

Mediationsverfahren Flughafen Wien – ein Meilenstein der Umweltmediation

Im Juni 2005 ging das bisher wohl umfangreichste europäische Mediationsverfahren zu Ende. 60 unmittelbar Beteiligte hatten fünf Jahre lang über den aktuellen und zukünftigen Luftverkehr am und um den Flughafen Wien-Schwechat verhandelt. Betroffen waren die Interessen einiger hunderttausend Menschen.

Der Autor war von 2000 bis 2003 Mitglied des Mediationsteams und hat danach – anhand dieses sowie anderer Bürgerbeteiligungsprojekte – über Umweltmediation und die Thematik von Großgruppenverfahren allgemein publiziert¹. Dieser Beitrag soll einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Mediationsverfahren Flughafen Wien geben.

Der Begriff Umweltmediation

Die Bezeichnung Umweltmediation wird immer wieder in Frage gestellt, weil ja nicht „die Umwelt“ mediiert wird, sondern bestenfalls ein umweltrelevantes Bauvorhaben. Da der Begriff aber gut eingeführt und immer mehr bekannt ist, hat er bisher allen Versuchen getrotzt, ihn durch einen treffenderen Begriff zu ersetzen. Ein solcher ist zum Beispiel die Bezeichnung „Mediation im öffentlichen Bereich“.

Unter Umweltmediation versteht man

- die Mediation von Themen rund um Infrastrukturvorhaben,
- welche die Interessen vieler Menschen betreffen,
- wobei alle Interessen in der Mediation vertreten werden sollten,
- die betroffenen Menschen sich aber – zumindest zum Teil – von Repräsentanten vertreten lassen (müssen),
- wodurch ein Informationsbedarf für die nichtbeteiligten Betroffenen und an die interessierte Öffentlichkeit entsteht.

Im übrigen gelten für eine Umweltmediation die selben Regeln wie für jede andere Mediation: Freiwilligkeit, Lösungsoffenheit, Machtgleichgewicht aller Beteiligten, Fairness etc. Den Grundsätzen der Nachhaltigkeit folgend sind ökonomische, ökologische und soziale Anliegen gleichermaßen zu berücksichtigen. (Dies ist auch ein wichtiger Unterschied zur Wirtschaftsmediation, die oft auf vorrangig wirtschaftliche Fragen oder z.B. auf Kooperationsbeziehungen fokussiert ist.)

Das Mediationsverfahren Flughafen Wien wurde den Prinzipien der Mediation in Bezug auf Ablauf und Spielregeln sicher nicht lückenlos, aber doch in einem sehr hohen Maß gerecht. Es unterschied sich damit von anderen Bürgerbeteiligungsverfahren, wie der öffentlichen Veranstaltung oder dem Planungsdialo, die anders strukturiert sind.

Ziele einer Umweltmediation

Mediation zielt auf einen Konsens in Bezug auf die vereinbarten Themen ab. Es soll eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung gefunden werden. Der häufig strapazierte

¹ Fürst, G., Umweltmediation / Methoden – Verfahren – Lösungswege, Praxishandbuch für Entscheidungsträger und Mediatoren, Manz, Wien, 2004, ISBN 3-214-00626-6

Begriff der „Win-win-Lösung“ muss ergänzt werden: Nicht alle können gleich viel gewinnen. Aber jeder muss mehr gewinnen, als er in einem anderen Verfahren gewinnen würde. Umweltmediation ist ein Aushandlungsprozess in Begleitung Dritter, konkret eines unabhängigen Mediationsteams. Das Ziel ist die Beendigung bzw. – prophylaktisch – die Vermeidung eines Konflikts.

Im Mediationsverfahren Flughafen Wien wurden die Ziele zu Beginn des Verfahrens in der sogenannten Mediationsvereinbarung² festgelegt, u.z.

- das Erarbeiten von einvernehmlichen Lösungen in einem fairen Verfahren, die zum Ziel haben, die Belastung durch den Flugverkehr für die betroffene Bevölkerung und die Umwelt akzeptabel zu gestalten;
- die Ausarbeitung und Unterzeichnung eines Mediationsvertrages, welcher die gefundenen Lösungen verbindlich festhält;
- die Einrichtung geeigneter Abläufe und Kontrollmittel zur Unterstützung und Absicherung der Umsetzung der vereinbarten Lösungen.

