

Gerhard Falk, Peter Heintel, Larissa Krainer (Hrsg.)

**Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat**

# SOZIALWISSENSCHAFT

Gerhard Falk, Peter Heintel,  
Larissa Krainer (Hrsg.)

# **Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat**

Dokumentation, Analyse,  
Hintergrundtheorien

Deutscher Universitäts-Verlag

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage September 2006

Alle Rechte vorbehalten

© Deutscher Universitäts-Verlag | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Brigitte Siegel / Dr. Tatjana Rollnik-Manke

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.duv.de](http://www.duv.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: Regine Zimmer, Dipl.-Designerin, Frankfurt/Main

Druck und Buchbinder: Rosch-Buch, Scheßlitz

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN-10 3-8350-6038-4

ISBN-13 978-3-8350-6038-8

## **Inhalt**

<i>Larissa Krainer</i> Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat – eine Einführung	1
<i>Larissa Krainer</i> Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat 2001-2005 Chronologie, Zusammenfassung, Überblick	9
<i>Peter Heintel</i> Mediation als Widerspruchsmanagement (ihre Möglichkeiten – ihre Grenzen). Dokumentation einer umfassenden Teamdiskussion	93
<i>Larissa Krainer</i> Mediation und Öffentlichkeitsarbeit	165
<i>Peter Heintel</i> Mediation und Politik	191
<i>Gerhard Falk</i> Ergebnissicherung und Rechtsschutz	225
<i>Sabine Petsch</i> Elemente und Maßnahmen im Mediationsprozess	249
<i>Gerhard Falk, Larissa Krainer</i> Wissenschaftliche Begleitforschung zum Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat 2001-2005	263

# Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat – eine Einführung

Larissa Krainer

Der vorliegende Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat will Überblick und Einblick bieten, allgemeine Informationen ebenso schildern wie Details. Die einzelnen Teile stellen in sich abgeschlossene Texte dar und können weitgehend unabhängig voneinander gelesen werden.<sup>1</sup> Die vorliegende Einführung bietet einen Rückblick und einen Ausblick. Im Rückblick werden die zentralen Aspekte, die in den nachfolgenden Texten ausführlicher beschrieben werden, für Schnellleser auf wenigen Seiten zusammengefasst und in den Fußnoten jeweils auf die weiterführenden Texte verwiesen – wer sich vertiefen will, hat in den anderen Teilen des Berichts ausreichend Gelegenheit dazu. Im Ausblick werden noch einzelne Aspekte und Hinweise für die Zeit nach dem Mediationsverfahren thematisiert, die uns wichtig erscheinen.

## Rückblick

Im ersten Teil geht es darum, **Chronologie, Zusammenfassung und Überblick** zu bieten.<sup>2</sup> In ihm unterscheidet Larissa Krainer insgesamt fünf Phasen des Mediationsverfahrens von 2000 bis 2005: Erstens die Vorbereitungsphase (Jänner bis Dezember 2000), zweitens eine Phase, in der Auftragsklärung (Contracting) und Strukturierung des Verfahrens erfolgten (Jänner 2001 bis März 2001), drittens eine Phase, in der es vor allem darum ging, verschiedene Themenbereiche zu identifizieren und die Organisation des Verfahrens zu klären (April 2001 bis Februar 2002), viertens eine Phase, in der Entscheidungsgrundlagen entwickelt und ein Teilvertrag verhandelt wurden (März 2002 bis Mai 2003), und fünftens jene Phase, in der einerseits eine Evaluierung des Teilvertrages erfolgte und andererseits Kernthemen verhandelt wurden, die schließlich in Abschlussdokumenten festgehalten wurden (Juni 2003 bis Juni 2005).

Zunächst werden unterschiedliche Anlässe und Vorbereitungsmaßnahmen geschildert, die zur Einrichtung eines Mediationsverfahrens geführt haben. Dies war zum einen eine Kapazitätsprognose, die für den Flughafen Wien-Schwechat den Bau einer dritten Start- und Landebahn als notwendig auswies und auf deren Basis 1998 ein Masterplan zu den Ausbauvorhaben am Flughafen erstellt wurde. Zum anderen

---

<sup>1</sup> Die Verwendung des geschlechtergerechten Sprachgebrauchs wird von den einzelnen Autorinnen unterschiedlich angewandt.

<sup>2</sup> Vgl. Krainer: Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat 2001-2005. Chronologie, Zusammenfassung, Überblick.

waren es Konflikte, die durch die Präsentation dieses Masterplans in verschiedenen Anrainergemeinden ausgelöst wurden und unter anderem zur Gründung mehrerer Bürgerinitiativen geführt haben, die gegen den Bau einer dritten Piste mobilisierten. Für die konkrete Vorbereitung des Mediationsverfahrens wurde schließlich ein Wiener Rechtsanwalt und Mediator engagiert, der gemeinsam mit einer zwölfköpfigen „Vorbereitungsgruppe“ von Jänner bis Dezember 2000 ein Mediationsteam auswählte und schließlich bestellte, die Zusammensetzung des zukünftigen Mediationsgremiums definierte und in einer Auftaktveranstaltung eine breite Öffentlichkeit davon in Kenntnis setzte.<sup>3</sup>

Danach werden die 58 verfahrensbeteiligten Gruppierungen vorgestellt, die insgesamt von 66 Personen vertreten wurden. Manche von ihnen waren von Anfang an dabei, andere kamen im Laufe des Verfahrens hinzu, einige wenige schieden aus. Zu ihnen zählten VertreterInnen von 15 Anrainergemeinden, sechs Wiener Bezirken, den Ländern Wien und Niederösterreich, zwei Umweltanwaltschaften (Wien und Niederösterreich), 13 Bürgerinitiativen, drei Siedlerverbänden, neun politischen Parteien (aus Wien und Niederösterreich), acht Kammern, Verbänden und Interessenvertretungen. Für den Flugbetrieb nahmen VertreterInnen von den Austrian Airlines, der Flughafen Wien AG und der Austro Control am Verfahren teil. Die Nationalpark Donau-Auen GmbH entsandte ein weiteres Mitglied in das Verfahren.<sup>4</sup>

Als Nächstes wird die Struktur des Verfahrens beschrieben. Zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben wurden unterschiedliche Gremien eingerichtet. Im Mediationsforum waren alle Mitglieder versammelt, es stellte das ranghöchste Gremium dar und war für die Beschlussfassung verantwortlich. In mehr als 50 verschiedenen Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen wurden die einzelnen Themen identifiziert, analysiert und für Verhandlungen aufbereitet. Für die konkreten Verhandlungen wurden sechs ganztägige Klausuren angesetzt. Für die Steuerung des Verfahrens wurde eine eigene Prozesssteuerungsgruppe eingerichtet, die in den letzten beiden Phasen der Mediation auch entscheidungsbefugt war. Die Ergebnisse des Teilvertrages wurden nicht nur einer internen Evaluation unterzogen, sondern auch im Rahmen von Bezirkskonferenzen mit Außenstehenden diskutiert und nachträglich teilweise verändert. Protokolliert wurden 166 Sitzungen, es fanden aber bei weitem mehr statt, zumal ja die einzelnen Gruppierungen jeweils Rückbindungen durchzuführen hatten und auch viele informelle Treffen stattfanden. Die Schätzungen belaufen sich daher auf rund 500 Sitzungen.<sup>5</sup>

Im Anschluss daran werden die großen Themenblöcke beschrieben, die während des Verfahrens bearbeitet wurden, und das Ringen um Ergebnisse. Zum einen

---

<sup>3</sup> Vgl. a. a. O., Kap. 1.

<sup>4</sup> Vgl. a. a. O., Kap. 2.

<sup>5</sup> Vgl. a. a. O., Kap. 3.

ging es um Entwicklungsperspektiven von Flughafen und Region (Gemeinden), wozu in einem ersten Schritt Kriterien für Nachhaltigkeit definiert und in weiterer Folge verschiedene Szenarien gerechnet wurden. Andere thematische Schwerpunkte betrafen den Bereich der Ökologie, die Frage möglicher Lärmreduktion (für die zunächst die schwierigen Fragen von Definition und Messbarkeit geklärt werden mussten) und schließlich Szenarien alternativer Verkehrsverteilungen, die sowohl für die bestehenden beiden Pisten als auch für die mögliche dritte Piste verhandelt wurden. Gegen Ende des Verfahrens wurden noch strukturelle Maßnahmen zur Bewältigung zukünftiger Aufgaben beraten und schließlich wurde mit dem Verein „Dialogforum Flughafen Wien“ eine Struktur für ein zukünftiges regionales Konfliktmanagement eingerichtet.<sup>6</sup> Abschließend werden noch verfahrensbegleitende Maßnahmen (Öffentlichkeitsarbeit, Evaluation)<sup>7</sup> sowie Organisation, Leitung und Steuerung des Verfahrens beschrieben<sup>8</sup> und die unterschiedlichen Vereinbarungen und Abschlussdokumente näher beleuchtet<sup>9</sup>.

In Hinblick auf die Ergebnisse des Mediationsverfahrens am Flughafen Wien wurde ein erster Durchbruch im Mai 2003 mit dem Abschluss eines Teilvertrages erzielt, mit dem der Themenbereich „Aktuelle Fluglärmbelastung“ abgeschlossen werden konnte. Schon in der Vorbereitung des Verfahrens hatte sich gezeigt, dass nicht nur die Ausbautvorhaben des Flughafens Gegenstand der Verhandlungen sein könnten, sondern auch die Verbesserung des Ist-Zustandes ein wichtiges Anliegen vieler Verfahrensparteien darstellte. In diesem Teilvertrag wurden vor allem An- und Abflugrouten in unmittelbarer Umgebung des Flughafens und die Verkehrsverteilung neu geregelt, ab April 2004 begann die Umsetzung des Teilvertrages in die Praxis. Zugleich wurde eine begleitende Evaluierung eingerichtet und wurden die neuen Flugrouten im Rahmen von Bezirkskonferenzen diskutiert, was in weiterer Folge auch zu einigen nachträglichen Änderungen geführt hat, die in der korrigierten Version des Teilvertrages in den Abschlussdokumenten nachzulesen sind. Die größte Hürde stellte in den Verhandlungen das Ringen um eine Nachtflugregelung dar – ab 2007 soll es einerseits weniger Nachtflüge geben, andererseits dürfen einzelne An- und Abflugrichtungen in Zukunft nachts nicht geflogen werden. Auf Basis der vereinbarten Aufteilung der Flugbewegungen und der Regelung für die Nachtflüge wurden in weiterer Folge Lärmzonen berechnet und eine Lärmzonendeckelung eingeführt, die einem weiteren Wachstum deutliche Grenzen setzt. Zudem wurde ein umfassendes Paket für „technischen Lärmschutz“ geschnürt, das vorsieht, dass die Flughafen Wien AG in bestimmten Lärmzonen Kosten für bestimmte technische Maßnahmen in

---

<sup>6</sup> Vgl. a. a. O., Kap. 4, Kap. 5.

