

Reflexion

ProcessProviding für ein Mediationsverfahren beim Flughafen Zürich

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

Wolfgang Wörnhard

Kommunikationsberatung, Projektleitung, Mediation

Hadlaubstrasse 49, CH-8006 Zürich

Tel: +41 1 360 53 64

Fax: +41 1 360 53 69

ww@awww.ch

Reflexion

ProcessProviding für ein Mediationsverfahren beim Flughafen Zürich

Wenn es um konstruktive Konfliktbearbeitung geht, wird erfreulicherweise auch immer öfter an Mediation gedacht. Doch selbst wenn Mediation für Mediatoren als gangbarer Weg erscheint, so bleibt es doch eigenverantwortliche Entscheidung aller Konfliktparteien, ob sie auch tatsächlich diesen Weg gehen wollen. An Hand des ProcessProvidings in den Konflikten rund um den Flughafen Zürich werden die Herangehensweise und die Herausforderungen der Vorbereitung einer Mediation vorgestellt.

1. ProcessProviding

Die Beteiligten können danach fragen, wie gute Lösungen möglich werden, und nicht alleine darüber nachdenken, was gute Lösungen sind. Beim „wie“ ist es sinnvoll, zu Beginn offen zu fragen, statt die Frage auf „Mediation ja oder nein“ einzugrenzen: Wie erreichen wir, dass wir die notwendigen Rahmenbedingungen zur Verfügung haben? Wie erreichen wir, dass das Vorgehen von allen Beteiligten als fair empfunden wird? Und welche Elemente sind in der Gestaltung des „wie“ innerhalb des gewählten Rahmens wichtig?

Diese Fragen werden in der Vorbereitung einer Konfliktbearbeitung nach der Auftragsklärung und damit auch Rollenklärung für alle Beteiligten des Prozess (für die Medianden und die Mediatoren bzw. Prozess-Vorbereiter) zu beantworten sein. Danach kann Antwort auf die Frage gegeben werden, ob Mediation die richtige Methode der Konfliktregelung ist. Dies geschieht in drei Schritten: Im ersten durch eine Expertenmeinung des Mediators (bzw. Prozess-Vorbereiters), welche die Entscheidungen in den folgenden Schritten unterstützt; Danach durch die Beteiligten selbst. Diese müssen sich im zweiten Schritt individuell und in einem dritten Schritt alle gemeinsam entscheiden. Parallel zur Frage des „ob“ wird auch der Prozess, das „wie“, d.h. unter welchen Bedingungen eine Mediation durchführbar wäre, entwickelt.

In den üblichen Darstellungen zu den Phasen der Mediation, kommt die Vorbereitung entweder gar nicht vor, oder wird nur am Rande erwähnt. Gerade im öffentlichen Bereich ist die Ausgangslage oftmals so komplex, dass es Sinn macht, die Vorbereitungen als eigene Phase herauszuheben. In weniger komplexen Ausgangslagen verschwimmen die Vorbereitungen mit der ersten Phase der Mediation, der Schliessung eines Arbeitsbündnisses (oft auch Mediationsvertrag genannt).

Je komplexer eine Konfliktsituation ist, desto notwendiger ist es auch Überlegungen zur Definition des Mediations-Systems und seines relevanten Umfeldes sowie zur Prozess-Gestaltung (Prozess-Architek-

tur und dem Prozess-Design)¹ anzustellen. Diese Überlegungen sind im laufenden Prozess immer wieder nötig, genauso wie eine Auftragsklärung und –bestätigung nicht nur zu Beginn durchgeführt wird.

Bevor wirklich begonnen werden kann, müssen Aussagen zu folgenden Fragen gewagt werden: Wer ist im System der Mediation und wer ist ausserhalb? Wo ist die Grenze? Wie sieht diese Grenze aus? Und wer entscheidet über all diese Fragen?

Das Mediations-System ist eingebettet in ein Umfeld, in dem weitere relevante Gruppen oder Personen zu finden sind. Im Unterschied zum Mediations-System bedürfen diese Gruppen keines unmittelbaren Einbezugs, es kann aber sinnvoll sein, unterschiedliche Formen von Verbindungen (z.B. Dialog, Informationsfluss, Reflexionsmöglichkeiten) herzustellen.

Aussagen zu den obigen Fragen zu erhalten ist bereits ein Teil des Prozesses (und ein Teil der Haltung als Mediatorin, dies so aufzufassen). Mediatoren unterbreiten Vorschläge, entwickeln aber mit den Medianden gemeinsam das System der Mediation, seine Grenzen und bestimmen auch die Durchlässigkeit dieser Grenzen. Die Leitfrage lautet: Was dient einer Konfliktbearbeitung?

Die Gestaltung des Prozesses verbindet zwei Elemente:

1. eine Hülle, die den Rahmen vorgibt, innerhalb dessen sich der Prozess entfalten kann und das Umfeld der Konfliktlage entsprechend berücksichtigt (Architektur des Prozesses);
2. eine Planung dessen, was genau innerhalb dieses Rahmens stattfinden soll (Design des Prozesses). Die Räume für Freiräume werden geschaffen und mit Leben gefüllt werden.

Beispiele für die Hülle sind Rollen- und Auftragsklärung, Ziele verschiedener Projektphasen, Inhalt und Abfolge, welche Art von Interaktionen stattfinden (Sitzungen, Hearing von Experten, Interviews, Klausuren, Grossveranstaltungen, Coaching, etc.) und die Auswahl des Ortes der Intervention.

Einige wenige Beispiele für die Fülle an Designmöglichkeiten sind Rollenaufteilung der Mediatoren für eine bestimmte Sitzung, Sitzordnungen und Besetzung von Gremien, angewendete Fragetechniken.

Die Grenze zwischen der Architektur und dem Design ist fließend. Die beiden Elemente können sinnvollerweise nicht unabhängig von einander geplant werden. Unsere Planung für das ProcessProviding für den Flughafen Zürich soll hier erläutert werden.

2. Ziele des ProcessProvidings für den Flughafen Zürich

Die Kontroverse rund um den Flughafen Zürich ist im Sommer 2003 eskaliert. Um die verhärteten Fronten aufzuweichen und mögliche Lösungen in der komplexen Konfliktsituation zu finden, wurde von verschiedenen Seiten die Idee einer Mediation ins Spiel gebracht.

¹ Siehe z.B. Königswieser, R., Exner, A., „Systemische Intervention“, Stuttgart 2001

Man erhoffte sich davon eine Einigung über die An- und Abflüge und das Betriebsreglement sowie, generell, über die künftige Entwicklung des Flughafens. Tangiert wurden auch die Grundlagen für einen neuen Staatsvertrag zwischen Deutschland und der Schweiz.

Mit den Vorabklärungen (dem so genannten ProcessProviding) für eine Mediation wurden am 20. Oktober 2003 ein ProcessProviding Team von vier Personen (Wolfgang Wörnhard, Ursula König, Richard Eichenberger, Mirjam Bollag Dondi) beauftragt. Schon aus der Bezeichnung der Ausschreibung geht hervor, dass die Mediation Flughafen Wien von den Auftraggebern als Referenz herangezogen wurde.

Ziel dieses ursprünglichen Auftrages war,

1. eine Konfliktanalyse² durchzuführen, die klärt, ob Mediation überhaupt eine geeignete Methode wäre, die wahrgenommenen Konflikte zu bearbeiten;
2. wenn eine Mediation als geeignet erscheint, Vorschläge zu unterbreiten, wie der Prozess gestaltet werden könnte.

Für den Übergang aus einer Prozess-Vorbereitung in eine Mediation gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, über die zwar einige praktische Erfahrungen vorhanden sind, eine ausführliche Diskussion in der Literatur aber noch aussteht. Im Fall des Konfliktes rund um den Flughafen Zürich führte die Konfliktanalyse dazu, dass eine zweite Phase des Auftrages definiert wurde, die zum Ziel hatte, den Beteiligten gemeinsam die Entscheidung zu ermöglichen, ob und unter welchen Bedingungen für sie eine Mediation zielführend sei.

Im Folgenden werden die beiden unterschiedlichen Auftragsphasen beschrieben, die methodische Herangehensweise, die Herausforderungen und Schlussfolgerungen vorgestellt.

3. Der Prozess

3.1. Prinzipien:

Den inneren Auftrag, den wir uns gaben, war die Situation keinesfalls zu verschlechtern, das heisst den Beteiligten durch unsere Intervention keine Chancen einer Konfliktregelung zu verbauen und keine Eskalation provozieren. Dies klingt angesichts der Konfliktdynamik und der Komplexität nur im ersten Moment selbstverständlich.

Wir mussten genug Vertrauen in den Vorbereitungsprozess aufbauen, um den Beteiligten eine eigenverantwortliche Entscheidung über ihre Art der Konfliktregelung zu ermöglichen. Dazu mussten die Beteiligten auch in uns als Team Vertrauen fassen können.

