

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Beratungsunterlage zu TOP 4
der 15. Sitzung am 14. September 2015**

Anhörung „Erfahrungen in Großprojekten“

Überblick über den Kurzvortrag
von Thomas Prader

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 120 c</p>

Mediationsverfahren Flughafen Wien – vie.mediation.at

Mediation:

Ein Konfliktmanagementverfahren auf freiwilliger Basis unter prozessualer, allparteilicher Leitung von MediatorInnen, in dem die Parteien ernsthaft versuchen, basierend auf den jeweils unterschiedlichen Interessen, konsensuale, verbindliche, nachhaltige Lösungen zu finden.

Ausgangslage

Flughafen Wien AG (FWAG), börsennotiert, Länder Wien und Niederösterreich zu je 20% Eigentümer, beschließt 1998 einen Masterplan, u.a. den Bau einer 3.Start- und Landebahn. Lokale Proteste, verstärkt Bildung von Bürgerinitiativen (BI), u.a. Dachorganisation "Plattform gegen 3.Piste". Manifest der BI's, in dem Gespräche mit der FWAG gefordert und angeboten wurden, auch hinsichtlich der aktuellen Fluglärmbelastung.

Großraum Wien geprägt durch Volksabstimmung Zwentendorf („Nein“ gegen Inbetriebnahme des fertigen AKW) 1978 und Besetzung der Hainburger Au 1983/84 (der geplante Bau einer Donauwasserkraftwerkes wird verhindert). Geburtsstunde der Grünen.

These: Politisches Umfeld, Vorgeschichte, neuer Vorstand, eine ganz entscheidende Sachbearbeiterin bei der FWAG, Manifest der BI's waren günstige Voraussetzungen für Mediationsverfahren. Politik und Vorstand FWAG wollen große Konfrontation vermeiden, Gemeinden und BI's wissen, dass sie im 2.Pistensystem keinerlei Einflussnahme-Möglichkeiten haben; die Chancen, im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die 3.Piste zu verhindern, werden als gering eingeschätzt.

prozess-provider

Der neubestellte Vorstand der FWAG macht eine beschränkte Ausschreibung für PR-Beratung im Zusammenhang mit der 3.Piste, Ziel: Kommunikation statt Konfrontation,- wie ist 3.Piste vermittelbar. Auch ich wurde angeschrieben, obwohl ich damals ein bekannter Anwalt war, der BI's und Gemeinden gegen umweltrelevante Projekte vertrat. Außerdem war ich von 1995-1998 Parteichef der Wiener Grünen. 1999 hatte ich die Mediationsausbildung abgeschlossen.

Mein Ziel war die Initiierung eines Mediationsverfahrens, weil ich das für das einzig wirklich zielführende Instrument gehalten habe. Als PR-Berater wäre ich völlig ungeeignet gewesen. Ich bekam den Auftrag und holte die Ermächtigung ein, mit BürgermeisterInnen, BI's, diversen Entscheidungsträgern zu reden. Allgemeines Ausloten, ob Mediationsverfahren eine Option sein könnte.

Auf meinen Vorschlag hin Konsens zwischen FWAG, Ländern Wien und Niederösterreich, allen Nachbarschaftsgemeinden und allen BI's, eine Vorbereitungsgruppe einzurichten. Ziel: Ausloten, ob Basis und Einvernehmen über ein Mediationsverfahren hergestellt werden kann.

These: die Beziehung eines autonomen, unabhängigen prozess-providers, der von Anfang an garantiert, dass key-player auf Augenhöhe das Verfahren gemeinsam entwickeln, war ein ganz wesentlicher Erfolgsfaktor.

Gleichgewicht der Kräfte

These: Die Kräfteverhältnisse sind (in jeder Hinsicht) anfänglich sehr ungleich. Vorstand eines großen Unternehmens, eine Ministerin auf der einen Seite, auf der anderen ein „kleiner“ Bürgermeister, eine Hausfrau. In derartigen Verfahren ist eine der allerwichtigsten Aufgaben, dass laufend ein Gleichgewicht der Kräfte hergestellt wird. Permanenter Prozess. Erfolgreiche Verhandlungen sind nur möglich, wenn dieses Gleichgewicht der Kräfte hergestellt ist. Das ist zentrale Aufgabe der Prozessleitung.

