

# Die Mediation beim die nicht zustan

Wolfgang Wörnhard

ÜBERBLICK

Im Oktober 2003 wurde ein Vierer-Team mit den Vorbereitungen (Process Providing) für eine Mediation beim Flughafen Zürich beauftragt. Dieses führte über 90 Gespräche mit möglichen Verfahrensbeteiligten. Nach fünf Monaten berichtete es öffentlich über seine Erkenntnisse und machte Vorschläge zum Vorgehen. Durch seine Analyse war das Team zum Schluss gekommen, eine Mediation wäre möglich, es brauche aber einen Aufbau von Vertrauen und es müsse ein gemeinsames Verständnis darüber entstehen, was mit den Ergebnissen der Mediation geschehen werde. Nach weiteren drei Monaten und einer Grossgruppen-Veranstaltung, an der über 230 Organisationen vertreten waren, wurde das Process Providing abgebrochen, weil kein Konsens über die weiteren Vorbereitungsschritte gefunden werden konnte.

**D**ie Kontroverse um die An- und Abflugverfahren und die Zahl der Flugbewegungen am Flughafen Zürich eskalierte im Frühjahr 2003. Das schweizerische Parlament hatte einen Staatsvertrag mit Deutschland abgelehnt. Daraufhin erliess die BRD eine Verordnung mit verschiedenen Beschränkungen der Benutzung des süddeutschen Luftraumes. Dadurch mussten neu dicht bewohnte Gebiete überflogen werden, die bisher vom Fluglärm verschont geblieben waren. Um die verhärteten Fronten zwischen den politischen Behörden in der Schweiz und in Deutschland, der Flughafenbetreiberin und den verschiedenen weiteren Interessensgruppen aufzuweichen und mögliche Lösungen zu finden, regte Bundesrat Moritz Leuenberger<sup>1)</sup> ein Mediationsverfahren an. Der Verkehrsminister erhoffte sich eine Einigung über die An- und Abflugrouten, die Zahl der Landungen und Starts, die Betriebszeiten sowie über die

künftige Entwicklung des Flughafens. Mit den Vorabklärungen für eine Mediation, (dem sogenannten Process Providing) wurde Ende Oktober 2003 ein Process Providing-Team (PPTeam) von vier Personen (Wolfgang Wörnhard, Ursula König, Richard Eichenberger, Mirjam Bollag Dondi) beauftragt. Auftraggeber waren das Verkehrsministerium, der Kanton Zürich sowie der Flughafen Zürich. Zum Auftrag gehörte:

- das Erfassen der Konfliktthemen (issues),
- die Analyse der hauptsächlichen Konflikte;
- die Information über die bisherigen Vorgehensweisen in der Konfliktregelung;
- die Klärung, wer einbezogen werden soll;
- die Klärung, ob die möglichen Verfahrensbeteiligten bereit sind, in einem Mediationsverfahren mitzuwirken;

- die Klärung, welche förmlichen Rechtsverfahren bei welchen Behörden anhängig sind;
- die Klärung des Verhandlungsrahmens und -spielraums;
- die Beurteilung, ob Mediation das angemessene Verfahren ist;
- die Vorbereitung des Mediationsverfahrens (Festlegen von Kriterien für die Teilnahme, der Klärung der Verfahrensregeln, usw.)
- der Suche nach einem von den Verfahrensbeteiligten auszuwählenden Mediationsteam.

Anfangs November schrieb das PPTeam zunächst 199 mögliche Beteiligte an einem allfälligen Mediationsverfahren.

1) Die Schweiz wird vom Bundesrat regiert. Diesem gehören sieben Mitglieder aus vier Parteien und verschiedenen Regionen an. Bundesrat Leuenberger steht dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vor.

# Flughafen Zürich, de kam



ren an. Es handelte sich um Behörden aus Bund, Anrainerkantonen und Deutschland, um die Verantwortlichen am Flughafen und der Fluggesellschaft Swiss, um Bürgerorganisationen diesseits und jenseits des Rheins, um Umweltorganisationen und um Vertreter der politischen Par-

teien. Die möglichen Verfahrensbeteiligten erhielten Informationen zu Process Providing und Mediation, zu den Mitgliedern des PPTeams und zum Umgang mit hängigen Rechtsverfahren. Das PPT bat die Angeschriebenen um ein etwa 2-stündiges Gespräch, dessen Ziele gegenseitige Klärung

und Informationsaustausch waren. Dabei sollte es um die Sicht der Gesprächspartner auf die Probleme rund um den Flughafen und die bisherigen Lösungsansätze gehen, um die Mediation als Verfahren sowie die hängigen Rechtsverfahren und laufenden Aktivitäten.