² Der Begriff „Konfliktanalyse“ ist in der Literatur gebräuchlich, zutreffender ist unserer Ansicht nach eine „Konfliktbeschreibung“, auf Basis derer Hypothesen und nachfolgend Interventionen entwickelt werden. Analyse führt rasch in eine Bewertung und suggeriert, die Gesamtheit mit einer Expertenperspektive erfassen zu können.

Die Prinzipien einer Mediation waren auch in der Vorbereitungsphase unsere Leitlinien: eigenverantwortliche Entscheidung der Parteien für ihren Weg und damit auch Ergebnisoffenheit bezüglich der Wahl der Methode der Konfliktbearbeitung, die Freiwilligkeit der Teilnahme am und Einbezug aller Konfliktparteien im Vorbereitungsprozess, Vertraulichkeit, Informiertheit, ein strukturierter Prozess sowie die Allparteilichkeit und Unabhängigkeit des ProcessProviding Teams.

Unserer Überzeugung nach hat Mediation nur eine Chance, wenn die Konfliktbeteiligten eine gemeinsame Bearbeitung der Konflikte wollen und zu inneren Auftraggebern werden. Sie müssen das geplante Vorgehen verstehen und einschätzen können, was Mediation für sie bedeuten wird, sie müssen sich im Bewusstsein ihrer Eigenverantwortung auf vieles einigen, bevor die Mediation an sich überhaupt starten kann.

3.2. Unsere Prozessgestaltung

3.2.1. Basis-Elemente

Teamreflexion auch mit Supervision, Teamumgestaltung

Um den Prinzipien der Mediation und unserer Haltung auch treu bleiben zu können, waren intensive Teamsitzungen notwendig. In der gemeinsamen Reflexion wurde darauf geachtet, dass

- alle auf dem gleichen Informationsstand waren;
- ein Austausch der Wahrnehmung und Perspektiven stattfinden konnte;
- eine gemeinsame Basis als Grundlage für unsere Hypothesen gebildet wurde;
- Interventionen reflektiert und geplant wurden;
- festgelegt wurde wer, wie was wann auch durchführt;
- eine neuerliche Reflexionsschleife in Gang gesetzt wurde, um auf veränderte Bedingungen und Ergebnisse der Interventionen reagieren zu können.

Die Besprechungen fanden in unterschiedlicher Zusammensetzung statt – es war aus Ressourcen- gründen (die eigenen zeitlichen, die zeitlichen und finanziellen Randbedingungen des Auftrages), nicht möglich, dass immer alle vier Teammitglieder an allen Besprechungen teilnahmen.

Zusätzliche Unterstützung holten wir uns durch Supervision des Teams.

Im Zuge der Entwicklung des Auftrages kristallisierten sich zwei Phasen heraus – eine erste Phase bis zur Erstellung des Berichts („Expertenphase“) und eine zweite Phase für den Übergang in die Mediation („Mediation vor der Mediation“). Entsprechend den Anforderungen und den Rahmenbedingungen der beiden Phasen reagierten wir auch in der Zusammensetzung des Teams.

In der ersten Phase setzte sich unser ProcessProviding Team (PPT) aus vier Personen (Wolfgang Wörnhard, Ursula König, Richard Eichenberger, Mirjam Bollag Dondi) zusammen. Wir verstanden uns als gleichrangige und gleichberechtigte Teammitglieder, die alle einen Teil der Gesamtressourcen

beisteuern. Alleine oder in einem zweier oder dreier Team konnte die Aufgabe aus unserer Sicht nicht erfüllt werden. Wolfgang Wörnhard übernahm die Back-Office Aufgaben und stand als erste Ansprechperson für unsere Aussenkontakte zur Verfügung. Natürlich prägt eine derartige Aufgabenverteilung auch das Fremdbild: er wurde als Teamleiter wahrgenommen.

In der zweiten Phase führten wir als Zweier-Team (Wolfgang Wörnhard und Ursula König) den Auftrag vollverantwortlich weiter, unsere beiden Kollegen standen uns als Experten für Rücksprachen weiterhin zur Verfügung. Sie übernahmen aber keine Verantwortung mehr für unsere Art der Auftragsausführung.

Medienbetreuung

Die Vorbereitungen zu einer Mediation wurden von Beginn weg von den Medien verfolgt. Es begann damit, dass eine Zeitung unsere Offerte am Tisch hatte, bevor wir überhaupt als Team einen Zuschlag zum Auftrag erhalten hatten.

Uns war bewusst, dass die Medien einen kontinuierlichen Einfluss auf die Meinungsbildungsprozesse während des Auftrages hatten und die Dynamik des Prozesses beeinflussten. Sie waren eine grosse Ressource, um Informationen über den Prozess und über Mediation im Allgemeinen einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln. Andererseits beeinflussten sie den Prozess durch kritische Reflexion.

Wir entschieden uns, die Medien generell zur gleichen Zeit wie die Auftraggeber und die möglichen Verfahrensbeteiligten zu informieren.

Zu folgenden Anlässen führten wir Medienorientierungen durch:

1. Vorstellung des Teams und der Vorgehensweise
2. Vorstellung der Berichtes
3. Grossveranstaltung
4. Sitzung der Koordinationsgruppe

Die Kommunikation mit den Medien war für uns eine Herausforderung. Selbst die Grundlagen („Wir sind ein Team.“, „Wir sind nicht das Mediationsteam.“, „Das ProcessProviding ist nicht schon die Mediation.“ und „Das ProcessProviding Team entscheidet nicht, ob Mediation durchgeführt wird.“) konnten wir einigen Medienvertretern bis zum Schluss nicht vermitteln.

Informationen am Internet

Das Mediation Center Zürich gewährte dem ProcessProviding Gastrecht auf seiner Homepage (www.mediation-center.ch, link zu ProcessProviding). Alle Unterlagen, die den Verfahrensbeteiligten und Medien zugestellt wurden, wurden gleichzeitig dem interessierten Publikum auf der Homepage zum download zur Verfügung gestellt.

Kontakt mit möglichen Beteiligten und allgemeiner Öffentlichkeit

Während des Prozess hatten wir laufenden Kontakt per e-mail und Telefon mit Vertretern der möglichen Verfahrensbeteiligten, mit Interessierten, die keiner Organisation zugeordnet waren und Medienvertretern. Der Zeitaufwand um auf alle Bedürfnisse, die bei uns angemeldet wurden, entsprechend zu reagieren, war enorm. Im Sinne eines sorgsamem Umgangs mit dem Prozess stand es für uns jedoch ausser Frage, dass wir unterschiedliche Reaktionen entwickeln mussten.

Die Unterstützung durch unsere Projektassistentin Silke Slembek, die mit der nötigen Feinfühligkeit und Empathie viele telefonische und elektronische Kontakte herstellte, ist besonders hervorzuheben.

3.2.2. Phase 1: „Expertenauftrag“

Die Ziele der ersten Phase waren die im Vertrag zu Beginn formulierten Aufgaben. D.h. es wurde von uns eine Expertise erwartet, die aussagt, ob und gegebenenfalls wie Mediation möglich wäre.

Wir zogen für unsere Bewertung Kriterien³ heran, die wir im abschliessenden Bericht offen legten und unsere Schlussfolgerungen erläuterten.

Die Expertise diente als Grundlage für alle Beteiligten, in ihren Gruppen und Organisationen zu einer individuellen Entscheidung zu kommen, ob angesichts des Überblicks aus Expertensicht Mediation für sie ein nach wie vor gangbarer Weg ist. Selbstverständlich konnten wir als Expertenteam diese Entscheidung nicht für die Beteiligten treffen, also ein Startschuss für die Mediation geben.

Auftragsklärung:

Basis unserer Arbeit war eine Auftragsklärung, die wir mit den drei zahlenden Auftraggebern UVEK (Bundesamt für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation), dem Kanton Zürich und der Flughafen Zürich AG vereinbarten. Neben den Standardpunkten wie Projektablauf, Projektziele und Kriterien der Zielerreichung und Rahmenbedingungen des Prozesses waren für uns die Klärung der Rolle der Auftraggeber und die Klärung unserer Rolle als Auftragnehmer von zentraler Bedeutung. Es galt zu berücksichtigen, dass dieser Auftrag nicht erfüllt werden konnte, wenn er wie eine „normale“ Gutachtenerstellung behandelt wird. Um den Prozess einer Mediation vorzubereiten, waren wir nicht nur auf eine Vertrauensbasis mit dem zahlenden Auftraggeber angewiesen, sondern wir mussten auch eine Vertrauensbasis mit den möglichen Konfliktbeteiligten schaffen. Dies bedeutete konkret, dass wir Informationen, die wir von anderen erhielten, auch mit der für uns notwendigen Vertraulichkeit behandeln konnten.

Wir führten im Laufe des Prozesses mehrere Klärungsgespräche mit den Auftraggebern durch in denen laufende Auftrags- und Rollenklärung vorgenommen wurden.

³ Siehe Bericht des ProcessProviding Teams vom 5. April 2004, Seite 29 ff.