Persönliche Anmerkung: Es ist immer wieder erstaunlich, welche kompetente, verantwortungsbewusste und ausschlaggebende Rolle die RepräsentantInnen der lokalen Bevölkerung spielen.

Vorbereitungsgruppe

Zusammensetzung: 2 Vorstandsmitglieder FWAG, 3 Bürgermeister, je 2 Vertreter von Wien und Niederösterreich, 3 VertreterInnen BI's.

Alle Mitglieder sind im Wesentlichen entscheidungsbefugt. Mehrere Sitzungen unter Leitung des prozess-providers.

Mitte 2005 erste gemeinsame Pressekonferenz. Öffentliche Bekanntgabe, dass die Parteien die Durchführung eines Mediationsverfahrens anstreben. Der vereinbarte Fahrplan wird vorgestellt.

These: Alle Entscheidungen, insbesondere auch alle prozessualen Entscheidungen, wurden von Anfang an von den key-players, gemeinsam und im Konsens getroffen. Erstes Abtasten, erster Vertrauensaufbau. Hochrangige, entscheidungsbefugte VerhandlungsteilnehmerInnen.

Mediationsvereinbarung

Konsensuale, gemeinsame Bestellung eines Mediationsteams durch Vorbereitungsgruppe nach internationaler Ausschreibung.

Nächstes Ziel: Gemeinsame Ausarbeitung einer Mediationsvereinbarung.

In der Mediationsvereinbarung sollen Ziele des Verfahrens, die teilnehmenden Parteien, Verfahrensregeln, Struktur, Öffentlichkeitsarbeit, organisatorische Fragen, etc. ausverhandelt und festgelegt werden. Mit der Mediationsvereinbarung, über die mehrere Monate verhandelt wurde, wurde eine ganz entscheidende Basis für den Erfolg des Verfahrens gelegt. Intensive Verhandlungen, ohne dass über inhaltliche Fragen (Lärm, 3.Piste) verhandelt wurde.

Ganz wichtiger Vertrauensaufbau. Alle Parteien erleben wechselseitig, dass jede Partei auch zu Kompromissen bereit ist. Bürgerinitiativen setzten durch, dass nicht nur über die Ausbauplan der FWAG verhandelt wird, sondern auch über das aktuelle Flugverkehrsgeschehen, obwohl rechtlich unangreifbar. Ziel: Abschluss von zivilrechtlich verbindlichen und durchsetzbaren Verträgen.

Ebenso wurde die Ergebnisoffenheit festgelegt. Dies war den BI's besonders wichtig. Es sollte auch „ob“, sowie Alternativen wie Standortverlegung, Kooperation mit Bratislava etc. und nicht nur „wie“ 3.Piste verhandelt werden. Dies wurde auch sehr intensiv gemacht.

Teilnahme von 50 Verfahrensparteien (FWAG, AUSTRIAN, Flugsicherung, alle in den Landtagen vertretenen politischen Parteien, Nachbarschaftsgemeinden, BI's, Nationalpark, Arbeiterkammer, Unternehmerverband, Umweltschutzvereine, Betriebsrat FWAG, Standortunternehmer etc).

Alle unterschreiben Mediationsvereinbarung.

Das bereits anhängige behördliche Genehmigungsverfahren wird bis zum Abschluss des Mediationsverfahrens unterbrochen.

These: Vertrauensaufbau durch Verhandlungen; Abschluss Mediationsvereinbarung erster gemeinsamer Erfolg; erstes grundsätzliches Zugeständnis FWAG, dass auch über die aktuelle Situation (aktuelle Lärmbelastung) verhandelt wird.

Ziel: verbindliche zivilrechtliche Verträge, d.h., es geht für Gemeinden und BI's nicht nur um „Anhörung, Mitsprache, Beteiligung“, NEIN, es geht darum gemeinsam, auf Augenhöhe, zivilrechtliche Verträge aus zu verhandeln, die auch einklagbar sind.

