

# Mediation in komplexen Um- Erfahrungen und Lessons Mediation Flug

Ursula König

ÜBERBLICK

Nach 15 Forumssitzungen, über 50 Sitzungen der Prozessteuerungsgruppe, zahlreichen Arbeitskreisen und Besprechungen wurde am 22. Juni 2005 die Mediation am Flughafen Wien, an der über 50 Verfahrensparteien teilgenommen hatten, beendet. Die besondere Komplexität lag in der Vielzahl der beteiligten Parteien und der Tragweite der Entscheidungen im regionalen und überregionalen Kontext. Das Interesse auf politischer Ebene und die Vielschichtigkeit der Themen, Interessen und Bedürfnisse aller Beteiligten bedeuteten weitere Herausforderungen für die Mediation. Die Mediation kann klare Ergebnisse aufweisen. Aus der Sicht der Beteiligten wurde sie erfolgreich beendet. In Wien wurde in der Entwicklung des Mediationsprozesses teilweise Neuland betreten, andererseits zeigte sich, dass viele Elemente, die aus der „klassischen“ Mediation bekannt sind, auch in diesem grossen Verfahren wirksam sind.

## Die gute Nachricht zuerst

**A**m 22. Juni 2005 unterzeichneten über 50 Verfahrensparteien feierlich ein ganzes Paket an Verträgen sowie eine allgemeine Abschlusserklärung und veranstalteten ein Sommerfest. Fünf Jahre Arbeit in der Mediation unter Leitung eines Teams (Ursula König, Thomas Prader, Horst Zillessen) sind erfolgreich beendet.<sup>1)</sup> Die drei Ziele, die in der Mediationsvereinbarung vom März 2001 formuliert wurden, konnten erreicht werden. Diese Ziele sind kurz gefasst Konsens – Vertrag – Umsetzungsvereinbarung.<sup>2)</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.

Außer Frage stand in der Mediation von Beginn an, dass die Region Wien / Niederösterreich einen internationalen Flughafen beibehalten will. Klar war auch, dass Veränderungen am Flughafen wesentlichen Einfluss auf die Lebensqualität der Bewohnerinnen, die Perspektiven der Region und des Flug-

hafens sowie auf die Entwicklungen der Umlandgemeinden haben werden. Zahlreiche Themen in der Mediation kreisten um den Grundkonflikt zwischen vielfältigen ökonomischen Interessen und den Bedürfnissen nach Lebensqualität, insbesondere nach Ruhe und Schlaf. Hier zeigt sich insbesondere das Potenzial von Mediation. Den Konfliktbeteiligten werden neue Perspektiven sichtbar, wonach selbst bei solch scheinbar unvereinbaren Gegen-

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

2) Vereinbarung über das Mediationsverfahren Flughafen Wien, Schwechat, 1. März 2001

# einem feld

## lernt am Beispiel hafen Wien

sätzen letztlich gemeinsame Lösungen  
Wirklichkeit werden können.

*Nicht erreicht wurde ein Konsens von  
allen zu allem. Es besteht hingegen  
Konsens über den Dissens.*

Die Grenzen der Mediation sind für die  
Beteiligten sichtbar: Die allgemeine ge-  
sellschaftspolitische Frage, ob perma-  
nentes wirtschaftliches Wachstum und  
nachhaltige Entwicklung vereinbar sind  
– die für die Beteiligten jedoch wichtig  
sind –, konnte im Rahmen der Suche  
nach Lösungen bei diesem Projekt  
nicht beantwortet werden.

### **Erfahrungen und Lessons learnt für eine zukünftige Mediation**

Die Erfahrungen und Lessons learnt be-  
inhalten zwei Aspekte:

- Die Erkenntnis, dass das besondere  
Potential und die Ressourcen von  
Mediation – in verschiedenen Media-  
tionsverfahren im öffentlichen Be-  
reich erprobt und ständig weiterent-  
wickelt – auch in einem derart kom-  
plexen Kontext funktionieren.
- Die Mediation im öffentlichen Be-  
reich hat in diesem Prozess in Wien  
neue Wege beschritten, die zukunfts-



weisend für ähnlich komplexe Mediationen sein können.

