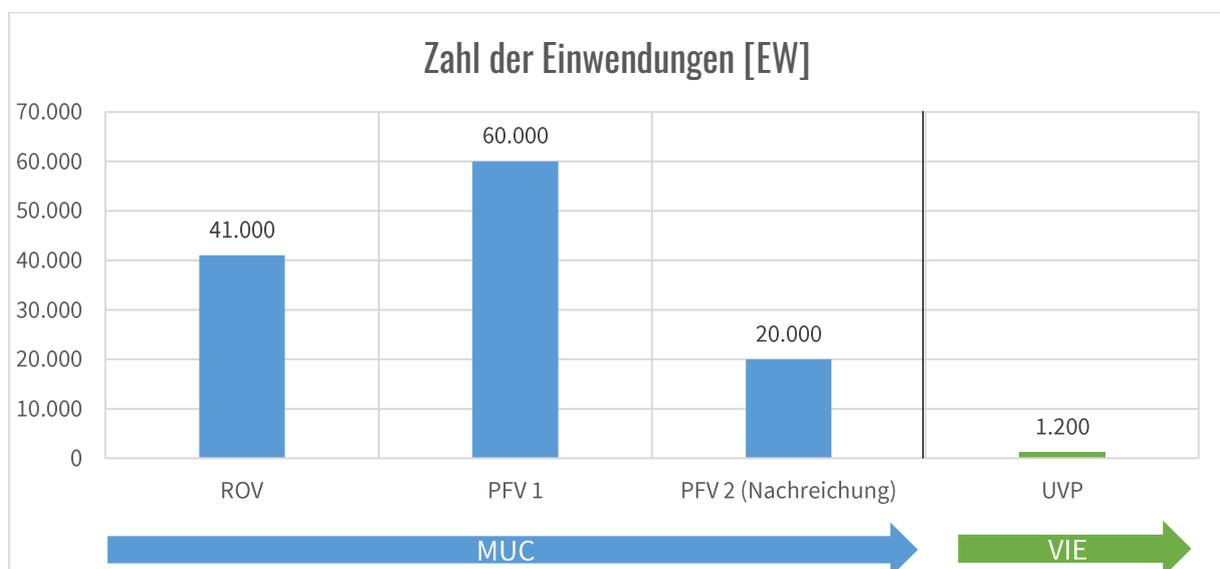
Die Indikatoren beruhen auf rein quantitativen Messungen. Die Zielerreichung wird immer unter dem Aspekt betrachtet, dass der große Widerstand in München bereits durch den Bürgerentscheid mit einer mehrheitlichen Ablehnung demonstriert wurde, während das Verfahren in Wien nahe der

Vollendung ist. Auf eine Berücksichtigung von repräsentativen Umfragen musste verzichtet werden, da für Wien keine wissenschaftlich fundierten Erhebungen zur Akzeptanz des Verfahrens zur Verfügung standen, während sich in Bayern die Hälfte aller dort lebenden Menschen gegen das Projekt aussprachen und knapp nur jeder Vierte das Vorhaben begrüßen würde (vgl. Münchner Merkur 2015b, nach TNS Infratest 2015). Wünschenswert wäre für die Überprüfung der Zielerreichung auch die Berücksichtigung von qualitativen Indikatoren durch eigene Befragungen oder Umfragen, auf die im Rahmen dieser Arbeit allerdings aus Zeitgründen verzichtet werden musste. Thomas Prader (2016) merkt hingegen an, dass für das Gelingen eines Verfahrens die Akzeptanz für das Vorhaben unabdingbar ist. Die Akzeptanz als wichtigstes, ergebnisbeeinflussendes Kriterium für ein Vorhaben wird auch von Falk et al. (2006: 127) so beurteilt.

Für den Indikator 1, die schriftlichen Einwendungen nach den Auslegungsverfahren bei ROV, PFV und UVP konnten folgende Werte aus dem Verfahren abgeleitet werden (vgl. Abb. 35):

Abbildung 35: Indikator 1 – Zahl der Einwendungen:

Verfahren	Zeitpunkt	Zahl Einwendungen	Insgesamt EW
MUC	Auslegung im ROV	~ 41.000 EW	121.000
	Auslegung im PFV 1	~ 60.000 EW	
	Auslegung im PFV 2 (Nachreichung)	~ 20.000 EW	
VIE	Auslegung im UVP-Verfahren	~ 1.200 EW	1.200



Quelle: Eigene Bearbeitung

Die Zahl der Einwendungen zeigt deutlich, wie wenig Akzeptanz für das Verfahren in München vorhanden ist beziehungsweise wie hoch der Grad des Widerspruchs gegen das Verfahren ist. Im Gesamtvergleich wurden in München über 121.000 einzelne Einwendungen gesammelt, während in Wien lediglich 1.200 Einwendungen für das gesamte Verfahren eingereicht wurden. In Relation zu dem Umfang und der Qualität der Bürgerbeteiligung kann die Analogie bestätigt werden, dass die umfassende Einbindung der Bürger sich auch unmittelbar in der Zahl der Einwendungen und damit auch in einer besseren Akzeptanz des Verfahrens in Wien widerspiegelt und somit auch weniger Widerspruch gegen das Verfahren vorhanden ist. Die fehlende Beteiligung und die damit

verbundene Nichtakzeptanz der vorgesetzten Top-Down-Planung schlägt sich folglich auch unmittelbar in einem konfliktträchtigerem Verfahren nieder, in dem weniger Widerspruchsmanagement aufgebracht werden muss. Die Verwendung eines partizipativen Planungsansatzes macht sich in diesem Fall für Projektvorhaben mit drohenden Akzeptanzproblemen deutlich bezahlt. Hier muss auch betont werden, dass die scheinbar gute Beteiligungsqualität zu diesem Ausgang beigetragen hat. Auch im Kontext der öffentlichen Demonstration zeigt sich dieses Bild, dass durch die Beteiligung von Bürger auch weniger öffentlicher Protest induziert wird:

Tabelle 16: Indikator 2 - Anzahl Teilnehmer + Anzahl Demonstrationen [Max. Anzahl an Teilnehmer]

Verfahren	Anzahl Demonstrationen	Anzahl Teilnehmer [maximal]
MUC	10+	~ 20.000
VIE	1-2	~ 100

Anm. d. Autors: Indikator [Anzahl Demonstrationen] = Nennenswerte Veranstaltungen mit medialer Berichterstattung.

Quelle: Eigene Darstellung (nach: kurier.at 2011; Münchner Merkur 2015a, Aktionsbündnis aufgeMUCKt 2011b)

Auch in Form des öffentlichen Protestes wird klar, dass durch die Beteiligung die Akzeptanz des Verfahrens deutlich verbessert wurde und erheblich weniger Bürger gegen das Verfahren argumentierten und öffentlich protestierten. Während in München bis zu 20.000 Menschen in unzähligen Protestaktionen auf der Straße gegen das Verfahren demonstrierten, wurde die einzig nennenswerte Demonstration gegen das Ausbauprojekt in Wien von gerade einmal etwa 100 Ausbaugegnern besucht. Dieser verhältnismäßig geringe Widerspruch deckt sich mit Indikator 1 und deutet auf eine erhebliche bessere Akzeptanz für das Vorhaben in Wien hin. Während sich die Akzeptanz für das Verfahren in Wien im Vergleich zu München bisher sehr positiv hervorgetan hat und die Beteiligung scheinbar den Widerspruch deutlich reduziert hat, wird bezüglich der Zahl der juristischen Einsprüche gegen das Verfahren ein etwas anderes Bild gezeigt.

Tabelle 17: Zahl der rechtlichen Einsprüche gegen den Verfahrensbescheid 1. Instanz

Verfahren	Einsprüche/Klagen gegen den Bescheid
MUC	184 Beweisanträge und 16 Anfechtungsklagen
VIE	25 Einsprüche

Quelle: Eigene Bearbeitung

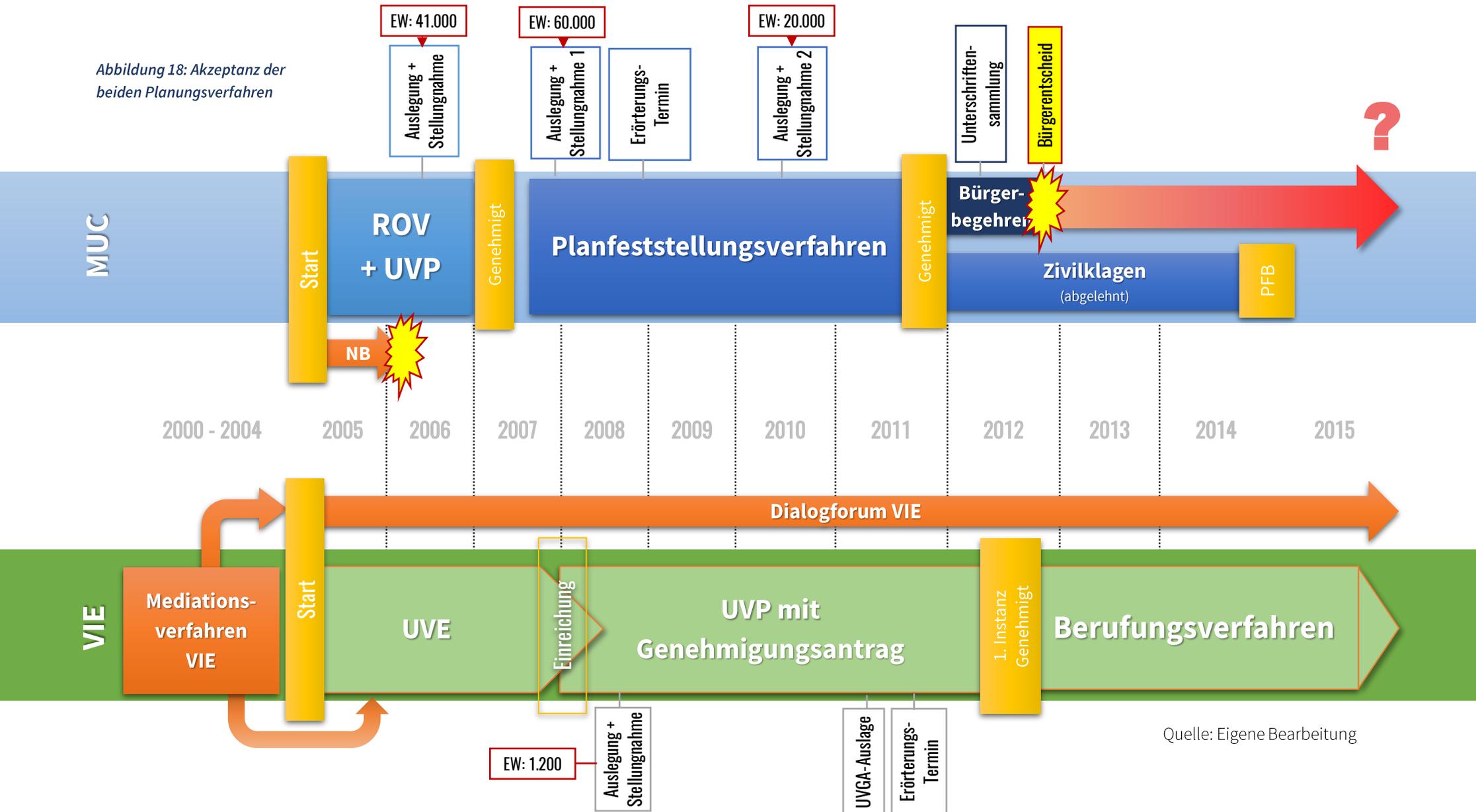
Die Akzeptanzsteigerung für das Vorhaben durch die informelle Beteiligung scheint zwar durch die bisherigen Indikatoren geglückt, beim zweiten Ansinnen des Mediationsverfahrens konnte die Beteiligung seine Wirkung aber nicht entfalten. Durch den zivilrechtlichen Mediationsvertrag wurde versucht, die langwierigen, gerichtlichen Auseinandersetzungen durch kostspielige, juristische Einwände nach dem Verfahren einzudämmen und das Verfahren zu beschleunigen. Die Mediationsvereinbarung sah ein Gegenleistungsprinzip, das einerseits eine Umsetzung des Mediationsvertrags durch die FWAG vorsah, andererseits einen Verzicht auf Rechtsmittel gegen das Bewilligungsverfahren aller teilnehmenden Parteien.

Trotzdem wurden gegen den ersten UVP-Bescheid in Österreich Rechtsmittel eingelegt, welche die Gerichte seit mittlerweile vier Jahren beschäftigen. Dieser erhebliche Verzug, normalerweise üblich bei Flughafenausbauvorhaben (vgl. Kap. 5.4.2), sollte durch das Mediationsverfahren eigentlich verhindert werden. Damit hat das Mediationsverfahren seine angedachte, beschleunigende Wirkung nicht erfüllt. Gleichzeitig kommt hier die größte Schwäche von informellen Verfahren und dem Mediationsverfahren in Wien zu tragen. So erfolgte die rechtliche Berufung gegen den UVP-Bescheid durch Akteure, die nicht am Mediationsvertrag teilnahmen und folglich nicht an den Mediationsvertrag gebunden sind und waren. Darunter zählen vor allem Bürgerinitiativen, die ihre Teilnahme am MV verweigerten oder zum Durchführungszeitpunkt noch nicht gegründet waren (z.B. Bürgerinitiative Liesing). Die Berufung stand somit den Parteien außerhalb des Mediationsverfahren frei und führte jetzt zu der Verzögerung des Verfahrens. Inhalte der Berufung sind unter anderem Umweltschutzmaßnahmen, die nach Ansicht der Bürgerinitiativen nicht weit genug gehen, der Wertverlust der Immobilien oder die noch nicht definierten Flugrouten des Verfahrens (vgl. orf.at 2012b). Auch steht grundsätzlich noch die Frage im Raum, ob der zivilrechtlich ausgehandelte Mediationsvertrag mit seinem Gegenleistungsprinzip überhaupt Rechtens ist (vgl. orf.at 2015).

Auch wenn es trotz rechtlich bindender Mediationsvereinbarung zu Klagen gegen das Verfahren gekommen ist, so kann die Anzahl der Klagen gegen die Piste hingegen als nahezu vernachlässigbar angesehen werden, gerade angesichts der Größe und der Komplexität des Projektes. Angemerkt werden kann zudem, dass dieser rechtliche Einspruch gegen das Verfahren auch im Kontext BANANA-Mentalität zu sehen ist, deren Aufbäumen gegen das Vorhaben die letzte Möglichkeit zur Intervention darstellt (vgl. Prader 2016). Die Gründe für die juristisch lange Dauer der Bearbeitung der Klagen über mittlerweile vier Jahre hinweg konnte für das Wiener Verfahren nicht nachvollzogen werden (Land Niederösterreich 2016, Anfrage vom 21.4.2016). Ein Grund für die lange Verzögerung könnte des Weiteren in einer Neuorganisation der österreichischen Gerichte im Jahr 2014 liegen (vgl. Bundeskanzleramt Österreich 2015).

Auffällig ist hingegen die verhältnismäßig geringe Anzahl an juristischen Einwendungen im Verfahren um München angesichts des eskalierten Vorlaufes des Projektes. Zwar existieren insgesamt immer noch fast zehnmal so viele Klagen gegen das Projekt in München wie im Vergleich gegen das Wiener Verfahren, dennoch wird die Zahl an juristischen Einwendungen als überraschend niedrig gewertet. Gründe für das niedrige Einspruchsniveau im Vergleich zu den schriftlichen Einwendungen könnten letzten Endes in der Scheu von teuren, juristischen Verfahrenskosten liegen, das Bewusstsein eines bereits gescheiterten Verfahrens durch den Bürgerentscheid in München, aber auch Mitläufer-Effekte, die gegen Ende des Verfahrens nur noch den harten Kern der NIMBYs und BANANAs hervorbringen. Abgesehen von der juristischen Beschleunigungswirkung stellt das Mediationsverfahren damit ein Mittel dar, mit dem sich gerade konflikträchtige Problemsituationen entschärfen lassen und das erheblich zu einer besseren Akzeptanz des Verfahrens beitragen kann. Wie sich diese Beschleunigung im Gesamtkontext zu anderen Verfahren und im Vergleich zwischen den Referenzprojekten ausgezahlt hat, wird in der zeitlichen Zielerreichung geprüft.

Abbildung 18: Akzeptanz der beiden Planungsverfahren



Quelle: Eigene Bearbeitung

5.4.2 Zielerreichung - Zeitfaktor

Wie bereits in Kapitel 3 beschrieben, ist nach Bickenbach die zeitliche Verzögerung von Projekten eine der problematischsten Kerngefahren, die bis hin zum Scheitern des Projektes führen kann. Hauptinstrument (neben physischen Handlungen wie Blockaden, Protesten, etc.) gegen solche Projekte stellt die Inanspruchnahme von Rechtsmitteln gegen das Verfahren als Blockierung dar (vgl. Bickenbach et al. 2005: 66f).

Für die Diplomarbeit wird nun in folgendem Schritt überprüft, ob durch die unterschiedlichen partizipativen Beteiligungsansätze in den Projekten MUC und VIE unterschiedliche Planungszeiträume erreicht wurden beziehungsweise ob durch die unterschiedliche Akzeptanz ein Beschleunigungs- oder Verlangsamungseffekt festgestellt werden kann. Prinzipiell soll dabei die Frage untersucht werden, wie sich eine Beteiligung der Öffentlichkeit auf die Planungszeit und die Gesamtdauer des Projektes auswirkt. Als problematisch für die Auswertung der zeitlichen Komponente für die Verfahren in München und Wien wird das Fehlen von ausreichenden Vergleichswerten und Erfahrungswerten für solche Ausbauprojekte erachtet. Hauptursache für das Fehlen solcher Informationen liegt in der Tatsache, dass solche Flughafenausbau-Großprojekte (speziell im deutschsprachigen Raum) auf Grund ihrer Projektgröße, dem damit verbundenen Planungsaufwand und der seltenen Planungsnotwendigkeit in ihrer Häufigkeit rar sind. Auch in der Literatur existieren wenige Referenzwerte, um diesen Vergleich zu untermauern. Bickenbach argumentiert lediglich, dass solche Ausbauprojekte nicht selten länger als 10 Jahre von der Planung bis zum Betrieb benötigen, wobei für den eigentlichen Bau und Inbetriebnahme der Start- und Landebahn häufig am wenigsten Zeit benötigt wird, im Schnitt etwa 2 Jahre. Hier wird deutlich, dass das eigentliche Planungsverfahren den zeitintensivsten Teil des Verfahrens darstellt und der Planung des Projekts damit auch am meisten Bedeutung zukommt (vgl. Bickenbach et al. 2015: 1).

Da ein Referenzwert von 10 Jahren für die Gesamtdauer des Projektes allerdings alleine für die Analyse nicht ausreichend ist, werden die wenigen vergleichbaren Flughafenausbauprojekte der letzten 25 Jahre zur Analyse hinzugezogen, um die Verfahren in Wien und München einordnen und bewerten zu können. Gleichzeitig soll dadurch auch aufgezeigt werden, wie andere Flughafenausbauprojekte verliefen, um einen adäquateren Vergleich der beiden Referenzprojekte München und Wien zu erhalten. Als vergleichbare und ausreichend dokumentierte Projekte werden fünf europäische Flughafenausbauprojekte herangezogen. Diese werden neben der Gesamtplanungsdauer zusätzlich auch auf ihre Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht und auf welche Art und Weise die Bürger involviert wurden. Die Dauer des Verfahrens wird auf nachfolgende Bemessungsgrundlagen untersucht, die der Tabelle 19 entnommen werden können. Für die Angabe des Zeitraumes wird die Einheit [Jahr] verwendet. Eine wünschenswertere, genauere Angabe in Monaten ist leider nicht möglich, da nicht für alle Ereignisse genaue Zeitangaben eruiert werden konnten oder in unterschiedlichem Quellen abweichende Angaben gemacht wurden.

Tabelle 19: Bemessungsgrundlage Zeitfaktor

Bemessungsgrundlage:	Bedeutung:
(Vrstl. Gesamtdauer)	Für Projekte, die noch nicht abgeschlossen wurden, wird der wahrscheinlich zu erwartende Zeitraum bis zum Projektende angegeben.
Gesamtdauer	Gesamte Zeitspanne von Ankündigung des Projekts bis Projektende.
Planungszeit	Reine Planungszeit von Antragseinreichung bis zum Vorliegen der offiziellen Genehmigung. Der Planungsvorlauf zur Einreichung kann auf Grund teilweise fehlender Informationen nicht berücksichtigt werden.
Rechtliche Zeit	Anteilige Zeit zur „Planungszeit“ vor Gerichten, in der sich mit rechtlichem Einspruch auseinandergesetzt werden muss.
Part. Vorlaufzeit	Zeitspanne für informelle, partizipative Beteiligungsprozesse vor dem offiziellen Beginn des Vorhabens durch Einreichung der Planunterlagen.
Partizipationszeit	Zeitspanne für partizipative Beteiligungsprozesse während dem Verfahren. In der Zeitspanne wird die formell vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung nicht gewertet. Berücksichtigt werden lediglich die informellen Partizipationselemente, die über das rechtliche Mindestmaß hinausgehen, da formelle Instrumente bereits in der „Planungszeit“ berücksichtigt werden.
Bauzeit	Bauzeit der Start- bzw. Landebahn bis zur Inbetriebnahme.

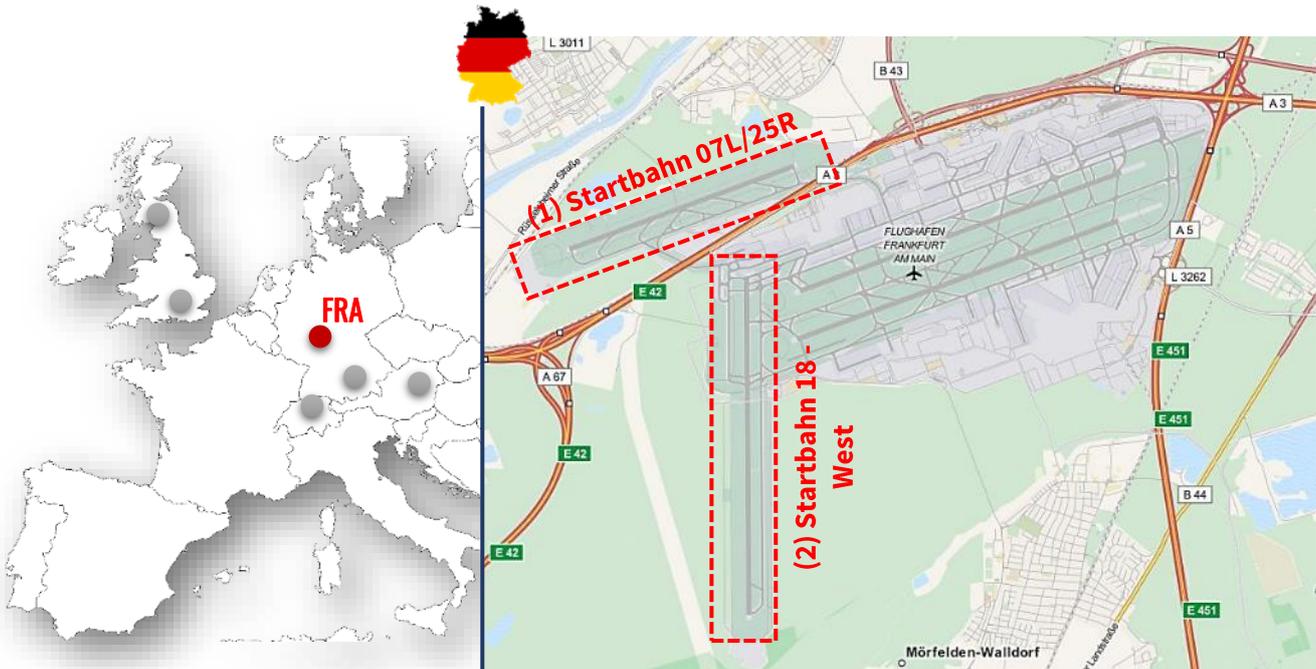
Quelle: Eigene Darstellung

Anm. des Autors:

- Ungerade Zeiträume wurden aufgerundet. Die Jahreszahlen sind daher als Näherungswert zu sehen
- Aufgrund der Parallelität mancher Zeitspannen (z.B. Planungszeit bzw. Durchsetzungszeit mit rechtlichem Einspruch) muss darauf hingewiesen werden, dass eine Aufsummierung der jeweiligen Zeiträume nicht zwangsweise die Gesamtdauer des Verfahrens widerspiegeln muss
- Balken mit Pfeildarstellung am Ende weisen ein noch offenes Verfahren aus
- Balken mit Blitzdarstellung weisen am Punkt der Markierung zu diesem Zeitpunkt ein vorläufiges Scheitern der Planung aus

Als erstes Vergleichsprojekt werden zur Untersuchung die nachfolgenden Ausbauprojekte am Standort Frankfurt in Deutschland untersucht, deren jeweilige Ausbauprojekte eine gute Vergleichbarkeit zu den beiden Referenzprojekten München und Wien aufweisen.

Flughafen Frankfurt (FRA/DE)



Quelle: Eigene Darstellung (Kartenmaterial: Open Street Map 2016)

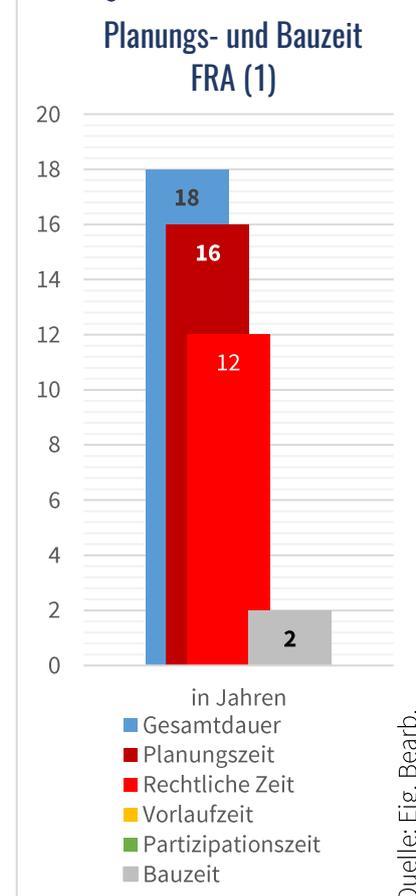
Projekte:

(1) 4. Landebahn Nordwest - 07L/25R (Nur Landungen erlaubt); Dauer: 1997 bis 20. Oktober 2011 – Mit Mediationsverfahren, aber keine rechtliche Bindewirkung.

(2) 3. Startbahn 18 West (Nur Starts erlaubt); Dauer: 28.12.1965 bis 12.04.1984 – Ohne Bürgerbeteiligung.

Projekt (1): Der Flughafen Frankfurt ist mit über 60 Millionen Passagieren im Jahr (Stand: 2015) Deutschlands größter Flughafen und belegt im europäischen Vergleich Platz 3 der größten Flughäfen (vgl. Fraport 2015: 11). Die Ausbauplanungen für den internationalen Flughafen waren wie in München jeweils von erheblichem bürgerlichem Protest begleitet. Höhepunkt dieser Auseinandersetzung mit dem Umland stellt der Ausbau der (2) Startbahn 18 – West dar, die gänzlich ohne Bürgerbeteiligung über einen damals üblichen Planungs- und Entscheidungsprozess mit Top-Down-Ansatz stattfand. Dieser Ausbauprozess ist am ehesten mit dem Verfahren in München zu vergleichen, da in beiden Verfahren keine partizipativen Begleitmaßnahmen stattfanden, die Öffentlichkeit aber erheblichen Widerstand gegen das Projekt zeigte. Der Antragseingang für das Verfahren in Frankfurt beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft und Verkehr war datiert auf den 28.12.1965. Der Planfeststellungsbeschluss (PFB) erfolgte 3 Jahre später, nach Verfahrensfehlern und rechtlichen Einsprüchen wurde der PFB allerdings aufgehoben. Es kam zu neuen Verhandlungen, das Verfahren wurde aber durch bürokratische Hürden und zahlreiche Klagen gegen den zu erwartenden Fluglärm durch die Bürger bis zum März 1981

Abbildung 36



verzögert. Im selben Monat erfolgte die rechtsgültige Baugenehmigung. Die Bauarbeiten starteten erst 2 Jahre später auf Grund eines gescheiterten Volksbegehrens. Am 12.04.1984 wurde die Startbahn 18 West offiziell in den Flugbetrieb aufgenommen (vgl. Bickenbach et al. 2005: 63-65). Für das eigentliche Planungsprozedere wurden 16 Jahre von Ankündigung bis zum Bau benötigt, was einen extrem zeitintensiven Prozess darstellt, während für den eigentlichen Bau der Start- und Landebahn nur 2 Jahre veranschlagt wurden.

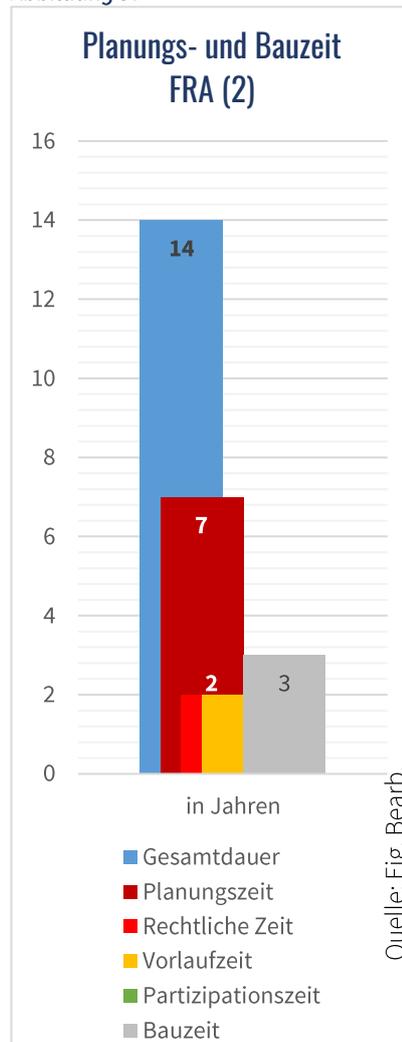
Projekt (2): Aus den langwierigen und ermüdenden Ereignissen um das Verfahren der Startbahn 18 West in Frankfurt zog man die Lehre, dass solche großen Ausbauplanungen nur noch mit einer vorausgehenden Akzeptanz der Bürger sowie den Interessensgruppen initiiert werden sollten. Dieser Gedanke fand im Planungsverfahren um die Landebahn Nord – 07L/25R Anwendung, die auf Grund des starken Wachstums des Flughafen Frankfurts im Jahr 1997 notwendig geworden war, worauf der Startschuss für das Projekt erfolgte. Um eine Akzeptanzbasis bei der Bevölkerung für das Vorhaben zu schaffen und den zähen Planungs- und Genehmigungsprozess zu erleichtern beziehungsweise zu beschleunigen, wurde im Juli 1998 ein Mediationsverfahren vor dem ROV und PFV angestoßen, das im Jahre 2000 beendet werden konnte. Aus diesem Prozess ging ein Maßnahmenpaket hervor, das die Schaffung eines regionalen Dialogforums, ein Nachtflugverbot von 23.00 bis 5.00 Uhr, eine Optimierung des bestehenden LSB-Systems, ein Anti-Lärm-Paket (z.B. Schutzverglasung bzw. Lärmschutzwände für die Anrainer) und den Bau einer neuen Landebahn vorsah, allerdings ohne deren genaue Pistenausrichtung festzuhalten. Dieses Planungsverfahren ist am ehesten mit dem Planungsverfahren um den Flughafen Wien-Schwechat zu vergleichen, allerdings mit dem großen Unterschied, dass das Frankfurter Mediationsverfahren im Gegensatz zum Wiener Maßnahmenpaket keine rechtliche Bindungswirkung aufweist und somit nur auf informeller Ebene zwischen dem Flughafen und den Teilnehmern der Mediation eine Einhaltungsvereinbarung besitzt. Im Mai 2000 fiel die Entscheidung zum Bau der vierten Startbahn, dessen Verfahren im Oktober 2001 mit der Einleitung des Raumordnungsverfahrens offiziell eröffnet wurde. Der Flughafen Frankfurt bindet sich und den Bau der Landebahn nach eigener Aussage im Jahre 2002 an das vereinbarte Nachtflugverbot, wobei das Planfeststellungsverfahren im September 2003 eingeleitet wird (vgl. Bickenbach et al. 2005: 75-83).

Die fehlende rechtliche Bindewirkung des Mediationsverfahrens wird den Ausbauplanungen der Betreibergesellschaft Fraport aber in den Folgejahren zum Verhängnis. Während des noch andauernden PFV in Frankfurt wurde am deutschen Bundesverwaltungsgericht in Leipzig das Verbot von nächtlichen Start- und Landungen zwischenzeitlich gekippt. Dem Flughafen Frankfurt wurden im Planfeststellungsverfahren durch eine politisch initiierte Entscheidung 17 Start und Landungen in der Nacht speziell für den Frachtverkehr zugestanden, um den Standort für die Luftfahrtindustrie attraktiv zu halten (vgl. FR-Online.de 2012). Die Anwohner und Beteiligten nahmen diese Entscheidung durch den veröffentlichten Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 mit großem Argwohn auf und bezeichnen das Kippen des eigentlich vereinbarten Nachtflugverbotes als Vertrauensbruch. Die Bürger starteten Protestbewegungen und leiteten rechtliche Schritte gegen

den Flughafen Frankfurt ein, die vor allem auf Argumenten gegen die steigende Lärmbelastung beruhen (vgl. Airliners.de 2007). Die vergleichsweise heftigen Ausschreitungen wie beim Bau der Startbahn 18 - West blieben aber aus. Nach erheblichem juristischen Geplänkel zwischen den verfahrensbeteiligten Akteuren und den Bürgern startet der Bau der Landebahn Nord im Mai 2009, nachdem alle gerichtlichen Klagen gegen das Projekt abgelehnt worden waren (vgl. FVW Medien GmbH 2009). Der Verwaltungsgerichtshof monierte allerdings bereits zu diesem Zeitpunkt, dass die 17 erlaubten Nachtflüge nicht mit dem gesetzlich gebotenen Schutz der Bevölkerung vor Lärm zu vereinbaren seien und gegen die Vereinbarung aus dem Mediationsverfahren verstoßen würden. Die Richter des Verwaltungsgerichtshofes beließen es allerdings zuerst noch bei dieser Aussage, ohne den Planfeststellungsbeschluss aufzuheben (vgl. Stern.de 2011). Die Landebahn nahm am 21. Oktober 2011 ihren Betrieb auf, zehn Tage vor deren Betriebsstart wird aber über den Flughafen Frankfurt durch eine unerwartete Anordnung des hessischen Verwaltungsgerichtshofs doch noch ein Nachflugverbot verhängt. Die Betreibergesellschaft Fraport und die deutsche Lufthansa als Hauptnutzer des Flughafens reagieren geschockt und befürchten einen erheblichen, wirtschaftlichen Schaden für den Standort Frankfurt, während bei den Anrainergemeinden sich zufriedene Gesichter zeigen. Das spätrichterliche Nachtflugverbot ging letzten Endes aus den Mediationsvereinbarungen hervor, die durch Eilanträge der Fluganwohner überraschend und schnell bewilligt wurden (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2015: 5f; hr-online.de 2011). Die Freude über den kurzzeitigen Sieg war aber nicht von langer Dauer, bereits wenige Wochen im Regelbetrieb der neuen Landebahn wird deutlich, dass im Gegenzug für das Nachtflugverbot die Lärmbelastung unter Tage deutlich erhöht wurde (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 2012).

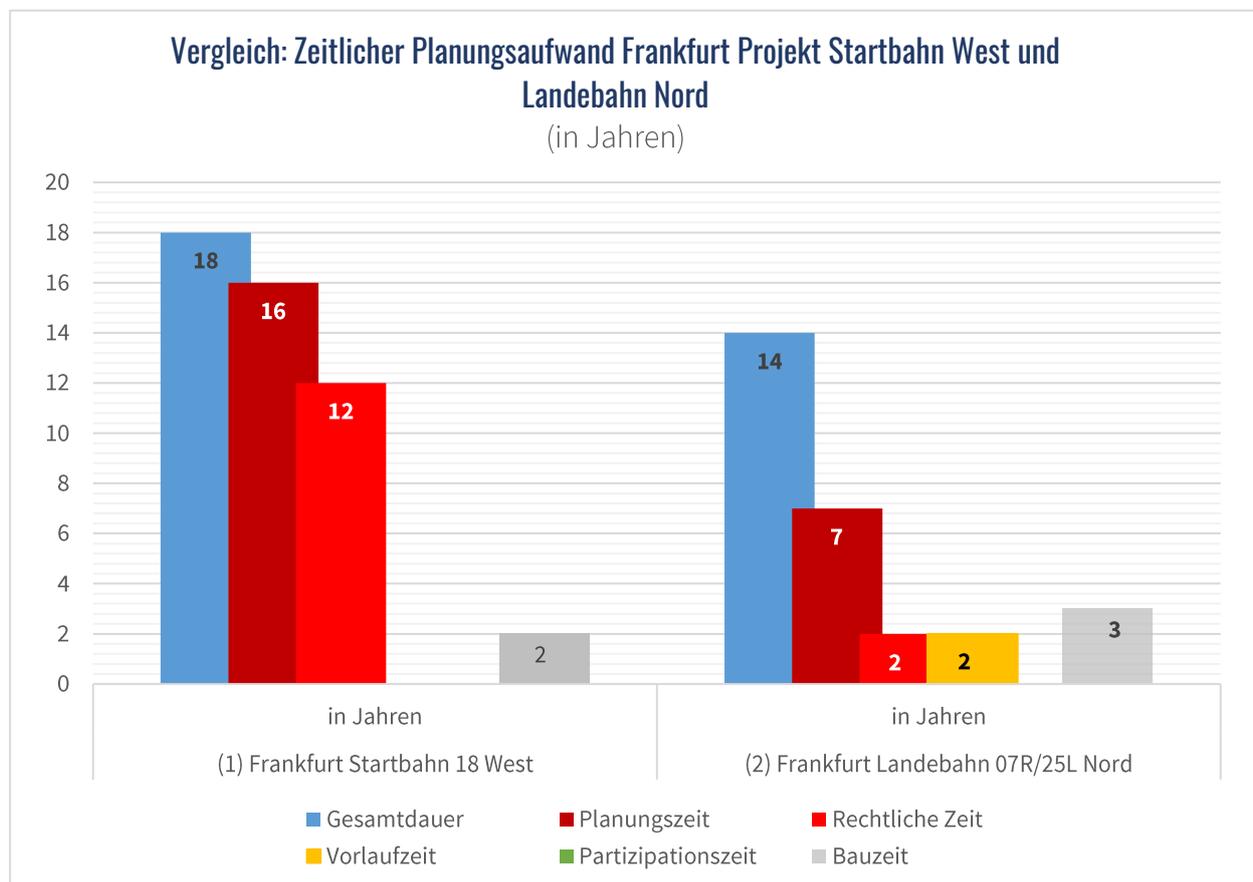
Die fehlende rechtliche Verbindlichkeit wird am Ende des Verfahrens als größtes Problem wahrgenommen, dass auch für die oben beschriebenen Unzulänglichkeiten zwischen den Projektträgern, Politik und Bürgern verantwortlich gewesen ist. So äußerte sich Hessens Verkehrsministerium (Staatssekretär Florian Rentsch) positiv über das vorab durchgeführte Mediationsverfahren, betont aber, dass aus den Ereignissen um die Landebahn Nord Konsequenzen gezogen werden müssen. Hierzu gehört vor allen Dingen, dass die „Entscheidungen innerhalb eines Mediationsverfahrens besser rechtlich im Planungsverfahren implementiert werden müssen“ (Fr-Online.de 2012). Die Erkenntnisse der fehlenden, rechtlichen Verankerung in Frankfurt wurden im Verfahren in Wien durch die Einführung einer zivilrechtlichen Bindung über einen Mediationsvertrag umgangen, um die Akzeptanz und das Vertrauen in das Vorhaben zu steigern (vgl. Prader 2016).