Ergebnisoffenheit des Verfahrens extrem wichtig.

Behördliches Genehmigungsverfahren nachgeordnet.

Öffentlich-rechtliches Genehmigungsverfahren/Privatrechtliches Mediationsverfahren Teil 1

Komplexes Thema.

Beispiel Flugverkehrsgeschehen:

Für die Festlegung von An- und Abflugverfahren sowie die An- und Abflugstrecken ist ausschließlich die Behörde (Flugsicherung/ACG) zuständig. Keine Parteienrechte für Gemeinden und Bevölkerung. ACG in Mediationsverfahren eingebunden. 2013 Abschluss des Teilvertrages „Aktuelle Maßnahmen“, in dem das Flugverkehrsgeschehen im 2-Pisten-System vollständig neu geregelt wurde, einschließlich erheblicher Beschränkungen des Flugverkehrs zw. 21h-7h. ACG erklärt jeweils, was technisch möglich ist („Sicherheit ist nicht verhandelbar“), darüber hinaus alles verhandelbar.

Seit 2003 gab es viele Änderungen im Flugverkehrsgeschehen. Sämtliche Änderungen wurden im Mediationsverfahren (bis 2005), bzw. danach im Dialogforum Flughafen Wien fast immer einstimmig durch die Parteien beschlossen und von der ACG umgesetzt.

Diese Vorgehensweise liegt absolut im Interesse von Bundes-, Landes- und Gemeindepolitik, aber auch im ureigenen Interesse der ACG, da alle Beschwerdeführer auf das Mediationsverfahren/Dialogforum verwiesen werden. Seit 2005 sind an die 100 Gemeinden in die Verhandlungsprozesse im Dialogforum integriert. Fluglärm, Flugverkehrsgeschehen, 3.Piste ist öffentlich ein völlig marginales Thema.

These: Ohne freiwillige Mitarbeit der ACG wäre erfolgreiches Verfahren unmöglich gewesen. Wichtiger Wissenstransfer. Verstehen. Über jede einzelne Flugroute, jede noch so kleine Verbesserung/Entlastung wurde intensiv verhandelt. Betroffene haben, mit Wissen ausgestattet, selbst entschieden. Gefühl, dass die Flugzeuge willkürlich verteilt werden, Ohnmachtsgefühle, Gefühle der Wehrlosigkeit, „ Es wird über mich, unsere Gemeinde, von denen da oben, drübergefahren“, konnten weitgehend abgebaut werden.

Öffentlich-rechtliches Genehmigungsverfahren/Privatrechtliches Mediationsverfahren Teil 2

These: Ein Mediationsverfahren sollte so frühzeitig wie irgendwie möglich eingeleitet werden.

Die Ergebnisse sollen/müssen – teilweise – in die behördliche Genehmigung einfließen.

Mediation kann behördliches Verfahren keineswegs ersetzen.

Deponie radioaktive Abfälle:

Mediationsähnliches Verfahren könnte bereits jetzt eingeleitet werden. Wenn Mediation, dann zu einem Zeitpunkt in dem es noch verschiedene örtliche Optionen gibt. Ist ein Standort fixiert und beginnt dann die Einbeziehung der Bevölkerung liegt die Latte hoch, da nur mehr über das „wie“ und nicht auch über das „ob“ verhandelt werden kann. Konsensschancen stark reduziert.

Kompensation/Sonderopfer

Egal ob Straße, Bahn, Flughafen, Deponie, Endlager: Die AnrainerInnen von derartigen Einrichtungen erbringen Sonderopfer für die Allgemeinheit. Einem Fluglärm betroffenen entgegen zu halten, er fliege ja auch selbst, ist zynisch und dumm.

