

Büllingen, Franz; Hillebrand, Annette; Rätz, Diana

Working Paper

Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte

WIK Diskussionsbeitrag, No. 258

Provided in Cooperation with:

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

Suggested Citation: Büllingen, Franz; Hillebrand, Annette; Rätz, Diana (2004) : Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte, WIK Diskussionsbeitrag, No. 258, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/226872>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte

**Franz Büllingen
Annette Hillebrand
Diana Rätz**

Nr. 258

November 2004

**WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH**

Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef

Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef

Tel 02224-9225-0

Fax 02224-9225-63

Internet: <http://www.wik.org>

eMail info@wik.org

[Impressum](#)

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

ISSN 1865-8997

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
Zusammenfassung	VII
Summary	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung der Studie	4
1.3 Methodisches Vorgehen	6
1.3.1 Arbeitsmodul A	6
1.3.2 Arbeitsmodul B	7
2 Alternative Streitbeilegungsverfahren	8
2.1 Grundlegende Betrachtungen zu ADR	8
2.2 Mediation	11
2.2.1 Mediation im Allgemeinen	11
2.2.2 Umweltmediation	18
2.3 Planungszellen/Bürgergutachten	22
2.3.1 Grundlagen	22
2.3.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen	22
2.3.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen	24
2.3.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung	25
2.4 Konsensus-Konferenzen	25
2.4.1 Grundlagen	25
2.4.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen	26
2.4.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen	27
2.4.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung	27
2.5 Ombudsman	28
2.5.1 Grundlagen	28
2.5.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen	28
2.5.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen	29
2.5.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung	30
2.6 Arbitration/Schiedsverfahren	31

2.6.1 Grundlagen	31
2.6.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen	32
2.6.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen	33
2.6.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung	33
2.7 Runder Tisch	33
2.7.1 Grundlagen	33
2.7.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen	34
2.7.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen	35
2.7.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung	35
2.8 Verfahren im Überblick	36
3 Umweltmediationsverfahren - Länderstudien	37
3.1 USA	39
3.1.1 Historie	39
3.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	40
3.1.3 Fallbeispiel	40
3.2 Österreich	43
3.2.1 Einführung	43
3.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	44
3.2.3 Fallbeispiel	45
3.3 Schweiz	48
3.3.1 Einführung	48
3.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	49
3.3.3 Fallbeispiel	49
3.4 Resultate der Länderstudien	50
4 Modellkonfliktfall: Bericht des Mediationsteams (Autoren: Jérôme Racine, Klaus Winkler)	52
4.1 Einführung	52
4.2 Einberufungsprozess – Phase I	53
4.2.1 Erkundung ("Spurensuche")	53
4.2.2 Einberufung (Modellkonfliktfall)	62
4.3 Mediationsprozess – Phase II	66

4.3.1	Zugrunde liegende Leitgedanken	66
4.3.2	Verlauf der Mediation	67
4.3.3	Analyse der Mediation	77
4.3.4	Rolle der Mediatoren	82
4.4	Umsetzungsphase – Phase III	83
4.4.1	Verlauf	83
4.4.2	Lehren aus der Umsetzungsphase	89
4.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	95
4.5.1	Bereitschaft, Mediation in Anspruch zu nehmen	96
4.5.2	Zeit- und Kosteneffizienz	96
5	Evaluation der Mediation	99
5.1	Analyse der Ergebnisse	99
5.1.1	Ex-ante Befragung	100
5.1.2	Teilnehmende Beobachtung	108
5.1.3	Ergebnisse der Ex-post Befragung von Dezember 2003	120
5.1.4	Ergebnisse der Ex-post Befragung von Juli 2004	121
6	Resümee	124
	Literaturverzeichnis	133

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1:	Interessenlagen der Akteure in der EMVU-Debatte	2
Abbildung 2-1:	Verteilung von Umweltmediationsverfahren nach Gebieten	21
Abbildung 4-1:	Mobilfunkantenne des Konfliktfalles	68
Abbildung 4-2:	Durchführung einer Immissionsmessung	74
Abbildung 4-3:	Bewertung von alternativen Standorten	75
Abbildung 4-4:	Konfliktmanagementsystem	97
Abbildung 5-1:	Projektverlauf im Modellkonfliktfall	99
Abbildung 5-2:	Funktionen im Mediationsverlauf	101
Abbildung 5-3:	Sitzverteilung in den ersten beiden Mediationssitzungen	117

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1-1:	Forschungsphasen und angewendete Methoden	6
Tabelle 2-1:	Vorteile und Probleme von ADR	9
Tabelle 2-2:	Das Kontinuum des Konfliktmanagements	10
Tabelle 2-3:	Merkmale der Mediation	14
Tabelle 3-1:	Stand der Umweltmediation in Europa	38
Tabelle 3-2:	Umweltmediation in Österreich – erfolgreiche Beispielprojekte	44
Tabelle 3-3:	Ablauf „Round Table – Connect Salzburg“	48
Tabelle 3-4:	Praktische Erfahrungen mit Umweltmediation	51

Abkürzungsverzeichnis

ADR	Alternative Dispute Resolution (Alternative Konfliktbeilegung)
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
CDC	Consensus Development Conferences
DBT	The Danish Board of Technology (Dänischer Technologierat)
DFMG	Deutsche Funkturm GmbH
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DKr	Dänische Kronen
DSB	Deutscher Sportbund
EAG	External Advisory Group
EMF	elektromagnetische Felder
EMVU	elektromagnetische Verträglichkeit zur Umwelt
EPA	Environmental Protection Agency
GSM	Global System for Mobile Communications
IABG	Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH
IHK	Industrie- und Handelskammer
IZMF	Informationszentrum Mobilfunk
KM	Konfliktmanagement
MdB	Mitglied des Bundestages
n. b.	nicht bekannt
NMI	National Mediation Institute
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RGU	Referat für Gesundheit und Umwelt
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Zusammenfassung

Seit Beginn der 90er Jahre folgt die EMVU-Debatte einem oszillierenden Entwicklungsmuster, so dass ihr weiterer Verlauf im Prinzip als offen anzusehen ist. Netzbetreiber und öffentliche Hände haben zwar mit der freiwilligen Selbstverpflichtung, der Verbändevereinbarung oder der Einrichtung eines Informationsportals z.B. zu Standortdaten wichtige Maßnahmen zur De-Eskalation der Kontroverse ergriffen, die im Ausland als vorbildlich gelten. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass sich der Konflikt zuspitzt. Die vorliegende Studie verfolgt daher das Ziel, im Rahmen einer Machbarkeitsstudie ein wissenschaftlich dokumentiertes und standardisiertes Modellverfahren zu entwickeln, welches auf die unterschiedlichen Konflikte in Zusammenhang mit der Suche nach Standorten für Mobilfunkbasisstationen angewendet werden kann.

Die Studie analysiert hierbei die wesentlichen, im Rahmen von Umweltkonflikten entwickelten Verfahren, insbesondere in Hinblick auf ihren Ursprung, ihren Lösungsansatz, die Anwendungspraxis, die Verfahrenseffizienz sowie die entstehenden Kosten. Zu diesen Verfahren zählen die unter dem Oberbegriff „Alternativ Dispute Resolution“ (ADR) rubrizierten Lösungsansätze Mediation, Planungszellen/Bürgergutachten, Konsensus-Konferenzen, Ombudsstellen, Arbitration sowie der (moderierte) Runde Tisch. Bei der Analyse dieser Verfahren wurden im Rahmen von Vergleichsanalysen insbesondere die Erfahrungen in den USA, in Österreich sowie der Schweiz ausgewertet. Es wurde deutlich, dass es bislang kaum Erfahrungen mit Mediationsverfahren im Rahmen der EMVU-Debatte gibt. Insofern kommt der vorliegenden Studie nicht nur im nationalen Rahmen eine bedeutende Pilotfunktion zu.

Im Rahmen eines Unterauftrages wurden zwei Experten beauftragt, einen Mediationsprozess in einem konkreten Streitfall zu initiieren und durchzuführen. Hierzu wurde als Modellfall im August 2003 ein Konflikt um den Standort eines Sendemasts in München identifiziert und eine Mediation eingeleitet. Um die im Verfahrensablauf gewonnenen Erkenntnisse zu verobjektivieren, wurden im Rahmen der Begleitforschung die Instrumente der Ex-ante Befragung, der teilnehmenden Beobachtung sowie der Ex-post Befragung eingesetzt. Die gewonnenen Erkenntnisse wurden durch Expertengespräche validiert und den Ergebnissen der Vergleichsanalyse gegenübergestellt.

Im Ergebnis kann Mediation nur eingeschränkt als ein zielführender Ansatz im Rahmen der EMVU-Konfliktregelung bezeichnet werden. Die in jedem Konfliktfall unterschiedlich gelagerten zahlreichen Einzelfaktoren bilden ein hohes Ergebnisrisiko, so dass die intendierten Akzeptanz- und Legitimationsgewinne eher zufälliger Art sind. Insofern konnte die Zielsetzung des Projekts nicht erreicht werden. Die in Deutschland ergriffen Maßnahmen der Selbstverpflichtung haben bereits gute Resultate erbracht. Daher sollte daher allen Möglichkeiten der Selbstregulierung der Vorzug gegeben werden. In Hinblick auf die Dauer, die Kosten und die Ergebnisrisiken sollte Mediation bei Standortkonflikten keinesfalls verbindlich vorgeschrieben werden, sondern auf Fälle mit hoher wirtschaftlicher Bedeutung beschränkt bleiben.

Summary

The EMF debate in Germany is following an oscillating pattern since the early 1990s. Its further development is still open. Network operators as well as public authorities therefore have taken action with the “Voluntary Self-Commitment”, the “Association Agreement” as well as the setup of an Internet portal in order to de-escalate the controversy which are exemplary abroad. Nevertheless, it can not be excluded that the conflict comes to a head. The study at hand pursues the aim of developing a scientifically documented and standardized method within the frame of a feasibility study, which should be applicable to different conflicts in the context of the roll-out of the UMTS-network and the search for the location of mobile base stations.

The study analyses the essential methods developed for the context of environmental conflicts, especially regarding their origin, their method of resolution, their context of application, the methods efficiency as well as the arising costs. Those methods which can be summarized with the generic term “Alternative Dispute Resolution” are non-judicial methods of resolution such as mediation, citizen advice, consensus conferences, ombudsman, arbitration or the (moderated) round table. Especially the experiences of the United States, Austria and Switzerland were evaluated in the context of a benchmark study. Obviously no cases concerning the application of mediation in the context of the EMF-debate could be found. Therefore the study at hand has an extraordinary and leading function.

Two mediation experts were assigned to initiate and carry out the mediation process in a concrete clash. Therefore a model case was introduced and started in August 2003 in a conflict concerning the location of a mobile base station in Munich. In order to objectify the gained insights, the instruments ex-ante questioning, participating observation as well as the ex-post questioning were used as a means to conduct research. The extracted insights were validated by interviews with experts as well as the results of the benchmark study.

As a result, mediation can be characterized only as a limited attempt to contribute to a solution of EMF-conflicts. The high number of different influence factors in every single conflict form a high risk for the outcome. The intended benefit concerning acceptance and legitimation is more or less accidental. For this reason the aim of the project could not be achieved. Because the caught measures of the Self Commitment have shown good results, all possibilities of self regulation should be preferred. Regarding time, cost and risks of a project's result, mediation shall not be authoritatively prescribed but restricted to those cases being of high economic relevance.

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Im Zusammenhang mit der Kapazitätserweiterung der GSM-Mobilfunknetze und dem Aufbau der Mobilfunknetze der 3. Generation (UMTS) steht die Elektromagnetische Verträglichkeit zur Umwelt (EMVU) trotz einer grundsätzlichen Akzeptanz des Mobilfunks im Mittelpunkt einer kontroversen öffentlichen Debatte. Bereits seit den 70er Jahren finden in der Wissenschaft, aber auch in den deutschen Medien Studienergebnisse Beachtung, die über die möglichen gesundheitsschädigenden Wirkungen niederfrequenter und hochfrequenter elektromagnetischer Felder (EMF) berichten. Entsprechend stark werden potenzielle Risiken elektromagnetischer Felder in der Öffentlichkeit, trotz eines fehlenden wissenschaftlichen Kausalitätsnachweises und trotz gesetzlich festgelegter Grenzwerte, zunehmend kontrovers thematisiert. Entgegen zahlreicher Maßnahmen seitens der öffentlichen Hände¹, aber auch der Netzbetreiber und der Kommunen steht zu erwarten, dass dieser Konflikt auch in den nächsten Jahren bestehen bleibt oder sogar noch an Schärfe gewinnt.

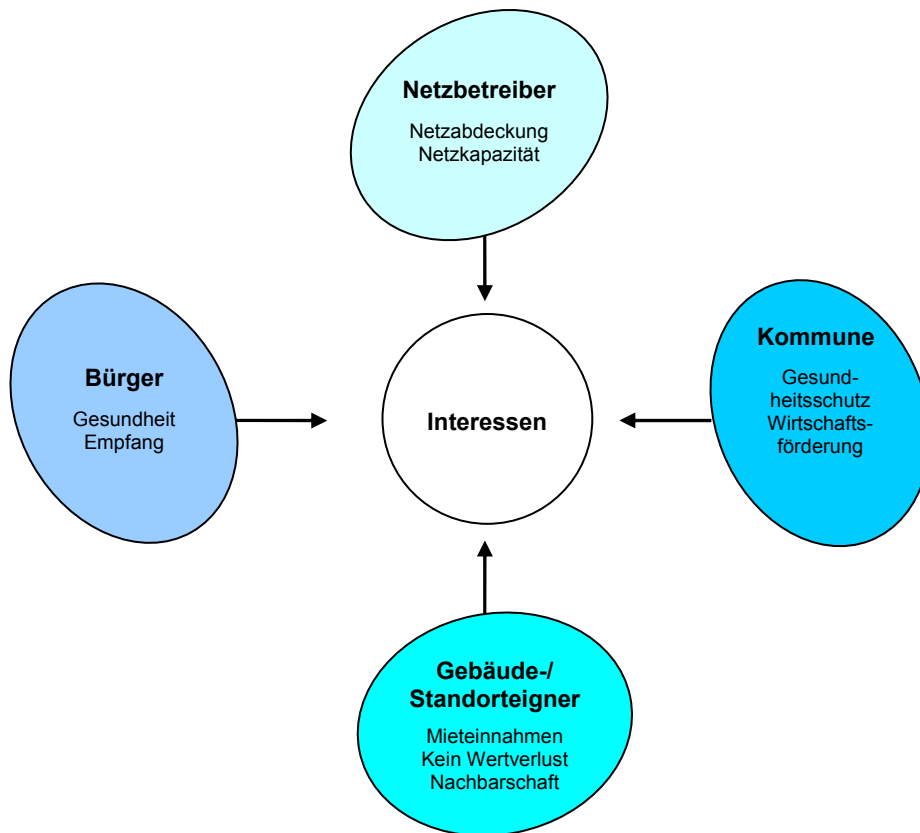
In der EMVU-Debatte lassen sich vier zentrale Gruppen von Interessenvertretern identifizieren: Dies sind namentlich ein Teil der Bürger, die Netzbetreiber, Gebäude- bzw. Standorteigner sowie Kommunen (vgl. Abbildung 1-1).

- Das Interesse der Bürger liegt zum Einen in einem guten Empfang für die mobilen Endgeräte, gleichzeitig aber auch im Schutz der eigenen Gesundheit.
- Die Netzbetreiber sind sowohl an einer möglichst wirtschaftlichen und effizienten Netztopologie interessiert als auch an einem möglichst schnellen und konfliktfreien Ausbau ihrer Infrastruktur.
- Zentrales Interesse der Eigentümer von Gebäuden bzw. von bestimmten Standorten ist die Maximierung der Mieteinnahmen bzw. die Vermeidung eines Wertverlustes ihres Eigentums sowie das Erhalten einer guten Nachbarschaft.
- Die jeweiligen Kommunen interessieren sich in der Debatte vornehmlich für die Themen Gesundheitsschutz sowie Standortfragen und Wirtschaftsförderung.²

¹ So wurde z.B. von Seiten des BMWA dem in einer repräsentativen Erhebung (WIK-Consult 2002) festgestellten Wunsch vieler Bürger entsprochen, mehr grundlegende Informationen zu EMVU von neutraler Seite bereitzustellen, die Online abrufbar sind: www.mobilfunk-information.de.