Es bestand ein grosser Unterschied in der Kultur Entscheidungsfindung und -umsetzung auf politischer Ebene und der Entscheidungsfindung und -umsetzungskultur der Mediation. Für uns war es schwierig eine Brücke zu schlagen: Mediation als möglicher Weg der Konfliktbearbeitung verlangte eine gewisse Bereitschaft, sich auf diese andere Kultur der Mediation einzulassen⁴.

Mit so manchen Interventionen setzten wir die Geduld unserer zahlenden Auftraggeber und deren Bereitschaft sich auf einen derartigen Prozess einzulassen auf eine harte Probe.

Kontaktaufnahme

Zunächst wurden 199 mögliche Beteiligte (Behörden aus Bund, Anrainerkantonen und Deutschland, die Gemeinden der Flughafenregion, die Flughafen Zürich AG und deren Umfeld, die Fluggesellschaften, Bürgerorganisationen der betroffenen Regionen diesseits und jenseits des Rheins, Umweltorganisationen und Vertreter politischer Parteien) von uns identifiziert und eine erste Liste der möglichen Verfahrensbeteiligten erstellt. Die Liste wurde mehrfach überarbeitet und ergänzt, da sich zahlreiche weitere Organisationen meldeten.

Im ersten Kontakt wurden schriftlich alle möglichen Beteiligten gleichzeitig informiert: über das ProcessProviding und Mediation, zu den Teammitgliedern und zum Umgang mit hängigen Rechtsverfahren⁵. Wir baten um ein etwa 2-stündiges Gespräch und um die Nennung von EntscheidungsträgerInnen, die an dem Gespräch teilnehmen würden sowie möglichen Allianzpartnern und weiteren Organisationen, Gruppen oder Behörden, mit denen wir Kontakt aufnehmen sollten, um einen Gesprächstermin zu vereinbaren.

Fast zeitgleich mit der ersten Kontaktaufnahme, organisierten wir eine Medieninformation und publizierten alle versandten Unterlagen auf der Homepage.

Die Publikation der Listen der möglichen Verfahrensbeteiligten rief vielfach Unmut hervor. Kritisiert wurde, dass die Adresslisten zum Teil veraltete Adressen enthielten, nicht von Anfang an vollständig waren, sondern laufend aktualisiert wurden. Einige Organisationen waren nicht mit ihrer „Kategorisierung“ einverstanden (z.B. ein Umweltverband der als Bürgerorganisation eingeteilt wurde). Ein weiterer Kritikpunkt war die Reihenfolge der Adressaten. Nahe liegend ist natürlich eine strikt alphabetische Reihenfolge, die hat jedoch den Nachteil, dass sie wegen der Fülle der Daten nicht ausreichend Übersicht bietet. Wir wählten daher eine Struktur, die Gruppierungen bildet (siehe untenstehende Tabelle), innerhalb derer auf politische Hierarchien Rücksicht genommen wurde und danach erst eine alphabetische Gliederung erfolgte.

Das Erstellen einer von Allen akzeptierten Liste war ein Teilprozess, der uns viele Informationen über die Strukturen und Zusammenhänge zwischen den Beteiligten lieferte. Gleichzeitig war dies ein Baustein im Vertrauensaufbau und eine Möglichkeit unsere Allparteilichkeit zu reflektieren.

⁴ Dies galt selbstverständlich nicht nur für die Auftraggeber.

⁵ Diese Informationen waren alle auf dem Internet zu finden.

Die grosse Anzahl an Organisationen, die wir identifizierten, weil sie sich in der Vergangenheit im Bezug auf den Konflikt engagiert hatten, und zusätzlich diejenigen, die mit uns auf Grund der publizierten Liste Gespräche aufnehmen wollten, war zu Beginn nicht vorhersehbar. Zu Beginn des Prozesses konnte keiner unserer Gesprächspartner eine klare und auch von den anderen Konfliktbeteiligten akzeptierte Nennung der Verfahrensparteien anbieten. Die Informations- und Klärungsgespräche dienten somit auch dem Ausloten und Beschreiben des Systems und seines Umfeldes.

Informations- und Klärungsgespräche

Zwischen November 2003 und Februar 2004 fanden 91 vertrauliche Informations- und Klärungsgespräche statt. Die Gespräche wurden als halbstrukturierte Interviews geführt⁶. Das Ziel war einerseits Informationen zu sammeln, andererseits über den Auftrag und Mediation zu informieren, wechselseitig Erwartungen zu klären und auch um Vertrauen in den Prozess und in das ProcessProviding Team zu schaffen. Im Dialog wurden auch die Alternativen einer Mediation erörtert. Diese Überlegungen und die Rahmenbedingungen einer Mediation aus der Sicht der Beteiligten unterstützten die bewusste Entscheidung der möglichen Konfliktparteien.

Abgesehen von allen inhaltlichen Fragen, war für uns in diesen Gesprächen ein Verständnis für unsere Rolle und insbesondere die Eigenverantwortung der Beteiligten für „ihren Prozess“ wichtig, um daraus die Kultur des zukünftigen Miteinanders und die gemeinsamen Werte dieser Mediation zu entwickeln.

Die Gespräche fanden in unterschiedlichen Settings statt:

- Grossgruppengespräche mit rund 60 Teilnehmenden
- Gruppengespräche mit zwischen 2 und 15 Teilnehmenden
- Einzelgespräche.

Bei Behörden und Organisationen, die beim Thema Flughafen zusammenarbeiten, wurde das Gespräch zuerst auf der Ebene des Verbundes geführt und anschliessend, bei Bedarf, mit einzelnen Organisationen bzw. Behörden. Dadurch wurden beispielsweise bei Gesprächen mit Wirtschaftsverbänden oder Zusammenschlüssen von Gemeindevertretern so viele Betroffene wie möglich angesprochen.

Das Bedürfnis, am Prozess beteiligt zu sein, war sowohl bei Organisationen als auch bei Gemeinden hoch. Dies zeigt sich schon an der Anzahl der Organisationen und Gemeinden, die sich an uns mit der Bitte um ein Informations- und Klärungsgespräch gewendet haben.

⁶ Die „Traktandenliste“ und die beigelegten Informationen waren ebenfalls am Internet einzusehen.

Die folgende Tabelle gibt Aufschluss über die quantitative Verteilung der Gespräche:

Bereich	Anzahl Gespräche	Anzahl angesprochener Organisationen, Gemeinden...
Unternehmen/Organisationen am Flughafen	6	6
Deutsche Behörden	3	8
Schweizerische Behörden		
Bund	9	7
Kantone AG, SG, SH, SZ, TG, ZH, ZG	9	7
Gemeinden AG	1	80 (Panel)
Gemeinden SG	1	4
Gemeinden SH	1	8
Gemeinden TG	1	5
Gemeinden ZH	18	96 (organisiert in 13 Verbänden)
Gemeinden SZ	1	3
Politische Parteien Kanton Zürich	7	6
Bürgerorganisationen	21	28
Umweltorganisationen	1	4
Wirtschafts- und Tourismusorganisationen	9	18
Organisationen der Arbeitnehmenden	2	3
Weitere	1	1
	91	284

Bericht

Am 5. April 2004 publizierten wir unseren Bericht zum ProcessProviding für eine Mediation beim Flughafen Zürich und stellte ihn allen GesprächspartnerInnen sowie potentiellen Verfahrensbeteiligten mit dem ausdrücklichen Ersuchen um Kritik per e-mail zu. Die Empfänger wurden gebeten, mitzuteilen, ob sie bereit seien, sich an den weiteren Vorbereitungen für die Mediation zu beteiligen.

Der Bericht wandte sich vorrangig an die möglichen Verfahrensbeteiligten⁷:

- Er lieferte die Informationen, die im Anschluss an die Informations- und Klärungsgespräche zugesagt wurden;
- orientierte über das geplante weitere Vorgehen und die Aufgaben, die auf die Verfahrensbeteiligten zukommen würden;
- diente als Entscheidungsgrundlage über die Beteiligung an den weiteren Vorbereitungen für eine Mediation.

⁷ Das Modell der Mediation, das wir als Grundlage für die weiteren Diskussionen vorgeschlagen hatten, kann im Bericht nachgelesen werden.

Die Gespräche haben eine Fülle von Daten geliefert, welche die vertretenen Meinungen und Positionen spiegeln und das Aufeinanderprallen der verschiedenen Argumentationen begreiflich machen. Wir werteten die Ergebnisse der Informations- und Klärungsgespräche aus und beurteilten anhand verschiedener Kriterien, ob eine Mediation für die gewünschte Konfliktbearbeitung geeignet sei.