<sup>7</sup> Vgl. a. a. O., Kap. 6.

<sup>8</sup> Vgl. a. a. O., Kap. 7.

<sup>9</sup> Vgl. a. a. O., Kap. 8.

Wohnräumen von AnrainerInnen finanziert. Ab dem Frühjahr 2006 soll dazu eine umfassende Informationskampagne erfolgen. Schließlich wurde ein eigener Umweltfonds eingerichtet, der von der Flughafen Wien AG finanziell dotiert wird, wobei die zu leistenden Zahlungen an die Zahl der Passagiere, die an- oder abfliegen, gekoppelt ist. Aus diesem Umweltfonds sollen Projekte finanziert werden, die der nachhaltigen Entwicklung der Region dienen, wobei 37,5 Prozent der Mittel lärmbezogen vergeben werden sollen, ebensoviel wird auf die Gemeinden aufgeteilt, die restlichen 25 Prozent sind Projekten gewidmet, die der Erforschung der durch den Flugbetrieb verursachten Umweltbelastungen dienen oder Maßnahmen, die solche verringern können.<sup>10</sup>

Der zweite große Teil des Berichtes betrachtet Möglichkeiten und Grenzen von Mediation als Widerspruchsmanagement.<sup>11</sup> Peter Heintel hat die Ergebnisse umfassender Teamdiskussionen über die Jahre hinweg zusammengefasst und beschreibt verschiedene Ebenen und Arten von Widersprüchen, die alle im Verfahren zu bearbeiten waren, sowie die häufigsten Reaktionsformen auf Konflikte und die Schwierigkeiten im Umgang mit Widersprüchen und ihrer Bearbeitung durch Mediation.

Die theoretischen Überlegungen gehen davon aus, dass allen Konflikten, sofern diese nicht durch Pannen ausgelöst wurden, aus der Balance geratene Widersprüche zugrunde liegen. Der Charakter von Widersprüchen ist jedoch ein aporetischer, was bedeutet, dass beide Seiten des Widerspruchs zu Recht bestehen – so ist beispielsweise das wirtschaftliche Interesse am Ausbau des Flughafens ebenso legitim wie das persönliche Interesse von AnrainerInnen weniger Lärmbelastung erdulden zu müssen, um nur einen der gravierendsten Widersprüche im Verfahren zu nennen. Wenn aber der Befund stimmt, dass beide Seiten eines Widerspruchs zu Recht bestehen, so folgt daraus, dass Widersprüche nicht nach dem Modell der formalen Logik gelöst werden können, die immer danach verlangt, den Widerspruch auszuschließen und entweder der einen Seite oder der anderen Recht zu geben. Widerspruchsmanagement muss anders verfahren, muss um einen sinnvollen Ausgleich bemüht sein oder auch um die Herstellung einer Balance zwischen den unterschiedlichen Interessen und an die Stelle der Logik von „entweder – oder“ jene des „sowohl – als auch“ setzen. Die Philosophie hat dafür unter anderem den Begriff der Dialektik geprägt.

Die Widerspruchsdiagnose erfolgt anhand von fünf verschiedenen Widerspruchsdimensionen: Die erste betrifft existentielle Widersprüche, das sind solche, die zur

---

<sup>10</sup> Die Ergebnisse des Mediationsverfahrens sind in anschaulicher Form auch in einer eigenen Broschüre der Flughafen Wien AG zusammengefasst.

<sup>11</sup> Vgl. Heintel: Mediation als Widerspruchsmanagement (ihre Möglichkeiten – ihre Grenzen). Dokumentation der Ergebnisse einer umfassenden Teamdiskussion.

Existenz des Menschen gehören (Mensch – Natur, Mann – Frau, alt – jung, Leben – Tod, gesund – krank etc.). Im Verfahren rückte einerseits das Verhältnis von Mensch – Natur immer wieder in den Blickpunkt, wenn es um die Frage des Naturschutzes ging, zum anderen wurde aber vor allem in Hinblick auf die enorme Lärmbelastung auch immer wieder das Spannungsfeld von gesund und krank thematisiert.

Die zweite Dimension beschreibt Widersprüche, die sich aus unterschiedlichen sozialen Konstellationen ergeben (in aufsteigender Reihenfolge sind das: Person, Paar, Dreieck, Gruppe, Organisation, Institution, System). Jeweils an den Grenzen der Sozialkonstellationen ergeben sich Widersprüche und damit häufig Konflikte. Im Verfahren wurden viele solcher Konflikte sichtbar: Einzelne Individuen mussten Gruppierungen oder auch ganze Systeme im Verfahren repräsentieren, sie gehörten damit verschiedenen Systemen an (ihrer Gruppierung und dem Mediationsverfahren). Was im Verfahren verhandelt wurde, wo RepräsentantInnen ein Stück weit nachgaben, war aber nicht immer im Interesse der vertretenen Gruppierungen, umgekehrt konnten nicht alle Interessen der Gruppierungen im Verfahren „durchgebracht“ werden.

Eine dritte Dimension umfasst „systemische Widersprüche“, die Konflikte aufgrund unterschiedlicher Eigenlogiken von verschiedenen Systemen entstehen lassen. Ein Unternehmen wie die Flughafen Wien AG folgt ganz anderen Gesetzmäßigkeiten als eine Bürgerinitiative, VertreterInnen von Behörden verhalten sich anders als jene von politischen Parteien etc. Die verschiedenen Systeme repräsentieren natürlich auch verschiedene Interessen: z. B. wirtschaftliches Wachstum, Naturschutz, Schaffung von Arbeitsplätzen, Herstellung einer adäquaten Lebensqualität. Die unterschiedlichen Interessen und Verhaltensformen, die sich alleine aufgrund unterschiedlicher Zugehörigkeit ergeben, tragen ein breites Konfliktpotential in sich.

Die vierte Dimension fasst Widersprüche zusammen, die aus „historischen Ungleichzeitigkeiten“ resultieren. Sie entstehen zumeist aufgrund unterschiedlicher geschichtlicher Entwicklungen (so war beispielsweise lange Zeit von einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ die Rede). Ein Konfliktpotential erzeugt dabei immer wieder das Thema des Fortschritts. Dabei können sowohl wirtschaftliche und technologische Entwicklung als Fortschritt begriffen werden als auch das bewahrende Streben nach ökologischem Schutz und dem bewussten Setzen von ökonomischen Grenzen des Wachstums. Beide Aspekte wurden im Mediationsverfahren vertreten. Im Verfahren selbst wurde aber auch eine andere historische Ungleichzeitigkeit besonders deutlich: Jene TeilnehmerInnen, die in vielen Gremien präsent waren, wussten bei weitem mehr und konnten viel rascher entscheiden als jene, die beispielsweise „nur“ im größten Gremium, das nur sehr selten tagte, vertreten waren und diese wiederum waren noch viel rascher als jene, die erst später in das Verfahren eingetreten sind.

Die fünfte und letzte Dimension fasst strukturelle und prozessuale Widersprüche zusammen. Strukturelle Widersprüche sind solche, die beispielsweise aufgrund bestehender Machtverhältnisse entstehen, prozessbedingte Widersprüche entstehen aus der Struktur des Verfahrens (seiner Organisation) und müssen zusätzlich zu den inhaltlichen Themen bearbeitet werden (beispielsweise die Frage, wer in welchem Gremium vertreten sein kann/soll).

Neben der umfassenden Widerspruchsdiagnose behandelt der Text aber auch Fragen, die Mediation im Allgemeinen betreffen und die in Hinblick auf das Mediationsverfahren am Flughafen Wien mehrfach kritisch thematisiert wurden, insbesondere die Frage, wie es um die in der Mediation vielfach beschworene Ergebnisoffenheit bestellt ist, oder die Frage, ob jede Mediation zu einem Konsens führen kann oder gar muss, was häufig auch von einem „Win-Win-Versprechen“ der Mediation begleitet ist. Mit Blick auf dieses umfassende Verfahren kommen wir zu dem Schluss, dass vor allem Letzteres in Hinblick auf Dimensionen, wie sie am Wiener Flughafen verhandelt wurden, zu relativieren ist. Einerseits, weil Grenzen der Mediation sichtbar wurden, die sich vor allem darin zeigten, dass bestimmte Fragen nicht innerhalb eines einzelnen Mediationsverfahrens behandelt werden können und einen wesentlich breiteren politischen Kontext benötigen würden (z. B. die Frage einer allgemeinen europäischen Nachtflugregelung). Zum anderen weil in der Verhandlung so komplexer Themen nicht alle gleichzeitig gewinnen können. Vielfach konnten Verbesserungen erzielt, Kompromisse erreicht werden und Strukturen für die künftige Behandlung der Themen geschaffen werden. Das erscheint nachträglich als das Bestmögliche.

In insgesamt vier Exkursen werden Spezial- und Detailthemen beleuchtet. Larissa Krainer geht der Frage nach, welche Herausforderungen sich für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit in größeren Mediationsverfahren stellen und wo PR strukturell sinnvoll angesiedelt sein kann.<sup>12</sup> Zusammenfassend beschreibt sie strategische und operative PR-Maßnahmen im Verfahren. Peter Heintel setzt sich mit dem Verhältnis von Mediation und Politik und ihren unterschiedlichen Systemlogiken auseinander.<sup>13</sup> Gerhard Falk geht der Frage nach, wie Ergebnissicherung und Rechtsschutz in Mediationsverfahren geleistet werden können, wobei er sich einerseits allgemein mit dem Verhältnis von Recht und Mediation befasst und andererseits die Rechtsergebnisse des Mediationsverfahrens im Einzelnen beleuchtet.<sup>14</sup> Sabine Petsch hat Elemente und Maßnahmen im Mediationsverfahren näher beschrieben, die eine hilfreiche Sammlung für MediatorInnen darstellen können. Diese betreffen Ambiente und Ausstattung im Verfahren, zeitliche Rahmenbedingungen, sprachliche und kom-

---

<sup>12</sup> Vgl. Krainer: Mediation und Öffentlichkeitsarbeit.