Abbildung 37



Die beiden Verfahren zeigen deutlich, wie unterschiedliche, partizipative Ansätze die Planungsverfahren beeinflussen können. Während das Verfahren ohne Bürgerbeteiligung 18 Jahre von der Idee bis zur Inbetriebnahme benötigte, konnte das Verfahren mit Bürgerbeteiligung um bereits 4 Jahre auf insgesamt 14 Jahre gedrückt werden. Dies ist besonders deswegen auch hervorzuheben, weil die eigentliche Planungszeit für das Verfahren um die Hälfte reduziert und gestrafft werden konnte und dennoch 3 Jahre Vorbereitungszeit für das Verfahren mit Mediation benötigt wurden. Hierdurch wird die Vermutung bestätigt, dass eine vorher wohlüberlegte Partizipation und die Implementierung partizipativer Elemente in den Planungsprozess erheblich zu einer schnelleren und besseren Abwicklung des Planungsverfahrens beitragen können. Eine gute Bürgerbeteiligung steht dabei im direkten Zusammenhang mit einer erfolgreicherer Durchführung der Planung. Dies bestätigt die These, die über das Mediationsverfahren in Wien und das Fehlen von partizipativen Elementen in München getroffen werden konnte, wo ein direkter Zusammenhang aus Bürgerbeteiligung und erfolgreicher Planung besteht.

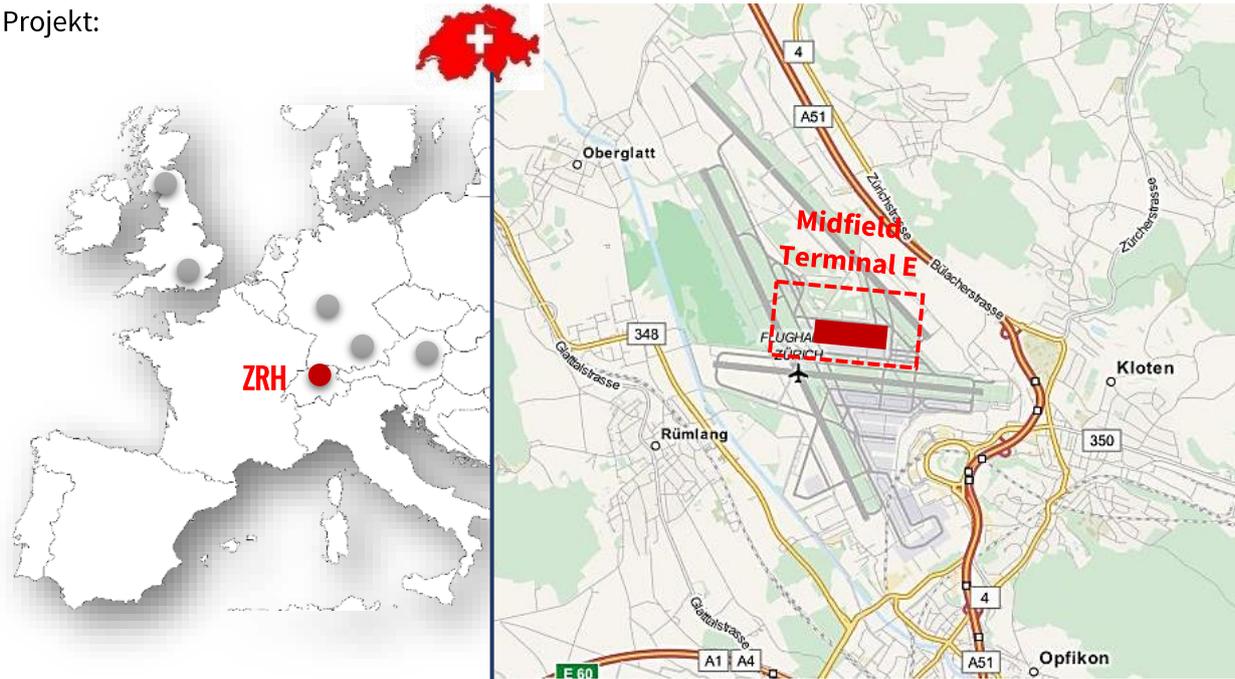
Abbildung 38:



Quelle: Eigene Bearbeitung

Flughafen Zürich-Kloten (ZRH/CH)

Projekt:



Quelle: Eigene Darstellung (Kartengrundlage: Open Street Map 2016)

5. Ausbautetappe – „Airport 2000“. Kein Startbahnausbau, aber Erweiterung und Neubau der Terminalkapazitäten, vorrangig durch ein sogenanntes Midfield-Terminal. Dauer: 1992 bis Sept. 2004.

Das Schweizer Ausbauprojekt fällt im Kontext von Start- und Landebahnplanungen aus der Reihe, insofern beim Projekt „Airport 2000“ kein Aus-, Um- oder Neubau von Start- und Landebahnen geplant wurde, sondern die Erweiterung um neue Betriebsflächen, Erneuerung von Betriebsanlagen und der Neubau des Midfield-Terminals E vorgesehen war. Größe, Planungsaufwand und Kosten von circa 2,4 Milliarden Euro sowie durch die neuen Kapazitäten induzierte steigende Lärmbelastung am Flughafen machen aber auch das Schweizer Projekt für einen Vergleich passend. Zudem muss festgehalten werden, dass sich der Rechtsrahmen für Infrastrukturprojekte in der Schweiz von Deutschland und Österreich in folgenden Punkten unterscheidet und für den Vergleich von Bedeutung sind (vgl. Bickenbach et al. 2005: 116-120):

- Die Entscheidungskompetenz (Planungskoordination und Genehmigungsinstanz) liegt beim Bund, nicht bei den Kantonen/Bundesländern
- Direktes Mitbestimmungsrecht an Infrastrukturprojekten für Bürger durch Referendum und Volksabstimmung

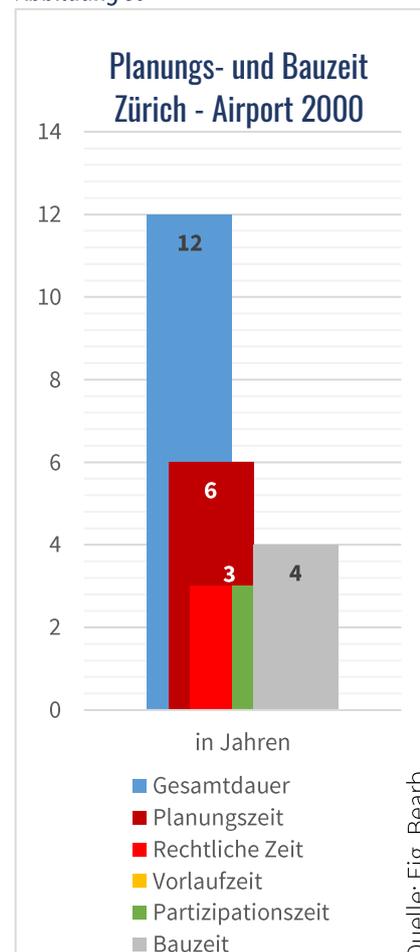
Durch das direkte Mitbestimmungsrecht können die Bürger unmittelbar über einen gesetzlich verankerten Rechtsrahmen auf das Planungsverfahren einwirken bzw. dieses verhindern. Der Ausbau in der Schweiz wird über sogenannte Sachpläne geregelt, aus denen eine Plangenehmigung und eine Betriebskonzession bzw. ein Betriebsreglement hervorgeht. Dieser Ablauf führte im Jahre 1992 zur Initiierung des Planungsverfahrens bezüglich des „Airport 2000“, als der Masterplan zur Entwicklung der Betriebsanlagen bis 2010 veröffentlicht wurde. Erwartungsgemäß ging etwa zeitgleich ein Aufschrei durch die Bevölkerung, der sich erwartungsgemäß gegen die befürchtete zunehmende Lärmbelastung durch den Flugverkehr richtete. Entsprechend der

Rechtsmöglichkeiten des Landes wurde zusehends eine „Initiative für die Begrenzung des Flugverkehrs und gegen Ausbauprojekte“ eingeleitet, die sich gegen die Ausbauprojekte des Flughafen ZRH richteten. Wider Erwarten ergab die anschließende Volksabstimmung am 26. September 1993 durch eine klare Mehrheit von 68% der Bürger (235.531 Stimmen „für den Ausbau“ zu 112'476 (32%) Stimmen „gegen den Ausbau“) eine Entscheidung für den Flughafenausbau, wodurch sich der Flughafenbetreiber in Zürich in seinem Vorhaben bekräftigt sah (vgl. Bickenbach et al. 2005: 126-128). Als Gründe für die „unerwartete“ Mehrheit für den Ausbau des Flughafens wird vorrangig angeführt, dass sich die Schweizer Bevölkerung der wirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens Zürich bewusst war und den Ausbau deshalb befürwortete (vgl. zrh-Spotter.ch o.J.).

Nach der „unerwarteten“ Begrüßung des Ausbauprojektes durch das Volk erfolgte im Januar 1994 mit einer Pressemitteilung, die eine Grobfassung des geplanten Ausbaus des Flughafens enthielt, der offizielle Startschuss für das Projekt. Nach einem erneuten Versuch der Bevölkerung, das Ausbauprojekt durch eine neue Volksinitiative zum Scheitern zu bringen, wurde das Vorhaben im Juni 1995 bewilligt. Die Volksinitiative „Nein zum Milliardenausbau“ schlug erneut deutlich fehl, als sich eine starke Zweidrittel-Mehrheit für die Finanzierung des Flughafens aussprach (68% „Nein“ bzw. 224.668 Stimmen – 31,1% „Ja“ bzw. 105.859 Stimmen), den die Flughafenausbaueegner über ein Finanzierungsveto erneut zu verhindern versuchten (vgl. zrh-spotter o.J.; Bickenbach et al. 2005: 126-128; Stadt Zürich Präsidialdepartement 2016). 1997 wurde eine Beschwerde gegen die Rahmenkonzession für die 5. Ausbaustufe beim Schweizer Bundesgericht durch die Anrainer eingereicht, die im Jahr 2000 allerdings vom Bundesgericht erneut abgelehnt wurde (vgl. Bickenbach 2005: 126). Anschließend erfolgte der Bau des Midfield-Terminals, welches im Jahre 2004 offiziell in Betrieb genommen werden konnte und somit das Ende des 5. Ausbaustadiums des Flughafens besiegelte. Für den Bau des Terminals wurden somit 4 Jahre in Anspruch genommen (vgl. zrh-Spotter o.J.).

Im Kontext der anderen Ausbauprojekte sticht das Ausbauprojekt des Züricher Flughafens durch die kürzeste Gesamtdauer des Verfahrens hervor. Seit der Einreichung der Planung im Jahr 1994 dauerte es zwar auch in Zürich 6 Jahre, bis der Plan in die Tat umgesetzt werden konnte. Der Vergleich zu anderen Projekten zeigt aber deutlich, dass dieser Zeitraum in Relation zu anderen Projekten auf Grund seiner Kürze positiv zu werten ist. Die Partizipationszeit für direkte Demokratieelemente entspricht auch der Zeit, in der auf einen Rechtseinspruch reagiert werden musste. Ein Grund für die relativ schnelle Durchführung kann durch das Vorhandensein von direkten Demokratieelementen der Partizipation abgeleitet werden, die auch für den Flughafen Zürich zutreffen. Die Schweiz ist im Sinne einer guten Planungskultur mit partizipativen Demokratieelementen geübt ist und es existieren adäquate Beteiligungsmethoden zur direkten Akzeptanzbestimmung existieren. Das Demokratieelement der

Abbildung 39

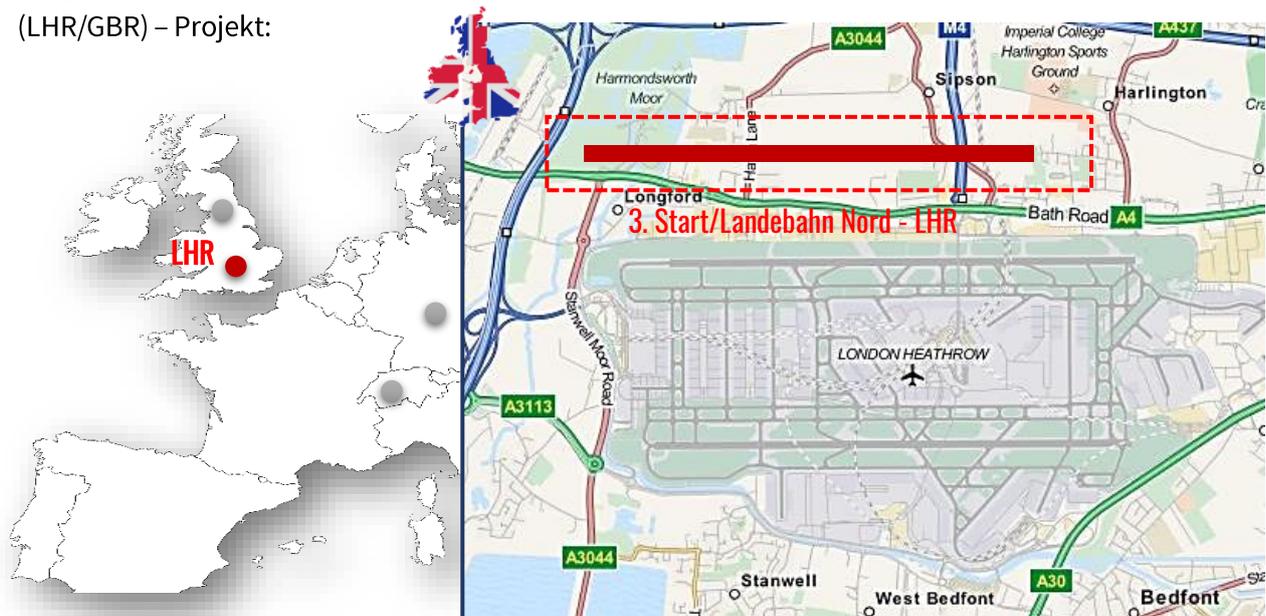


Volksinitiative besitzt zwar kein Mitentscheidungsrecht darüber, „wie“ das Vorhaben geplant wird, sondern lediglich darüber „ob“ geplant werden darf. Im Sinne der Partizipation ist dies allerdings ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung, um die Akzeptanz des Projektes aufzuzeigen und den Bürgern ein Gefühl der Mitentscheidung zu geben.

Für die letzten Zeitvergleichswerte werden auf zwei Projekte aus dem englischsprachigen Raum zurückgegriffen. Als erstes Projekt wurde das Ausbauprojekt um den Flughafen London Heathrow ausgewählt:

Flughafen London Heathrow

(LHR/GBR) – Projekt:



Quelle: Eigene Darstellung (Kartengrundlage: Open Street Map 2016)

Vorhaben - 3. Start- und Landebahn – Nord; Dauer: 2000 bis (noch offen)

Der Flughafen London Heathrow ist der drittgrößte Flughafen der Welt und liegt etwa 20km westlich der englischen Hauptstadt London. Das Drehkreuz London Heathrow ist einer von 5 Flughäfen in und um London, wobei dem Flughafen Heathrow mit Abstand die wichtigste Bedeutung als „Hub“ zukommt, er dient vor allem als Anfangs- oder Endpunkt für internationale Flüge über den Atlantik Richtung Nordamerika. Der Flughafen Heathrow ist mit seinem 2-Start- und Landebahnssystem dem Pisten- und Terminlayout des Münchner Flughafen ähnlich, wobei das Pistensystem in Heathrow aber bereits komplett ausgelastet ist. Eine Steigerung der Flugbewegung ist faktisch nicht mehr möglich, eine Steigerung der Passagierzahlen konnte in den letzten Jahren lediglich durch die Nutzung von größeren Flugzeugen bewerkstelligt werden (vgl. Bickenbach et al. 2005: 109f, Heathrow Airport Limited o.J.). Dementsprechend wurden über die letzten 15 Jahre immer wieder Stimmen laut, die einen Ausbau des Flughafens durch eine dritte Start- und Landebahn forderten, wobei die Platzierung der möglichen Piste im Norden des Flughafens favorisiert wird (vgl. Heathrow Airport Limited 2014: 24). Für die dritte Start- und Landebahn müsste der nördlich gelegene Ort „Harmondsworth“ verlegt und die angrenzenden Seen zugeschüttet werden. Der bei den unmittelbaren Anwohnern umstrittene Flughafen überzieht den gesamten Londoner Westen mit einem Lärmteppich. So verlaufen die Flugrouten der jeweiligen An- oder Abflugverfahren direkt über dicht bebautes Londoner Stadtgebiet.

Erstmalig öffentlich bekannt wurde das Ausbauprojekt, als sich im Jahre 2000 eine weitere Steigerung der Passagierzahlen am Flughafen Heathrow abzeichnete (vgl. Heathrow Airport Limited 2014: 22). Im Jahre 2001 wurde diese Prognose darin präzisiert, dass auf politischer Ebene unter Führung der britischen „Labour Party“ die Entscheidung für eine dritte Start- und Landebahn am Flughafen London Heathrow in Betracht gezogen wurde. Dieser Entscheidung wird als Start des Projekts gewertet. 2003 wurden diese Pläne zum Bau und Inbetriebnahme der dritten Startbahn bis zum Jahr 2015 als sogenanntes „white-paper⁸“ veröffentlicht. Das Informationsdokument enthält bereits Bedenken bezüglich der Umwelt- und Lärmbelastung (vgl. theguardian.com 2012), die durch den geplanten Ausbau sich steigern würden, worauf sofort öffentliche Kritik ausgelöst wurde (vgl. Bickenbach et al. 2005: 112). Nach der Veröffentlichung eines sogenannten „progress report⁹“ über den geplanten Ausbau am Flughafen im Jahr 2006 durch das britische „Department for Transport (DfT)“ kam es im Jahr 2007 nach bisher friedlichen Demonstrationen erstmalig zu gewaltsamen Ausschreitungen zwischen Polizei und Ausbaugegnern. Hervorgerufen durch die Proteste der Flughafengegner veröffentlichte die britische Regierung ein „public consultation document¹⁰“, das die Wogen zwischen den Protestierenden und der britischen Regierung glätten sollte. Das Dokument fiel jedoch sehr einseitig zu Gunsten des Ausbauprojekts aus und enthält keine partizipativen Elemente zur Einbindung der Bürger, sondern besitzt lediglich informierenden Charakter mit der Möglichkeit einer schriftlichen Meinungsrückführung (vgl. theguardian.com 2012). Im Zuge der Veröffentlichung gingen über 70.000 Stellungnahmen durch die Öffentlichkeit ein. (vgl. theguardian.com 2012; Department for Transport 2009: 7-9). Neben den Informationsbroschüren veranstaltete die DfT in einem Zeitraum von 4 Monaten bis Februar 2008 im nahen Umland des Flughafens insgesamt 11 Informationsveranstaltungen, bei denen sich Bürger an Plakaten über den Ausbau informieren können. Die Veranstaltungen werden jedoch überschattet von Demonstrationen und Protesten gegen das Ausbauprojekt (Griggs & Howarth 2012: 179-181).

Während die Demonstrationen an Intensität und Häufigkeit zunehmen, wächst nach über 8 Jahre langem Streit über das Flughafenausbauprojekt auch die Zwietracht in den politischen Reihen, die sich gegenseitig die Schuld für die Misere um den Flughafen zuschieben. 2008 werden so die ersten politischen Stimmen laut, die sich gegen das Ausbauprojekt stellen, darunter der britische Oppositionsführer David Cameron (vgl. theguardian.com 2012). Der spätere britische Premierminister David Cameron formuliert hierzu folgenden Aussage (nach BBC-News 2015a):

„[...] the third runway at Heathrow is not going ahead, no ifs, no buts.“

Auf dem konservativen Parteitag 2008 verpflichteten sich die Parteimitglieder, im Falle einer erfolgreichen Regierungswahl den Ausbau des Flughafens aus Gründen des Umweltschutzes nicht weiter verfolgen zu wollen. Die damalige Regierung hielt unterdessen unbeirrt an den Ausbauplanungen fest (vgl. BBC-News 2015a; theguardian.com 2012).

⁸ Englisch; Wörtliche Übersetzung: „Weiß-Papier“. Angelehnt an das politische „Weißbuch“. Dient der öffentlichen Ankündigung von Politikstrategien der Regierung.

⁹ Englisch; Übersetzung: Zwischenbericht

¹⁰ Englisch; Übersetzung: Anhörungsroundschreiben. (Anm. des Autors: Im Falle LHR - Informationsbroschüre mit Erläuterung des Ausbauprojekts und Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme.)

Die Pläne für den Ausbau wurden durch die britische Regierung 2009 zwar genehmigt, auf Grund der anstehenden Regierungswahl wird der Bau aber vom Wahlausgang abhängig gemacht, um festzustellen, welche Partei letzten Endes den Regierungsauftrag übernimmt. Die Start- und Landebahn durfte daher trotz Genehmigung durch die Regierung nicht gebaut werden. Betroffene Kommunen, Anwohnerinnen und Anwohner und Umweltverbände bereiteten unterdessen eine Klage gegen das Ausbauprojekt vor (vgl. theguardian.com 2009; theguardian.com 2012).

Bei der darauffolgenden Regierungswahl 2010 verlor die Labour Party anschließend ihren Regierungsauftrag an eine Koalition aus „Conservatives“ und „Liberal Democrats“, die noch im selben Jahr alle Ausbauplanungen am Flughafen auf Eis legte. Während der Stopp des Ausbauvorhabens bei den Demonstranten und Anrainern Jubelstürme hervorrief, äußerten sich die Betreibergesellschaft des Flughafens British Airports Authority (BAA) und die operierenden Fluggesellschaften wie British Airways bestürzt über die Entscheidung gegen den Wirtschaftsfaktor Flughafen London Heathrow (vgl. theguardian.com 2012). 2010 wurde zudem der „Public Consultation“-Prozess durch einen zweijährigen Gerichtsprozess unter Führung von Anwohnern, Bürgerinitiativen und Umweltverbänden beendet und als fehlgeschlagen gewertet (vgl. BBC-News 2015c).

Abbildung 40: Visualisierung der dritten Startbahn in London



(Quelle: aero.de 2015)

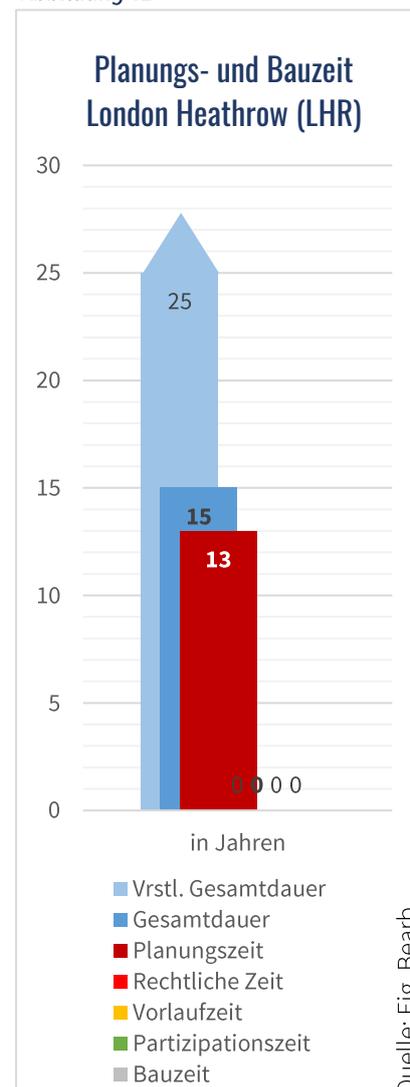
Nach erfolgreicher Lobbyarbeit im Jahre 2012 durch einflussreiche Wirtschaftsvertreter und die anhaltende Rezession in England zeigte sich die neue Regierung wieder aufgeschlossener für einen möglichen Bau der dritten Start- und Landebahn. Für eine potentielle Wiederaufnahme des Ausbauvorhabens des Flughafens wurde daher die sogenannte „Davis Commission“ ins Leben gerufen, die mögliche Strategien zu einer Fortführung des Verfahrens prüfen soll, um den wirtschaftlichen Belangen des Standortes London Rechnung zu tragen (vgl. theguardian.com 2012).

2015 veröffentlichte diese Kommission ihr Empfehlungspapier, aus dem hervorgeht, dass die dritte Start- und Landebahn im Norden der bestehenden Anlage für den Flughafen London Heathrow die beste Option darstelle. Eine Konzentration bzw. Ausweichen auf andere Londoner Flughäfen und deren Ausbau wären zwar ebenfalls vertretbar, eine dritte Piste am Flughafen London Heathrow wäre aber die wirtschaftlich beste Lösung laut Kommission. Die Kosten des Projektes belaufen sich nach Schätzungen auf 17,6 Milliarden Pfund (22,3 Mrd. Euro) (vgl. aero.de 2015).

Die Veröffentlichung wurde durch die Regierung unter David Cameron zur Kenntnis genommen, dem nun die Entscheidung über das weitere Vorgehen beziehungsweise über die Genehmigung obliegt. Eine Entscheidung in diesem Dilemma zwischen Allgemeinwohl und Einzelinteressen ist wie in München zum Abgabezeitpunkt der Diplomarbeit noch offenstehend. Politik, Gemeinden, Bürger und Umweltverbände drohen aber bereits, gegen eine potentielle Bewilligung mit allen Mitteln vorzugehen (vgl. Frankfurter Allgemeine 2015). Um die Akzeptanz bei den Anwohnerinnen und Anwohnern für das Ausbauprojekt zu steigern, zeigt man sich mittlerweile am Flughafen sogar bereit, den Flughafenausbauegegnern durch ein freiwilliges Nachtflugverbot von 23.00 bis 05.30 im Falle eines Baus der dritten Piste entgegen zu kommen (vgl. The Wall Street Journal 2016). Nach über 16-jähriger Planungszeit wurde damit durch die Flughafenbetreiberfirma BAA erstmalig ein Schritt in die Richtung eines Kompromisses für die Anwohnerinnen und Anrainer des Flughafens unternommen. 2015 kündigt die „Airport Commission“ zudem eine neue „public consultation“ an, um mit den Bürgern gemeinsam über den Ausbau diskutieren zu wollen (The Telegraph 2015). Experten gehen davon aus, dass mit einer dritten Start- und Landebahn am Flughafen nicht vor 2025 zu rechnen ist (BBC-News 2015b), zumal die Ereignisse um den sogenannten britischen „Brexit“ die Zukunft des Flughafens schwer vorhersehbar machen.

Für die Gesamtdauer von Ankündigung bis zur Inbetriebnahme der Piste würden damit sehr wahrscheinlich mehr als 25 Jahre vergehen. Im Kontext von Flughafenausbauprojekten wäre dies somit eines der am längsten dauernden Ausbauprojekte, das selbst den Bau der Startbahn West in Frankfurt (DE – Projekt 1) um sieben Jahre überholen würde. Wie zu bemerken ist, glänzt auch das Verfahren um die dritte Startbahn in Heathrow durch das Fehlen von jeglicher Art an partizipativen Beteiligungselementen und ist von politischen und administrativen Top-Down-Entscheidungen geprägt. Dies ist am ehesten mit dem Bau der Frankfurter Startbahn West und dem Vorhaben am Münchner Flughafen zu vergleichen. Alle drei Projekte zeichnen sich dabei durch ein langes Planungsverfahren (bzw. ein Scheitern der Planung) aus, sind von erheblichem öffentlichen Protest begleitet und weisen erhebliche Mängel in der Planungskultur sowie den politischen Entscheidungsvorgängen auf.

Abbildung 41



Warum die Entscheidung ausgerechnet auf solch einen Handlungs- und Planungsansatz fiel, erscheint erst recht unverständlich, wenn berücksichtigt wird, dass in Großbritannien ein anderes Pistenausbauprojekt zuvor erfolgreich durchgeführt wurde, aber einen partizipativen Ansatz verwendet hat. Das Ausbauprojekt, verwirklicht am Flughafen Manchester (MAN), wird ebenfalls in die Analyse einbezogen.

Flughafen Manchester (MAN/GBR)



Quelle: Eigene Darstellung (Kartengrundlage: Open Street Map 2016)

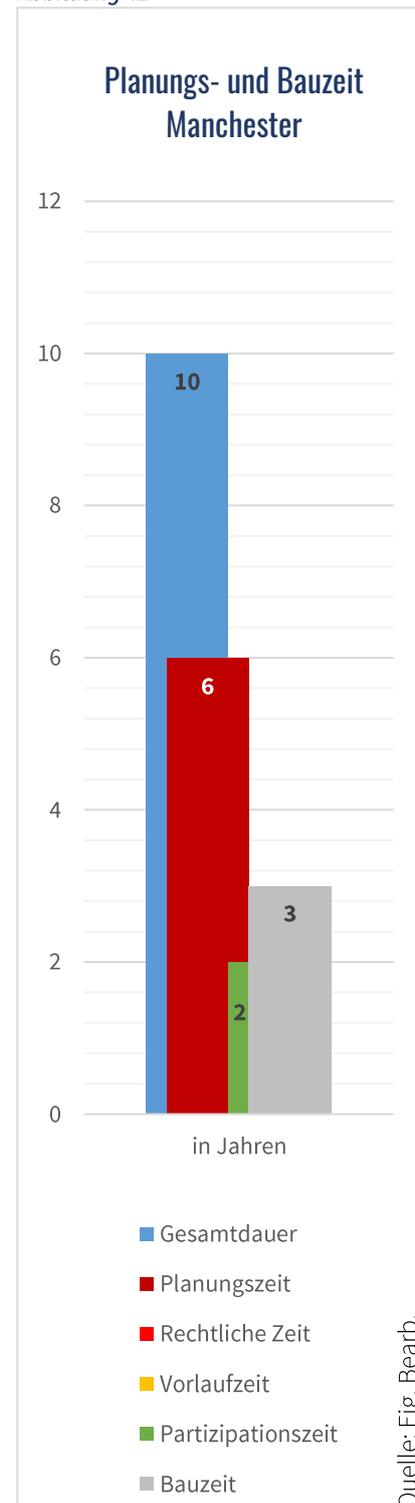
2. Startbahn – Dauer: Sommer 1991 bis Februar 2001

Wie bei allen anderen Projekten ging auch dem Flughafen Manchester eine Verkehrsprognose voraus, die dem Flughafen bis ins Jahr 2010 ein Wachstum bescheinigte, das mit dem bis dato bestehenden 1-Pisten-System nicht bewältigt werden könnte. Dies nahm die Betreibergesellschaft Manchester Airport Plc. (kurz: MAP) zum Anlass, die Planung für eine 2. Start- und Landebahn in Angriff zu nehmen. In Großbritannien stellte dies den ersten großen Flächenausbau einer Flughafeninfrastruktur seit über 20 Jahren dar. Die Pläne hierfür wurden offiziell im Sommer 1991 angekündigt und sahen eine neue Start- und Landebahn im Süden zur bestehenden Piste mit einem Versatz von knapp 400 Meter vor. Besondere Brisanz erhielt der Bau der Start- und Landebahn dadurch, dass sich der Flughafen 18 Kilometer südlich von Manchester in einem eigentlich

schützenswerten Forst befindet. Zudem ist das eigentlich landwirtschaftlich geprägte Gebiet als landschaftlich und ökologisch wertvoll eingestuft. Aus diesen Gründen heraus wurde im Zuge der Diskussion weniger der zunehmende Lärm für die Bürger als Protestgrund angeführt, sondern vielmehr die extremen Umweltbelastungen für das schützenswerte Umland (vgl. Bickenbach et al. 2005: 104).

Am drittgrößten Flughafen in Großbritannien folgten nach der Ankündigung der Ausbaupläne zügig die ersten Proteste und Demonstrationen noch vor Einreichung des Bauantrages. Statt auf Konfrontationskurs zu gehen und unbeirrt an den Plänen des Vorhabens festzuhalten, entschied man sich, die Öffentlichkeit in das Verfahren zu integrieren. Es wurden Informationsveranstaltungen und gemeinsame Diskussionsrunden zwischen Bürgern und der Betreibergesellschaft MAP in den betroffenen Gemeinden und am Flughafen durchgeführt, wodurch die Bürger am weiteren Verfahren beteiligt wurden. Zudem wurden die Planungen öffentlich ausgelegt und eine Informationsstelle für Betroffene eingerichtet. Um das Vertrauen in das Vorhaben zu steigern, wurden die Planungen durch unabhängige und gemeinnützige Einrichtungen durchgeführt (z.B. UVP 1992-1993). Aus diesem Vorgang ging letztlich Standortentscheidung für die Piste hervor. Anschließend erfolgte im Jahr 1993 die Einreichung des Genehmigungsantrags. 1994 wurde die öffentliche Untersuchung („Public Inquiry“) eingeleitet, die neun Monate später mit 14.000 Einwendungen durch die Öffentlichkeit endete. 2 Jahre später im Jahre 1997 genehmigte der zuständige Umweltminister die Planungen, allerdings unter der Berücksichtigung von Planungs- und Betriebsauflagen. Aus diesen Auflagen heraus entschied sich der Flughafenbetreiber zu freiwilligen Garantien und rechtlich bindenden Umweltauflagen (z.B. Landschaftserhaltungsmaßnahmen, Lärmschutzmaßnahmen, etc.). Nach 3 Jahren Bauzeit ging die Piste im Jahre 2001 in Betrieb (vgl. Bickenbach et al. 2005: 104-108).

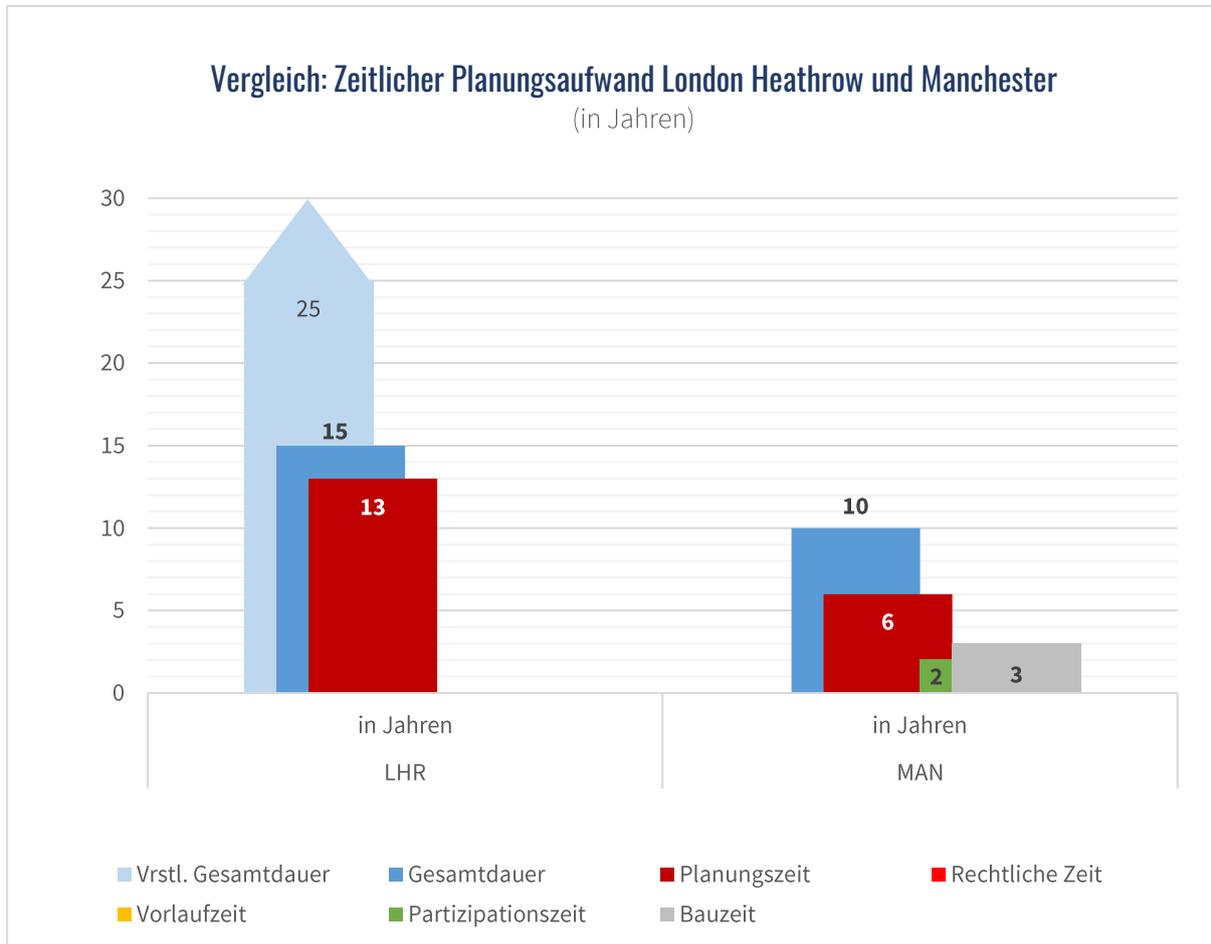
Abbildung 42



Damit ging nach 10 Jahren Dauer von der Ankündigung bis zur Inbetriebnahme das Verfahren zum Flughafenausbau zu Ende. In Vergleich zu den anderen Projekten stellt dies damit das insgesamt kürzeste Verfahren dar, wobei lediglich 6 Jahre für die Planungszeit aufgewendet wurden. Im Vergleich zum Verfahren um das Vorhaben in London Heathrow ist es damit erheblich schneller und effizienter durchgeführt worden. Fairerweise muss natürlich erwähnt werden, dass um den Flughafen London Heathrow durch den Ausbau wesentlich mehr Menschen betroffen wären, als dies beim Flughafen Manchester der Fall war. Trotzdem kann durch die Analogie zu anderen Projekten die These bestätigt werden, dass durch partizipative Maßnahmen das Gesamtverfahren erheblich

beschleunigt werden kann und die eigentliche Planungszeit deutlich reduziert wird, während Verfahren ohne Einbindung der Öffentlichkeit durch wesentlich längere Dauer geprägt sind und durch zahlreiche Proteste und Demonstrationen begleitet werden.