Die Auswertung ergab⁸:

- Die allermeisten GesprächspartnerInnen waren einer Mediation gegenüber positiv eingestellt; einzelne Gruppierungen behielten sich vor, erst im Laufe der weiteren Vorbereitungen über eine Teilnahme zu entscheiden.
- Die Mehrzahl der GesprächspartnerInnen ging davon aus, dass bei einem Nichtzustandekommen der Mediation weiterhin juristische Verfahren, Protestaktionen und eine Verschlechterung der Beziehungen die Fragen und Probleme um den Flughafen charakterisieren werden.
- Es sind zahlreiche Rechtsverfahren hängig und es war davon auszugehen, dass die Betroffenen auch weiterhin Rechtsmittel ergreifen werden, wenn neue planerische Massnahmen oder Verfügungen den Lauf von Rechtsmittelfristen auslösen. Vielfach wurde die Bereitschaft zur Sistierung bekundet, wenn „die anderen“ auch sistieren.
- Die Themen für die Mediation bewegten sich auf drei Ebenen: der Sachebene (Beiträge zum Konflikt, zu den Tatsachen und möglichen Regelungen), der Beziehungsebene (Eigenwahrnehmung und Wahrnehmung anderer Konfliktparteien, Konstellationen und Beziehungen zu anderen Parteien, die mit dem Konflikt verbundenen Emotionen) und Prozessebene (Einstellung zur Konfliktbearbeitung). Hervorzuheben war das fehlende Vertrauen in politische Entscheidungsträger⁹ und die teils heftigen Emotionen die das Thema „Flughafen Zürich“ auslöste.
- Die GesprächspartnerInnen gaben sehr unterschiedliche Kriterien und Bedingungen zur Teilnahme an einer Mediation an.

Wir kamen zum Schluss, dass eine Mediation prinzipiell möglich sei, aber nur wenn folgende Bedingungen erfüllt werden könnten:

- 1.) Eine gemeinsame Entscheidung der Konfliktparteien für eine Mediation und damit
- 2.) als Voraussetzung, dass
 - a. die Konfliktparteien die wechselseitig gestellten Bedingungen klären
 - b. Prozess-Strukturen geschaffen und vereinbart werden, die eine Bearbeitung möglich machen.

⁸ Die detaillierte Auswertung war im Bericht vom 5. April 2004 enthalten.

⁹ Auf einer Skala des Vertrauens von 0 (kein Vertrauen) bis 10 (bedingungsloses Vertrauen) wurde oftmals 0 genannt.

Falls dies nicht gelingen sollte, d.h. kein Arbeitsbündnis erstellt würde, das die Vereinbarungen (also Lösungen zu den oben genannten Konflikten, z.B. die Bedingungen, die sich auf die Sach-, Beziehungs- und Prozessebene beziehen) festhält, rieten wir deutlich davon ab, weitere Schritte in eine Mediation zu unternehmen. Zur Erfüllung der Bedingungen schlugen wir vor, den Kreis der Auftraggeber zu erweitern und zur Vorbereitung des Arbeitsbündnisses mit einer Delegation der potentiellen Verfahrensbeteiligten eine Koordinationsgruppe zu bilden.

3.2.3. Phase 2: „Mediation vor der Mediation“

Die Rückmeldungen, die das Team auf den Bericht vom 5.4.04 erhielt, enthielten zahlreiche Vorschläge zur Besetzung der Koordinationsgruppe, welche die weiteren Vorbereitungen bis zu Beginn einer Mediation koordinieren sollte und der Beteiligung in der Mediation. Weiter betrafen sie die Teilnahmekriterien an verschiedenen Gremien. Einige Antworten sprachen Fragen der Finanzierung der Mediation an; etliche schlugen Themen vor, die in einer Mediation behandelt werden müssten. Mehrere Behörden und Organisationen brachten ihre Forderungen und Teilnahmebedingungen zum Ausdruck.

Die Ziele der zweiten Phase wurden auf Grund der Erkenntnisse aus der ersten Phase definiert: Es soll die Übergangsphase von der Expertenaussage in eine Mediation als Prozess gestaltet und begleitet werden..

D.h., dass aufbauend auf die individuellen, sehr positiven Feed-backs und der individuellen, grundsätzlich positiven Einstellungen einer Mediation gegenüber, von uns erwartet wurde, die Zusammenführung der individuellen Entscheidungen in eine gemeinsame Entscheidung, wie eine Mediation stattfinden soll, zu leiten. Das Ergebnis sollte ein Arbeitsbündnis sein, das die Basis der nachfolgenden Mediation bildet. Auf Grund der zahlreichen sich abzeichnenden Konflikte – wie oben erwähnt wurde von allen Seiten Bedingungen an den Prozess formuliert – waren zentrale Aufgaben in dieser Phase:

- Eine Vergemeinschaftung der Sichtweisen zum Mediationsprozess (nicht zu inhaltlichen Fragen rund um den Flughafen);
- Bearbeitung der auftretenden Konflikte;
- Einbettung des Prozesses der Mediationsvorbereitung in sein (politisches) Umfeld und Vorbereitung der Einbettung des späteren Mediationsprozesses in sein (politisches) Umfeld.

Auftragsklärung

Die zwei zentralen Punkte in der Veränderung des Auftrages waren:

1. Die Rolle der zahlenden Auftraggeber in Bezug auf alle anderen Beteiligten, die zwar nicht zahlende, aber „innere“ Auftraggeber einer Mediation sein bzw. werden mussten.

2. Der Wechsel der Rollen des ProcessProviding Teams von Experten für eine Konfliktberatung zu Mediatoren in den Konflikten um die Vorbereitung der Mediation.

Rückbindung mit politischen Gremien

Die Konfliktlage um den Flughafen berührt zahlreiche Zuständigkeiten und Kompetenzbereiche, deren Abgrenzung und Kooperation keineswegs klar ist. Die Rückbindung des ProcessProviding Teams zu politischen Gremien diente der Einbettung sowohl des Vorbereitungsprozesses als auch vorbereitend für den späteren Mediationsprozess. Ziele der Gespräche waren:

1. Direkter Dialog mit verantwortlichen Politikern zu Fragen zur Mediation, zum Bericht und zum weiteren Vorgehen;
2. Informationen über die Bedürfnisse und Interessen der Personen und politischen Gremien zu erhalten;
3. Kontakt- und Vertrauensaufbau.

Grossveranstaltung

Mit der Publikation des Berichts kündigten wir eine Grossveranstaltung an, die der Information über den geplanten Prozess, der Klärung von Verständnisfragen und Erwartungen an die Mediation sowie der Besprechung der weiteren Schritte bis zu einem gemeinsamen Arbeitsbündnis diente. Die Veranstaltung zielte auf eine Vergemeinschaftung der unterschiedlichen Sichtweisen ab, jedoch nicht auf eine Bearbeitung von Konflikten. Dies war aus unserer Sicht an dieser Grossveranstaltung nicht möglich.

Im Mittelpunkt des Abends¹⁰ stand somit ein erster Dialog über die weiteren Vorbereitungen bis zum Arbeitsbündnis (Mediationsvertrag); die inhaltliche Diskussion über Sachthemen war explizit ausgeklammert, sie sollte erst nach Abschluss des Arbeitsbündnisses geschehen.

In der Vorbereitung der Veranstaltung zeigt sich deutlich, dass für einige Akteure der vorgesehene Zeitrahmen zu eng war. Für ihre interne Rückbindung benötigten sie einige Wochen. Insbesondere die Teilnahme der süddeutschen Landkreise war lange unklar. Gespräche auf höchster Ebene (Bundespräsident Deiss, Bundeskanzler Schröder, Verkehrsminister Stolpe) bewirkten, dass die drei betroffenen Landräte in ihren Landkreisen Mandate für die Teilnahme an den Vorbereitungen einer Mediation erwirkten.

104 Behörden und Vereinigungen, die insgesamt über 230 Gemeinden und Organisationen vertraten, sagten ihre Teilnahme zu. Eine schweizerische Bürgerorganisation lehnte die Teilnahme an der Grossveranstaltung und einer Mediation ab; die deutschen Bürgerorganisationen verzichteten auf eine Teilnahme an der Grossveranstaltung, behielten sich aber eine Entscheidung über die Teilnahme an einer Mediation vor.

¹⁰ Die Einladung und der Ablaufplan der Veranstaltung befanden sich im Internet.

Zur Veranstaltung wurden jeweils 2 VertreterInnen von 110 Organisationen und Behörden eingeladen. Diese waren gebeten, ihre Delegierten namentlich zu nennen, die provisorische Teilnehmerliste stand auf der Homepage zur Verfügung. Der Zürcher „Tages-Anzeiger“ druckte die Teilnehmerliste von der Homepage des ProcessProviding Teams ab, woraufhin sich insbesondere einige derjenigen Behörden und Organisationen, von denen das ProcessProviding Team nichts mehr gehört hatte, meldeten.

Für die Teilnahme der Medienschaffenden wurden besondere Vorkehrungen getroffen: Film- und Tonaufnahmen waren nur zu Beginn, während die drei Auftraggeber ihre Erwartungen an eine Mediation formulierten, erlaubt, für den Rest der Veranstaltung waren die Medienschaffenden als Beobachter auf einer eigens installierten Tribüne zugelassen. Die Medienschaffenden waren somit während der gesamten Veranstaltung anwesend und konnten die Diskussionen mitverfolgen, ohne dass die DiskussionsteilnehmerInnen in ihrer Arbeit laufend unterbrochen wurden. In der Pause konnten die Medienschaffenden auch direkte Kontakte herstellen und es lag in der Hand der DiskussionsteilnehmerInnen diese zu steuern.