Es mag verwundern, dass die Anliegen des Flughafens selbst hier nicht betont wurden. Angesichts dessen unbestrittener Ausbauabsichten, die ursprünglich zum Konflikt geführt hatten, wurde hier auf deren Erwähnung verzichtet. Klar ist dennoch, dass die Interessen *aller* Beteiligten in die Lösung Eingang finden müssen. Dies ergibt sich logisch auch aus der Praxis, wonach Bürgerbeteiligungsverfahren in der Regel vom Betreiber des gegenständlichen Infrastrukturvorhabens finanziert werden – und warum sollte er das tun, wenn gerade seine Interessen nicht berücksichtigt würden.

Voraussetzungen für Umweltmediation

Die vom Österreichischen Netzwerk Mediation herausgegebenen Ethikrichtlinien für MediatorInnen³ beziehen die wichtigsten in Europa geltenden Grundsätze für Mediation ein und beschreiben auch für Umweltmediation wichtige Voraussetzungen:

- Haltung und Menschenbild – gegenseitige Wahrung der Würde aller Beteiligten, deren Autonomie und Eigenverantwortung
- Klare Rahmenbedingungen – einvernehmliche Regelung über Ort, Zeit und Kosten
- Fairness – Unabhängigkeit des Mediationsteams, Allparteilichkeit, Transparenz und Vertraulichkeit
- Arbeitsvereinbarung, Ablauf nach den Methoden und der Logik der Mediation, gemeinsames Verständnis über das Ende einer Mediation

Damit wird verdeutlicht, dass auch unter Teilnahme einer breiten Anzahl von Personen hohe ethische Werte bei allen sichergestellt sein müssen. Taktik, mangelnde Ernsthaftigkeit oder Spekulation auf Zeitgewinn sind ausgeschlossen.

Nachdem 1999 erstmals die Ausbauprojekte der Flughafen Wien AG (Bau einer dritten Landepiste) öffentlich vorgestellt wurden, war die Empörung darüber unter der Bevölkerung groß. Bis zur Grundsatzvereinbarung zwischen Flughafen, Ländern, Bürgermeister, Bürgerinitiativen und Umweltschutzverbänden, den Weg der Mediation zu versuchen, eskalierte der Konflikt beträchtlich. Erst als im Jahr 2000 Gespräche über die Frage, „wie wollen wir denn miteinander reden“ eingeleitet wurden, beruhigte sich die Stimmung. Ohne die inhaltlichen Differenzen zu behandeln, wurde vier Monate lang allein über die Art der weiteren Kommunikation beraten. Dabei wurde

² vgl. www.VIEmediation.at / Chronologie / Mediationsvereinbarung

³ vgl. Ethikrichtlinien für MediatorInnen, Hrsg. Österreichisches Netzwerk Mediation, Eigenverlag, Wien 2005

ein Klima des Vertrauens entwickelt sowie die Bereitschaft, sich im Wege eines aufwändigen Mediationsverfahrens mit den anstehenden Fragen zu beschäftigen.⁴

Jeder Beteiligte muss sich am Beginn einer Mediation – also auch einer Umweltmediation – zu folgenden Fragen bekennen:

1. Ja, es gibt einen Konflikt.
2. Ja, er hat etwas mit mir und meinen Interessen zu tun.
3. Ja, ich bin an einer gemeinsamen Lösung mit den anderen Beteiligten interessiert.
4. Ja, ich bin bereit, dafür Zeit und Energie zu investieren.

Wenn diese Prüfung unterbleibt, werden wichtige Voraussetzungen für eine Mediation vielleicht übersehen.

Anforderungen an die Beteiligten

Eng damit verbunden sind die Kriterien für die Auswahl der Beteiligten:

1. Kenntnis der Sachlage
2. Betroffenheit und Interessenvertretung
3. Entscheidungskompetenz und
4. zeitliche Verfügbarkeit.⁵

In der Umweltmediation ist Kenntnis der Sachlage nicht gleichbedeutend mit Fachwissen über den Streitgegenstand (Feldkompetenz). Angesichts der weitverzweigten Thematik ist es auch unwahrscheinlich, dass jemand über alle Belange so gut Bescheid weiß, dass er entscheidungsfähig ist. Von den Beteiligten wird aber verlangt, dass sie die Fragestellung grundsätzlich verstanden haben, ihnen der Konflikt und seine Folgen für ihre eigene Situation bekannt sind. Konkret müssen Vertreter eines Betreiberunternehmens die wirtschaftliche Tragweite des Streits und seiner Lösungsmöglichkeiten kennen. Anrainer müssen die Belastung verschiedener Auswirkungen, z.B. von Lärm erlebt haben. Ein Bauernvertreter muss über die Folgen für die Landwirtschaft eine Vorstellung haben. Sprecher von Interessenvertretungen wie z.B. Kammern müssen ökonomische und soziale Zusammenhänge begreifen etc.