Abbildung 43:

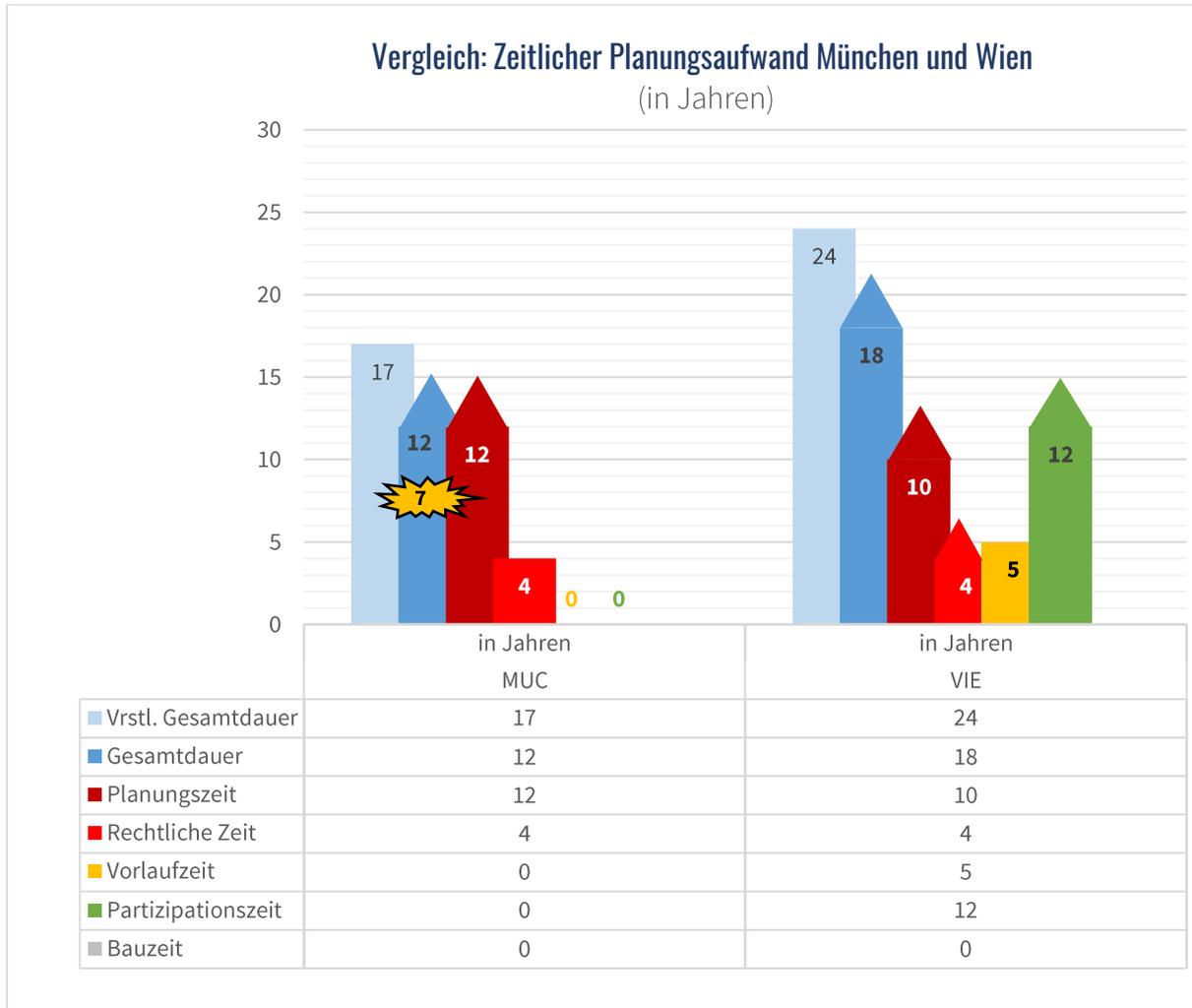


Quelle: Eigene Bearbeitung

Vergleich zu den Referenzprojekten:

Nachdem nun ausreichende Vergleichsprojekte sowohl inhaltlich als auch anhand des zeitlichen Aspekts aufbereitet worden sind, können die vorgestellten Verfahren nun in den Kontext der Referenzprojekte gesetzt werden. Die Zahlenwerte beruhen auf dem der Verfahrensaufbereitung aus Kapitel 4. Als problematisch muss festgehalten werden, dass beide Projekte im Bearbeitungszeitraum der Diplomarbeit nicht wie angekündigt beendet wurden. Der Planungszeitraum für das Projekt München wird wie folgt berechnet:

Abbildung 44:



Quelle: Eigene Bearbeitung

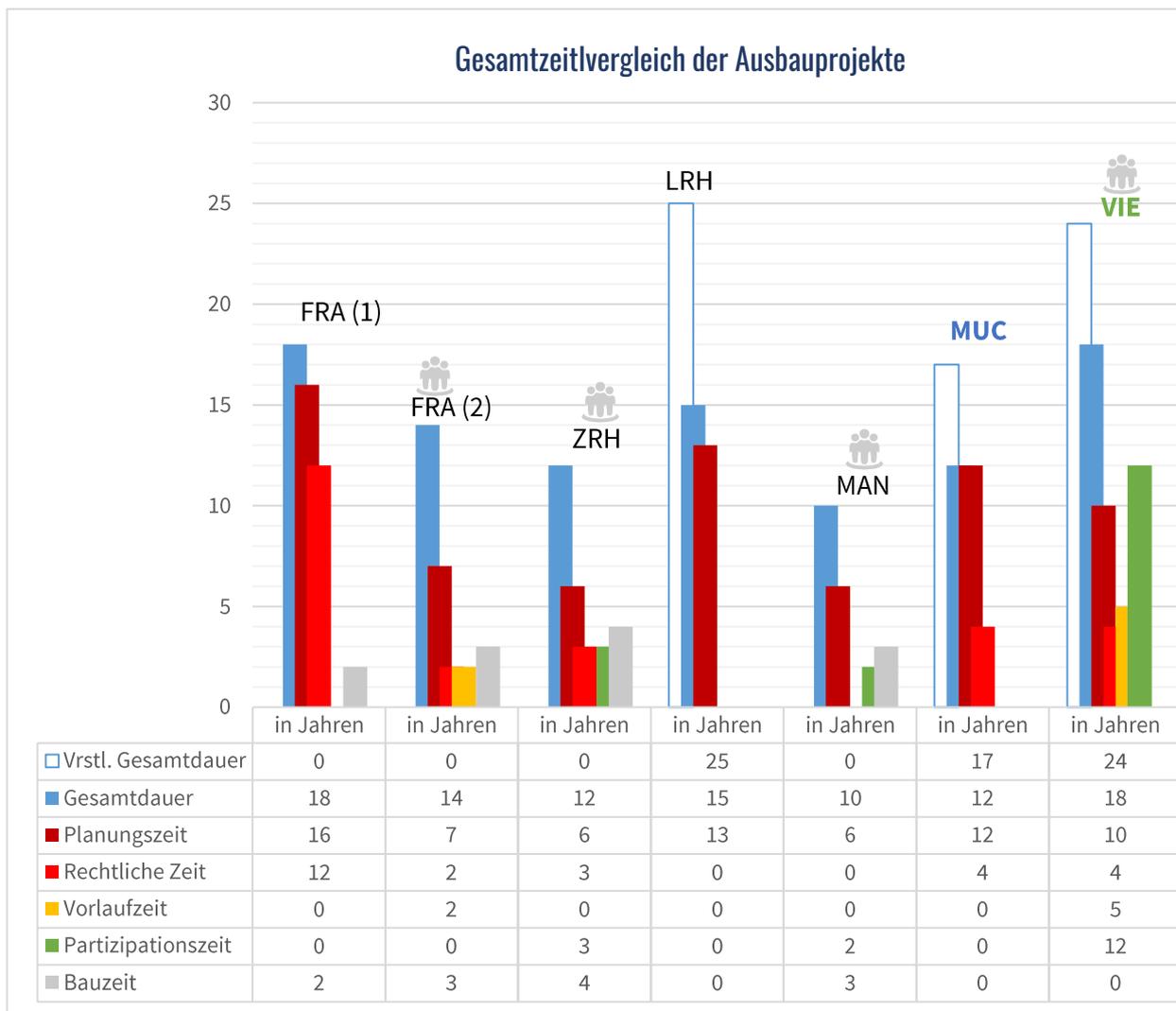
Die zeitliche Aufbereitung der Verfahren zeigt, dass die Gesamtdauer des Projektes in Wien bereits erheblich länger andauert, als in München. Dies ist zurückzuführen auf die frühe Ankündigung der dritten Piste in Form des Masterplans im Jahre 1998, während das Münchner Ausbauprojekt erst im Jahre 2005 beginnt. Im Gegenzug startet das Verfahren in München direkt mit der Einreichung der Planungsunterlagen zum ROV bei den zuständigen Behörden, während die UVE in Wien erst 2007 eingereicht wird. Auch geht dem Verfahren ein umfangreicher Bürgerbeteiligungsprozess in Form des Mediationsverfahrens voraus, das alleine bereits 5 Jahre benötigt und von 2000 bis 2005 andauert. Die Vor- und Nachbereitungszeit des Mediationsverfahrens sowie die vorausgegangene, gescheiterte Präsentation des Vorhabens in den Umlandgemeinden in der Vorlaufzeit werden nicht mitberechnet. Die Antragseinreichung beim Landesministerium erfolgt 2007, die erstinstanzliche Bewilligung im Jahr 2012. Durch anschließende Klagen, die derzeit noch vom Verwaltungsgerichtshof aufbereitet werden (Stand 05/2016), ergeben sich bis 2016 noch mindestens zusätzliche 5 Jahre Durchsetzungszeit vor Gericht. Die eigentliche Planungszeit ist somit in Wien um 2 Jahre kürzer als in München. Einen erheblichen Zeitvorteil innerhalb der gerichtlichen Durchsetzungsphase kann das Verfahren allerdings in Wien durch die Bürgerbeteiligung nicht erlangen. Beide Verfahren müssen sich in einem bisher vierjährigen Zeitraum mit Gerichtsverhandlungen auseinandersetzen.

Der theoretisch nächstmögliche Zeitpunkt zur Wiederaufnahme des Münchner Verfahrens wäre zum derzeitigen Stand im Jahr 2020 möglich, wenn die aktuelle Legislaturperiode der Münchner Stadtregierung endet und ein neuerliches Veto durch eine andere politische Partei ausbleiben würde, welche sich nicht moralisch an den Bürgerentscheid von 2012 gebunden sieht. Der mögliche zweite Bürgerentscheid, mit dem die Verfahrensaufbereitung als weiterer Verfahrensschritt zu schließen wäre, wird auf Grund des nicht vorhersehbaren Ausgangs in der voraussichtlichen Gesamtdauer nicht berücksichtigt. Für München würde sich somit im Falle eines doch noch möglichen Zustandekommens einer gültigen Baugenehmigung eine Gesamtplanungszeit von mindestens 17 Jahren ergeben, wobei auch hier eine Bauzeit von 2 Jahren für die Startbahn angesetzt wird. Der Abschlusszeitpunkt des Wiener Verfahrens ist ebenso noch unklar, allerdings geht man für den Flughafen Wien-Schwechat davon aus, dass ein Bau der dritten Piste ebenfalls im Jahre 2020 möglich wäre, was bei einer Bauzeit von voraussichtlich 2 Jahren eine Inbetriebnahme im Jahr 2022 bedeuten würde. Insgesamt wäre für das Gesamtvorhaben eine Zeitspanne von etwa 24 Jahren verstrichen.

Die Gesamtdauer des Ausbaivorhabens in Wien ist als verhältnismäßig zeitintensiv und damit als kritisch zu werten. Ohne die lange Vorbereitungsphase bis zur UVP-Planeinreichung im Jahre 2007, die fast 10 Jahre zur Bearbeitung verschlang, würde das Verfahren auf eine Gesamtdauer von nur etwa 15 Jahre zusammenschrumpfen. Damit sind allerdings ausreichend Vergleichswerte geschaffen worden, die sich nun in Relation zu den anderen Projekten setzen lassen.

Die Jahreszahlenwerte der Projekte FRA (1), FRA (2), ZRH, LHR, MAN, MUC und VIE wurden in ein gemeinsames Diagramm übertragen und sind in Abbildung 45 visualisiert, wobei aus den Diagrammwerten folgende Erkenntnisse abgeleitet werden. Die ausgewählten Flughafenausbauprojekte dauern in der Regel, wie Bickenbach et al. bereits anführte, von der Ankündigung bis zur Inbetriebnahme des Vorhabens generell sehr lange. Zehn Jahre oder mehr sind für diese Projektart keine Seltenheit, wobei sich die durchschnittliche Gesamtdauer aus den ausgewählten Vergleichsprojekten bei 17 Jahren einpendelt. Die lange Projektdauer trifft auch auf die Referenzprojekte von München und Wien zu. Als wichtigste Erkenntnis muss hierzu festgehalten werden, dass es im Wiener Projekt trotz umfangreicher Öffentlichkeitsarbeit nicht geschafft wurde, die Zeit des rechtlichen Einspruchs zu reduzieren. Im Vergleich zu München konnte in Wien eine kürzere, reine „Planungszeit“ um 2 Jahre erreicht werden, auch wenn das Gesamtprojekt deutlich länger dauert.

Abbildung 45:



Quelle: Eigene Bearbeitung

Generell wird festgehalten, dass eine informelle Einbindung der Öffentlichkeit ins Verfahren die Planungszeit im Vergleich zu Projekten ohne zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligung reduziert. In den Projekten FRA (2), ZRH, MAN fällt diese Reduktion der Zeitspanne deutlich auf, wobei in diesen Fällen die Planungszeit um bis zu 60 Prozent reduziert werden konnte. Projekte ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (FRA (1), LHR, MUC) weisen hingegen eine längere Planungs- und Gesamtdauer auf. Der Fall VIE zeigt in der Untersuchung ein undifferenziertes Bild. Zum einen konnte eine etwas kürzere Planungszeit im Vergleich zu den anderen beteiligungslosen Projekten erzielt werden, trotzdem muss man sich in Wien mit einem vergleichsweise hohen Maß an rechtlichen Auseinandersetzungen beschäftigen. Die Zeit für rechtliche Aufwendungen entspricht damit der Zeitdauer in München, wo Beteiligungselemente gänzlich fehlten. Angesichts des eigentlich enormen Aufwands, der in Wien betrieben wurde, um diese Zeit für

Tabelle: Durchschnittliche Dauer der Ausbauverfahren

Zeitspanne	Mit VIE und MUC	Ohne VIE und MUC
Gesamtdauer	Ø17	Ø16
Planungszeit	Ø10	Ø10
Rechtliche Zeit	Ø5	Ø4
Bauzeit	Ø3	Ø3

Angabe in Jahren [a]

Quelle: Eig. Bearb.

rechtliche Einwände zu reduzieren, kann das Mediationsverfahren im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung nur als Zielverfehlung bzw. als fehlgeschlagen bewertet werden. Auch muss die lange Gesamtdauer des Verfahrens in Wien kritisiert werden, die bis zum Projektende über ein viertel Jahrhundert in Anspruch genommen hat. Andere Projekte, wie FRA (2) und ZRH, können hier bessere Erfolge durch einen partizipativen Planungsansatz vorzeigen. In Relation zum Münchner Referenzprojekt muss allerdings nach wie vor betont werden, dass das Projekt vorläufig nicht gescheitert ist. Des Weiteren werden folgende Eigenheiten von Ausbauprojekten an Flughäfen festgehalten:

- Eine Öffentlichkeitsbeteiligung kann rechtliche Einwände nicht gänzlich verhindern (FRA (2), ZRH, VIE).
- Trotz Öffentlichkeitsbeteiligung können immer noch Demonstrationen und Proteste möglich sein.
- Die beschriebene Intensität dieser Demonstrationen und Proteste ist bei Projekten ohne Öffentlichkeitsbeteiligung aber deutlich stärker (FRA (1), LRH, MUC).
- Dieser Restwiderstand trotz Öffentlichkeitsbeteiligung lässt zudem auf eine hohe Emotionalität bei den Projektgegnern schließen, die Ausbauprojekte um jeden Preis verhindern möchten.

Angemerkt werden muss, dass dieser Vergleich auf Grund von nur 5 bzw. 7 vergleichbaren Ausbauprojekten in jüngerer Vergangenheit nur begrenzte Repräsentativität aufweist, da die Gesamtmenge an verfügbaren Vergleichsprojekten gering ist. Der Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. der Akzeptanz oder Widerstand für ein Vorhaben und seiner Projektdauer wird trotzdem als plausibel gewertet. Auch wird deutlich, dass die Projekte ohne Öffentlichkeitsbeteiligung generell länger und in der Durchsetzung schwieriger sind, da der Grad des Protestes in diesen Projekten durchgehend höher ist. Dies bestärkt die Annahme, dass die fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung auch für die fehlende Akzeptanz und damit auch für das Scheitern des Referenzprojektes in München verantwortlich ist. Gleichzeitig zeigt dies aber auch, dass Projekte mit Planungsansätzen im klassischen (oder veralteten) Top-Down-Verfahren generell mit mehr Widerstand verbunden sind und das Verfahren nur erschweren, während partizipative Ansätze einen besseren Projektablauf versprechen.

5.4.3 Zielerreichung - Kostenrechnung

Nachdem geklärt wurde, wie partizipative Ansätze das Verfahren verändern können, muss die Beteiligung noch in den Kontext des finanziellen Aufwands gesetzt werden. So muss der partizipative Ansatz in ein Kosten-Nutzen Verhältnis gesetzt werden, um zu prüfen, ob der (finanzielle) Aufwand angesichts des Ergebnisses auch wirtschaftlich rentabel ist. Denn Beteiligungsprozesse, speziell wie sie in Wien umgesetzt wurden, sind nicht nur zeit-, sondern auch kostenintensiv.

Die Kosten für das Mediationsverfahren und das Dialogforum trägt die Flughafen Wien AG sowie die Länder Wien und Niederösterreich (vgl. Brachinger 2012: 34). Insgesamt werden die Gesamtkosten der Mediation auf 8 Millionen Euro geschätzt (vgl. Rippitsch 2015: 191). Die Bestimmung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses wurde bereits durch Rippitsch untersucht, der eine Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) für das Mediationsverfahren in Wien durchführte.

Die KNA stellt die absehbaren Nutzen eines Vorhabens den finanziellen Aufwendungen über quantifizierbare Variablen gegenüber. Ergebnis dieses Verfahrens ist der sogenannte Nutzen-Kosten-Quotient (NKQ). Projekte mit einem NKQ-Wert größer 1 besitzen nach dieser Annahme ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis (ebd.: 200). Rippitsch klassifiziert als Nutzwerte des Mediationsverfahrens zum Beispiel das Lärmschutzprogramm, eingesparte Gerichtskosten sowie das Lärmpräferenzmodell (ebd.: 212). Das Gesamtergebnis für die Kosten-Nutzen-Analyse ergab dabei folgende Werte:

Tabelle 20: Kosten-Nutzen-Rechnung MV

Gesamtergebnis „KNA-Mediationsverfahren“	
Position	Wert
Summe der diskontierten Nutzen	4.057.564.026,20€
Summe der diskontierten Kosten	2.641.046.770,26€
Ergebnis (Nutzen-Kosten)	1.416.517.255,94€
NKQ	1,54

Quelle: Eigene Darstellung (nach Rippitsch 2015: 200)

Damit ergibt sich für das Mediationsverfahren auch ein positiver, finanzieller Anreiz. Bei Summen für die Referenzprojekte von 1,6 Milliarden Euro in München (Süddeutsche Zeitung 2015a) und 1,8 Milliarden Euro in Wien (kurier.at 2014) sind diese Investitionssummen für Beteiligungsverfahren verhältnismäßig gering. Trotzdem könnte der finanzielle Aufwand bei informellen Beteiligungselementen den Projektträger vor einer Implementierung in Projektvorhaben abschrecken.

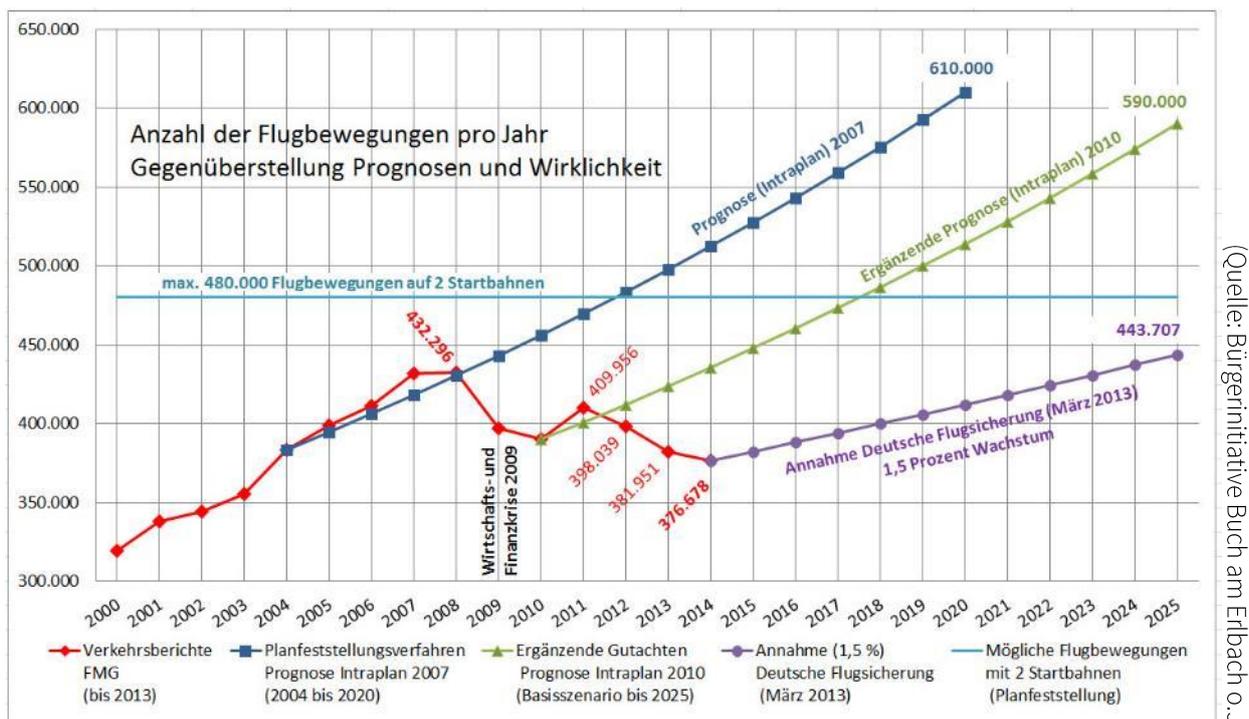
Durch die KNA von Rippitsch können diese Bedenken allerdings entkräftet werden. Somit kann die KNA den positiven Nutzen von informellen Beteiligungselementen demonstrieren, auch wenn dafür teils hohe Summen investiert werden müssen.

5.5 Erwähnenswerte Besonderheiten der Vorhaben

Bevor es zur Auswertung der vorangegangenen Analyseelemente kommt, werden in diesem Abschnitt noch die bisher unerwähnten Besonderheiten des Verfahrens erwähnt. Die Aufschlüsselung der Verfahren in Kap. 4.3 zeigt Einflüsselemente auf das geplante Vorhaben, die zu einer Veränderung der Verfahrensumstände führten und nicht vorhersehbar waren.

Während des Planungszeitraumes fanden zahlreiche globalpolitische Ereignisse statt, zu denen die Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York, die Weltwirtschaftskrise 2008 und der Vulkanausbruch in Island im Jahre 2011 zählten. Beide Vorhaben beruhen in ihrer proklamierten Notwendigkeit auf einer abzusehenden Steigerung des Verkehrsaufkommens an den Flughäfen, die durch „unabhängige“ Experten prognostiziert wurden. Diese Prognosen sind der Ausbaugrund für die Vorhaben, um für die zu erwartenden, zusätzlichen Passagiere und Flugzeuge neue Kapazitäten bereit zu stellen. Diese globalen Vorfälle zogen aber einen direkten Einbruch der Luftfahrtbranche mit sich, deren Wirtschaftszweig bis dato stark florierende und sich weltweit über immer neue Rekorde erfreute. Speziell die Weltwirtschaftskrise fügte dem Wachstum der Luftfahrtbranche allerdings einen erheblichen Wachstumsdämpfer zu. Die verringerte Kaufkraft führte weltweit zu einem deutlich erkennbaren Rückgang der Fluggastzahlen und folglich auch zu einer direkten Stagnation der Flugbewegungen, da weniger Flugzeuge eingesetzt werden mussten. Über den gesamten Planungsprozess hinweg veränderte sich demnach die Nachfrage nach dem Flugangebot. Dies hatte für die Flughafenbetreiber FMG und FWAG unweigerlich zur Folge, dass sich die eingereichten Prognosen der Intraplan bzw. BAA als falsch herausstellten und damit der Hauptargumentationsgrund für den Flughafenausbau sich als nicht mehr zwingend notwendig darstellte. Für die Ausbauegegner der Flughäfen stellte dies selbstverständlich eine vorzügliche Argumentationsgrundlage dar. Kritisiert wird zudem, dass die extern angefertigten Prognosen schon vor den Umweltereignissen zu hoch angesetzt waren, um den Ausbau zu rechtfertigen.

Abbildung 46: Prognosen-Vergleich MUC



(Quelle: Bürgerinitiative Buch am Erbach o.J.)

Besonders deutlich wird diese Fehlprognose beim Flughafen München (vgl. Bürgerinitiative Buch am Erlbach o.J.). In zunehmender Kritik steht das mit der Verkehrsprognose beauftragte Unternehmen *Intraplan Consult GmbH*, das mit ihren (Fehl-)Prognosen bereits mehrfach aufgefallen ist. Dabei muss sich die Firma Intraplan auch Vorwürfe der „Klientelplanung“ gefallen lassen (Süddeutsche Zeitung 2015b). Auch in Wien fand diese Überschätzung der Prognose durch die BAA statt. Nachweislich muss jedoch festgehalten werden, dass der Flughafen München in seinen Spitzenstunden vormittags und nachmittags tatsächlich bereits am Maximum operiert und hier voll ausgelastet ist (vgl. FMG 2010: 5).

Auch zeigten sich im Verfahren um München deutlich die emotionalen Spannungen zwischen den Gegnern des Ausbauvorhabens und den politischen Parteien, die von verbalen Entgleisungen auf öffentlicher Ebene bis hin zum „Tomaten- und Eierwurf“ auf Politiker reichten. Für das Gesprächsklima waren diese unüberlegten Handlungen wenig förderlich, zeigen aber auch gleichzeitig, wie angespannt und konfliktreich die Situation um das Verfahren in München letzten Endes wirklich war (vgl. Abendzeitung München 2011).

Zur Entspannung der Situation versucht der Flughafen München daher seit vier bis fünf Jahren durch mediale PR-Maßnahmen, die Öffentlichkeit für das Projekt zu begeistern. Die Marketingkampagnen umfassen dabei diverse Werbeanzeigen, welche die wirtschaftlichen Aspekte für das Umland durch die dritte Startbahn betonen bis hin zu Imagekampagnen mit prominenten Ausbaubefürwortern. Es wird eine umfassende Bandbreite an Maßnahmen vorgenommen, um Verständnis für das Projekt zu generieren (exemplarisch: doppelseitige Beilage – „Airport-News: Von Megacities und Megahubs“, Bild Zeitung München – Springer Verlag vom 24. Dezember 2015).

Die Rolle der Medien in beiden Verfahren kann entsprechend der Akteursanalyse bewertet werden, die nach den subjektiven Eindrücken aus der Bearbeitung dieser Arbeit heraus in Wien deutlich neutralere Züge für das Verfahren zeichnen als in München. Wie die Akteursanalyse zeigt, ist das Medienverhältnis bezüglich der dritten Start- und Landebahn in München angespannt, da die Medien zu einer massenmedialen Berichterstattung der regionalen Zeitungen „Pro“-Umwelt neigen und damit eher im Sinne der Bürgerinitiativen argumentieren und berichten. Auch zahlreiche Internetplattformen und Foren der Ausbaugesegner und -befürworter lassen sich im Netz finden. Die mediale Berichterstattung über die dritte Startbahn in München reicht dabei von sachlich und nüchtern bis hin zu den üblichen, reißerischen Boulevardschlagzeilen.

Die umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit, die mit dem Mediationsverfahren in Wien durch einen eigenen Arbeitskreis betrieben wurde, führte hingegen zu einer deutlich differenzierten, neutralen Berichterstattung, auch wenn die negativen Stimmen, wie zu erwarten, nicht komplett unterbunden werden konnten (vgl. Falk et al. 2006: 179). Eine solches katalytisches Verhalten der Medien, wie es zum Beispiel beim Projekt „Stuttgart 21“ zu beobachten war (vgl. Helmholz 2013: 83), konnte in München und Wien allerdings nicht festgestellt werden.

6. Vergleich und Auswertung der Planungsverfahren MUC und VIE

6.1 Zusammenfassung der beiden Verfahren

Die Analyse des Verfahrens ergab teils gravierende Unterschiede in der Art, Umfang und Qualität der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung in ansonsten identischen Projektvorhaben zu ähnlichen Zeitpunkten und in vergleichbaren Laborräumen. Die sehr geringen Unterschiede in der Durchführung der rechtlich vorgeschriebenen, formellen Beteiligung reichen dabei nicht aus, um den unterschiedlichen Ausgang der jeweiligen Projektvorhaben in München und Wien erklären zu können.

Tabelle 21: Zusammenfassung der beiden Verfahren

MUC	Element	VIE
3. Start und Landebahn	Vorhaben	3. Piste
Flughafen München GmbH	Vorhabenträger	Flughafen Wien AG
ROV + PFV	Rechtlicher Rahmen	UVP
Auslegung und Stellungnahme, Erörterungstermin, Bürgerentscheid	Formelle Beteiligungsmethode	Auslegung und Stellungnahme, Erörterungstermin
Nachbarschaftsbeirat	Informelle Beteiligungsmethode	Mediationsverfahren und Dialogforum
121.000	Zahl an Einwendungen (Ges.)	1.200
20.000	Teilnehmer Demonstrationen	100
184 Beweisanträge und 16 Anfechtungsklagen	Rechtlicher Einspruch	25 Klagen
k.A.	Kosten für Beteiligung	8 Mio. €
12 Jahre	Planungszeit (Stand: laufend)	10 Jahre
Misserfolg	Beteiligungsqualität	Großer Erfolg
Gescheitert	Verfahren	Andauernd

Quelle: Eigene Bearbeitung

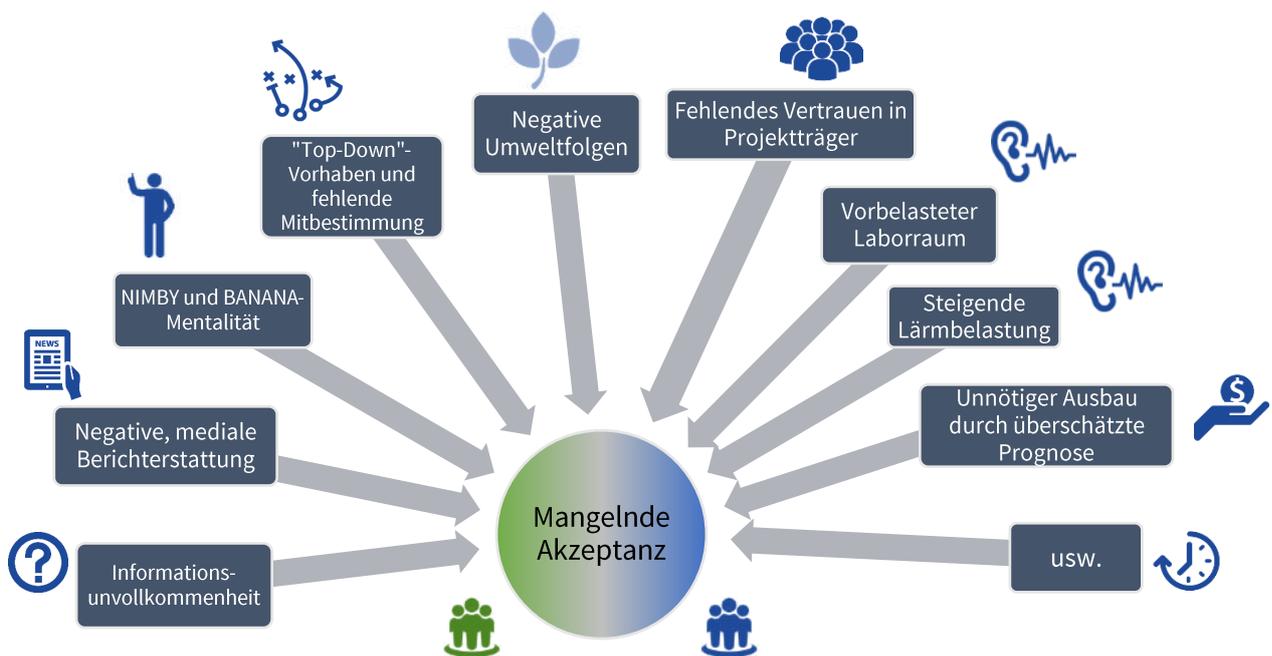
Die Unterschiede der informellen Beteiligung der Bürger kann diese Divergenz hingegen sehr wohl erklären. Diese freiwillige Einbindung der Öffentlichkeit in Wien führte zu einer erheblich besseren Akzeptanz des Vorhabens, während sich die fehlende Zustimmung für das Vorhaben in München in einem zunehmenden Widerstand der Bevölkerung gegen die dritte Startbahn zeigte und sich letzten Endes in einem Bürgerentscheid gegen das Vorhaben kanalisierte. Daher wird die wohldurchdachte Implementierung der Öffentlichkeit in Wien in das schwierige, komplexe Vorhaben als Hauptgrund für den unterschiedlichen Verfahrensverlauf gewertet und stellt einen positiven Ausdruck der österreichischen Planungskultur dar. Wie diese Akzeptanzsteigerung durch die informelle Beteiligung in Form des Mediationsverfahrens (und des Dialogforums) umgesetzt und in Planungsansätze transformiert wurde, muss im nachfolgenden Kapitel erläutert werden.

6.2 Probleme und Planungsansätze

Den Kern dieser Diplomarbeit stellen die partizipativen Handlungs- und Problemlösungsansätze im Rahmen der Verfahren dar. Festgehalten wird, dass sich die Formulierungen zu Problemen der Flughafeninfrastrukturerweiterung nach Bickenbach et al. (vgl. Kap. 3.2) sich sowohl für das Projekt in Wien als auch für München als zutreffend erwiesen haben. Nachfolgend wird dieses Problembewusstsein aufgegriffen und im Kontext der Verfahren dargestellt.

Als zentrale Hauptproblematik für den Verlauf der beiden Vorhaben kristallisiert sich die Zustimmung der Bürger für die geplanten Ausbauprojekte heraus. Diese Akzeptanz konnte für die dritte Startbahn in München bisher nicht generiert werden und führte maßgeblich zum Widerstand gegen das Vorhaben. Dabei verhindern zahlreiche, unterschiedliche Problemfaktoren das Entstehen einer Akzeptanzstimmung in der Öffentlichkeit, wobei sich speziell das Münchner Verfahren durch eine Nichtbefriedigung eben jener Problemaspekte auszeichnet und gleichzeitig zu einer Zuspitzung des Widerstandsgrads über den Zeitraum des Verfahrens führte (vgl. Kap. 5.4.2.: ROV - 40.000 Einwendungen, PVF - 80.000 Einwendungen insgesamt). Die fehlende Akzeptanz für den Bau der Startbahn wird sowohl in München und Wien durch die folgenden Ursachen hervorgerufen:

Abbildung 47: Akzeptanzprobleme beim Flughafenausbau



Quelle: Eigene Bearbeitung

Wie Schönwandt beschreibt, ist diese Wahrnehmung und Intensität jedes einzelnen Problems subjektiv geprägt. Daher haben diese hier aufgeführten Einflüsse bzw. Probleme kein Recht auf Vollständigkeit oder Allgemeingültigkeit, sind aber zumindest in beiden Projekten allgegenwärtig und können sich gegenseitig beeinflussen. Für die Problembestimmung können diese Einflussfaktoren (vgl. Abb. 47) aber als gemeinsamer Nenner für beide Verfahren sowohl in München als auch in Wien gesehen werden. Alle Probleme vereinen dabei den Grundgedanken, dass sie für jedes Individuum ein Argument darstellen können, das geplante Vorhaben abzulehnen. Zwar kann

kein Individuum realistisch betrachtet erfolgreich gegen das Projekt intervenieren, als Kollektiv hingegen, bei dem zum Teil tausende Menschen in Sorge um dieses Problem sich versuchen Gehör zu verschaffen, bekommen diese Forderungen in Relation zur Anzahl der Betroffenen aber einen deutlich stärkeren Nachdruck. In den jeweiligen Laborräumen um München und Wien, die bis zu 60.000 Menschen beherbergen, kann dieses direkte Problemempfinden deshalb zu einem ausgeprägten, sich selbstverstärkenden Konfliktpotential beitragen.

Bei den Projekten in München und Wien wird diese Bedeutung der Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber einem Vorhaben besonders deutlich. Gerade bei solch emotionalen Themen wie dem Flughafenausbau steht oder fällt ein Projekt mit dem Widerstand gegen das Vorhaben (vgl. Prader 2016). Ziel der Ansätze muss daher sein, die Akzeptanz für das Projekt zu steigern und sogleich den öffentlichen Widerstand gegen das Vorhaben auf das geringstmögliche Maß zu reduzieren.

In München misslang dieser Schritt der Akzeptanzgenerierung eindeutig, während in Wien der richtige Problemlösungsansatz gefunden wurde, um den Widerspruch der Vorhabengegner zu minimieren, wie die Erfolgskontrolle (vgl. Kap 5.4) der beiden Verfahren eindeutig gezeigt hat. Kritisch wird angemerkt, dass sowohl beim Vorhabenträger der FMG als auch der FWAG dieses Akzeptanzbewusstsein noch nicht präsent war und im Wiener Fall erst reaktiv eingesetzt werden musste, als man den drohenden Widerstand der Öffentlichkeit gegen das Verfahren zu spüren bekam. Negativ ist daher festzuhalten, dass beide Projekte in München und Wien zu Beginn des Verfahrens ohne einen partizipativen Ansatz geplant waren und von der üblichen, vermeintlich unkomplizierten „Wir machen das jetzt so“-Elitenplanungsmentalität geprägt waren, die in ihrer Anwendung dem Äquivalent zum elitären DeAD¹¹-Top-Down-Ansatz entsprachen. Ein Paradigmenwechsel fand allerdings nur in den Wiener Köpfen statt, während die Münchner Vorhabenträger diesen konfliktbehafteten, nicht akzeptanzfördernden Ansatz nie wechselten.