Die Themen wurden in Postersessions diskutiert. Als Themen konnten Erwartungen und Befürchtungen in Bezug auf die Mediation; Erwartungen an das Mediationsteam; Anliegen an das Arbeitsbündnis; Strukturvorschlag aus dem Bericht des ProcessProviding Teams; Weg zu einer konstruktiven Kommunikation; was bedeutet „fair“ und „ausgewogen“; Sachthemen der Mediation; Ansprüche an die Informations- und Dokumentationsstelle; Verbindlichkeit der Regelung; die Besetzung der Koordinationsgruppe und ein freies Thema (leeres Poster) gewählt werden.

Die Ergebnisse der Postersession wurden vom ProcessProviding Team konsolidiert und zwei Wochen nach der Veranstaltung auf die Homepage gestellt.

Die heikelste, und erwartungsgemäss kontroverse Diskussion war die Besetzung der Koordinationsgruppe. Sie wurde auf der Basis eines Vorschlags des ProcessProviding Teams geführt. Das Resultat waren inhaltlich und zahlenmässig stark divergierende Vorschläge. Aus den Postern ging eine Gesamtzahl von 28 Mitgliedern der Koordinationsgruppe hervor. Nach genauer Sichtung und Zusammenfassung der vorgeschlagenen Gruppen/Behörden, luden wir VertreterInnen von 24 Organisationen und Behörden zur Sitzung der Koordinationsgruppe ein.

Sitzung der Koordinationsgruppe

Die Ziele der 1. Sitzung der Koordinationsgruppe waren:

- Eine arbeitsfähige und funktionsfähige Gruppe bilden, die nach transparenten Kriterien besetzt wird;
- Regeln der Zusammenarbeit in der Koordinationsgruppe vereinbaren und einen Arbeitsplan erstellen, der die Erfüllung der Aufgaben und ein Controlling ermöglicht; Einigung über die Rolle der ProcessProvider in dieser Arbeitsphase;

- Finanzierung bis zur Vereinbarung des Arbeitsbündnisses (Mediationsvertrag) klären;
- Rückblick auf die Grossveranstaltung und Berücksichtigung dieser Ergebnisse für die Arbeit der Koordinationsgruppe;
- Festlegungen zur Rückbindung; Anforderungen an das zu leistende Konfliktmanagement parallel zur Arbeit der Koordinationsgruppe;
- Prioritätenliste der zu behandelnden Aufgaben und Themen (für den Mediationsvertrag).

Die Koordinationsgruppe hatte somit drei zentrale Themen in ihrer ersten Sitzung zu lösen: die Zusammensetzung der Gruppe und eine funktionierende Rückbindung, Finanzierungsfragen und einen Arbeitsplan. Über deren Priorität konnte im Vorfeld keine Einigung erzielt werden. Wir gingen nicht davon aus, dass alle Themen in der Sitzung zu bewältigen waren, wollten es jedoch der Gruppe überlassen, welche Ziele sie prioritär setzen wollte.

Diese Liste sowie weitere Informationen zu den Aufgaben der Koordinationsgruppe wurden mit der Einladung versandt. Gleichzeitig erhielten alle möglichen Verfahrensbeteiligten dieselben Unterlagen zur Information. Sie wurden gebeten, mitzuteilen, in welche der aufgeführten Behörden und Organisationen sie das Vertrauen haben, dass diese auch ihre Interessen berücksichtigen. Das Ziel war, die Rückbindung zu allen Akteuren sicherzustellen. Die Antworten zur Frage nach der Rückbindung wurden in einem Rückbindungstableau, das eine Verbindungsstruktur der über 230 Organisationen, Gemeinden und Behörden abbildete, zusammengefasst und publiziert.

Einige Organisationen zogen es vor, an der ersten Sitzung der Koordinationsgruppe selbst teilzunehmen und dann nochmals über eine mögliche Vertretung zu entscheiden. Die Sitzung wurde deshalb als Fishbowl durchgeführt, um Zuhörer das direkte Mitverfolgen der Diskussion zu erlauben.

Aus den drei Themen soll nur einer, die Zusammensetzung der Koordinationsgruppe, als zu lösender Konflikt beschrieben werden. Für eine Regelung des Konfliktes der Zusammensetzung der Gruppe und der Rückbindung war es aus unserer Sicht unbedingt notwendig, die Interessen, die hinter verschiedenen Besetzungsvorschlägen standen, zur Sprache zu bringen. Dazu mussten klare und transparente Kriterien gefunden werden. Auf Basis unseres Vorschlags zu Kriterien für die Zusammensetzung legten die Beteiligten gemeinsam Kriterien für die Besetzung der Koordinationsgruppe fest.

Keine Fortsetzung der Vorbereitungsarbeiten für eine Mediation

Die Teilnehmenden der Koordinationsgruppe diskutierten in der Sitzung intensiv und respektvoll. Die Akteure machten sich ihre Entscheidung nicht leicht und wogen miteinander die vielfältigen Interessen und Bedürfnisse ab. Auch wenn es schwer fiel, manche eigene Interessen im Sinne einer gemeinsamen Lösung zurückzustellen, hatten viele Akteure in Anerkennung der Interessen der Anderen versucht, konstruktive Lösungsvorschläge zu entwickeln. Es lagen mehr als ein Duzend Lösungsvorschläge vor,

unter anderem auch der Vorschlag, die Verhandlungen angesichts der fortgeschrittenen Zeit, zu unterbrechen. Dazu wurde die Sitzung mehrerer Male, schlussendlich bis nach Mitternacht verlängert. In der Gruppe konnte zu keinem dieser Vorschläge ein Konsens gefunden werden, womit die Vorarbeiten für eine Mediation zu Ende kamen.

Zum Abschluss wurde noch in der Sitzung eine kurze Medieninformation gemeinsam beschlossen, danach wurden die Teilnehmenden von den vor der Türe wartenden Medienschaffenden einzeln interviewt.

Wir stellten als Abschluss ein kurzes Resümée auf die Homepage, in der wir auch allen Beteiligten für das entgegengebrachte Vertrauen dankten.

4. Herausforderungen

In dem Konflikt war während des ProcessProvidings eine grosse Dynamik zu beobachten. Sie wurden verursacht, verstärkt bzw. beeinflussten sich gegenseitig durch:

- gleichzeitig laufende politische Prozesse;
- das Interesse und Begleitung der Medien;
- Veränderung der Konfliktthemen und
- des Konfliktsystems.

Als Beispiel für die wechselseitige Beeinflussung sei das gleichzeitig zum ProcessProviding in den Medien diskutierte Projekt einer neuen Parallelpiste des Flughafens angeführt. Lange Zeit war der Mehrzahl der möglichen Verfahrensbeteiligten nicht bekannt, was dieses Projekt genau beinhaltete, wer daran arbeitet, in welchem Stadium der Entwicklung es sich befand und welche Konsequenzen es haben würde. Die Vermutungen und Bilder, die dadurch entstanden, beeinflussten selbstverständlich den Vorbereitungsprozess der Mediation.

Wir orientierten uns an den Prinzipien der Mediation und versuchten durch eine systemische Sichtweise Interventionen zu setzen, die uns einen Umgang mit der Dynamik erlaubten.

Schwierigkeiten bildeten im Prozess, neben der hohen Dynamik, der grosse gegenseitige Vertrauensverlust (nicht nur gegenüber den Auftraggebern), die verengten Perspektiven und damit die stark polarisierten Positionen und die Vielzahl von Betroffenen¹¹. Alle diese Faktoren sind in Konflikten häufig anzutreffen. Die Besonderheit in diesem Prozess war ihre Verknüpfung. Die grösste Herausforderung bestand darin, unter diesen Umständen einen Weg zu finden, der vertrauensbildende Interventionen erlaubt, Muster verändert und Perspektivenwechsel fördert sowie sich an laufende veränderte Rahmenbedingungen anpasst.

¹¹ Unter Betroffenen sind nicht nur Lärmbetroffenen zu verstehen, sondern alle, die im Zusammenhang mit dem Konflikt Interessen haben.

Die Darstellung der Prinzipien in den Lehrbüchern der Mediation, die von den Beteiligten als Informationsgrundlage verwendet wurde, beeinflusste die Erwartungen, insbesondere das Prinzip der Einbeziehung „aller“ Konfliktparteien. Der Umgang mit den Prinzipien der Mediation verlangt einen kontinuierlichen Austausch über sie im ProcessProviding Team selbst, aber auch mit den Konfliktparteien über ihre diesbezügliche Interpretation und Wahrnehmung.

Im Folgenden sollen einige der Herausforderungen, mit denen wir uns im praktischen Umgang mit den allgemeinen Prinzipien der Mediation konfrontiert sahen, erläutert werden. Beispielfhaft soll gezeigt werden, durch welche Interventionen wir den Prinzipien Leben verliehen haben. Es gibt keine generelle Handlungsanleitung für die Herausforderungen, die Antworten auf alle Fragen gibt. Wichtig war uns jedoch, die Fragen zu finden, die der Prozessgestaltung nützen und auf heikle Punkte hinweisen.