² Vgl. Claus (n. b.), S. 1.

Abbildung 1-1: Interessenlagen der Akteure in der EMVU-Debatte



Quelle: Vgl. Claus (n. b.), S. 1.

Aus dieser Konstellation an Interessenlagen lassen sich vier überregionale sowie vier lokale Konfliktthemen ableiten.³ Im Bereich der überregionalen Interessenlagen bestehen demzufolge Konflikte im Zusammenhang mit den Strategien zur Vorsorge gesundheitlicher Risiken, im Bereich der Genehmigungsverfahren, im Zusammenhang mit Maßstäben der Bewertung (insbesondere Grenzwerte) sowie bei der Frage der zukünftigen Weiterentwicklung des Mobilfunks. Diese Aspekte spielen bei vielen Konflikten eine wichtige, wenn auch hintergründige Rolle. Sie sind jedoch zwischen den Konfliktparteien nicht verhandelbar, da sie in die Hoheit des Gesetzgebers fallen.

Auf lokaler Ebene können insbesondere Konflikte im Zusammenhang mit der Informationsstrategie von Seiten der Netzbetreiber sowie der Kommunen sowie bei der Standortbestimmung, d.h. bei der Wahl und Implementierung der Standorte für den Aufbau von Basisstationen festgestellt werden. Während bei der Informationspolitik inzwischen deutliche Verbesserungen festgestellt werden können, ist das Konfliktfeld „Standort-

³ Vgl. Claus (n. b.), S. 2f.

wahl“ nach wie vor einer der zentralen Reibungsflächen zwischen Bürgern und Netzbetreibern. Hierbei geht es u. a. auch um Messverfahren und -methoden, Verfahren der Bürgerbeteiligung sowie Verfahren der Entscheidungsfindung. Im Gegensatz zu den übergeordneten Konfliktfeldern bestehen bei diesen lokalen Aspekten hohe Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass in der aktuellen Diskussion insbesondere die auf der lokalen Ebene angesiedelte Problematik der Standortbestimmung für die Basisstationen im Vordergrund steht. Die Netzbetreiber haben sich mit der Ersteigerung der UMTS-Lizenzen v. a. dazu verpflichtet, bis Ende 2003 mindestens 25% der Bevölkerung und bis Ende 2005 mindestens 50% der Bevölkerung einen Zugang zu UMTS-Diensten zu ermöglichen. Um diese Vorgabe einzuhalten, konzentriert sich der Ausbau in diesem Zeitabschnitt primär auf die urbanen und suburbanen Regionen, wobei unter Berücksichtigung der betrieblichen und technischen Anforderungen wie z.B. Netzabdeckung oder Übertragungskapazität entsprechend hohe Anforderungen an die Identifikation und Realisierung der jeweiligen Standorte gestellt werden.

Am 9. Juli 2001 wurde in diesem Zusammenhang eine sog. Verbändevereinbarung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden – Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund – sowie sechs deutschen UMTS-Lizenznehmern – T-Mobile, E-Plus, Group3G/Quam, Mannesmann Mobilfunk/Vodafone, Mobilcom und Viag Interkom/O₂ – getroffen, mit dem Ziel eines verbesserten Informationsaustauschs sowie einer verstärkten Partizipation bzw. Involvierung der Kommunen und einer damit möglichst einvernehmlichen Realisierung von Mobilfunkstandorten. Gemäß einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu), welche die Umsetzung der entsprechenden Vereinbarung untersuchte, treten – bei einer insgesamt positiven Entwicklung – jedoch weiterhin Konflikte zwischen Gemeinden und Mobilfunknetzbetreibern im Zusammenhang mit der Standortwahl auf: In den alten Bundesländern (wo das Bundesland Bayern die Rolle eines Spitzenreiters einnimmt) und insbesondere in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern sogar signifikant häufiger als in kleinen Städten bzw. in den neuen Bundesländern.⁴

Die Verbändevereinbarung auf Bundesebene wurde darüber hinaus durch die Mobilfunkvereinbarung für NRW vom Juli 2003 sowie in Bayern durch den sog. Mobilfunkpakt II vom 27.11.2002, welcher dem Ziel der Umweltschonung und Akzeptanzverbesserung dient, ergänzt. In bayrischen Städten ab ca. 50.000 Einwohner bspw. soll demzufolge ein regelmäßig tagender „Runder Tisch“, im Sinne eines kontinuierlichen sowie von den kommunalen Behörden geleiteten Dialogs, als eine Art Vorrunde zur großräumigen und langfristigen Netzplanung durchgeführt werden. Dieser dient insbesondere der Diskussion, wo Anlagen stehen sollen bzw. können und wo nicht. Grundsätzlich scheinen die „Runden Tische“ einer ersten Einschätzung zufolge erfolgreicher zu verlaufen als zuvor von vielen angenommen.

⁴ Vgl. Drüke et al. (2003), S. 57.

Der „Runde Tisch“ dient allerdings nicht der Lösung konkreter Standortkonflikte vor Ort. Einzelne Bürger bzw. betroffene Konfliktparteien werden in die Diskussionen nicht involviert. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Zahl der Bürgerinitiativen weiter zunimmt oder Bürger in Einzelfällen ihr Recht vor den Verwaltungsgerichten durchzusetzen suchen. Darüber hinaus kommt es in Städten mit weniger als 50.000 Einwohnern relativ häufig zu Verzögerungen im Netzausbau durch mangelnde Fristeneinhaltungen im Hinblick auf die nicht immer reibungslos verlaufende Bürgerbeteiligung bei Standortfindung (Aufwand der Mitwirkung, Suche nach Standortalternativen). Entsprechend groß sind die Befürchtungen bei den Netzbetreibern, ihre jeweilige Netztopologie nicht gemäß den Erfordernissen für ein optimales Angebot gestalten sowie durch eine zu langsame Diffusion entsprechender Angebote den Return on Investment nicht schnell genug realisieren zu können.

1.2 Zielsetzung der Studie

In einer Studie der WIK-Consult GmbH aus dem Jahr 2002, die auf einer erstmals repräsentativ durchgeführten Umfrage in der in Deutschland lebenden Bevölkerung beruht, wurde herausgearbeitet, dass die EMVU-Debatte trotz zahlreicher wichtiger Weichenstellungen in Richtung Dialog und Kompromiss keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden darf. Ob die weitere Entwicklung in Richtung eines konstruktiven Diskurses verläuft oder ob ein latenter Konflikt wahrscheinlich ist, hängt wesentlich von der Gestaltung, Implementierung und Nachhaltigkeit der von den öffentlichen Institutionen und den Netzbetreibern geplanten bzw. betriebenen Maßnahmen ab.

Entsprechend den Studienergebnissen besteht ein wichtiges Ziel der politischen Einflussnahme darin, die vorgesehenen und bereits durchgeführten Aktivitäten und deren Einfluss auf den weiteren Verlauf der EMVU-Debatte zu begleiten. Die Gestaltung des Dialogs zwischen den beteiligten Akteuren – Bürger, Kommunen, Netzbetreiber sowie Gebäude- bzw. Standorteigner – nimmt im Hinblick auf dieses Ziel eine zentrale Rolle ein, wobei die Verbändevereinbarung sowie der bayerische Mobilfunkpakt II bereits als wichtige Einzelelemente zu betrachten sind.

Über diese Einzelmaßnahmen hinaus stellt sich jedoch die grundlegende Frage nach dem Einsatz von Verfahren, die dazu geeignet sind, vorhandene Konflikte zwischen den streitenden Parteien auf lokaler Ebene zu entschärfen bzw. die unterschiedlichen Interessenlagen möglichst schnell, mit vertretbarem Aufwand und so nachhaltig wie möglich zur Deckung zu bringen.

Als ein wesentliches Mittel der Erarbeitung von nachhaltig wirksamen Lösungsmöglichkeiten durch begleitende Dialoge sowie Formen außergerichtlicher Konfliktbearbeitung und Konfliktbeilegung wird seit geraumer Zeit die Methodik der alternativen Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution – ADR) betrachtet. Viele Experten sehen sie als eine effiziente Option der Konfliktbeilegung an, die für alle Beteiligten zu

einer akzeptablen und zukunftsorientierten Lösung führen kann. Außerdem können die bei Streitfällen anfallenden, in der Regel hohen materiellen und immateriellen Kosten, deutlich reduziert werden.

Gegenüber unstrukturierten Prozessen, die nicht selten in langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren münden, beinhaltet die ADR-Methode den Vorteil, dass neutrale, speziell ausgebildete Personen – so genannte Mediatoren – die Konfliktparteien bei der Erarbeitung einer konsensuellen Lösung begleiten. Verhandlungen werden strukturiert, indem Probleme klar definiert und eine Ordnung der Gesprächsführung gewährleistet wird.

Im Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht hat die Europäische Kommission (KOM (2002) 196 endg. V. 19.04.2002) die Vorteile von ADR-Verfahren herausgestellt und sie daher als zu fördernde Methode der Streitbeilegung bezeichnet. Positiv bewertet die Kommission, dass diese Verfahren Streitparteien an einen Tisch bringen und sie so für weitere langfristige Kommunikations- oder Geschäftsbeziehungen öffnen können. Außerdem kann ein Prozess der Annäherung auch bei scheinbar verfahrenen Situationen entstehen. Ferner entstehen vor allem sehr viel geringere Kosten als bei einer regulären gerichtlichen Auseinandersetzung und die Akteure bleiben handlungsfähig.

Vor dem Hintergrund der Vorteile, die Verfahren zur alternativen Streitbeilegung offenkundig bieten, war daher im Rahmen der Aufgabenstellung durch das BMWa zu prüfen, inwieweit ADR-Verfahren im Rahmen der EMVU-Debatte einen innovativen und viel versprechenden Beitrag zur Entschärfung lokaler Konflikte leisten können. In der vorliegenden Machbarkeitsstudie wird daher untersucht, ob das Instrument „Mediation“ ziel führend und effizient eingesetzt werden kann, um die wirtschaftlichen und sozialen Potenziale des Mobilfunks für die Informationsgesellschaft dauerhaft nutzbar zu machen und Reibungsverluste, die durch ineffiziente Konfliktlösungen entstehen, abzubauen bzw. zu vermeiden. Dazu wurde in einem Pilotprojekt eine Mediation in einem typischen EMVU-Konfliktfall durch die Mediationsexperten Jérôme Racine sowie Klaus Winkler durchgeführt und durch WIK-Consult wissenschaftlich begleitet und evaluiert.

Ein wichtiges Ziel dieses Evaluationsprozesses war es, ein wissenschaftlich dokumentiertes und standardisiertes Modellverfahren zu entwickeln, das auf unterschiedliche lokale Konflikte angewendet werden kann. Es sollte eine „Vorzeigegruppe“ aufgebaut werden, die eine Signalwirkung für eine produktive Konfliktlösungsstrategie in der EMVU-Debatte entfaltet. Dabei steht die Suche nach effizienten Lösungsansätzen, die sukzessive auch in anderen EMVU-Konfliktfällen angewendet werden können, im Mittelpunkt. Es ist nicht auszuschließen, dass ein solches, in der Praxis erprobtes, Vermittlungsinstrument Vorbildcharakter auch für andere Felder mit einem hohen Konfliktpotenzial erlangen kann.

1.3 Methodisches Vorgehen

Zur Überprüfung der oben geschilderten Annahmen wurde eine aus vier verschiedenen Phasen bestehende wissenschaftliche Untersuchung durchgeführt. Hierbei ist zwischen der Begleitforschung (Arbeitsmodul A) sowie der Vorbereitung und Durchführung des Mediationsprozesses im engeren Sinne (Arbeitsmodul B) zu unterscheiden.

Tabelle 1-1: Forschungsphasen und angewendete Methoden

Phase	Methode
Phase 1: Darstellung und Analyse des Potenzials alternativer Streitbeilegungsverfahren für den EMVU-Konflikt	Begleitforschung (Arbeitsmodul A)
Phase 2: Vorbereitung und Durchführung der Mediation	Vorbereitung und Durchführung der Mediation (Arbeitsmodul B)
Phase 3: Evaluation der Mediation	Begleitforschung (Arbeitsmodul A)
Phase 4: Ableitung von Handlungsempfehlungen	Begleitforschung (Arbeitsmodul A)

1.3.1 Arbeitsmodul A

Grundsätzlich erfolgt die Untersuchung im Arbeitsmodul A auf der Basis der öffentlich verfügbaren Sekundärmaterialien wie wissenschaftliche Studien, Pressemitteilungen, Stellungnahmen der involvierten Akteure sowie der verfügbaren Medienpublikationen.

Für die Bewertung der Wirksamkeit der Mediationsmethodik für die EMVU-Debatte ist die Erhebung von Primärdaten essentiell, da entsprechende Untersuchungen bisher noch nicht durchgeführt wurden.

Aus Gründen einer neutralen Bewertung des Mediationsprozesses, seines Ablaufs, seiner Effizienz sowie der erzielten Resultate führte WIK-Consult GmbH sowohl eine allgemeine wissenschaftliche Analyse, eine ex-ante Befragung bei allen am Verfahren Beteiligten, eine teilnehmende Beobachtung als auch eine Ex-post Befragung⁵ durch. Hierzu wurde ein strukturierter Fragebogen aus geschlossenen und offenen Fragen entwickelt. Methodisch kam bei dieser Befragung das standardisierte Verfahren des Leitfaden-basierten Interviews zum Einsatz, bei dem die interviewten Personen nach einer Befragungsrunde mit projektrelevanten Thesen und Fragestellungen der lokalen EMVU-Problematik und der Einschätzung des Mediationsprozesses konfrontiert wurden. Die Antworten aller Probanden wurden anschließend nach qualitativen Kriterien strukturiert und zusammengeführt. Um die Validität der Ergebnisse sicher zu stellen,

⁵ Da sich an die Mediationsvereinbarung eine längere Verhandlungsphase und Suche nach Standortalternativen anschloss, führe WIK-Consult im Juli 2004 eine zweite Ex-post Befragung durch.

wurde die Befragung in aller Regel Face-to-Face durchgeführt. Die Befragung erfolgte vor Ort in München, um Kosten für die beteiligten Personen zu vermeiden und so ihre Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung zu erhöhen.

Zusätzlich zur Dokumentenanalyse wurden sowohl persönliche als auch telefonische Interviews mit wichtigen Vertretern und Fachleuten von Interessenverbänden und Institutionen sowie der Fachwelt (z.B. Mediationsexperten, Mobilfunkbetreiber) im In- als auch im Ausland durchgeführt, um ihre Meinungen und Positionen zu Methodik und Erfahrungen mit Mediation bei Umweltkonflikten und speziell ihrer Anwendung im EMVU-Konflikt erheben und dokumentieren zu können.

Darüber hinaus wurden persönliche als auch telefonische Interviews mit sog. Multiplikatoren, die für öffentliche Meinungsbildung eine wichtige Funktion besitzen, durchgeführt, um die Voraussetzungen, Implikationen sowie mögliche Maßnahmen für eine breitflächige Anwendung von Mediation in Deutschland erörtern und bewerten zu können.

Zur Vertiefung und zur Absicherung der Einschätzungen und Ergebnisse wurden im Rahmen eines internationalen Vergleichs entsprechende Dokumente, Verordnungen und Gesetzestexte bezüglich der Anwendung von Mediation ausgewertet. Schwerpunkt hierbei sind insbesondere die unterschiedlichen Maßnahmen und Handlungsoptionen, die z. T. ergriffen wurden.

1.3.2 Arbeitsmodul B

Im Rahmen der Begleitforschung erfolgte parallel die Vorbereitung und Durchführung eines Mediationsprozesses im Fall des Standortkonfliktes einer Mobilfunksendeanlage in München, Teststrasse. Mediation wird hierbei als ein Prozess verstanden, „in welchem die Teilnehmer die Konfliktpunkte zusammen mit der Unterstützung einer oder mehrerer neutraler Person(en) systematisch isolieren, um Optionen zu entwickeln, Alternativen in Erwägung zu ziehen und ein einvernehmliches Übereinkommen zu verhandeln, das ihre Bedürfnisse befriedigen wird“.⁶ Im konkreten Modellkonfliktfall übernahmen die oben genannten Mediatoren die organisatorischen und vermittelnden Tätigkeiten.