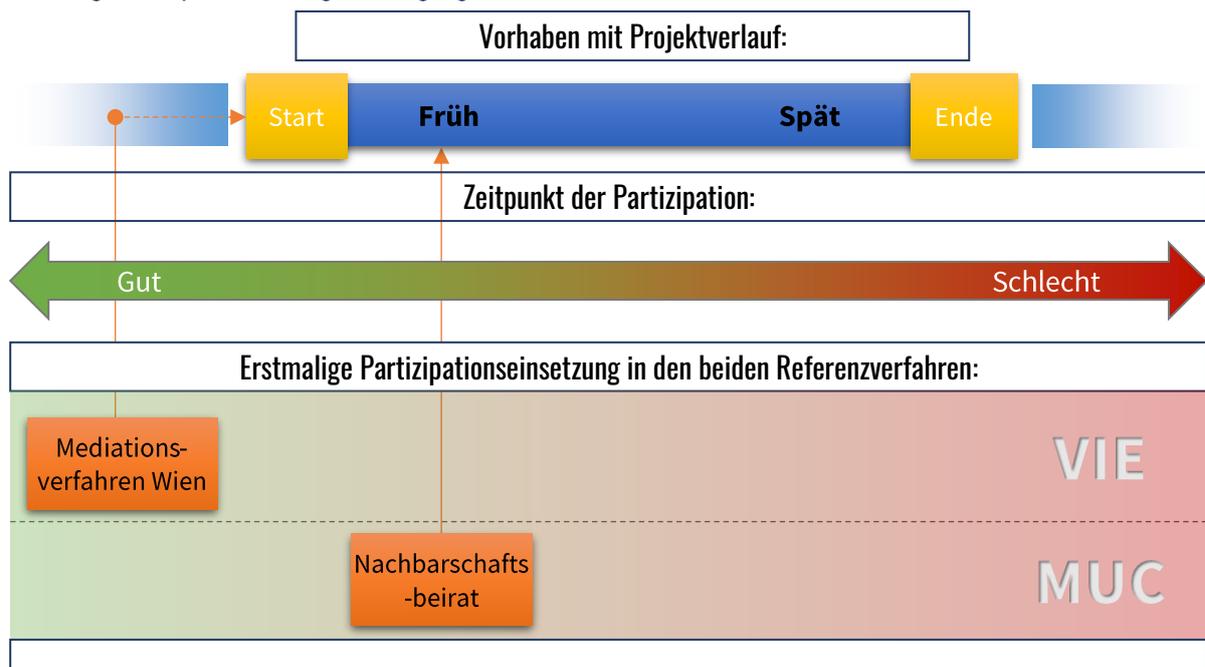
In Wien beziehungsweise Österreich herrscht bezüglich der Planungskultur das mittlerweile bessere Verständnis, Bewusstsein und die Bereitschaft, aus vorangegangenen Verfahrenserkenntnissen zu lernen, während man in München (Bayern) selbst nach solch prägenden Erfahrungen wie dem strittigem Flughafenumzug an seinen jetzigen Standort oder dem Mediationsverfahren in Frankfurt scheinbar wenige Lehren aus der Beteiligung der Bürger gezogen hat. In Wien hingegen führten die historischen Ereignisse und das Bewusstsein um die Fehlschläge beim Bau des Atomkraftwerks „Zwentendorf“ oder die „Auwald“-Besetzung zu der Befürchtung der Vorhabenträger, dass sich die Bürger mit einem „Nein“ zum Verfahren äußern könnten und daher auf einen anderen, partizipativen Ansatz umschwenkten. Dieses „Nein“ äußerte sich bereits zügig nach Ankündigung des Vorhabens in den gescheiterten Informationsveranstaltungen nach der Veröffentlichung des Masterplans 1998 (vgl. Prader 2016). Auch in München gab es dieses „Nein“-Signal, als es zum Eklat im Nachbarschaftsbeirat kam und die Teilnehmer das Vorhaben ablehnten. Statt auf diese widersprüchlichen Signale einzugehen, beschloss man stattdessen vorzugsweise nicht weiter über das Vorhaben reden zu wollen und den Dingen „einfach seinen Lauf zu lassen“, was sich aber letztlich als folgenreicher Fehler für die dritte Startbahn herausstellte.

¹¹ Anm. d. Autors: Ironischerweise kann die Abkürzung des Entscheidungsmodelles mit „tot“ ins Deutsche übersetzt werden, was folglich seiner Übersetzung einem „toten Modell“ entspricht und als Analogie zum Verfahren passt.

6.2.1 Zeitpunkt der Partizipation

Das Kernelement dieses Erfolges stellt in Wien die informelle Partizipation dar, deren zeitliche Implementierung in das Verfahren vor dem eigentlichen UVP-Verfahren seine vorbeugende Wirkung und damit auch die partizipativen Idealeigenschaften aufweist. In den vorangegangenen Kapiteln wurde vor allem kritisiert, dass die (rechtlich vorgeschriebene) Partizipation in den Verfahren zu spät stattfindet, vorrangig, wenn bereits alle Entscheidungen zu den Vorhaben festgesetzt sind. Im Sinne einer guten Partizipationskultur sollte die Einbindung der Öffentlichkeit aber so früh wie möglich erfolgen (vgl. MA 18 Stadt Wien 2012: 22). Nur durch die frühzeitige Beteiligung kann eine nachhaltige Problem- und Prozessgrundlage für das Verfahren geschaffen werden, weil zu diesem Zeitpunkt der Vorhaben noch Entscheidungsspielraum und Flexibilität besteht. Dies setzt aber auch voraus, dass eine echte Partizipations- und Veränderungsbereitschaft der Initiatoren besteht. Gleichzeitig muss, beziehungsweise kann dieser frühere Beteiligungszeitraum dazu genutzt werden, sowohl die Einbindung der Bürger zu forcieren und als auch eine angemessene Problemdefinition durch den optimierten Teilnehmerinput durchzuführen. Beide Aspekte der frühzeitigen Partizipation tragen damit auch automatisch zu einer erheblichen Akzeptanzsteigerung des Vorhabens bei.

Abbildung 48: Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung

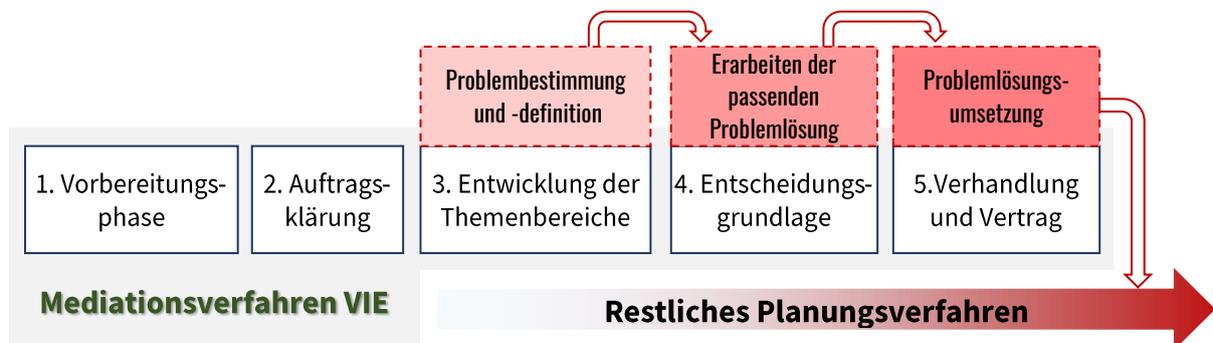


Quelle: Eigene Bearbeitung

Der Zeitpunkt der Implementierung kann in Wien, von der gescheiterten Präsentation abgesehen, als gut bezeichnet werden. So konnten mit der Einsetzung des Mediationsverfahrens vor dem eigentlichen UVP-Hauptverfahren die zwei gravierendsten Grundprobleme der beiden Verfahren therapiert werden. Es erfolgte eine aktive, umfassende Einbindung der Öffentlichkeit in das Verfahren auf Basis des Dialogs und des Kompromisses, in dem das gemeinsame Vorgehen und die Ziele der Planung festgelegt wurden. Damit wurde eine partizipative Planung mit Auswirkungen auf das Hauptverfahren vor dem ersten Planentwurf praktiziert, die eine deutliche Akzeptanzsteigerung für das Verfahren ermöglichte. Des Weiteren konnte durch die frühzeitige Einbindung auch eine

problemorientierte Planung stattfinden, weil nur durch die aktive Involvierung der Öffentlichkeit wirklich eruiert und aufgedeckt werden konnte, welche vakanten Probleme für die Bürger bestanden und wodurch der Widerstand erzeugt wurde. Dieser explizite Schritt, in dem gemeinsam mit den Teilnehmern des Mediationsverfahrens nach den potentiellen Problemen des Ausbauprojekts geforscht wurde, fand in einem eigenen, sehr frühen Prozessschritt, der „Evaluierung der Themenfelder“, statt (vgl. Abb. 49). Dadurch konnten im Plenum alle existierenden und drohenden Probleme aufgedeckt werden und im Mediationsverfahren behandelt und beseitigt werden. Für die Schaffung eines Akzeptanzzustandes, für den jedes vorgetragene Problem gehört und behandelt wird, stellt dies das Optimum der Partizipation und der Problembeseitigung in Wien dar und ist im Kontext der partizipativen Planungsqualität ausgesprochen positiv hervorzuheben. Auch der partizipative Umsetzungszeitpunkt für das Münchner Verfahren in Form des Dialogforums könnte als verhältnismäßig positiv gewertet werden, da aber durch den Konzeptionsfehler des Dialogforums als Informationsplattform keine echte Partizipation stattgefunden hat, ist diese Bewertung hinfällig.

Abbildung 49: Problembehandlung im Mediationsverfahren VIE



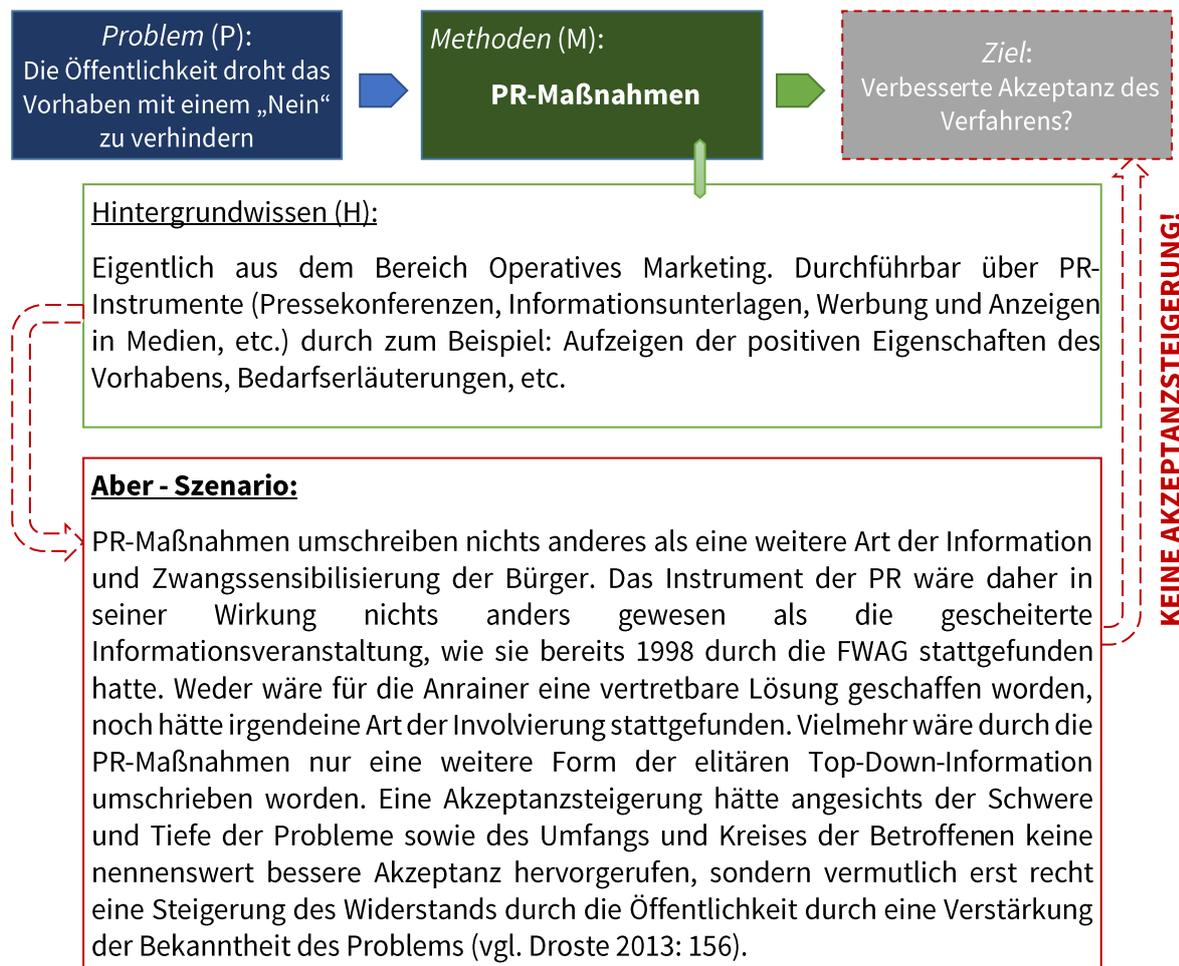
Quelle: Eigene Bearbeitung

Nach Walter Schönwandts Formulierung „Problems First!“ ist die frühzeitige Untersuchung des eigentlichen Problems der essentielle Schritt für eine erfolgreiche Planung. Ohne das richtige Bewusstsein für die potenziell wichtigen Probleme, die eine Planung beziehungsweise ein Vorhaben mit sich bringen könnte, würden eventuell nur die Problemsymptome bekämpft werden. Dahingehend würde ohne die Klärung der tatsächlichen Widerstandsursachen das eigentliche Problem unangetastet bleiben, eine verfehlende Wirkung eintreten oder trotz vermeintlicher Problembekämpfung ein unerwarteter Ausgang des Projektes drohen. Ausgehend von diesen Forderungen, wurde in Wien ein idealtypisches, problemorientiertes Verfahren durchgeführt.

6.2.2 Mediativer Planungsansatz

Diesem falschen Problembewusstsein waren auch die Vorhabenträger in Wien aufgesessen, bevor es im Mediationsverfahren zu einer echten Behandlung der essentiellen Problemursachen kam. Eine Aufschlüsselung und Visualisierung des „falschen“ Planungsansatzes zeigt dies:

Abbildung 50: Planungsansatz PR-Maßnahmen



Quelle: Eigene Bearbeitung

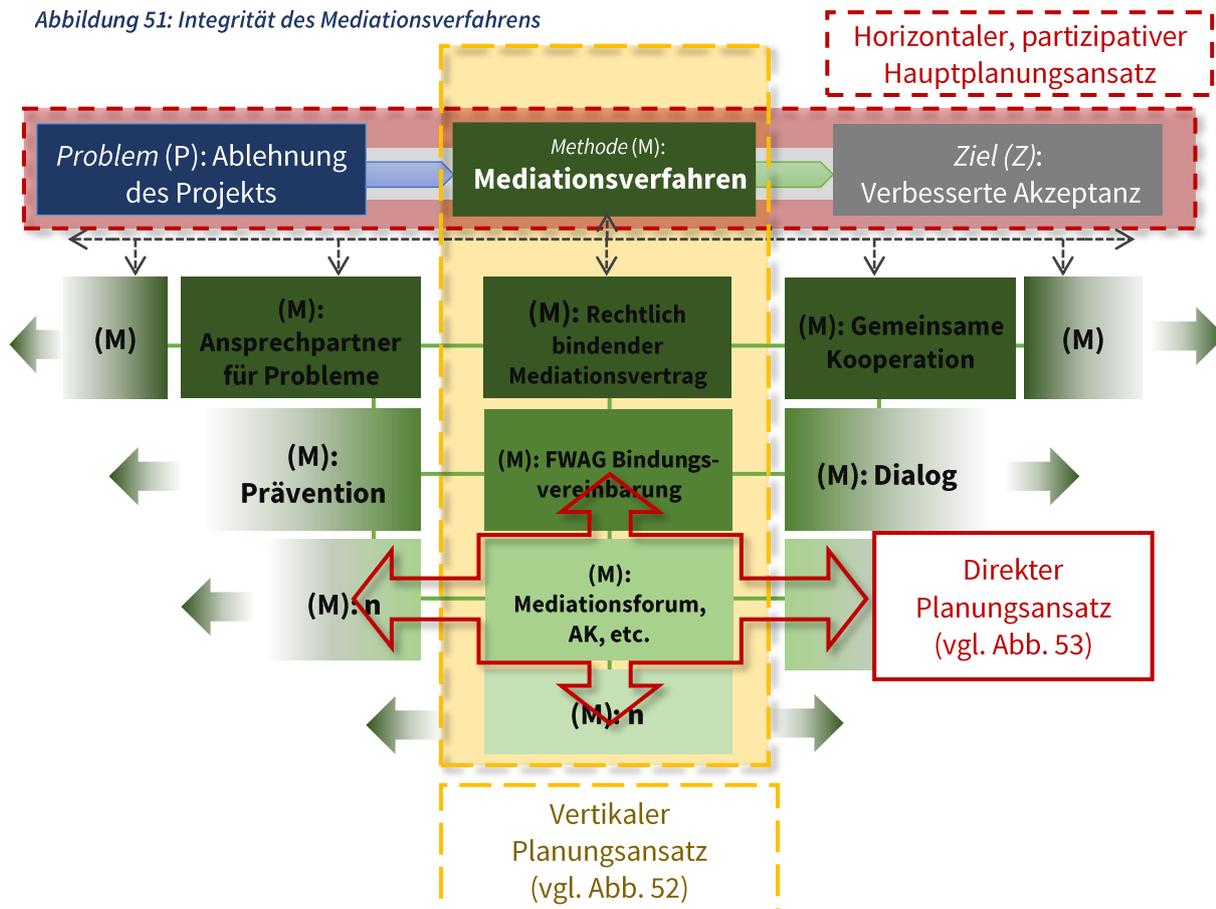
Für den Planungsansatz wurden nach der gescheiterten Erstinformation die Überlegungen für zusätzliche PR-Maßnahmen angedacht. PR-Maßnahmen hätten die Wirkung einer Akzeptanzsteigerung angesichts der Emotionalität des Themas und des Echos aus den bisherigen Informationsveranstaltungen heraus verfehlt. So umschreibt Droste (2013: 156) das Prinzip der PR-Mechanismen als fragwürdiges Mittel der Akzeptanzgenerierung, die eher dazu führen, dass diese Werbemechanismen verzerrend wirken können und respektive eher zu einer „Bekanntheit“ beitragen, als vielmehr zu einer echten Akzeptanzgenerierung für die jeweilige Angelegenheit. Die Auswahl des Mediationsverfahrens zeigt sich hier auch nicht als reiner Glücksgriff, sondern wurde methodisch explizit für das konfliktträchtige Verfahren um den Flughafenausbau ausgewählt und adaptiert. Um diese echte Akzeptanz für das Vorhaben in Wien zu entwickeln, musste noch eine Ebene tiefer gegriffen werden, um auf partizipativer Ebene erst richtig zu arbeiten (vgl. Prader 2016). So wird das Mediationsverfahren in Wien den Herausforderungen dieses konfliktträchtigen

Verfahrens mit seinen kompromissfähigen Problembewältigungsmechanismen am ehesten gerecht und kann seine Stärken ausspielen, die vor allen Dingen in einem bindenden Mediationsvertrag liegen (vgl. Kap 2.6.3). Auf Grund dieser Annahmen wurde eine Umformulierung des zuständigen Prozessproviders Thomas Prader von PR-Maßnahmen zu einem Mediationsverfahren vorgenommen. Der Ansatz, den die Mediation hier verfolgt, ist es, auf gemeinsamer Basis im Dialog kooperative Kompromisslösungen hervorzubringen, die für alle verträglich und akzeptabel sind (vgl. Prader 2016). Thomas Prader umschreibt den Kerngedanken, den das Mediationsverfahren in Wien geprägt hat, wie folgt:

„Diese Ohnmacht gegen Fluglärm ist nicht gut für die Gesundheit. Wenn ich aber monatelang darüber verhandelt habe und verstehe, wieso das Flugzeug dort entlang fliegt und man kommt zu Kompromissen und hat dort selbst verhandelt und mitentschieden, ist dies etwas völlig anderes für die Akzeptanz des Lärms. [...] Es stimmt nicht, dass nicht geht's.“ (Prader 2016)

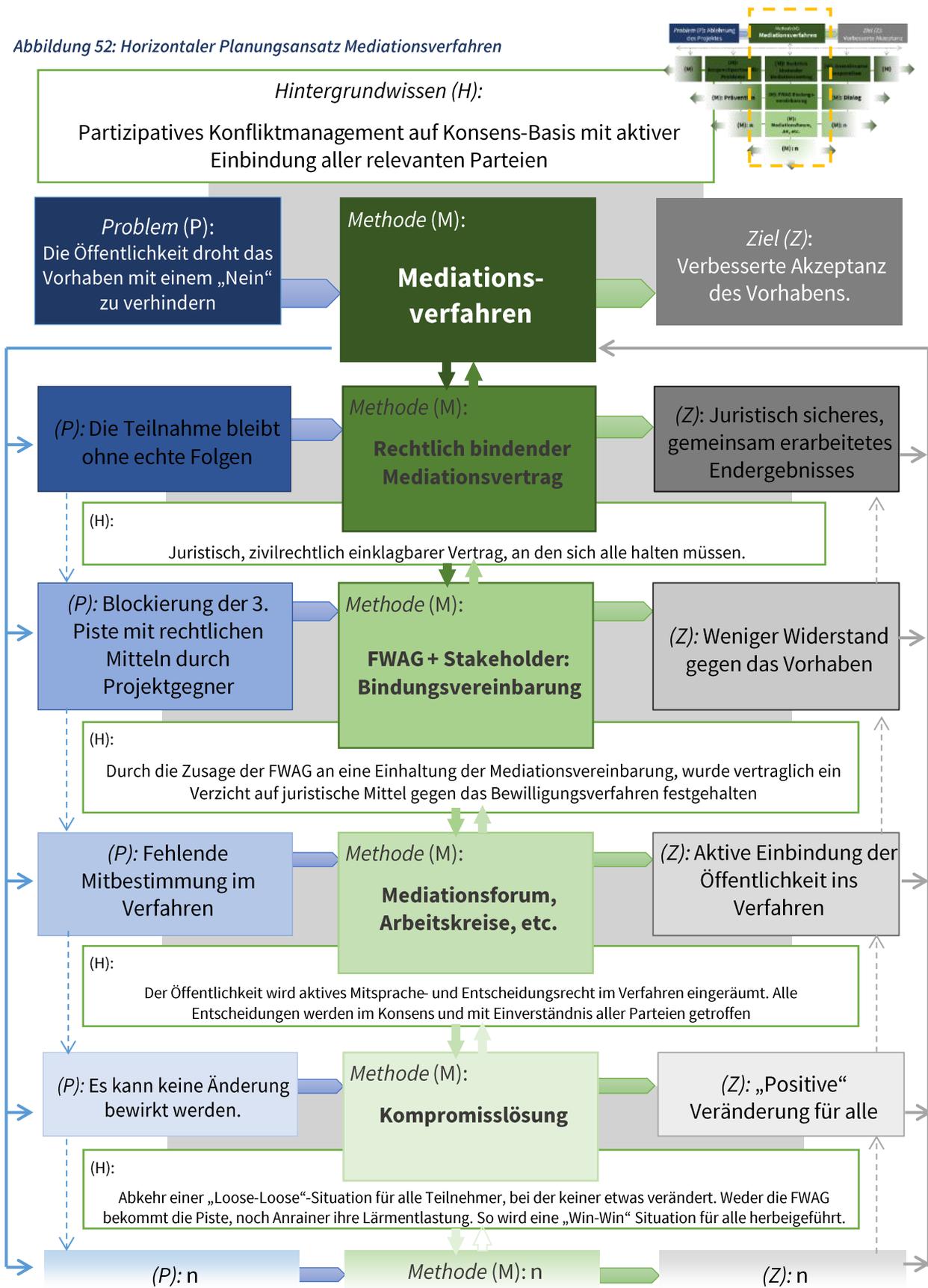
Ziel des Planungsansatzes ist es daher, Kompromisslösungen zu finden, mit denen alle Verfahrensparteien leben können und somit der Flughafenausbau für alle Stakeholder akzeptabel wird. Wie tief dieses Mediationsverfahren greift und wie der Planungsansatz für die mediative Beteiligung um die dritte Piste gestaltet wurde, wird in Abbildung 51 visualisiert.

Abbildung 51: Integrität des Mediationsverfahrens



Quelle: Eigene Bearbeitung

Abbildung 52: Horizontaler Planungsansatz Mediationsverfahren



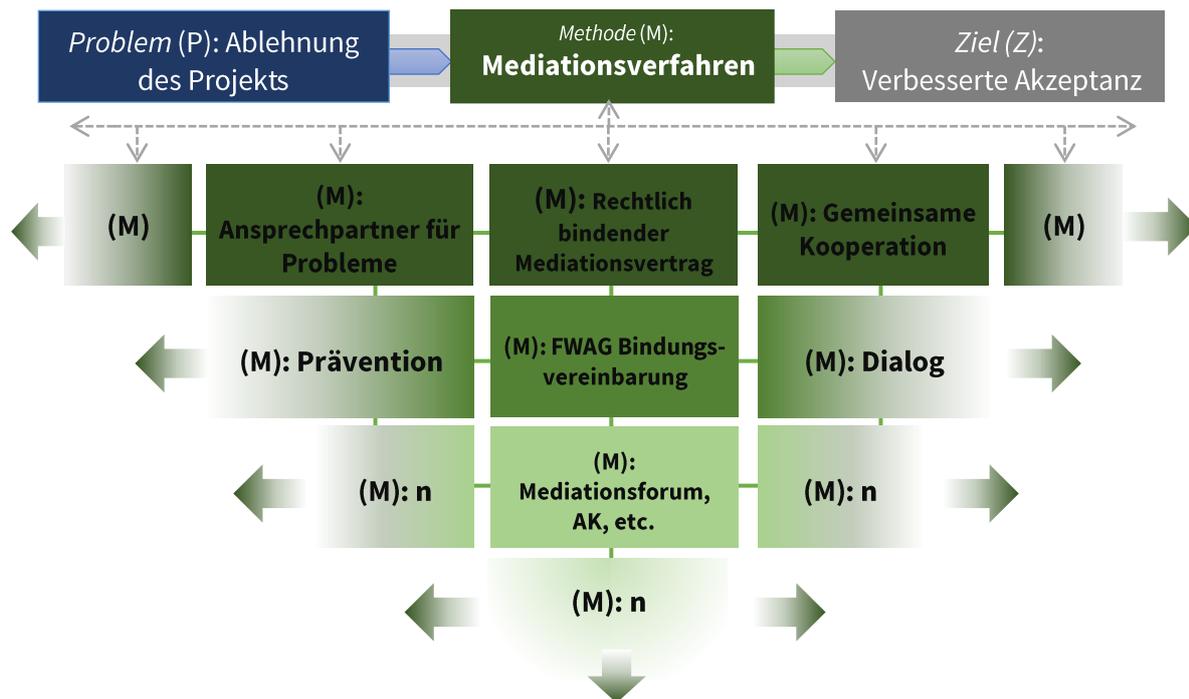
Quelle: Eigene Bearbeitung

Deutlich wird, wie im Mediationsverfahren zahlreiche Planungsansätze mit teils eigenen Planungsstrategien verwendet werden, die auf verschiedenen Ebenen skalieren. Die Einsetzung eines informellen Mediationsverfahrens dient dem übergeordneten Zweck der Generierung einer verbesserten Akzeptanz. Um dem Problem entgegen zu wirken, dass ein Verfahren ohne Bindungsverpflichtung entsteht, welches später durch die FWAG nicht berücksichtigt werden könnte (Problem P), wurden die Ergebnisse in einem zivilrechtlich bindenden Mediationsvertrag (Maßnahme M) festgehalten, um ein gemeinsam erarbeitetes, verbindliches Endergebnis mit Umsetzungspflicht (Ziel Z) zu erschaffen. Damit konnte wiederum die Akzeptanz für das Gesamtprojekt erheblich verbessert werden und gleichzeitig dem resultierenden Problem auf nächster Ebene entgegengewirkt werden. Um dem Problem einer Projektverzögerung durch Rechtsmittel (P) vorzubeugen, wird eine beidseitige Bindungsvereinbarung (M) abgeschlossen, die wiederum zu einem reibungsloseren Planungsprozess (Z) führt und gleichzeitig weniger Widerstand gegen das Vorhaben mit sich bringt. Synchron dazu dient dies dem übergeordneten Ziel des Mediationsverfahrens, um den Widerstand gegen das Vorhaben zu reduzieren. Diese Systematik ist auf die jeweils nächste Ebene weiter herunterskalierbar. Deutlich wird, dass jeder einzelne Ansatz seine eigene Strategie verfolgt und damit wiederum aber auch dem Gesamtziel des Mediationsverfahrens dient, während genau genommen trotzdem jeder Ansatz für sich alleine stehen kann und in sich selbst skalierbar ist (direkter Planungsansatz – vgl. Abb. 54.).

Der Gesamtplanungsansatz des Mediationsverfahrens zeigt, wie die zahlreichen Probleme eines solch komplexen Ausbauunterfangens wie in Wien mit zahlreichen, untergeordneten Planungsansätzen gelöst werden können. Dabei wird in Abbildung 52 auch deutlich, dass das Mediationsverfahren auf Grund seiner starken vertikalen Ausrichtung und der sich daraus ergebenden Handlungs- und Problemlösungsebenen sich gegenseitig beeinflusst, ergänzt und aufeinander aufbaut und somit eine starke Integrität aufweist.

Im Kontext der Problemvor- und Rückverschiebung nach Schönwandt zeigt das Mediationsverfahren hier aber auch seine ganze Stärke. Zum einen können so übergeordnete Ursachen bekämpft werden, auf der anderen Seite können durch das Verfahren auch präventiv andere Konfliktherde behandelt werden. Durch das Mediationsverfahren wurde so zum Beispiel ein Ansprechpartner für alle Probleme und Anliegen geschaffen, auf den die Flughafenbetreiber, aber auch Politik und Wirtschaft im Falle eines Konflikts verweisen können. Damit besitzt das Mediationsforum neben dem vertikalen auch einen horizontalen Problemlösungscharakter, der zudem auch präventiv eingesetzt werden kann (Vergleiche: Vor- und Rückverschiebbarkeit von Problemen nach Schönwandt). Gleichzeitig wurde durch die Einbindung und Berücksichtigung der Bürger und zahlreicher anderer Fachexperten in das Mediationsverfahren eine trans- und interdisziplinäre Arbeits- und Problemlösungsstruktur entwickelt, die für das Problembewusstsein immense Vorteile mit sich bringt. Auch konnte durch die vorherige Problemdefinition und -bestimmung im Plenum des Mediationsverfahrens (vgl. Abb. 49) eine umfassende, komplexe Problemlösung verwirklicht werden.

Abbildung 53: Horizontale und vertikale Integrität des Mediationsverfahrens



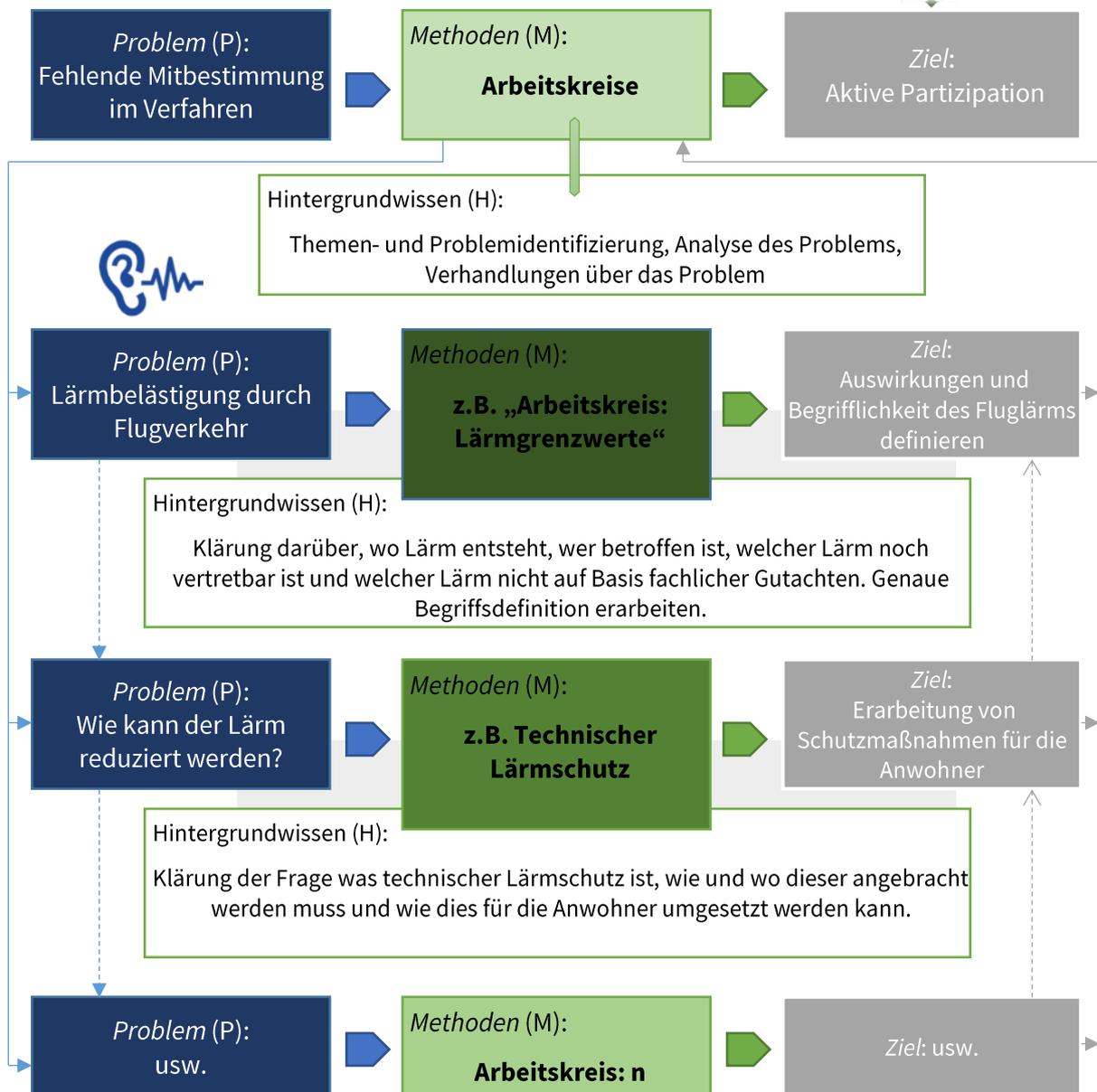
Quelle: Eigene Bearbeitung

Durch die Aufschlüsselung in Abbildung 53 wird deutlich, wie komplex der Planungsansatz für das eigentliche Vorhaben der dritten Piste war. Erkennbar wird dadurch aber auch die Wahl des strategischen Ansatzes. So wird im Mediationsforum eine partizipative Planungsstrategie deutlich, die sich aus vielen kleinen, emergenten Strategien zur Beteiligung und Verankerung von Ergebnissen zusammensetzt, um dem Gesamtziel der besseren Akzeptanz zu dienen. Diese adaptive und partizipative Strategieentwicklung rundet den gesamten Planungsansatz für das Verfahren um Wien ab. Dies macht aber deutlich, welche Synergien, aber auch Abhängigkeiten hier entstehen. Eine Strategie steht daher nie für sich alleine, sondern ist immer Kollektiv zu sehen und die Methoden beeinflussen sich gegenseitig. Das Scheitern eines Verfahrenspunktes könnte daher im Sinne einer Kettenreaktion auch viele andere Ansätze in Mitleidenschaft ziehen. Umso sorgsamer muss bei der Auswahl und Umsetzung der Strategie und der Konvertierung in die Planungsansätze agiert werden. Diese Synergieeffekte, die durch das Mediationsverfahren hervorgerufen werden können, tragen aber auch zu einer sehr positiven Planungsqualität bei.

Mit diesem Planungsprinzip konnte in Wien ein problembezogenes Verfahren durchgeführt werden, dass sowohl auf großer Mediationsgesamtebene, als auch auf kleiner Arbeitskreisebene nachhaltig funktioniert. So wurden als eigener Teil des Mediationsverfahrens nach der Einsetzung eines Mediationsteams und der Vorbereitungsgruppe im Plenum geklärt, welche Arbeitskreise gegründet werden müssen, um sich im Arbeitskreis mit dem jeweiligen Problem auseinander setzen zu können. Bis Ende des Verfahrens wurden mehr als 50 dieser Arbeitskreise mit einem eigenen Problemfeld durchgeführt (vgl. Falk et al. 2006: 2). Gleichzeitig diente jeder Arbeitskreis auch wieder dem endgültigen Ziel des Mediationsvertrages.



Abbildung 54: Direkter Planungsansatz – Beispiel Arbeitskreis



Quelle: Eigene Bearbeitung

Diese Arbeitskreise umfassten weitläufige Themengebiete, zeigen aber gleichzeitig deutlich, wie tiefgreifend durch ein Mediationsverfahren diese Probleme angegangen werden können. Im Rahmen des Mediationsverfahrens in Wien wurden alle wichtigen Probleme nach Bickenbach et al. behandelt. Zudem wurden Probleme untersucht, die sogar noch über die dritte Piste hinausgingen. So wurden nicht nur zukünftige, induzierte Probleme behandelt, sondern auch Probleme, die gerade zum Zeitpunkt der Verhandlung aktuell waren. Zu den mehr als 50 behandelten Themen zählten unter anderem: „Lärm“, „Öffentlichkeitsarbeit“, „Aktuelle Maßnahmen“, „Bodenlärm“, „Lärmarme Flugzeuge“, „Beschwerdestelle“, „Landungen“, „Deckelungen“, „Umweltfonds“, „Nachtflug“, „Regionales Konfliktmanagement“, et cetera.

Durch das Mediationsverfahren konnte sowohl im Gesamten, als auch in den kleinen Arbeitskreisen auf adaptierender und kooperativer Basis ein Musterbeispiel an adäquater Problemlösung praktiziert werden. Die kritisierte, fehlende unmittelbare Beteiligung der Bürger am Verfahren, die nur über Repräsentanten im Mediationsverfahren in Wien erfolgte (z.B. in Bürgerinitiativen), kann durch die Wirkungen des Mediationsverfahrens auf direkter, örtlicher Ergebnisebene (z.B. durch technischen Lärmschutz) ein wenig abgefedert werden. Im Rahmen des Mediationsverfahrens bleibt diese fehlende, direkte Beteiligung der Bürger aber ein Kritikpunkt.

Die Tatsache, dass die Beteiligung in Wien sich auch auf die UVE mitauswirkt, unterstreicht den umfassenden und nachhaltigen Charakter der Beteiligung nochmals. Im Sinne einer „Planung der Planung“ beziehungsweise einer „Planung der UVE“ kann das Mediationsverfahren in Wien damit als ideal beschrieben werden.

Warum in München kein Wechsel des Ansatzes nach dem sich abzeichnenden Widerstand gegen das Verfahren stattgefunden hat, kann nicht zweifelsfrei eruiert werden. Die Planungsträger der FMG sind jedenfalls von der angebotenen Art und dem Umfang der Beteiligung überzeugt und vertreten die Meinung, dass durch „ein darüberhinausgehendes Mediationsverfahren keine weiteren Erkenntnisse oder eine Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte hätte erwarten lassen“ (FMG 2016b). Diesen Äußerungen der Betreibergesellschaft FMG kann, gerade aus den Erkenntnissen dieser Arbeit heraus, nicht zugestimmt werden. Gerade eine strukturierte, begleitende Beteiligung der Öffentlichkeit hätte das Verfahren in München erheblich verändert und sehr wahrscheinlich zu einem anderen Ausgang des Projekts gebracht. Dass hier ein Versäumnis der FMG bezüglich der Beteiligung der Bürger stattgefunden hat, das man nun versucht zu kaschieren, wurde auch in den letzten Jahren durch PR-Maßnahmen deutlich. So finden sich in den lokalen Zeitungen in München (Münchner Merkur, Süddeutsche Zeitung, etc.) mittlerweile regelmäßig Informationsanzeigen und Werbungen zur dritten Startbahn durch die FMG, in der die Notwendigkeit des Ausbaus hervorgehoben wird, Kostenaspekte beleuchtet werden oder die Wirtschaft für den Ausbau wirbt (Süddeutsche Zeitung 2016b). Welche Wirkung diese PR-Maßnahmen aber erzielen können, wurde bereits demonstriert. Noch deutlicher wird dieses Bemühen der FMG, sich in einem guten Licht gegenüber den Bürgern zu präsentieren, auf der eigenen Informationswebsite der FMG zur Startbahn mit der Titelbezeichnung „Gut für Bayern“. Dass die Bürger eine wichtige Rolle für solch ein Vorhaben einnehmen, ist mittlerweile nicht nur bei der FMG, sondern auch bei den zuständigen Politikern angekommen, die zumindest einen neuerlichen Bürgerentscheid favorisieren. Praktische, partizipative Umsetzungen dieses neuen Bewusstseins fehlen allerdings noch nach wie vor. Deutlich wird hier aber auch die entstehende, weitreichende politische Bedeutung der (Raum)-Planung. Das Verfahren in München ist mittlerweile zu einem politischen Entscheidungsprozess und einem Kampf um Wählerstimmen mutiert, in dem auch die Politik auf Grund der gegenläufigen Interessen nicht mehr neutral vermitteln kann.