Ziele:

Belastungen so gering wie möglich halten;

Betroffene wirklich ernst nehmen, aufklären, Wissen vermitteln UND mitentscheiden lassen;

Kompensationsmaßnahmen; Ergebnisoffenheit

These: der auf Dauer angelegte Prozess, dass die Betroffenen über das Flugverkehrsgeschehen verhandeln und praktisch (nicht rechtlich) entscheiden, die zivilrechtliche vereinbarten Beschränkungen des Flugverkehrs (insbesondere Nachtflug), deren Einhaltung gegenüber der FWAG eingeklagt werden kann, selbst wenn die FWAG dafür eine rechtskräftige behördliche Genehmigung hätte, so wie die Kompensationsmaßnahmen (siehe unten) waren entscheidend für den erfolgreichen Abschluss des Verfahrens und das seit 2005 etablierte institutionalisierte regionale Konfliktmanagement mit einem hauptberuflichen Geschäftsführer.

Öffentlichkeitsarbeit:

These: Jede beteiligte Partei kann öffentlich, positiv für ihre Anliegen werben. Kritik an anderen Parteien nur innerhalb des Verfahrens. Gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit: Konsensual beschlossene Presseerklärungen; regelmäßig gemeinsame Pressekonferenzen mit vielen Parteien am Podium; gemeinsam erarbeiteter Newsletter, 1/4jährlich; flächendeckend und gratis an Haushalte (wurde in Wien so gemacht, zeitweise war ich der „Pressesprecher“ des Mediationsverfahrens.)

Abschluss Mediationsverfahren und Ergebnisse

Abschluss Mediationsverfahren Juni 2005.

a) Gründung des Vereines Dialogforum Flughafen Wien. Hauptberuflicher Geschäftsführer. Alle Entscheidungen durch erweiterten Vorstand, möglichst einstimmig, Gruppenveto beschränkt möglich; 29 Mitglieder.

Vertrag zw. FWAG und Verein, indem sich FWAG zur Finanzierung des Vereins verpflichtet.

b) Gründung eines öffentlich-rechtlichen Fonds (Umweltfonds).

Vertrag zw. FWAG und Fonds über dessen Dotierung. Ca. 5 bis 6 Millionen € jährlich.

Abhängig von Zahl der Passagiere, Tag/Nacht, Lärmentwicklung

37,5% der Mittel für Gemeinden aufgrund der Lärmbelastung;

37,5% für Gemeinden, deren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt sind;

25% für Projekte

Sperrminorität der BI's bei Entscheidungen

c) Allgemeiner Mediationsvertrag. Abgeschlossen zw. FWAG, Ländern, Nachbarschaftsgemeinden, Dachverband der BI's.
Regelungsinhalte: Lage der 3.Piste, Nachtflugregelungen; Lärmschutzprogramm (Grenzwerte für Maßnahmen teils erheblich niedriger als rechtlich festgelegt); Lärmzonendeckelung (Lärmteppich (54dB Zone) darf sich nicht auf bestimmte Gebiete ausweiten, viele Prozessvereinbarungen u.a. Durchführung eines Mediationsverfahrens bezüglich des gesamten Flugverkehrsgeschehens im 3.Pistensystem sowie des Verhaltens der Vertragsparteien im Genehmigungsverfahren.

d) Einzelverträge zw. FWAG und Nachbarschaftsgemeinden; anhand digitaler Pläne wird festgelegt, wo die Lärmschutzmaßnahmen durchgeführt werden, wo gebaut und in Zukunft nicht mehr gebaut werden darf, diverse Einzelmaßnahmen wie Straßenverlegungen, Lärmschutzwälle, Bepflanzungen etc.

e) Schiedsgerichtsvertrag: hinsichtlich aller Streitigkeiten aus den abgeschlossenen Verträgen ist anstelle der zivilen Gerichte ein Schiedsgericht zuständig (rasche Entscheidungen, Mediationsgedanke wichtiges Entscheidungskriterium, Kostenregelung zugunsten wirtschaftlich schwacher Parteien. Einvernehmliche Bestellung der Schiedsrichter (ehem. Präsident des Verfassungsgerichtshofs, Univ. Prof für Öffentliches Recht; Univ. Prof. für Philosophie u. Leiter der Begleitforschung, Vorstand eines Unternehmens).

