

**Bundesamt für Energie  
Akzeptanz durch Partizipation?  
29. Juni 2005**

**Partizipation in einem konkreten Prozess:  
Das Beispiel Mediation Flughafen Wien**

**Ursula König, Dr. techn.**

**König • Mediation • Consulting**

Mediation, Konfliktmanagement, Beratung, Training und Ausbildung

Eichenweg 32, CH-3185 Schmittlen / FR

Tel: +41 – 26 – 912 27 22

Mobil: +41 – 78 – 855 87 05

[mediation.uk@solnet.ch](mailto:mediation.uk@solnet.ch)

## Inhaltsverzeichnis

<b>DER ABSCHLUSS DER MEDIATION FLUGHAFEN WIEN.....</b>	<b>3</b>
<b>DER ANFANG.....</b>	<b>4</b>
<b>Die Vorbereitungsphase .....</b>	<b>5</b>
<b>DIE MEDIATION .....</b>	<b>5</b>
<b>Beginn und Prinzipien .....</b>	<b>5</b>
<b>Ergebnisse.....</b>	<b>6</b>
1. Ergebnis: Der Teilvertrag .....	6
2. Ergebnis: Das Vertragspaket .....	6
3. Ergebnis darüber hinaus: Erkenntnisse .....	8
4. Was wurde nicht erreicht? .....	9
<b>Kosten .....</b>	<b>9</b>
<b>Was hat den Erfolg ermöglicht? .....</b>	<b>10</b>
Schwierigkeiten während der Mediation.....	10
Was hat den Erfolg möglich gemacht?.....	10
Vergleich zwischen Flughafen Wien und Flughafen Zürich.....	11
<b>10 LESSONS LEARNED FÜR EINE ZUKÜNFTIGE MEDIATION .....</b>	<b>13</b>
<b>Anhang: Liste der beteiligten Interessengruppen .....</b>	<b>14</b>
<b>Anhang: Vertragsstruktur .....</b>	<b>15</b>

## **Partizipation in einem konkreten Prozess: Das Beispiel Mediation Flughafen Wien**

Um die Frage nach der Akzeptanz durch Partizipation zu beantworten, ist es notwendig, genauer hinzusehen, was unter Partizipation verstanden wird: Lediglich Informationen geben? Mitreden? Mitgestalten? Oder gar Mitentscheiden? Und auch, ob Akzeptanz mehr mit stillschweigendem Erdulden, Toleranz oder freudiger Zustimmung zu tun hat.

Im konkreten Beispiel der Mediation am Flughafen Wien wurde Partizipation in allen, unterschiedlichen Ausprägung gelebt: Von der Weitergabe von Informationen bis zur Mitentscheidung. Akzeptanz eines Vorhabens und einer gemeinsamen Entwicklung der Region beinhaltet auch viele Aspekte von seufzender, pragmatischer Toleranz bis zu freudiger Zustimmung. Dies wurde nicht durch besonders gewitzte Überzeugungsarbeit erreicht. Partizipation in Wien führte zu Akzeptanz durch Kooperation.

Im Folgenden werden vom Beispiel ausgehend die Schwierigkeiten in der Praxis erläutert, die Faktoren, die zum Erfolg beitragen, dargestellt und Lessons Learned für Partizipation in komplexen Fragestellungen abgeleitet.

Die Partizipation fand im Rahmen einer Mediation statt. Mediation ist ein Weg von vielen. Sie zeichnet sich durch die hohe Flexibilität in schwierigen Konfliktsituationen aus. Sie ist allerdings kein Allheilmittel und kann auch nicht immer eingesetzt werden.

Mediation ist ein freiwilliger, klar strukturierter, jedoch dynamischer Prozess (Entwicklungs- und Lernprozess – kein Prozess im juristischen Sinn), in dem versucht wird gemeinsam unter Leitung eines externen, allparteilichen Dritten, dauerhafte Regelungen für einen Konflikt zu finden. Mediation wirkt über konkrete Sachlösungen in einem Projekt hinaus. Es findet ein Lernprozess statt, der erlaubt gegenseitiges Verständnis zu entwickeln und Verantwortung für die gemeinsam getroffenen Entscheidungen zu übernehmen.

## **Der Abschluss der Mediation Flughafen Wien**

Am 22. Juni 2005 unterzeichneten über 50 Verfahrensparteien<sup>1</sup> feierlich ein ganzes Paket an Verträgen sowie eine allgemeine Abschlusserklärung und ein grosses Sommerfest fand statt. Fünf Jahre Arbeit in der Mediation unter Leitung eines Teams (Dr. Thomas Prader, Dr. Ursula König und Prof. Horst Zillessen) sind erfolgreich beendet<sup>2</sup>. Die drei Ziele, die in der Mediationsvereinbarung vom März 2001 gesteckt wurden, konnten weitgehend erreicht werden. Diese Ziele sind kurz gefasst Konsens – Vertrag – Umsetzungsvereinbarung<sup>3</sup>. Hervorzuheben sind zwei Grundsätze: Erstens, dass bereits in der Mediationsvereinbarung die vertragliche Absicherung enthalten ist, um die Verbindlichkeit zu gewährleisten; Zweitens, dass die Umsetzung als notwendiger Teil des Verfahrens begriffen wird.

Inhaltlicher Ausgangspunkt waren zwei Diskussionsbereiche, die Themen von regionaler und überregionaler Bedeutung beinhalteten: die gegenwärtigen und die zukünftigen Auswirkungen des Flughafens Wien<sup>4</sup>.