<sup>13</sup> Vgl. Heintel: Politik und Mediation.

<sup>14</sup> Vgl. Falk: Ergebnissicherung und Rechtsschutz.

munikative Aspekte von gelingender Kooperation und formelle wie informelle Formen der Information, die im Verfahren angewandt wurden.<sup>15</sup>

Im letzten Teil des Berichtes kommen wir unserer wissenschaftlichen Sorgfaltspflicht nach, indem wir das Forschungsprojekt selbst dokumentieren, unseren wissenschaftlichen Fokus beschreiben und die einzelnen methodischen Schritte der Begleitforschung. Larissa Krainer und Gerhard Falk haben in ihrem Beitrag aber auch die zentralen Hypothesen zusammengefasst, die in verschiedenen Rückmeldeveranstaltungen den TeilnehmerInnen im Mediationsverfahren angeboten wurden.<sup>16</sup>

## Ausblick

Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat wurde am 22. Juni 2005 mit der Unterzeichnung der unterschiedlichen Abschlussdokumente feierlich beendet. Dennoch ist damit bei weitem noch nicht alles erledigt, was zu tun ist.

- Erstens deshalb, weil nach dem Abschlusstermin noch einige formale Unterschriften eingeholt werden mussten, die für die Gültigkeit aller Dokumente erforderlich waren.

- Zweitens deshalb, weil die meisten Vereinbarungen auf Maßnahmen abzielen, die erst in der Zukunft umgesetzt werden können. Geldflüsse, die zu organisieren sind, Flugrouten, die noch der ministeriellen Genehmigung bedürfen, technische und bauliche Maßnahmen, die erst erfolgen müssen – der Bau der dritten Piste ebenso wie die unzähligen Maßnahmen im Bereich des technischen Lärmschutzes etc.

- Drittens, weil viele der Ergebnisse aus dem Mediationsverfahren zugleich einen Vorschlag für das nächste Verfahren darstellen, das vor der Türe steht und mit dessen Vorbereitung bereits längst begonnen wurde, nämlich das Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren.

- Viertens deshalb, weil in Zukunft andere Interessenvertretungen auftreten können, Menschen und Gruppierungen, die nicht im Verfahren vertreten waren oder es unter Protest verlassen haben, die neue, andere Ansprüche anmelden und neuerlich Konflikte herbeiführen können.

- Fünftens, weil der beschriebene Charakter von Widersprüchen, die den beschriebenen Konflikten, die im Verfahren behandelt wurden, zugrunde liegen, es mit sich bringt, dass die Widersprüche selbst nicht aufhören zu bestehen, selbst wenn sie durch die getroffenen Vereinbarungen momentan weitgehend befriedigend gelöst erscheinen. Die Lösungen bedürfen, wie bereits ge-

---

<sup>15</sup> Vgl. Petsch: Elemente und Maßnahmen im Mediationsprozess.

<sup>16</sup> Vgl. Falk/Krainer: Wissenschaftliche Begleitforschung zum Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat 2001-2005.

sagt, der Umsetzung, die Umsetzung bedarf der Beobachtung (begleitende Evaluation). Es könnte sich aber auch herausstellen, dass einzelne Vereinbarungen nicht den Erwartungen Stand halten können. Sei es, weil in der Eile der Beschlussfassung wichtige Details übersehen wurden, sei es, weil sich Rahmenbedingungen unerwartet verändern können, sei es, weil getroffene Annahmen über die Zukunft (Szenarien) nicht der zukünftigen Realität entsprechen werden.

Die Zukunft ist immer offen und weitgehend unbestimmt. Insofern sie sich nie treffsicher prognostizieren lässt oder sich nicht immer an die getroffenen Prognosen hält, ist es notwendig und sinnvoll, Verfahren für Beobachtung und weitere Bearbeitung der genannten Themen (Umsetzung, Beobachtung, Evaluation und Kontrolle) einzurichten. Dies ist mit der Einrichtung des Vereins „Dialogforum Flughafen Wien“ bereits geschehen. Es ist aber auch dadurch passiert, dass für alle zukünftig auftretenden Konflikte Mediation als Verfahren der Konfliktbearbeitung vereinbart wurde und ein Schiedsgericht als Entscheidungsinstanz dem juristischen Weg vorangestellt wurde.

Mit der Einrichtung des Mediationsverfahrens am Wiener Flughafen wurde ein erster, großer Schritt in die Richtung einer alternativen und möglichst alle Betroffenen beteiligenden Konfliktbearbeitungsform gegangen. Er könnte das Potential haben, der Wegbereiter einer neuen politischen, wirtschaftlichen, ökologischen und gesamtgesellschaftlichen Widerspruchskultur zu sein, welche der vielfältigen Komplexität moderner Gesellschaften eher gerecht zu werden vermag, als traditionelle Wege es bislang konnten.

# Das Mediationsverfahren am Flughafen Wien-Schwechat 2001 – 2005

## Chronologie, Zusammenfassung, Überblick

Larissa Krainer

Am 18. Jänner 2001 wurde mit der ersten Sitzung des Mediationsforums der formelle Auftakt zu einem der größten öffentlichen Mediationsverfahren gesetzt, die bislang in der Geschichte der Mediation bekannt sind. Am 22. Juni 2005, nach knapp viereinhalb Jahren, wurde es mit der Unterzeichnung unterschiedlicher Dokumente feierlich beendet. Dazwischen lagen hunderte Sitzungen<sup>1</sup>, türmten sich unzählige Papierstapel, bestehend aus Diskussionsmaterial (Entscheidungsgrundlagen), Expertisen, Berechnungen, technischen, ökonomischen und ökologischen Daten, und nicht zuletzt eine Vielzahl von Protokollen und Dokumenten, die aus dem Verfahren selbst und zu seiner eigenen Dokumentation entstanden sind.<sup>2</sup>

Verhandelt wurde zum einen der Bau einer dritten Piste am Flughafen Wien, ihre zukünftige Lage und die Verteilung des Flugverkehrs auf ihr sowie auf den anderen beiden Pisten. Insofern hat die Flughafen Wien AG ihr zentrales Interesse durchsetzen können. Zum anderen wurde aber auch Lebensqualität verhandelt, insofern Lärm teilweise vermindert werden konnte bzw. wo er nicht zu verhindern ist, mit umfassenden Lärmschutzmaßnahmen eingedämmt werden soll, wozu auch die aktuellen Auswirkungen des bestehenden Flugverkehrs analysiert wurden – ein zentrales Interesse der Bürgerinitiativen. Solche Maßnahmen kosten Geld – das ist der Preis, den die Flughafen Wien AG bereits jetzt zu zahlen hat. Je mehr Lärm in einzelnen Gebieten verursacht wird, umso teurer wird es für sie.

Viele Flugzeuge fliegen bereits jetzt neue Routen und versuchen dabei den Siedlungsgebieten am Boden auszuweichen. Sie werden, wo es möglich ist, über siedlungsfreies Gebiet geleitet. Damit das möglich bleibt, haben die Gemeinden zugesagt, in Zonen, in denen die Lärmbelastung einen bestimmten Dauerschallpegel überschreitet, Gründe nicht mehr für Wohnzwecke zu widmen. Damit vergeben sie zwar Entwicklungschancen der Gemeinde, entgehen aber zugleich zukünftigen potentiellen Konflikten – gerade manche jener Menschen, die in Flughafennähe Gründe erworben haben, also zugezogen sind, gelten als massive Kritiker des Fluglärms.

---

<sup>1</sup> Mehr als 200 Sitzungen wurden offiziell im Verfahren protokolliert, die Schätzungen der Teilnehmerinnen reichen bis zu 500 Sitzungen, die vielfach auch im informellen Rahmen stattgefunden haben.

<sup>2</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Dokumentation haben noch nicht alle Abschlussdokumente Rechtsgültigkeit erlangt. Im Bericht wird von der Annahme ausgegangen, dass die Absichtserklärungen der einzelnen Parteien, die noch ausständigen Beschlüsse herbeiführen zu wollen, erfolgreich sein werden.

Dennoch werden weiterhin Flugzeuge rund um Wien und seinen Flughafen fliegen und Lärm erzeugen. In der Nacht werden sie dort in Zukunft allerdings seltener fliegen. Die VertreterInnen der Anrainergemeinden haben eine Nachtflugregelung erzielt, die für einige Stunden in der Nacht mehr Ruhe verspricht. Das schränkt Wachstumschancen ein, die in der Welt der Ökonomie als Tabu gelten, wachsen soll rund um den Wiener Flughafen aber Lebensqualität – so relativ das vielen Menschen auch erscheinen mag.

Schließlich wurden auch noch Maßnahmen zur begleitenden und zukünftigen Evaluation gesetzt sowie Strukturen geschaffen, die für die Umsetzung der Ergebnisse zuständig sind bzw. in neuerlichen Konfliktfällen angerufen werden können.

55 Parteien haben letztlich den erarbeiteten Ergebnissen zustimmen können, manche von ihnen zunächst nur mit Vorbehalt. Einige Parteien haben nicht zugestimmt oder das Mediationsverfahren frühzeitig verlassen. Alle, die unterschrieben haben, mussten auf der weiten Verhandlungsstrecke mühsamen Schritten aufeinander zugehen, dabei durchaus auch von zunächst gefestigten Positionen Abstand nehmen. Am Ende stand vielfach das Gefühl, das Bestmögliche erreicht zu haben, zugleich aber auch, das Äußerste gegeben zu haben. Manchen war das zu viel.