Sachverständige:

These: Die Beziehung von Sachverständige wird immer wieder erforderlich sein. Wenn, dann einvernehmliche Bestellung. Gefahr, dass Sachverständigen inhaltliche Entscheidungen oder die Verantwortlichkeit für Entscheidungen übertragen werden.

Zeit

Das Mediationsverfahren hat 4 ½ Jahre gedauert. Es hat dieser Zeit bedurft, obwohl in keiner Weise „getrödelte“ wurde.

Gut Ding braucht Weile.

Die handelnden Personen haben zueinander teils freundschaftliche Beziehungen entwickelt, es wurden zahlreiche „vorläufige“ Vereinbarungen ausverhandelt, niemand wollte Verfahren letztlich scheitern lassen, Zwang zum Erfolg; Scheitern wäre für keine Partei eine erstrebenswerte Alternative gewesen. Letztes großes strittiges Thema war Nachtflug. FWAG und BI's mussten nochmals über ihren Schatten springen.

These: zügiges, gut strukturiertes und administriertes Verfahren; keinen zeitlichen Endpunkt festlegen, keinen zeitlichen Druck machen.

Bewertung Verfahrensergebnisse (subjektiv)

Sehr positiv. Beste Alternative. Teils massive Fluglärmbelastung bleibt trotzdem.

Das wichtigste Ergebnis: SOZIALER FRIEDE

- Minimierung Fluglärmbelastung so weit wie möglich
- Lärmschutzmaßnahmen, die teilweise weit über gesetzliche/behördliche Vorgaben hinausgehen
- Kompensations- und Schutzmaßnahmen, die rechtlich weder erforderlich noch durchsetzbar wären
- Finanzielle Kompensation

- Absolute, dauerhafte Fluglärmdeckelung
- Effektive Mitbestimmung auf freiwilliger Basis; neuartige Konfliktkultur
- Institutionalisiertes permanentes Konfliktmanagement
- Weitreichende Nachtflugregelung zur Entlastung der Bevölkerung
- Flughafen, Fluglärm, Ausbau Flughafen praktisch kein öffentliches Thema
- Kein relevanter politischer Widerstand; wenig Einwendungen im Genehmigungsverfahren; lediglich 2 relevante Berufungen gegen Genehmigungsbescheid

Gruppen außerhalb

Flughafen Wien: Es wäre eine Illusion gewesen, zu glauben, alle Menschen im Großraum Wien von den Ergebnissen des Mediationsverfahrens überzeugen zu können. Gradmesser für die Wirksamkeit des Mediationsverfahrens war u.a. die Anzahl der Einwendungen und Berufungen im Genehmigungsverfahren. Für ein derartiges Großprojekt war der juristische Widerstand sehr gering. Die TeilnehmerInnenanzahl von seltenen Demonstrationen gegen die 3.Piste ist 2-stellig. Bei Wahlen spielt der Flughafen, auch im kommunalen Bereich keine Rolle.

These: Auch wenn Sitzungen dadurch manchmal endlos dauern und mühselig sind, ist der Versuch wichtig, mit allen Beteiligten Konsens zu erzielen. Vor allem auch mit jenen, die besonders vehement gegen ein Projekt auftreten. Hat aber auch seine Grenzen. Es gibt sicher eine Reihe von InteressensträgerInnen deren Teilnahme und Zustimmung unbedingt erforderlich ist. Bei manchen wird es genügen wenn sie eine neutrale Rolle einnehmen. Einzelpersonen und einzelne Gruppen werden den Verhandlungsweg immer ablehnen und Fundamentalpositionen einnehmen. Ist deren legitimes, demokratisches Recht.

Es gibt keine generelle Regel. Ob ein Mediationsverfahren Sinn macht bzw. sinnvollerweise fortgesetzt werden soll haben die beteiligten Parteien zu entscheiden, ebenso den Umgang mit am Verfahren nicht beteiligten Gruppen und Personen. Es gibt keine Patentlösung.