Inhaltlich entspricht das Arbeitsmodul B dem 4. Kapitel der vorliegenden Studie und besteht ausschließlich aus dem Beitrag der Mediatoren. Das Kapitel gibt ausschließlich deren persönliche Sicht und Bewertung des Modellkonfliktfalles wieder.

⁶ Vgl. Folberg/Taylor (1988).

2 Alternative Streitbeilegungsverfahren

2.1 Grundlegende Betrachtungen zu ADR

Das Zusammenleben von Menschen in Gesellschaften ist regelmäßig durch Konflikte geprägt, wobei die Intensität solcher Konflikte sowie die Art und Weise der Konfliktaustragung und der Konfliktregulierung von Gesellschaft zu Gesellschaft sehr stark variieren können. Die bislang dominierende und allgemein akzeptierte Form der Konfliktlösung in den Industriestaaten stellt deren Behandlung durch geltendes Recht und dessen Umsetzung durch unterschiedliche Ebenen von gerichtlichen Institutionen dar. Da entsprechende Urteile in der Regel Sieg und Niederlage einer Partei herbeiführen, werden Konflikte häufig zwar formaljuristisch beendet, im Sinne einer Befriedung aber nicht wirklich gelöst.

Vor diesem Hintergrund gewinnen neben den etablierten förmlichen Verfahren alternative Konfliktbeilegungsverfahren – häufig auch als Verfahren des Konfliktmanagements (KM) bezeichnet - zunehmend an Bedeutung. ADR wird hierbei als Oberbegriff für zahlreiche Verfahren wie z.B. Runder Tisch, Mediation, Bürgergutachten, Planungszelle, Konsensus-Konferenz, Ombudsmann oder Schiedsverfahren verwendet, die sich in Hinblick auf den Ressourceneinsatz, die Zielrichtung oder die Interventionstiefe deutlich voneinander unterscheiden. Es wird hierbei versucht, erwartete oder bestehende Konflikte - im Sinne eines Interessenausgleichs - mittels mehr oder weniger strukturierten Prozessen bereits unterhalb der Schwelle gerichtlicher Auseinandersetzungen zu lösen. Sie sollen somit nicht die formaljuristischen Verfahren ersetzen, sondern diese sinnvoll ergänzen.⁷

In den USA können bereits seit Anfang der 80er Jahre institutionelle Verankerungen solcher alternativer Konfliktlösungsverfahren festgestellt werden. Das amerikanische Verwaltungsgesetz wird hierbei durch den „Administrative Dispute Resolution Act“ und den „Negotiated Rulemaking Act“ ergänzt. Diese Gesetze sehen eine Bereitstellung sowie einen möglichst häufigen Einsatz alternativer Verfahren vor. Weiterhin ist ein vermehrter Mitgliederzuwachs in der „Society of Professionals in Dispute Resolution“ (Vereinigung professioneller Konfliktmanager) sowie der „International Association of Public Participation Practitioners“ (Internationale Vereinigung der Experten der Öffentlichkeitsbeteiligung) festzustellen. Dabei lässt das deutsche Politik- und Rechtssystem eine erfolgreiche Anwendung alternativer Konfliktbeilegungsverfahren ebenso zu wie das Politik- und Rechtssystem vieler anderer Länder.⁸ Jedoch besteht derzeit noch keine rechtliche Einbindung alternativer Konfliktlösungsverfahren in die behördlichen Genehmigungsverfahren, d.h., dass das Verwaltungshandeln solche Verfahren nicht zwingend anwenden muss.

⁷ Vgl. Weidner (1996), S. 8, Hamacher (1996), S. 1ff.

⁸ Vgl. Lackner (1999), S. 9, Zillesen (1996), S. 1.

Alternative Konfliktlösungsverfahren kommen grundsätzlich nur dann zur Anwendung, wenn alle Parteien damit einverstanden sind (Prinzip der Freiwilligkeit). Sie zielen darauf ab, einen nachhaltigen Ausgleich zwischen den Konfliktparteien durch Befriedigung aller Interessen zu erzielen. Stehen Emotionen einem sachgerechten Verhandeln im Wege, ist die Einbindung einer dritten Partei, z.B. eines Mediators oder Ombudsmannes sinnvoll. Den Parteien obliegt es, in einem flexiblen Verfahren ihren Konflikt selbst (Prinzip der Eigenverantwortlichkeit) und zukunftsorientiert zu lösen. Schließlich zeichnen sich ADR-Verfahren insbesondere durch ihre hohe Effizienz im Hinblick auf eine kurze Durchführungsdauer sowie geringe Kosten und einen hohen Grad an Vertraulichkeit aus.

Demgegenüber ist die Durchführung von gerichtlichen Verfahren staatlich z.B. durch eine Prozessordnung reglementiert. Gegensätzlichkeiten werden hierbei betont, mit dem Ziel, Positionen und „Rechte“ durchzusetzen im Rahmen strenger, formal vorgeschriebener Prozessregeln. Im Gegensatz zu den alternativen Konfliktlösungsverfahren haben die Parteien allerdings nur einen begrenzten Einfluss auf das Urteil, welches vergangenheitsorientiert, öffentlich zugänglich sowie in der Regel mit hohem Zeit- und Kostenaufwand verbunden ist.⁹

Die Anwendung von ADR-Verfahren ist jedoch auch durch einige Probleme bzw. Hindernisse gekennzeichnet, die in der nachfolgenden Tabelle dargestellt sind.

Tabelle 2-1: Vorteile und Probleme von ADR¹⁰

Vorteile ADR	Probleme ADR
- Fairness - Hohe Effizienz: Schaffung eines dem Problem angemessenen Kommunikationsraums - Effektivität: Größere Umsetzungswahrscheinlichkeit - Flexibilität - Kreativität: Problemangepasste und kreative Lösungen - Geschwindigkeit: Beschleunigung des Verfahrens - Vertiefung und Verbreiterung von gesellschaftlicher Partizipation - Verbesserung der Beziehungen zwischen den Beteiligten - Freiwilligkeit des Prozesses	- Hoher Aufwand für alle Beteiligten – auch bedingt durch Informationsüberlastung - Kostenträgerschaft – wer?/Finanzierung - Rückbindung der Resultate in politische Entscheidungsprozesse, förmliche Verfahren - Ungleiche Ressourcen der partizipierenden Gruppen - Rückkopplung der Information/Abstimmung zu/mit den vertretenden Gruppen - Akteure müssen identifizierbar und zur Teilnahme bereit sein - Akteure müssen dem Konflikt hohe Priorität einräumen - Akteure müssen voneinander abhängig sein - Konflikte oder Komponenten des Konfliktes müssen verhandelbar sein

⁹ Vgl. Weidner (1996), S. 37f., Racine/Winkler (2002), S. 797.

¹⁰ Vgl. Hamacher (1996), S. 7ff.

ADR findet in einem sehr breiten Spektrum Anwendung, beispielsweise bei Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Genehmigungs-, Raumordnungs- und Sanierungsverfahren, insbesondere aber auch im Zusammenhang mit Projekten, bei welchen lokale Personengruppen durch die Realisierung z.B. von Infrastrukturvorhaben mit deutlichen Nachteilen rechnen müssen. Dem steht oft eine Minderheit mit einem großen direkten Nutzen sowie eine unüberschaubare Vielzahl von Personen, die zumindest einen indirekten Vorteil hieraus ziehen.¹¹ Weiterhin wird ADR erfolgreich bei Streitigkeiten in zivilrechtlichen Zusammenhängen wie z.B. Scheidungsverfahren, Betrugsdelikte, Erbschaftsstreitigkeiten, Versicherungsfälle usw. angewendet. Von einer Anwendung von ADR wird jedoch meist abgesehen, wenn zwischen den Parteien Machtungleichgewichte (z.B. in Form von Knebelverträgen) bestehen oder die Klärung bestimmter Rechtsfragen von allgemeinem Interesse ist.

Die existierenden unterschiedlichen Verfahren des Konfliktmanagements lassen sich im Wesentlichen hinsichtlich ihres Grades der Intervention durch Dritte unterscheiden:

Tabelle 2-2: Das Kontinuum des Konfliktmanagements¹²

DAS KONTINUUM DES KONFLIKTMANAGEMENTS					
ZUNEHMENDE/R EINFLUSS/MACHT SEITENS DRITTER →					
Kooperative Entscheidungsfindung	Unterstützung durch Dritte bei Verhandlungen oder kooperativer Entscheidungsfindung				Entscheidungen durch Dritte
• Ohne Unterstützung durch Dritte	• Unterstützung beim Aufbau von Beziehungen	• Verfahrensunterstützung	• Inhaltliche Unterstützung	• Beratende, nicht-bindende Unterstützung	• Bindende Unterstützung
• Infoaustausch • Kooperative Problemlösung • Verhandlungen • Runder Tisch	• Beratung • Teambuilding • Vermittlung • Runder Tisch	• Coaching/Prozessberatung • Training • Facilitation • Mediation • Planungszelle/Bürgergutachten	• Technischer Beirat • Evaluierung • „Fact-finding“ • Mini-trial • Beratende Mediation • Konsensus-Konferenz	• Nicht-bindende Schlichtung • Ombudsman	• Schiedsverfahren (Arbitration) • Bindende Schlichtung • Mediationschlichtung • Mediation, dann Schlichtung • Dispute Panels

¹¹ Vgl. Weidner (1996), S. 34.

¹² Vgl. Hamacher (1996), S. 9, ergänzt durch weitere Verfahren.

Die Tabelle 2-2 verdeutlicht die große Vielfalt bestehender alternativer Methoden des Konfliktmanagements. Häufig handelt es sich um Mischformen wie z.B. im Fall der Mediationsschlichtung oder die Verfahren besitzen nur eine geringe Bedeutung bzw. Verbreitung. Nachfolgend sollen jedoch nur solche Verfahren dargestellt und analysiert werden, die inzwischen gesellschaftlich eine gewisse Bedeutung erlangt haben.

2.2 Mediation¹³

2.2.1 Mediation im Allgemeinen

2.2.1.1 Grundlagen

Der Begriff „Mediation“ stammt aus dem Lateinischen und bedeutet „Vermittlung“. Grundsätzlich lassen sich drei Sichtweisen bzw. Erscheinungsformen des Begriffes „Mediation“ unterscheiden: das Verfahren der Mediation, die spezielle Konfliktlösungsmethode sowie die Mediation im philosophischen Sinne als innere Haltung beim Lösen von Konfliktfällen.¹⁴ Im vorliegenden Fall soll die Mediation als eine spezielle Konfliktlösungsmethode verstanden werden.

Historisch fand Mediation u. a. bereits im alten Ägypten Anwendung. In China ist sie heute von größerer Bedeutung als die Justiz. Sieben bis acht Millionen Konflikte werden hier jährlich vermittelt, 90% davon sogar erfolgreich gelöst. Das Erreichen eines Kompromisses wird hier höher bewertet als das Durchsetzen des persönlichen Rechts. Das heutige Mediationsverfahren hat seine Wurzeln in den USA. Dort bildet der im Jahr 2001 verabschiedete Uniform Mediation Act die zentrale gesetzliche Grundlage, um den effektiven Einsatz und insbesondere eine hohe Qualität dieses Verfahrens zu gewährleisten. Diese gesetzliche Verankerung baut auf einer jahrzehntelangen positiven Erfahrung mit Mediationsverfahren sowie einer zunehmenden Professionalisierung der beteiligten Akteure (Mediatoren) auf und spiegelt die gesellschaftliche als auch politische Anerkennung des Verfahrens wider.

In Deutschland ist die Mediation ein vergleichsweise neues Verfahren. In familienrechtlichen Konfliktfällen konnte sie sich bereits in den 1990er Jahren etablieren. In allen anderen Bereichen wird sie vergleichsweise selten angewendet. Dies hängt insbesondere mit den bestehenden Anreizstrukturen zusammen. Eine Scheidung beispielsweise kann sehr viel günstiger, einzelfall- und insbesondere zukunftsorientierter in einem Mediationsverfahren als in einem konfrontativen Gerichtsverfahren vollzogen werden. In

¹³ Vgl. <http://members.magnet.at/arge-konfliktmanag/medi.htm>, http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de/politische_teilhabe/model.../mediation.ph.

¹⁴ Vgl. Fuchs/Hehn (1999), S. 12.

der Zwischenzeit haben auch viele Unternehmen die Vorteile für das Betriebsklima und das große Einsparpotenzial erkannt und verpflichten sich häufig vertraglich, im Falle von Streitigkeiten ein sog. „wirtschaftsrechtliches Mediationsverfahren“ einzuleiten und nicht den direkten Weg vor Gericht zu gehen.

Im zivilrechtlichen Bereich fehlt jedoch oft der Anreiz zur Durchführung einer Mediation, insbesondere dann, wenn ein gerichtlich ausgetragener Konflikt (z.B. Nachbarschaftsstreit, bei dem alle Parteien auf ihr Recht beharren) durch die Prozesskostenhilfe oder eine Rechtsschutzversicherung finanziell gedeckt wird. Somit sehen viele Betroffene keinen Grund, einen „alternativen“ Weg einzuschlagen, zumal es heute so etwas wie eine Mediationskostenhilfe in Deutschland noch nicht gibt und viele Rechtsschutzversicherungen diese Verfahren nicht unterstützen.

In Australien, beispielsweise, ist die Vorschaltung eines Mediationsverfahrens vor eine Gerichtsverhandlung gesetzlich vorgeschrieben und wird zudem durch eine entsprechende Mediationskostenhilfe finanziell unterstützt. Grundsätzlich ist in Deutschland aber ein zunehmendes Interesse an Mediationsverfahren feststellbar, was sich u. a. an der Vielzahl von Veröffentlichungen, Konferenzen und Kongressen ablesen lässt.

Im Allgemeinen dient das Mediationsverfahren der außergerichtlichen Konfliktbearbeitung. Neben den Konfliktparteien, die freiwillig und eigenverantwortlich an den Sitzungen teilnehmen, wird ein neutraler, überparteilicher Dritter hinzugezogen, welcher, unter Einsatz verschiedener Techniken, einen Konsens der Konfliktparteien herbeiführen soll.¹⁵ Es handelt sich bei der Mediation somit um „eine alternative Form der Entscheidungsfindung, welche herkömmliche Entscheidungsverfahren nicht ersetzt, sondern ergänzt“¹⁶. Der Mediator verfügt hierbei nicht, wie es bei Richtern, Schlichtern oder Schiedsleuten der Fall ist, über eine eigene Entscheidungskompetenz und darf somit auch kein Urteil aussprechen.

Seine Funktion besteht vielmehr darin, die nötigen Voraussetzungen zur Klärung des Konfliktes zu schaffen. Er orientiert sich hierbei nicht an der rein rechtlichen Beurteilung bzw. Einschätzung der Problemstellung, sondern vielmehr an den Interessen der Beteiligten. Hierdurch ist erst eine effiziente Ursachenforschung möglich, insbesondere in solchen Fällen, in denen Rechtsargumente nur vorgeschoben sind. Dem Mediationsverfahren liegt hierbei die Idee zugrunde, dass es nur subjektive Wirklichkeiten, aber keine objektiven Wahrheiten gibt.

¹⁵ Vgl. Lackner (1999), S. 10.

¹⁶ Vgl. Lackner (1999), S. 11.

2.2.1.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen

Konzept

Das heutige Mediationsverfahren basiert sowohl auf dem Harvard-Konzept des sachgerechten Verhandelns als auch auf dem Transformationsansatz. In den 80er Jahren haben die beiden Juristen Roger Fisher und William Ury an der Harvard-Law-School das Harvard-Konzept zur Lösung von Konflikten durch Verhandlungen entwickelt. Ziel dieses Konzeptes ist insbesondere das Erzielen einer Win-Win-Situation, die durch Verhandlungsprozesse Nutzen für alle Konfliktparteien stiftet.

Vier zentrale Prinzipien liegen diesem Konzept zugrunde:¹⁷

- Trennung von Sachen und Personen,
- Konzentration auf Interessen, nicht auf Positionen,
- Entwicklung möglichst vieler Optionen zum beiderseitigen Vorteil,
- Bewertung der Optionen nach objektiv nachprüfbaren Kriterien.