Unser Forschungsteam<sup>3</sup> der IFF-Abteilung für Weiterbildung und systemische Interventionsforschung an der Universität Klagenfurt hat das Verfahren über den gesamten Zeitraum wissenschaftlich begleitet, alle Dokumente aus dem Verfahren gesichtet und analysiert, 173 teilnehmende Beobachtungen durchgeführt und 221 Personen interviewt. Der Fokus der Forschung lag dabei auf der Struktur des Verfahrens, seinen Prozessen und Abläufen. In insgesamt 26 Rückmeldeveranstaltungen wurden die Ergebnisse und Hypothesen aus der Forschung in das Mediationsverfahren rückgekoppelt.

Das Mediationsverfahren soll im Folgenden überblickshaft skizziert werden. In einer chronologischen Betrachtung lassen sich folgende fünf Phasen des Verfahrens unterscheiden: Erstens die Vorbereitungsphase (Jänner bis Dezember 2000), zweitens eine Phase, in der Auftragsklärung (Contracting) und Strukturierung des Verfahrens erfolgten (Jänner 2001 bis März 2001), drittens eine Phase, in der es vor allem darum ging, verschiedene Themenbereiche zu identifizieren und die Organisation des Verfahrens zu klären (April 2001 bis Februar 2002), viertens eine Phase, in der Entscheidungsgrundlagen entwickelt wurden und ein Teilvertrag verhandelt wurde (März 2002 bis Mai 2003), und fünftens jene Phase, in der einerseits eine Evaluierung des Teilvertrages erfolgte und andererseits Kernthemen verhandelt wurden, die

---

<sup>3</sup> Leitung: ao. Univ.-Prof. Dr. Larissa Krainer. Wissenschaftliche MitarbeiterInnen: Dr. Gerhard Falk (bis Anfang 2003 auch Leitungsmitglied), Harald Goldmann, MAS, Mag. Armin J. Hanschitz (von 2001-2002), Mag. Ulrich Königswieser (von 2001-2002), Mag. Sabine Petsch. Wissenschaftliche Supervision: o. Univ.-Prof. Dr. Peter Heintzel.

schließlich in Abschlussdokumenten festgehalten wurden (Juni 2003 bis Juni 2005). Zu diesen Phasen wurde ein graphischer Überblick erstellt. Die vorliegende Chronologie erfolgt allerdings mehr anhand verschiedener Themen, die jeweils als Gesamtes dargestellt werden, sowie in Hinblick auf verschiedene strukturelle Maßnahmen, die im Verfahren gesetzt wurden, und orientiert sich weniger an der zeitlichen Abfolge des Gesamtverfahrens.

Zunächst werden die Vorbereitungsmaßnahmen auf dem Weg zum Mediationsverfahren beschrieben. Danach werden die verfahrensbeteiligten Gruppierungen vorgestellt und wird die Struktur des Verfahrens erläutert. In weiterer Folge werden die zentralen Themen dargestellt, die im Verfahren behandelt, verhandelt und entschieden wurden, wozu auch die Einrichtung neuer Strukturen gehört, die in Zukunft wirksam sein sollen. Im Anschluss daran erfolgt eine Darstellung von Organisation, Leitung und Prozesssteuerung des Verfahrens. In einem weiteren Teil werden verfahrensbegleitende Maßnahmen geschildert, wie die gesamte Öffentlichkeitsarbeit zum Verfahren oder auch Maßnahmen zur Evaluation des Verfahrens und seiner Ergebnisse. Abschließend werden die getroffenen Vereinbarungen und unterfertigten Dokumente beschrieben. Insgesamt geht es also darum, zum einen Inhalte und Ergebnisse zu betrachten und zum anderen einen Blick auf die Frage der Steuerung des Gesamtprozesses zu legen und auf die für ihn erforderlichen Begleitmaßnahmen.

Im Folgenden gilt es, eine Zusammenfassung zu bieten, einen ersten orientierenden Überblick zu ermöglichen. Dies verhindert den Blick auf Details. Solche werden an anderer Stelle vertiefend beleuchtet: in Betrachtungen zum Verhältnis der Mediation zu anderen Systemen (Politik, Recht, Medien etc.), zu den Widersprüchen, die im Verfahren zu verhandeln waren, in Beschreibungen der organisatorischen Herausforderungen in so großen Verfahren (Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung), in einer Dokumentation des Forschungsprozesses und schließlich auch in Bezug auf die mehrfach kritisch erhobene Frage, ob das Verfahren den Grundsätzen der Mediation gerecht werden konnte<sup>4</sup>.

Die vorliegende wissenschaftliche Beschreibung und Analyse des Verfahrens erfolgt im Sinne einer Außenwahrnehmung. Zugleich waren wir an manchen Stellen durch Rückmeldungen in das Verfahren involviert, haben den Teilnehmenden auch Zusammenfassungen aus unserer Sicht und erste Hypothesen angeboten. Dabei ging es nie darum, das Verfahren zugunsten der Sichtweise einzelner Parteien zu bewerten, sondern immer darum, jede einzelne Sichtweise als eine von vielen anderen sichtbar zu machen. Unsere Aufgabe war es, das Verfahren in seinem Verlauf zu

---

<sup>4</sup> Anmerkungen zu dieser Frage finden sich an unterschiedlichen Stellen in den einzelnen Berichtsteilen.

beobachten – eine Überprüfung von Expertisen und Daten, über die im Verfahren verhandelt wurde, war nicht Gegenstand unserer Arbeit.

### **I. Ein Mediationsverfahren wird vorbereitet...**

Im Rückblick lässt sich kein singulärer Anlass isolieren, der zur Planung eines Mediationsverfahrens am Flughafen Wien-Schwechat geführt hätte, wohl aber unterschiedliche Begebenheiten, die im Vorfeld eine wesentliche Rolle gespielt haben mögen. Diese werden im Folgenden als einzelne „Vorgeschichten“ kurz dokumentiert.

**Die Kapazitätsprognose.** Eine dritte Piste wird gebraucht. Auf Basis einer Verkehrsprognose, die von der Flughafen Wien AG (FWAG) in Zusammenarbeit mit British Airports (auf Grundlage verschiedener Kerndaten wie Prognosen zum Passagieraufkommen, Flugbewegungen etc.) erstellt wurde, wurde eine Bewertung der Pistenkapazität vorgenommen, die dazu führte, dass die FWAG die Erweiterung des Flughafens um eine dritte Piste für notwendig hielt. Eine der Ursachen für die Notwendigkeit des Baus einer dritten Piste hängt damit zusammen, dass die beiden bestehenden Pisten sich in ihrer gedachten Verlängerung kreuzen und daher nicht uneingeschränkt befliegen werden können, weil die startenden und landenden Flugzeuge sich gegenseitig behindern. Der Grund für diese Lage liegt in den Wiener Windverhältnissen – Pisten, die in verschiedene Richtungen weisen, eröffnen die Möglichkeit, auf die jeweils andere Piste auszuweichen, wenn beispielsweise zu starker Seitenwind den Flugbetrieb aus sicherheitstechnischen Gründen verunmöglicht. Insofern sollte eine dritte Piste jedenfalls parallel zu einer der bestehenden Pisten errichtet werden. Die Ausbauvorhaben inklusive aller Analyseergebnisse und deren Interpretationen durch die FWAG sind im „Masterplan 2015“<sup>5</sup> zusammengefasst, der ein Drei-Phasen-Modell vorsieht (1999-2004, 2005-2009, 2010-2015). Dieser Masterplan wurde 1998 verfasst und im selben Jahr auch öffentlich präsentiert.

**Die „missglückte“ Präsentation des Masterplans.** Diese Präsentationen, die in verschiedenen angrenzenden Gemeinden stattgefunden haben und von einzelnen Mitgliedern des damaligen FWAG-Vorstandes persönlich wahrgenommen wurden, haben insofern an historischer Relevanz gewonnen, als sie vielen Menschen in schlechter Erinnerung geblieben sind – den Flughafen-RepräsentantInnen sei es nicht um Diskussion, sondern lediglich um Information gegangen. Die Veranstaltungsreihe hat in weiterer Folge dazu geführt, dass sich latente Öffentlichkeitsgruppen (solche, die sich bis dahin noch nicht unmittelbar angesprochen gefühlt hatten) in Bürgerinitiativen organisiert haben. Zudem hat sich auch auf offizieller politischer Ebene Widerstand formiert; so haben beispielsweise die BürgermeisterInnen der

<sup>5</sup> Vgl. [www.viennaairport.com](http://www.viennaairport.com).

Nachbarschaftsgemeinden ein Memorandum zum Masterplan des Flughafen Wien verfasst, in dem deutlich festgehalten ist, dass die „präsentierten Unterlagen“ für die Gemeinden eine „unzureichende“ Entscheidungsgrundlage darstellen bzw. von einzelnen Gemeinden sogar als „existenzgefährdend“ befunden wurden.<sup>6</sup>

Schon im Vorfeld der Präsentationsreihe zum Masterplan wie auch im Anschluss an sie wurden darüber hinaus verschiedene Versuche unternommen, mittels PR-Maßnahmen ein positives Image des Flughafenausbaus in der Öffentlichkeit zu erreichen. Aber auch die durchaus prominenten PR-VertreterInnen konnten den Aussagen der damaligen AuftraggeberInnen zufolge nicht den erhofften umfangreichen Erfolg erzielen. Möglicherweise haben auch diese Erfahrungen die Suche nach anderen Methoden verstärkt, mit dem konfliktreichen Thema umzugehen.

**Strukturelle Veränderungen in der Flughafen Wien AG.** Als ein weiterer zentraler Punkt wurde mehrfach der Vorstandswechsel (1999) bei der FWAG erwähnt, welcher vielfach als notwendige Voraussetzung für ein positives Gesprächsklima betrachtet wird. Mit dem Vorstandswechsel haben sich auch im internen Bereich wesentliche Personalrochaden ergeben, von denen eine das Zustandekommen einer FWAG-internen Projektgruppe betrifft, die auch für das Mediationsverfahren zuständig war.