Verantwortung und Eigenverantwortung wofür?

Das Thema Verantwortung spielt auf unterschiedlichen Ebenen eine Rolle.

Prozess-Steuerung

Es war schwierig, den Unterschied zwischen Expertenaussage und der Notwendigkeit, die eigene Entscheidung zu treffen, herauszuarbeiten. Einerseits gaben wir immer wieder Verantwortung für die Teilnahme und die Bereitschaft zu Mediation an die Konfliktparteien zurück. Gleichzeitig war uns klar, dass die Verantwortung für die Prozess-Steuerung und die Vorschläge zu Strukturierung der späteren Mediation beim Team liegt. Durch Strukturierung und Prozess-Gestaltung sollten die Entscheidungen den Beteiligten möglich gemacht werden und ein Rahmen so gesetzt werden, dass wenn das Ziel der Beteiligten eine Mediation ist, diese auch erfolgreich durchgeführt werden kann¹².

Konkret stellen sich u.a. die Fragen: Wie weitgehende ist Autonomie und Selbstbestimmung im Prozess notwendig? Wie versuchen verschiedene Konfliktparteien den Prozess aus ihrer Interessenlage heraus zu steuern? Was ist die Rolle der zahlenden Auftraggeber im Bezug auf die Steuerung? Festlegungen können nicht alleine durch die Auftraggeber, einzelne andere Konfliktparteien oder das ProcessProviding Team erfolgen, sondern müssen sich (mit allen Konsequenzen) an den Interessen und Bedürfnissen Aller orientieren. Dies führt zu ständigen Irritationen - als ProcessProvider hatten wir auch einige „Prügel“ auszuhalten.

Verschiedene Auffassungen der Auftraggeber

Die Auftraggeber standen auf Grund der langen gemeinsamen Geschichte in einer sehr komplexen Beziehung zueinander. Dies wurde zum Beispiel an den stark differierenden Erwartungen an die Mediation, am Aufwand, den das ProcessProviding Team leisten sollte, an den unterschiedlichen Auffassungen zur eigenen Rolle in der Vorbereitung zu einer Mediation und in einer allfälligen

¹² Erfolgreich meint hier selbstverständlich nicht, dass damit ein Versprechen an eine Lösung des Konfliktes abgegeben wird.

Mediation, zur Medienarbeit während des ProcessProvidings, zum Einbezug des nationalen Parlaments und seiner Kommissionen sichtbar.

Randkonflikte

Wir waren uns bewusst, dass zwischen verschiedenen Akteuren bilaterale Konflikte bestanden und dass diese die Bearbeitung des (eentlichen) Konfliktes um den Flughafen belasten würden. Dazu gehörten zum Beispiel Konflikte zwischen den Kantonsregierungen, zwischen Gemeindebehörden und Bürgerorganisationen, aber auch solche zwischen lokalen Bürgerorganisationen untereinander.

Diese Art von Randkonflikten kann in bzw. schon vor der eigentlichen Mediation bearbeitet werden, wenn die übrigen Akteure bereit sind, ihnen die nötige Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, weil der „eigentliche“ Konflikt nur so bearbeitet werden kann und die für die Bearbeitung nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.. Aus der Wahrnehmung der anderen als Gegner ist es paradox, seinen eigenen Gegner zu stärken. Nur aus der Wahrnehmung, dass der andere Verhandlungspartner ist, macht es Sinn, sich auch einen starken Verhandlungspartner zu wünschen.

Umgang mit Prozesskonflikten

Es ist offensichtlich, dass in der Vorbereitungsphase Prozess-Konflikte auftreten, die schon vor einer Mediation bearbeitet werden müssen. Die Konflikte auf der Prozessebene definieren auch unterschiedliche Rollen der Prozessleitung. Der Umgang mit Lösungsvorschlägen der Prozessleitung für Prozesskonflikte hängt von dieser Rolle ab:

In einem Bereich der Prozesskonflikte müssen sich die Verfahrensbeteiligten untereinander einigen und das ProcessProviding Team kann extern und unabhängig agieren. Dies betrifft zum Beispiel die Gestaltung der Kommunikation zwischen den Parteien, welcher Vertreter delegiert wird, wie mit Gutachtern umgegangen werden soll, welche Art von Aufwandsentschädigung akzeptiert wird.

Ein zweiter Bereich betrifft die Prozess-Gestaltung, in die das ProcessProviding Team eng involviert ist und daher nicht unabhängig von inhaltlichen (Prozess-)Fragen agieren kann.

- Dieser zweite Bereich betrifft zum Beispiel die in den Informations- und Klärungsgesprächen angesprochenen Themen: Wenn alle diese Themen in der Mediation bearbeitet werden sollten, würde das die Komplexität den Mediationsprozess überfordern. Das ProcessProviding Team vertritt die Interessen der Handhabbarkeit des Prozesses. Diese „Handhabbarkeit“ stösst auf den Anspruch der Konfliktparteien, jedes von ihnen genannte Thema behandelt zu wissen.
- Weitere Beispiele sind die Struktur der Teilnahme sowie die Abgrenzungen des inneren Mediations-Systems im Bezug auf seine Umwelt, die aus Sicht des ProcessProviding Teams einen steuerbaren Prozess ermöglichen müssen. Aus der Sicht der Konfliktparteien wurde damit aber ihre eigene Legitimation und ihre Anerkennung in Frage gestellt.

- Legitimation und Anerkennung werden in Konflikten im öffentlichen Bereich oft zu zentralen Themen. Widerstand der „Nicht-Legitimierten“ entsteht, weil sie ein Versagen der „Legitimierten“ wahrnehmen. Um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen, streben sie einen Platz in den Verhandlungen an und beanspruchen damit Legitimation mitzugestalten und mitzuentcheiden. Umgekehrt wird diese Anerkennung in der Masse gewährt, in dem sie dazu verhilft, Entscheidungen politisch tragfähig zu machen.
- Als letzter Aspekt seien noch die zeitlichen und finanziellen Rahmenbedingungen genannt, die für einen derartigen Prozess zur Verfügung gestellt werden, und mitbestimmend für einen Erfolg sind.

Die auch unterschiedliche Art der Entscheidungsfindung und der Konfliktbearbeitung sollten transparent gehalten werden.

Lösungsvorschläge und Umsetzung

Ein wichtiger Aspekt bei der Bearbeitung von Konflikten im öffentlichen Bereich ist die Verbindlichkeit der Ergebnisse. Die Umsetzung der Entscheidungen liegt nicht nur bei den potentiellen Teilnehmenden einer Mediation, sondern auch bei Behörden, Parlamenten, möglicherweise gar bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern.

Dies setzt der Mediation Grenzen, die eine Leitlinie für die Erwartungen an den Prozess bilden. Zwei in den Diskussionen immer wieder formulierten Fragen sind davon berührt: die Sicherheit in Bezug auf den Prozess und die Teilnahme an diesem.

Das Zustandekommen einer Mediation hängt mit dem Gefühl von Sicherheit ab, dass Zeit, Geist und Geld nicht vergeblich investiert werden. Schon im Arbeitsbündnis zu Beginn einer Mediation muss vereinbart werden, wie mit den Entscheidungen umgegangen werden wird. Die Frage, wann eine Mediation aus Sicht der Beteiligten erfolgreich wäre, bestimmt bereits zu Beginn die Motivation, sich auf den Prozess einzulassen.

Niemand nimmt es un widersprochen hin, dass jemand mitbestimmt, der selbst für die Konsequenzen dieser Mitbestimmung keine Verantwortung zu tragen hat. Umgekehrt nimmt niemand gerne Entscheidungen hin, wenn die Legitimität der Entscheidenden angezweifelt wird, und diese selbst nicht – oder in geringerem Ausmass – von den Konsequenzen der Entscheidenden betroffen sind.

Verantwortung, die von den Beteiligten in einer Mediation für den Prozess und spätere Lösungen übernommen werden kann, ist in den einzelnen Phasen des Prozesses (Vorbereitung des Verfahrens, Konfliktbearbeitung, Vereinbarung und Umsetzung der Lösung) ganz unterschiedlich. Weil die Verantwortung so unterschiedlich ist, muss die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises diese Vielfalt widerspiegeln.

Delegation

Die Verantwortung der Delegierten in der Mediation: für eigene (Gruppen-)Interessen und regionale, langfristige Entwicklungen ist immens hoch. Es stellt sich die Frage, wann eine Überforderung der Delegierten eintritt.

Delegierte werden oft entweder als „Verräter an der Sache“ (von den eigenen Leuten) oder als „kompromissunfähige Verhandler“ (von den Mediationsteilnehmenden) wahrgenommen; sie müssen die Verantwortung für Entscheidungen übernehmen und die sachlichen und emotionalen Inhalte des Prozesses (des Vorbereitungsprozesses ebenso wie später die Ergebnisse der Beratungen in der Mediation) zuverlässig und verständlich an ihre Gruppe vermitteln. Insbesondere bei einer derartigen Fülle von Konfliktparteien ist eine nachvollziehbare und funktionierende (d.h. auch kontrollierbare) Rückbindungsstruktur erforderlich. In der Vorbereitung der Mediation hängt das Zustandekommen der Mediation selbst davon ab, ob diese Strukturen geschaffen werden können und die Beteiligten genug Vertrauen darin setzen können. Später ist die Tragfähigkeit des Mediationsergebnisses davon abhängig.