6.3 Kritik und Bewertung der Planungsverfahren

In Wien ist es den Beteiligten gelungen, ein positives Beispiel für eine gelungene Partizipation zu kreieren, die auf eine nachhaltige Problemanalyse aufbaut und durch passende Planungsansätze ihr Vorhaben zielgerichtet verfolgen kann. Im Münchner Vorhaben wurden hingegen zahlreiche Planungsfehler begangen und falsche Planungsentscheidungen getroffen. Der Titulierung des Mediationsverfahrens in Wien als Best-Practice-Beispiel kann dementsprechend uneingeschränkt zugestimmt werden. Der Ausgang des Verfahrens steht damit auch in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Planungskultur, bei der die Münchner Vorhabenträger teils deutliches Verbesserungspotential beim Thema „Einbindung der Bürger“ benötigen.

So könnte aus dem Konkurrenzverfahren in Wien ein Lernprozess gestartet werden, der auch auf viele andere Planungsvorhaben übertragbar ist, und zeigt, wie eine Akzeptanzgenerierung durch partizipative Ansätze und Methoden sowie eine kooperative Entscheidungsfindung mit einer adaptiven Strategieentwicklung stattfinden muss, um zu einem erfolgreichen, reibungslosen Planungsverfahren zu führen. Eine Gegenüberstellung der beiden Referenzprojekte zeigt dies deutlich:

Tabelle 22: Planung in den Verfahren MUC und VIE

MUC	Planung	VIE
Elitär	Planungsansatz	Partizipativ
Information	Partizipationsmethode	Mediation
DeAD	Entscheidungsmodell	Kooperativ
Linear	Strategieentwicklung	Adaptiv

(Quelle: Eigene Bearbeitung)

Trotzdem müssen auch Teilaspekte des Mediationsverfahrens kritisch gesehen werden. Die Vorbereitungszeit und der Planungsaufwand eines solch umfangreichen Mediationsverfahrens sind zeit- und kostenintensiv. Daher eignet sich solch ein Beteiligungsinstrument nicht für jedes Planungsvorhaben und müsste für das jeweilige Projekt skaliert werden. Auch kann die informelle Beteiligung nur solch einen Erfolg wie in Wien haben, wenn die Ergebnisse bindend sind. Wie ein Verfahren im Falle eines nicht rechtlich bindenden Mediationsverfahrens scheitern kann, hat das Mediationsverfahren in Frankfurt gezeigt (vgl. Kap. 5.4.1). Indes kann ein Mediationsverfahren auch die Restrisiken eines juristischen Einspruches gegen das Verfahren nicht komplett verhindern. Der juristische Einspruch als Mittel zum Zweck des Widerstandes bleibt damit trotzdem ein Restrisiko. Daher muss ein Mediationsverfahren nicht zwangsläufig zu einer Beschleunigung des Vertrages beitragen.

Um die Akzeptanz schwieriger Projekte aber zu erhöhen, stellt das Mediationsverfahren in Form einer dialog- und konsensorientierten Planung einen guten und geeigneten, wenn doch aufwendigen Weg dar. Generell wird daher auch der Appell ausgesprochen, die Bürger um jeden Preis zu beteiligen, auch wenn dies im Rahmen eines Verfahrens durch Projektträger nicht als notwendig erachtet wird. Welche positive Wirkung die Beteiligung, und sei sie nur präventiv, für Planungsvorhaben mit sich bringt, zeigen die beiden Referenzprojekte (und die anderen Vergleichsprojekte aus Kap. 5.4.2) deutlich. Alle Ausbauverfahren mit einer Öffentlichkeitsbeteiligung waren durchweg von einer erhöhten Akzeptanz geprägt. Gerade im

Zeitalter der praktizierenden Demokratie, einem Fundamentalrecht einer modernen Gesellschaft, ist die rechtzeitige und authentische Bürgerbeteiligung, als reelle Chance und „Wasserstandsmesser“ zur Meinungsbildung und –findung für Umsetzungen von Planungen „im Raum“ zu verstehen. Im Sinne einer modernen, guten Planungskultur, sollte die Partizipation im 21. Jahrhundert daher ein essentieller Bestandteil der Planung sein.

Daher muss auch unweigerlich noch ein Blick auf den rechtlichen Rahmen und dessen Einfluss auf die Beteiligung gelegt werden. Hier muss zweifellos festgehalten werden, dass die Partizipation, speziell im deutschen Gesetzestext, verbesserungsbedürftig ist. Die Beteiligungsformen der Informationsminima zu einem Zeitpunkt, an dem alle relevanten Entscheidungen bereits getroffen wurden, sind kritisch und als nicht mehr ausreichend für moderne, konfliktbehaftete Planungsverfahren zu sehen. Gleichzeitig stellt sich hier aber die Frage, wie diese Verbesserung des rechtlichen Rahmens aussehen könnte.

Zum einen besteht Justierungsbedarf über Form, Zeit und Umfang, auf der anderen Seite dürfen aber Gesetzesanpassungen auch nicht zu restriktiv sein. Gerade in der Raumplanung, die von einem hohen Grad des Querschnitts und der Planungsindividualität geprägt ist, könnte ein zu enger, rechtlicher Rahmen für mehr Partizipation auch wieder negative Folgen für das Verfahren haben, weil dadurch Wirkungen oder Probleme verfehlt oder nicht adäquat behandelt werden können. Gesetzesänderungen wären daher (speziell in Deutschland) zu begrüßen, müssen aber gleichzeitig einen so großen Spielraum übriglassen, dass sie problembezogen und maßgeschneidert für das Verfahren durchgeführt werden können wie in Wien. Die Formulierungen, wie sie das österreichische UVP-G 2000 enthält, zeigen in die richtige Richtung. Hier ist die Verpflichtung zur Durchführung einer Mediation bei drohenden erheblichen Konflikten im Rahmen der UVP vorgesehen. Dies stellt einen Kompromiss aus Beteiligungsrahmen und Beteiligungsspielraum dar und könnte als Grundsatz für viele weitere Verfahren dienen (Raumordnungsverfahren, Aufstellung von Bebauungsplänen, etc.). Diese Umsetzung auf juristisch basierender Partizipation kann aber auch nur dann Erfolg versprechen, wenn es zu einer besseren, rechtlichen Verankerung von Ergebnissen der informellen Partizipation kommt, wie es das Mediationsverfahren in Wien auf zivilrechtlicher Ebene bewiesen hat. Diese Umsetzung von informellen Partizipationsergebnissen in zivilrechtliche Ergebnisse wäre daher auf gesetzlicher, verpflichtender Ebene wünschens- und erstrebenswert. Von einer Formulierung einer gesetzlichen, partizipativen Universallösung wird aber deutlich abgeraten. Diese Meinung wird auch von Experten geteilt (vgl. Prader 2016).

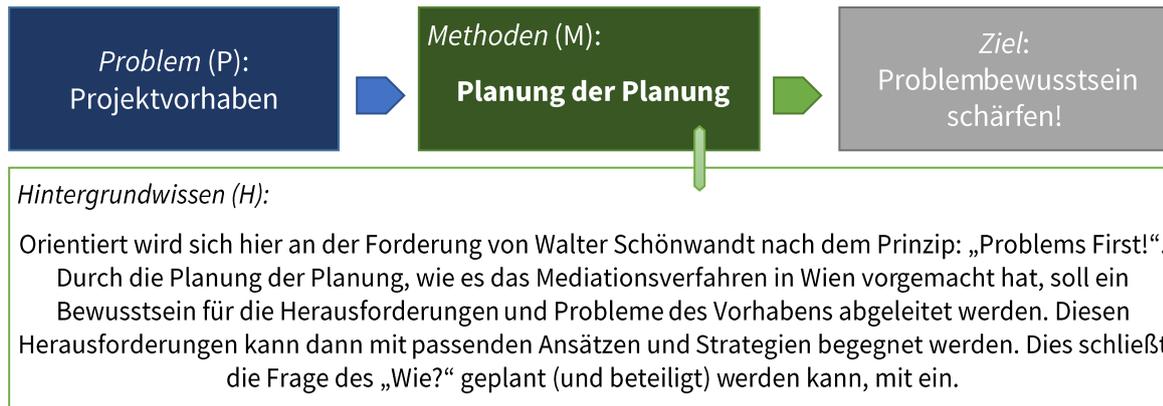
Diese Verbesserungsformulierung der Gesetzestexte trifft allen voran auf das Raumordnungsgesetz ROG in Deutschland zu, das im Sinne der Partizipation hier deutlich präzisierende Vorgaben und Anwendungsvorschriften besitzen sollte und nicht nur Minimalanforderungen an das Verfahren stellt. Hier wären die jeweiligen Bundesministerien gefordert, nachzubessern. Aber auch auf Landesebene im Bereich der Träger öffentlicher Belange, auf Gesetzesebene (speziell bei den Landesprogrammen (BayLplG) und im privaten Bereich der Vorhabenträger sollte endlich eine Abkehr von der elitären Planung stattfinden, die, wie sich gerade am Projekt in München gezeigt hat, keine vernünftige Planungsmethode mehr darstellt.

7. Partizipative Handlungs- und Problemlösungsansätze

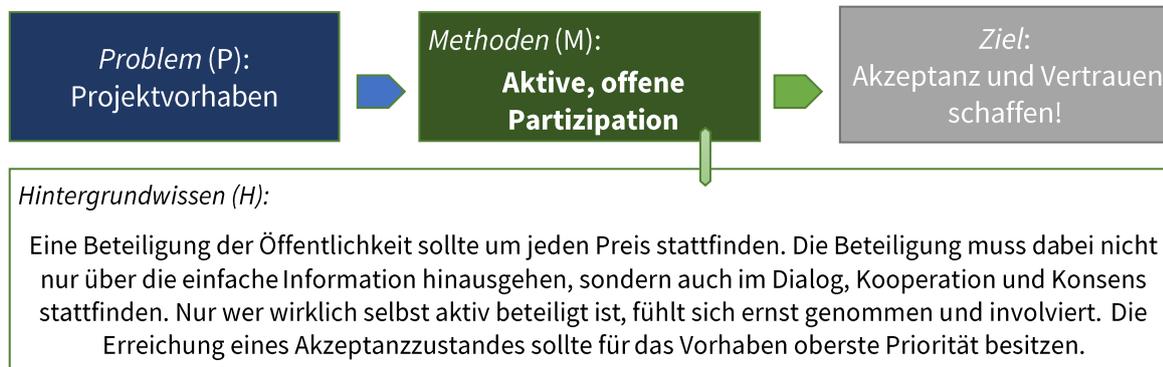
7.1 Partizipative Erfolgsfaktoren und Planungsansätze

Für die erfolgreiche Planung sind gewisse Erfolgsfaktoren Voraussetzung. Aus den vorangegangenen Erkenntnissen dieser Arbeit werden nun abschließend die partizipativen Handlungs- und Problemlösungsansätze abgeleitet. Wichtigste Grunderkenntnisse stellen folgende drei übergeordnete Sachverhalte beziehungsweise Forderungen dar:

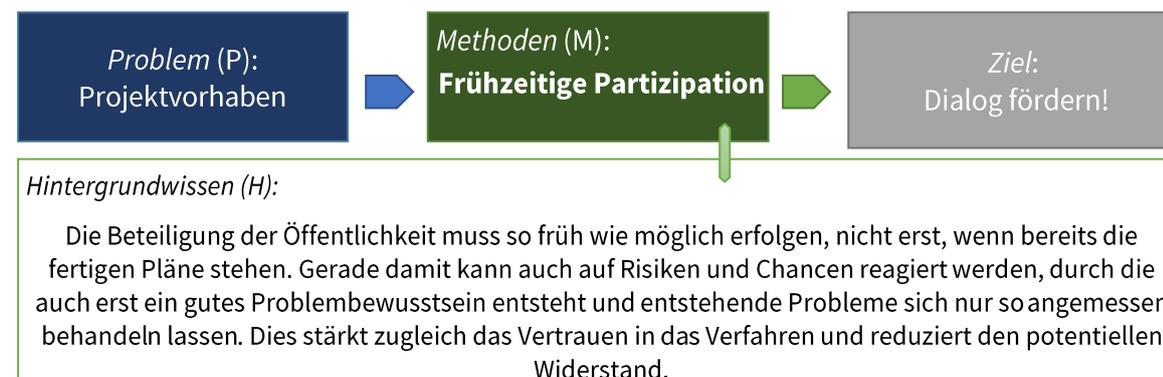
1. Die „Planung der Planung“ ist zu planen!



2. Die Öffentlichkeit muss immer aktiv beteiligt werden....



3. ...und so früh wie möglich!



(Quelle: Eigene Bearbeitung)

Neben diesen drei Kernforderungen werden nachfolgende Planungsansätze für die partizipative Raumplanung gefordert:

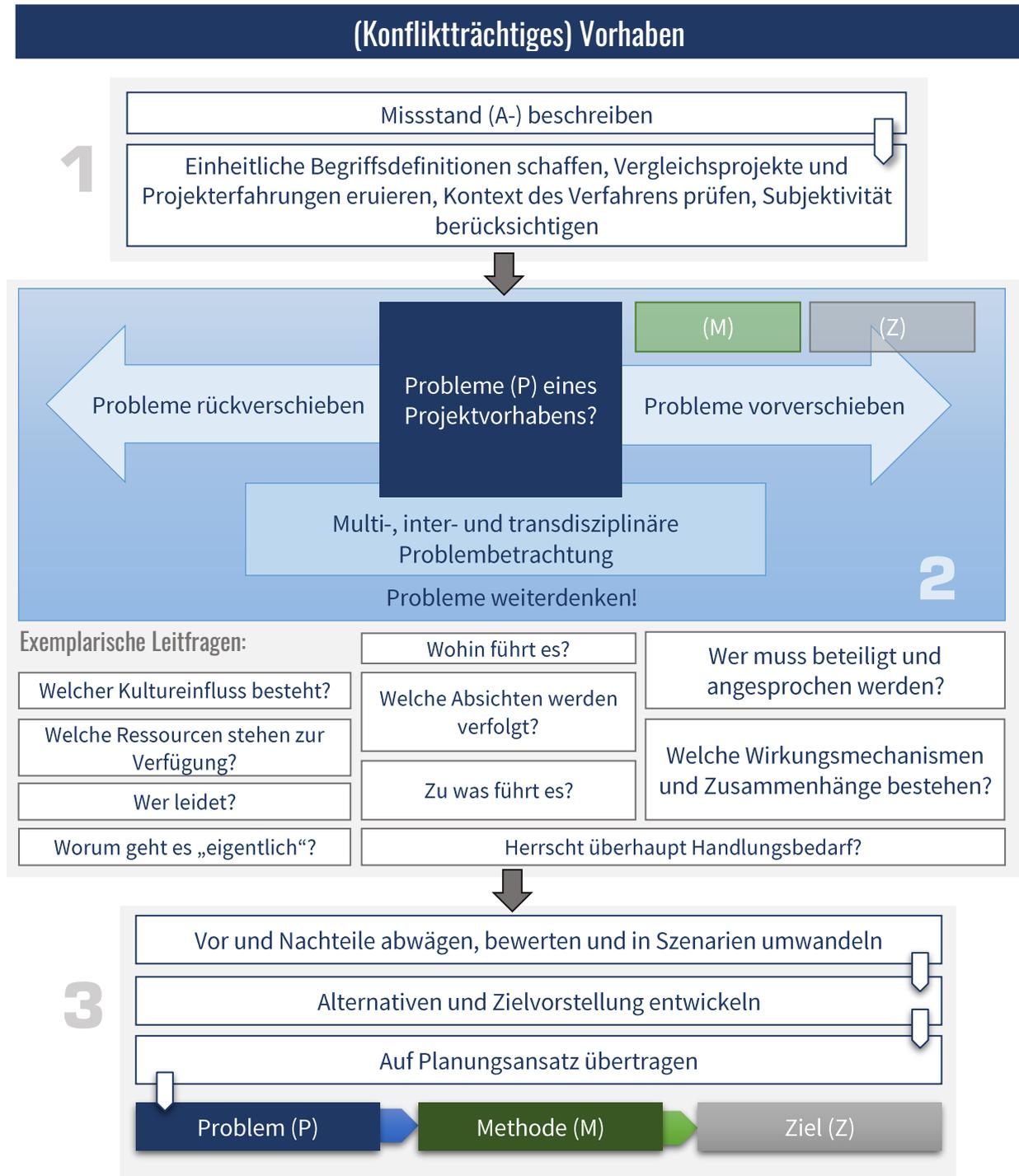
Tabelle 23: Partizipative Planungsansätze

KONFLIKTBEHAFTETES PROJEKTVORHABEN	Methode		Ziel:
	Rechtliche Verankerung von informellen Partizipationsvereinbarungen!		Einklagbares, verbindliches Ergebnis für die Projektbeteiligten generieren. Gleichzeitig wird damit Vertrauen und Akzeptanz gefördert.
	Bsp.: Zivilrechtlicher Verträge		
	Diskussion auf Augenhöhe zwischen den Parteien!		Echte Verhandlungsbereitschaft zeigen, aber auch, dass man die Menschen und deren Ängste ernst nimmt.
	Bsp.: Schulung der Teilnehmer zur Verhandlungsführung, Teilnahme des Vorstands statt „nur“ der Mitarbeitern an Veranstaltungen		
	Alle Akteure mit einbeziehen!		Auch wenn es schwerfällt, müssen die unangenehmen Parteien miteingeladen werden.
	Bsp.: Anreize zur Teilnahme setzen (vgl. Mediationsvertrag)		
	Verhandlungsbereitschaft zeigen!		Verantwortung, Freiwilligkeit und Wille zur Veränderung helfen dem Verfahren zum erfolgreichen Abschluss.
	Bsp.: Neutralität schaffen		
	Ansprechpartner schaffen!		Durch Personen, an die man sich wenden kann, wird die Prävention gefördert, gleichzeitig aber auch das Vertrauen in das Vorhaben gestärkt.
Bsp.: Beschwerde- und Informationsstelle			
Neutrale, erfahrene und sachkundige Prozessprovider einsetzen!		Die Existenz eines neutralen Überwachungs- und Koordinationsorgans ist für die Fairness im Verfahren wichtig und trägt zu einer positiven Planungsatmosphäre bei.	
Bsp.: Öffentliche Bewerbungsverfahren für Mediatoren			
Klarheit und Strukturierung!		Übersichtlichkeit und klare Formulierungen verwenden. Klare, nachvollziehbare Abläufe und Prozesse sind in solchen Verfahren notwendig	
Bsp.: Regeln, Ablaufschema, Kodex, Strafen, Organigramm, etc.			
Einbeziehung der Medien		Vorbeugende Einbindung der Medien, um tendenziöse Berichterstattung zu vermeiden.	
Bsp.: Presseaussendungen, Einladung zu Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit etc.			
Ex-Ante, Ongoing, Ex-Post		Beteiligung sollte nicht nur auf einen Zeitpunkt beschränkt werden, sondern vor, während und auch nach dem Verfahren stattfinden.	
Z.B.: Evaluation, Monitoring, etc.			

Quelle: Eigene Bearbeitung

Für die Problemanalyse eines Projektvorhabens sollten zudem die Untersuchungseigenschaften durch Schönwandt et al. berücksichtigt werden.

Abbildung 55: Problembestimmung



Quelle: Eigene Bearbeitung (verändert nach Schönwandt et al. 2013: 188)

Durch diese grundlegenden, partizipativen Handlungs- und Problemlösungsansätze, die aus dem Verfahren um Wien abgeleitet wurden, kann dazu beigetragen werden, dass durch eine Partizipation der Öffentlichkeit gerade bei schwierigen Projektvorhaben ein erfolgreicher Planungsverlauf entsteht. Wie dies methodisch umgesetzt werden kann, zeigt eine fiktive Einbettung eines Mediationsverfahrens in ein mögliches Restverfahren in München.

7.2 Verbessertes Restplanungsverfahren

Das Verfahren in München gilt als gescheitert und ist geprägt von einer suboptimalen Partizipation, die nachweislich in einen erhöhten Widerstand mündete und ein vorzeitiges Verfahrensende durch die Bürger einleitete. Für das Verfahren in Wien erübrigt sich eine Verbesserung des Restplanungsverfahrens, da ein Scheitern des Vorhabens zu diesem Prozesszeitpunkt als eher unwahrscheinlich gilt. Zudem erscheint eine Ergänzung durch das Dialogforum auf Grund der gebotenen Planungsqualität und dem immensen Planungsvorlauf durch das Mediationsverfahren nicht notwendig, weshalb von einer Verbesserung des Restplanungsverfahrens in Wien abgesehen wird.

Grundlegendes Problem zum Zeitpunkt dieser Arbeit (Stand 06/2016) sind daher die verhärteten Fronten am Standort in München (vgl. Akteurskartierung). Der Flughafenbetreiber hält weiter an seinem Plan fest, die dritte Startbahn zu bauen und findet Unterstützung in der Wirtschaft. Dieses Vorhaben wird wiederum durch die Landeshauptstadt München, einem Anteilseigner an der Flughafengesellschaft blockiert, weil sich diese an den Bürgerentscheid von 2012 noch moralisch gebunden sieht, obwohl rechtlich keine Veranlassung mehr dazu existiert. Hauptgrund für diese moralische Bindung wird vorrangig auch in der politischen Bedeutung des Vorhabens und den damit verbundenen Wählerstimmen liegen. Die Bürger lehnen den Ausbau weiterhin ab. Darüber hinaus steckt die politische Führungsriege im Entscheidungsilemma aus wirtschaftlichen und öffentlichen Interessen. Das bisherige Verfahren in München verlief im Überblick bisher wie folgt:

Abbildung 56: Scheitern der Planung in MUC

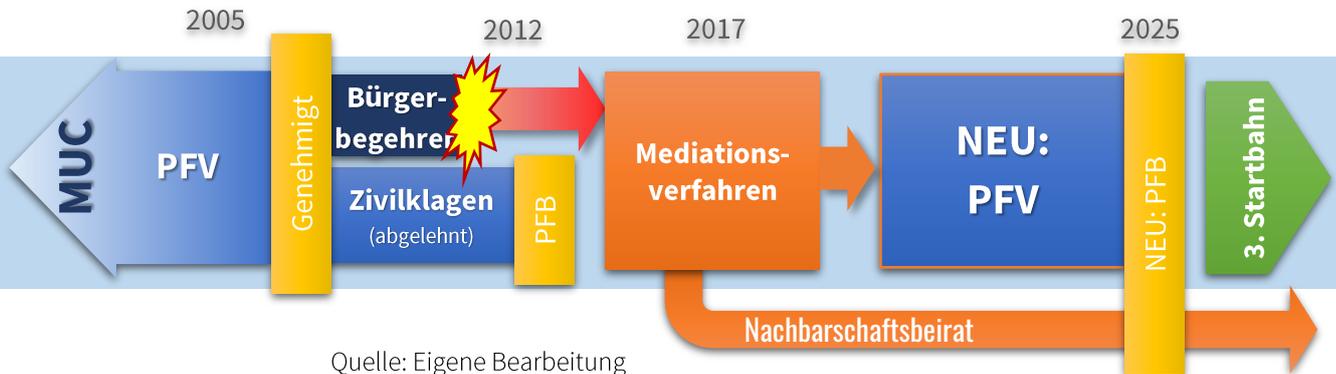


(Quelle: Eigene Bearbeitung)

Kernproblem dieses Status Quo stellt die konfliktbehaftete, festgefahrene Situation dar, in der sich das Projekt um die dritte Startbahn in München derzeit befindet. Dies stellt ein Äquivalent zu der Situation um die gescheiterte Präsentation der dritten Piste in Wien dar, mit dem Unterschied, dass sich die Bevölkerung Münchens bereits mit einem bindenden „Nein“ öffentlich geäußert hat. Fraglich ist auch, wie sich die Münchner Bürgerschaft in einem Wiederholungsfall eines Bürgerentscheides verhalten würde. Nach Ansicht des Autors wäre eine erneute Ablehnung durch die Münchner Bürger im Falle einer wiederholten Durchführung der Abstimmung in Anbetracht solch einer angespannten Konfliktsituation jedoch wahrscheinlich.

Wie in Wien gilt es daher, für München einen Konflikt zu beseitigen. Die Tatsache, dass der Konflikt hier bereits einmal eskaliert ist, stellt für das weitere angedachte Verfahren aber keine Einschränkung dar, sondern sollte gerade deshalb ein Grund für die Wiederaufnahme des Verfahrens sein. Statt also auf einen ergebnisoffenen Bürgerentscheid zu hoffen, sollte wie beim Projekt um die dritte Piste für die Lösung des Konflikts ein Mediationsverfahren angestrebt werden:

Abbildung 57: Nachgeschobenes Mediationsverfahren in München



Wie deutlich zu sehen ist, würde ein nachgeschobenes Mediationsverfahren eine neue Dynamik in das Verfahren bringen. Ziel wäre es, wie nach dem Vorbild in Wien, ein Konfliktmanagement zu initiieren, indem alle Parteien an einer gemeinsamen, für sie vertretbaren Lösung arbeiten. Die Einsetzung eines solchen Verfahrens müsste von der FMG, den Anteilseignern und der Politik ausgehen und zusammen mit der Öffentlichkeit stattfinden. Als Handlungsrahmen müssen die zuvor aufgestellten Erfolgsfaktoren für die Partizipation (vgl. Kap. 7.1) dienen.

Speziell angesprochen wird hierbei eine Reaktivierung des Verfahrens durch die Flughafenbetreibergesellschaft der FMG, was „einem Sprung über den eigenen Schatten“ gleichzusetzen sein sollte und dementsprechend umgesetzt werden müsste. Wie in Wien muss das Ergebnis der nachgeschobenen Mediation juristisch vertretbar und bindend sein, um in einem erneut durchzuführenden Planfeststellungsverfahren Anwendung zu finden. Dies bedarf aber explizit der Kompromissbereitschaft und einer ernstgemeinsten Willensbekundung der FMG, mit allen Beteiligten partizipativ umzugehen. Außerdem wird eine Reaktivierung des Nachbarschaftsbeirats empfohlen, der eine ähnliche Funktion übernimmt, wie das Dialogforum in Wien. Statt als Informationsveranstaltung muss dieses Mal der Nachbarschaftsbeirat als echte Dialog- und Kommunikationsplattform fungieren.

Für den Ablauf des Mediationsverfahrens wird eine vergleichbare Organisations- und Prozessstruktur wie in Wien benötigt, die nach folgenden Verfahrenspunkten durchgeführt werden sollte (nach Falk 2006: 82-91):

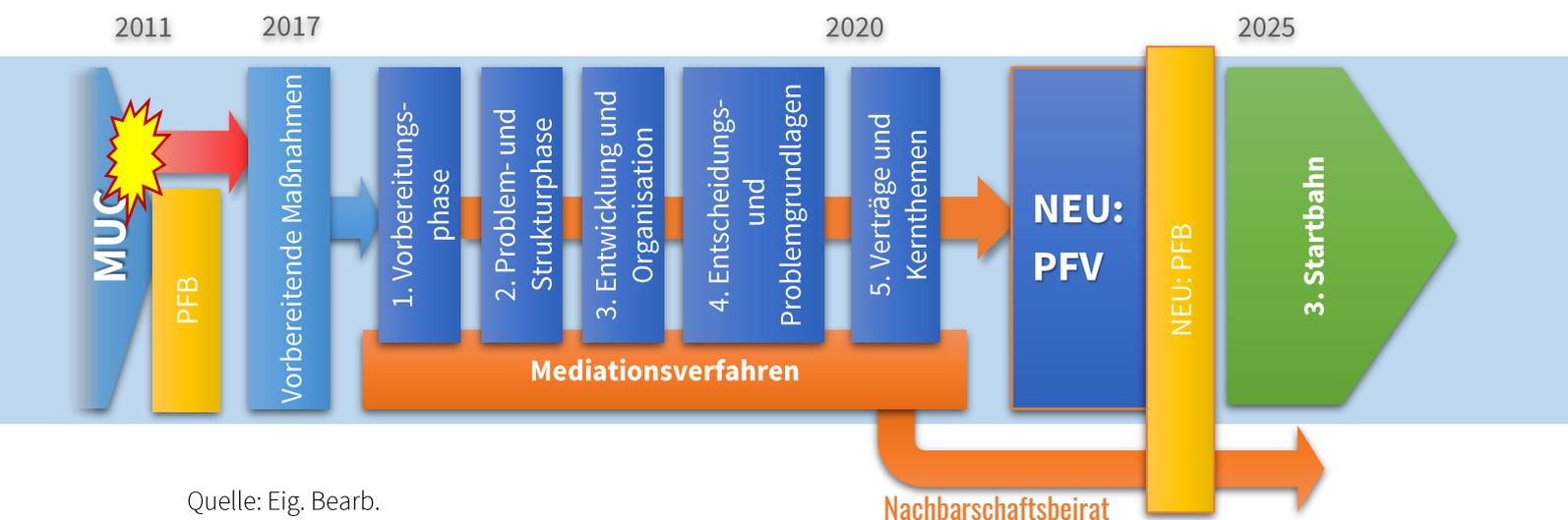
Abbildung 58: Detailansicht Mediationsverfahren MUC nach Vorbild Wien

NACHGESCHOBENES MEDIATIONSVERFAHREN MÜNCHEN

Vorbereitende Maßnahmen:

- Neutrale Berufung eines erfahrenen Prozessproviders, idealerweise mit Prozess- und Mediationserfahrung, sowie Sach- und Personenkenntnis des Münchner Flughafenumlandes sowie der FMG
- Öffentliche Rückstellung des Planfeststellungsbeschlusses für die dritte Startbahn in München
- Sondierungsgespräche mit allen relevanten Verfahrenspartnern, darunter Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Flugbetrieb, Gemeinden, Bürgern, Medien und Anteilseigner (speziell die Landeshauptstadt München)
- Evaluation durch neutrales Gremium des bisherigen Planungsprozesses
- Unterzeichnung einer Absichtserklärung der FMG über einen verbindlichen Mediationsvertrag
- Ankündigung der Durchführung eines Mediationsverfahren mit offener Einladung

Prozessdesign:



Quelle: Eig. Bearb.

Erläuterung der Verfahrensschritte:

1. Vorbereitungsphase:

Themen der Phase: Auftragsvergabe an erfahrenes, neutrales und geeignetes Mediationsteam; Übernahme und Eingliederung des Prozessproviders in das Mediationsverfahren als neutralen Anker. Eingliederung und Begrüßung aller interessierten Verfahrensbeteiligten, Betroffenen und notwendigen Parteien, Organisationen und Institutionen (Bürger, BIs, Umweltorganisationen, PPPs, etc.) bei Auftaktveranstaltung; Vertrauensbildende Maßnahmen durch juristisch bindenden Mediationsvertrag und Aktivitäten (Diskussion und Verhandlung direkt mit dem Vorstand etc.).

- Vorbereitung des Hauptverfahrens: Öffentliche Ausschreibung und gemeinsame Auswahl des Mediationsteams, Informationsveranstaltung für alle Interessierten (speziell Bürger), Aufstellung des Verhaltenskodex, etc..

2. Problembestimmungs- und Strukturierungsphase

Themen der Phase: Erörterung und Bestimmung bisheriger und künftiger, drohender Probleme des Ausbaurvorhabens bzw. Verfahrens, Herstellen eines Informationsgleichstandes bei allen Teilnehmern, Sichten und Bewerten von Gutachten und aller bisherigen Unterlagen, Grundsatzentscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit und der Einbindung der Medien. Einrichtung einer Beschwerde- und Informationsstelle.

- Einrichtung des Mediationsforums als zentrales Gremium, Klärung der Zugehörigkeiten und Strukturentscheidungen, Grundsatzentscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit

3. Entwicklung der Problembereiche und Organisationseinrichtung

Themen der Phase: Erstellung eines Problemkataloges und Aufbereitung, Einführung eines einheitlichen Begriffsrepertoires, Szenarien und methodische Entwicklungsperspektiven über Kriterien- und Indikatoren, Sichten und Bewerten von Gutachten.

- Erstellung eines Masterplans und Initiierung der Prozesssteuerungsgruppe.
- Einsetzung von partizipativen Dialog- und Diskussionsmethoden zur Aufbereitung der Themen
- Einbindung von Experten und Expertensystemen.

4. Entwicklung und Bestimmung der Entscheidungs- und Problemgrundlagen

Themen der Phase: Problemlösungsmaßnahmen. Erarbeitung in Konferenzen, Arbeitskreisen, etc.

- Lärmgrenzwerte, Maßnahmen zur Entlastung bei Ausbauszenarien (z.B. Terminal 3, etc.), Kompensationsmaßnahmen, Technischer Lärmschutz, Flugroutenverteilung, Pistennutzungsregelung, Nachtflug, Verteilung der Ab- und Anflugrouten, Erneuerung des Umweltfonds. etc.

Entscheidungsgrundlagen über fachliche Grundlagen (Lärmmessungen, Visualisierungen, etc.), die von unabhängigen Experten eingeholt werden.

- Ableitung des Forderungskataloges und Vorentscheidungen zum Mediationsvertrag
- Einbindung in Planfeststellungsunterlagen erarbeiten

5. Verhandlung der Kernthemen, Ausarbeitung der Verträge und Abschlusserklärung

Themen der Phase: Abschluss des Verfahrens und Übertragung der Ergebnisse auf das Planfeststellungsverfahren mit evtl. neuer UVP.

- Formulierung des juristisch, bindenden Vertrags mit Gegenleistungsprinzip
- Abschlusserklärung
- Vertragsunterzeichnung

Prozess-Strukturthemen: Einrichtung einer Evaluierungsgruppe und Neubeauftragung des Nachbarschaftsbeirats in München als begleitende Dialog- und Kommunikationsplattform.

- Abschluss des Verfahrens
- Zivilrechtlich bindender Mediationsvertrag

6. Übergang in erneutes Planfeststellungsverfahren (PFV). Übertragung des Mediationsvertrags in Planfeststellungsunterlagen.

Quelle: Eigene Bearbeitung (verändert nach Falk et al. 2006: 82-91)

Mit dieser Richtschnur für einen Planungsansatz könnte eine Akzeptanzsteigerung bei den betroffenen Verfahrensparteien stattfinden und letztlich der Bau der dritten Startbahn in München ermöglicht werden.

7.3 Mediationsverfahren im Bereich der örtlichen Raumplanung

Bisher konnte nur gezeigt werden, wie die partizipativen Ansätze in Form eines Mediationsverfahrens bei einem Großprojekt umgesetzt werden können und hier ihre Wirkung entfalten. Im Rahmen der Erkenntnisse dieser Arbeit konnte allerdings der Eindruck gewonnen werden, dass sowohl für Mediationsverfahren als auch den Einsatz dieser partizipativen Planungsmethode zur komplexen Problembewältigung ein breiteres Einsatzfeld besteht als nur bei Fachplanungen. So sind schwierige und komplexe Vorhaben nicht alleine auf Großprojekte beschränkt, sondern sind auch im Kontext der überörtlichen und örtlichen Raumplanung allgegenwärtig, wobei das Mediationsverfahren, wie es in Wien praktiziert wurde, auch den Kern des Planungsprinzips des „Wiener Modells“ widerspiegelt (nach Scholl 1995: 17):

„Im Grunde zielt das Verfahren auf eine soziale Innovation ab. Es wird davon ausgegangen, dass Schwierigkeiten bei komplexen Entscheidungen nicht so sehr in den Einzelwissenschaften selbst liegen, sondern darin, zur Verfügung stehendes intellektuelles Potential voll zu nutzen, in geeigneter Weise in den Entscheidungsprozess einzubringen. Das bedeutet das Zusammenführen von Menschen und Ideen und die Schaffung einer Art Drehscheibe für die interdisziplinäre Auseinandersetzung“. (Scholl 1995: 17, nach Freisitzer 1984)

Angesichts der Tatsache der zunehmenden Willensbildung einer sinnhaften partizipativen Bürgerbeteiligung in allen Bereichen der modernen Gesellschaft wird das Mediationsverfahren seinen Stellenwert weiter ausbauen können und müssen.

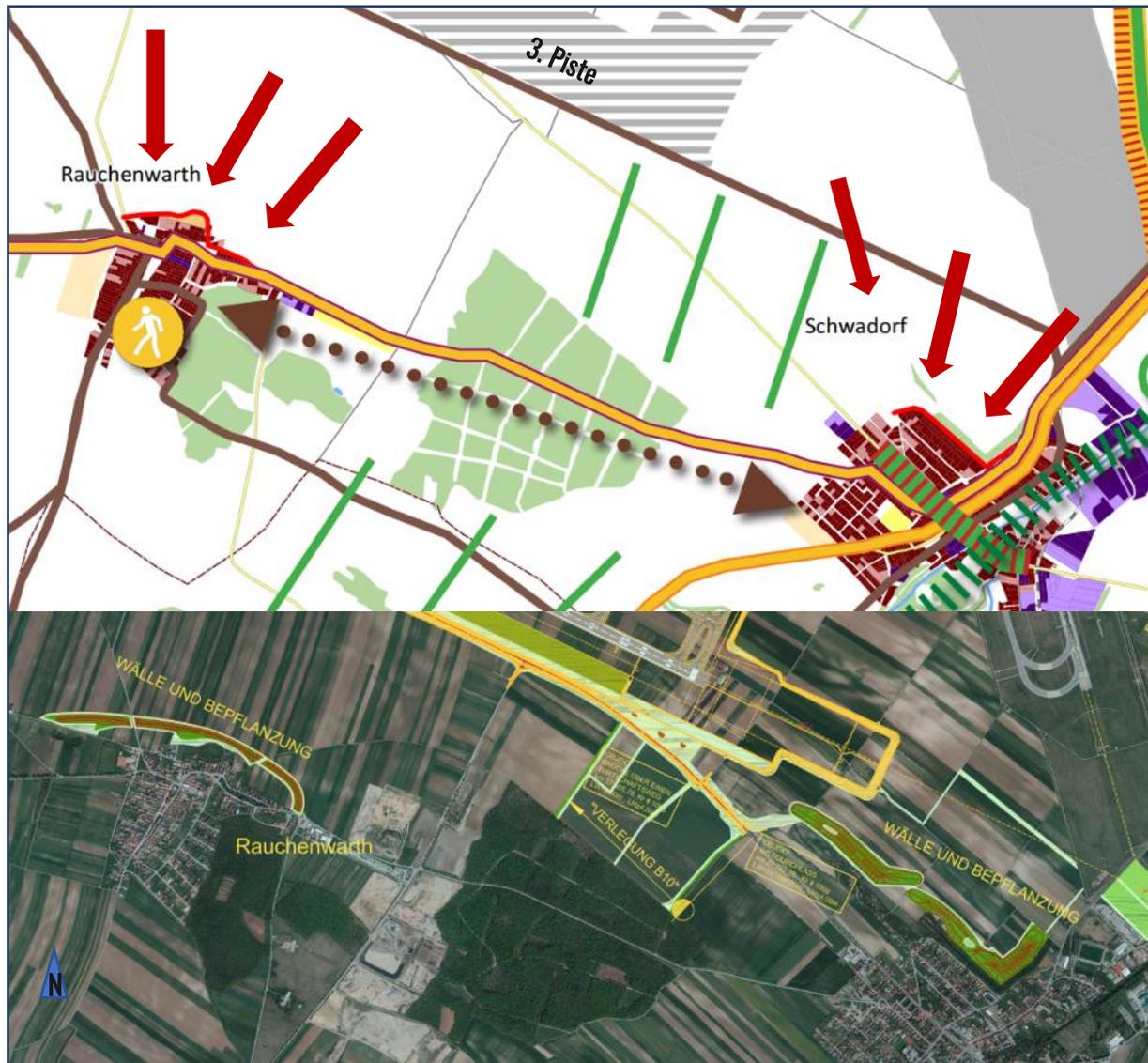
Eines dieser komplexen Probleme wird zugleich durch das titelgebende Projekt des Flughafen Wiens induziert und dient als exemplarische Betrachtung einer schwierigen Problemstellung auf örtlicher Raumplanungsebene. So sind die Hauptleidtragenden des Flughafens immer die Anrainerinnen und Anrainer in der direkten Umgebung der Betriebsanlage. Die vom Bodenlärm, Überfluglärm oder den sonstigen Umweltbelastungen stark belasteten Gemeinden stehen hier im erheblichen Konflikt mit den Betriebsinteressen der Flughafenbetreiber. Beschwerden, Proteste und über Jahre andauernde Spannungen zwischen den Parteien sind dabei keine Seltenheit. Auch hier kann aber die vermittelnde, problemorientierte Wirkung des Mediationsverfahrens voll ausgespielt werden.