Am Ende eines idealtypischen Mediationsprozesses steht ein sachliches Ergebnis sowie ein ausgewogener Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten. Weiterhin baut das Mediationsverfahren auf den Grundsätzen des Transformationsansatzes auf. Demzufolge sind die Konfliktparteien in der Lage, Konflikte eigenständig und selbstverantwortlich zu lösen (Empowerment) sowie die gegenseitigen Bedürfnisse, Interessen, Ziele und Wünsche anzuerkennen (Recognition).¹⁸

Vor der eigentlichen Mediation und mit der Identifikation eines geeigneten Konfliktfalles (Kriterium der Ergebnisoffenheit) gilt es zunächst, die Teilnehmer auszuwählen. Hierbei ist die Berücksichtigung aller Interessen von oberster Priorität. Die betroffenen Konfliktparteien gilt es, zur freiwilligen und jederzeit widerrufbaren Teilnahme an den Verhandlungen zu motivieren sowie diese über die Rahmenbedingungen aufzuklären. Hierbei ist festzulegen, ob überhaupt (Eignung bzw. Fähigkeit der Partner für den Mediationsprozess) und in welcher Weise eine Teilnahme erfolgen soll (Beobachter oder Entscheidungsträger). Sobald der Teilnehmerkreis bestimmt ist, wird gemeinsam das weitere Vorgehen festgelegt. Mit dem Abschluss einer Mediationsvereinbarung kann schließlich die eigentliche Mediation starten. Dabei sind folgende Schritte verbindlich:

¹⁷ Siehe auch Hösl (2002), S. 69.

¹⁸ Vgl. Fuchs/Hehn (1999), S. 24ff. und Hösl (2002), S. 71.

- Einleitung und Einführung (u. a. Sinn und Zweck der Mediation sowie Grundregeln in Erinnerung rufen),
- Darlegung der Argumente und Standpunkte der Parteien,
- Identifikation von Gemeinsamkeiten und Konfliktpunkten,
- Untersuchung und Klärung der Konfliktpunkte,
- Verhandlung, d.h. Erarbeitung von Optionen/Lösungsansätzen sowie Bewertung derselben sowie Entscheidungsfindung,
- Lösungsvereinbarung, Vertagung oder Beendigung der Mediation.

Die Mediation ist ein äußerst flexibles Verfahren, welches nicht nach einem vorbestimmten Raster abläuft. Aus diesem Grund gibt es kein allgemein gültiges Ablaufmodell einer Mediation. In der Regel findet die Mediation im Rahmen von gemeinsamen Sitzungen statt. Dazwischen können aber auch Einzelgespräche nötig werden.

Wesentlich bei der Mediation ist, dass die Mediatoren den Parteien helfen, eigenständig eine Lösung ihres Konflikts zu finden. Im Zentrum steht nicht die Frage nach Recht oder Unrecht bzw. Gewinnern oder Verlierern, sondern – idealtypisch - die Suche nach einer optimalen Lösung für alle Beteiligten und die echte Versöhnung der Parteien.

Das Mediationsverfahren kann nur durch eine einvernehmliche, freiwillige Konsensfindung bzw. Regelung beendet werden. Im Idealfall wird eine Lösung gefunden, die alle Beteiligten profitieren lässt. Andernfalls besteht auch die Möglichkeit, einen Kompromiss mit Kompensationsregelung einzugehen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass diese Lösung transparent, umweltverträglich und sozial ist. ¹⁹

Die nachfolgende Tabelle stellt sechs zentrale Merkmale eines Mediationsverfahrens, die zu erfüllen sind, zusammenfassend dar.

Tabelle 2-3: Merkmale der Mediation²⁰

Mediator	Teilnehmer	Konflikt
• Externer Dritter • Überparteilichkeit	• Eigenverantwortlichkeit • Einbeziehung aller Konfliktparteien	• Fall- und problemspezifisch (Musterlösungen gibt es nicht) • Ergebnisoffenheit

¹⁹ Vgl. Fuchs/Hehn (1999), S. 34.

²⁰ In Anlehnung an Hösl (2002), S. 29.

Zielsetzungen

In Anlehnung an Folberg und Taylor (1988) verfolgt Mediation insbesondere folgende Zielsetzungen:

- Erzielung einer zukünftigen Vereinbarung, die alle Beteiligten akzeptieren und erfüllen können,
- Vorbereitung der Teilnehmer auf die Tatsache, dass sie die Konsequenzen ihrer Entscheidungen tragen müssen,
- Reduzierung von Ängsten und anderen negativen Effekten durch die Formulierung eines Beschlusses im beiderseitigen Einverständnis.

Von höchster Priorität bei der Mediation ist die Entwicklung von Vereinbarungen, welche zukünftige Handlungen und Konsequenzen zwischen Teilnehmern „führen“ bzw. „leiten“. Daneben ist die Reduzierung negativer Effekte innerhalb eines Konfliktes durch eine Verbesserung der Kommunikation sowie der Verhandlungsfähigkeiten von entscheidender Bedeutung.²¹

Dauer und Kosten

Die Mediation ist meist ein schnelles Konfliktlösungsverfahren. Sie ist eher ein kurzfristiger Prozess als ein langfristiger Eingriff, da keine formalen Schriftsätze erforderlich sind. Die Dauer des Mediationsverfahrens hängt jedoch sehr stark von der Komplexität des Konfliktfalls und der Kooperationsbereitschaft der Partizipanten ab. In „einfachen“ Fällen kann innerhalb von 1-3 Tagen eine Lösung gefunden werden, in „schwierigen“ Fällen kann sich das Verfahren auch über Wochen und Monate erstrecken. Da die Sitzungen, insbesondere bei grösseren Konfliktfällen, in aller Regel 1-2 mal monatlich stattfinden, ist eine Gesamtdauer von 1-2 Jahren nicht ungewöhnlich. Etwa 80% aller Mediationsverfahren können erfolgreich abgeschlossen werden. Möglichkeiten zur Verzögerung dieser Verfahren bestehen u. a. bei der Auswahl der Person des Mediators sowie bei der Überzeugung von Betroffenen, am Mediationsverfahren überhaupt teilzunehmen.

Die Finanzierung der Mediationsverfahren inkl. der Mediatoren erfolgt (je nach Konflikttyp) oft über die öffentliche Hand. Das Honorar des Mediators wird grundsätzlich nach Stundensätzen abgerechnet. Die Kosten hierfür belaufen sich in den USA auf etwa 300-600 US\$ je Stunde bzw. 1'500-3'500 US\$ je Tag. In Deutschland belaufen sich die Stundensätze auf ca. 130-150 Euro. Weitere Gebühren treten für die Ausarbeitung und schriftliche Fixierung der Lösung, für evtl. notwendige notarielle Beurkundungen sowie weitere administrative Tätigkeiten auf. Die Kosten für Konfliktfälle können daher einige Tausend bis zu mehreren hundert Tausend Euro betragen.

²¹ Vgl. Folberg/Taylor (1988), S. 8.

Handelt es sich um größere Konfliktfelder oder um Fälle mit zahlreichen Konfliktparteien, deren Aushandlungsprozess sich über einen langen Zeitraum hinzieht, so können die Kosten rasch eine Größenordnung erreichen, die sie zu einer spürbaren Hemmschwelle für den Einsatz des Mediationsverfahrens überhaupt werden lässt. Zudem birgt das Verfahren ein hohes Ergebnisrisiko, da der Ausgang prinzipiell offen ist. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass sich die Zahl der durchgeführten Verfahren bisher in engen Grenzen bewegt. Hinzu kommt, dass bei Infrastrukturprojekten wie etwa dem Ausbau eines Flughafens die Relation der beabsichtigten Investitionen und der Kosten für ein Mediationsverfahren in einem sehr viel günstigeren Verhältnis bewegen als etwa beim Streit um den Standort eines Sendemasts. Hier ergibt sich insbesondere auch das Problem, dass jeder Streitfall einer gesonderten und eben auch Kosten verursachenden Lösung bedarf, die hohe finanzielle Anforderungen an die Netzbetreiber stellen würde.

2.2.1.3 Mediator

Die Professionalität des Mediators ist für den Verlauf des Mediationsprozesses von entscheidender Bedeutung. Er beeinflusst die Dynamik eines Konfliktes auf vielerlei Art und Weise. Beispielsweise verändert er die Struktur des Konfliktes, da mit dem Auftreten einer neutralen Partei Standpunkte anders dargestellt werden. Auch bringen Mediatoren eine gewisse Form von Hingabe und Verantwortung sowie Visionen und Humanität in den gemeinsamen Dialog.

Vertraglich ist der Mediator an den Grundsatz der Vertraulichkeit gebunden und darf keine Informationen nach außen geben. Als Person und Akteur sollte er in der Lage sein, einführendes Verständnis bzw. Einfühlungsvermögen zu zeigen (Empathie) sowie sich durch Authentizität und Klarheit auszeichnen. Darüber hinaus ist die Wertschätzung jeder Konfliktpartei durch den Mediator von großer Bedeutung. Schließlich ist ein systemisches Denken, das Konflikte durch bestehende Systeme zu verstehen sucht, eine wesentliche Voraussetzung.²²

In den Anfängen führten unabhängige Personen, meist aus nicht kommerziellen Bereichen stammend, Mediationsverfahren durch. Heute lässt sich eine zunehmende Professionalisierung im Sinne der Entstehung eines eigenen Berufsstandes feststellen. Möglichkeiten, sich zum Mediator ausbilden zu lassen, bestehen inzwischen auf vielfältigste Art und Weise z.B. an der Fernuniversität Hagen oder an der Universität Münster. Auch außeruniversitäre Institutionen bieten Fortbildungskurse zu diesem Bereich an. Auf dem deutschen Markt ist gegenwärtig jedoch ein Überangebot an Mediatoren gegenüber einer vergleichsweise geringen Nachfrage nach Mediationsverhandlungen festzustellen.

²² Vgl. Hösl (2002), S. 30.

2.2.1.4 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen

Wie schon erwähnt entstand das Konzept um die Jahrhundertwende in den USA mit dem Ziel der Schlichtung bzw. Verhinderung von Arbeitskämpfen. Mediationsverfahren wurden seit den 70er Jahren auch im Bereich umweltrelevanter Entscheidungen z.B. bei umstrittenen Flächennutzungsvorhaben angewendet. Das erste deutsche Mediationsverfahren wurde in den 80er Jahren von der Evangelischen Akademie Loccum (Niedersachsen) durchgeführt und betreut.²³ Anwendung findet das Verfahren häufig im Bereich von Ehestreitigkeiten – vor allem, wenn Kinder involviert sind. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der „Familienmediation“.

Auch bei kleineren und mittleren Straftaten etwa zur Vermittlung eines Ausgleichs zwischen Tätern und Opfern wird Mediation genutzt. Im Rahmen der „Schulmediation“ werden Konflikte zwischen Schülern oder zwischen Lehrern und Schülern gelöst. So führen z.B. über 20 Schulen im Raum München Mediationsverfahren zur Konfliktbeilegung durch. Ein weiteres Einsatzgebiet ist der umweltrelevante Bau- und Planungsbereich. Allerdings ist die Umweltmediation nicht immer von Erfolg gekrönt.²⁴ So z.B. scheiterte ein größerer Mediationsprozess, der zum Ausbau des Frankfurter Flughafens durchgeführt wurde.²⁵ Am Wiener Flughafen läuft bereits seit dem Jahr 2001 ein solches Verfahren mit über 50 Interessengruppen. Im Rahmen der Eisenbahnhochleistungsstrecke "Gasteinertal" wurde von 1999 bis 2000 eine Mediation durchgeführt. Grundsätzlich fällt auch die Mediation im Zusammenhang mit der EMVU-Debatte in die Kategorie der Umweltmediation.

2.2.1.5 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung

Das Mediationsverfahren wurde vielfach erfolgreich im Rahmen verschiedenster Konflikttypen angewendet. Sowohl Gruppen als auch Individuen, die an solchen Prozessen teilnahmen, haben sich häufig in einer nachträglichen Bewertung des Verfahrens, insbesondere im Hinblick auf Fairness und Nutzen, positiv geäußert. Studien mit Bezug auf Scheidungsfälle deuten an, dass die hypothetischen Vorteile der Mediation auch real und messbar sind.²⁶ Die Teilnehmenden werden ermutigt, eigene Lösungen für ihren Konflikt zu entwickeln und Barrieren der Kommunikation zu überwinden. Sie müssen für ihre Interessen selbst einstehen. Es gilt zu akzeptieren, dass auch gegensätzliche Interessen und Wahrnehmungen vertreten werden können, die evtl. eine Berechtigung haben. Das Ergebnis wird darüber hinaus nicht von einem Richter entschieden. Vielmehr tragen alle Beteiligten die Verantwortung für Kompromisse oder unproduktive Gespräche bzw. Fehlentscheidungen.

²³ Vgl. Lackner (1999), S. 9f.

²⁴ Vgl. Fuchs/Hehn (1999), S. 14.

²⁵ Es konnte zwar keine Einigung über Ausbauvarianten erzielt werden, jedoch wurden Grundsatzdokumente verabschiedet über: Nachtflugverbot, den regionalen Dialog, Lärmbekämpfung.

²⁶ Vgl. Folberg/Taylor (1988), S. 11.

Sowohl thematisch als auch räumlich scheint die Mediation keinen Grenzen zu unterliegen. Voraussetzung für ein erfolgreiches Ergebnis ist die Bereitschaft zum Dialog. Darüber hinaus müssen die Parteien sich einig sein, eine Entscheidung im Hinblick auf den Konflikt treffen zu wollen. Weiterhin ist die Anwesenheit aller Teilnehmer zu jeder Mediationssitzung erforderlich. Schließlich muss den Teilnehmern auch genügend Zeit gegeben werden, um zu einem befriedigendem Ergebnis im Rahmen des Konfliktes zu kommen.

Die Chancen, einen Konflikt im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Mobilfunk-sendemastes zu lösen, stehen daher nicht schlecht, sofern alle Betroffenen bereit sind, sich an einen Mediationsverfahren zu beteiligen.

2.2.2 Umweltmediation

2.2.2.1 Definition

In den Bereich der Umweltmediation lassen sich solche Mediationsverfahren einordnen, bei denen Projektvorhaben und Konflikte umweltrechtlichen Bestimmungen unterliegen und/oder Auswirkungen auf die Umwelt im Sinne von Lärm, Ressourcenverbrauch, Emissionsbelastungen, Naturschutz etc. haben. Ebenso wie in anderen Mediationsverfahren ist die Teilnahme freiwillig. Unterscheiden lassen sich Umweltmediationsverfahren in Abgrenzung zu Mediationsverfahren aus anderen Anwendungsbereichen insbesondere durch die Zahl und Identifizierung der Beteiligten sowie im Hinblick auf die unterschiedlichen teilnehmenden sozialen Gruppen, zwischen denen eine Vermittlung erfolgt. Anwendung findet die Umweltmediation beispielsweise in Konflikten um Abfallentsorgungsanlagen, Anlagengenehmigungsverfahren und insbesondere bei Infrastrukturmaßnahmen.²⁷

2.2.2.2 Besonderheiten und Ziele

Die Umweltmediation weist folgende typischen Merkmale auf²⁸:

Vielparteienkonflikt

Es wird ein Konsens zwischen verschiedenen Gruppen angestrebt. Im Gegensatz zur Familienmediation oder zur Wirtschaftsmediation sind mehr als zwei oder drei Parteien involviert. In der Regel erfolgt die Arbeit in großen Gruppen. Um die Gruppen jedoch nicht zu groß werden zu lassen, können Beteiligte als Repräsentanten für eine Gruppe auftreten und sich entsprechend verpflichten, Informationen an diese weiterzuleiten.

²⁷ Vgl. Zieher (1999), S. 19, Zieher (2001), S. 10.

²⁸ Vgl. Zieher (1999), S. 20, Fuchs (2000), S. 2.

Komplexität der Konfliktthemen und Teilnehmerschaft

Bedingt durch den verhältnismäßig hohen Grad an Komplexität in Umweltmediationsverfahren – die wissenschaftlich-technischen Fragestellungen sind zumeist sehr komplex und evtl. Folgewirkungen mit hoher Unsicherheit verbunden – ist häufig im Vorhinein nicht genau feststellbar, welche Gruppen bzw. welche Interessenvertreter hierbei zu beteiligen sind. Dies ergibt sich meist erst im Laufe des Verfahrens und stellt daher höhere Anforderungen an die Initiierung eines Mediationsprozesses. In Familien- oder Wirtschaftsmediationsverfahren hingegen stehen die Teilnehmer bzw. Parteien von Anfang an fest.