Zweites Kriterium ist die persönliche Betroffenheit. Zur authentischen Vertretung von Interessen ist die Teilnahme unmittelbar Betroffener erforderlich. Auf Anrainerseite sind dies die Bewohner betroffener Gebiete, Sprecher von Bürgerinitiativen und Gemeindevertreter bzw. Bürgermeister. Bei letzteren ist zu beachten, dass sie häufig nicht nur ökologische Interessen vertreten, sondern auch soziale und ökonomische. Anrainer vertreten i.d.R. ein fokussiertes Interesse bezüglich Luftqualität oder Lärm etc.

Am Flughafen Wien waren die unmittelbaren Nachbargemeinden sowohl durch je eine Bürgerinitiativen als auch durch die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister beteiligt. Anfängliche Unsicherheiten bezüglich – z.T. historisch gewachsener – Gegnerschaft konnte durch bilaterale Vermittlungsgespräche mit beiden Gruppen bald ausgeräumt werden, sodass die anfangs skeptischen Bürgermeister bald den Nutzen erkannten, wenn sie von den Bürgerinitiativen in Bezug auf Fragen der Lebensqualität argumentativ unterstützt wurden und umgekehrt.

⁴ In dieser Phase kam einem Prozess-Provider eine zentrale Rolle zu, der diese Gespräche leitete und bis zu der Vereinbarung führte, ein Mediationsverfahren auszuschreiben und gemeinsam durchzuführen.

⁵ Vgl. Fürst, Umweltmediation, Manz, Wien 2004, S. 44 ff.

Bei den anderen Konfliktparteien wie dem Betreiberunternehmen, den Behörden, der Politik ist die Beteiligung abhängig von der Funktion. Meist ist eine persönliche Betroffenheit nicht gegeben, was einen wesentlichen Unterschied im emotionalen Bezug zum Konflikt darstellt.

Um ein Verfahren erfolgreich in die Lösungsphase zu führen und verbindliche Ergebnisse aushandeln zu können, bedarf es verbindlicher Entscheidungsbefugnisse auf allen Seiten. Daher ist es wichtig, dass in allen Organisationen die höchste Entscheidungsebene zumindest an das Verfahren angebunden ist und auf Anrainerseite alle wichtigen Interessen vertreten sind. Wenn betroffene Menschen außerhalb des Verfahrens bleiben und später die Ergebnisse nicht akzeptieren, war die Mühe aller anderen vielleicht vergeblich.

Am Flughafen Wien ist es gelungen, dass die Beteiligten die exakte Lage einer möglichen 3. Piste ausgehandelt haben. Alle jene Beteiligten, welche die Vereinbarung, in der auch Gegenleistungen an die Anrainergemeinden festgelegt sind, unterschrieben haben⁶, haben damit auf eine Parteienstellung in einem späteren UVP-Verfahren verzichtet. Hier wird der größte Vorteil der Umweltmediation sichtbar: Aushandeln einer verbindlichen Konsenslösung in der Mediation plus Abkürzung des Behördenverfahrens. Die betroffenen Anrainer haben die Möglichkeit, ihren Wünschen entsprechend, bestmögliche Entlastungen zu erzielen, das Betreiberunternehmen spart dafür Zeit und Geld beim UVP-Verfahren.

Umweltmediationen können thematisch komplex und zeitaufwändig sein. Es muss sichergestellt sein, dass alle zu Beteiligten genügend Zeit in das Verfahren einbringen können. Das bedeutet die Bereitschaft, andere Verpflichtungen für diese Zeit zurück zu stellen, den Mediationsterminen hohe Priorität einzuräumen, u. U. ganze Abende zu opfern und auf Freizeit zu verzichten.

Im Mediationsverfahren Flughafen Wien waren einzelne Beteiligte manchmal bis zu vier mal in einer Woche im Einsatz. Einige hatten im Lauf des Verfahrens mehrere hundert (!) Sitzungstermine. Dabei waren alle Sitzungen auf Bürgerseite genauso wie auf Unternehmens- oder Behördenseite immer hochrangig besetzt.

Ergebnisoffenheit

Die Voraussetzung der Ergebnisoffenheit äußert sich in der Umweltmediation meist in der Frage „ob“ oder „wie“ etwas gebaut werden soll. Wenn der Betreiber eine Grundsatzfrage wie z.B. „Bewältigung des Verkehrsaufkommens X“ in eine Mediation einbringt, so ist die Ergebnisoffenheit größer als wenn die Lösungsoption „Bau einer Schnellstraße von A nach B“ als beschlossene Sache gilt und er nur über die Trassenführung verhandeln möchte.