### 1. Gestaltungsspielraum im öffentlichen Bereich

Im öffentlichen Bereich stellt Mediation eine Erweiterung der Möglichkeiten dar, mit Konflikten umzugehen. Kreative Lösungen sind in zwei Bereichen zu finden. Einerseits liegen sie im Verhandlungsraum, den sich die Beteiligten gegenseitig schaffen, um dort rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen zu verfassen oder privatrechtliche Vereinbarungen zu treffen. Andererseits bietet auch das öffentliche Recht Gestaltungsspielraum. Es gilt, diesen Gestaltungsspielraum im Sinne aller Betroffenen besser zu nutzen. Betroffene können beeinflussen, was sonst nicht beeinflussbar wäre, die Entscheidung bleibt jedoch bei den rechtlich legitimierten Institutionen.

Ein Beispiel für die Kombination einer Absichtserklärung und das Nutzen von Gestaltungsspielraum im öffentlichen Recht sind die Lagen der Anflugrouten. Diese werden auf traditionellen Weg nach einem Vorschlag der Austro Control (ACG 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 vereinbart, wurde dieser gemeinsam erarbeitete Vorschlag von der ACG dem Bundesministerium vorgelegt und in dieser Form genehmigt. Für Bürgerinitiativen, Gemeinden und Bundesländer ist diese Kooperation auch deshalb attraktiv, weil sie formal keine Möglichkeit einer Mitsprache haben. Auch im UVP-Verfahren ist dies nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens. Anflugrouten sind aber ein wichtiger Ansatzpunkt für die Reduktion von Fluglärmbelastung.

### 2. Mediation im Grossen

Mediation funktioniert – auch im Grossen. Sie ist einerseits mühsam, öffnet andererseits Chancen, die die Betroffenen wahrnehmen können. Mediation ermöglicht effektive Mitarbeit und Problemlösung. Den Wert des Dialoges



auch in Zukunft betonten alle Vertreterinnen und Vertretern in ihrer Abschlusserklärung in der letzten Sitzung des Mediationsforums: „Ergebnisse sind nicht nur auf inhaltlicher Ebene erzielt worden. Auch auf der Prozessebene sind sie beachtlich und haben einen neuen Massstab in Europa gesetzt“, und „Mediation war der einzige Weg, um Brücken zwischen Interessensgegensätzen zu schlagen“<sup>3)</sup>.

Damit die Mediation funktioniert, haben wir in Wien zu Beginn entsprechende Grundlagen geschaffen: Freiwilligkeit der Teilnahme, ein gemeinsames Fundament für das „Wie“ in Form eines Arbeitsbündnisses und die Bereit-

schaft der Beteiligten, einen gemeinsamen Weg zu versuchen. Die Vor-Phase der Mediation und die Nach-Phase einer Mediation werden in ihrer Bedeutung oft unterschätzt. In der Vorphase werden auch andere Möglichkeiten abgewogen mit dem Konflikt umzugehen. Diese Abwägung dient als Referenz für die Freiwilligkeit der Teilnahme während der ganzen Dauer der Mediation, an der gemessen wird, warum Kooperation Sinn macht. Konflikte dienen auch dazu, Einfluss aufrecht zu erhalten, sie erzeugen Identität und sie

3) Zitate der Beteiligten aus dem letzten Mediationsforum vom 22. Juni 2005.

verleihen Macht. Schon in der Vorphase werden somit wesentliche Weichen für den weiteren Mediationsprozess gestellt.

Die Nachphase muss noch in der Mediation mitbedacht werden. Eine Vereinbarung ist wie ein Punkt auf der Zeitlinie. Danach stehen neue Herausforderungen, denen mit der (hoffentlich) nachhaltigen, neuen Kultur für den Umgang mit Konflikten, die in der Mediation entstanden ist, konstruktiv begegnet werden kann. Verantwortungsvolle Vereinbarungen beinhalten, auch für die Phase nach der Mediation einen entsprechenden Konfliktregelungs-Prozess vorzusehen.