Interorganisatorische und interpersonelle Konflikte

Umweltmediationsverfahren werden bei Konflikten angewendet, die zwischen verschiedenen Personen und verschiedenen Organisationen angesiedelt sind. Häufig liegen entsprechende Entscheidungskompetenzen im politisch-administrativen Bereich.

Ressourcen- und Machtungleichgewichte

Im Gegensatz zu behördlichen Verfahren werden Interessengruppen und Bürger im Sinne von gleichberechtigten Partnern in Umweltmediationsverfahren eingebunden. Kritisch hierbei sind die hierdurch verursachten Ressourcen- und Machtungleichgewichte, die die Mediatoren versuchen müssen, bestmöglich auszugleichen.

Werte und Interessen

Häufig stehen im Mittelpunkt von Umweltmediationsverfahren ideologisch und weltanschaulich geprägte Wertekonflikte. Vielfältige und häufig divergierende Interessen stoßen hierbei häufig aufeinander, wodurch auch der Ausgang eines möglichen Rechtsstreits mit großer Unsicherheit verbunden ist.

Umweltmediation, welche der Lösung von Konflikten im Spannungsfeld von Wirtschaft, Umwelt, Politik und Sozialem dient, verfolgt die folgenden Ziele:

- Erreichung von Lösungen zum allseitigen Nutzen,
- Erarbeitung von zukunftsorientierten Konfliktregelungen, die von allen Beteiligten gemeinsam getragen werden,
- Förderung der Eigenverantwortlichkeit der Konfliktparteien,
- Soziales Lernen im Rahmen konstruktiver und fairer Kommunikationsprozesse,
- Qualitätsverbesserung durch Entscheidungsfindung auf breiter Informations- und Argumentationsbasis.²⁹

²⁹ Fuchs (2001), S. 20.

2.2.2.3 Anwendung

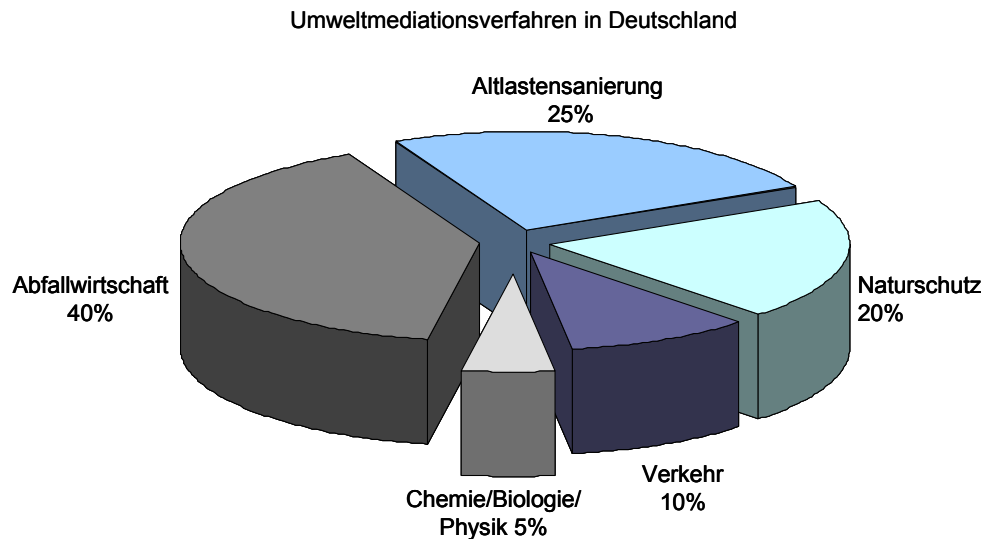
Die Anwendung der Umweltmediation ist dann möglich und sinnvoll, wenn es sich, wie oben bereits angedeutet, um einen komplexen Vielparteienkonflikt mit umweltrelevanten Entscheidungen z.B. in den Bereichen Energie, Industrieansiedlung, Verkehr sowie Abfall oder Altlasten handelt. Aber bereits in der Planung etwa von Flächennutzungen, Wasserwirtschafts- bzw. Abfallkonzepten sowie Verkehrskonzepten kann die Umweltmediation hilfreich sein und somit von Anfang an helfen, Konflikte zu vermeiden. Anwendung finden Umweltmediationsverfahren in den USA beispielsweise zur Verhandlung neuer oder grundlegender umweltpolitischer Fragestellungen unter der Voraussetzung, dass es sich um Fälle handelt, die grundsätzlich durch Verhandlungen beeinflusst werden können. Ethische Fragestellungen mit dem Zweck einer Ja-Nein-Entscheidung oder etwa Standortfragen ohne realistische Alternativen eignen sich für Mediationsverfahren nicht.³⁰

Erfahrungen im Bereich der Umweltmediation wurden in Deutschland seit Ende der 80er Jahre gemacht. Gemäß einer Studie von Jeglitza und Hoyer (1998) gab es bereits bis zum September 1996 64 Verfahren der alternativen Konfliktbeilegung im Zusammenhang mit Umweltstreitigkeiten, bei welchen neutrale Konfliktvermittler eingebunden wurden. In 40% der erfassten Umweltmediationsverfahren standen abfallwirtschaftliche Fragestellungen im Mittelpunkt vornehmlich bei der Standortsuche, in 25% der Verfahren ging es um die Sicherung und Begleitung von Sanierungsmassnahmen bei Altlasten, in 20% der Fälle befasste man sich mit Themen des Naturschutzes (Rohstoffe, Sanierungen, Einrichtung von Schutzgebieten). Der Verkehrssektor hat zwar nur einen Anteil von etwa 10% in Deutschland an den Mediationsverfahren, allerdings ist der „Streitwert“ in der Regel ungleich höher als bei vielen anderen Projekten (z.B. Flughafen, Straßenbau, Innenstädte).³¹

³⁰ Vgl. Fuchs (2001), S. 37.

³¹ Vgl. Zieher (1999), S. 32, Fuchs (2001), S. 37. Die Daten der beiden Autoren stimmen nicht völlig überein.

Abbildung 2-1: Verteilung von Umweltmediationsverfahren nach Gebieten



Quelle: Vgl. Zieher (1999).

Die Finanzierung der Umweltmediationsverfahren erfolgte bis dato fast ausschließlich auf direktem oder indirekten Wege über die öffentliche Hand.³²

Förderverein Umweltmediation e.V.

Die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., ein 1972 gegründeter umweltpolitischer Verein, war Projektträger für ein im Jahr 1997 gestartetes Förderprojekt. Zielsetzung dieses Förderprojektes war eine stärkere Verankerung der Umweltmediation in Deutschland. Dieses Projekt wurde für vier Jahre von der Bundesstiftung Umwelt finanziert. 1998 wurde der „Förderverein Umweltmediation e.V.“ durch Mediatoren in Bonn gegründet mit dem Zweck der Etablierung von Umweltmediation. Am 30. November 1998 hat der Förderverein beispielsweise das Symposium „Umweltmediation in Deutschland“ organisiert, welches als die erste bundesweite Veranstaltung zu diesem Thema gilt.³³

³² Vgl. Zieher (1999), S. 32.

³³ Vgl. Förderverein Umweltmediation (1998).

2.3 Planungszellen/Bürgergutachten

2.3.1 Grundlagen

Das Modell Planungszelle/Bürgergutachten setzt auf ein Anfang der 70er Jahre vom Wuppertaler Soziologieprofessor Peter C. Dienel entwickeltes Konzept auf. Dieser definiert den Begriff der Planungszelle folgendermaßen: "Die Planungszelle ist eine Gruppe von Bürgern, die nach einem Zufallsverfahren ausgewählt und für eine begrenzte Zeit von ihren arbeitstäglichen Verpflichtungen vergütet freigestellt worden sind, um, assistiert von Prozessbegleitern, Lösungen für vorgegebene, lösbare Planungsprobleme zu erarbeiten"³⁴. Im Laufe der Jahre wurde der Ablauf des Verfahrens weitgehend standardisiert. Es setzt auf eine möglichst repräsentative Beteiligung der Bevölkerung und richtet sich - im Gegensatz zum Mediationsverfahren - nicht an Vertreter bestimmter Interessengruppen, sondern an den individuellen Bürger, der zufällig ausgewählt wurde.³⁵ Dieser soll die Möglichkeit erhalten, sein Lebensumfeld gemeinsam mit den zuständigen Behörden zu gestalten und somit auf die jeweiligen politischen Entscheidungen Einfluss zu nehmen.

2.3.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen

Grundsätzlich besteht eine Planungszelle aus ca. 25 zufällig ausgewählten Personen.³⁶ Mit diesen über die Einwohnermeldeämter ausgewählten Bürger soll eine breit gestreute Teilnehmerschaft erreicht werden. Frauen und Männer sollen entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil vertreten sein, ebenso die unterschiedlichen Altersgruppen. Es wird versucht, den ausgewählten Personen die Teilnahme insbesondere durch Bildungsurlaub zu ermöglichen. Bei familiären Verpflichtungen wird eine Kompensation gezahlt. Mit den Planungszellen werden erfahrungsgemäß auch Menschen erreicht, die vorher noch nie an einer politischen Veranstaltung oder einem Seminar teilgenommen haben. Die Methodik bringt Bürger aus unterschiedlichen gesellschaftlichen (Meinungs-)Gruppen ins Gespräch, die sich sonst kaum begegnen würden, und führt zu vielfältigen Prozessen sozialen Lernens. Für den Auftraggeber hat diese Methode somit den Vorteil, dass Laienperzeption und –argumente unmittelbar und ungefiltert erfahrbar sind. Daher eignet sich die Planungszelle besonders zur Findung von einvernehmlichen Lösungen.

³⁴ Dienel (1992), S. 74.

³⁵ Vgl. Lackner (1999), S. 23.

³⁶ In Einzelfällen können die Planungszellen auch aus bis zu 250 Teilnehmern bestehen. Das Verfahren sollte aber in Blockveranstaltungen von einigen Tagen bis Wochen durchgeführt werden, damit die Akteure nicht zu lange aus ihrem Alltag „herausgerissen werden“. Vgl. <http://www.nachhaltigkeit.at/reportagen.php3#f5.4>.

Die Bürger werden für ungefähr eine Woche von ihren beruflichen/alltäglichen Verpflichtungen freigestellt, mit dem Ziel, in Gruppen Lösungen für ein bestimmtes Planungsproblem wie z.B. die Bewertung von Standorten für große technische Anlagen oder von politischen Programmen wie Energie- und Abfallpolitik zu erarbeiten und erhalten hierfür eine entsprechende Aufwandsentschädigung. Diese Aufwandsentschädigung dient einer aktiven Bezahlung der Gutachterrolle und spiegelt die hohe Bedeutung der Bürgerteilnahme wider.

Die für die Beurteilung der Fragestellung erforderlichen Informationen gewinnen beteiligte Bürger durch Anhörung und Befragung von Fachleuten und Vertretern der jeweils relevanten Interessengruppe. Bei ihrer Auswahl wird darauf geachtet, dass möglichst alle in der Sache kontroversen Meinungen vertreten sind und dargestellt werden können. Bei der Diskussion in den Planungszellen zu Bewertungen sind die Fachleute und Interessenvertreter nicht zugegen.

Die Bürger werden darüber hinaus von kompetenten Moderatoren sowie Fachleuten prozessbegleitend unterstützt, welche für die Vorbereitung, die Durchführung und die Ergebnisauswertung zuständig sind. Die Prozessbegleitung erfolgt durch eine neutrale Instanz, die keinerlei Bezug zum Auftraggeber, den Betroffenen bzw. den Konfliktfall haben. Hierdurch wird das Verfahren sowie sein Resultat besser akzeptiert.

Um die Repräsentativität der Resultate zu erhöhen, arbeiten in der Regel immer mehrere Planungszellen parallel zum gleichen Thema. Als sinnvoll hat sich eine Zahl von vier Zellen erwiesen, die parallel an bis zu vier Schwerpunkten zu einem Themenbereich arbeiten. Diese Planzellen setzen sich zumeist aus fünf Gruppen à fünf Personen zusammen, wobei die Zusammensetzung kontinuierlich wechselt, um Meinungsführerschaften zu verhindern.

Resultierend aus den Beratungen wird ein Bürgergutachten verfasst, welches als Beratungsgrundlage politischen Entscheidungsinstanzen zur Verfügung gestellt wird. Die Dokumentation des gesamten Prozess als Teil des Bürgergutachtens soll die Transparenz im Hinblick auf die Entstehung der Resultate erhöhen.

Die zentralen Merkmale des Verfahrens „Planungszellen“ lassen sich insgesamt wie folgt zusammenfassen:

- Zufallsauswahl der Teilnehmer,
- Freistellung sowie Vergütung der Teilnahme,
- Offenhalten des Gruppenprozess durch rotierende Teilnehmer,
- Unterstützung und Begleitung durch Fachleute,

- Vorgegebene Problemstellung und Programmstruktur,
- Dokumentation der Ergebnisse im Bürgergutachten.³⁷

Dauer und Kosten

Die vergleichsweise hohen Kosten je Planungszelle belaufen sich auf ca. 25.000 Euro, so dass sie für ein idealtypisch konzipiertes Projekt etwa 100.000 Euro betragen. Nach Auskunft von Citcon sinken die Kosten nicht merkenswert, wenn die Anzahl der Planungszellen reduziert wird. Auch der Zeitaufwand bleibt weitgehend identisch. Die Ergebnisse sind jedoch im Fall einer unter vier reduzierten Anzahl von Zellen sehr viel weniger valide.

2.3.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen

Erprobt wurde das Planungszellenverfahren bereits mehrfach im In- und Ausland. So z.B. beim Datenschutz oder in jüngster Zeit bei der Abfallplanung für die Region Nord-schwarzwald, bei der Erarbeitung von Grundlagen für das „Wien der Zukunft“ oder im Projekt „Attraktiver ÖPNV Hannover“ durch die Stiftung MITARBEIT. Weitere Anwendungsbereiche liegen in der Stadtsanierung und -entwicklung, in der Bildungs- und Ausbildungsstruktur sowie im Umweltschutz.³⁸ Erwähnenswert erscheint in diesem Zusammenhang das Bürgergutachten zum Verbraucherschutz in Bayern (2002), bei welchem am Rande auch Mobiltelefone eine Rolle gespielt haben.

Stadt- und Gemeinderat geben in solchen Fällen das Thema für die Planungszelle vor und entscheiden auch über geplante bzw. durchzuführende Vorhaben. Im Allgemeinen besitzt die Planungszelle keine Entscheidungskompetenz, sie übt vielmehr eine beratende Funktion aus. Positiv beurteilt wird häufig die sehr ergebnisorientierte Arbeit solcher Gruppen. Zu einem konkreten Anlass wird problemfokussiert und im direkten Lebensumfeld der Partizipanten agiert. Unter Berücksichtigung sowohl des hohen finanziellen Aufwandes als auch des Organisationsaufwandes eignet sich das Verfahren eher für größere bzw. komplexe Entscheidungs- bzw. Planungsprobleme. Die berufliche Freistellung der Bürger sowie die Aufwandsentschädigung erweisen sich beispielsweise als äußerst aufwändig. Erfolge des Planungszellen-Konzeptes in inhaltlicher Hinsicht können eher im lokalen Bereich vorgewiesen werden. Überregional als auch auf bundesstaatlicher Ebene verliefen entsprechende Projekte meist ergebnislos.³⁹

³⁷ Vgl. Reinert (1998), S. 117.

³⁸ Vgl. Lackner (1999), S. 30.

³⁹ Vgl. Köberle et al. (1997), S. 15.

2.3.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung

Grundsätzlich sind Planungszellen lobbyfest und sachorientiert. Die Teilnehmer einer Planungszelle sind, bedingt durch ihre Anonymität während des Verfahrens, vor externen Versuchen der Beeinflussung organisierter Interessen geschützt. Weiterhin können Eigeninteressen der Bürgergutachter nicht an Oberhand gewinnen, da ihre Tätigkeit zeitlich befristet ist. Das Planungszellenverfahren eignet sich insbesondere für Planungsfragen ohne offenen Konflikt, da Einzelpersonen in ihrem direkten Lebensumfeld Lösungen für Planungs- und Entwicklungsaufgaben erarbeiten sollen.