Weiter wurde um die Nennung von EntscheidungsträgerInnen gebeten, die am Gespräch teilnehmen würden, sowie möglichen Allianzpartnern und weiteren Organisationen, Gruppen oder Behörden, mit denen das PPTeam Kontakt aufnehmen sollte, um einen Gesprächstermin zu vereinbaren.

Zwei Tage nach dem Versand informierte das PPTeam die Medien und publizierte alle versandten Unterlagen auf seiner Homepage<sup>2)</sup>.

Das Process Providing hatte das Team in folgende Phasen eingeteilt:

- Auftragsklärung, Arbeitsplanung
- Kontaktaufnahme und Gespräche mit möglichen Konfliktbeteiligten (schliesslich waren es 91 Gespräche und 284 angesprochene Organisationen und Gemeinden)
- Analyse
- Bericht des Process Providing-Teams über seine Erkenntnisse aus den Gesprächen (Bericht 5.4.04)
- Vorbereitung des Überganges vom Process Providing zur Mediation

Am 5.4.04 veröffentlichte das PPTeam seine Erkenntnisse. Ziel des Berichts war es, dass die potentiellen Verfahrensparteien –

- im Anschluss an die Informations- und Klärungsgespräche die zugesagten Informationen erhalten;
- wissen, welches Vorgehen geplant ist und welche Aufgaben auf sie zukommen würden;
- anhand des Berichts entscheiden können, ob sie sich an den weiteren Vorbereitungsschritten für eine Mediation beteiligen wollen.

Bei der Erarbeitung des Berichts standen die Balance zwischen Vorgaben durch die Prozessleitung und Mitgestaltung durch die Beteiligten sowie die Ergebnisoffenheit in der Entwicklung des Verfahrens im Vordergrund.

*Gerade in einem komplexen Verfahren erwarten die Akteure, dass die MediatorInnen als Fachleute vorgeben, wie der Prozess gestaltet und strukturiert wird.*



Damit übernehme das PPTeam aber die Verantwortung für die Erfüllung der Bedürfnisse und Interessen der Beteiligten auf der Verfahrensebene. Das PPTeam war zur Überzeugung gelangt, dass ein Mediationsverfahren, das diese Bezeichnung verdient, nur eine Chance hat, wenn von Beginn weg, auch bei den Vorbereitungen, die Beteiligten Selbstverantwortung wahrnehmen und zu inneren Auftraggebern werden. Sie müssen das geplante Vorgehen verstehen und einschätzen können, was die Mediation für sie bedeuten wird.

Im Bericht, mit dem das PPTeam über die Ergebnisse der Gespräche informierte, hatte es mehrere Modelle für das weitere Vorgehen vorgeschlagen, die sehr offen waren. Es war klar, dass kein Mediationsverfahren möglich sein konnte, bei dem zu jeder Zeit alle Verfahrensbeteiligten am selben Tisch sitzen konnten, sondern dass viel mit Delegation und in verschiedenen Gremien gearbeitet werden müsste. Mit dem Versand des Berichts am 5.4.04<sup>3)</sup>

wurden die möglichen Verfahrensbeteiligten um ihre Entscheidung gebeten, ob sie bereit seien, an den weiteren Vorbereitungen für eine Mediation mitzuwirken. Der Bericht wurde wohlwollend aufgenommen. Manche formulierten zwar ihre Skepsis wegen der Komplexität des Verfahrens, aber alle waren bereit, an den nächsten Schritten teilzunehmen.

Das PPTeam maß diesen individuellen Entscheiden große Bedeutung zu. Bisher hatte es ja nur das Mandat der drei Auftraggeber Bund, Kanton Zürich und Flughafen. Mit ihren Antworten bestätigten die Konfliktbeteiligten, dass sie an einer Mediation interessiert waren und bei den Vorbereitungen dabei sein wollten.

Anschliessend wurden alle Akteure zu einem ersten gemeinsamen Treffen eingeladen. Diese Grossveranstaltung diente der Information über den geplanten Prozess, der Klärung von Verständnisfragen und Erwartungen sowie der Besprechung der Schritte bis zu einem gemeinsamen Arbeitsbündnis.