## 1.1 Ein „Prozessprovider“ wird eingesetzt

Im rückwärts schauenden Blick wurde von vielen InterviewpartnerInnen die Einsetzung einer Person als einer der zentralen Schritte auf dem Weg zum Mediationsverfahren betrachtet. Mit der Beauftragung des Wiener Rechtsanwaltes und Mediators Dr. Thomas Prader „als Begleiter und Berater für diesen sensiblen Kommunikationsprozess“<sup>7</sup> im März 2000 definierte die Flughafen Wien AG (FWAG) zugleich eine Zentralfigur im gesamten Vorbereitungsprozess. Die Ausschreibung für diese Funktion war aber keineswegs schon explizit in Hinblick auf die Koordination bzw. Einrichtung eines Mediationsverfahrens ausgerichtet, sondern vielmehr noch an PR-Überlegungen orientiert, Prader selbst hat ein Angebot für „Öffentlichkeitsarbeit und Prozessbegleitung“<sup>8</sup> gelegt. Mediation wird in ihm nur am Rande erwähnt.

Die Intentionen und Aufgaben, mit denen bzw. für die Thomas Prader beauftragt wurde, sind in einem offiziellen Statement der FWAG festgehalten: „Aufgrund des zu erwartenden Verkehrsaufkommens plant die Flughafen Wien AG seit geraumer Zeit umfangreiche Infrastrukturerweiterungen. Sollten die derzeitigen Verkehrswachstumsprognosen eintreffen und die technischen Voraussetzungen gleich bleiben, geht

<sup>6</sup> Memorandum Masterplanung Flughafen Wien AG.

<sup>7</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Initiativen und Vorarbeiten zum Mediationsverfahren.

<sup>8</sup> Vgl. Prader & Plaz: Angebot Öffentlichkeitsarbeit und Prozessbegleitung, vom 28. Jänner 2000.

die Flughafen Wien AG davon aus, dass ab 2010 zusätzliche Start- und Landekapazitäten erforderlich sind. Teile der Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden rund um den Flughafen sind bereits jetzt durch die Lärmemissionen infolge des steigenden Flugverkehrs belastet und in ihrer Lebensqualität beeinträchtigt. Die unmittelbaren Anrainergemeinden sehen trotz der positiven Impulse eine Einschränkung ihrer räumlichen Weiterentwicklung. Es haben sich auch regionale und überregionale Bürgerinitiativen gebildet, die sich gegen die bestehenden und zukünftigen Belastungen durch das Flugverkehrsaufkommen, insbesondere jedoch gegen die Errichtung einer dritten Piste wenden. Die Flughafen Wien AG war und ist sich ihrer Bedeutung und damit auch ihrer Verantwortung für den Großraum Wien bewusst. Sie nahm die Befürchtungen und Ängste der Gemeinden und der Bevölkerung ernst und wollte mit dieser in einen ernsthaften Dialog treten.<sup>9</sup>

Mit der Steuerung dieses „sensiblen Kommunikationsprozesses“ wurde wie gesagt der Wiener Rechtsanwalt und Mediator Thomas Prader beauftragt. Dieser hat nach zahlreichen Vorgesprächen mit den Hauptbetroffenen (BürgermeisterInnen, Bürgerinitiativen, Umwelthanwaltschaften, Länder, Flughafen Wien AG etc.) schließlich vorgeschlagen, ein Mediationsverfahren durchzuführen, in dem „über die aktuellen und zukünftigen Probleme und Konflikte fair verhandelt und eine gemeinsame Lösung ausgearbeitet werden“ sollte, „die alle Interessen angemessen berücksichtigt“. <sup>10</sup> In weiterer Folge hat Thomas Prader seine eigene Rolle treffend als die eines „Prozessproviders“ bezeichnet.

## **1.2 Eine Vorbereitungsgruppe nimmt ihre Arbeit auf**

Als Erstes hat der Prozessprovider von folgenden Gruppen die Bereitschaft zur Mitwirkung eingeholt: der Flughafen Wien AG, der Plattform der Bürgerinitiativen gegen die dritte Piste, der BürgermeisterInnen der am meisten betroffenen Gemeinden (Nachbarschaftsbeirat), der Umwelthanwaltschaften von Wien und Niederösterreich sowie der Länder Wien und NÖ. Damit hat er zugleich die Zusammensetzung einer Vorbereitungsgruppe definiert. In ihr haben sich schließlich vier VertreterInnen des Nachbarschaftsbeirates, je zwei VertreterInnen der Flughafen Wien AG und der Bürgerinitiativen, je ein/e VertreterIn der Länder Wien und NÖ sowie der Umwelthanwaltschaften von Wien und NÖ eingefunden.<sup>11</sup> Die Leitung der Vorbereitungsgruppe oblag bis zur späteren Bestellung des Mediationsteams dem Prozessprovider. In ins-

---

<sup>9</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Initiativen und Vorarbeiten zum Mediationsverfahren.

<sup>10</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Etablierung der Vorbereitungsgruppe.

<sup>11</sup> Liste der TeilnehmerInnen siehe: [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Erste Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 12. Juli 2000, TOP B.

gesamt sieben Sitzungen hat sie im Zeitraum Juli bis Dezember 2000 die wesentlichsten Vorbereitungsarbeiten für das Verfahren geleistet.

Die **Vorbereitungsgruppe (VBG)** tagte von Juli bis November 2000 insgesamt sechs Mal. Sie traf zunächst ein internes Arbeitsübereinkommen, an dessen Anfang folgende Aufgabenbeschreibung zu finden ist: „Die Vorbereitungsgruppe übernimmt es, die notwendigen Vorbereitungsarbeiten durchzuführen, die erforderlich sind, um ein Mediationsverfahren einzuleiten. Gegenstand des Mediationsverfahrens sind die gegenwärtigen Auswirkungen des Flughafens Wien sowie dessen Ausbaupläne und deren Auswirkungen. Ziel des Mediationsverfahrens, in welches alle betroffenen und beteiligten Parteien einzubeziehen sind, ist eine auf kooperative Weise erarbeitete und vertraglich abgesicherte, zukunftsorientierte, konsensuale Konfliktlösung.“<sup>12</sup> Ihre Mitglieder verpflichteten sich zur möglichst regelmäßigen Teilnahme an den Sitzungen, legten bereits Gegenstand und Ziel des Mediationsverfahrens fest und beschlossen darüber hinaus, „die Öffentlichkeit über das geplante Mediationsverfahren gemeinsam zu informieren, ein Mediationsteam auszuwählen und im Herbst eine öffentliche Auftaktveranstaltung für das Mediationsverfahren durchzuführen“<sup>12</sup>. Mit dem Projekttitel „viemediation.at“ wurde bereits zu diesem Zeitpunkt ein Arbeitstitel vergeben, der von vornherein dem Transparenzgedanken verpflichtet war und zudem auch auf eine der zentralen Informationsformen im Projekt verweist: Das Gesamtprojekt ist unter der gleich lautenden Website-Adresse dokumentiert. Ein Schritt, mit dem von Anfang an unterstrichen werden sollte, dass das Verfahren für Interessierte möglichst transparent und nachvollziehbar ablaufen sollte, wenngleich der offizielle Beschluss, auch dem Mediationsverfahren diesen Titel zu geben, erst zu einem viel späteren Zeitpunkt (März 2001) getroffen wurde.<sup>13</sup>

Zu der oben bereits erwähnten Auftaktveranstaltung sollten einerseits „alle betroffenen und beteiligten Parteien“ eingeladen werden und andererseits war es das Ziel, „einen Konsens darüber herzustellen, dass ein Mediationsverfahren durchgeführt werden soll“. Zudem war es von Anfang an die Absicht, bei dieser Veranstaltung eine Gruppe zu bilden, „in der alle betroffenen und beteiligten Parteien vertreten sind“. Diese Gruppe sollte in weiterer Folge eine Mediationsvereinbarung erarbeiten, in der neben den beteiligten Parteien auch der zeitliche Rahmen, Kosten, Verfahrensregeln, Verhandlungsgegenstand, Zielformulierungen, eine Konfliktanalyse und

---

<sup>12</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Erste Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 12. Juli 2000, Arbeitsübereinkommen, Protokoll.

<sup>13</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Dritte Sitzung des Mediationsforums am 1. März 2001, Protokoll.

das Mediationsteam festgelegt werden sollten.<sup>14</sup> Im Rahmen einer Pressekonferenz<sup>15</sup> wurde das Projekt am 17. Juli 2000 erstmals der Öffentlichkeit präsentiert.

Die anfallenden Kosten für die Vorbereitungsgruppe und die Informationsveranstaltung übernahm die FWAG, zur Finanzierung des Mediationsverfahrens (bzw. der Kosten für das MediatorInnenteam) wurde ein Co-Finanzierungsmodell festgelegt (FWAG 60 Prozent, Länder Wien und Niederösterreich vorerst zu je zwanzig Prozent<sup>16</sup> und in späterer Folge dann für die Länder die Fixsumme von je ATS 800.000). In weiteren fünf Sitzungen der VBG (die alle im Zeitraum Juli bis November 2000 stattgefunden haben) hat die Vorbereitungsgruppe alle oben erwähnten Schritte, die bereits in der ersten Sitzung vorgesehen wurden, zügig weiterverfolgt.

### **I.3 Ein Mediationsteam wird gesucht**

Noch vor dem Sommer 2000 wurde der Prozessprovider durch die Vorbereitungsgruppe beauftragt, eine internationale Ausschreibung bezüglich des zu bestellenden Mediationsteams durchzuführen, wobei von vornherein ein „dreiköpfiges Mediationsteam mit starkem Österreichbezug, internationalen Erfahrungen“ sowie einer gemischtgeschlechtlichen Zusammensetzung gefordert wurde.<sup>17</sup>

In weiterer Folge wurden MediatorInnen und Mediationsvereinigungen in Österreich, Deutschland und der Schweiz angeschrieben. 20 Mediationsteams haben sich beworben, die den Ausschreibungsvorgaben entsprachen, vier von ihnen wurden schließlich zu einem Hearing eingeladen<sup>18</sup>, das im Rahmen der dritten Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 20. September 2000 stattfand. An die Hearings wurden von Seiten der Vorbereitungsgruppe konkrete Erwartungen formuliert: Sie sollten maximal 30 Minuten dauern und jedenfalls zu folgenden Inhalten Stellung nehmen: Grundkonzept für einen möglichen Ablauf des Mediationsverfahrens, Abschätzung des erforderlichen Sitzungsaufwandes und Honorarvorstellungen. Diese Information wurde den eingeladenen Teams am 14. September übermittelt.<sup>19</sup>

Um das Hearing nicht nur unter den Mitgliedern der Vorbereitungsgruppe stattfinden zu lassen, wurde beschlossen, den Kreis der Zuhörenden zu erweitern, wobei

---

<sup>14</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Erste Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 12. Juli 2000, TOP A3.