Die Durchführung einer Planungszelle bietet sich im Allgemeinen immer dann an, wenn innovative Sachergebnisse gefragt sind, nachhaltige Lösungen für Konflikte erarbeitet werden sollen, Kontroversen möglichst im vorhinein vermieden werden sollen und eine intensive Bürgerbeteiligung erwünscht, wenn nicht sogar erforderlich ist, um hinreichende Akzeptanz für angestrebte Lösungen zu finden. Im Streit um die Aufstellung von Mobilfunksendemastes wurde dieses Verfahren bislang noch nicht erprobt.

2.4 Konsensus-Konferenzen

2.4.1 Grundlagen

In den 70er Jahren entwickelte man in den USA das sog. Konzept der „Consensus Development Conferences“ (CDC) zur Bewertung innovativer medizinischer Technologien durch Experten. Dieses Konzept wurde in den 80er Jahren vom Dänischen Technologierat (DBT) aufgegriffen, modifiziert und zu einem neuen Verfahren – heute bekannt unter der Bezeichnung Konsensus-Konferenzen – der Technikfolgenabschätzung weiterentwickelt. Im Gegensatz zum amerikanischen CDC gestalten nicht Experten, sondern Laien diese Konferenzen.⁴⁰

Konsensus-Konferenzen sind im Allgemeinen Veranstaltungen, in denen zufällig ausgewählte Laien mit Experten Fragen im Hinblick auf neue Technologien bzw. konfliktträchtige Sachfragen diskutieren. Diese Sachfragen zeichnen sich dadurch aus, dass sie in der Öffentlichkeit zum Konferenz-Zeitpunkt noch keine offenen Kontroversen bzw. latente Konflikte darstellen. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse werden Laiengutachten erstellt, die politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit präsentiert werden.⁴¹

⁴⁰ Vgl. TAB (1995).

⁴¹ Vgl. TAB (1995).

2.4.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen

Konzept

Es wird ein Gremium, eine Art Jury (Lay Panel) gebildet, welche/s i. d. R. aus zehn bis zwanzig Personen besteht. Die Auswahl der teilnehmenden Bürger erfolgt grundsätzlich über eine landesweite Schaltung von Anzeigen. Hierbei wird kein spezielles Fachwissen von den Interessenten erwartet, aber sie sollten sich generell für ethische, soziale und moralische Aspekte von Wissenschaft und Technologie interessieren. In zwei Vorbereitungswochenenden werden die Teilnehmer auf die bevorstehenden Konferenzen vorbereitet und erhalten notwendiges Informationsmaterial. Diese sehr umfangreiche Einweisung dient einer Herausarbeitung relevanter Streitfragen für die Experten sowie einer grundsätzlichen Befähigung, mit den Experten im „Fachjargon“ kommunizieren zu können. Kennzeichnend für dieses Verfahren ist somit die Vermittlung von Fachwissen an die Gremium-Mitglieder. Das lay panel wählt, nach den entsprechenden Vorbereitungen, die durch die Organisatoren auf einer Liste ausgewiesenen Experten zur Beantwortung der definierten Schlüsselfragen aus.

Im Laufe einer meist dreitägigen Konferenz werden die entsprechenden Fragen durch die teilnehmenden Experten beantwortet. Die Gremium-Mitglieder beraten hinter verschlossenen Türen die Resultate der Diskussionen mit den Experten und erstellen einen Abschlussbericht, in dem auch zukünftig notwendiger Forschungsbedarf aufgezeichnet werden kann. Dieser Bericht wird schließlich, nach Überprüfung durch entsprechende Experten hinsichtlich der fachlichen Korrektheit, veröffentlicht.⁴²

Zielsetzung

Konsensus-Konferenzen verfolgen drei zentrale Zielsetzungen. Zum Einen dienen sie der Generierung von Wissen, d.h. es können zuvor nicht berücksichtigte Perspektiven im Hinblick auf die Technikfolgenabschätzung gewonnen werden. Politik und Verwaltung erfahren hierdurch eine direkte Konfrontation mit den Einstellungen und Meinungen der Laien. Weiterhin dienen die Abschlussberichte der Konsensus-Konferenzen als Input für öffentliche Entscheidungen. Es kommt zu einer Verknüpfung zwischen parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsvorgängen und öffentlichen Technikdebatten. Die im Rahmen der Konsensus-Konferenzen stattfindende öffentliche Diskussion kann somit als Grundlage konkreter politischer Entscheidungen genutzt werden. Schließlich stimulieren Konsensus-Konferenzen öffentliche Debatten.⁴³

⁴² Vgl. TAB (1995).

⁴³ Vgl. TAB (1995).

Dauer und Kosten

Die Organisation einer idealtypischen Konsensus-Konferenz braucht mit etwa sechs Monaten einen sehr langen Vorlauf. Ihre eigentliche Durchführungszeit beträgt drei bis vier Tage. Zumeist finden diese Konferenzen am Wochenende und öffentlich statt.

Konsensus-Konferenzen sind sehr kosten- und personalintensiv. So belaufen sich etwa die Kosten von dänischen Konsensus-Konferenzen, Personalkosten des Dänischen Technologierates ausgeschlossen, auf etwa 35.000 bis 60.000 Euro.⁴⁴

2.4.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen

Das Konzept der Konsensus-Konferenzen wird v. a. in Dänemark, den Niederlanden sowie Großbritannien zu politisch brisanten Fragestellungen z.B. zum Management von radioaktivem Abfall angewendet. In Dänemark wurden in den letzten 10 Jahren über 15 Konsensus-Konferenzen durchgeführt. Auffallend ist insbesondere die Beschäftigung mit medizinischen und umweltschutzorientierten Themen (Umweltdiskurs Ulm (1998), Streitfall Gendiagnostik in Dresden (2001), Gentechnik in Landwirtschaft und Ernährung in Paris (1998), Pflanzenbiotechnologie in London (1994), Klonen in Den Haag (1998)). In Israel wurden aber auch beispielsweise Konsensus-Konferenzen zur Zukunft des Transportwesens (2000) und zur Arbeitslosigkeit (2001) durchgeführt. Bedingt durch den hohen organisatorischen Aufwand sowie die Kosten- und Personalintensität werden solche Konferenzen gezielt zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit eingesetzt. In manchen Fällen wurden Industrie-Akteure zu erheblichen Kompromissen gezwungen. Berücksichtigt werden muss bei diesem Verfahren, dass es ein gewisses Maß an partizipativer Orientierung in der politischen Kultur erfordert, welche oft sehr unterschiedlich ausgeprägt ist.⁴⁵

2.4.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung

Konsensus-Konferenzen bieten indirekte Chancen der Konfliktentschärfung bzw. -beilegung, in dem sie öffentliche Diskussionen stimulieren sowie Grundlagen für politische Entscheidungen bereitstellen. Es besteht jedoch die Gefahr, dass Laienurteile nicht akzeptiert werden. In vielen Ländern befinden sich Konsensus-Konferenzen noch in der Testphase, um die jeweiligen Chancen und Hindernisse zu ermitteln.

Zum Einsatz von Konsensus-Konferenzen im Zusammenhang mit der EMVU-Debatte konnten keine praktischen Beispiele ermittelt werden.

⁴⁴ Vgl. TAB (1995).

⁴⁵ Vgl. Köberle et al. (1997), S. 18.

2.5 Ombudsman

2.5.1 Grundlagen

Die Institution des Ombudsmans fand insbesondere in den 50er Jahren in Europa verstärkt Verbreitung. Durch die zunehmende Vergrößerung der öffentlichen Verwaltungen wurde deren Handeln von Bürgern und Wirtschaftsunternehmen zunehmend schwerfälliger, unpersönlicher und vor allem auch intransparenter. Historisch gewachsene Strukturen wurden nur langsam den aktuellen Erfordernissen angepasst, veraltete Praktiken und Prozesse z. T. nicht erneuert. Um den Anliegen von Bürgern in Konfliktfällen mehr Gehör zu verschaffen, sollte durch die Schaffung von Ombudsstellen auf lokaler Ebene ein Ausgleichsorgan geschaffen werden.⁴⁶

Der Begriff des Ombudsmans stammt aus dem Schwedischen. Grundsätzlich versteht man hierunter eine unabhängige, gewählte Vertrauensperson. Im Zentrum ihrer Aufgaben steht die Untersuchung von Beschwerden aus der Bevölkerung gegen die öffentliche Verwaltung. „Sie soll wirklich unabhängig, erfahren, aufrichtig und offen, leicht erreichbar und fähig sein, mit jedermann zu kommunizieren.“⁴⁷

2.5.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen

Jede Person kann dem Ombudsman in einem mündlichen und kostenlosen Verfahren eine Beschwerde, eine Klage oder irgendein anderes Anliegen gegenüber einer Dienststelle der öffentlichen Verwaltung vortragen. Primäre Aufgabe des Ombudsmans ist sowohl der Schutz der Bürger vor der Willkür öffentlicher Verwaltungen als auch der Schutz der Verwaltung vor unberechtigten Vorwürfen durch die Bürger. Nach Anhörung des Bürgers kontaktiert der Ombudsman die entsprechende Dienststelle, um ihren Standpunkt zum Konflikt zu erfahren. Grundvoraussetzung ist eine möglichst neutrale Prüfung des Sachverhaltes, um einen erfolgreichen Interessenausgleich sowie eine effiziente Kommunikation zwischen den Parteien zu erzielen. Um diesem Zweck gerecht zu werden, genießt der Ombudsman ein fast unbeschränktes Informationsrecht, d.h. er hat praktisch freien Zugang zu allen mündlichen und schriftlichen Unterlagen, auch wenn sie der Geheimhaltungspflicht unterliegen. Weiterhin können Staatsbeamte oder –angestellte zur Sache befragt werden, ohne den Dienstweg einhalten zu müssen. Jeder Ort der Verwaltung ist für ihn zugänglich. Bei Bedarf kann der Ombudsman auch weitere Experten zu Rate ziehen. Nach eingehender Prüfung des Sachverhaltes obliegt es dem Ombudsman, eine faire und korrekte Lösung zu finden und als Empfehlung an die betroffene Dienststelle in der öffentlichen Verwaltung oder an den Bürger mit dem

⁴⁶ Vgl. Nabholz (2002), S. 10.

⁴⁷ Nabholz (2002), S. 10.

Ziel eines gütlichen Einvernehmens zu richten. Jedoch besitzt der Ombudsman kein Recht, verbindliche Entscheidungen im Sinne einer richterlichen Behörde zu treffen. Seine Empfehlungen müssen nicht akzeptiert werden. Die Beteiligten haben das Recht, auch andere Wege der Konfliktlösung zu suchen.⁴⁸

Dauer und Kosten

Die Dauer des Verfahrens ist abhängig von der Schwere des Konflikts sowie der Kooperationsbereitschaft der Behörden und der jeweiligen Auslastung des Ombudsmans. Die Bezahlung erfolgt i. d. R. von öffentlicher Seite. Für die Mitbürger sind die Beratungs- und Hilfeleistungen kostenlos und werden diskret behandelt (Schweigepflicht des Ombudsmans).

2.5.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen

Die Institution des Ombudsmans ist für den Schutz des Bürgers vor der Willkür der öffentlichen Hand, gleichzeitig aber auch für den Schutz der Verwaltung vor ungerechtfertigten Anschuldigungen durch die Bürger von großer Bedeutung. Das Haupteinsatzgebiet liegt somit in der Konfliktvermittlung zwischen Bürgern und der öffentlichen Verwaltung (z.B. „Pensions Ombudsman“ in London, „Prisons and Probation Ombudsman“ in London, „De Nationale Ombudsman“ in den Niederlanden, „Euro-Ombudsman“). Weitere Einsatzgebiete liegen in den unterschiedlichsten Branchen (z.B. „Ombudsman der Schweizer Reisebranche“, „Ombudsman für Versicherte“ in Berlin, „Ombudsman der Schweizer Banken“, „Banking Ombudsman“ in London, „Ombudsman für Medienkommunikation und Umwelt“ (Bern), „Ombudsman der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG)“ in Berlin, „Telecommunications Industry Ombudsman“ in Australien).

Die Funktion solcher branchenspezifischen Ombudsmänner liegt in einer Vermittlung bei Konflikten zwischen verschiedenen Unternehmen bzw. zwischen Unternehmen und Kunden. Festzustellen ist hierbei eine besonders starke Verbreitung der Institution des Ombudsmans in der Schweiz. So wurde zur Abmilderung der in der Schweiz besonders kontrovers geführten EMVU-Debatte zum 1. November 2002 von den Mobilfunkbetreibern Swisscom, Orange und Sunrise die sog. „Ombudsstelle Mobilkommunikation und Umwelt“ mit Sitz in Bern gegründet (www.omk.ch), welche derzeit vier Mitarbeiter auf Teilzeit beschäftigt. Diese Ombudsstelle dient insbesondere der Bereitstellung von Informationen und Veröffentlichungen. Gleichzeitig soll bei Fragen und Auseinandersetzungen im Hinblick auf Antennenstandorte oder Strahlung von Mobilfunkeinrichtungen vermittelnd, zur Findung konstruktiver Lösungen, eingegriffen werden. Über die Tätigkeiten der Ombudsstelle werden keine Informationen veröffentlicht. Es erfolgt die Erstellung eines internen Berichtes, adressiert an die Regierung.

⁴⁸ Vgl. Nabholz (2002), S. 10f.

Die Ombudsstelle bearbeitet keine Konfliktfälle, in denen bereits Einsprache bei den Behörden erhoben wurde. Weiterhin muss der Konflikt im Zusammenhang mit einer der Mobilfunkbetreiber stehen, welche die Stiftung tragen. Grundsätzlich ist der Service der Ombudsstelle für jeden kostenlos.⁴⁹ Bislang wurden, laut Auskunft der Ombudsstelle etwa 170 Fälle betreut, vorwiegend in Form der Bereitstellung von Informationen. In die Lösung konkreter Konfliktfälle war die Stiftung bisher auf Grund ihrer kurzen Existenz noch nicht involviert.

Die Erwartungen der schweizer Bürger an diese Stelle sind nach Auskunft der Geschäftsführung sehr hoch. Sie reichen von der Vorstellung, diese Einrichtung könne die geltenden Grenzwerte verändern, bis dahin, sie habe die Befugnis, Standorte für Basisstationen festzulegen oder zu verschieben. Die Stiftung selbst hingegen sieht ihre Funktion im Wesentlichen in der Vermittlung von Informationen an Rat suchende Bürger. Umgekehrt nehmen die schweizer Netzbetreiber, die an der Gründung dieser Stiftung beteiligt waren, diese nicht für eine Konfliktvermittlung in Anspruch, da sie deren Neutralität nicht gefährden wollen.⁵⁰

Von Seiten der Mobilfunkkritiker wird die Stiftung als nicht neutral bewertet. Daher wurde die „Ombudsstelle Mobilkommunikation und Gesundheit der Schweiz“ in Schwarzenburg gegründet. Diese bietet unterschiedliche Services, wie die Beratung bei Bau-einsprachen in technischer und juristischer Sicht an. Die technische Sachstelle und das Sekretariat sind ganztägig besetzt. Darüber hinaus wird die Ombudsstelle durch freiwillige nebenamtliche Fachleute in technischer, medizinischer und juristischer Hinsicht unterstützt.

2.5.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung

Jenseits dieser beiden Ombudsstellen für EMVU sind die Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung vergleichsweise gut. In etwa 20% der Anliegen werden entsprechende Verwaltungsstellen zu einer Korrektur bewegt. In weiteren 20% der Fälle gelingt es den Ombudsstellen bei einzelnen Aspekten eine Verbesserung der Ausgangssituation herbeizuführen bzw. die Verwaltung zu einem Kompromiss zu bewegen. Da ein Grossteil der öffentlichen Verhaltensweisen sich formal als rechtmässig und korrekt erweist, gilt es, die Bürger von der Richtigkeit der Amtshandlung zu überzeugen.⁵¹ In wirtschaftsrechtlichen Streitigkeiten etwa im Versicherungswesen werden ähnliche Resultate angenommen. Es ist somit zu vermuten, dass sich die Institution des Ombudsmans auch für Konflikte im Zusammenhang mit der EMVU-Debatte eignen könnte.