### **Schwierigkeiten in den Phasen vor der ersten gemeinsamen Veranstaltung der Akteure**

**Zeit- und Kostendruck:** Einige Konfliktbeteiligte verlangten mehr Zeit für ihre Entscheidung als vorgesehen. Exekutivpolitiker hatten sich mit ihren Regierungskollegen abzusprechen und wollten die Frage der Beteiligung auch noch den Parlamenten vorlegen. Die vorgesehene Frist wurde schliesslich verlängert.

**Verschiedene Auffassungen der Auftraggeber:** Diese stehen in einer komplexen Beziehung zueinander. Sie haben eine lange gemeinsame Geschichte, die Spitzenpersonen gehören verschiedenen politischen Parteien an. Es

2) Die Unterlagen und zahlreiche weitere Dokumente sind abrufbar auf [www.mediation-center.ch/\\_p1/](http://www.mediation-center.ch/_p1/)

3) Der 88-seitige Bericht und eine 6-seitige Kurzfassung können ebenfalls von [www.mediation-center.ch/\\_p1/](http://www.mediation-center.ch/_p1/) heruntergeladen werden.

bedurfte jeweils eines beträchtlichen Aufwandes und viel Überzeugungsarbeit, um die Spitzen der Auftraggeber zu einem Gespräch zusammen zu bringen. Divergierende Auffassungen bestanden zum Aufwand, den das PPTeam leisten sollte, zur eigenen Rolle der SpitzenpolitikerInnen im Vorbereitungsprozess und später in einer allfälligen Mediation, zur Medienarbeit während des Process Providings, zum Einbezug des nationalen Parlaments und seiner Kommissionen, usw.

**Parallel zum Process Providing laufende Entwicklungen:** Dazu ein Beispiel zur Illustration: In Gesprächen mit Konfliktbeteiligten hörte das Team, eine interdisziplinäre Gruppe von Fachleuten arbeite im Auftrag des Baudepartement des Kantons Zürich an einem Projekt zum Pistensystem. Das PPTeam ging davon aus, dass die Vorbereitungen der Mediation massiv beeinträchtigt würden, wenn die Ergebnisse dieses Projekts geheim blieben. Wer verhandelt schon über das Mitmachen in einer Mediation, wenn die Regierung des Standortkantons eine fixfertige Lösung bereit hält, diese aber nicht kommuniziert. Dadurch würde die in der Mediation geforderte Ergebnisoffenheit korrumpiert. Deshalb forderte das PPTeam bei verschiedenen Gelegenheiten, die Erkenntnisse des Projekts seien öffentlich zu machen.

Schliesslich wurden die Vorschläge der hochkarätigen Experten über eine Neuordnung der Ab- und Anflugverfahren wenige Tage vor der Großgruppen-Veranstaltung veröffentlicht. Der Entrüstungsturm in den Regionen, die neu und stärker vom Fluglärm betroffen würden, belastete die Verhandlungsatmosphäre negativ und gab jenen Kräften Auftrieb, die mehr auf Kampf als auf konstruktive Zusammenarbeit setzten.

**Randkonflikte<sup>4)</sup>:** Dem Team war bewusst, dass zwischen verschiedenen Akteuren bilaterale Konflikte bestanden und dass diese die Bearbeitung des eigentlichen Konfliktes belasten würden. Dazu gehörten zum Beispiel Konflikte zwischen den Kantonsregierungen, zwischen Gemeindebehörden und Bürgerorganisationen, aber auch sol-

che zwischen lokalen Bürgerorganisationen untereinander und innerhalb der Parteien.

Es ist leicht einsichtig, dass Bürgerorganisationen in verschiedenen geografischen Sektoren in einem Konkurrenzverhältnis stehen, wenn es darum geht, welcher Sektor wie viel Fluglärm ertragen muss. Schliesslich ist jede von ihren Mitgliedern beauftragt, eine Reduktion des Fluglärms zu erkämpfen. Diese verschiedenen Interessen wären ja gerade in einer Mediation zu bearbeiten. Weniger erwartet werden hingegen Konflikte zwischen Bürgerorganisationen aus demselben geografischen Bereich, die dem Flughafen gegenüber ähnliche Positionen vertreten. Dabei kann es um Machtkämpfe zwischen markanten Persönlichkeiten gehen, um verschiedene parteipolitische Hintergründe oder um Flügelkämpfe bei der Gründung der Bürgerorganisationen, die schliesslich zu Abspaltungen führen.

Im Process Providing konnten diese Randkonflikte nur ungenügend bearbeitet werden. Die Auftraggeber fanden keine Einigung für die Finanzierung des für die Bearbeitung notwendigen Aufwandes. Obwohl mehrfach vom PPTeam auf die Gefahr für die weiteren Vorgehensschritte hingewiesen, stellte sich ein Teil der Auftraggeber auf den Standpunkt, es sei gewiss nicht ihre Aufgabe, die Bearbeitung der Konflikte zwischen ihren Gegnern zu bezahlen.