*Nachhaltige Entwicklung wird dadurch nicht als ein einmal zu beschliessendes Ergebnis, sondern eben selbst als gemeinsamer, langfristiger Prozess gesehen.*

Deutlich wird das in Wien durch die Vereinbarung aller Beteiligten, nach Abschluss des Mediationsverfahrens weiter in einem regionalen Dialogforum zusammen zu arbeiten.

### 3. Kreativität im Prozess

Mediation ist als dynamischer Prozess zu verstehen, der dem jeweiligen Konflikt entsprechend angepasst werden muss. Dieser Prozess läuft nicht zufällig oder intuitiv ab, sondern wird von allparteilichen, externen Dritten auf der Basis von Erfahrung und wissenschaftlichen Erkenntnissen geleitet.<sup>4)</sup> Ein Prozess braucht eine klare und flexible Struktur und orientiert sich an den Bedürfnissen der Beteiligten.

*Prozessreflexion ermöglicht nicht nur der Prozessleitung sondern auch den Beteiligten die analytische Distanz und eine konstruktive Zugangsweise zum Konflikt.*

Mehrmals wurde auch im Mediationsverfahren Flughafen Wien die Arbeitsstruktur verändert. Beispielsweise wurden nach anderthalb Jahren eine Prozesssteuerungsgruppe ins Leben gerufen und ein Arbeitsausschuss abgeschafft, um die Beteiligten effizienter zu unterstützen.

Für eine Konfliktbearbeitung sind soziale Prozesse notwendig, die technische, rechtliche, wirtschaftliche und bedürfnisorientierte Anliegen integrieren, um langfristig stabile Lösungen zu erhalten. Externe ExpertInnen, die eine „neutrale“, zumindest von allen akzeptierte Stellung hatten, boten in Wien die notwendige wissenschaftliche / fachliche Unterstützung (z.B. durch einen Sachverständigen für Umweltmedizin<sup>5)</sup> und einen anwaltlichen Berater<sup>6)</sup> für Gemeinden und Bürgerinitiativen).

### 4. Zeit in der Mediation

Freiwilliges, ehrliches und dauerhaftes Engagement der Mitwirkenden auch in schwierigen Phasen der Mediation ist einer der Faktoren für den Erfolg. Angesichts der Dauer der Wiener Flughafenmediation stand auf der anderen Seite die Frage, wie lange die Energie und das Engagement bei allen Beteiligten aufrecht erhalten werden können. Energie, Rhythmus und Veränderungen in der Zusammensetzung der Beteiligten gehören mit zu den Herausforderungen der Prozessleitung. Insbesondere eine gemeinsame Vision für die Arbeit hilft, das Engagement zu erhalten. Deutlich wurde dies in einer Sitzung des Mediationsforums, in welcher die MediatorInnen mittels einer Skalenfrage die Hoffnung auf ein gemeinsames Ergebnis abfragten und sich, für alle Beteiligten überraschend, eine große Mehrheit sehr hoffnungsfroh äusserte.

Selbst unter der Belastung der gemeinsamen Arbeit löst die Beendigung auch zwiespältige Gefühle aus. Einerseits, weil damit feste Zusagen verbunden sind, andererseits, weil ein gewisser, angenehmer Gewöhnungseffekt durch das intensive Miteinander eingetreten ist.

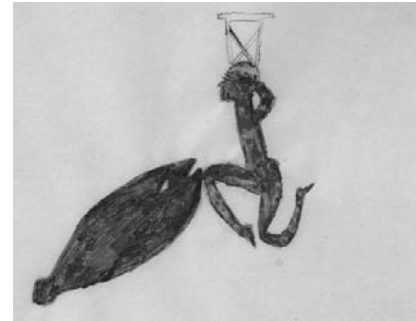
Ein Teil der Konflikte konnte bis im Juni 2005 durch konkrete Vereinbarungen geregelt werden. Manche Konflikte übersteigen den Rahmen dessen, was die Beteiligten der Mediation – einem auf der Zeitachse im Vergleich zur Entwicklung der Situation kurzfristigen Prozess – lösen können. So wurden auch Themen benannt, zu denen nicht sofort, und schon gar nicht angesichts

einer offenen Zukunft mit ihren Entwicklungsmöglichkeiten und Unsicherheiten, konkrete Lösungen ermittelt werden konnten.