Ausser Frage stand von Beginn an, dass die Region Wien / Niederösterreich einen internationalen Flughafen erhalten will. Wie jedoch die Entwicklung der Region, des Flughafens, der Gemeinden und ihrer Bewohner in Zukunft aussehen sollte, war offen. Der Grundkonflikt, der allen einzelnen Themen

---

<sup>1</sup> Siehe Anhang: Liste der beteiligten Interessengruppen

<sup>2</sup> Alle Protokolle, Gutachten, Unterlagen, Arbeitsergebnisse, Pressespiegel etc. sind auf der Homepage [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) zugänglich.

<sup>3</sup> Vereinbarung über das Mediationsverfahren Flughafen Wien, Schwechat, 1. März 2001

<sup>4</sup> Vereinbarung über das Mediationsverfahren Flughafen Wien, Schwechat, 1. März 2001

zu Grunde liegt, ist der Ausgleich zwischen vielfältigen ökonomischen Interessen und den Bedürfnissen nach Lebensqualität, insbesondere nach Ruhe und Schlaf, die sich nur in sehr beschränktem Masse mit ökonomischen Massnahmen kompensieren lassen.

Die Mediation war geprägt durch den Versuch, mit dieser Spannung umzugehen und eine Balance zwischen den beiden Polen zu finden. Es wurde klar, dass diese Spannung nicht dadurch aufgehoben werden kann, dass man ausschliesslich den Standpunkten der ökonomischen oder ausschliesslich den Standpunkten der Ruhebedürfnisse Rechnung trägt.

## Der Anfang

Schon bis zur Vereinbarung einer gemeinsamen Arbeitsbasis war ein weiter Weg zurück gelegt. Begonnen hat der Konflikt so, wie üblicherweise Konflikte beginnen:

Heftiger Widerstand der Bevölkerung erwachte, sobald der Flughafen die ersten Planungsideen für eine neue Landepiste publik machte. Die Darstellungen wurden als Provokation und nicht als Angebot zur Information aufgefasst.

Der Widerstand wirkte und setzte nicht nur die FWAG sondern auch die lokale Politik unter Druck. Dieser baut sich über einige Jahre hinweg auf. Das führte zu einer Blockade in der Suche nach Auswegen.

Die Situation war von charakteristischen Mustern geprägt:

„Wir“ repräsentieren die Wahrheit und Gerechtigkeit, wünschen nur Sicherheit und Respekt. „Die Anderen“ hingegen sind böswillig und beschäftigen sich vollkommen irrational damit, uns zu blockieren. Stereotype Zuschreibungen über die anderen („den Managern ist unsere Gesundheit egal“, „die Querulanten wollen nicht verstehen“,...) sind zu hören und zu lesen. Die Welt erscheint immer mehr und mehr dual – dafür/dagegen, gut/schlecht.

Die Betroffenen fühlen sich als Opfer. Angst, Unsicherheit und Misstrauen, gemeinsam mit Ärger, Wut, und Frustration sind spürbare Emotionen. Die Kommunikation ist davon geprägt.

Die Situation schien blockiert – es wurden auch unzählige Möglichkeiten genützt, Blockaden aufzubauen.

Wie konnte mit diesen Blockaden umgegangen werden? Der Weg führte über einen konstruktiven Umgang mit Konflikten, der die ganze Kreativität und Energie, die in den Aufbau von Blockaden investiert wurde, in die Suche nach Lösungen umleitete. Um nicht in Konfliktmuster von Angriff und Verteidigung oder Flucht zu fallen und eine Blockade zu überwinden, ist Distanz notwendig – zu sich selbst, zum Konflikt, zur lieb gewonnenen eigenen Lösung. Dies ist die Essenz der Mediation.

Sowie es unzählige Möglichkeiten gibt Blockaden aufzubauen, so gibt es unzählige Möglichkeiten sie zu überwinden. Allgemeine Rezepte kann niemand anbieten, aber viele Blockaden lassen sich überraschend einfach lösen, wenn folgende Faktoren aufeinander treffen:

- Empathie,
- Wertschätzung und Anerkennung,
- Konstruktiver Umgang mit Emotionen,
- Reflexion der Situation (Umgang mit Emotionen, Wahrnehmung, Dynamik, Rollen, Mustern),
- Wahlmöglichkeiten entdecken.

In der Mediation wurde eine Arbeitsatmosphäre geschaffen, die nicht auf Konfrontation ausgerichtet war und damit die oben genannten Elemente zur Geltung brachte. Die Kunst bestand darin, das Nützliche im passenden Augenblick zu tun. Nützliche Interventionen passierten oft auch auf einem „Microlevel“ – in einzelnen Sätzen in einem Dialog.

## **Die Vorbereitungsphase**

Die Mediation musste jedoch zuerst vorbereitet werden, viele Vorfragen waren zu klären, um die Voraussetzungen für einen Erfolg zu schaffen.

Die Flughafen Wien AG (FWAG) beauftragte im Jahr 2000 den Process-Provider Dr. Thomas Prader mit der Aufgabe Akzeptanz für die legitimen Interessen der FWAG und der ganzen Region zu schaffen. Statt eines aufwendigen Werbekonzepts wurde jedoch die Idee einer kooperativen Konfliktbearbeitung durch Mediation gemeinsam mit Vertretern der FWAG, der lokalen Politik, der Verwaltung und den Bürgerinitiativen abgewogen. Die Phase der „Talk about Talks“ wurde eingeleitet.