⁴⁹ Vgl. Basler Zeitung (2002).

⁵⁰ Vgl. Basler Zeitung (2003).

⁵¹ Vgl. Nabholz (2002), S. 11.

2.6 Arbitration/Schiedsverfahren

2.6.1 Grundlagen

Arbitrationsprozesse bzw. Schiedsverfahren dienen der vor- und außergerichtlichen Klärung bestimmter Rechtsstreitigkeiten sowohl in zivil- als auch strafrechtlichen Angelegenheiten und zeichnen sich im Ergebnis durch ihre Rechtsorientierung aus. Arbitrationsprozesse gehören zu den ältesten Verfahren der alternativen Streitbeilegung. Die deutsche Schiedsinstitution besteht z.B. bereits seit 1879, die dänische Schiedsinstitution seit 1894. Die Schiedsgerichtsbarkeit in Deutschland ist ein verbreitetes Konfliktlösungsverfahren. In den USA findet sich eine vergleichsweise stärkere Etablierung im Rechtsbereich.

Im Gegensatz zur Mediation ist die Entscheidung des Arbitrators, einer neutralen dritten Partei, welche sich stark an bestehenden Rechtsnormen orientiert, bindend und somit für die Beteiligten fremdbestimmt.⁵² Dieser Schiedsrichter, welcher häufig seine Funktion ehrenamtlich ausführt, muss kein ausgebildeter Jurist sein, sondern es genügt, wenn er auf dem Fachgebiet des Konflikts sachkundig ist.

Der Begriff Arbitration kommt aus dem lateinischen „arbitrare“ und bedeutet soviel wie Interessensausgleich. Dabei sollen die unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Konfliktparteien unter Bezug auf geltendes Recht auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden. Es wird somit deutlich, dass das Recht hierbei im Vordergrund steht, während im Rahmen der Mediation die jeweiligen Interessen in den Vordergrund gerückt werden. In gewisser Weise ähneln Schiedsverfahren den üblichen Zivilverfahren, doch die angewendeten Prozeduren, die Regeln der Beweiszulassung und die Protokollierungsanforderungen werden weniger rigide gehandhabt. Darüber hinaus haben die beteiligten Parteien die Möglichkeit, ausführlich ihre Positionen darzustellen. Weiterhin besitzt die Tätigkeit des Schiedsrichters, im Vergleich zur staatlichen Gerichtsbarkeit eher den Charakter einer Dienstleistung. Beim Schiedsgericht suchen sich die Parteien ihren Schiedsrichter. Hierdurch wird eine willkürliche Zuordnung vermieden und es erfolgt eine gezielte Auswahl nach Fach- und Sachkompetenz. Schiedsgerichtsverfahren zeichnen sich schließlich durch die Vertraulichkeit aus, mit der die Konflikte behandelt werden.

⁵² Vgl. Hösl (2002), S. 22.

2.6.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen

Konzept

Der Ablauf des Schiedsverfahrens ist von Land zu Land je nach Rechtslage und den Regeln des jeweiligen Schiedsgerichtsforums unterschiedlich. Grundsätzlich beginnt ein Schiedsverfahren mit der Einreichung einer Schiedsklage, in welcher der Kläger seine Sicht der Dinge darlegt. Diese Schiedsklage wird im Anschluss der Gegenpartei zugestellt, mit entsprechenden Hinweisen zum Verfahrensablauf sowie der Aufforderung zu einer Reaktion.

Sobald die Schriftsätze ausgetauscht sind, kann die eigentliche Anhörung vorbereitet werden. In den USA findet im Vorfeld ein sog. Discovery-Verfahren statt, d.h. beide Parteien können voneinander wichtige und für den Fall relevante Informationen, Unterlagen und Auskünfte als Beweismittel bzw. zur Stützung ihrer Ansprüche verlangen. Weiterhin erlaubt ein sog. Pre-Hearing Discovery, falls von den Parteien verlangt, eine mündliche Vorverhandlung.

Das Hearing-Verfahren selbst, welches innerhalb von wenigen Tagen durchgeführt und auch abgeschlossen wird - das Schiedsgericht hat den Schiedsspruch innerhalb von 30 Tagen zu fällen - dient den Konfliktparteien zur Präsentation ihres Falles, ihrer Beweismittel und ihrer Zeugen.

Zielsetzungen

Schiedsinstitutionen wurden innerhalb von Sozialsystemen wie Wirtschaft, Professionen, Wissenschaft und Sport gegründet, um Konflikte effizienter, schneller und günstiger zu regeln als bei der staatlichen Gerichtsbarkeit. Etabliert haben sich diese Institutionen insbesondere im Bereich von Handel, Konsumgüterindustrie und Handwerk sowie einigen Berufsständen, in denen gehäuft Kundenbeschwerden vorkommen.

Dauer und Kosten

Arbitrationsverfahren laufen schneller und auch kostengünstiger ab als traditionelle Gerichtsverfahren. Die Bestimmung des Schiedsrichters nimmt im Vergleich zu Mediationsverfahren mehr Zeit in Anspruch. Dies gilt insbesondere dann, wenn gegnerische Parteien „unwillig“ sind. Ferner ist eine Berufung wie bei ordentlichen Gerichten nicht möglich, da es sich um ein sog. „einstufiges Verfahren“ handelt. Mit dem Urteil ist nach einem mehrtägigen Verfahren innerhalb von 30 Tagen zu rechnen. Für einen halben Tag Schiedsverfahren werden meist etwa 500 Euro angesetzt. Typischerweise werden diese Kosten von beiden Parteien getragen.

2.6.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen

Arbitration wird insbesondere in Grossbritannien (z.B. „The London Court of International Arbitration“) und den USA (z.B. „American Arbitration Association“, „National Arbitration Forum“), aber auch z.B. in Dänemark („The Danish Institute of Arbitration“), Schweden („The Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce“) und Deutschland (z.B. „DGB-Schiedsgericht“, „DSB Schiedsgericht“, „Schiedsgericht für privates Baurecht“, Schiedsgericht der IHK zu Leipzig etc.) in den unterschiedlichsten Bereichen erfolgreich angewendet.

Insbesondere in Fällen, in denen der Streitwert 25'000 Euro nicht überschreitet, kommen Arbitrationsprozesse zum Einsatz. Zudem können lange, häufig Jahre andauernde Gerichtsverfahren umgangen werden. Darüber hinaus sind die Entscheidungen der Schiedsgerichte abschließend, d.h., Revisionen sind nicht möglich. Von Vorteil ist ferner das Fehlen eines Veröffentlichungszwanges der Entscheidung, da beispielsweise unterlegene Unternehmen keine Nachahmungseffekte erwarten müssen.

2.6.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung

Lösungen in Form des sog. Schiedsspruchs begünstigen häufig eine Partei und werden im Gegensatz zur Mediation „aufgezwungen“. Dieser Ergebniszwang trägt meist nicht zum Abbau von Spannungen zwischen den Parteien bei und kann sogar neues Konfliktpotenzial hervorrufen, da meist Sieger und Verlierer gibt. Die Beziehung zwischen den Parteien kann hierdurch weiter verschlechtert werden. Die theoretischen Chancen, durch Arbitration Konflikte im Umfeld der EMVU-Debatte zu lösen, muss daher im Vergleich zum Mediationsverfahren sowie zur Ombudsstelle als weniger aussichtsreich eingeschätzt werden. Entsprechende Fälle aus dem Kontext der EMVU konnten nicht ermittelt werden.

2.7 Runder Tisch⁵³

2.7.1 Grundlagen

Das Verfahren „Runder Tisch“ bietet ein Forum zur Diskussion aktueller Themen mit dem Ziel der Herstellung eines Konsenses im Rahmen meist kommunalpolitischer Themen. Kennzeichnend ist insbesondere der diskursorientierte Charakter dieses Verfahrens. Alle Vertreter organisierter und nichtorganisierter Gruppen, die gemeinsam Lösungsvorschläge zu einem vorgegebenen Aufgabenkatalog erarbeiten, haben das

⁵³ Vgl. <http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de>, <http://www.environmentation.net/deutsch/wz.html#5>.

gleiche Stimmengewicht. Im Unterschied zur Mediation kann die Zielsetzung von allgemeinerer Natur sein. Dies bedeutet, dass ein „Runder Tisch“ i. d. R. weniger strukturiert abläuft. Zudem ist die Laufzeit grundsätzlich länger angelegt. Schließlich ist auch die Einbindung eines externen, neutralen Mediators nicht zwingend.

Die heutige Popularität des Begriffes „Runder Tisch“ wurde insbesondere durch die politische Bedeutung dieses Verfahrens in der ehemaligen DDR und in Osteuropa zu Beginn der 90er Jahre ausgelöst.⁵⁴

2.7.2 Konzeptionelle Strukturen und Zielsetzungen

Konzept

Das Verfahren „Runder Tisch“ verfügt über keine einheitliche und genau umrissene Methodik oder einen standardisierten Ablauf. Je nach Problemstellung kann er zeitlich begrenzt oder dauerhaft eingesetzt werden. Im Allgemeinen umfasst eine meist heterogene Gesprächsrunde etwa 15 bis 25 Akteure der involvierten Konfliktparteien. Diese Interessenvertreter entwickeln für eine konkrete Problemstellung im gemeinschaftlichen Diskurs Lösungsstrategien. In Abhängigkeit von Zielsetzung und Zusammensetzung des Runden Tisches werden häufig auch Moderatoren eingesetzt. Es besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer wechselnden Diskussionsleitung, die sowohl von Bürgern und Betroffenen ohne Vorbildung als auch Politikern oder professionellen Moderatoren übernommen werden kann.⁵⁵ Eine weitere Option dieser alternativen Konfliktlösungsstrategie ist es, Tagungen öffentlich durchzuführen.

Zielsetzungen

Primäres Ziel ist eine sachliche Diskussion aller Interessenvertreter, um konsensorientierte Lösungen für einen Konflikt zu finden. Die Beteiligung politischer Entscheidungsträger in diesem Verfahren dient insbesondere dazu, Lösungskonzepten ein zusätzliches Gewicht im politischen Umfeld zu verleihen.

Dauer und Kosten

Die grundsätzliche Dauer des Runden Tisches ist abhängig von der jeweiligen Problemstellung. In der Praxis werden bei länger andauernden Prozessen ungefähr drei Treffen innerhalb eines Jahres durchgeführt. Die Kosten dieses Verfahrens schwanken stark und hängen insbesondere von der Ausgestaltung etwa durch Einbeziehung von Gutachten etc. ab.

⁵⁴ Vgl. Bornath et al. (1998), S. 59.

⁵⁵ Vgl. Bornath et al. (1998), S. 64f.

2.7.3 Bisherige Einsatzfelder und Erfahrungen

Der Runde Tisch findet häufig Anwendung bei konkreten Aufgaben der Landes-, Regional- und Stadtplanung (z.B. Runder Tisch Regensburg „Stadt- und Kongresshalle“ (2000)) sowie bei gesellschaftlichen und politischen Problemstellungen (Runder Tisch Biomasse in Pankow, Berlin (2003)), insbesondere aber auch dort, wo verschiedene Interessengruppen involviert sind, die nur gemeinsam eine akzeptable Lösung finden können. Typische Beispiele sind darüber hinaus Verkehrsforen (z.B. Verkehrsentwicklungsplanung der Stadt Heidelberg (1991-1993)) und Energietische (z.B. Pilotstadt Bensheim (1997-1998)). Im Rahmen der Energietische wurden bundesweit in ca. 30 Kommunen Projekte zum lokalen Klimaschutz entwickelt. Auch im Zusammenhang mit der Aufstellung von Mobilfunksendemasten und der EMVU-Debatte wurden Runde Tische häufig durchgeführt. Der Runde Tisch „Standortsuche Mobilfunkanlage in Endingen und Erzingen“ (2003) sowie der Runde Tisch in Mühlheim (2003) müssen in Hinblick auf das Ergebnis eher als enttäuschend bewertet werden.

Wie zuvor angesprochen, sind die in Bayern stattfindenden „Runden Tische“ in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern Gegenstand der Vereinbarung des Mobilfunkpaktes II vom 27.11.2002. Pilotprojekte fanden bislang in den Städten Augsburg, Ingolstadt, Landshut, Passau und Regensburg im Rahmen einer ersten freiwilligen Vereinbarung zur Einbindung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze statt. Eine Evaluation dieser Prozesse steht bislang noch aus.

Wie Gespräche mit Experten zeigen, wird als Nachteil bei diesem Verfahren gesehen, dass Partizipanten von Runden Tischen vielfach dazu neigen, in unverbindliche Diskussionen abzuschweifen. Weiterhin besteht das Risiko, dass durch Auseinandersetzungen um Machtpositionen die Effektivität dieses Verfahrens beeinträchtigt wird. Kritisiert wird zudem der hohe Zeit- und Kostenaufwand, weshalb der Runde Tisch vorwiegend bei sehr kritischen Fragestellungen Anwendung findet. Da bei diesem Konfliktlösungsverfahren demokratische Prinzipien zu Grunde liegen, besteht prinzipiell die Chance, bei Lösungen eine hohe Akzeptanz der Beteiligten zu erreichen.⁵⁶

2.7.4 Chancen der Konfliktentschärfung bzw. –beilegung

Die Chancen zur Entschärfung oder gar Beilegung eines Konfliktes hängen sehr stark von der Konsensfähigkeit der Partizipanten sowie der allgemeinen Akzeptanz dieses Verfahrens ab. In vielen politischen, planerischen oder wirtschaftlichen Konfliktfällen können kreative und konstruktive Resultate am Ende der Diskussionen stehen.⁵⁷ Im Rahmen der Aufstellung von Mobilfunksendeanlagen scheint die Beteiligung eines Mediators ein zentrales Erfolgskriterium dafür, dass Diskussions- und Aushandlungsprozesse ziel- und ergebnisorientierter verlaufen.

⁵⁶ Vgl. Bornath et al. (1998), S. 65.

⁵⁷ Vgl. Bornath et al. (1998), S. 65.