### 5. Fairness und Verantwortung

Ein redlicher Prozess hat Chancen, ein Alibiprozess ist zum Scheitern verurteilt. Glaubwürdigkeit und Vertrauen in den Prozess und der Beteiligten zueinander kann schrittweise und vorsichtig geschaffen werden. Glaubwürdigkeit und Vertrauen schaffen Fairness im Prozess, welche die Basis für eine breite Akzeptanz bei Sachlösungen ist.

Mitbestimmen ist untrennbar mit Übernahme von Verantwortung verbunden. Eigenverantwortung im Prozess und für die Ergebnisse bleiben bei den Beteiligten. Dies ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für langfristig stabile Lösungen. Das Fundament dazu wurde in Wien schon in den Verhandlungen zu Beginn zum Arbeitsbündnis gelegt, das gemeinsam mit den Beteiligten der



Mediation erarbeitet wurde. Mit der verstärkten Identifikation der Beteiligten wuchs auch das Vertrauen in die gemeinsame Arbeit.

Im Anspruch, möglichst nachhaltige Regelungen zu vereinbaren, steckt auch die gemeinsame Verantwortung für die zukünftige Entwicklung. Diese Verantwortung zu übernehmen, stellt eine grosse Herausforderung sowohl für die Vertreter und Vertreterinnen in

4) In Wien wurde der Prozess zudem durch ein Team von BegleitforscherInnen des IFF Klagenfurt unterstützt.

5) Dr. Hanspeter Hutter

6) Rechtsanwalt Dr. Heinrich Vana

der Mediation als auch für den Mediationsprozess dar.

Die Teilnehmenden der Mediation erleben eine Spannung zwischen individuellen Interessen, jenen ihrer Gruppe und allgemeinen (öffentlichen) Interessen. Als Personen 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. In der Mediation ist es hilfreich Verantwortung (wer – wie – wann – wofür) zu reflektieren.

Schwierig ist die Situation auch deshalb, weil es nicht nur Erfolge zu verzeichnen gibt, und auch jeder Erfolg gleichzeitig Verzicht beinhaltet. Zudem 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.

Einige Beteiligte der Flughafen-Mediation wurden auch in diesem Verfahren mit der Situation konfrontiert, von Außenstehenden als VerräterInnen bezeichnet zu werden („Polit-Schacher mit Bürgerbeteiligung?“). Sie brauchten daher unter anderem nach außen darstellbare Erfolge, um einerseits in ihren Gruppen und andererseits in der allgemeinen Öffentlichkeit als VerhandlungspartnerInnen aktiv bleiben zu können. Der Wunsch nach starken VerhandlungspartnerInnen auf der Gegenseite scheint nur auf den ersten Blick paradox. Verhandlungen sind dann effizient, wenn aktionsfähige Verhandlungspartner zusammen sitzen.

**Mediation ist Chefsache – das Wollen muss von ganz oben getragen werden.**

Es verlangt intensive interne Organisation und Abstimmung von allen Organisationen, die sich an den Verhandlungen beteiligen. So waren in Wien SpitzenbeamtlInnen, hochrangige PolitikerInnen, Vorstände sowie die SpitzenvertreterInnen der Bürgerinitiativen und Regionen kontinuierlich in der Mediation dabei.