Mehrere Möglichkeiten mit dem Konflikt umzugehen wurden erwogen. Mediation wurde von einer Gruppe, der neben der FWAG auch Vertreter der Länder Wien und Niederösterreich, der Umweltanwaltschaften und der Bürgerinitiativen der Region angehörten, als sinnvoller Weg erachtet.

Von der Mediation versprach sich die Gruppe den Aufbau eines guten nachbarschaftlichen Verhältnisses, das Überwinden von Blockaden und neue, kreative Lösungen für Probleme. Der traditionelle Weg eines Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens (UVP-Verfahren) mit begleitender Öffentlichkeitsarbeit war aus Sicht der Beteiligten kein geeigneter Weg, um die oben genannten Ziel zu erreichen.

Eine Ausschreibung für ein Mediationsteam wurde durchgeführt und das Team gemeinsam gewählt.

## **Die Mediation**

### **Beginn und Prinzipien**

Zu Beginn war das Vertrauen weder in die Anderen noch in den Prozess vorhanden. Jeder erwartete, dass der Andere etwas tun wird, so dass die eigenen Interessen endlich allgemein akzeptiert werden.

Ein Chaos aus Themen, Ansprüchen, Forderungen, Interessen lag vor. Die Konflikte reichten von dem Streit über die Anfangszeit einer Sitzung bis zur Frage, ob der Flughafen denn überhaupt eine Erweiterung braucht.

Miteinander Lösungen zu suchen, war eine schwere Aufgabe. Sie verlangte von den Beteiligten, bei den eigenen Interessen zurückzustecken, um im Interesse der Allgemeinheit gemeinsame Lösungen zu finden. Voraussetzung dafür war, dass

- alle Argumente und Anliegen ernst genommen und behandelt werden
- Fairness im Umgang miteinander erfahren und in den Lösungen verwirklicht wird.

Die von den Beteiligten entwickelten Prinzipien der Mediation waren:

1. Kooperation statt St. Florian: D.h. auch Geben und Nehmen sind untrennbar miteinander verbunden.
2. Die stärkste Belastung verdient die grösste Aufmerksamkeit.
3. Die Beurteilung der Lösungen ist im Gesamtkontext und nicht in der Einzelvereinbarung zu sehen.

4. Die Entscheidungsfindung findet im Konsens statt, um Minderheitsmeinungen und Schwächere zu schützen. Dabei wird beachtet, dass es nicht zu einer Tyrannei durch Veto kommt.

## **Ergebnisse**

Die Ergebnisse sind vor allem eine grossartige Leistung der Vertreterinnen und Vertretern aller Konfliktparteien. Sie haben sich kontinuierlich engagiert, haben miteinander um Verstehen und Verständnis gerungen, viel Energie und Zeit eingesetzt und Kreativität im Umgang mit den gemeinsamen Anliegen entwickelt.

Kreative Lösungen sind in zwei Bereichen zu finden. Einerseits liegen sie in dem Verhandlungsraum, den sich die Beteiligten gegenseitig schaffen, und dort rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen verfassen oder privat-rechtliche Vereinbarungen treffen können. Andererseits bietet auch das öffentliche Recht Gestaltungsspielraum. Durch Kooperation liess sich dieser im Sinne aller Betroffenen besser nützen. Betroffene können beeinflussen, was sonst nicht beeinflussbar wäre, die Entscheidung bleibt jedoch bei den rechtlich legitimierten Institutionen.

Ein Beispiel für eine Kombination einer Absichtserklärung und das Nutzen von Gestaltungsspielraum im öffentlichen Recht sind die Lagen der Anflugrouten. Diese werden im traditionellen Weg nach einem Vorschlag der Austro Control (Flugsicherung) vom Bundesministerium für Verkehr genehmigt. In der Mediation konnten die Bedenken und Ideen der Teilnehmenden in die Ausarbeitung des Vorschlages der ACG einfließen. Wie in der Absichtserklärung vereinbarte wurde dieser gemeinsam erarbeitete Vorschlag wurde von der ACG dem Bundesministerium vorgelegt und mittlerweile auch in dieser Form genehmigt. Für Bürgerinitiativen, Gemeinden und Länder ist diese Kooperation auch deshalb attraktiv, weil sie formal keine Möglichkeit einer Mitsprache hätten. Auch im UVP-Verfahren ist dies nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens. Anflugrouten sind aber ein wichtiger Ansatzpunkt für die Reduktion von Fluglärmbelastung.

### **1. Ergebnis: Der Teilvertrag**

Die Sicherung von Zwischenergebnissen wurde bereit zu Beginn als Möglichkeit vereinbart. Im Mai 2004 wurde ein (rechtlich unverbindlicher) Teilvertrag geschlossen, der folgendes regelte:

1. Neue An- und Abflugrouten, Pistenaufteilung, Korridore, prozentuelle Verteilung des Flugverkehrs
2. Prozessvereinbarungen
  - a. Beschwerde und Informationssystem (Umwelt Homepage, Call Centre, ...)
  - b. Evaluierung (Nachjustierung, Messung, Veränderung, Kontrolle)

### **2. Ergebnis: Das Vertragspaket**

Die Ergebnisse vom Juni 2005 enthalten eine rechtsunverbindliche Zusammenfassung und Abschluss-erklärungen der Beteiligten sowie ein Paket rechtlich verbindlicher Verträge<sup>5</sup>. Die rechtlich verbindlichen Vereinbarungen zwischen den Vertragspartnern enthalten selbstverständlich keinen Eingriff in die Hoheitsverwaltung (d.h. in das öffentliche Recht).