Am Flughafen Wien-Schwechat ist speziell der Südosten der Betriebsanlage von teils dichter, angrenzender Bebauung geprägt. Eine Steigerung des Flugverkehrsaufkommens würde eine noch stärkere Belastung und gleichzeitige Verminderung der Lebensqualität der Bürger im nahen Umfeld der Anlage bedeuten.

Als Dialog-, Konsens- und Kompromisslösung kann das Mediationsverfahren direkt auf örtlicher Ebene ansetzen. So kann als Gegenleistung für einen örtlichen, technischen Lärmschutz (z.B.

Lärmschutzwände) der Bau der dritten Piste in beidseitigem Einverständnis realisiert werden und als Kompromisslösung für Anrainer und Betreibergesellschaft erachtet werden. Die Anwohner erfahren durch diesen Kompromiss eine Kompensation, die der Lebensqualität zu Gute kommt, während die FWAG ihr Ausbauvorhaben realisieren darf.

Abbildung 59: Mediationsverfahren auf örtlicher Raumplanungsebene



Legende:

Bestehende Siedlungsgrenzen: 
 Technischer Lärmschutz: 

Quelle: Eigene Bearbeitung (Ohne Maßstab; Kartengrundlagen: FWAG 2010, Haselsberger 2011)

Ohne diese Kompromisslösung hätten beiden Parteien vielleicht keines ihrer Ziele erreicht. Die Flughafenrainer müssten weiterhin mit dem schon bestehenden Fluglärm leben und der Flughafen Wien-Schwechat hätte seine Piste nicht bauen können („Loose-Loose“-Situation). Durch das Mediationsverfahren und den bindenden Mediationsvertrag in Wien, in dem die oben gezeigte Kompromisslösung direkt gemeinsam erarbeitet wurde, konnte aber selbst unter diesen

erschweren Rahmenbedingungen noch eine „Win-Win“-Lösung für beide Verfahrensparteien herbeigeführt werden. Erwähnenswert bleibt, dass die Mediation auch auf örtlicher Ebene durch nicht direkt greifbare Maßnahmen idealerweise unterstützt werden kann und muss. Hierzu können Regelungen über Nachtflugverbote und Pistennutzungskonzepte dienen, die den Lärm für die Anwohner weiter reduzieren. Erweiternde Maßnahmen sind daher auch auf örtlicher Ebene unabdingbar und können auf dieser Planungsebene genau wie auf Großprojektebene von Vorteil sein.

Diese Lösung im Problemfeld aus Einzelinteressen und Gemeinwohl eignet sich für viele unterschiedliche Anwendungsmöglichkeiten, die vom Kraftwerksbau oder Mülldeponien bis hin zur Errichtung von Windkraftträdern reicht. Komplexe, emotionsgeprägte Vorhaben können durch diese Kompromisswirkung eventuell doch noch realisiert werden und stellen einen verfahrenserweiternden Planungsweg dar.

Diese Konfliktvermeidung berührt gesellschaftlich tief verankerte Prozesse und stellt gleichzeitig ein Kernziel der Raumplanung dar, durch dessen Einwirkung ein bestmögliches Zusammenleben der Gesellschaft im Raum ermöglicht werden soll. Zugleich kommt der Mediation und deren Anwendung damit auch ein nachhaltiger Charakter zu. Durch die Schaffung von zukunftssträchtigen, konfliktfreien Räumen für die nachfolgende Generation prädestiniert sich die partizipative Planung in Form der Mediation auch für eine stärkere Implementierung und häufigere Verwendung im Planungsalltag (vgl. Langhagen-Rohrbach 2010: S.2-5).

8. Schlussbetrachtung

8.1 Beantwortung der Forschungsfragen

Für die vorliegende Arbeit wurden insgesamt fünf Forschungsfragen zur Diskussion gestellt, die nun nachfolgend ausgehend von den Erkenntnissen dieser Arbeit beantwortet werden:

1. *Wieso kam es im Münchner Planungsverfahren der dritten Start- und Landebahn zu einem vorzeitigen Stopp der Planung, während das Planungsverfahren in Wien mit wesentlich weniger Widerstand verläuft?*

Hauptausschlaggebendes Kriterium für den Stopp des Verfahrens in München stellt die unterschiedliche Akzeptanz für das jeweiligen Verfahren dar. Während in Wien durch umfangreiche, zielgerichtete Beteiligungsmaßnahmen der Widerstand gegen das Projekt in der Bevölkerung deutlich reduziert wurde, führten in München die kaum vorhandenen und suboptimal ausgeführten Partizipationselemente in Verbindung mit einer elitären Planungsmentalität zu einem erheblichen Widerstand in der Bevölkerung. Diese fehlende Akzeptanz entlud sich letzten Endes in einem Bürgerentscheid gegen das Verfahren, durch den das Projekt in München zum vorzeitigen Scheitern gebracht werden konnte.

2. *Welche Rolle spielen partizipative Strukturen in den jeweiligen Planungsverfahren und worin unterscheiden sich diese je nach Projekt? Haben Unterschiede in Umfang und Qualität der Beteiligung zu einem unterschiedlichen Verfahrensverlauf geführt?*

Partizipative Strukturen, Elemente und deren Einsatz sind die Hauptunterscheidungsmerkmale in den beiden Verfahren und sind der ausschlaggebende Grund für die unterschiedlichen Verfahrensausgänge der Ausbauprojekte in München und Wien. Dabei war nicht nur der Umfang der beiden Beteiligungsverfahren stark unterschiedlich, sondern in Wien fand eine problembezogene, wohldurchdachte Verwendung von Planungsansätzen und Strategien im Verfahren statt, die auf kooperativen, dialogorientierten Kompromisslösungen beruhen. Diese Ergebnisse wurden in rechtsverbindlichen Zivilverträgen besiegelt, die das Planungsverfahren nachhaltig positiv beeinflussten.

Im Kontrast dazu verwendete man in München einen starren, konflikträchtigen Planungsansatz ohne echte Mitbestimmungsmöglichkeiten. Der Umfang und die Qualität der Beteiligung stehen für das Verfahren in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Ausgang der beiden Verfahren.

Im zweiten Teil der Arbeit werden folgende Fragen aufgegriffen, die auf den Erkenntnissen des Analyseteils der Arbeit beruhen:

3. *Welche Schwachstellen können in den beiden Planungsverfahren um München und Wien im Kontext einer Beteiligung der Öffentlichkeit identifiziert werden?*

In München wurde durch den Vorhabenträger eine zielverfehlende, suboptimale Eliteplanung praktiziert, die auf starren, linearen Top-Down-Entscheidungen beruht und zu einem breiten Widerstand gegen das Vorhaben führte. Die wenigen, über das Minimum hinausgehenden, partizipativen Elemente litten unter erheblichen Qualitätsmängeln und werden als Misserfolg gewertet. Das Scheitern des Verfahrens in Verbindung mit einem zu starken Vertrauen auf den rechtlichen Rahmen sind unmittelbare Ergebnisse einer schlechten Planungskultur, die sich mit einer ähnlichen, vergleichbaren Beteiligungsmethode wie in Wien so nicht zugetragen hätte.

Das Verfahren in Wien mit einer großangelegten Mediation und anschließender Prozessbegleitung stellt einen teuren, aufwendigen und zeitintensiven Prozess dar, der es trotz rechtlich bindendem Ergebnis nicht schaffte, allen Klagen gegen das Genehmigungsverfahren vorzubeugen.

4. *Wie können mögliche, nachfolgende Planungsschritte in Wien und München in ihrer Beteiligungsqualität durch die Erkenntnisse der Arbeit so verbessert werden, damit eine bessere und problemfreiere Verfahrens- und Planungsqualität entsteht?*

Das Verfahren in Wien bietet keine nachfolgenden, verbesserungsbedürftigen Planungsschritte mehr an. In München hingegen könnte das Konfliktszenario aus verhärteten Fronten zwischen Projektträgern, Stakeholdern und Bürgern für ein nachgeschobenes Mediationsverfahren genutzt werden, das sich an Ablauf und Inhalt der Durchführung am Wiener Musterverfahren orientieren sollte und die Erfolgsfaktoren der partizipativen Raumplanung erfüllt.

5. *Welche Aussagen können aus den Erkenntnissen der Analyse und Auswertung der beiden Verfahren für die partizipative Raumplanung abgeleitet werden, um eine bessere Planungsqualität und Planungskultur zu erreichen?*

Das Problembewusstsein und die Problemidentifizierung sind der Grundstein einer jeden erfolgreichen Planung. Die Partizipation stellt hierfür den idealen Planungsansatz dar, um sich unterschiedlichen Interessen anzunähern. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit ging in Verfahren mit partizipativen Elementen nachweislich mit einer besseren Akzeptanz des Vorhabens einher. Eine Involvierung der Bürger sollte in jedem Planungsverfahren stattfinden, speziell wenn es sich um konfliktträchtige Vorhaben handelt. Im Falle einer konfliktabbauenden oder konsensorientierten Partizipation stellt die Mediation das ideale Werkzeug dar. Die Rolle eines neutralen, erfahrenen Mediators ist für Mediationsverfahren von höchster Bedeutung. Beteiligungsverfahren sollten dabei so früh wie möglich und idealerweise bereits präventiv und nicht reaktiv eingesetzt werden. Informelle Partizipationsergebnisse müssen in bindenden, zivilrechtlichen Verträgen festgehalten werden, da ansonsten die vertrauens- und akzeptanzfördernde Beteiligungswirkung nicht entfaltet werden kann. Von der Einführung eines zu restriktiven, partizipativen Gesetzesrahmens sollte abgesehen werden.

8.2 Fazit

Die Verfahren um Wien und München haben gezeigt, wie wichtig das Bewusstsein für Probleme, sowie die Partizipation der Bürger für den Ausgang eines Projektes sein kann. Gerade im heutigen Informationszeitalter, in der sich Missstände schnell verbreiten und große Aufmerksamkeit erfahren, stellt die vorüberlegte „Planung der Planung“ in Kombination mit partizipativen Elementen eine Symbiose dar, die viele der modernen Planungsprobleme vermeiden kann. Hier zeigt auch generell gerade das Mediationsverfahren seine Stärken, das im Verfahren um die dritte Piste in Wien-Schwechat vorbildhaft und problembezogen ausgeführt wurde. Das Mediationsverfahren kann damit zur Recht als Best-Practice-Beispiel für ein gelungenes Planungsverfahren angesehen werden. Diese Umsetzung des Verfahrens verdeutlicht aber auch, wie weit fortgeschritten Österreich im Sinne einer guten Planungskultur bereits ist.

Äquivalent zeigt sich dazu leider aber auch, welcher Nachholbedarf hier in Deutschland bezüglich der Partizipation und der Planungsmentalität existiert, die sich gerade auch wieder in dem Verfahren um München darstellt. Allmählich sollte ein Umdenken der Vorhabenträger und der Politik stattfinden, weg von der elitären Planung hin zu einem konsensorientierten, dialogreichen und kooperativen Planungsansatz. Für diese drei Grundprämissen stellt die Mediation ein ideales Mittel zur Anwendung dar. Gerade hier überrascht es aber auch, wie wenig Beachtung die Mediation als althergebrachtes Beteiligungselement findet, speziell angesichts dessen, was die Mediation eigentlich im Stande ist, zu leisten. Nicht nur bei Großprojekten, sondern auch auf regionaler und örtlicher Ebene können hier Anwendungsgebiete beschrieben werden, zu dessen positivem Ausgang Mediationsverfahren einen ausschlaggebenden Beitrag leisten können.

Gerade im Sinne der Planungskultur und Planungsqualität könnte die Revitalisierung dieser Beteiligungsmethode einen wertvollen Beitrag dazu leisten, aus Planungskrisen eine Planungsevolution werden zu lassen. Daher folgt zum Abschluss ein ausdrückliches Bekenntnis zur Partizipation und der Mediation, gleichzeitig muss aber auch betont werden, wie wichtig die Planung der (Raum)-Planung ist. Eine Verwendung und Symbiose dieser Ansätze in der Planung würde die selbige erheblich bereichern und stellt damit die zentrale Intention dieser Arbeit dar.

9. Glossar

Abkürzung	Bedeutung	Abkürzung	Bedeutung
AGE	Airports Group Europe	LEP	Landesentwicklungsplan Bayern
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung	LFG	Luftfahrtgesetz (AT)
AT	Österreich	LHR	London Heathrow
AUA	Austrian Airlines	LSB	Lande- und Startbahn-System
AVG	Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz	LuftVG	Luftverkehrsgesetz (DE)
BAA	British Airport Authority	LULU	„Locally Unwanted Land Use“
BANANA	“Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything”	MAN	Manchester
BauGB	Baugesetzbuch	MAP	Manchester Airport Plc.
BAY	Bundesland Bayern (DE)	MUC	Flughafen München
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung	MV	Mediationsverfahren
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz	NB	Nachbarschaftsbeirat
BayVGH	Bayerisches Verwaltungsgerichtshof (DE)	NIMBY	„Not In My Backyard“
bmvi	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (DE)	NKQ	Nutzen-Kosten-Quotient
bmvit	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (AT)	NOE	Bundesland Niederösterreich (AT)
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung (DE)	ÖEK	Örtliches Entwicklungskonzept
B-VG	Bundesverfassungsgesetz (AT)	ÖREK	Österreichische Raumentwicklungskonzept
BVV	Bayerische Vermessungsverwaltung	ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
BVwG	Bundesverwaltungsgericht (AT)	PAX	Persons approximately
CSU	Christlich-Soziale Union	PFB	Planfeststellungsbescheid
DE	Deutschland	PFV	Planfeststellungsverfahren
DeAD	Decide-Announce-Defend (Modell)	ROG	Raumordnungsgesetz (DE)
DF	Dialogforum	ROV	Raumordnungsverfahren
DfT	Department for Transport	RVP	Raumverträglichkeitsprüfung
ECAC	European Civil Aviation Conference	stmf	Bayerische Staatministerium für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat (DE)
EU	Europäische Union	stmi	Bayerische Staatministeriums des Inneren, für Bau und Verkehr (DE)
EUREK	Europäischer Raumentwicklungskonzept	SUP	Strategische Umweltprüfung
EW	Einwendungen	TöB	Träger öffentlicher Belange
FMG	Flughafen München GmbH	UNO	United Nations Organization
FRA	Frankfurt	UVE	Umweltverträglichkeitserklärung
FWAG	Flughafen Aktiengesellschaft Wien	UVGA	Umweltverträglichkeitsgutachten
GE/GI	Gewerbe und Industriegebiet	UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
GG	Grundgesetz (DE)	UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungs- gesetz
GTZ	Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	UVP-G	Umweltverträglichkeitsgesetz (AT)
IATA	International Air Transport Association	2000	Flughafen Wien
ICAO	International Civil Aviation Organization	VIE	Verwaltungsverfahrensgesetz
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse	VvVfG	Zürich
		ZRH	

10. Verzeichnisse

10.1 Quellenverzeichnis

- **Abendzeitung München (2011):** *Startbahn-Wut: CSU-General mit Tomate attackiert.* URL: <http://www.abendzeitung-muenchen.de/inhalt.flughafen-muenchen-startbahn-wut-csu-general-mit-tomate-attackiert.f7f90079-4b52-4449-aded-f3bfb7939d91.html> (aufgerufen am 21.8.2016)
- **aero.de - Luftnachrichten (2015):** *Kommission: Dritte Landebahn für London Heathrow.* URL: <http://www.aero.de/news-21989/Kommssion-Dritte-Landebahn-fuer-London-Heathrow-.html> (aufgerufen am 31.05.2016)
- **Airlines.de (2007):** *Frankfurter Flughafenausbau genehmigt.* URL: <http://www.airliners.de/frankfurter-flughafenausbau-genehmigt/13890> (aufgerufen am 26.05.2016)
- **Aktionsbündnis AufgeMUCkt (2011a):** *Das Aktionsbündnis AufgeMUCkt.* URL: <http://keine-startbahn3.de/uber-uns/> (aufgerufen am 7.5.2016)
- **Aktionsbündnis AufgeMUCkt (2011b):** *Argumente.* URL: <http://keine-startbahn3.de/argumente/> (aufgerufen am 21.6.2016)
- **Aktionsbündnis AufgeMUCkt (2016):** *Bürgerinitiativen.* URL: <http://keine-startbahn3.de/burgerinitiativen/> (aufgerufen am 5.4.2016)
- **Aktionsbündnis AufgeMUCkt (o.J.):** *Geschichte.* URL: <http://keine-startbahn3.de/geschichte/> (aufgerufen am 4.4.2016)
- **Augsburger Allgemeine (2015):** *Kommt die dritte Startbahn oder kommt sie nicht.* URL: <http://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/Kommt-die-dritte-Startbahn-oder-kommt-sie-nicht-id35654942.html> (aufgerufen am 25.4.2016)
- **Austrianwings.at (2013):** *VIE: Zukünftige Terminalprojekte und 3. Piste.* URL: <https://www.austrianwings.info/2013/09/vie-zukuenftige-terminalprojekte-und-3-piste/> (aufgerufen am 23.3.2016)
- **Austrianwings.at (2014):** *Fotoreportage 60 Jahre Flughafen Wien Schwechat.* URL: <https://www.austrianwings.info/2014/01/fotoreportage-60-jahre-flughafen-wien-schwechat/> (aufgerufen am 29.03.2016)
- **Austrianwings.at (2015):** *Dialogforum als Erfolgsmodell für Maßnahmen gegen Fluglärm.* URL: <https://www.austrianwings.info/2015/11/dialogforum-als-erfolgsmodell-fuer-massnahmen-gegen-fluglaerm/> (aufgerufen am 26.6.2016)
- **Bayerische Staatsregierung (2011):** *Bayern in Zahlen.* URL: <https://www.bayern.de/politik/bayern-in-zahlen/das-land-in-zahlen/> (aufgerufen am 14.11.2015)
- **Bayerisches Staatministerium für Finanzen, Landesentwicklung und Heimat (StmFLH) (Hrsg.) (2013):** *Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013.* S. 49, URL: http://landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf (URL: aufgerufen 3.2.2016)

- **BBC-News (2015a):** *Timeline of Heathrow expansion delays*. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-35058036> (aufgerufen am 31.05.2016)
- **BBC-News (2015b):** *Heathrow Airport expansion: Why the renewed delay?* URL: <http://www.bbc.com/news/business-35011620> (aufgerufen am 31.05.2016)
- **BBC-News (2015c):** *Heathrow third runway opponents win court challenge*. URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/london/8588220.stm (aufgerufen am 01.06.2015)
- **Bickenbach, F.; Kumkar, L.; Sichelschmidt, H.; Soltwedel, R.; Wolf, H. (2005):** *Ausbau der Flughafeninfrastruktur: Konflikte und institutionelle Lösungsansätze*. Kieler Studien, Band 335. Kiel: Springer Verlag, S. 1-128.
- **Brachinger, R. (2012):** *Das Mediationsverfahren Wien-Schwechat und seine Auswirkungen auf die Region*. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der TU Wien. S. 11-34, URL: <http://www.ub.tuwien.ac.at/dipl/2012/AC07812882.pdf> (aufgerufen am 10.4.2016)
- **Bundesagentur für Arbeit (2016):** *Arbeitsmarkt im Überblick - Eintrag Freising*. URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Regionen/BA-Gebietsstruktur/Bayern/Freising-Nav.html> (aufgerufen am 19.6.2016)
- **Bundeskanzleramt Österreich (2015):** *Allgemeines zur Verwaltungsgerichtsbarkeit – Neu*. URL: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/313/Seite.3130001.html> (aufgerufen am 23.6.2016)
- **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (bmub) (2007):** *Flugverkehr*. URL: <http://www.bmub.bund.de/themen/luft-laerm-verkehr/verkehr/flugverkehr/> (aufgerufen am 14.06.2016)
- **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (bmvi) (2016):** *Internationale Zusammenarbeit*. URL: http://www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrstraeger/Luft/InternationaleZusammenarbeit/internationale-zusammenarbeit_node.html (aufgerufen am 14.06.2016)
- **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (bmvi) (Hrsg.) (2014):** *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor*. Berlin: Eigenpublikation, S. 10-23.
- **Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (bmvit) (2016):** *Luftfahrt*. URL: <http://www.bmvit.gv.at/bmvit/verkehr/luftfahrt/index.html> (aufgerufen am 14.06.2016)
- **Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (bmvit) (o.J.):** *Flughafen Wien: dritte Piste*. URL: https://www.bmvit.gv.at/verkehr/luftfahrt/recht/verfahren/schwechat_3piste.html (aufgerufen am 25.07.2016)
- **Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2016a):** *Konkurrierende Gesetzgebung*. URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17740/konkurrierende-gesetzgebung> (aufgerufen am 14.06.2016)

- **Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2016b):** *Partizipation*. URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17998/partizipation> (aufgerufen am 17.06.2016)
- **Bürgerinitiative Buch am Erlbach (o.J.):** *Abweichung der Flugprognosen*. URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/dritte-startbahn-flughafen-gutachter-lag-regelmaessig-daneben-1.2318534> (aufgerufen am 13.8.2016)
- **Christlich-Soziale Union (CSU) (Hrsg.) (o.J.):** *Gesetzesbegründung BayLplG Verbandanhörung*. S. 27, URL: http://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/partei/parteiarbeit/aku/baylplg-e_gesetzesbegrueundung_verbaeandeanhoerung.pdf (aufgerufen am 4.4.2016)
- **Dangschat, J. (2008):** *Autobahnen ins Glück*. In: Hamedinger, A.; Dangschat, J.; Frey, O.; Breitfuss, A. (Hrsg.) (2008): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55-57.
- **Department for Transport (Hrsg.) (2009):** *Britain's Transport Infrastructure Adding Capacity at Heathrow: Decisions Following Consultation*. London: Eigenpublikation, S. 7-9. URL: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/15_01_09decision_doc.pdf (aufgerufen am 3.8.2016)
- **derStandard.at (2016):** *Airbus A380 in Wien gelandet*. URL: <http://derstandard.at/2000039591889/Airbus-A380-in-Wien-gelandet> (aufgerufen am 13.4.2016)
- **Deutschland123.de (2015):** *Datenbank Gemeinden Deutschland*. Jeweiliger Eintrag für Tabelle. URL: <http://www.deutschland123.de/> (aufgerufen am 03.12.2015)
- **Dialogforum.at (o.J. a):** *Organisation*. URL: http://www.dialogforum.at/jart/prj3/dialog_forum/dialog_forum.jar?rel=de&content-id=1161950414279&reserve-mode=active (aufgerufen am 13.4.2016)
- **Dialogforum.at (o.J. b):** *Das Dialogforum stellt sich vor*. URL: http://www.dialogforum.at/jart/prj3/dialog_forum/dialog_forum.jar?rel=de&content-id=1148123418500&reserve-mode=active (aufgerufen am 13.4.2016)
- **Dialogforum.at (o.J.c):** *Umweltverträglichkeitsprüfung 3. Piste*. URL: http://www.dialogforum.at/jart/prj3/dialog_forum/dialog_forum.jar?rel=de&content-id=1161950414371&reserve-mode=active (aufgerufen am 12.08.2016)
- **Dialogforum.at (o.J.d):** *Ergebnisse und Arbeitsweise*. URL: http://www.dialogforum.at/jart/prj3/dialog_forum/dialog_forum.jar?rel=de&content-id=1313224068484&reserve-mode=active (aufgerufen am 12.08.2016)
- **Die Presse (2015):** *2015 stellt Gericht die Weichen für die dritte Piste*. URL: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/4630385/2015-stellt-Gericht-die-Weichen-fur-die-dritte-Piste> (aufgerufen am 27.07.2016)
- **Die Presse (2016):** *Bilanz: Flughafen Wien auf Erfolgskurs*. URL: <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/4937824/Flughafen-Wien-auf-Erfolgskurs> (aufgerufen am 28.05.2016)
- **Dinka, M. (2010):** *Ein Vergleich der Raumordnungssysteme in Österreich und der Slowakei*. Unveröffentlichte Diplomarbeit der Universität Wien. S. 30, URL: http://othes.univie.ac.at/10239/1/2010-05-18_0205423.pdf (aufgerufen am 14.5.2016)
- **Droste, H. (2013):** *PR-Formeln als kreativer Prozess*. Anleitungen, Checklisten, Modelle und Case Stories. Auflage 1. Neuss: Pedion Verlag: S. 156.

- **DWDS.de (o.J.):** *Ontologie*. URL: <http://www.dwds.de/?qu=Ontologie> (aufgerufen am 30.03.2016)
- **Ecker & Partner – Agentur für Öffentlichkeitsarbeit und Public Affairs GmbH (2014):** *Kommunikation bei Großprojekten*. Whitepaper, Eigenpublikation. S.9, URL: http://www.eup.at/cms/wp-content/uploads/2015/03/140616_eup-whitepaper-screen.pdf (aufgerufen am 06.07.2016)
- **EDMO-Flugbetrieb GmbH (o.J.) Flughafendaten.** URL: <http://www.edmo-airport.de/de/flughafendaten> (aufgerufen am 14.4.2016)
- **ednetz.de (2014):** *Flughafen München - Die dritte Startbahn*. URL: <https://www.ednetz.de/magazin/die-3-startbahn.html> (aufgerufen am 13.4.2016)
- **Ernst Basler + Partner (Hrsg.) (2011):** *Regionaler Strukturwandel im Umland des Flughafens München*. S. 15-18, URL: http://www.munich-airport.de/media/download/bereiche/region/region_wandel.pdf (aufgerufen am 11.06.2016)
- **Europäische Kommission (EU EUREK) (Hrsg.) (1999):** *EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, S. 23-38.
- **Fairplane.at (o.J.):** *Flughafen Wien Schwechat*. URL: <https://www.fairplane.at/flughafen/flugverspaetung-flughafen-wien-schwechat-vie/> (aufgerufen am 29.03.2016)
- **Falk, G.; Heintel, P.; Krainer, L. (Hrsg.) (2006):** *Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat*. 1. Auflage, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, S. 1-227.
- **Flughafen München GmbH (FMG) (2007):** *Die dritte Start- und Landebahn am Flughafen München*. München: Eigenpublikation. S. 5-30, URL: http://www.heller-partner.de/fileadmin/pdf/Kunden/Flughafen_MUC/fmg_landebahn_screen.pdf (aufgerufen 17.1.2016)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (2014a):** *Einzugsgebiet Flughafen München*. URL: <http://www.munich-airport.de/de/business/branchen/aviation/airlinebetr/reasons/index.jsp> (aufgerufen am 10.11.2015)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (2014b):** *Fluglärm und Fluglärmschutz*. München: Eigenpublikation. S. 4-23, URL: <http://www.munich-airport.de/media/download/bereiche/umw/fluglaerm.pdf> (aufgerufen am 13.11.2015)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (2014c):** *Stärken*. München: Eigenpublikation. S. 55, URL: <http://www.munich-airport.de/media/download/general/publikationen/de/ib2014.pdf> (aufgerufen am 7.6.2016)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (2015a):** *Zahlen und Fakten*. München: Eigenpublikation. URL: http://www.munich-airport.de/media/download/general/publikationen/de/zahlen_und_fakten.pdf (aufgerufen am 11.1.2016)

- **Flughafen München GmbH (FMG) (2015b):** *Passagieraufkommen 1992-2015*. München: Eigenpublikation. URL: <http://www.munich-airport.de/de/company/facts/verkehr/paxe/index.jsp> (aufgerufen am 1.3.2016)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (2015c):** *Ausgleichsflächen*. URL: https://www.gutfuerbayern.de/de/wissenswertes/themen/t_ausgleichsflaechen_24032016/index.jsp (aufgerufen am 29.5.2016)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (2015c):** *Flugbewegungen 1992-2015*. URL: http://www.munich-airport.de/de/company/facts/verkehr/start_land/index.jsp (aufgerufen am 1.3.2016)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (2016a):** *Zeitleiste*. URL: <https://www.gutfuerbayern.de/de/wissenswertes/zeitleiste/index.jsp> (aufgerufen am 24.07.2016)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (2016b):** *Schriftliches Interview*, vom 11.01.2016. Siehe Anhang: 11.10.
- **Flughafen München GmbH (FMG) (Hrsg.) (2010):** *1,2,3 – Dritte Startbahn München*. München: Eigenpublikation. S. 2-19, URL: http://www.munich-airport.de/media/flipbook/bahn3_flyer/files/drittebahn.pdf (aufgerufen am 2.7.2016)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (o.J. a):** *Der Flughafenumzug*. URL: <http://www.munich-airport.de/de/micro/20jahre/umzug/index.jsp> (aufgerufen am 14.11.2015)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (o.J. b):** *Nachtflug*. URL: <http://munich-airport.de/de/company/umwelt/laerm/nachtflug/index.jsp> (aufgerufen am 27.1.2016)
- **Flughafen München GmbH (FMG) (o.J. c):** *Lärmschutz*. URL: <https://travis-web01.munich-airport.de/data/WebReport/mst.php> (aufgerufen am 23.7.2016)
- **Flughafen Wien AG (FWAG) (2009):** *Ex-Post-Umweltverträglichkeitsbericht Flughafen Wien*. Verkehrsentwicklung und Flugbewegungen. Revision vom 31. Juli 2009. S. 3-10, URL: https://www.bmvit.gv.at/verkehr/luftfahrt/flughafen/verfahren/wien_umwelt/vorhabv erk/bewegung.pdf (aufgerufen am 7.3.2016)
- **Flughafen Wien AG (FWAG) (Hrsg.) (2011):** *Zukunft Flughafen Wien 3*. Piste. Wien: Eigenpublikation. S. 4-20, URL: http://www.viennaairport.com/jart/prj3/va/uploads/data-uploads/Konzern/projektinfo_piste3_de.pdf (aufgerufen am 22.2.2016)
- **Flughafen Wien AG (FWAG) (Hrsg.) (2015a):** *Vienna A bis Z*. Wien: Eigenpublikation, S. 31-34.
- **Flughafen Wien AG (FWAG) (Hrsg.) (2016a):** *Geschäftsbericht 2015*. Wien: Eigenpublikation, S. 3-57.
- **Flughafen Wien AG (FWAG) (o.J.a):** *Facts & Figures*. URL: http://www.viennaairport.com/jart/prj3/va/main.jart?j-j-url=/unternehmen/flughafen_wien_ag/facts_figures_fwag_gruppe (aufgerufen am 2.6.2016)

- **Flughafen Wien AG (FWAG) (o.J.b):** *Facts Aviation*. URL: http://www.viennaairport.com/jart/prj3/va/main.jart?j-j-url=/business_partner/aviation/facts_aviation (aufgerufen am 15.7.2016)
- **Flughafen Wien AG (FWAG) (o.J.c):** *UVP-Verfahren*. URL: http://www.viennaairport.com/unternehmen/flughafen_wien_ag/3_piste/uvp-verfahren (aufgerufen am 23.07.2016)
- **Flughafen Wien AG (FWAG) (o.J.d):** *Lärm im UVE-Verfahren*. URL: https://www.viennaairport.com/jart/prj3/va/uploads/data-uploads/UVE_Fluglaerm.pdf (aufgerufen am 14.8.2016)
- **Fluglärm.at (o.J.):** *Flugrouten Wien Schwechat*. URL: <http://www.fluglaerm.at/liesing/Bilder/Karten/FlugroutenDrittePisteWien.PNG> (aufgerufen am 22.2.2016)
- **fluglärm-portal.de (o.J.):** *Bürgerbeteiligung beim Ausbau von Flughäfen*. URL: <http://www.xn--fluglrm-portal-9hb.de/regelngesetze/planungsprozesse/infrastruktur/> (aufgerufen am 2.7.2016)
- **Frankfurter Allgemeine (2012):** *Münchener lehnen Bau der dritten Startbahn ab*. URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/buergerentscheid-muenchener-lehnen-bau-der-dritten-startbahn-ab-11789752.html> (aufgerufen am 24.4.2016)
- **Frankfurter Allgemeine (2015):** *Londoner Flughäfen streiten um neue Startbahn*. URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/london-heathrow-und-gatwick-streiten-um-neue-startbahn-13759974.html> (aufgerufen am 31.05.2016)
- **Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2012):** *Landebahn Nordwest bleibt nach einem Jahr umstritten*. URL: <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurter-flughafen-landebahn-nordwest-bleibt-nach-einem-jahr-umstritten-11926527.html> (aufgerufen am 26.05.2016)
- **Fraport AG (Hrsg.) (2015):** *Zahlen, Daten, Fakten 2015 zum Flughafen Frankfurt*. S. 11, URL: <http://www.fraport.de/content/fraport/de/misc/binaer/presse/publikationen/2015/zahlen--daten--fakten-2015/jcr:content.file/zahlen-daten-fakten-2015.pdf> (aufgerufen am 16.5.2016)
- **Frey, O.; Hamedinger, A.; Dangschat, J. (2008):** *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung*. In: Hamedinger, A.; Dangschat, J.; Frey, O.; Breitfuss, A. (Hrsg.) (2008): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 26.
- **FR-Online.de (2012):** *Rentsch zieht positive Bilanz zur Landebahn*. URL: <http://www.fr-online.de/flughafen-frankfurt/flughafen-frankfurt-nordwestlandebahn-rentsch-zieht-positive-bilanz-zur-landebahn,2641734,20618668.html> (aufgerufen am 26.05.2016)
- **Fürst, D. (2007):** *Planungskultur – Auf dem zu einem besseren Verständnis von Planungsprozessen?* S. 1-11, URL: <http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline3-2007-fuerst.pdf> (aufgerufen an 15.6.2016)
- **FVW Medien GmbH (2009):** *Startfrei für Landebahn Nordwest*. URL: <http://biztravel.fvw.de/index.cfm?event=print.article&cid=4114&pk=5539> (aufgerufen am 26.4.2016)

- **Gerginov, D. (2013):** *Standortfaktoren in München: Die beliebteste Stadt bei Unternehmen.* URL: <http://www.gevestor.de/details/standortfaktoren-in-munchen-die-beliebteste-stadt-bei-unternehmen-682573.html> (aufgerufen am 10.1.2016)
- **Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.) (2011):** *Österreichisches Raumentwicklungskonzept - ÖREK 2011.* Wien: Rema Print Druck und Verlagsgesellschaft m.b.h, S. 21 – 91.
- **Griggs, S. & Howarth, D. (2012):** *Phronesis and critical policy analysis: Heathrow's „third runway“ and the politics of sustainable aviation in the United Kingdom.* S. 179 - 181. In: Flyvberg, B.; Landman, T.; Schram, S. (2012): *Real Social Science – Applied Phronesis.* Cambridge: Cambridge University Press.
- **Grotefels, S. & Schoen, H. (2005):** *Beteiligungsverfahren.* In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumplanung.* 4., neu bearbeitete Auflage, Hannover: Verlag der ARL, S. 86-89.
- **Hamedinger, A. (2010):** *Partizipation in der Raumentwicklung – eine Frage von „politischer Kultur“ und „Good Governance“.* In: Zech, S. (Hrsg.): *Partizipativ planen – Raum entwickeln.* Österreichische Gesellschaft für Raumplanung, Band 18, Wien: LIT Verlag, S. 23-36.
- **Haselsberger, B. (2011):** *Massnahmenkarte – Projekt 2: Interkommunales Entwicklungskonzept Region Schwechat.* Veröffentlichte Abschlussdokumente P2, TU Wien. URL: http://p2.iemar.tuwien.ac.at/p2_10_schwechat/downloads/IKEK/R4_ss11_IKEK_Massnahmenkarte.pdf (aufgerufen am 03.08.2016)
- **Heathrow Airport Limited (2014):** *A New Approach.* URL: http://www.heathrow.com/file_source/Company/Static/PDF/Companynewsandinformation/a_new_approach_2014.pdf (aufgerufen am 10.8.2016)
- **Heathrow Airport Limited (o.J.):** *Facts and Figures.* URL: <http://www.heathrow.com/company/company-news-and-information/company-information/facts-and-figures> (aufgerufen am 2.8.2016)
- **Helmholz, A. (2013):** *Raumplanung und Planungskultur in Deutschland und Österreich.* Zulassungsarbeit an der Universität Tübingen, Global Studies Working Papers – Institute of Geography, Tübingen: GSPW S. 6-88.
- **Höhnberg, U. (2005):** *Raumordnungsverfahren.* In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumplanung.* 4., neu bearbeitete Auflage, Hannover: Verlag der ARL, S. 884-891.
- **hr-online.de (2011):** *Nachtflüge in Frankfurt untersagt.* URL: http://www.hr-online.de/website/archiv/2011/index.jsp?rubrik=70874&key=standard_document_43274806 (aufgerufen am 01.06.2016)
<http://www.theguardian.com/politics/2009/mar/27/heathrow-third-runway-threat> (aufgerufen am 01.06.2016)
- **Hutter, G. (2006):** *Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten.* In: Informationskreis für Raumplanung e.V. (Hrsg.): *RaumPlanung*, Heft 128 (2006): S.210 – 214.
- **Intraplan Consult GmbH (2007):** *Luftverkehrsprognose 2020 für den Flughafen München.* URL: <http://www.intraplan.de/?p=11&r=10&rj=> (aufgerufen am 13.4.2016)