## 6. Umfeld der Mediation und Rückbindung

Eine Voraussetzung für den Erfolg war der politische Schutzschirm, den beiden Landeshauptmännern gespannt hatten: Wohlwollend ließen sie den Prozess sich entwickeln. Dies war möglich, weil der Mediationsprozess von Beginn weg an das Umfeld geknüpft war und über verschiedene Ebenen der Politik, von Verwaltung und Interessenvertretungen zur Bevölkerung, Verbindungen gebildet hat. Nicht nur die „zentralen“ Verhandlungen brauchen Aufmerksamkeit, sondern auch das Umfeld mit seinen Konflikten sowie jene Konflikte, die innerhalb der Konfliktparteien entstehen. Ein reflexiver Blick der Prozessleitung, der die eigene Wahrnehmung dessen, was zentral oder weniger zentral, wichtig oder weniger wichtig ist, hinterfragt, ist hilfreich, um ein ausgewogenes Verhältnis zu schaffen.

Wer und was bilden das Mediations-System, wie werden dessen Grenzen und Durchlässigkeit definiert, wie verändern und unterscheiden sich Innen- und Aussenwahrnehmung und wie soll darauf reagiert werden, wie ist mit der Verräterproblematik der Delegierten umzugehen, wie die emotionale Nachvollziehbarkeit der Mediation zu gewährleisten und die Rückbindung zu gestalten, wie kann mit der Dynamik in den unterschiedlichen Gruppen umgegangen werden – diese Fragen fordern die Prozessleitung heraus. Dies hat dazu geführt, dass in Wien ein dichtes Netz an Sitzungen und sonstigen Gesprächen in jeweils unterschiedlichen personellen Besetzungen entstanden ist.

## 7. Öffentlichkeit

Transparenz, Vertraulichkeit und Öffentlichkeit spielen eine wesentliche Rolle. Transparenz durch intensive Öffentlichkeitsarbeit ist eine vertrauensbildende Massnahme. Es muss geplant werden, von wem, wann, was, wie an wen kommuniziert wird. Dies funktioniert nur, wenn entsprechende Vorsorge zur Rückbindung und zur Bearbeitung von Konflikten rund um die Mediation getroffen wird.



Es gibt immer KritikerInnen einer Mediation – und das ist gut. Kritik innerhalb der Mediation oder aus dem Umfeld kann konstruktiv genutzt werden. Genauso wie UnterstützerInnen aussen und die Kraft, die von den Beteiligten in der Mediation über die Konflikte hinweg entwickelt wird, genutzt werden kann, um mit Störungen umzugehen, die nicht konstruktiv erlebt werden.

Wegweisend waren in Wien der Einsatz von Internet und die Erarbeitung eines regelmäßig erscheinenden Newsletters, welcher von den Konfliktbeteiligten geschrieben und gestaltet und an die Haushalte in der Region verteilt wurde.

## 8. Vereinbarungen

Vereinbarungen werden durch Konsens getroffen. Konsens ist die Zustimmung aller. Dieses Prinzip dient zum Schutz der Schwächeren vor einer Mehrheitsmeinung. Ein Argument ist nicht schwerwiegender, ein Interesse nicht wichtiger, weil es von vielen vertreten wird. Umgekehrt hat sich aber auch ein Schutz der Mehrheit vor einer Tyrannei durch Veto bewährt. Da auf alle Argumente eingegangen wurde und sichergestellt war, dass Interessen und Bedürfnisse nicht übergangen wurden, konnte in der Mediation auch ein Beschluss ohne ein Einverständnis aller über 50 Verfahrensparteien getroffen werden.

Aufgrund der Erfahrungen in der Mediation Flughafen Wien kann es in den Verhandlungen zur abschließenden

Vereinbarung sinnvoll sein, Folgendes zu beherzigen:

- Paketverhandlungen und nicht Einzellösungen ermöglichen eher Zustimmung;
- Präzision und bewusste Ungenauigkeit in Vereinbarungen müssen sorgfältig abgewogen werden;
- Prozesslösungen ermöglichen einen Umgang mit einer unbekanntem Zukunft und ihren Unabwägbarkeiten.

### 9. Formeller und informeller Teil des Prozesses

Neben dem formellen Prozess läuft auch ein informeller Teil. Die Menschen beenden die Diskussion über die Mediation und ihren Konflikt nicht, sobald sie die Mediationsitzungen verlassen. Für den Mediationsprozess ist es wichtig, den informellen Teil anzuerkennen, möglichst Transparenz darüber zu schaffen und Fantasien und Interpretationen immer wieder zu vergegenständlichen und an den formellen Prozess anzubinden.