<sup>15</sup> Liste der Teilnehmenden siehe: [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Pressekonferenz der Vorbereitungsgruppe.

<sup>16</sup> [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Vierte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 27. September 2000, Vorspann bzw. TOP 4.

<sup>17</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Zweite Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 13. September 2000, Vorspann.

<sup>18</sup> Liste der eingeladenen Teams, siehe [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Zweite Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 13. September 2000, TOP 2.

<sup>19</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Zweite Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 13. September 2000, TOP 3.

jedes Mitglied der Vorbereitungsgruppe berechtigt war, neben den nominierten StellvertreterInnen eine weitere Person als Zuhörende (allerdings nicht Mitdiskutierende) mitzubringen. Darüber hinaus wurden auch alle BürgermeisterInnen bzw. die VertreterInnen Wiens, die dem Nachbarschaftsbeirat angehörten, als ZuhörerInnen eingeladen.<sup>20</sup> Zur Bestellung des Mediationsteams wurde von vornherein vereinbart, dass dieses „ohne Gegenstimme bestellt werden muss“. Für den Fall, dass kein Konsens zustande kommen sollte, hat die VBG verschiedene Vorgehensweisen festgelegt (die in weiterer Folge auch Anwendung fanden<sup>21</sup>). Mit der Durchführung der Honorarverhandlungen und der Führung eines Treuhandkontos wurde der Prozessprovider beauftragt.<sup>22</sup>

Eines der vier Teams hat seine Bewerbung zurückgezogen.<sup>23</sup> Zur Auswahl aus den drei verbliebenen Mediationsteams vergaben alle Mitglieder der Vorbereitungsgruppe pro Mediationsteam folgende Kategorien: „*Favorit*“, „*akzeptabel*“, „*Veto*“. Aufgrund dieser „Trendabstimmung“ konnte zwar ein Team definitiv ausgeschlossen, hinsichtlich der beiden weiteren aber noch keine konsensuelle Entscheidung getroffen werden, weshalb diese (bis zur vierten Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 27. September) vertagt wurde, um den einzelnen Mitgliedern der Vorbereitungsgruppe „die Möglichkeit einzuräumen, mit ihren Parteien Rücksprache zu halten“.<sup>24</sup>

In der vierten Sitzung hat sich die Vorbereitungsgruppe schließlich einstimmig für das Mediationsteam mit Mag. Gerhart C. Fürst, Dr. Ursula König, Univ.-Prof. Dr. Horst Zilleßen entschieden und es mit der Leitung des Verfahrens beauftragt.<sup>25</sup> Gleichzeitig wurde allerdings festgehalten, dass die Bestellung des Mediationsteams zusätzlich in einem breiteren Rahmen, nämlich „einer zukünftigen wesentlich größeren Mediationsvorbereitungsgruppe“ auf Zustimmung stoßen müsste, wie auch das Mediationsverfahren selbst die Zustimmung aller Eingeladenen zur Auftaktveranstaltung bräuchte.<sup>26</sup>

Thematisiert wurde darüber hinaus bereits in diesem Stadium die zukünftige Rolle des bisherigen Prozessproviders, wobei dieser selbst erläuterte, dass er ab Bestel-

---

<sup>20</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Zweite Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 13. September 2000, TOP 1.1.

<sup>21</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Dritte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 20. September 2000, Vorspann.

<sup>22</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Zweite Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 13. September 2000, TOP 5 bzw. Vierte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 27. September 2000, TOP 4.

<sup>23</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Zweite Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 13. September 2000, TOP 2.

<sup>24</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Dritte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 20. September 2000, Vorspann.

<sup>25</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Vierte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 27. September 2000, TOP 2.

<sup>26</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Dritte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 20. September 2000, TOP 4; Vierte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 27. September 2000, TOP 2.

lung des Mediationsteams „selbstverständlich in keiner Weise mehr die Prozess- oder Gesprächsleitung innehat“<sup>27</sup>. Dennoch wurde er von der Vorbereitungsgruppe gebeten, weiterhin eine Art „administrative Prozessbegleitung“ zu übernehmen, gleichsam als „denkendes Büro“ auch im weiteren Prozess zu agieren. Zudem führte er weiterhin die Beschlussprotokolle, wohingegen das Mediationsteam Sitzungsprotokolle verfasste.<sup>28</sup> In der fünften Sitzung der Vorbereitungsgruppe (am 9. Oktober 2000), die zugleich die erste gemeinsame Sitzung mit dem Mediationsteam darstellte, übergab der Prozessprovider die Verfahrensleitung offiziell an das Mediationsteam.<sup>29</sup>

#### **I.4 Das Mediationsteam nimmt seine Arbeit auf**

Die Phase der Vorbereitung des Mediationsverfahrens war durch das Stattfinden paralleler Arbeitsprozesse gekennzeichnet. Einerseits blieb die Vorbereitungsgruppe weiterhin aktiv, andererseits nahm das Mediationsteam im Oktober 2000 offiziell seine Arbeit auf, wenngleich es erst im April 2001 seinen endgültigen Auftrag erhielt. Es begann damit, vorbereitende Gespräche mit einzelnen Konfliktparteien zu führen. Über diese Gespräche wurde die Vorbereitungsgruppe jeweils ausführlich informiert, wenn auch immer unter Wahrung der zugesicherten Vertraulichkeit. Die folgenden Ergebnisse flossen in die „Konfliktanalyse“ des Mediationsteams ein und wurden von diesem auch schriftlich zur Verfügung gestellt.<sup>30</sup>

- Eine hohe Komplexität der im Mediationsverfahren zu bearbeitenden Themen
- Eine unterschiedlich große Betroffenheit der einzelnen Parteien
- Ein deutlich artikuliertes Interesse an einem Mediationsbüro

Das Mediationsforum sollte nach Ansicht des Mediationsteams in einen inneren und einen äußeren Kreis getrennt werden, wobei der innere Kreis maximal 25 Personen umfassen sollte. Die Beteiligten des äußeren Kreises sollten den Sitzungen beiwohnen und zu bestimmten Themen zugezogen werden können.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Vierte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 27. September 2000, TOP 3.

<sup>28</sup> [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Vierte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 27. September 2000, TOP 3.

<sup>29</sup> [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Fünfte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 9. Oktober 2000, Protokoll, Endbericht.

<sup>30</sup> [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Sechste Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 22. November 2000, TOP 4.

<sup>31</sup> [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Sechste Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 22. November 2000, TOP 4 bzw. Siebente Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 11. Dezember 2000, TOP 5.

## 1.5 Ein Auftakt wird veranstaltet

Ein wichtiger Meilenstein am Weg zur Mediation war die Organisation und Durchführung einer Auftaktveranstaltung<sup>32</sup>, zu der ein wesentlich breiterer Kreis von Betroffenen und Interessierten eingeladen wurde und in dem sich auch viele einfanden, die in weiterer Folge zu Mitgliedern des Mediationsforums<sup>33</sup> wurden.

Die Veranstaltung sollte über das Verfahren informieren, noch unbekannt betroffene Gruppierungen identifizieren, zur Mitwirkung einladen und Vertrauen in das Verfahren und die Methode der Mediation stiften.<sup>34</sup> Mehr als 250 Personen kamen am 22. November 2000 in die Körner-Halle in Schwechat um die Berichte und Referate zu hören und mit den Mitgliedern der Vorbereitungsgruppe zu diskutieren.<sup>35</sup> Viele der Fragen und Anregungen aus der Auftaktveranstaltung fanden in weiterer Folge in das Mediationsverfahren Eingang.

Die Leitung der Veranstaltung übernahm das Mediationsteam, für die Moderation von Kleingruppenarbeiten im Rahmen der Auftaktveranstaltung, wie auch für die Beantwortung verschiedenster Fragen zum bisherigen Verlauf, stellten sich einzelne Mitglieder der Vorbereitungsgruppe zur Verfügung. In der vierten Sitzung der Vorbereitungsgruppe (am 27. September 2000) wurde ein erster Programmentwurf erarbeitet, als Termin der Auftaktveranstaltung der 22. November 2000 festgelegt und eine Liste der Einzuladenden erstellt.<sup>36</sup> Mit der Durchführung der Einladung selbst wurde ebenfalls das Mediationsteam betraut, die Recherche von Adressen und Ansprechpersonen wurde von einzelnen Mitgliedern der Vorbereitungsgruppe übernommen. Im Rahmen einer Pressekonferenz am 13. November 2000 wurde das Mediationsteam öffentlich vorgestellt und die Auftaktveranstaltung beworben.<sup>37</sup>

## 1.6 Ein Mediationsforum wird eingerichtet

Für die Besetzung des Mediationsforums einigte sich die Vorbereitungsgruppe auf zwei zentrale Aspekte: Einerseits sollte die Vorbereitungsgruppe um weitere Konfliktparteien (InteressenvertreterInnen) erweitert werden, andererseits diese Erweiterung aber ihre Grenzen dort finden, wo das Gremium noch als „arbeitsfähig“ gelten

---

<sup>32</sup> Die Auftaktveranstaltung fand am 22. November 2000 in der Körner-Halle in Schwechat statt.

<sup>33</sup> Vgl. Vorläufiger Endbericht, 2003.

<sup>34</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Vierte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 27. September 2000, TOP 4.

<sup>35</sup> Zu den einzelnen Referaten siehe: [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Sechste Sitzung der Vorbereitungsgruppe und Auftaktveranstaltung.

<sup>36</sup> Liste der Einzuladenden siehe [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Fünfte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 9. Oktober 2000, TOP 4.