Allparteilichkeit und Unabhängigkeit

Eine Mediatoren-Meinung, die in einer Schweizer Zeitung reflektiert wurde, war, dass ein Mediator schon seine Unabhängigkeit und Allparteilichkeit verliert, wenn er durch Wohnortwechsel zu einem Betroffenen von Lärm wird. Gerade in Lärmfragen ist die subjektive Einschätzung von Betroffenheit eines der umstrittenen Themen. Wer entscheidet, ob ein Mediator auf Grund seiner Wohnlage ein Lärmbetroffener ist oder vielleicht zukünftig wird? Schon dieses kleine Beispiel zeigt wie unterschiedlich Unabhängigkeit gesehen werden kann. Darüber hinaus ist ja nicht nur eine Unabhängigkeit durch die Lärmbetroffenheit zu prüfen.

Wichtige Reflexionsfragen sind:

- die Ambivalenz zwischen nötiger Nähe und Distanz zum Ort, zum Problem und zu den Konfliktparteien (Verfügbarkeit, Grundkenntnisse über die sich artikulierenden Konfliktparteien, etc.);
- die vielfältigen Aspekte, die aus der Perspektive der Konfliktparteien Unabhängigkeit und Allparteilichkeit sichern;
- Umgang mit den eigenen Werten, wenn der Mediator deutlich grosse Wertedifferenzen zur Konfliktpartei spürt.

In der Kommunikation mit allen Beteiligten war respektvolle, wertschätzende und empathische Haltung, die bewusst Abstand von Wertungen nimmt, erforderlich. Bei der Vielzahl der Perspektiven und Werthaltungen trafen wir als Team unweigerlich auch auf solche, die unseren eigenen entgegenstanden und inneren Widerspruch provozierten.

Umgang mit Informationen

Der Umgang mit Informationen ist einerseits teamintern aber auch im Hinblick auf das Mediations-System und seine Umwelt relevant.

Im Bezug auf den teaminternen Umgang mit Informationen, ist ein Aspekt die Fülle, die durch die 230 Organisationen, deren Namen, Abkürzungen, VertreterInnen und StellvertreterInnen, ihre Struktur und Vernetzung, die geographische Lage, ihre Anliegen und Bedürfnisse, etc., entsteht. Ein weiterer Aspekt ist, dass ja nicht alle Teammitglieder mit allen potentiellen Verfahrensparteien im regelmässigen Kontakt stehen, sondern dass wir teamintern auf gezielte Informationsweitergabe angewiesen waren. Welche Informationen nehmen wir im Gespräch mit den Medianden wahr? Wo haben wir blinde Flecken? Wie unterschiedlich sind Wahrnehmung und blinde Flecken im Team verteilt?

Im Bezug auf die Informationen nach aussen war das ProcessProviding Team ein zentraler Wissensträger. Wir waren die einzigen, die „alle“ Seiten gehört hatten. Wir standen vor der Aufgabe, die Vertraulichkeit zu wahren und gleichzeitig eine Gesamtsicht herzustellen, ohne die Möglichkeit zu haben, alle Konfliktparteien für sich selbst sprechen zu lassen und die Sichtweisen zu vergemeinschaften.

Wir lehnten Versuche, uns als Überbringer von Botschaften an andere zu verwenden, ab. Eine Klärung im Bezug auf die Vertretung von Anliegen der Konfliktparteien im Bezug auf den Mediationsprozess war oft notwendig: für die Medianden war dies verführerisch, weil sie von uns annahmen, dass wir Mediation wollten und daher für ihre Bedingungen an die Mediation kämpfen würden.

Vertrauen und Vertraulichkeit hängen eng zusammen. Der Umgang mit Informationen, der Umgang mit der Vertraulichkeit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen (z.B. Auswahl von Gesprächspartnern, Reihenfolge der Gespräche, Auswahl des MT, Prozess-Steuerung, etc.) waren entscheidend, um Vertrauen in das Team bilden zu können, das durch diesen schwierigen Prozess lotst.

Einbindung aller Betroffener

Wir legten Wert darauf von „möglichen Beteiligten der Mediation“ zu sprechen, da die Aufforderung zu einem Informations- und Klärungsgespräch nicht mit einer Teilnahme an einer späteren Mediation gleichzusetzen war. Ein Ziel der Gespräche war, über die erste Identifikation der potentiellen Verfahrensbeteiligten hinausgehend eine mögliche Abgrenzung des Systems und eine Beteiligungsstruktur vorschlagen zu können. Das „Innere“ dieses Systems sollte die Konfliktbearbeitung ermöglichen, gleichzeitig musste auch das Umfeld entsprechend berücksichtigt werden. Eine entsprechende Berücksichtigung verlangt z.B. aktive Rückbindung, die sich an den Bedürfnissen der „Aussenstehenden“ orientiert oder auch das entsprechende Konfliktmanagement am Rande des Prozesses.

Die Abgrenzung wurde von vielen Betroffenen als Einstufung in wichtige oder unwichtige Konfliktparteien empfunden. Und somit auch als Zurücksetzung, Legitimitätsverlust und als fehlende Anerkennung ihrer Betroffenheit, die sie subjektiv als stark wahrnehmen. Gleichzeitig war Verständnis dafür vorhanden, dass nicht alle direkt an Verhandlungen teilnehmen konnten.

Vorschläge für die Strukturierung der Teilnahme mussten, um die Vertrauensbasis zu erhalten und unsere allparteiliche Stellung zu wahren, offen für Kritik und Gestaltungsmöglichkeiten der Beteiligten sein. Transparente Kriterien für die Strukturierung waren die Voraussetzung für eine interessenorientierte Verhandlung zum Thema Teilnahme bei der Ausarbeitung des Arbeitsbündnisses.

Strukturierung der Konfliktthemen

In engem Zusammenhang mit dem Thema der Einbindung standen die Konfliktthemen. Wer hat die Möglichkeit (seine) Themen direkt einzubringen – wer nur indirekt? Welches Thema findet sich auf der Liste der Themen, die in einer späteren Mediation bearbeitet werden sollen? Gibt es Themenhierarchien?

Wir gliederten die Themen in drei Felder: die Sachebene, die Beziehungsebene und die Prozessebene. Dies diente auch dazu den Konfliktbeteiligten zu verdeutlichen, dass ein reiner Fokus auf die Sachebene nicht ausreichend ist, um den Konflikt zu bearbeiten.

Die in der Vorbereitung der Mediation von uns zusammengetragenen Themen sollten lediglich einen Überblick über die Vielfalt geben und einen Strukturvorschlag ermöglichen. Wir erhoben keinen Anspruch an Vollständigkeit – die Einigung über die zu bearbeitenden Themen bildet einen Teil des Mediationsprozesses. Schon die Gruppierung und der Versuch einen neutralen Begriff zu finden, stellten uns vor grosse Schwierigkeiten: jede Gruppierung hatte (nicht gerade überraschend) ihre eigene Vorstellung, welcher Begriff das sein sollte, aber zu Beginn (Phase der Informations- und Klärungsgespräche) noch keine Spiegelung der Vorstellungen anderer Konfliktparteien.

Die Konflikte um die Themen und die Teilnahmestruktur waren ein Instrument der Konfliktparteien, um einen gewissen Machtausgleich zu erzwingen bzw. Machtkonstellationen zu festigen.

Unser Umgang mit dem Problemfeld war einen Versuch zu wagen, neutrale Formulierungen und Begriffe zu finden und gleichzeitig Offenheit zu signalisieren, dass dieser Vorschlag von den Konfliktparteien diskutiert, überarbeitet und dann gemeinsam verabschiedet werden muss.

Mediation innerhalb des rechtlichen Rahmens

Unter Mediatoren ist es eine unstrittige Basis in der Mediation, dass diese prinzipiell innerhalb des rechtlichen Rahmens stattfindet und auch Vereinbarungen nur innerhalb dieses Rahmens geschlossen werden können. Eine Herausforderung an dieses Prinzip entsteht dann, wenn der rechtliche Rahmen selbst Konfliktthema ist. Unser Vorschlag war, dass in der Mediation dann ein Diskurs über die

Bedeutung dieses Prinzips in einem konkreten Fall stattfinden muss, wenn es für die Beteiligten ein wichtiges Thema ist.

Problematisch in der Vorbereitungsphase war auch die Unklarheit im Umgang mit hängigen Rechtsverfahren. Für die Beteiligten in einer Mediation ist es offensichtlich schwierig, sich innerhalb einer Mediation kooperativ zu verhalten, gleichzeitig aber schon Strategien für eine gerichtliche Konfrontation mit den Verhandlungspartnern zu planen. Sistierungen von Verfahren oder andere Optionen im Umgang mit der Zweigleisigkeit waren Thema des Arbeitsbündnisses und sicher einer der Punkte, an dem sich entscheidet, ob eine Mediation noch zielführend ist.