### Einflüsse von Außen

Zu den Besonderheiten in der Vorbereitung einer Mediation, die derart im öffentlichen Interesse steht, gehört die meinungsbildende Wirkung von Mediations-Kollegen und anderen, teils selbst ernannten Konfliktfachleuten: Selbstverständlich war dem PPTeam bewusst, dass die Fachwelt die Vorbereitungen für die Mediation mit Interesse verfolgen würde. Auch deshalb stellte es alle Informationen ohne Zeitverzug ins Internet. Gesprächspartner brachten MediatorInnen als BeraterInnen mit oder gaben zu erkennen, dass sie sich im Hintergrund in Bezug auf das Vorgehen in einer allfälligen Media-

tion beraten liessen. Das PPTeam diskutierte diese Einflüsse und entschied, keine besonderen Massnahmen – wie eine Einladung zu einer Aussprache unter Fachkollegen – zu treffen, sondern einfach so offen wie möglich zu kommunizieren.

Dass Medienschaffende Konfliktbearbeitungsfachleute suchten, die durch pointierte Kommentare die Vorbereitungen für eine Mediation positiv oder negativ kritisieren, gehört zu den Erkenntnissen aus diesem Process Providing. Wer bereit ist, als Process Provider oder Mediatorin, Mediator in einem derart öffentlichen Verfahren mitzuwirken, hat sich der öffentlichen Diskussion zu stellen.

### Erste gemeinsame Veranstaltung der Akteure

Am 25.6.04 fand dann die bereits erwähnte Großgruppen-Veranstaltung statt. Vorausgegangen waren intensive Verhandlungen mit den Auftraggebern über den Status der Veranstaltung und den Einbezug der Medienschaffenden.

Während für das PPTeam die Veranstaltung als Re-Start des Process Providings mit allen Akteuren als Auftraggebern wichtig war, sorgte sich ein Teil der bisherigen Auftraggeber, die Veranstaltung werde als Start der Mediation verstanden. Und dieses Signal wollten sie auf keinen Fall setzen. Ein anderer Teil der Auftraggeber befürchtete, die Großveranstaltung werde für sie zu einem Spiessrutenlauf. Zuerst lehnten sie deshalb ihre eigene Teilnahme kategorisch ab, um dann nach längerer Überzeugungsarbeit doch noch zu stimmen. In diese Verhandlungen waren auch die Kommunikationsbeauftragten und Mediensprecher der Spitzen der Auftraggeber involviert.

Nach den einschlägigen Erfahrungen zu Beginn – die 12-seitige Offerte des PPTeams lag wenige Tage, nachdem

4) Mit dem Begriff Randkonflikte sind hier Konflikte bezeichnet, die sich rund um den Hauptkonflikt anlagern. Sie könnten auch als „weitere Konflikte im Konfliktsystem“ bezeichnet werden.

sie eingereicht war, auf dem Redaktionstisch einer Sonntagszeitung – entschied das Team, jede Informationen, die an einen breiteren Kreis von Empfängern ging, gleichzeitig den Medien zukommen zu lassen. Wie sollte das nun an der Großveranstaltung gehandhabt werden? Mit Sicherheit würden die Medienschaffenden vor dem Eingang jeden Beteiligten, den sie ansprechen konnten, befragen, was da drin laufe und was seine Meinung dazu sei.

Am Vorabend der Veranstaltung einigte sich das PPTeam mit seinen Auftraggebern darauf, im Saal, in dem rund 250 Akteure die nächsten Schritte in der Vorbereitung der Mediation diskutieren würden, eine Pressetribüne zu bauen, auf der die etwa 50 Medienschaffenden das Geschehen verfolgen konnten. Es wurde eine Zeitspanne zu Beginn der Veranstaltung festgelegt, in der fotografiert und gefilmt werden durfte. Weiter konnten die Medienschaffenden in der Pause Beteiligte befragen und die in Gruppen erarbeiteten Poster besichtigen.

Die Rückmeldungen der Teilnehmenden und die Echos in den Medien zum ersten gemeinsamen Treffen<sup>5)</sup> waren außerordentlich positiv. Das konstruktive Klima und der respektvolle Umgang miteinander beeindruckte alle. Dennoch blieben zwei negative Punkte zurück.