---

<sup>5</sup> Siehe Anhang : Vertragsstruktur

Im Allgemeinen Mediationsvertrag – einem der rechtsverbindlichen Verträge – wurden Vereinbarungen zu folgenden Themen getroffen<sup>6</sup>:

Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren (UVP-Verfahren): Falls die 3. Piste durch die Flughafen Wien AG gewünscht wird – soll sichergestellt sein, dass dieses Projekt mit den in der Mediation vereinbarten Festlegungen eingereicht wird.

Prozessvereinbarungen: Auch in Zukunft sollen alle Probleme und Konflikte im Zusammenhang mit dem Fluggeschehen konstruktiv bearbeitet werden. Da manche Probleme derzeit nicht gelöst werden können bzw. nicht bekannt sind, wurden Prozesse vereinbart, deren Finanzierung gesichert ist und die sicherstellen, dass alle Betroffenen eingebunden und Lösungen unter Einhaltung bestimmter Kriterien gefunden werden.

Nachtflugregelung: Der Schutz der Gesundheit und der Lebensqualität soll unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen erreicht werden. Durch die Nachtflugregelung wird die Belastung der Bevölkerung dauerhaft begrenzt und somit eine Vorhersehbarkeit der Belastungen erreicht. Die Nachtflugregelung ist immer im Zusammenhang mit den Maßnahmen des technischen Lärmschutzes, insbesondere in der Nacht, zu sehen. Diese Regelung wurde durch den beigezogenen medizinischen Sachverständigen positiv beurteilt.

Die im Allgemeinen Mediationsvertrag festgehaltenen Vereinbarungen sind deshalb immer in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Der Verzicht der Gemeinden und des Vereines „Arbeitsgemeinschaft der Bürgerinitiativen und Siedlervereine um den Flughafen Wien“, die Genehmigung einer 3. Piste politisch und juristisch mit den zu Gebote stehenden Mittel zu bekämpfen und einen allfälligen Genehmigungsbescheid in Rechtskraft erwachsen zu lassen, stellt ein irreversibles Zugeständnis dar. Deshalb sind diese Umstände bei einem allfälligen Schiedsspruch zum Thema „Nachtflug“ entsprechend zu berücksichtigen.

Technischer Lärmschutz: Da Flugverkehr stattfindet und zu Lärmbelastungen führt, sind die Vereinbarungen zum Schutz der Gesundheit, der Sicherung und des Ausbaus von Wohnraumqualität und ein Ersatz für eingeschränkte Nutzungen getroffen.

„Lärmzonendeckelung“: Diese Vereinbarungen dienen zur Begrenzung der Lärmbelastung und verhindern damit ein unbegrenztes Wachstum des Flugverkehrs. Sie dienen dem Schutz der Gemeinden vor einer Ausweitung der Fluglärmszonen und den damit verbundenen eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten, dem Schutz des Flugbetriebes vor heranrückenden Neubauten.

Landwirtschaft: Durch den zusätzlichen Flächenverbrauch einer Flughafenerweiterung sind Regelungen, die die Wirtschaftlichkeit für die Bauern sichern, d.h. entsprechendes Wegenetz, Sammelplätze und Grundstücksgrößen, vereinbart.

Umweltfonds: Der Fonds dient zu Unterstützung und Förderung jener Gemeinden, die durch den Fluglärm in besonders hohem Ausmaß belastet sind und deren Entwicklungsmöglichkeiten durch den Flugbetrieb rund um und auf dem Flughafen Wien besonders eingeschränkt werden. Weiter dient er zur Abgeltung der durch den Flugbetrieb verursachten unabwendbaren Nachteile und zur Förderung von Projekten im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung der Region.

Regionales Konfliktmanagement: Alle am Verfahren Beteiligten waren sich darüber klar, dass nach Abschluss der Mediation

- die Umsetzung der Ergebnisse der Mediation gewährleistet sein muss;

---

<sup>6</sup> Die Formulierung der Ziele für einzelne Themen ist grösstenteils der Zusammenfassung und Abschlusserklärung entnommen.

- auch in Zukunft Probleme und Konflikte auftreten werden, die auf kooperative und faire Weise bearbeitet und behandelt werden sollen;
- die Partizipation von Bürgerinitiativen auch in Zukunft gesichert werden soll;
- eine Einrichtung geschaffen werden muss, die auch in Zukunft die Prozesse rund um das Monitoring und die Evaluierung des jeweils aktuellen Flugeschehens in einem kooperativen Dialog behandelt.

Schiedsgericht: Die Schiedsgerichtslösung wurde gewählt, weil

- damit Entscheidungen herbeigeführt werden können, die im Sinne und im Geist der Ergebnisse der gesamten Mediation sind;
- Entscheidungen rasch und in einer vertraulichen Atmosphäre getroffen werden können;
- die Bürgerinitiativen bzw. der Verein „Arbeitsgemeinschaft von Bürgerinitiativen und Siedlervereinen um den Flughafen Wien“ ohne Furcht vor unkalkulierbaren Kostenbelastungen Verfahren zur Durchsetzung ihrer Rechte anstrengen können;
- und durch die entsprechenden Bestimmungen im Schiedsgerichtsvertrag garantiert ist, dass nicht nur die jeweiligen Streitparteien sondern auch die jeweils anderen Vertragspartner gehört und in das Verfahren eingebunden werden.