<sup>37</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Fünfte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 9. Oktober 2000, TOP 6.

könne.<sup>38</sup> Beide Punkte haben in weiterer Folge allerdings zu größeren Schwierigkeiten geführt. Einerseits deshalb, weil von Seiten des Mediationsteams die Zahl 25 als Obergrenze einer arbeitsfähigen Gruppe ausgegeben wurde (und daher die Möglichkeit, „allen“ Konfliktparteien einen Platz im Mediationsforum einzuräumen, stark begrenzt wurde), andererseits deshalb, weil die Auswahl der konkreten Personen (InteressenvertreterInnen) einen längeren Prozess beanspruchte, als ursprünglich vermutet. Das hat in weiterer Folge dazu geführt, dass anstelle des ersten geplanten Mediationsforums, das ursprünglich für den 11. Dezember anberaumt wurde, eine weitere, siebente Sitzung der Vorbereitungsgruppe stattfand, die zentral der Frage der Beschickung des Mediationsforums gewidmet war.<sup>39</sup>

In ihr wurde nach breiter Diskussion festgelegt, welche weiteren Parteien und Interessengruppen eingeladen werden sollten, am Mediationsverfahren teilzunehmen. Für die Struktur des Mediationsforums wurde die vorgeschlagene Vorgehensweise des Mediationsteams aufgegriffen, einen inneren und einen äußeren Kreis einzurichten. Der innere Kreis wurde „Arbeitsausschuss“ genannt und sollte der operativen Entscheidungsfindung dienen. Zudem wurde festgehalten, dass Arbeitskreise eingerichtet werden können, deren Ergebnisse in weiterer Folge dem Mediationsforum zurückgemeldet werden und solcherart in das Verfahren einfließen sollten. Der Beschluss zur Besetzung des Mediationsforums umfasste zunächst eine Liste von 53 Körperschaften, Institutionen, Parteien etc., die durch das Mediationsteam zur ersten Sitzung des Mediationsforums am 18. Jänner 2001 eingeladen wurden. Als zentrale Inhalte des ersten Mediationsforums wurden folgende Punkte festgelegt: Aufteilung der Teilnehmenden in den äußeren und den inneren Kreis, Möglichkeiten und Modelle der Einbindung von StellvertreterInnen und die Erarbeitung und Diskussion eines „Mediationsvertrages“.<sup>40</sup>

## II. Verfahrensbeteiligte Gruppierungen

Am Mediationsverfahren Flughafen Wien-Schwechat (MV) nahmen bis Juni 2005 mehr als fünfzig FunktionsträgerInnen teil, die wiederum von mehr als sechzig Personen vertreten wurden: 15 Anrainergemeinden und die Gemeinde Wien, die Umweltanwaltschaften Wien und Niederösterreich, 13 Bürgerinitiativen, drei Siedlervereine, neun politische Parteien aus Wien und Niederösterreich, die Länder Wien und Niederösterreich, 12 Wiener Bezirksvertretungen, zudem acht Kammern, Verbände

---

<sup>38</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Fünfte Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 9. Oktober 2000, TOP 5.

<sup>39</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Sechste Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 22. November 2000, TOP 7.

<sup>40</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Siebente Sitzung der Vorbereitungsgruppe am 11. Dezember 2000, TOP 5.

und Interessenvertretungen sowie der Nationalpark Donau-Auen. Der Flugbetrieb stellte mit AUA, ACG und FWAG drei Gruppen. Das ergibt eine Summe von 58 beteiligten Gruppierungen, die von insgesamt 66 Personen vertreten wurden.

Der **Nachbarschaftsbeirat (NBR)** stellt ein Gremium dar, das schon vor dem Mediationsverfahren bestand und das für die FWAG einen wichtigen Gesprächspartner für ihre Anrainerkommunikation darstellte. Im NBR sind die BürgermeisterInnen folgender Anrainergemeinden vertreten: Gemeinde Enzersdorf an der Fischa (1 Sitz), Stadtgemeinde Fischamend (1 Sitz), Stadtgemeinde Groß-Enzersdorf (1Sitz), Gemeindeamt Kleinneusiedl (1 Sitz), Gemeindeamt Rauchenwarth (1 Sitz), Marktgemeinde Schwadorf (1 Sitz), Stadtgemeinde Schwechat (1 Sitz), Stadt Wien (1 Sitz), Gemeinde Zwölfaxing (1 Sitz). Hinzugekommen sind im Laufe des Verfahrens noch VertreterInnen folgender Anrainergemeinden (teilweise mit Sitz und Stimme im Verfahren, teilweise mit Beobachterstatus), welche die Abschlussdokumente unterzeichnet haben: Himberg, Trautmannsdorf, Bruck an der Leitha, Maria Ellend/Haslau, Arbesthal/Göttlesbrunn und Grammatneusiedl. Damit waren insgesamt 15 RepräsentantInnen aus Anrainergemeinden im MV vertreten.

Die **Umweltanwaltschaften (UA)** Wien und Niederösterreich waren mit je einem Sitz im MV vertreten, stellten also zwei Teilnehmer.

Den **Bürgerinitiativen (BI)** gehörten zu Beginn des Verfahrens folgende VertreterInnen an: BI Alternative Liste Schwechat (1 Sitz), BI Enzersdorf/Margarethen (1 Sitz), BI Bürgerliste Fischamend (1 Sitz), BI pro Margarethen (1 Sitz), Bürgerlärm gegen Fluglärm (1 Sitz), Plattform Fluglärm Österreich (1 Sitz), Plattform gegen die dritte Piste (1 Sitz), Schwadorf gegen die dritte Piste (1 Sitz), Überparteiliche Plattform gegen Fluglärm in Wien und Umgebung (1 Sitz). Im Laufe des Verfahrens kamen noch VertreterInnen weiterer BIs hinzu: BI Götzendorf/Pischelsdorf, Bürgerforum Haslau/Maria Ellend, Verein aktiver Umweltschützer Himberg, BI „trau.di“. Somit waren 13 BIs im Verfahren vertreten. Die meisten ihrer Mitglieder wohnten dem Verfahren ehrenamtlich bei und investierten unzählige Stunden ihrer Freizeit dafür. Dies vielfach, weil sie persönlich betroffen waren und unter der Belästigung durch den Fluglärm litten. Innerhalb der BIs bestand in vielerlei Hinsicht Einigkeit (vor allem in ihrem Streben, weniger Lärmbelästigungen zu erzielen oder neu hinzukommende zu verhindern), zugleich aber gab es auch durchaus divergente Interessen innerhalb der BIs, vor allem dann, wenn es um mögliche regionale „Lärmverteilungen“ ging, von denen die BIs dann eben sehr unterschiedlich betroffen waren.

Zu den **Siedlerverbänden (SV)** zählten folgende Gruppen: Siedlerverband Erling (1 Sitz), Siedlerverband Lobau (1 Sitz), Zentralverband der Kleingärtner Österreichs (1 Sitz). Damit waren drei stimmberechtigte Personen für die Siedlervereine am Verfahren beteiligt. Die Siedlerverbände (die im Unterschied zu den BIs alle nörd-

lich der Donau angesiedelt waren) sind traditionsreiche Strukturen, die schon lange vor dem Mediationsverfahren bestanden haben und sich ursprünglich mehr der Interessenvertretung der Siedler am Stadtrand Wiens angenommen hatten. Sie konnten zudem auf eine Vorgeschichte mit dem Wiener Flughafen verweisen: Bereits als die zweite Piste am Flughafen Wien gebaut wurde, hatten sie sich um Verbesserungen ihrer Situation bemüht.

Unter der Gruppierung des **Flugbetriebs**<sup>41</sup> wurden folgende RepräsentantInnen zusammengefasst: Austrian Airlines (2 Sitze), Flughafen Wien AG (3 Sitze) sowie Austro Control GmbH (3 Sitze). Die Austrian Airlines sind die wichtigste Fluglinie in Österreich und damit auch eine wichtige Kundin und Kooperationspartnerin für den Wiener Flughafen. Die Flughafen Wien AG (FWAG) ist die Betreibergesellschaft des Flughafens. Die Austro Control GmbH (ACG) ist jene Einrichtung, die sämtliche Flugzeuge von deren Eintritt in den österreichischen Flugraum an begleitet und auch im Lande- und Startverfahren aktiv ist. Sie ist zugleich dafür verantwortlich, Flugrouten zu bestimmen und zu rechnen bzw. diese beim zuständigen Ministerium zu beantragen. Der Flugbetrieb war also mit insgesamt acht Sitzen im MV vertreten.

Folgende **politische Parteien** waren im Verfahren vertreten: FPÖ Niederösterreich (1 Sitz), FPÖ Wien (1 Sitz), Grüne Niederösterreich (1 Sitz), Grüne Wien (1 Sitz), LIF Wien (1 Sitz), ÖVP Wien (1 Sitz), ÖVP Niederösterreich (2 Sitze), SPÖ Niederösterreich (2 Sitze), SPÖ Wien (2 Sitze). Damit verfügten politische Parteien bis zur fünften Sitzung des MF am 4. Juli 2001 über zwölf und danach über elf Sitze im MV (das LIF ist ausgeschieden).

Die **Länder** (Wien, Niederösterreich) hatten je einen Sitz inne und Vertreter des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung bzw. der Stadtbaudirektion entsandt.

Folgende sechs **Wiener Bezirke** waren zu Beginn des Verfahrens mit je einem Sitz vertreten: 10. Bezirk (Favoriten), 11. Bezirk (Simmering), 13. Bezirk (Hietzing), 14. Bezirk (Penzing), 15. Bezirk (Rudolfsheim-Fünfhaus) sowie der 22. Bezirk (Donaustadt). In weiterer Folge kam noch der 23. Bezirk (Liesing) hinzu und es wurden zudem noch RepräsentantInnen folgender Bezirkskonferenzen integriert: Baden, Bruck, Gänserndorf, Mödling, Wien-Umgebung/Süd. Insgesamt wirkten zwölf Bezirke bzw. Bezirkskonferenzen im Verfahren mit.

Den **Kammern, Verbänden und Interessenvertretungen** wurden im Laufe des Verfahrens folgende Organisationen zugerechnet: Arbeiterkammer Österreich (1 Sitz), Landes-Landwirtschaftskammer Niederösterreich (1 Sitz), Bezirksbauernkammer Schwechat (1 Sitz), Wirtschaftskammer Österreich (1 Sitz), Standort-Arbeitnehme-

---

<sup>41</sup> Der Flugbetrieb wurde anfänglich als „Aviation-Side“ geführt, vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Erste Sitzung des Mediationsforums am 18. Jänner 2001, Sitzungsprotokoll.

rinnenvertreter (1 Sitz), Standort Unternehmensvertreter/Airport Jet-Set Service (1 Sitz), Niederösterreich-Werbung GmbH (1 Sitz) sowie der Tourismusverband Wien (1 Sitz). Insgesamt hatte diese Gruppe acht Sitze inne.