Im Kernstück der Grossgruppen-Veranstaltung tauschten die Teilnehmenden an 10 verschiedenen, themenbezogenen Postern, die teils mehrfach zur Verfügung standen, ihre Sichtweisen und Ideen aus. Insbesondere das Poster „Besetzung der Koordinationsgruppe“ führte zu intensiven Diskussionen. Schliesslich mussten zum erstenmal RepräsentantInnen bestimmt werden, welche Entscheide für die Prozessgestaltung vorzubereiten hatten und denen Vertrauen für eine verantwortungsvolle Rückbindung entgegen zu bringen war. Dieses Poster zeigte, dass der Anspruch, nach der Veranstaltung eine arbeitsfähige Koordinationsgruppe zu haben, zu hoch war. Als zweites kam hinzu, dass sich nach Beendigung der Postersession einige Akteure daran

machten, die Poster nach eigenem Gutdünken zu verändern.

Die Koordinationsgruppe konnte an diesem Abend nicht bestellt werden. Damit wurde eines der Ziele des Treffens nicht erreicht. Anstelle der vom PPTeam empfohlenen Gruppengrösse von etwa 16 Personen – diese Zahl wurde wegen der Arbeitsfähigkeit der Gruppe genannt – standen 28 Namen auf der Liste.

Die Teilnehmenden einigten sich deshalb darauf, dass sich die VertreterInnen dieser 28 Behörden und Organisationen zu einer konstituierenden Sitzung treffen sollten, um drei Hauptaufgaben zu lösen: über die Zusammensetzung und Grösse der Koordinationsgruppe entscheiden, die Prozessleitung bestimmen und einen Arbeitsplan beschliessen.

#### **Sitzung der Koordinationsgruppe am 15.7.04**

Auf dieser ersten – und letzten – Sitzung der Koordinationsgruppe, die um 18 Uhr begann und 7,5 Stunden dauerte, konnte kein Konsens über die Grösse und Zusammensetzung gefunden werden.

Die Gruppe konnte zu keinem der mehr als 15 intensiv und in respektvollem Umgang erarbeiteten Vorschläge einen Konsens finden. Ein Hinderungsgrund war einer der oben erwähnten Randkonflikte. Der Vertreter einer Bürgerorganisation, die sich von einer anderen abgespalten hatte, bestand auf seiner Position, persönlich in der Koordinationsgruppe Einsitz zu nehmen. Das konnten aber andere VertreterInnen nicht akzeptieren, weil dadurch die Symmetrie des Repräsentations- und Rückbindungssystems aufgebrochen wäre.

Die Blockade durch einen Vertreter einer Bürgerorganisation wurde von anderen Akteuren benutzt, um die Vorbereitungen für eine Mediation zu beenden. Es gab wichtige Kräftefelder, die keine Mediation wollten. In Abschlussgesprächen wurde das offen eingestanden. Diese Akteure gingen davon aus, dass sie ihre Interessen auf andere Weise besser wahrnehmen können.

Das PPTeam legte Wert darauf, dass Niemandem die Schuld für den Abbruch der Vorbereitungen für eine Mediation zugeschoben wurde. Dafür tat es auch in der abschliessenden Medienarbeit einiges.

*Wenn die freiwillige Teilnahme ein grundlegendes Prinzip der Mediation ist, muss man auch aussteigen können, ohne das Gesicht zu verlieren:*

es ist zu respektieren, wenn Akteure einen anderen Umgang mit den Konflikten rund um den Flughafen Zürich vorziehen.

Die Mediation am Flughafen Zürich ist nicht zustande gekommen. Die Reaktionen vieler Akteure zeigten aber, dass sie das Prinzip und den Wert der Mediation kennen- und schätzen gelernt haben.

#### **Abstract**

In October 2003, a team of four was commissioned to provide a process for mediation at Zurich airport. This team led over 90 discussions with potential parties to the mediation. After five months, the team published its findings and submitted proposals for further proceedings. In its analysis, the team came to the conclusion that mediation would be possible but that this presupposed the building of trust and the development of a common understanding of what would happen with the results of such mediation. After a further three months and a first meeting at large which brought together more than 230 organizations, the process came to a halt as no consensus for further proceedings could be found.

*Wolfgang Wörnhard war Mitglied des Process Providing Teams, das mit den Vorbereitungen für eine Mediation beim Flughafen Zürich beauftragt war und amte als dessen Sprecher.*

5) Die Einladung und das Programm der Veranstaltung kann ebenfalls von [www.mediation-center.ch/\\_p1/](http://www.mediation-center.ch/_p1/) heruntergeladen werden.