### 3. Ergebnis darüber hinaus: Erkenntnisse

Mediation funktioniert auch in einem „grossen“ Verfahren und ein Dialogforum ermöglicht effektive Mitarbeit und Problemlösung. Der Wert des Dialoges auch in Zukunft wurde von allen Vertreterinnen und Vertretern in ihrer Abschlusserklärung in der letzten Sitzung des Mediationsforums betont: „Ergebnisse sind nicht nur auf inhaltlicher Ebene erzielt worden. Auch auf der Prozessebene sind sie beachtlich und einen neuen Massstab in Europa gesetzt“<sup>7</sup>.

Erwartungen an die Ergebnisse werden auch an der Dimension der Zeit gemessen. Zirka 50-jährige Entwicklungen haben Konflikte geschaffen, die im fünf Jahre dauernden Mediationsprozess bearbeitet wurden. Ein Teil der Konflikte konnte bis in den Juni 2005 durch konkrete Vereinbarungen geregelt werden. Manche Konflikte übersteigen den Rahmen dessen, was die Beteiligten der Mediation – einem auf der Zeitachse im Vergleich zur Entwicklung der Situation kurzfristigen Prozess – lösen können. So wurden auch Themen benannt, zu denen nicht sofort und schon gar nicht angesichts einer offenen Zukunft mit ihren Entwicklungsmöglichkeiten und Unsicherheiten konkrete Lösungen ermittelt werden konnten.

Im Anspruch, möglichst nachhaltige Regelungen zu vereinbaren, steckt auch die gemeinsame Verantwortung für die zukünftige Entwicklung. Diese Verantwortung wahrzunehmen, bedeutet einen Prozess vorzusehen, der in Zukunft einen konstruktiven Umgang mit Konflikten erlaubt. Die neue Qualität liegt im Ansatz, die nachhaltige Entwicklung nicht als ein einmal zu beschliessendes Ergebnis, sondern eben selbst als gemeinsamen, langfristigen Prozess zu sehen.

Es ist die Erkenntnis gewachsen, dass rein technische, oder rein rechtliche, rein wirtschaftliche oder rein bedürfnisorientierte Lösungen langfristig nicht stabil sind.

Die Verantwortung der Vertreterinnen und Vertreter der beteiligten Verfahrensparteien ist nicht leicht zu tragen und stellt eine grosse Herausforderung sowohl für die Vertreter und Vertreterinnen als auch für die Mediation dar. Die Teilnehmenden der Mediation erleben eine Spannung zwischen individuellen Interessen, denen ihrer Gruppe und allgemeinen (öffentlichen) Interessen. Als Personen

---

<sup>7</sup> Zitate der Beteiligten aus dem letzten Mediationsforum am 22. Juni 2005

sind sie durch ihre Möglichkeit der Mitbestimmung nicht nur für die Interessen ihrer Gruppierung verantwortlich, sondern in den gemeinsamen Ergebnissen auch vor einer allgemeinen Öffentlichkeit.

Diese Verantwortung wiegt umso schwerer, weil es nicht nur Erfolge zu verzeichnen gibt und auch jeder Erfolg gleichzeitig Verzicht beinhaltet. Auch haben nicht alle gleich grossen Erfolgs-Anteil. Ein Maßstab für die Beurteilung des Erfolges für jede Verfahrenspartei war der Vergleich der Mediation mit den möglichen Ergebnissen des UVP-Verfahrens.

Das Bewusstsein über die Unvollkommenheit der Ergebnisse lässt sich als ersten Schritt in eine gemeinsam zu gestaltende Zukunft begreifen. Denn das gemeinsame Suchen nach Lösungen ermöglicht laufende Verbesserungen. Die Beteiligten betonten selbst, dass die Mediation der beste Weg war um Interessengegensätze zu überbrücken und einen gesellschaftlichen Ausgleich zu schaffen.

In den abschliessenden Stellungnahmen im Rahmen des letzten Mediationsforums wurde auch die persönliche Bereicherung durch den gemeinsamen Lernprozess hervorgehoben.

#### **4. Was wurde nicht erreicht?**

Nicht erreicht, wurde ein Konsens von allen zu allem. Das war realistisch auch nicht zu erwarten.

Offen geblieben ist, ob eine dauerhafte Verbesserung des politischen Klimas oder eine „Verfahrensbeschleunigung“ im Vergleich zum traditionellen UVP-Verfahren erreicht wurde.

Die Grenzen der Mediation wurden sichtbar. Die allgemeine gesellschaftspolitische Frage, ob permanentes wirtschaftliches Wachstum und nachhaltige Entwicklung vereinbar sind, konnte nicht im Rahmen der Suche nach Lösungen bei diesem Projekt beantwortet werden. Dort wo die Einflussmöglichkeiten der Mediationsteilnehmer nicht gegeben sind, z.B. in der Diskussion um eine Besteuerung des Kerosins oder der Eigentümerverhältnisse in Bratislava (dem benachbarten Flughafen in der Slowakei), ist es unmöglich, innerhalb der Mediation Lösungen zu vereinbaren.

#### **Kosten**

Am Ende kommt die Frage, ob der Aufwand sich im Verhältnis zum Ergebnis gelohnt hat. Im Bezug auf die Dimension des Konflikts betrachtet und abgeschätzt im Bezug auf eine Situation ohne Mediation, sagen die Beteiligten deutlich ja.

Kosten werden nicht nur als monetär direkt bewertbare Kosten identifiziert, wie beispielsweise Gerichtskosten, Honorar- und Planungskosten, Arbeitszeit, sondern auch als soziale Kosten.