### 10. Prozessleitung

Unter welchen Bedingungen würde ich als Mediatorin denn selbst einer Mediation zustimmen? Ich würde von den MediatorInnen Unabhängigkeit und Allparteilichkeit verlangen. Je komplexer sich die Konfliktsituation darstellt, desto größer scheint die Verantwortung zu werden, durch die Übernahme von Verantwortung und Kontrolle, diese Unabhängigkeit und Allparteilichkeit aufzugeben, um den Prozess voranzutreiben. Damit riskiert die Mediation ihr Potenzial, die Beteiligten darin zu unterstützen, langfristig tragfähige und breit akzeptierte Regelungen zu finden. Der hohe Preis für eine scheinbare Reduktion der Kom-

plexität ist Widerstand der Konfliktparteien und/oder kein Ergebnis und/oder kein dauerhaftes Ergebnis.

Eine dauernde Rollenklärung und Prüfung der Allparteilichkeit und Unabhängigkeit schaffen und erhalten das Vertrauen der Beteiligten. Kraft entwickelt das Team dadurch, dass es keine eigenen Interessen an einer Lösung hat. Und damit ist auch das Interesse des Mediationsteams an einem „erfolgreichen“ Abschluss im Sinne einer konsensualen Lösung gemeint. Ob es eine Einigung gibt oder nicht, ist nicht das Kriterium, an dem sich das Mediationsteam orientieren sollte. Erst durch diese Distanz wird auch die Rückgabe der Verantwortung an die Beteiligten Konfliktparteien möglich. Die Haltung der Prozessleitung, die Vertrauen hatte, dass die Beteiligten ihre Ziele erreichen können, war dafür ausschlaggebend.

Die Prozessleitung hat die Verantwortung, das Gleichgewicht zwischen Prozessanliegen und inhaltlichen Anliegen zu halten. Dafür braucht sie

- Verständnis für die Dynamik im Prozess – auch für Machtspiele und Aktionen, die zu Missbrauch, sei es der Prozessleitung, sei es der anderen Beteiligten, führen können;
- Klarheit darüber, dass sich nicht alle Konflikte aus der Welt schaffen lassen, sondern dass ihr Bestehen bleiben die wichtige Funktion hat, auf notwendige Widersprüche aufmerksam zu machen;
- Flexibilität und Diversität in den Interventionen, die Blockaden lösen, gegenseitiges Verständnis fördern, Eigenverantwortung unterstützen, unterschiedlichen Ressourcen der Beteiligten nutzbar machen (Techniker, diplomatische Verhandler, Kriti-

ker, etc.), Kreativität stimulieren und Möglichkeiten der direkten Kommunikation schaffen;

- Klarheit über die eigenen Rollen und Aufgaben im Team sowie über das Selbst- und das Fremdbild des Teams.

Prozessleitung ist Teamwork, das umfassende Vorbereitung der Interventionen und professionelles Projektmanagement verlangt. Eine Unterstützung der Arbeit durch Supervision half, einen professionelleren Umgang mit Konflikten im Team zu finden. Auch im Mediationsteam findet somit ein permanenter Lernprozess statt, der notwendig ist, um ein Verfahren dieser Dauer und Komplexität bis zum Ende konstruktiv begleiten zu können.

### Abstract

On 22 June, 2005, after 15 plenary sessions, more than 50 meetings of the steering committee, plenty of working groups and talks the mediation process "Vienna Airport" had been completed. More than 50 interest groups had participated. The particular complexity of this process was due to the large number of participating groups and the far reaching consequences of decisions in a regional and supra-regional context. Political interests, the intricate connections of topics, interests and needs of all participants posed further challenges in the mediation. Concrete results of the mediation can be presented. In the view of the participants the process is deemed successful. In developing and guiding the mediation process in Vienna we entered new ground. On the other hand many elements known from "classical" mediation are likewise effective in this large context.

INSERTAT