Beim Mediationsverfahren Flughafen Wien forderten die Anrainer, dass auch über eine „Nullvariante“, d.h. den Verzicht auf eine Kapazitätserweiterung durch Bau einer dritten Landebahn, verhandelt wird. Die Betreibergesellschaft erklärte sich dazu bereit, indem sie sinngemäß sagte: „Wenn in der Mediation eine Lösung gefunden wird, wie wir ohne den teuren Bau einer 3. Piste das zusätzliche Verkehrsaufkommen bewältigen, so soll uns das recht sein.“ Tatsächlich wurden mehrere Varianten geprüft, wie z.B. die Kooperation mit anderen Flughäfen, der Bau eines Flughafen an einem

⁶ Die Vereinbarung wurde letztlich nicht von allen Beteiligten unterschrieben, wofür verschiedene zum Teil politische Gründe genannt werden.

anderen Standort oder die Rund-um-die-Uhr-Nutzung des vorhandenen Pistensystems. Im Blickpunkt war dabei das eigentliche Interesse des Flughafens, nämlich die Bewältigung des höheren Passagieraufkommens ab 2015.

2003 wurde über den ersten Themenblock des Mediationsverfahrens, die aktuelle Belastung der Bevölkerung durch den Flugbetrieb, eine Teilvereinbarung abgeschlossen. Erst später wurde der Bau einer dritten Piste von den Beteiligten als unvermeidbar anerkannt (mit unterschiedlichem Zustimmungsggrad natürlich). Hiefür wurden dann mehrere Lagen geprüft. Schließlich einigten die Beteiligten sich auf eine Variante, die eine gerade noch zumutbare Lärmbelastung für die Anrainer (durch Überflug von möglichst wenig bebautem Gebiet) bei gerade noch vertretbaren Mehrkosten für die Fluggesellschaften (durch größere Entfernung zum Flughafen als technisch und rechtlich notwendig) vereinigte. Der ursprüngliche Kampf um Positionen – Bau einer 3. Piste in einer bestimmten Lage einerseits gegen totale Ablehnung einer 3. Piste andererseits – wurde dadurch zu einer konstruktiven Lösung geführt.

Aufgaben des Mediationsteams

Zur Leitung eines Mediationsverfahrens gehören drei Aufgabenbereiche⁷

1. Die Prozessgestaltung: Diese umfasst die Planung der Strategie und der Durchführung in Abstimmung mit allen Beteiligten.
2. Die Gesprächsführung: Sie betrifft die „Architektur des Gesprächs“, bei der das Mediationsteam dafür sorgt, dass alle zu Wort kommen, die Gespräche sachbezogen geführt werden und alle Wünsche, Ängste und Bedürfnisse ausreichend Beachtung finden.
3. Die Projektleitung, welche vor allem die organisatorischen Aufgaben beinhaltet.

Während die Prozessgestaltung in einer Umweltmediation durchaus proportional zum Umfang des Verfahrens steigt und die Gesprächsführung sich entsprechend der Anzahl und Länge der Sitzungen verhält, so steigt der Umfang projektleiterischer Tätigkeiten überproportional mit der Anzahl Beteiligter. Im Mediationsverfahren Flughafen Wien betrug der organisatorische Arbeitsaufwand für Kommunikation, Dokumentation, Protokollierung, Zwischengespräche, Veranstaltungsdesigns etc. phasenweise bis zu zwei Drittel der Arbeitszeit des Mediationsteams. Wäre es nicht möglich gewesen, die gesamte Korrespondenz elektronisch abzuwickeln, so wäre der administrative Aufwand noch viel größer gewesen.

Kommunikation nach innen und außen

Je breiter ein Mediationsverfahren wird, desto stärker ist es Einflüssen von innen und von außen ausgesetzt. Die Anzahl betroffener Personen ist viel größer als die Anzahl unmittelbar Beteiligter. Das bedeutet, dass große Interessengruppen durch einige wenige Repräsentanten vertreten werden und die interessierte Öffentlichkeit über die Medien informiert werden muss. In diesem System liegt sowohl Unterstützungs- als auch Störpotenzial. Während die Medien durch professionelle Öffentlichkeitsarbeit mit Informationen versorgt werden, muss in den einzelnen Interessengruppen für gute Rückbindungsarbeit gesorgt werden. Andernfalls laufen ihre Vertreter Gefahr, ihr Mandat zu verlieren. (Dies gilt insbesondere für basisdemokratisch ausgerichtete Organisationen.)