Den finanziellen Aufwand für die Prozessleitung, die Experten, die Öffentlichkeitsarbeit<sup>8</sup> oder den internen Aufwand kenne ich als Mediatorin nicht. Er liegt wahrscheinlich in der Grössenordnung von 1-2 % der Investitionssumme einer neuen Piste.

Um die Arbeit zu verdeutlichen können folgende Zahlen und Abschätzungen herangezogen werden: 15 Sitzung des Mediationsforums (des grössten Gremiums), ca. 50 Sitzungen der Prozesssteuerungsgruppe als zentrales, direkt nachgelagertes Gremium, mehr als 200 Arbeitssitzung mit 3 bis 30 Personen, sicher mehr als 10000 e-mails, 2 öffentlichen Veranstaltungen und mehrere Pressekonferenzen.

---

<sup>8</sup> Newsletter an die Haushalte der Region, Call Centre, Homepage, etc.

Es besteht die begründete Hoffnung, dass der zeitliche Aufwand von 5 Jahren in der Mediation eine Verkürzung des Zeitbedarfs in der UVP auf ca 1 Jahr mit sich bringt. In einem „normalen“ UVP-Verfahren sind Dauern von 5-6 Jahren keine Seltenheit.

Der Aufwand erscheint auf den ersten Blick enorm, vor allem wenn er kurzfristig beurteilt wird. Eine langfristig volkswirtschaftliche Wirkung hat noch niemand versucht abzuschätzen. Die Beteiligten haben eine Investition in ihre Zukunft getätigt, die gute Chancen auf „Rentabilität“ hat.

## **Was hat den Erfolg ermöglicht?**

### **Schwierigkeiten während der Mediation**

Beispiele für Schwierigkeiten, die überwunden wurden sind:

- Verunsicherungen und Ressourcenprobleme, die durch die dynamische Entwicklung und Unabwägbarkeiten sowohl bei den Beteiligten als auch bei der Prozessleitung hervorgerufen werden; mit der Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen; mit dem politischen Umfeld und Wahlen auf Gemeinde und Landesebene;
- der Umgang mit neu Betroffenen; mit den Spannungen zwischen jenen Beteiligten, die unmittelbar eingebunden sind, und denen, die weiter aussen stehen;
- die Klärung wer wann wofür Verantwortung für Entscheidungen übernehmen kann und muss;
- die Dynamik grosser Gruppen;
- unterschiedliche Ansprüche an Zeit und Geschwindigkeit;
- Umgang mit unerfüllbaren Erwartungen;

## **Was hat den Erfolg möglich gemacht?**

Auf sechs Faktoren kondensiert zeigen sich die folgenden Voraussetzungen:

1. Freiwilliges, ehrliches und dauerhaftes Engagement auch in schwierigen Phasen, insbesondere eine gemeinsame Vision für die Arbeit in der Mediation.
2. Die Bereitschaft Verantwortung zu übernehmen.
3. Eine Prozessgestaltung, die sich durch folgende Faktoren auszeichnete:
  - a. Klarheit und Flexibilität in der Strukturierung des Prozesses – orientiert an den Bedürfnissen der Beteiligten;
  - b. Transparenz als vertrauensbildende Massnahme und intensive Öffentlichkeitsarbeit;
  - c. Prozessreflexion nicht nur der Prozessleitung sondern auch der Beteiligten, die analytische Distanz und eine konstruktive Zugangsweise zum Konflikt zu ermöglichen;
  - d. Ein ausgewogenes Verhältnis von Vorbereitung – Mediation – Umgang mit Konflikten nach der Mediation;
  - e. Flexibilität und Diversität der Interventionen, die Blockaden lösen, gegenseitiges Verständnis fördern, Eigenverantwortung unterstützen, Kreativität stimulieren und Möglichkeiten der direkten Kommunikation schaffen
4. Die Haltung der Prozessleitung, die Vertrauen hatte, dass die Beteiligten ihre Ziele erreichen können und einen Prozess, der von der Prozessleitung gemeinsam mit den Beteiligten gestaltet wurde;

5. Dauer und Intensität der Mediation;
6. Externe Experten, die eine „neutrale“, zumindest von allen akzeptierte Stellung hatten und wissenschaftliche / fachliche Unterstützung boten.

## **Vergleich zwischen Flughafen Wien und Flughafen Zürich**

Interessant ist im Vergleich mit anderen Konflikten, warum die Mediation denn nicht überall funktioniert oder überall gewünscht wird. Im konkreten Vergleich zwischen den Konflikten um die beiden Flughäfen in Wien bzw. in Zürich lassen sich Unterschiede benennen, die erklären, warum in Zürich die Mediation nicht begonnen wurde. In Zürich wurde von den Betroffenen entschieden, Vorbereitungsprozess zu einer Mediation nicht fortzusetzen, nachdem Mediation und Alternativen dazu abgewogen wurden. Eine der wenigen Gemeinsamkeiten der beiden Konflikte Wien und Zürich liegt darin, dass jeweils ein Flughafen im Zentrum der inhaltlichen Diskussion stand. Für die Methode der Konfliktbearbeitung ist dies jedoch nicht relevant.

Im Folgenden werden von vielen Unterschieden, 5 wesentliche herausgestellt.

### **Der Konfliktstatus zu Beginn und Konfliktgeschichte**

In Wien war zwar hoher latenter Druck vorhanden, in der Phase in der Mediation überlegt wurde, gab es allerdings keine Ereignisse, die zur Konflikteskalation zusätzlich beigetragen hätten. Ein Wechsel im Vorstand des Flughafen Wiens begünstigte einen neuen Weg zusätzlich. Die Medien hatten zu diesem Zeitpunkt kein übermässiges Interesse an den Konflikten rund um den Flughafen.