Schließlich war die **Nationalpark Donau-Auen GmbH** mit einem Sitz im Verfahren vertreten.

Zur ersten Sitzung des Mediationsforums (MF) wurden zudem folgende Organisationen eingeladen: das Bundesministerium für Verkehr, Technologie und Innovation (bm:vit), die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) sowie eine Vertretung aus dem 22. Wiener Gemeindebezirk. Für das Ministerium und die ÖBB wurde in der zweiten Sitzung des MF beschlossen, ihnen keinen Mitgliedsstatus zu gewähren, zumal diese einen solchen auch nicht wollten, um Vorwürfen der Befangenheit zu entgehen. Vereinbart wurde jedoch einvernehmlich, dass VertreterInnen der genannten Organisationen in fachlichen Fragen als Auskunftspersonen zur Verfügung stehen würden und umgekehrt ihnen erwünschte Informationen aus dem Verfahren übermittelt werden sollten.<sup>42</sup>

Im Laufe des Verfahrens schieden folgende Gruppen aus: das Liberale Forum Wien (ab Juli 2001, weil es nicht mehr im Wiener Landtag vertreten war), die überparteiliche Plattform gegen Fluglärm in Wien und Umgebung (im Mai 2003, weil sie die Ergebnisse des Teilvertrages nicht mittragen konnte) und die BI Enzersdorf/Margarethen (im Juli 2004, weil aus ihrer Sicht für die stark belastete Gemeinde keine Perspektiven zu erkennen waren).

Insgesamt neun **Sachverständige** wurden im Verfahren beigezogen, deren Bestellung gemäß Mediationsvereinbarung jeweils im Konsens beschlossen wurde: DI Hellfried Aubauer (Luffahrt), DI Wolfgang Hesina (Forschungszentrum Seibersdorf), Dr. Hans Peter Hutter (Umweltmedizin), Univ.-Prof. Dr. Andreas Kolbitsch (Bauphysik), Prof. Dr. Judith Lang (Lärmtechnik), DI Erwin Pönitz (Raumplanung), Dr. Werner Rosinak (Verkehrsplanung), Kaspar Senn (Flugsicherung), Dr. Heinz Vana (Rechtsanwalt).

In den TeilnehmerInnenlisten des Verfahrens schienen im Laufe der Zeit demgegenüber weit mehr Namen auf, was vor allem damit zu tun hatte, dass auch eingeladene ExpertInnen (z. B.: als Vortragende) geführt wurden, die StellvertreterInnen einzelner Mitglieder namentlich aufgelistet waren sowie auch die Mitglieder des Mediationsteams (drei Personen), der Prozessprovider, die Protokollantinnen und die Mitglieder der Begleitforschung.

---

<sup>42</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Erste Sitzung des Mediationsforums am 18. Jänner 2001, Sitzungsprotokoll.

### III. Struktur des Verfahrens

Die Struktur des Verfahrens wird anhand der Gremien dargestellt, die für die Durchführung des Mediationsverfahrens eingerichtet wurden. Im Verfahren selbst lassen sich drei Arten von Gremien unterscheiden: Solche, die sich zentral der inhaltlichen Arbeit widmeten (hier sind insbesondere die Arbeitskreise und Arbeitsgruppen zu nennen), solche, die schwerpunktmäßig für die Organisation bzw. die Gestaltung des Gesamtprozesses zuständig waren (hier hat die Prozesssteuerungsgruppe zentral gewirkt), und jene, die verfahrensbegleitende Maßnahmen zu planen und umzusetzen hatten (wozu insbesondere ein Arbeitskreis Öffentlichkeitsarbeit zählte). Schließlich gab es mit dem Mediationsforum, dem größten und zugleich „ranghöchsten“ Gremium, einen Ort, an dem alle Beschlüsse betreffend die vorgenannten Aspekte gefasst wurden, gleichsam ein „Parlament“ des Verfahrens, in dem alle verfahrensbeteiligten Gruppierungen mit Sitz und Stimme vertreten waren. Im Folgenden werden teilweise Kürzel für die einzelnen Gremien verwendet, die jeweils am Beginn eingeführt werden, sie können aber auch im Abkürzungsverzeichnis nachgeschlagen werden.

Das **Mediationsforum (MF)** stellte das größte und zugleich das zentrale Gremium im Mediationsverfahren dar, in dem alle Verfahrensparteien vertreten waren. Das MF war zugleich die formelle Entscheidungsinstanz des Verfahrens, alle anderen Gruppierungen wirkten demgegenüber entscheidungsvorbereitend für die Beschlussfassungen im MF. In 15 Sitzungen von Jänner 2001 bis Juni 2005 fasste das MF sowohl inhaltliche als auch strukturelle Beschlüsse (Aufnahme neuer Mitglieder, Einrichtung von Substrukturen), wobei für sämtliche seiner Beschlüsse festgelegt wurde, dass sie „nur im Konsens aller Parteien“ gefasst werden können.<sup>43</sup> Die Beschlussvorlagen kamen in aller Regel aus den einzelnen Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen bzw., sofern es strukturelle Fragen betraf, aus der Prozesssteuerungsgruppe.

Der **Arbeitsausschuss (AA)** war das zweitgrößte Gremium im Verfahren. Er wurde in der zweiten Sitzung des MF gleichsam als „innerer Kreis“ des Forums eingerichtet und als arbeitsfähigeres Gremium installiert. Er war somit das zweitgrößte Gremium im Verfahren, sollte gleich oft tagen wie das Mediationsforum und beschlussvorbereitend wirken. Im Arbeitsausschuss sollten die wesentlichen Diskussionen stattfinden (z. B. über die Arbeitsergebnisse diverser Arbeitskreise), wohingegen im MF die zugehörigen Beschlüsse getroffen werden sollten. Die Mitglieder des „äußeren Kreises“ des MF erhielten das Recht, an allen Sitzungen des AA teilzunehmen, nicht aber das Recht, in ihm mitzudiskutieren. Der Arbeitsausschuss hielt

---

<sup>43</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Dritte Sitzung des Mediationsforums am 1. März 2001, Mediationsvereinbarung.

von Mai 2001 bis September 2002 insgesamt neun Sitzungen ab, im Zuge der Umstrukturierung des Verfahrens (ab Jänner 2003) wurde er aufgelöst.

Die **Prozesssteuerungsgruppe (PSG)** wurde ein halbes Jahr nach Beginn des Verfahrens im Mediationsforum eingerichtet und mit folgenden Aufgaben betraut: „Die Prozesssteuerungsgruppe dient der Beobachtung des Verfahrens und seiner Teile, um einen effizienten und zielorientierten Verfahrensablauf zu gewährleisten, dem frühzeitigen Erkennen von Irritationen und sonstigen das Verfahren gefährdenden Umständen und somit gemeinsam und in Absprache mit dem Mediationsteam dazu, den Ablauf des Mediationsverfahrens zu steuern und die Arbeit und Arbeitsabläufe zwischen den einzelnen Gremien zu strukturieren. Anträge und Anliegen der Verfahrensparteien zum Verfahrensablauf sind der Leitung der Prozesssteuerungsgruppe bekannt zu geben. Entscheidungen bleiben den jeweiligen Gremien vorbehalten. Die Prozesssteuerungsgruppe hat inhaltliche Fragen weder zu behandeln noch zu beraten.“<sup>44</sup> Mit der Leitung der PSG wurde der Prozessprovider beauftragt. Das Tätigkeitsprofil der PSG wurde ab Jänner 2003, mit der „PSG neu“, deutlich erweitert, zumal ab diesem Zeitpunkt die PSG auch inhaltliche Fragen bearbeiten konnte, sofern in Arbeitsgruppen keine Einigung erzielt werden konnte.<sup>45</sup> Zusammenfassend lassen sich folgende Funktionen der PSG nennen: Sie sollte den Dialog zu allen Interessengruppen herstellen, Feed-back für das Mediationsteam ermöglichen, das Verfahren beobachten (worunter explizit das frühzeitige Erkennen von Irritationen und sonstigen das Verfahren gefährdenden Umständen gemeint war) und Unterstützungsleistungen für einen effizienten Verfahrensablauf erbringen (wobei hier vor allem gemeint war, die Arbeitsabläufe *zwischen* den einzelnen Gremien zu strukturieren und damit letztlich gemeinsam mit dem Mediationsteam den Ablauf des Mediationsverfahrens zu steuern).<sup>46</sup> Sie diente somit zugleich als Steuerungsgremium wie auch als Reflexionsinstanz.

Im Laufe des Verfahrens wurden mehr als 50 offizielle **Arbeitskreise und Arbeitsgruppen** eingerichtet. Manche Arbeitsgruppen waren Untergruppierungen von Arbeitskreisen, andere nicht, manche haben über sehr lange Zeiträume hinweg sehr intensiv getagt, manche wurden kurzfristig eingesetzt um ein Detailproblem rasch zu lösen oder spezifische Aufträge zu erfüllen (beispielsweise Dokumente und Schriftsätze auszuarbeiten). In den meisten Fällen wurden Arbeitskreise und Arbeitsgruppen zur detaillierten Bearbeitung von Sachthemen eingerichtet, einige wenige haben sich mit strukturellen Fragen des Verfahrens befasst. Ein einziger Arbeitskreis hat

<sup>44</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Vorbereitungssitzung der Prozesssteuerungsgruppe am 27. Juni 2001, Protokoll.

<sup>45</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) 9. Sitzung des Mediationsforums am 26. November 2002, Protokoll sowie 19. Sitzung der PSG am 14. Jänner 2003.

<sup>46</sup> Vgl. [www.viemediation.at](http://www.viemediation.at) Chronologie: Fünfte Sitzung des Mediationsforums am 4. Juli 2001, Sitzungsprotokoll und Beschlussprotokoll.