- **Jakoby, W. (2015):** *Projektmanagement für Ingenieure – Ein praxisnahes Lehrbuch für den systematischen Projekterfolg*. 3. Auflage, Trier: Springer Verlag, S. 15-52.
- **Junker, B. (o.J.):** *Partizipation: Qualität des Partizipationsprozesses bei der Entscheidungsfindung*. URL: http://www.rivermanagement.ch/erfolgskontr/docs/anhang_l/28%20Qualitaet%20des%20Partizipationsprozesses.pdf (aufgerufen am 26.6.2016)
- **Käfer, A. (2010):** *Verkehr – Thema Nr. 1 in der Beteiligung*. In: Zech, S. (Hrsg.) (2010): *Partizipativ planen – Raum entwickeln*. Österreichische Gesellschaft für Raumplanung, Band 18, Wien: LIT Verlag, S. 92.
- **Kanonier, A. (o.J.):** *Partizipation & nachhaltig Entwicklung in Europa in der örtlichen und überörtlichen Raumplanung*. URL: <http://www.partizipation.at/835.html> (aufgerufen am 17.3.2016)
- **Karlink, B. (2012):** *Flughafen Wien-Schwechat*. URL: <http://www.jetphotos.net/photo/7355061> (aufgerufen am 27.8.2016)
- **Keri, G. (2012):** *Flughafen Wien-Schwechat: Bau der 3. Piste - Standortsicherung vs. Umweltverträglichkeit*. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Wien. S. 20, URL: http://othes.univie.ac.at/20972/1/2012-04-19_0003065.pdf (aufgerufen am 2.7.2016)
- **Knippenberger, U. (2012):** *Regional Governance des Funktionswandels von Flughäfen. Eine Analyse am Beispiel der „Airport City“ Frankfurt am Main*. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 87f.
- **Krappweis, S. (o.J.):** *Formelle und informelle Instrumente der Raumplanung*. URL: http://planung-tu-berlin.de/Profil/Formelle_und_Informelle_Planungen.htm (aufgerufen am 2.7.2016)
- **Krause, J.; Pannke, D.; Wagner, D. (2013):** *Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – Die Energiewende gemeinsam gestalten*. Berlin: Eigenpublikation nach Impuls - Agentur für Angewandte Utopien e.V. S. 10, URL: <http://www.impuls.net/wp-content/uploads/2014/09/Praxisleitfaden-Buergerbeteiligung.pdf> (aufgerufen am 24.06.2016)
- **Krebber, F. (2015):** *Akzeptanz durch inputorientierte Organisationskommunikation. Infrastrukturprojekte und der Wandel der Unternehmenskommunikation*. Leipzig: Springer VS Fachmedien Verlag, S. 210.
- **kurier.at (2011):** *Dritte Piste: Aufmarsch der Gegner*. URL: <http://kurier.at/chronik/niederosterreich/dritte-piste-aufmarsch-der-gegner/728.908> (aufgerufen am 21.6.2016)
- **Kuriert.at (2014):** *3.Piste – Gegner orten Milliardengrab*. URL: <http://kurier.at/chronik/wien/schwechat-3-piste-gegner-orten-milliardengrab/56.492.864> (aufgerufen am 17.7.2016)
- **Land Niederösterreich (Land NOE) (2016b):** *Weiterentwicklung des Flughafens Wien-Schwechat*. URL: http://www.noe.gv.at/Verkehr-Technik/Luftfahrt/Flugverkehr/Flughafen_vie_weiterentwicklung.html (aufgerufen am 22.7.2016)
- **Land Niederösterreich (Land NOE) (Hrsg. (2016a):** *Der Weg einer Widmung*. URL: [Seite 203 von 226](http://www.raumordnung-

</div>
<div data-bbox=)

noe.at/fileadmin/root_raumordnung/infostand/oertliche_raumordnung/infos_oertliche_raumordnung/Verfahren/Weg_einer_Widmung.pdf (aufgerufen am 01.08.2016)

- **Langhagen-Rohrbach, C. (2010):** *Raumordnung und Raumplanung*. 2. Auflage, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (WBG) S. 2-122.
- **Lins, S. (2008):** *Partizipative Demokratie in Österreich – Möglichkeiten zur politischen Beteiligung auf regionaler und kommunaler Ebene*. Diplomarbeit am Institut für Politikwissenschaften der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. S. 9-15, URL: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Forschungsplattform/lins_partizipativedemokratie.pdf (aufgerufen am 15.06.2016)
- **Ludwig, S. (1971);** *Gstanzl gegen Fluglärm – Münchner Großflughafen-Pläne im Nebel*. In Datenbank: Zeit-Online. URL: <http://www.zeit.de/1971/16/gestanzl-gegen-fluglaerm> (aufgerufen am 17.02.2016)
- **Machata, P. (1985):** *Flughafen Wien – Entwicklung, Bedeutung, geplanter Ausbau*. Diplomarbeit am Institut für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung an der TU Wien. Wien, S. 16–71.
- **Magistrat der Stadt Wien 23 (MA23) (Hrsg.) (2014):** *Wirtschaftsstandort Wien – Business Location Vienna*. Statistik Journal Wien 03/2014. Wien: Eigenpublikation, S.8.
- **Magistrat der Stadt Wien 23 (MA23) (Hrsg.) (o.J.):** *Gästekünfte in Wien nach Herkunftsländern 2007 bis 2015*. URL: <https://www.wien.gv.at/statistik/wirtschaft/tabellen/ankuenfte-laender-zr.html> (aufgerufen am 21.07.2016)
- **Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung, Magistrat der Stadt Wien (MA 18 Stadt Wien) (Hrsg.) (2012):** *Praxisbuch Partizipation – Gemeinsam die Stadt entwickeln*. Wien: Eigenpublikation, S. 9–98.
- **Markman, P. (2012):** *Flughafen München Franz-Josef-Strauß*. URL: <http://www.jetphotos.net/photo/7440996> (aufgerufen am 27.8.2016)
- **Meisterernst, A. & Mayer, T. (2014):** *Merkblatt zur Durchführung von Bürgerbegehren in Bayern*. Überarbeitete Fassung. S. 2-13, URL: https://www.mehrdemokratie.de/fileadmin/pdf/Merkblatt_BE_Bayern.pdf (aufgerufen am 2.6.2016)
- **Münchner Merkur (2011):** Lufthansa gibt der FMG eine „Wachstumserklärung“ ab. URL: <http://www.merkur.de/lokales/erding/flughafen/lufthansa-gibt-wachstumserklaerung-flug-1136751.html> (aufgerufen am 25.4.2016)
- **Münchner Merkur (2015a):** *Rückblick: Jubel und Klagen im Startbahn-Kampf*. URL: <http://www.merkur.de/lokales/freising/freising/flughafen-muenchen-zehn-jahre-kampf-gegen-dritte-startbahn-5688055.html> (aufgerufen am 25.07.2016)
- **Münchner Merkur (2015b):** *Umfrage: Mehrheit gegen 3. Startbahn*. URL: <http://www.merkur.de/lokales/erding/flughafen/umfrage-mehrheit-gegen-startbahn-5595641.html> (aufgerufen 14.6.2016)
- **Nachbarschaftsbeirat Flughafen München (2005):** *Protokoll der 1. (konstituierenden) Sitzung des Nachbarschaftsbeirats beim Flughafen München am 20.09.2005*. S. 1-3, URL: http://www.nachbarschaftsbeirat.de/de/micro/nb/media/downloads/protokolle/1_20_09_05.pdf (aufgerufen am 13.3.2016)

- **Nachbarschaftsbeirat Flughafen München (o.J. a):** *Über uns*. URL: <http://www.nachbarschaftsbeirat.de/de/micro/nb/index.jsp> (aufgerufen am 19.5.2016)
- **Nachbarschaftsbeirat Flughafen München (o.J. b):** *Der Nachbarschaftsbeirat am Flughafen München*. S. 2-16, URL: http://www.nachbarschaftsbeirat.de/de/micro/nb/media/downloads/nb_arbeit.pdf (aufgerufen am 11.3.2016)
- **Nanz, P. & Fritsche, M. (2012):** *Handbuch Bürgerbeteiligung – Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Schriftenreihe Band 1200, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Eigenpublikation, S. 23-25.
- **News.at (2006):** *Auch nach Privatisierungsstopp: Flughafen Wien will weiter mit Bratislava kooperieren*. URL: <http://www.news.at/a/auch-privatisierungsstopp-flughafen-wien-bratislava-148848> (aufgerufen am 3.5.2016)
- **Oppermann, B. (2005):** *Mediation*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumplanung*. 4., neu bearbeitete Auflage, Hannover: Verlag der ARL, S. 631-634.
- **orf.at (2012a):** *Die lange Skandalgeschichte des Skylink*. URL: <http://orf.at/stories/2121970/2121971/> (aufgerufen am 12.4.2016)
- **orf.at (2012b):** *Dritte Piste: Sammelklage möglich*. URL: <http://wien.orf.at/news/stories/2550372/> (aufgerufen am 3.5.2016)
- **orf.at (2015):** *Dritte Piste dürfte vor Hochtaster landen*. URL: <http://wien.orf.at/news/stories/2687847/> (aufgerufen am 19.6.2016)
- **Peters, M. (2005):** *Volksentscheide auf Bundesebene. Ein Mittel zur Revitalisierung der Demokratie*. 1. Auflage, Münster: GRIN Verlag, S. 5f.
- **Prader, T. (2016):** Persönliches Interview, transkribiert vom 26.06.2016. Siehe Anhang.
- **Regierung von Oberbayern (2007):** *Landesplanerische Beurteilung für eine 3. Start- und Landebahn am Verkehrsflughafen München*. Az.: 24.2-8262-1-02, datiert auf den 21.02.2007. München: Amtliche Genehmigungsunterlagen, S.6.
- **Regierung von Oberbayern (2011a):** *Planfeststellungsbeschluss für die Erweiterung des Verkehrsflughafen München durch die Anlage und Betrieb einer 3. Start- und Landebahn nebst Nebenanlagen, Teilprojekten und Folgemaßnahmen*. 98 Änderungsplanfeststellungsbeschluss für den Verkehrsflughafen München (98. ÄPFB). Az.: 25-30-3721.1. Muc-5-07, München: Amtlich Genehmigungsunterlagen, S.2780-2874.
- **Regierung von Oberbayern (2011b):** *Plandarstellung zur dritten Startbahn in München – Gesamtübersichtsplan*. Stand vom 9.7.2007, München: Amtliche Unterlagen zum Planfeststellungsverfahren.
- **Regierung von Oberbayern (o.J. a):** *Ablauf des Raumordnungsverfahrens*. URL: https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich2/rov/ablaufschema_rov.pdf (aufgerufen am 3.6.2016)
- **Regierung von Oberbayern (o.J. b):** *Das Raumordnungsverfahren in Bayern – ein wertvolles Koordinierungsverfahren*. S. 1-3, URL: http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/bereich2/rov/rov_kurzinfo.pdf (aufgerufen am 5.6.2016)

- **Reinert, A. (1996):** *Bürgergutachten ÜSTRA zum ÖPNV in Hannover*. In: Selle, K. (1996): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden und Berlin: Bauverlag, S. 326-328.
- **Rippitsch, B. (2015):** *Kosten und Nutzen von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren bei Großinfrastrukturprojekten gezeigt am Beispiel des Mediationsverfahrens zur Dritten Piste am Flughafen Wien*. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der TU Wien. S. 27-212, URL: <http://www.ub.tuwien.ac.at/dipl/2015/AC12207131.pdf> (aufgerufen am 11.11.2015).
- **rivermanagement.ch (2009):** *Angewandte, praxisorientierte Forschung im Bereich Wasserbau und Ökologie*. URL: <http://www.rivermanagement.ch/> (aufgerufen am 25.6.2016)
- **Rucht, D. (1984):** *Flughafenprojekte als Politikum*. Frankfurt am Main: Campus Verlag, S.102 - 169.
- **Runkel, P. (2005):** *Fachplanungen, raumwirksame*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumplanung*. 4., neu bearbeitete Auflage, Hannover: Verlag der ARL, S. 281-289.
- **Schiller, T. (2002):** *Direkte Demografie: eine Einführung*. Campus Verlag, Marburg: S. 12.
- **Schindegger, F. (1999):** *Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich*. Wien: Böhlau Verlag, S. 26-136.
- **Scholl, B. (2005):** *Strategische Planung*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumplanung*. 4., neu bearbeitete Auflage, Hannover: Verlag der ARL, S. 1122-1129.
- **Scholl, B. (Hrsg.) (1995):** *Aktionsplanung – Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung*. ORL-Bericht 98/1995. Zürich: VDF-Hochschulverlag AG, S. 17.
- **Scholl, B. (Hrsg.) (2001):** *Flughafen und Raumentwicklung*. Seminarbericht Sommerseminar 2001. Karlsruhe: Universität Karlsruhe, S. 43.
- **Schönwandt, W. & Voigt, A. (2005):** *Planungsansätze*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumplanung*. 4., neu bearbeitete Auflage, Hannover: Verlag der ARL, S. 769-776.
- **Schönwandt, W.; Voermanek, K.; Utz, J.; Grunau, J.; Hemberger, C. (2013):** *Komplexe Probleme lösen – Ein Handbuch*. Berlin: Jovis Verlag, S. 7-193.
- **Selle, K. (1996a):** *Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln – Ein Werkbuch*. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 69. 2. Auflage, Dortmund: Institut für Raumplanung (IRPUD), S. 2-7.
- **Selle, K. (1996b):** *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden und Berlin: Bauverlag, S. 17-410.
- **Selle, K. (2007):** *Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen*. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2007): *Informationen zur Raumentwicklung*. Heft 1/2017, Bonn: Eigenpublikation, S.64-66.
- **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (SSUB) (Hrsg.) (2012):** *Handbuch zur Partizipation*. 2. Auflage, Berlin: Kulturbuchverlag, S. 23

- **Sitte, W. & Wohlschlägel, H. (Hrsg.) (2001):** *Beiträge zur Didaktik des „Geographie und Wirtschaftskunde“-Unterrichts Wien*. Band 16, 4. unveränderte Auflage, Wien: Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien, S. 381-383.
- **Spektrum.de (2001):** *Epistemologie*. URL: <http://www.spektrum.de/lexikon/geographie/epistemologie/2101> (aufgerufen am 28.05.2016)
- **spiegel.de (2010):** *Vulkanausbruch auf Island: Aschewolke hängt noch Tage über Europa*. URL: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/vulkanausbruch-auf-island-aschewolke-haengt-noch-tage-ueber-europa-a-689592.html> (aufgerufen am 14.2.2016)
- **Spitzer, H. (1995):** *Einführung in die räumliche Planung*. Stuttgart: Ulmer, S. 24-36.
- **Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.) (2015):** *Flughafen Frankfurt - Historie und Konsequenz der Landebahn Nordwest 2012*. Frankfurt am Main: Eigenpublikation. S. 5f, URL: <https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Fluglaermbericht%202015%20Umweltamt%20Frankfurt%20am%20Main%20nbf.pdf> (aufgerufen am 26.05.2016)
- **Stadt Zürich – Präsidialdepartment (2016):** *Abstimmungsdatenbank. Abruf: Beschluss des Kantonrates über die Bewilligung eines Kredites für die Ausführung der 5. Bauetappe am Flughafen Zürich (873 Mio.)*. Abstimmungsdatum 25.06.1995. URL: <https://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/datenbanken-anwendungen/abstimmungsdatenbank.html> (aufgerufen am 26.05.2016)
- **Statistik Austria (2016):** *Einwohner nach Gemeinden*. Stand 01/2016. Wien: Eigenpublikation. URL: http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=103419 (aufgerufen am 2.8.2016)
- **Stern.de (2011):** *Zwangspause für den Frankfurt Flughafen*. URL: <http://www.stern.de/reise/service/nachtflugverbot-zwangspause-fuer-den-frankfurter-flughafen-3774666.html> (aufgerufen am 27.4.2016)
- **Süddeutsche Zeitung (SZ) (2010):** *Stadt verzichtet auf Bürgerentscheid*. URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/transrapid-stadt-verzichtet-auf-buergerentscheid-1.194900> (aufgerufen am 19.6.2016)
- **Süddeutsche Zeitung (SZ) (2011a):** *Ein Dorf verschwindet*. URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/erding/traurige-entwicklung-ein-dorf-verschwindet-1.1155986> (aufgerufen am 5.4.2016)
- **Süddeutsche Zeitung (SZ) (2011b):** *Historischer Crash*. URL: <http://www.sueddeutsche.de/geld/historische-crashes-schwarze-tage-wenn-es-an-der-boerse-kracht-1.1128390-4> (aufgerufen am 2.8.2016)
- **Süddeutsche Zeitung (SZ) (2011c):** *Lehmann Brothers Pleite*. URL: <http://polpix.sueddeutsche.com/bild/1.999621.1355798857/940x528/hedgefonds-paulson.jpg> (aufgerufen am 20.4.2016)
- **Süddeutsche Zeitung (SZ) (2012):** *Drehkreuz, Drecksschleuder, Wachstumsmotor*. URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/fakten-karte-zu-muenchens-geplanter->

dritter-startbahn-drehkreuz-dreckschleuder-wachstumsmotor-1.1375607 (aufgerufen am 3.8.2016)

- **Süddeutsche Zeitung (SZ) (2015a):** Dritte Startbahn in München würde mindestens 300 Millionen teurer. URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/flughafen-muenchen-dritte-startbahn-in-muenchen-wuerde-mindestens-millionen-teurer-1.2668762> (aufgerufen am 24.7.2016)
- **Süddeutsche Zeitung (SZ) (2015b):** *Flughafen-Gutachter lag regelmäßig daneben.* URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/dritte-startbahn-flughafen-gutachter-lag-regelmaessig-daneben-1.2318534> (aufgerufen am 18.7.2016)
- **Süddeutsche Zeitung (SZ) (2016a):** *Seehofer setzt auf neuen Bürgerentscheid zur Startbahn.* URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/flughafen-muenchen-neuer-buergerentscheid-zur-dritten-startbahn-1.2974664> (aufgerufen am 24.07.2016)
- **Süddeutsche Zeitung (SZ) (2016b):** *Die CSU schert sich nicht um die Bürger.* URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/freising/dritte-startbahn-die-csu-schert-sich-nicht-um-die-buerger-1.3074792> (aufgerufen am 25.07.2016)
- **Tauber, C. (o.J.):** *Convair C-131D stürzt auf Trambahn.* URL: <http://www.flughafen-riem.de/1960/convair-c-131d-stuerzt-auf-trambahn/> (aufgerufen am 1.2.2016)
- **The Telegraph (2015):** *Howard Davies 'to launch new public consultation' on Gatwick and Heathrow expansion.* URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/transport/11590979/Howard-Davies-to-launch-new-public-consultation-on-Gatwick-and-Heathrow-expansion.html> (aufgerufen am 31.05.2016)
- **The Wall Street Journal (2016):** *Heathrow Offers to Ban Night Flights to Gain Third Runway.* URL: <http://www.wsj.com/articles/heathrow-offers-concessions-to-gain-third-runway-1462951220> (aufgerufen am 31.05.2016)
- **theguardian.com (2009):** *Heathrow third runway plans dealt massive blow.* URL: <http://www.theguardian.com/politics/2009/mar/27/heathrow-third-runway-threat> (aufgerufen am 25.06.2016)
- **theguardian.com (2012):** *Heathrow third runway – timeline of events.* URL: <http://www.theguardian.com/environment/2012/sep/06/heathrow-third-runway-travel-and-transport> (aufgerufen am 25.05.2016)
- **Thierstein, A. (2006):** *Airport Region Munich – Von der Genese eines Handlungsraumes.* Lehrstuhl für Raumentwicklung, TU München, München: Eigenpublikation, S. 16.
- **T-Online.de (Hrsg.) (2012):** *Münchner Transrapid wird nicht gebaut.* URL: http://www.t-online.de/wirtschaft/id_14618988/muenchner-transrapid-wird-nicht-gebaut.html (aufgerufen am 17.1.2016)
- **Turowski, G. (2005):** *Raumplanung (Gesamtplanung).* In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumplanung.* 4., neu bearbeitete Auflage, Hannover: Verlag der ARL, S. 893-898.
- **Umweltbundesamt.at (Hrsg.) (2006):** *UVP-Evaluation – Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich.* Wien: Eigenpublikation, S. 11.
- **Wald, A.; Fay, C.; Gleich, R. (Hrsg.) (2007):** *Aviation Management – Aktuelle Herausforderungen und Trends.* Berlin: LIT Verlag, S. 69.
- **Weiland, U. & Wohlleber-Feller, S. (2007):** *Einführung in die Raum- und Umweltplanung.* Paderborn: Ferdinand Schönigh Verlag, S. 34.

- **Wiechmann, T. (2008):** *Planung und Adaption – Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken*. Dortmund: Rohn Verlag, S. 24-117.
 - **Wiener Umwelthanwaltschaft (2014):** *Flughafenmediation*. URL: <http://wua-wien.at/buergerbeteiligung/flughafenmediation> (aufgerufen am 10.6.2016)
 - **Wiener Zeitung (2015):** *Dritte Piste mit Schlaglöchern*. URL: http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/726609_Dritte-Piste-mit-Schlagloechern.html (aufgerufen am 01.08.2016)
 - **Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (ZAMG) (2000):** *Klimadaten von Österreich 1971 - 2000*; Eintrag: Schwechat. URL: http://www.zamg.ac.at/fix/klima/oe71-00/klima2000/klimadaten_oesterreich_1971_frame1.htm (Stand: 17.02.2016)
 - **zrh-Spotter.ch (o.J.):** *Die Geschichte des Flughafen Zürich*. URL: <http://zrh-spotter.ch/geschichte-des-flughafen-zuerich.html> (aufgerufen am 28.05.2016)
-

10.2 Abbildung- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen:

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit.....	12
Abbildung 2: Methodisches Vorgehen - Verfahrensaufbereitung.....	13
Abbildung 3: Methodisches Vorgehen - Verfahrensanalyse.....	16
Abbildung 4: Planungseinflüsse.....	21
Abbildung 5: Begriffsdefinition.....	25
Abbildung 6: Einbettung der Fachplanung.....	36
Abbildung 7: Relevante Gesetzesmaterie.....	38
Abbildung 8: Linearer Planungsprozess.....	40
Abbildung 9: Schema Planungsansätze.....	42
Abbildung 10: Beeinflussende Strategiefaktoren.....	45
Abbildung 11: Entscheidungsmodelle.....	47
Abbildung 12: Planungsauffassung.....	56
Abbildung 13: Eingrenzung Partizipation.....	59
Abbildung 14: Einflussmöglichkeiten im Prozess.....	60
Abbildung 15: Intensitätsstufen der Partizipation.....	61
Abbildung 16: Einzugsbereich Flughafen München.....	75
Abbildung 17: Einzugsgebiet des Flughafen Wien.....	80
Abbildung 18: Standortentscheidung Flughafen München	81
Abbildung 19: Windrichtungen Schwechat.....	86
Abbildung 20: Flughafenvergleich MUC und VIE.....	89
Abbildung 21: Neue Lärmzonen mit dritter Startbahn...	91
Abbildung 22: Vorhaben Dritte Startbahn MUC.....	92
Abbildung 23: Vorhaben Dritte Piste Wien.....	94
Abbildung 24: Akteure der Raumplanung.....	111
Abbildung 25: Akteurskartierung Planungsverfahren Flughafen München.....	113
Abbildung 26: Akteurskartierung Flughafen Wien- Schwechat.....	116
Abbildung 27: Verfahrensablauf der beiden Projekte - Rechtlicher Rahmen.....	121
Abbildung 28: Ablauf Raumordnungsverfahren ROV (nach Art. 24-26 BayLplG).....	123
Abbildung 29: Ablauf Planfeststellungsverfahren (§8 LuftVG):.....	125
Abbildung 30: Ablauf Bürgerentscheid und Bürgerbegehren.....	126
Abbildung 31: Stimmzettel Bürgerentscheid MUC.....	127
Abbildung 32: Ablauf des UVP-G 2000 in Österreich.....	128
Abbildung 33: Formelle Bürgerbeteiligung in den Verfahren.....	130
Abbildung 34: Informelle Beteiligung in den beiden Verfahren.....	137
Abbildung 35: Indikator 1 – Zahl der Einwendungen: ..	142
Abbildung 40: Visualisierung der dritten Startbahn in London.....	156
Abbildung 46: Prognosen-Vergleich MUC.....	166
Abbildung 47: Akzeptanzprobleme beim Flughafenausbau.....	169
Abbildung 48: Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung.....	171
Abbildung 49: Problembehandlung im Mediationsverfahren VIE.....	172
Abbildung 50: Planungsansatz PR-Maßnahmen.....	173
Abbildung 51: Integrität des Mediationsverfahrens.....	174
Abbildung 52: Horizontaler Planungsansatz Mediationsverfahren.....	175

Abbildung 53: Horizontale und vertikale Integrität des Mediationsverfahrens.....	177
Abbildung 54: Direkter Planungsansatz – Beispiel Arbeitskreis.....	178
Abbildung 55: Problembestimmung.....	184
Abbildung 56: Scheitern der Planung in MUC.....	185
Abbildung 57: Nachgeschobenes Mediationsverfahren in München.....	186
Abbildung 58: Detailansicht Mediationsverfahren MUC nach Vorbild Wien.....	187
Abbildung 59: Mediationsverfahren auf örtlicher Raumplanungsebene.....	190

Tabellen:

Tabelle 1: Analysefragen.....	14
Tabelle 2: Die Raumplanungssysteme DE und AT.....	27
Tabelle 3: Relevante Ansprechpartner für Flughafenausbauplanungen.....	37
Tabelle 4: Unterschiede Projektplanung und strategische Planung.....	46
Tabelle 5: Vergleich der Demokratieformen.....	52
Tabelle 6: Unterschiede formelle und informelle Instrumente.....	58
Tabelle 7: Analysemerkmale zu Problemen.....	65
Tabelle 8: Zustandseinstufung für Probleme.....	66
Tabelle 9: Problemfeldlösung nach Schönwandt.....	72
Tabelle 10: Flughafenumland München.....	77
Tabelle 11: Flughafenumland Wien.....	78
Tabelle 12: Verbindungstypen der Akteursanalyse.....	109
Tabelle 13: Akteursbedeutung.....	111
Tabelle 14: Zuteilung der Veränderungskategorien Nr. 28	139
Tabelle 15: Kriterien-Bewertung des Nachbarschaftsbeirates und Dialogforum.....	140
Tabelle 16: Indikator 2 - Anzahl Teilnehmer + Anzahl Demonstrationen [Max. Anzahl an Teilnehmer].....	143
Tabelle 17: Zahl der rechtlichen Einsprüche gegen den Verfahrensbescheid 1. Instanz.....	143
Tabelle 18: Akzeptanz der beiden Planungsverfahren.....	145
Tabelle 19: Bemessungsgrundlagen Zeitfaktor.....	147
Tabelle 20: Kosten-Nutzen-Rechnung MV.....	165
Tabelle 21: Zusammenfassung der beiden Verfahren.....	168
Tabelle 22: Planung in den Verfahren MUC und VIE.....	180
Tabelle 23: Partizipative Planungsansätze.....	183

10.3 Judikatur

Deutschland:

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Vom 23.05.1949, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2438) m.W.v 01.01.2015.
- Luftverkehrsgesetz (LuftVG). Neugefasst v. 10.05.2007, zuletzt geändert durch Artikel 1 G. v. 28.06.2016 (BGBl I S. 1548).
- Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986).
- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UPVG). Neugefasst durch B. v. 24.02.2010. Zuletzt geändert durch Artikel 2 G. v. 21.12.2015 (BGBl I S. 2490).
- Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG). Vom 25. Juni 2012, zuletzt geändert durch § 1 ÄndG vom 22.12.2015 (GVBl. S. 470)
- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO). Fassung vom 22. August 2015.

Österreich:

- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). Vom 19.12.1945, Fassung vom 01.09.2016.
- Luftfahrtgesetz (LFG). Vom 02.12.1957, Fassung vom 01.09.2016
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G 2000). Fassung vom 01.09.2016

10.4 Kartenverzeichnis und Geodatenmaterial

Kartenverzeichnis:

- Übersichtskarte: Flughafen München Umland _____ S.76
- Übersichtskarte: Wien-Schwechat Umland _____ S.79
- Flughafen München Riem – Historischer Überblick _____ S.82

Geodatenmaterial:

- OpenStreetMap (OSM). Datenbestand: 01.08.2016, extrahiert über geofabrik.de
- Städtisches Vermessungsamt München – GeodatenService München. Luftbildaufnahme: München-Riem vom Stand April - 1992. Orthofoto; Farbstufenqualität: Schwarz-weiß.
- Bayerische Vermessungsverwaltung (BVV). Datenbestand: 2016, extrahiert über WMS-Service für ESRI ArcGIS. Digitales Orthofoto, Rasterauflösung: 2 Meter.
- Basemap.at. Datenbestand vom 01.08.2016, extrahiert über WMS-Service für ESRI ArcGIS.

11. Anhang

Anhang - 11.1 Teilnehmerliste Mediationsverfahren VIE mit Sitzanteilen:

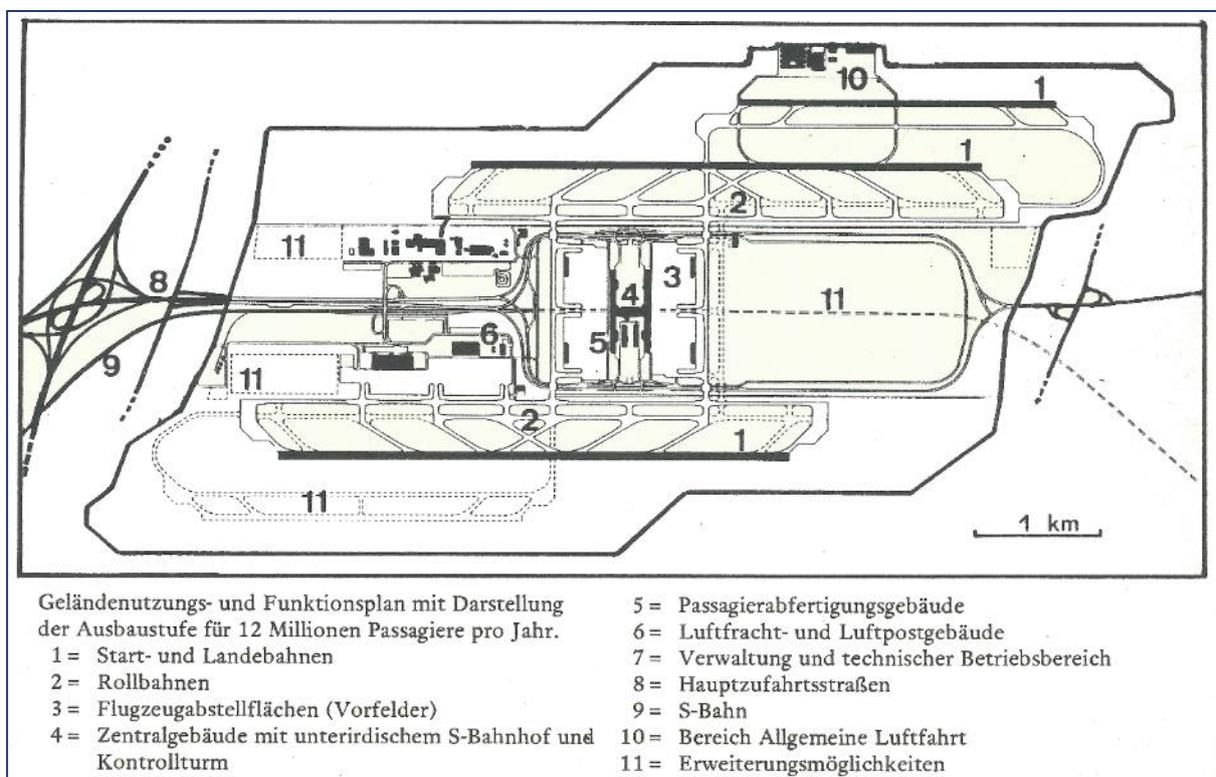
- **Nachbarschaftsbeirat (15 Sitze):** Gemeinde Enzersdorf an der Fischa, Stadtgemeinde Fischamend, Stadtgemeinde Groß-Enzersdorf, Gemeindeamt Klein-Neusiedl, Gemeindeamt Rauchenwarth, Marktgemeinde Schwadorf, Stadtgemeinde Schwechat, Stadt Wien (auch Anteilseigner), Gemeinde Zwölfaxing.
Im Laufe des Verfahrens hinzugekommen sind folgende Vertreter: Himberg, Trautmannsdorf, Bruck an der Leitha, Maria Ellend/Hauslau, Arbenthal/Göttlesbrunn und Gramatneusiedl.
Die neu hinzugekommenen Vertreter hatten teilweise Sitz und Stimmen, teilweise nur Beobachterstatus
- **Umweltanwaltschaften (UA) (2 Sitze):** Wien und Niederösterreich
- **Bürgerinitiativen (13 Sitze):** BI Alternative Liste Schwechat, BI Enzersdorf/Margarethen, BI Bürgerliste Fischamend, BI pro Margarethen, Bürgerlärm gegen Fluglärm, Plattform Fluglärm Österreich, Plattform gegen Fluglärm in Wien und Umgebung.
Nachträglich hinzugekommen: BI Götzendorf/Pischelsdorf, Bürgerforum Haslau/Maria Ellend, Verein aktiver Umweltschützer Himberg, BI „trau.di“
- **Siedlerverbände (3 Sitze):** Siedlerverband Eßling, Siedlerverband Lobau, Zentralverband der Kleingärtner Österreich
Anmerkung: Die Siedlerverbände waren bereits im Rahmen des Baus der zweiten Piste aktiv und haben dort bereits aktiv für eine Verbesserung ihrer Situation argumentiert.
- **Flugbetrieb (insg. 5 Sitze):** Austrian Airlines (AUA) (2 Sitze), Austro Control GmbH (3 Sitze)
- **Flughafen Wien (3 Sitze)**
- **Politische Parteien (11 Sitze):** FPÖ Niederösterreich, FPÖ Wien, Grüne Niederösterreich, Grüne Wien, ÖVP Wien, ÖVP Niederösterreich (2 Sitze), SPÖ Niederösterreich (2 Sitze), SPÖ Wien (2 Sitze)
- **Länder (2 Sitze):** Land Wien, Land Niederösterreich
- **Wiener Bezirke (12 Sitze):** 10. Bezirk (Favoriten), 11. Bezirk (Simmering), 13. Bezirk (Hietzing), 14. Bezirk (Penzing), 15. Bezirk (Rudolfsheim-Fünfhaus), 22. Bezirk (Donaustadt).
Nachträglich: 23. Bezirk Liesing. Zusätzliche Repräsentanten, die während des Verfahrens integriert wurden: Baden, Bruck, Gänserndorf, Mödling, Wien-Umgebung/Süd.
- **Kammern und Verbände (8 Sitze):** Arbeiterkammer Österreich, Landes-Wirtschaftskammer Niederösterreich, Bezirksbauernkammer Schwechat, Wirtschaftskammer Österreich, Standort-Arbeitnehmerinnenvertreter, Standort Unternehmensvertreter/Airport Jet-Set-Service, Niederösterreich-Werbung GmbH, Tourismusverband Wien
- **Nationalpark Donau-Auen GmbH (1 Sitz)**
- **Sachverständige (9 Sitze):** DI Hellfried Aubauer (Thema: Luftfahrt), DI Wolfgang Hesina (Forschungszentrum Seibersdorf), Dr. Hans Peter Hutter (Umweltmedizin), Univ.-Prof. Dr. Andreas Kolbitsch (Bauphysik), Prof. Dr. Judith Lang (Lärmtechnik), DI Erwin Pönitz (Raumplanung), Dr. Werner Rosinak (Verkehrsplanung), Kaspar Senn (Flugsicherung), Dr. Heinz Varna (Rechtsanwalt)
Die Berufung der jeweiligen Sachverständigen wurde im Mediationsverfahren gemeinsam beschlossen
- **Zum ersten Sitzungstermin eingeladen:** Bundesministerium für Verkehr, Technologie und Innovationen (bm:vit), Österreichische Bundesbahnen (ÖBB), 22. Wiener Gemeindebezirk.
Anmerkung: Der ÖBB und dem bm:vit wurden im weiteren Verfahren keine Sitze eingeräumt, um eventuellen Vorurteilen der Befangenheit vorzubeugen. Sie konnten im Verfahren jedoch als Auskunft- und Vermittlungspartner um Rat gefragt werden.

- **Im Verfahren ausgeschieden:** Liberales Forum Wien (ab Juli 2001, kein Landtagsitz mehr), Plattform gegen Fluglärm (ab Mai 2003, Unzufriedenheit mit den Ergebnissen), BI Enzersdorf/Margarethen (Juli 2004, fehlende Perspektive für die BI im Verfahren)

(Quelle: Falk et al. 2006: 20-24)

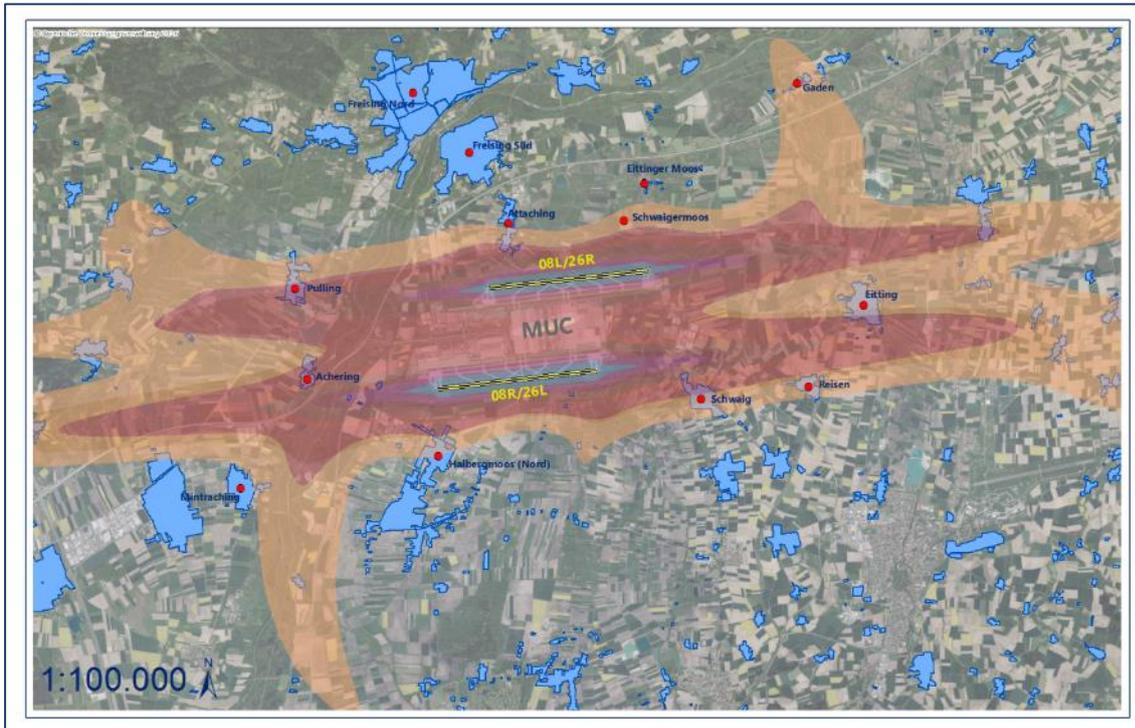
Die Teilnehmerliste des Mediationsverfahren umfasste laut Begleitforschung wesentlich mehr Akteure, da auch zum Beispiel Vorträge von externen Expertinnen und Experten mitgelistet wurden, für die Entscheidungen im Planungsverfahren sind jedoch nur die oben genannten Akteurinnen und Akteure von Bedeutung gewesen.