In Zürich war der Konflikt kurz vor der Ankündigung einer Mediation eskaliert, zahlreiche Ereignisse parallel zur ganzen Phase der Abklärungen im Rahmen des ProcessProvidings führten zu mehr oder weniger grossen Eskalationen; der Vertrauensverlust und das Misstrauen gegen Politiker im Allgemeinen wesentlich höher als in Wien; das Medieninteresse äusserst hoch und alle Entwicklungen wurden häufig kommentiert.

In der Region Wien/Niederösterreich haben alle Interessengruppen intensive Erfahrungen mit Widerstand bei Grossprojekten gesammelt: Widerstand, der zum Abdanken von Politikern, Polizeieinsätzen und Gewalt führen kann. Darüber hinaus hat auch das UVP-Verfahren, also das traditionelle rechtliche Instrument, zu mehr Frustration als Erleichterung geführt. Das UVP-Verfahren zum Bau einer Schnellstrasse in der Region war ein aktuelles, einprägsames Beispiel. Das Versagen der traditionellen Mittel wurde nicht lange betrauert, sondern eher als Bestätigung gesehen, dass etwas Neues versucht werden muss. Der Konflikt um den Flughafen Wien hatte eine ca. 10 jährige Geschichte, die immer durch längere ruhige Phasen unterbrochen wurde.

Die historischen Erfahrungen in Zürich beim Widerstand gegen Grossprojekte sind anders. Trotz einer Konfliktgeschichte von ca. 30 Jahren, bestand und besteht grosses Vertrauen, dass traditionelle Wege des Umgangs mit Konflikten, sei es vor Gericht oder mit bekannten demokratischen Instrumenten, zielführender sind.

### **Klarheit über Betroffene und Beteiligte**

Die Anzahl der Konflikt mittelbar und unmittelbar Betroffenen war in beiden Fällen hoch, beide Flughäfen liegen an Landesgrenzen. Im Fall Wien war es nicht notwendig die Slowakei (Flughafen Bratislava) mit einzubeziehen, im Fall Zürich war ein Konfliktthema die Frage des Einbezuges der deutschen Nachbarn.

In Wien waren die potentiellen Verfahrensparteien bereits in der Vorbereitungsphase den Beteiligten selbst relativ klar. Eine Festlegung musste daher nicht in der Vorbereitungsphase getroffen werden

sondern konnte in die eigentliche Mediation geschoben werden. Die Mediation lief mit einigen flexiblen Anpassungen mit 50 bis 60 Parteien.

In Zürich war alleine die Benennung der potentiellen Verfahrensparteien ein Problem. Keine der betroffenen Interessengruppen hatte einen Überblick über die Konfliktlandschaft. Weiters war ihre Anzahl mit ca. 200 höher.

### **Die Rolle von politischen Parteien und Schlüsselpersonen**

In Wien und Niederösterreich war es durch die damalige und derzeitige Verteilung der Mehrheiten den Landeshauptmännern eine Art politischen Schutzraum zu schaffen, innerhalb dessen die Mediation stattfinden konnte. Innerhalb dieses Schutzraumes konnte eine relative kleine Gruppe an Aktiven die Vorbereitung zu Mediation und die Mediation tragen und immer wieder stützen. Insbesondere ist die mutige Entscheidung von Schlüsselpersonen (Vorstand des Flughafens, Spitzenbeamte, Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerinitiativen, hochrangige Politiker) für eine Mediation trotz Zweifel zu betonen. Schlüsselpersonen waren nicht nur für die Entscheidung wichtig, sondern haben auch während des Verfahrens immer wieder in schwierigen Phasen geholfen, Blockaden zu überwinden.

In Zürich liefen die Konfliktlinien quer durch die politische Landschaft, Politiker und Politikerinnen waren daher auch in ganz anderer Weise direkt involviert. Sie konnten sich nicht zurückziehen und Vertreter delegieren.

### **Rahmenbedingungen**

Die Rahmenbedingungen waren in der Vorbereitung und in der Mediation sehr flexibel. Dies betraf z.B. den Zeitaufwand, der als zumutbar empfunden wurde, die Konfliktbearbeitung im Umfeld der Mediation, die Art wie ein derartiger Prozess ablaufen sollte. In Zürich hatten die potentiell Beteiligten von Anfang an relativ starre Vorstellungen davon.

### **Faits accomplis**

In Wien wurden weder in der Vorbereitungsphase noch während der Mediation Aktivitäten gesetzt, die zu Tatsachen führten, die die Verhandlungen zu Gunsten einer Gruppe beeinflussen. In Zürich fand während des Vorbereitungsprozesses das Genehmigungsverfahren zum provisorischen Betriebsreglement statt; ein Landesystem, das Konfliktgegenstand war, wurde installiert; und Pläne zum Bau einer Parallelpiste drangen langsam in die Öffentlichkeit.