⁷

Vgl. Fürst, Umweltmediation, Manz, Wien 2004, S. 71 ff.

Beim Mediationsverfahren Flughafen Wien wurde besonders darauf geachtet, dass die Vertreter der Bürgerinitiativen oder der politischen Parteien die nötige Rückendeckung ihrer Basis erhalten (im doppelten Sinn des Wortes). Dazu braucht es viele Rückbindungsgespräche innerhalb der Interessengruppen. Sie dienen der Erläuterung von Entwicklungen und Zwischenergebnissen in den Verhandlungen, dem Einholen von Zustimmung der vertretenen Basis sowie der Überprüfung und Erneuerung von Aufträgen an die Repräsentantinnen und Repräsentanten im Verfahren. Wenn das Mediationsteam an diesen Terminen teilnimmt, kann es die Delegierten in Bezug auf Entwicklungen im Verfahren unterstützen. Und ein gut funktionierendes Rückbindungssystem entlastet schließlich den Kernprozess.

Schluss

Die angesprochenen Punkte sind ein Auszug der wichtigsten Kriterien für einen gezielten Ablauf einer Umweltmediation. Die bezugnehmenden Beispiele aus dem Mediationsverfahren Flughafen Wien spiegeln einige Erfahrungen des Autors aus der Zeit seiner Mitwirkung als Mitglied des Mediationsteams 2000 bis 2003 wider. Vier besondere Erkenntnisse sind nachhaltig in Erinnerung geblieben:

1. *Die Größe des Prozesses verlangt eine spezifische Gestaltung.* Um den Verhandlungsgremien eine arbeitsfähige Struktur zu geben, müssen besondere Rahmenbedingungen geschaffen werden – Öffentlichkeitsarbeit, Rückbindungsprozesse, Einzel- und Vermittlungsgespräche dienen den Beteiligten und deren Basis, sich bestmöglich für ihre Interessen einzusetzen.
2. *Zumutbarkeit und Dauer.* Das Mediationsverfahren Flughafen Wien hat einen wichtigen wissenschaftlichen Beitrag auch dahingehend geleistet, als die Grenzen der Belastbarkeit für alle Beteiligten ausgelotet wurden. Eine basisdemokratisch geführte Verhandlung in der Mediation erfordert eine umfangreiche fachliche Auseinandersetzung mit den Themen. Im Infrastrukturbereich kann dies technisch anspruchsvoll und zeitaufwändig werden. Der Aufwand geht zulasten der Familie und der Freizeit und kann zu Konflikten im privaten Bereich führen.
3. *Auftragsklarheit und Rollen im Mediationsteam* bedürfen einer exakten Vorarbeit zwischen dem Mediationsforum (Plenum aller Beteiligten) als Auftraggeber und dem Mediationsteam als Auftragnehmer. Die inhaltliche Entscheidung liegt in der Mediation immer bei den Beteiligten. Mitgestaltungsbedürfnisse der Gruppe in Bezug auf den Prozess einerseits und Expertenerfahrung andererseits brauchen allerdings Austausch und Einigung über Schnittstellen, Zuständigkeiten und Entscheidungsfindung über den Prozess.
4. *Das Zusammentreffen von Politik und Mediation* stellt aufgrund der Unterschiede der Kommunikations- und Konfliktkulturen eine besondere Herausforderung dar. Der Politiker, der an einer Mediation teilnimmt, bewegt sich auf einer Gratwanderung zwischen diesen beiden Kulturen. Weder er selbst noch die Mediation dürfen durch die Ansprüche der Politik Schaden nehmen.

Es ist weitgehend unbestritten, dass das Mediationsverfahren Flughafen Wien allen Beteiligten eine bessere Lösung für ihre Interessen gebracht hat als jedes andere Verfahren. Dass auch Wünsche offen geblieben sind, beweist, dass in der Mediation nicht alle gleich viel gewinnen können. Wichtig ist, dass jede und jeder Beteiligte mehr gewinnt als im reinen Behördenverfahren.

Der zweite große Nutzen ist die wissenschaftliche Erfahrung über Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation im öffentlichen Raum. Der – von allen Beteiligten mitgetra-

gene – Aufwand hat gründliche Recherchen und Lösungssuche in allen Themenbereichen ermöglicht, aber auch hohe persönliche Belastungen mit sich gebracht.

Durch diese wichtigen und wertvollen Erkenntnisse ist das Attribut „Meilenstein“ wohl gerechtfertigt.