Anhang - 11.2 Ursprüngliche Ausbauvorhabenplanung Flughafen München



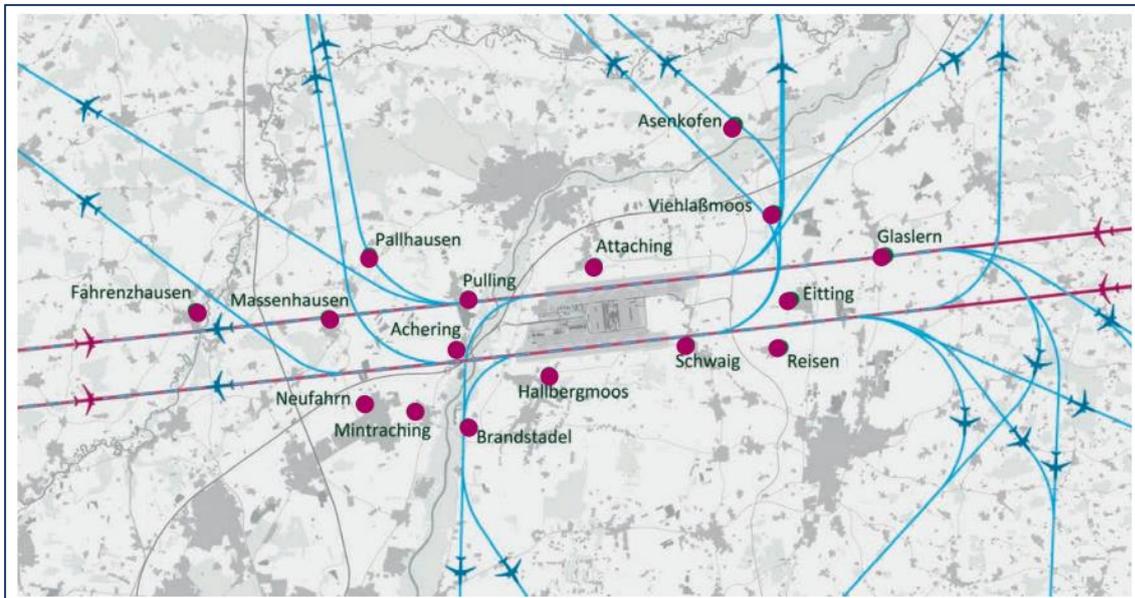
(Quelle: Rucht 1984: 115)

Anhang - 11.3 Lärmkarte München



Quelle: Eigene Bearbeitung (Datengrundlage: BVV 2016, BMI 2014)

Anhang - 11.4 Flugroutenbelegung München



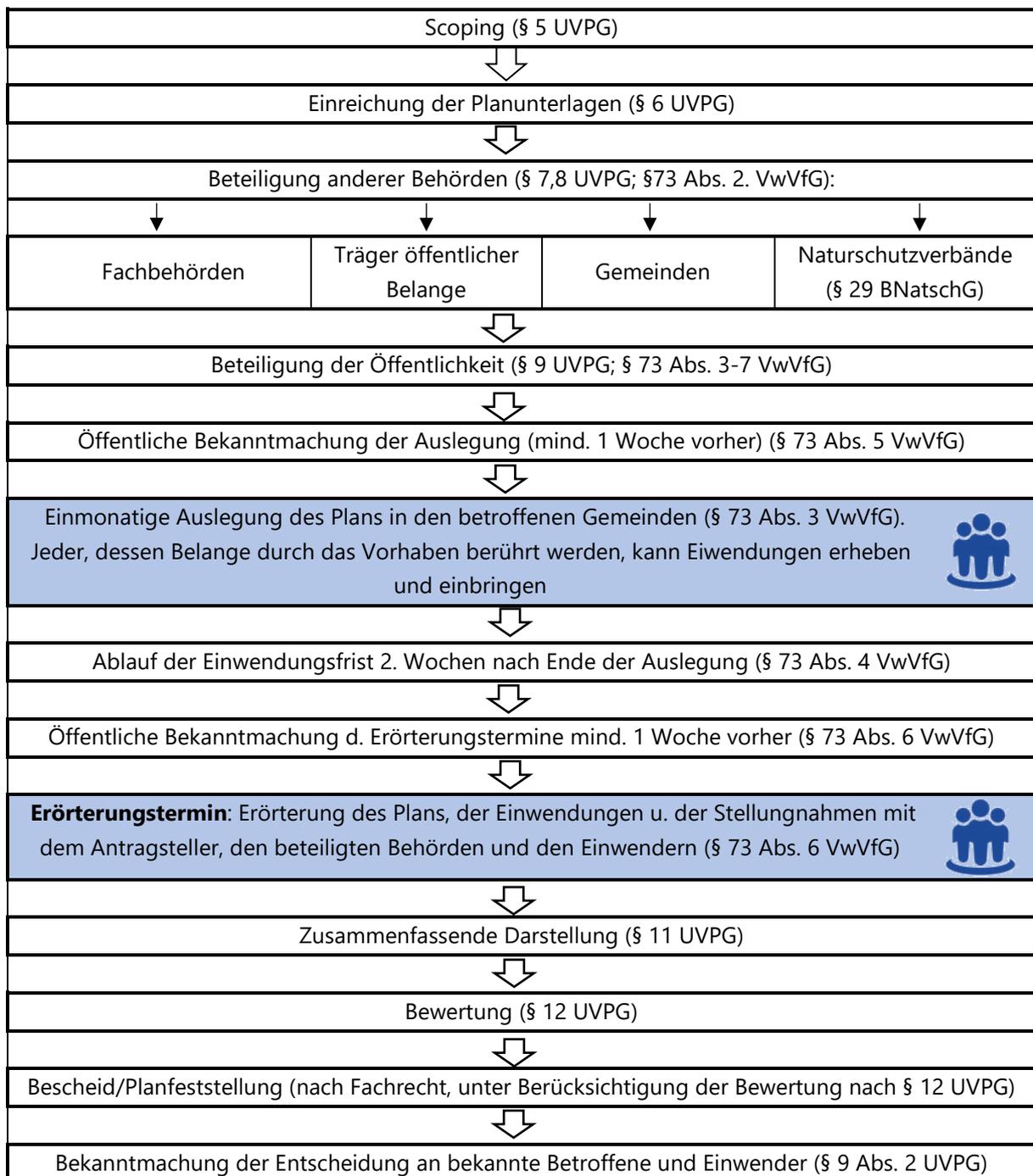
(Quelle: FMG o.J.c)

Anhang - 11.7 Flugbewegung VIE

Jahr	PAX	Flugbewegungen
2001	11.850.000	185.425
2002	11.973.805	186.722
2003	12.784.505	197.089
2004	14.785.529	224.809
2005	15.859.050	230.900
2006	16.855.725	237.490
2007	18.768.468	254.870
2008	19.747.289	266.402
2009	18.114.103	243.430
2010	19.691.206	246.146
2011	21.106.292	246.157
2012	22.165.794	244.650
2013	21.999.926	231.179
2014	22.483.158	230.781
2015	22.775.054	226.811

Quelle: FWAG - Jahresberichte 2001 bis 2015

Anhang 11.8: UVP-Verfahren nach UVPG Deutschland mit Außenwirkung



Legende:  Verfahrensschritt mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Quelle: Eigene Darstellung (nach Seite 1996b: 408)

Anlage 11.9: Evaluationsschema zur Bewertung der Qualität von Beteiligungsprozessen

Indikatoren:

1. Breite des Einbezugs in den Entscheidungsprozess

1.1. Repräsentativität (Welche Gruppen waren präsent im Entscheidungsprozess?)

Punktwert	Kriterien (einbezogenen Gruppen)	NB	DF
0	nur Projektteam (PT) war am Entscheidungsprozess beteiligt		
0.1	Projektteam + andere Fachstellen + Bundesstellen	X	
0.3	+ Vertreter der lokalen Industrie (falls relevant)		
0.5	+ Vertreter der betroffenen Landeigentümer + Vertreter der politischen Gemeinde		
0.6	+ Vertreter aller relevanten organisierten Interessengruppen (z.B. regionale oder überregionale Umweltverbände; Fischereiverband; Bauernverband etc.)		
0.75	+ Vertreter unorganisierter lokaler Freizeit- und Erholungsnutzergruppen (Spaziergänger, Orientierungsläufer, Biker etc.; abhängig von bisheriger Nutzung des Projektperimeters)		
0.9	+ Vertreter der interessierten Bevölkerung der betroffenen Gemeinde(n)		
1	+ Vertreter unterliegender Gemeinden		X

(Quellen: Nachbarschaftsbeirat Flughafen München o.J.b; Dialogforum.at o.J.a)

1.2 Zugang zum Partizipationsprozess

Punktwert	Kriterien	NB	DF
0	keinerlei Einladung zur Partizipation an Interessenvertreter außerhalb des Projektteams		
0.3	Zugang zur Partizipation an der Entscheidungsfindung durch Nachfrage und Anmelden von Bedarf (keine explizite Einladung)		
0.5	explizite Einladung an erwünschte Interessengruppenvertreter	X	
0.75	offene Einladung an alle Interessierten an einer Partizipation, aber keine breite Veröffentlichung der Einladung (z.B. nur in Projekt-Informationsblatt mit geringer Auflage)		
1	offene Einladung an alle Interessierten an einer Partizipation; breite Veröffentlichung dieser Einladung in verschiedenen Medien (z.B. Lokalzeitung und Gemeindeblatt)		X

(Quelle: Dialogforum.at o.J.d; Nachbarschaftsbeirat Flughafen München 2005)

2. Einfluss der Interessengruppenvertreter auf die Entscheidungen

2.1 Auftreten von Interessenskonflikten zwischen einbezogenen Interessensgruppen und Projektteam

Punktwert	Stärke; Anzahl von aufgetretenen Konflikten	NB	DF
0	keine	X	
0.25	Geringfügige; 1		
0.5	Mittlere; 1/mehrere		
0.6	Erhebliche; 1		
0.75	Erhebliche; mehrere sehr starke; 1	[X]	
1	Sehr starke; mehrere		X

- Anm. d. Autors: Eigentlich NB – Wert: Erheblich [0,75]; Durch Aussetzung des Kernthemas der 3. Startbahn im NB aber Wertung als [0]

2.2 Veränderungen am ursprünglichen Projektvorhaben/ ursprünglicher Projektidee durch die Entscheidungsfindung und die Diskussion mit den Interessengruppenvertretern

Punktwert	Veränderungen	NB	DF
0	Keine		
0.25	Geringfügige	X	
0.5	Mittlere		
0.75	Erhebliche		X
1	Sehr starke		

- Anm. d. Autors: NB – gewertet: Umweltfond der FMG
- Anmerkung: Es handelt sich hier nicht um Veränderungen der Projektziele an sich, sondern um Einzelheiten des Projekts innerhalb des Rahmens der vorgegebenen Oberziele handeln.

Zur Berechnung des Punktwertes für "Einfluss der Interessengruppenvertreter auf die Entscheidungen":

		← Punktwert für 2.2. "Veränderungen" →				
		0	0.25	0.5	0.75	1
↑ Punktwert für 2.1. "Konflikte" ↓	0	0	1	1	1	1
	0.25	0 - X [NB]	0.75	1	1	1
	0.5	0	0.5	0.75	1	1
	0.6	0	0.35	0.65	1	1
	0.75	0	0.25	0.5	0.75	1 - X [DF]
	1	0	0.1	0.25	0.5	1

3. Partizipationsform/en

Die verschiedenen Formen des Einbezugs von Interessengruppen lassen sich nach Kriterien, wie z.B. Ein- bzw. Zweiseitigkeit des Kommunikationsflusses, Verbindlichkeit des Einbezugs, Direkt- bzw. Indirektheit der Mitwirkungsmöglichkeiten, Unmittelbarkeit des Einbezugs etc. charakterisieren. Dementsprechend werden für den Einsatz jeder Partizipationsform während des Projektablaufs die folgenden Punkte vergeben:

Partizipationsform	Punktwert	NB	DF
Abstimmung (über mehrere Projektvarianten)	0.3		
Abstimmung (über das fertige Projekt)	0.15		
Mitwirkung/Hearing (Möglichkeit, Einwände vorzubringen)	0.1		
Umfrage (schriftlich oder telefonisch; Ergebnisse fließen ein)	0.3		
Aushandlung (z.B. im Rahmen einer Arbeitsgruppe wird nach Kompromissen bezüglich eines Projekts gesucht)	0.45		X
Arbeitsgruppe, in der die Teilnehmer selbst verschiedene Projektvarianten mit ausarbeiten können (oft einschließlich Aushandlung von Konsenslösung)	0.45		X
Planungszelle (Laiengruppe entwickelt einen Planungsvorschlag)	0.3		
Konsenskonferenz (Laienausschuss befragt Experten und bildet sich eine Meinung; öffentlich)	0.3		
Initiative (zum Projekt, wurde von einer oder mehreren Interessengruppen lanciert)	0.3		
Eingehen auf Petition (Unterschriftensammlung)	0.1		
Zukunftswerkstatt (moderierte Veranstaltung zur Ideenentwicklung)	0.3		
Fokusgruppe (freie Diskussion über das Projekt)	0.3		
Konsensfindung (moderierte Vermittlung von Standpunkten)	0.4	X	X
öffentliche Informationsveranstaltung (mit Diskussionsmöglichkeit)	0.15		X
öffentliche Informationsveranstaltung (ohne Diskussionsmöglichkeit)	0.1		
andere:	0.2		
Summe		0.4	1

Zur Berechnung des Gesamtpunktwertes für "Partizipationsformen":

Bei vielen Projekten kommen verschiedene Formen zur Anwendung – daher wird zum höchsten Wert der eingesetzten Partizipationsformen für jede weitere Form der entsprechende Wert (laut Tabelle) hinzuaddiert, falls dieser < 0.2. Falls Werte zusätzlicher Partizipationsformen > 0.2 sind, beträgt die max. Wertzahl 0.2 pro zusätzlicher Form.

Beispiel:

Zum Einsatz gekommene Partizipationsformen:			
Arbeitsgruppe	0.45	→	0.45
Fokusgruppe	0.3	→	0.2
Öffentliche Informationsveranstaltung (ohne Diskussionsmöglichkeit)	0.1	→	0.1
	Summe:		0.75

4. Information der Öffentlichkeit (inkl. der direkt betroffenen Landeigentümer)

4.1 Qualität der Informationen

1. Waren die Informationen der jeweiligen Lesergruppe angepasst? (Wurde das Expertenwissen anschaulich dargestellt?)		2. Wurden detaillierte und umfangreiche Informationen abgegeben?		3. Wie viel zeitlicher und finanzieller Aufwand wurde für die Information der Öffentlichkeit verwendet?	
Einschätzung	Punktwert	Einschätzung	Punktwert	Einschätzung	Punktwert
es gab keine/nicht angepasst	0	keine/sehr wenig detailliert	0	keiner/sehr gering	0
wenig angepasst	0.25 [NB]	wenig detailliert	0.25 [NB]	gering	0.25 [NB]
mittel angepasst	0.5	mittel detailliert/umfangreich	0.5 [DF]	mittel	0.5
gut angepasst	0.75 [DF]	stark detailliert	0.75	groß	0.75 [DF]
sehr gut angepasst	1	sehr stark detailliert + umfangreich	1	sehr groß	1 [DF]

- Anm. d. Autors: Bewertungsgrundlage für Punkt 4.1 – Jeweiliges Online-Plattform NB und DF mit Stand vom 27.06.2016, (Publikationen, Verständlichkeit, etc.); Punkt 3 [DF] = Mittelwert

Zur Berechnung des Wertes "Qualität" den Durchschnitt aus den oberen 3 Teilwerten bilden:

Wert [NB] = 0.25

Wert [DF] = 0.7

4.2 Anzahl der genutzten Informationskanäle/-medien

Anzahl	0	1	2	3-4	> 4
Punktwert	0	0.25	0.5	0.75	1
[NB] – Presse + Homepage (Mail)			X		
[DF] – Presse, Homepage (Mail), Publikationen, Informationsveranstaltung, Pavillion					X

Beispiele: Regionale Zeitung; Flyer, Broschüre, Internet (Projekthomepage etc.), Informationspavillon, öffentlicher Aushang, Gemeindeblatt, Öffentliche Informations-veranstaltung, Exkursion, etc. ...

4.3 Zeit

1. Wann wurde die Öffentlichkeit zum ersten Mal über das Projekt informiert?		2. Wie kontinuierlich erfolgte der Informationsfluss?	
Einschätzung	Punktwert	Einschätzung	Punktwert
gar nicht	0	keine Informationen	0
in der Phase der Bauausführung	0.1	1-2 Mal während des gesamten Projekts	0.25 – [NB]
in der Phase des Auflageverfahrens	0.25 – [NB]	sporadisch	0.5 – [NB]
in der Phase des Vorprojekts nach erfolgter Entscheidungsfindung	0.5	eher kontinuierlich	0.75
in der Phase der Ausarbeitung des Vorprojekts (vor erfolgter Entscheidungsfindung)	0.75 – [DF]		
in der Vorstudien-Phase	1	sehr kontinuierlich durch die gesamte Planung und Durchführung des Projekts hindurch	1 – [DF]

Anm. des Autors: Bewertungsgrundlage 4.3.1 Erstmalige aktive Beteiligung im Verfahren – VIE: Mediationsverfahren, MUC: Auslegungsverfahren; 4.3.2 – NB = Mittelwert

Zur Berechnung des Wertes "Zeit" den Durchschnitt aus den oberen beiden Teilwerten bilden:

Wert [NB] = 0.3125

Wert [DF] = 0.875

4.4. Transparenz des Entscheidungsfindungsprozesses für die Öffentlichkeit

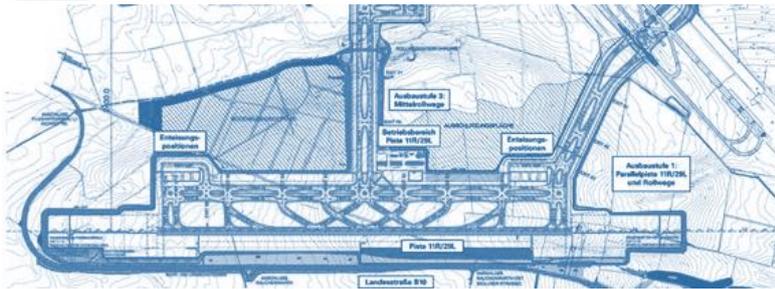
Kriterien	Punktwert	NB	DF
Die interne und partizipative Entscheidungsfindung wurde nicht an die Öffentlichkeit kommuniziert.	0	X	
Ein bis sehr wenige der Entscheidungsschritte während des Projektes und der Ergebnisse der Partizipationsgremien wurden an die Öffentlichkeit kommuniziert.	0.25		
Einige Entscheidungsschritte während des Projektes und der Ergebnisse der Partizipationsgremien wurden an die Öffentlichkeit kommuniziert.	0.5		
Die Mehrzahl der Entscheidungsschritte während des Projektes und die Mehrzahl der Ergebnisse der Partizipationsgremien wurde an die Öffentlichkeit kommuniziert.	0.75		
Alle Entscheidungsschritte während des Projektes und alle Ergebnisse der Partizipationsgremien wurden an die Öffentlichkeit kommuniziert.	1		X

Zur Berechnung des Gesamtpunktwertes für "Information der Öffentlichkeit":

Durchschnittswert für die Punktwerte aus 4.1., 4.2., 4.3. und 4.4 bilden

Zur Berechnung des Gesamtpunktwertes für den Indikator „Qualität des Partizipationsprozesses bei der Entscheidungsfindung“:

Durchschnittswert aus allen Gesamtpunktwerten für „1. Breite des Einbezugs in den Entscheidungsprozess“; „2. Einfluss der Interessengruppenvertreter auf die Entscheidungen“; „3. Partizipationsform/en“ und „4. Information der Öffentlichkeit“ bilden.



Fachbereich Örtliche Raumplanung
Technische Universität Wien
Karlgasse 13/2
A-1040 Wien
Tel.: +43 1 58801-280401
Fax.: +43 1 58801-26899

Betreuung:
Prof. Dr. Andreas Voigt
Tel.: +43-1-58801
E-Mail: voigt@ifoyer.tuwien.ac.at

**Diplomarbeit – Anhang 11.10:
(Experteninterview - 1)**

Fragen an: Arno Breier

Rolle: Konzernbereich Recht, Gremien, Compliance und Umwelt - Projektteam Kapazitäten und Umwelt am Flughafen München (FMG)

Schriftliches Interview per E-Mail, geführt am 11.01.2016

**Fachgebiet:
ifoyer – Örtliche Raumplanung (E280/4)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser E-Mail bitte ich um Klärung folgender Fragen im Rahmen meiner Diplomarbeit:

Frage 1: Wurde vor Initiierung der Flughafenerweiterungsplanung im Jahre 2005 die Durchführung eines Mediationsverfahrens im Rahmen der dritten Startbahn durch die Flughafen München GmbH in Erwägung gezogen?

Nein.

Frage 1.1: Falls ja, wieso wurde das Mediationsverfahren doch nicht ins Planungsverfahren implementiert?

Frage 2: Wurde während des Planungsverfahrens der dritten Startbahn in München in den letzten 11 Jahren jemals ein eingeschobenes Mediationsverfahren in Betracht gezogen?

Nein.

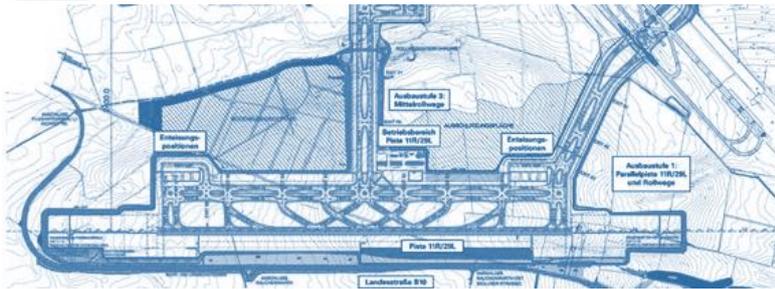
Frage 2.1: Falls ja, wieso wurde ein Mediationsverfahren doch nicht ins Planungsverfahren implementiert?

Frage 2.2: Falls nein, welche Einstellung vertritt die Flughafen München GmbH generell gegenüber der Durchführung von Mediationsverfahren im Rahmen von Flughafenplanungen?

Nach dem geltenden Planfeststellungsrecht ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Im Verfahren zur 3. Start- und Landebahn am Flughafen München wurde diese Öffentlichkeitsbeteiligung in einer für Bayern bislang einmaligen Breite und Tiefe durchgeführt. Nach den umfassend eingeholten und in Erörterungsterminen eingehend ausgetauschten Argumenten hätte ein darüber hinausgehendes Mediationsverfahren keine weiteren Erkenntnisse oder eine Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte erwarten lassen.

Frage 3: Würde die Flughafen München GmbH im Falle eines zukünftigen „Ja“ zur dritten Startbahn durch die Landeshauptstadt München die Durchführung eines Mediationsverfahrens in Betracht ziehen?

Die Planung der 3. Start- und Landebahn ist rechtsgültig und bestandskräftig abgeschlossen, nachdem sowohl das höchste bayerische als auch das höchste deutsche Verwaltungsgericht die Rechtmäßigkeit der Planung bestätigt haben. Anlass für die Durchführung eines Mediationsverfahrens im Falle eines künftigen „Ja“ der Landeshauptstadt München besteht nicht.



**Diplomarbeit – Anhang 11.11
(Experteninterview - 2)**

Fragen an: Dr. Thomas Prader;

Transkription mit Audiomitschnitt

Rolle: Initiator und Prozessprovider des Mediationsverfahren der FWAG in Wien

Persönliches Interview, geführt in Wien am 24.06.2016

**Fachgebiet:
ifoyer – Örtliche Raumplanung (E280/4)**

Sehr geehrter Herr Dr. Thomas Prader, folgende Fragen würde ich gerne mit Ihnen diskutieren wollen.

Frage (1): Für den Flughafen Wien-Schwechat wurde im Rahmen der dritten Piste Wien eines der größten Mediationsverfahren der EU zur Beteiligung der Bürger durchgeführt, für das sie als Initiator gelten (vgl. Falk 2006: S.13). Aus welchen Gründen wurde sich im Rahmen dieses Projektes hier ausgerechnet für ein Mediationsverfahren entschieden? Wurden auch anderen Formen der Bürgerbeteiligung diskutiert?

Ich war in Wien von Anfang an davon überzeugt das eine Öffentlichkeitsbeteiligung ein guter beziehungsweise besserer und chancenreicherer Weg ist, vor allem für die Bürgerinitiativen und Gemeinden. Im Vergleich zu den kleinen BIs und den Gemeinden standen den Betroffenen der bedeutungsstarke, mächtige Flughafen Wien gegenüber, für den zum Teil sogar die Gesetze so gemacht werden, dass dies für den Flughafen Wien passend ist.

Nach der gescheiterten Präsentation des Vorhabens, wo man halt so wie üblich hergegangen ist und sich präsentiert hat: „Wir machen das so, ist super für die Umwelt, alle profitieren davon, alles ist super“, wurde vom Vorstand der FWAG im Originalzitat gesagt: „Wir sind mit nassen Fetzen davongejagt wurden“. Gleichzeitig entstand aus dem historische Bewusstsein über die gescheiterten Projekte wie das Atomkraftwerk Zwentendorf und die Donau-Au-Bewegung, die in einem Desaster endeten, die Befürchtung bzw. der Druck heraus, dass die Bürger sich mit „Nein“ gegen das Projekt entscheiden würden. Dies war mit einer der Gründe, warum es zu dieser Mediation gekommen ist. Ursprünglich wurde durch die FWAG auch kein Mediationsverfahren angedacht, sondern nur PR-Aktionen nach dem Motto: „Wie verkaufe ich die dritte Piste, wie bringe ich sie unters Volk, wie schule ich die Mitarbeiter?“. So gesehen sind dann auch viele Dinge in Wien zusammengelaufen, die teils über Kontakte, Empfehlungen als auch vorherige Projekte ins Rollen gekommen sind.

Man kann vieles machen, runder Tisch und so weiter. Ein anderes partizipatives Instrument hätte aber nicht funktioniert. Hauptgrund, auch aus meiner Überzeugung heraus ist, für ein Mediationsverfahren ist, dass auf Augenhöhe verhandelt wird und ein konkretes Element, die Mediationsvereinbarung hervorbringt. Das Ziel ist es, verbindliche, zivilrechtliche Ergebnisse zu schaffen. Das ist der springende Punkt, ob ich nur eine Absichtserklärung mache, oder ob ich einklagbare, verbindliche Verträge schaffen.

Frage (2): Der Mediationsvertrag wurde im Jahre 2005 unterschrieben und besitzt zivilrechtliche Bindungswirkung. Ein Ziel dieses Vorhaben war es daher auch, rechtliche Klagen gegen das Ausbauverfahren zu reduzieren und somit das Projekt zu beschleunigen.

→(Frage 2.1): Trotz des Mediationsverfahrens wurden gegen den erstinstanzlichen UVP-Entscheid 22 Klagen eingereicht? Hat das Mediationsverfahren damit sein Ziel verfehlt?

In einem Raum von 2 Millionen Menschen, dass man da nicht alle bekommt, ist klar, und wurde auch dem Flughafen so mitgeteilt. Jeder Vorhabenträger hat das Risiko. Das Asset der Mediation ist es, keinen breiten Widerstand zu bekommen, die Klagen gehören aber zum Restrisiko. Dass es jetzt bei diesem Megaprojekt weniger Einspruch als

bei irgendeinem Garagen-Projekt in Wien gibt, ist sensationell. Die letzten Gegner gegen das Projekt können an einer Hand abgezählt werden und die sind alle persönlich bekannt. Diese Vorhabengegner wird es aber auch immer geben.

→(Frage 2.2): *Auch befindet sich das Vorhaben seit erstmaliger Ankündigung im Jahre 1998 nun schon insgesamt 18 Jahre in der Planungsphase. Angesichts der Dauer anderer Flughafenausbauprojekte stellt dies einen mittlerweile langen Planungszeitraum dar. Was sind ihrer Meinung nach die Gründe für die so lange Planungsphase?*

Es hat eine Unterbrechung des Mediationsverfahrens gegeben, war aber Bedingung der Bürgerinitiativen. Hauptproblem ist aber nicht das Mediationsverfahren, sondern die langsame Behörde. Warum 11 Jahre nach der Einreichung immer noch kein Berufungsbescheid da ist, ist unklar.

Frage (3): Wenn sie heute ein neues Mediationsverfahren für einen Flughafen gestalten müssten, was würden sie im Vergleich zur VIE-Mediation im Verfahren anders gestalten? Was war ihrer Meinung nach im Mediationsverfahren positiv und negativ hervorzuheben, was wäre verbesserbar gewesen?

Wenn es nochmal einmal zu einem Mediationsverfahren kommen würde, würden wir die Bürgerinitiativen-Vertreter für Verhandlungen schulen. Es ist weniger ein Problem der Öffentlichkeitsarbeit, sondern vielmehr dass dort Bürgerinitiativen Managern gegenüber sitzen, die ihr Leben lang schon verhandelt haben. Für ein erfolgreiches Mediationsverfahren muss es aber ein Gleichgewicht der Kräfte geben, bei dem jeder Teilnehmer eine gleich starke Verhandlungsposition besitzt. Ansonsten würde meiner Ansicht nach keine Veränderung stattfinden.

Ein Problem umschreibt das Problem gut, dass sich Psycho-Akustik nennt. Nehmen sie an, sie haben einen Nachbarn, den mögen sie und haben ein gutes Verhältnis, und der spielt ein Instrument. Ein lautes Instrument, vielleicht eine Geige. Wenn sie diesen Nachbarn mögen wird das tägliche Spielgeräusch für sie allerdings weniger ein Problem darstellen, weil sie diesen Lärm völlig anders wahrnehmen. Wenn sie diesen Nachbarn aber nicht mögen, und sie können mit ihm nicht über das Problem sprechen, dann wird dieser Lärm für sie gesundheitsschädliche Auswirkungen besitzen. Dann erleben sie den Lärm völlig anders. Beim Flugverkehr und Fluglärm ist es dasselbe. Diese Ohnmacht gegen Fluglärm ist nicht gut für die Gesundheit. Wenn ich aber monatelang darüber verhandelt habe und verstehe, wieso das Flugzeug dort entlang fliegt und man kommt zu Kompromissen und hat dort selbst verhandelt und mitentschieden, ist dies etwas völlig anderes für die Akzeptanz des Lärms. Das ist etwas völlig anderes. Es stimmt nicht, dass nicht geht's. Die Menschen sind nicht blöd, aber es ist eine Frage ob ich sie ernst nehme. Und ernst nehmen heißt, dass ich sie mitentscheiden lasse und auch auf sie eingehe.

Die Schlüsselgenehmigung ist dabei im Mediationsverfahren auch gar nicht der Inhalt der dritten Piste, sondern auch eine Diskussion über das hier und jetzt des Flughafens, die aktuelle Pistenbenutzungsverteilung während des Verfahrens, die im MV neu besprochen und verhandelt wurde. Hier hat es ein unglaubliches Zugeständnis des Flughafens Wiens und der Austria Control gegeben und wurde monatelang verhandelt. Dass hier die Bürger an der Pistennutzung und Verteilung mitwirken konnten, ist einzigartig auf der Welt. Und warum haben sie, die FWAG, AC und Co., dass alles gemacht und wurde von der Politik unterstützt? Weil dann gesagt werden konnte: „Wendet euch an das Mediations- oder Dialogforum!“. Hier wurde auf nachhaltiger Ebene auch für die Zukunft vorgebaut und ein Ansprechpartner geschaffen.

Alle wissen, wir müssen uns ins allen Punkten einigen, sonst passiert gar nix. Die Vorbereitungsphase ist unglaublich schwierig. Aber der Aha-Effekt, dass alle zur Verhandlung bereit sind, selbst die große FWAG, ist für ein Mediationsverfahren von unglaublicher Bedeutung. Auch die Einsetzung eines unabhängigen Prozessproviders, der alles organisiert und abstimmt, Einwilligungen einholt und den Rahmen aufspannt, ist für einen positiven Verfahrensverlauf von unglaublicher Bedeutung. Zudem darf im Verfahren nicht der Top-Down-Eindruck entstehen nach dem Prinzip, wir, die FWAG machen ein Mediationsverfahren, sondern es gibt einen neutralen Prozessprovider. Deutlich wird, dass Vorbereitung die halbe Miete ist.

Frage (4): Sehen sie für Mediationsverfahren in der Raumplanung auch andere Anwendungsgebiete? Eventuell im Bereich der örtlichen Raumplanung?

Das Mediationsverfahren ist auf allen Ebenen anwendbar, davon bin ich zu 100% überzeugt. Auch durchzieht das Mediationsverfahren bereits alle Ebenen. Hier gibt es bereits bilaterale Verträge zwischen FWAG und allen Anrainer-Gemeinden, die von der 54db-Sydney-Zone betroffen sind und hier ein Widmungsverbot besteht oder die Einrichtung von Lärmschutz notwendig wird. Dort findet bereits eine Anwendung des Mediationsverfahrens auf der

örtlichen Raumplanungsebene statt. Dieses Prinzip ist natürlich auf der grünen Wiese in einem Ort genauso umsetzbar, wenn zum Beispiel ein Betrieb in der Nähe durch die heranwachsende Bebauung zu Konflikten führt.

Wenn es einen Betrieb gibt in einem Ort, in dem unzählige Menschen arbeiten und von diesem Gehalt aus ihr Leben bestreiten, und der hat zwei Produktionsstraßen und möchte eine dritte eröffnen, dann lässt es sich dieser Umstand nun mal nicht verhindern. Aber durch die Mediation kann ich die Bedingungen verhandeln und „wie“ das ganze umgesetzt werden kann, weil ja trotzdem gebaut werden muss.

All diese Projekte in Österreich auf der grünen Wiese (z.B. Abfall, Müllverbrennung, etc.) sind verhindert worden. Aber nicht durch juristischen Einspruch als Mittel zum Zweck der Verhinderung, sondern weil der politische Widerstand irgendwann so groß geworden ist, dass es zum Abbruch des Vorhabens kommt. Gleichzeitig stellt dies aber eine „lose-loose“-Situation für alle Parteien dar, denn, zum einen verschwindet der Lärm durch die Anlage ja nicht und es muss unter Umständen mehr nachts produziert werden, auf der anderen Seite kann der Betrieb, der vielleicht für die ganze Region von Bedeutung ist, nicht weiterwachsen. Die Mediation beziehungsweise diese Vereinbarung stellt hier dann einen Kompromiss dar, der quasi allen wehtut, aber ich weiß dann, was ich bekomme und dass sich etwas verändert.

Frage (5): Am bayerischen Flughafen München (DE) findet derzeit ebenfalls ein Ausbaurvorhaben der Startbahnen statt. Das Vorhaben fand gänzlich ohne Bürgerbeteiligung statt und wurde prompt 2012 durch die Bürger in einem Bürgerentscheid zum Scheitern gebracht. Hätte ihrer Meinung nach eine Bürgerbeteiligung einen anderen Verfahrensausgang bewirkt?

Die Frage ist doch, wieso ist das so? Sei es „Brexit“, „Hofer“, „Le Pen“. All diese Leute haben unglaublich viel Zulauf. Ich denke, die Leute haben das Gefühl, da stimmt was nicht mehr. Die da oben, irgendwas passt da nicht mehr. Irgendwie müssen wir uns wehren gegen diese „Wir machen das so“-Mentalität. Es entstand eine Stimmung, die wichtig ist. Es muss nicht jeder Mensch einen wissenschaftlichen Vortrag darüber halten können, warum man so oder so abgestimmt hat.

Das hat man auch in München und Frankfurt gesehen. Da wird eine Nachtflugregelung ausverhandelt, und am nächsten Tag geht der Flughafen zur Behörde und bekommt dann da seine Ausnahmenregelung und alles, was vorher diskutiert wurde, ist hinfällig. Bescheide sind abänderbar, und niemand kann etwas dagegen machen. Sind die aber zivilrechtlich vereinbart, lassen die sich nicht ändern. Das Wiener Verfahren ist damit immer noch weltweit ein Paradeverfahren. Es hat aber kein vergleichbares Verfahren in den Jahren danach mehr gegeben, die Mediation in dieser Form hat sich hier nicht durchgesetzt. Ein Problem dafür stellt die Elite dar, die wissen, sie können sich durchsetzen und nicht bereit sind zu diskutieren und verbindliche Vereinbarungen zu schließen.

Es ist auch nie wirklich so weit gekommen, aber intern wurde bei der FMG damals die Einsetzung eines Mediationsverfahrens geprüft und angedacht. Öffentlich wurde dieses Thema aber nie diskutiert. Für diese Angelegenheit hatte die FMG bereits bei mir angefragt und Treffen wurden einberaumt, die eine ähnliche Umsetzung auch in München in Betracht gezogen hatten. Der Vorstand der FMG entschied sich dann letzten Endes gegen das Verfahren.

Ob ein Mediationsverfahren in München erfolgreich gewesen wäre oder nicht, hängt von vielen Faktoren und Umständen ab. Wenn es aber gelingt, die „Key-Player“ Politik, Länder und Bürgerinitiativen und Gemeinden, Lufthansa... Also alle die Interessen an dem Ausgang des Verfahrens haben in der Mediation einzubinden, dann ja. Wäre es zu einem Mediationsverfahren in München gekommen, bin ich überzeugt, wäre das Verfahren mit einer ganz anderen Dynamik verlaufen. Aber, es müssen alle wollen. Mediation ist freiwillig und wenn nicht alle eine innerliche, ehrliche Bereitschaft besitzen, sich auf das Verfahren einzulassen, sich ernst zu nehmen, „ich verstehe das und kann das akzeptieren“-sagen und anerkennen, daraus entsteht dann eine ganz andere Dynamik. Wenn es in München so weit gekommen wäre, dass sie eine Mediationsvereinbarung unterschrieben hätten, dann läuft das anders.

Frage (6): Sollte ihrer Meinung nach das Thema Partizipation und Bürgerbeteiligung gesetzlich besser verankert sein? Falls ja, wie sollte dies ihrer Meinung nach aussehen?

Es kommt immer auf die spezifische Situation an. Ich muss nicht immer eine Mediation machen. Ich persönlich halte nichts von all zu vielen rechtlichen Regelungen, sondern so eine Beteiligung muss jedes Mal aufs neu angepasst werden. Gerade bei der informellen Partizipation, wo viel auf Freiwilligkeit beruht. Entweder wollen die Leute das und machen das, oder sie sagen, sie wollen das nicht.

12. Danksagung

Am Ende dieser Arbeit geht mein Dank an all die Menschen, die mich während des gesamten Studiums und meiner abschließenden Diplomarbeit unterstützt haben.

Ganz besonders hervorheben möchte ich hier die Unterstützung meiner Eltern Peter und Petra und meiner Familie, ohne die das Studium und diese Abschlussarbeit nie möglich gewesen wäre. Von ganzem Herzen, Danke!

Ein gesonderter Dank gebührt Herrn Prof. Dr. Andreas Voigt, dem ich für die umfassende Betreuung, Unterstützung und Beratung im Rahmen dieser Diplomarbeit danken möchte.

An letzter Stelle danke ich zudem auch allen Freunden und VD, die während dieser Arbeit und des Studiums immer zu mir gehalten haben.

Danke!