Zusammenfassen lassen sich die Herausforderungen wie folgt:

- Umgang mit der hohen Dynamik des Konfliktes in einem politischen Kontext zu finden;
- Einen Prozess zu gestalten, der auch unter den schwierigen Rahmenbedingungen Veränderungen fördert;
- Einen Prozess zu gestalten, in dem die Beteiligten ihre Entscheidung verantwortlich treffen können;
- Eine Systemabgrenzung zu schaffen und das Umfeld sowie die Verbindungen dazu zu definieren;
- Einen Umgang mit der Verunsicherung durch Veränderung, des Durchbrechens „alter Muster“ bei der grossen Anzahl von Konfliktbeteiligten zu finden;
- Einen Umgang mit der Vielzahl an unterschiedlichen Wahrnehmungen, Wirklichkeitskonstruktionen und daraus sich ableitenden Logiken zu finden;
- Einen Umgang mit der Komplexität zu finden, der nicht unzulässig vereinfacht, aber gleichzeitig verhindert, dass man den Wald vor lauter Bäumen nicht sieht;
- Umgang mit den Medien im Spannungsfeld von Vertraulichkeit und notwendiger Informationsweitergabe;
- Zeitdruck und Unsicherheiten der Finanzierung des Prozesses;
- Die hohen Anforderungen an uns bezüglich Haltung und Prinzipien der Mediation in allen Kontakten sowie deren schiere Fülle;
- Die Fülle der zu bewältigenden Informationen und die Reflexion der blinden Flecken;

- Unsere Rolle als Wissensträger, ohne die ausreichende Möglichkeit zu haben, die Beteiligten selbst in einen Dialog zum Informationsaustausch und über ihre wechselseitige Wahrnehmung zu bringen;
- Die Wahrung unserer Allparteilichkeit und des Vertrauens in uns.

5. Zusammenfassung

Das Ziel des ProcessProvidings für den Flughafen Zürich war, einen Prozess des „talks about talks“¹³ einzuleiten, der die Beziehungen der Parteien untereinander in den Vordergrund stellt, die Phase der Problemlösung auf der Sachebene in eine Mediation überträgt.

Auf diesem Weg waren von den Konfliktparteien auch alternative Wege zu prüfen. Dafür benötigten sie Informationen auch über die Mediation. Das gute Informieren über den Prozess der Mediation unterscheidet sich wesentlich vom überzeugen wollen oder wissen, dass Mediation für den Betroffenen der seligmachende Weg ist.

Im ProcessProviding entwickelt sich die Kultur einer Konfliktbearbeitung und der Grundstein für eine später erfolgreiche Mediation wird gelegt. Ab welchem Punkt der Prozess Mediation genannt wird, ist weniger wesentlich als die Entwicklung eines Prozesses, der auch eine den spezifischen Umständen entsprechende Überleitung zwischen Vorbereitung und Mediation schafft.

Konfliktbearbeitung braucht gleichzeitig Struktur und Offenheit. Die Strukturierung beginnt mit dem ProcessProviding und führt in die Mediation. Für beide Prozesse muss klar sein, in welchem Rahmen sie ablaufen, und wie mit dem Umfeld umgegangen wird. Die Vorbereitungsarbeiten verliefen daher mit und in transparenten, auch permanent kommunizierten Strukturen.

Der Struktur-Vorschlag für die spätere Mediation sah einen gewissen Schutzraum für den Kern der Mediation vor, der das politische Umfeld, die zahlreichen unterschiedlichen Betroffenheiten und die Medien berücksichtigte. Die Schnittstellen und Kompetenzen in einzelnen Feldern durch und in einem gemeinsamen Vorbereitungsprozess zu definieren, öffnete den nötigen Gestaltungsspielraum, der die Eigenverantwortlichkeit der Beteiligten, für die Entscheidung zu einer Mediation und wie sie ablaufen sollte, wahrte.

Keine Verschlechterung der Ausgangslage zu bewirken, scheint ein bescheidener Anspruch. Angesichts der Liste der Herausforderungen ist nun deutlich geworden, weshalb dies nicht leicht zu realisieren war.

Im ProcessProviding mussten Verantwortung dem richtigen „Ort“ zugeschrieben und mit Ambivalenzen umgegangen werden: veränderbar und flexibel zu sein, aber doch einen sicheren und

¹³ Bächler, G. „Politische Konflikte im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit“, perpektive mediation 2004/1

bestimmten Rahmen vor zu geben; der Komplexität Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Komplexität ausreichend zu reduzieren.

Es ist gelungen, einen Vorbereitungsprozess zu gestalten, in dem die Beteiligten eine eigenverantwortliche Abwägung der für und wider durchführen konnten und eine Entscheidung vor dem Hintergrund anderer Alternativen treffen konnten. Es war uns bereits in den Informations- und Klärungsgesprächen sehr wichtig, dass die Akteure auch alternative Wege zu einer Mediation überlegen und für sich bewerten. Die Gründe für den Abbruch der Vorbereitungen liegen nicht bei einem Schuldigen. Denn wenn freiwillige Teilnahme ein grundlegendes Prinzip der Mediation ist, muss man auch aussteigen können, ohne das Gesicht zu verlieren. Wenn wichtige Kräfte als Ergebnis ihres Reflexionsprozesses Mediation als „lose“-Situation begreifen, weil damit notwendigerweise Ergebnisoffenheit einhergeht, so wird aus dieser Logik heraus kein Wille zu Veränderung und damit kein Wille zur Mediation entstehen. In Abschlussgesprächen wurde uns gegenüber dies auch offen eingestanden. Die Akteure gingen davon aus, dass sie ihre Interessen auf andere Weise besser wahrnehmen können. Dies ist zu respektieren.

Angesichts der Interessenlagen war Mediation keine konsensuale Bearbeitungsmethode für diesen Prozesskonflikt. Sicher was dieses Ergebnis für viele Beteiligte enttäuschend, da sie grosse Hoffnungen in eine Konfliktregelung gesetzt hatten und mehr als nur eine Kompromiss-Suche auf sachlicher Ebene erhofften. Mediation setzt jedoch drei Faktoren voraus, die alle erfüllt sein müssen: Wille, Hoffnung und Zeit. Beim Abbruch der Vorarbeiten ist den Beteiligten klar geworden, dass diese Voraussetzungen nicht alle gegeben waren.

Die Vorarbeiten waren von einer grossen Bereitschaft zum Dialog geprägt und Kommunikationskanäle haben sich geöffnet. Es ist auch gelungen, mancherorts Perspektivenwechsel einzuleiten und die Wahrnehmung der Systemgrenzen zu verändern. Wir wünschen den Betroffenen, dass die intensiven Kontakte, die Reflexion über die Wege einer Konfliktregelung und ihr Engagement schliesslich zu einer guten Regelung der Konflikte rund um den Flughafen Zürich beitragen.

Schon in unserem Bericht haben wir zu Kritik eingeladen, um selbst unseren Reflexionshorizont zu erweitern und um in der Entwicklung der Mediation einen Schritt weiter zu kommen. Wir wollen hier wieder dazu einladen, Mediation und deren Vorbereitung ist ein Lernprozess – für Konfliktbeteiligte und Mediatoren.

6. Persönliche Schlussgedanken

Aus unserer Sicht als ProcessProvider ist zu respektieren, dass die Gesamtheit der Akteure einen anderen Umgang mit den Konflikten rund um den Flughafen vorzieht und die Vorbereitungsarbeiten zu einer Mediation nicht fortsetzen wollte. Wir sehen es nicht als Drama, wenn keine Mediation durchgeführt wird. Wir hätten es allerdings dramatisch gefunden, in einen Mediationsprozess zu

gehen, der keine solide Basis hat. Sei es weil die Eigenverantwortung der Beteiligten bereits zu Beginn in Frage gestellt ist oder weil ein von allen Beteiligten getragenes Arbeitsbündnisses fehlt.

Unser Dank gilt allen Beteiligten für das uns entgegengebrachte Vertrauen und ihr Engagement im ProcessProviding sowie unseren Teamkollegen Mirjam Bollag Dondi und Richard Eichenberger sowie unserer Projektassistentin Silke Slembek für die anregende Zusammenarbeit und alle Impulse zum Denken.

Ursula König und Wolfgang Wörnhard

Inhaltsverzeichnis

1. PROCESSPROVIDING	2
2. ZIELE DES PROCESSPROVIDINGS FÜR DEN FLUGHAFEN ZÜRICH	3
3. DER PROZESS	4
3.1. Prinzipien:	4
3.2. Unsere Prozessgestaltung	5
3.2.1. Basis-Elemente	5
3.2.2. Phase 1: „Expertenauftrag“	7
3.2.3. Phase 2: „Mediation vor der Mediation“	12
4. HERAUSFORDERUNGEN	16
5. ZUSAMMENFASSUNG	24
6. PERSÖNLICHE SCHLUSSGEDANKEN	25