## 10 Lessons Learned für eine zukünftige Mediation

1. Mediation ist als dynamischer Prozess zu verstehen. Dieser Prozess läuft nicht zufällig oder intuitiv ab, sondern wird von (einem) allparteilichen, externen Dritten auf der Basis Erfahrung und wissenschaftlichen Erkenntnissen geleitet. Eigenverantwortung im Prozess damit auch für die Ergebnisse und „Ownership“ für den Prozess bleibt bei den Beteiligten.
2. Partizipation ist mühsam aber lohnend. Mediation funktioniert – auch im Grossen. Sie öffnet Chancen, die die Betroffenen wahrnehmen können. Der Beginn einer Mediation ist nur dann sinnvoll, wenn Grundvoraussetzungen erfüllt sind (Freiwilligkeit, Arbeitsbündnis, Kooperationswille).
3. Im öffentlichen Bereich stellt Mediation eine Erweiterung der Möglichkeiten dar, mit Konflikten umzugehen.
4. Es gibt klar benennbare Erfolgsfaktoren, Grenzen und Voraussetzungen für einen erfolgreichen Prozess. Ein ehrlicher Prozess hat Chancen, ein Alibiprozess ist zum Scheitern verurteilt. Fairness im Prozess ist die Basis für die Fairness der Sachlösungen.
5. Mitbestimmen ist untrennbar mit Übernahme von Verantwortung verbunden.
6. Teilnehmenden am Prozess brauchen auch nach aussen darstellbare Erfolge. Darauf ist während des ganzen Prozesses zu achten.
7. In den Verhandlungen ist es sinnvoll Folgendes zu beherzigen:
  - Paketverhandlungen und nicht Einzellösungen.
  - Sorgfältiges Abwägen von Präzision und bewusster Ungenauigkeit in Vereinbarungen.
  - Prozesslösungen ermöglichen einen Umgang mit einer unbekanntem Zukunft und ihren Unabwägbarkeiten.
8. Transparenz, Vertraulichkeit und Öffentlichkeit spielen eine wesentliche Rolle. Es muss geplant werden, wann, was, wie kommuniziert wird. Dies funktioniert nur, wenn entsprechende Vorsorge zur Rückbindung und zur Bearbeitung von Konflikten rund um die Mediation getroffen wird.
9. Prozessleitung ist Teamwork, das umfassende Vorbereitung der Interventionen und professionelles Projektmanagement verlangt.
10. Konflikte sind ein Zeichen dafür, dass der Punkt gekommen ist, um mit notwendigen Widersprüchen einen Umgang zu finden. Mediation heisst auch ein Management von Bewahren und Verändern und ein Management von Widersprüchen zu entwickeln. Mediation ist mehr als Verhandlung über Verteilungsfragen.

## **Anhang: Liste der beteiligten Interessengruppen**

### **Städte und Gemeinden:**

Enzersdorf/ Fische, Zwölfaxing, Kleinneusiedl, Rauchenwarth, Schwadorf, Fischamend, Groß Enzersdorf, Himberg, Trautmannsdorf, Maria Ellend/Haslau, Wien.

### **Bürgerinitiativen:**

Österreich Plattform Fluglärm, Plattform gegen die 3. Piste, Bürgerlärm gegen Fluglärm, BI AL Schwechat, BI Fischamend, Umweltverein Himberg, BI trau.di, BI Bürgerforum, Haslau Maria Ellend, Schwadorf gegen 3. Piste, Siedlerverein Eßling, Siedlerverein Lobau, BI Pro Margarethen.

### **Länder:**

Land Wien, Land Niederösterreich.

### **Umweltanwaltschaft:**

NÖ und Wien

### **Aviation Group:**

Austro Control, Austrian Airlines, Flughafen Wien AG.

### **Politische Parteien**

FPÖ NÖ, Grüne NÖ, ÖVP NÖ, SPÖ NÖ, FPÖ Wien, Grüne Wien, ÖVP Wien, SPÖ Wien

### **Kammern und Verbände:**

Zentralverband der Kleingärtner Österreichs, Arbeiterkammer Österreich, Landes-Landwirtschaftskammer Niederösterreich, Wirtschaftskammer Österreich

### **Weitere Beteiligte:**

Airport Jet-Set Service, Nationalpark Donau Auen GmbH, NÖ Werbung, Tourismusverband Wien

### **Bezirksvorstellungen:**

Favoriten, Simmering, Hietzing, Penzing, Fünfhaus, Donaustadt

**Anhang: Vertragsstruktur**

	<b>WAS</b>	<b>WER</b>	<b>VERTRAGSTYP</b>
<b>I</b>	<b>Abschlussklärung</b> (alle Ergebnisse der Mediation; inkl. Teilvertrag)	Alle Parteien des Mediationsforums	Rechtlich unverbindliche Zusammenfassung der Verfahrensergebnisse
<b>II a</b>	<b>Allgemeiner Mediationsvertrag</b>  3. Piste Nachtflug Technischer Lärmschutz Deckelungen UVP-Verfahren  Prozessvereinbarungen	FWAG, Länder, Gemeinden, Dachverband der Bürgerinitiativen	Rechtlich verbindlicher Vertrag
<b>II b</b>	<b>Deckelungen / Lärmzonen (TLS); Siedlungsgrenzen</b>	Gemeinden, FWAG	Rechtlich verbindlicher Vertrag
<b>II c</b>	<b>Umweltfonds</b>	Gemeinden, Dachverband der Bürgerinitiativen, FWAG	Satzungen Fonds und Vertrag Fonds/FWAG
<b>II d</b>	<b>Verein « Dialogforum » Regionales Konfliktmanagement</b>	Verein (Delegation aller Parteien), FWAG, ACG, AUA	Vereinsstatuten und Kooperationsvertrag
<b>II e</b>	<b>Schiedsregelung für zukünftige Streitigkeiten</b>	Vertragsparteien gem. II a) – d)	Schiedsvertrag