2.8 Verfahren im Überblick

Verfahren	Kurzbeschreibung Zielsetzung	Anforderungen	Teilnehmer	Dauer	Kosten
Mediation	Erarbeitung eines Konsens mit Hilfe eines überparteilichen Mediators Primäres Ziel: Win-Win Situation	Ergebnisoffenheit des Konflikts, Eigenverantwortlichkeit der Teilnehmer, Einbeziehung aller Konfliktparteien, Neutralität der Mediators	alle Konfliktparteien (ihre Einladung erfolgt durch Mediator), Mediator	mind. 1-3 Tage, häufig 1mal monatlich im Zeitraum von 6-12 Monaten	Mediator: Stundensätze zwischen 130-150 Euro am Tag, in den USA 300-600 US\$ /Stunde bzw. 1'500-3'500 US\$/Tag
Planungszelle (Bürgergutachten)	Erarbeitung eines Gutachtens durch Bürger zu lokalen Problem- u. Fragestellungen	Zufällige Auswahl von Bürgern, Freistellung und Vergütung der Teilnahme, rotierender Gruppenprozess, Unterstützung und Begleitung durch Experten, Problemstellung u. Programmstruktur vorgegeben, Dokumentation der Ergebnisse	Ungefähr 25 Teilnehmer je Planungszelle, häufig arbeiten mehrere Planzellen parallel an einem Thema	ca. 1 Woche	Bürger erhalten Aufwandsentschädigung, Mediatorkosten
Konsensuskonferenzen	Laienpanel, Generierung von Wissen, Input für öffentliche Entscheidungen, Stimulierung öffentlicher Debatten	Suche der Gremiumsmitglieder über Schaltung von Anzeigen, Fachwissen nicht zwingend erforderlich, Schulung der Teilnehmer, Bereitstellung von Unterlagen sowie Experten	Panel bestehend aus 10-20 Personen, Experten werden bestellt	ca. 6 Monate Vorbereitungszeit für eine 3-4tägige Konferenz	Konsensuskonferenz: ca. 35'000 bis 60'000 Euro plus Personalkosten (Angaben nach dänischem Technologierat)
Ombudsman	Vertrauensperson, die Beschwerden aus der Bevölkerung gegen die Verwaltung untersucht	Unbeschränktes Informationsrecht, eingeschränktes Entscheidungsrecht	Ombudsman, Bürger und Öffentliche Verwaltung Konfliktparteien	je nach Konfliktfall	Personalkosten „Ombudsman“, Dienstleistung ist für Bürger kostenlos
Arbitration	Schiedsverfahren zur vor- und außergerichtlichen Regelung von Konflikten	Schiedsklage	Kläger, Angeklagte, Schiedsrichter	mehrtägiges Verfahren, Schiedsspruch in mindestens 30 Tagen	USA: ½ Tag Schiedsverfahren 500 US\$
Runder Tisch	Gesprächsrunde, Diskussion aktueller, kommunalpolitischer Themen	Themen mit verschiedenen Interessengruppen	Ungefähr 15 bis 25 Teilnehmer, Betroffene, Konfliktparteien, gesellschaftliche Akteure	Abhängig von der Problemstellung, ca. 3 Treffen à 3-4 Stunden im Zeitraum von 1 Jahr	Kostenträger: Verwaltung, Kirche o.ä. je nach Themenstellung

3 Umweltmediationsverfahren - Länderstudien

Gemäß der Studie „Status und Erfahrungen mit Umweltmediation in Europa“⁵⁸ hat sich die Umweltmediation, die als Oberbegriff auch für Mediationsverfahren im Rahmen der EMVU-Debatte gelten kann, in Deutschland, Österreich, der Schweiz und den Niederlanden am weitesten durchgesetzt. Im Vergleich mit den USA steht sie jedoch immer noch ganz am Anfang und wird, aufgrund mangelnder Kenntnis, Bereitschaft oder Finanzierungsquellen, eher selten praktiziert. Erfahrungen und Ausbildungsmöglichkeiten im Hinblick auf Umweltmediationsverfahren liegen zum Teil vor, die Phase des Experimentierens scheint bereits überwunden, aber eine starke gesetzliche Etablierung wie in den USA besteht noch nicht. Dort wird der Einsatz von Mediation in unterschiedlichen Anwendungsgebieten durch zahlreiche Verordnungen und Gesetze geregelt und häufig auch vorgeschrieben. In Irland und Italien weist die Umweltmediation einen eher mittleren, in Belgien, Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und Spanien sogar nur einen niedrigen Entwicklungsstand auf. Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Portugal lassen bislang kaum Ansätze von Umweltmediation erkennen (s. auch Tabelle 3-1).⁵⁹

Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde insbesondere nach solchen internationalen Fällen gesucht, die anlässlich der Aufstellung von Mobilfunksendemasten mit entsprechenden Konflikten durchgeführt wurden. Unsere Recherchen haben jedoch ergeben, dass es bislang keine dokumentierten Fälle gibt, auf die alle Anforderungen bzw. Kriterien einer Mediation zutreffen. In den USA beispielsweise sind zahlreiche erfolgreiche Umweltmediationsfälle dokumentiert, aber im Spezialfall des Mobilfunks liegen bislang noch keine Erfahrungen vor. In Österreich gab es bereits einen Fall von Umweltmediation im Bereich des Mobilfunks, jedoch wurde die Mediation nicht in ihrem ursprünglichen Sinne durchgeführt. In der Schweiz schließlich sind Fälle dokumentiert, in denen es um Streitigkeiten mit Mobilfunksendemasten geht, die Vorgehensweise entspricht hier allerdings auch nicht einem echten Mediationsverfahren. Da zwar eine Protokollierung, jedoch keine systematisierende Begleitforschung erfolgte, können aus diesen Projekten nur sehr bedingt Rückschlüsse auf die Verfahren und deren Erfolg gezogen werden.

⁵⁸ Vgl. Zillesen et al. (2000).

⁵⁹ Vgl. Zillesen (2001), S. 20f.

Tabelle 3-1: Stand der Umweltmediation in Europa⁶⁰

Land	Bekanntheitsgrad	Rechtliche Verankerung	Beurteilung der Erfahrungen	Vereinigung profess. Mediatoren	Ausbildung	Berichte in den Medien	Standards	Beispiele
Belgien	gering	nein	+	ja	ja	selten	nein	5
Dänemark	gering; ähnliche Verfahren	nein	0	ja	ja	gelegentlich	ja	2
Finnland	gering; vergleichbare Verfahren	nein	+	nein	eingeschränkt	selten	nein	12
Frankreich	nicht bekannt	nein	+	ja/nein	ja/nein	selten	nein	1
Griechenland	gering; keine vergleichbaren Verfahren	nein	+	nein		selten	nein	3
UK	gering; vergleichbare Verfahren	nein	+	ja	ja	selten	nein	10
Irland	gering	nein	+	nein	ja	selten	nein	2
Italien	gering; vergleichbare Verfahren	nein	?	nein	ja	gelegentlich	nein	3
Luxemburg	gering bis nicht bekannt	nein						-
Niederlande	gut; vergleichbare Verfahren	nein	+	ja	ja	regelmäßig	ja, NMI	15
Norwegen	bekannt; vergleichbare Verfahren	Rundschreiben	+	nein	nein	gelegentlich	nein	5-10
Portugal	unbekannt; ähnlich Verfahren	nein	0	nein	nein	nein	nein	-
Schweden	wenig; andere Verfahren	nein	+	nein	nein	selten	nein	4
Schweiz	ziemlich bekannt; ähnliche Verfahren	nein	+	ja	ja	selten	nein	5-8
Spanien	wenig; keine vergleichbaren Verfahren	nein	+/0	nein	ja	gelegentlich	nein	3-4
Deutschland	ziemlich bekannt	nein	++	ja	ja	häufig	ja	> 15
Österreich	bekannt	ja	+	ja	ja	häufig	ja	> 30

⁶⁰ Vgl. Zillesen et al. (2000), S. 86.

3.1 USA

3.1.1 Historie

Die USA war und ist der Vorreiter für die Entwicklung und den Einsatz alternativer Streitbeilegungsverfahren. Bereits seit 1926 bietet beispielsweise die American Arbitration Association (AAA) im öffentlichen Dienst Parteien, die eine alternative Streitbeilegung (ADR) außerhalb gerichtlicher Prozesse suchen, entsprechende Leistungen an.

Der Ursprung der Umweltmediationsverfahren liegt in den 60er Jahren. Zu diesem Zeitpunkt wurden insbesondere Umweltkonflikte von Umweltorganisationen als Instrument eingesetzt, um sowohl in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit zu erregen als auch Druck auf Unternehmen und Verwaltung auszuüben. Projekte wurden insbesondere auf gerichtlichem Wege verzögert oder gar verhindert. Zudem versuchte man, „Kontrahenten“ durch Androhung eines Gerichtsverfahrens zu Verhandlungen zu zwingen. Es kam zu einer Überlastung der Gerichte mit Umweltkonfliktfällen sowohl in quantitativer Sicht als auch im Hinblick auf die Komplexität der Materie. Hieraus resultierten, neben den hohen Kosten, Verzögerungen und/oder Fehlentscheidungen, die bei den Beteiligten Unzufriedenheit hervorriefen. Man erkannte, dass alternative Streitbeilegungsverfahren diesem Dilemma Abhilfe schaffen könnten und führte Mediation als eine zusätzliche Lösungsmöglichkeit zum Gerichtsverfahren ein.⁶¹

1973 erfolgte der erstmalige Einsatz des Verfahrens der Umweltmediation. Zwischen 1973 und 1983 wurden bereits ca. 200 Umweltmediationen durchgeführt, wobei 78% von 132 untersuchten Fällen erfolgreich abgeschlossen werden konnten.⁶² Ähnliche Zahlen präsentiert eine Studie des „Florida Department of Environmental Regulation“ aus dem Jahr 1993. Demzufolge konnte in 75% aller größeren Mediationsfälle eine Einigung erzielt werden. Grundsätzlich nimmt die Zahl der registrierten Mediationsfälle kontinuierlich zu. Die „Environmental Protection Agency“ (Umweltschutzbüro) allein ist in etwa 30 Fälle jährlich involviert. Mit der steigenden Zahl der Mediationsfälle in den USA kam es auch zu einer vermehrten Institutionalisierung und Professionalisierung im Umfeld der Mediation. Staatliche Büros (z.B. National Institute for Dispute Resolution, Statewide Offices of Dispute Resolution) auf Bundesstaatsebene als auch auf Bundesebene wurden ebenso wie private Organisation und Institutionen gegründet. Darüber hinaus erfolgte die Gründung entsprechender Berufsverbände (z.B. „Society of Professionals in Dispute Resolution, 1995). Im Mittelpunkt dieser Institutionen steht vielfach die Ausbildung der Mediatoren, die theoretische Weiterentwicklung und wissenschaftli-

⁶¹ Vgl. Zieher (1999), S. 29f.

⁶² Vgl. Bingham (1986).

che Forschung, eine entsprechende Bewusstseinsbildung bzw. Markterschließung sowie das eigentliche Angebot der Dienstleistung.⁶³

3.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die zunehmende Institutionalisierung und Professionalisierung wurde von einer rechtlichen Verankerung alternativer Streitbeilegungsverfahren begleitet. 1990 wurden auf Bundesebene zwei grundlegende Gesetze, der „Administrative Dispute Resolution Act“ (ADRA) und der „Negotiated Rulemaking Act“ (NRA), verabschiedet. Der „ADRA regelt die Anwendung von alternativen Streitbeilegungsverfahren sowie die Anpassung und Ergänzung gesetzlicher Regelungen durch Hinweise auf dieses Verfahren. Demgegenüber autorisiert der NRA Behörden, im Zusammenhang mit dem Erlassen von Verordnungen gemäß dem US-amerikanischen Verwaltungsverfahrensgesetz, anstelle Ausnahmungsverfahren einzusetzen. Bereits im Jahre 1992 wurde der Einsatz von Mediation in den US-Bundesstaaten in mehr als 2000 Gesetzen und Verordnungen geregelt. Weiterhin werden lokale Behörden seit Erlass der „Growth Management Reform Bill 1993“ im Konfliktfall dazu angehalten, die Planung von regional bedeutsamen Projekten im Konsensverfahren anzustreben. Schließlich fördert der „Uniform Mediation Act“ (UMA) die Anwendung von Mediation als ein angemessenes Mittel zur Streitbeilegung und schützt gleichzeitig die Rechte der Teilnehmer innerhalb des Mediationsprozesses.⁶⁴

3.1.3 Fallbeispiel

In den USA wird Umweltmediation häufig für umweltrelevante Anlagenplanungen, Infrastrukturmaßnahmen, Standortentscheidungen, Landnutzungen, Energie- und Wasserprojekte sowie Luftverschmutzung durchgeführt, wobei die Finanzierung vorwiegend über die öffentliche Hand oder Stiftungen erfolgt.⁶⁵

Trotz der vergleichsweise hohen Zahl an Umweltmediationsverfahren in den USA existieren keine Informationen, dass Mediation bzw. ADR bislang im Zusammenhang mit der EMVU-Problematik eingesetzt worden ist. Allerdings zeigen Fallbeispiele, wie z.B. das Folgende, dass trotz äußerst divergierender Interessenlagen durch Mediation zu meist ein Konsens herbeigeführt werden konnte.

⁶³ Vgl. Zieher (1999), S. 29f.

⁶⁴ Vgl. Zieher (1999), S. 30.

⁶⁵ Vgl. Berger (1998), S. 34.

3.1.3.1 Struktur

3.1.3.1.1 Ausgangssituation des Konflikts

1995 legte die Umweltbundesbehörde in den USA (EPA) nach sechsjährigen Verhandlungen einheitliche Immissionsgrenzwerte für die acht Staaten der Great Lakes fest, um eine möglichst hohe Wasserqualität in den Seen zu erzielen. Zur Umsetzung dieser Grenzwerte wurde eine weitreichende Initiative gestartet, die zu einem Konflikt zwischen den Gouverneuren der Great Lakes führte. Die EPA gab jedem der betroffenen Staaten zwei Jahre Zeit, drastische Standards zur Abfallentsorgung zu implementieren sowie strenge Richtlinien aufzustellen, was in die Great Lakes eingeleitet werden darf. Hierzu wurde den Staaten von Seiten der Umweltbehörde weitreichende Flexibilität eingeräumt um einen einheitlichen Wasserqualitätsstandard zu erzielen. Der Ansatz des Staates Ohio zur Lösung dieses Problems sah wie folgt aus:

3.1.3.1.2 Teilnehmer

Es wurde eine Gruppe aus 25 Vertretern unterschiedlichster Interessengruppen gebildet, die der Ohio Environmental Protection Agency (Ohio EPA) im Hinblick auf die neuen Wasserqualitätsregeln eine Empfehlung geben sollten. Zu den Mitgliedern der sog. Great Lakes Initiative „External Advisory Group“ (EAG = externe Beratungsgruppe) zählten landesweite sowie lokale Umweltorganisationen, Unternehmen und Industrie, die lokale Regierung sowie die Ohio EPA.

Die Interessenvertreter mussten 99 Diskussions- bzw. Konfliktpunkte klären. Die einzelnen Fragestellungen waren durch eine hohe technische Komplexität gekennzeichnet etwa in Hinblick auf die Grenzwerte für die Einleitung chemischer und biologischer Reinigungsmittel. Diese Grenzwerte müssen sowohl von der Industrie als auch anderen Abwasser-Einleitungen eingehalten werden. Die Entscheidung über die jeweiligen Parameter machte es auch erforderlich, Aspekte wie beispielsweise den relativen Anteil an mutmaßlichen krebserzeugenden Reinigungsmitteln zu berücksichtigen.

3.1.3.2 Prozess

3.1.3.2.1 Einleitung und Einführung

In der ersten Mediationssitzung gab der damalige Direktor der Ohio EPA einen wichtigen Anreiz, der wesentlich zum Erfolg der Mediation beitrug. Die beiden Mediatoren fassten seine Aussage wie folgt zusammen: „If the group achieved consensus on an issue, and if the recommendation was consistent with state and federal law, he would

implement it. If the group could not reach consensus, he would make a decision after weighing Ohio EPA staff recommendations and the recommendations of the major interests groups on the EAG." Alle Beteiligten akzeptierten darüber hinaus die von den Mediatoren vorgeschlagenen Grundregeln zur Lenkung der Diskussion.

3.1.3.2.2 Darlegung der Argumente/Standpunkte der Parteien

Sobald die Arbeit im Hinblick auf die Wasserqualitäts-Regeln begann, war zunächst niemand damit einverstanden, dass die große Gruppe in kleine Gruppen aufgeteilt wird, da das Vertrauen, sich auf Berichte von anderen Gruppen, und somit aus zweiter Hand, zu verlassen noch zu klein war.

3.1.3.2.3 Identifikation von Gemeinsamkeiten und Konfliktpunkten

Im Verlauf der nächsten Mediationssitzungen waren die Teilnehmer noch nicht bereit, offen vor der „Opposition“ zu sprechen und ihre Meinungen auszudrücken. Daher schlugen die Mediatoren vor, die Gruppe in „Parteiausschüsse“ zur Erleichterung der Diskussionen zu unterteilen. Diese Ausschüsse machten gute Fortschritte. Sobald die ganze Gruppe wieder zusammen kam, wurden solche Punkte, über die man sich in den Ausschüssen mit den Ohio EPA Mitarbeitern einigen konnte, auf der Liste als Gruppenkonsensus abgehakt. Von diesem Zeitpunkt an wurden die Sitzungen nur noch für solche Punkte genutzt, über die man sich nicht einigen konnte.

3.1.3.2.4 Untersuchung und Klärung der Konfliktpunkte

Im Verlauf der weiteren Sitzungen entwickelte sich ein zunehmender Zusammenhalt der Gruppe. Während eines zweitägigen Meetings im August 1996 bemerkten Sitzungsteilnehmer, dass sie hinter den Zeitplan geraten waren, wenn sie die Deadline der EPA (März 1997) zur Entwicklung von Standards einhalten wollten. Von diesem Zeitpunkt an bemühte man sich, das Verfahren zu beschleunigen. Es wurden nicht nur Fortschritte im Hinblick auf das Fertigstellen der Arbeit, sondern auch bei der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den Gruppenmitgliedern erzielt.

3.1.3.2.5 Verhandlung, Entscheidungsfindung und Lösungsvereinbarung

Innerhalb von sechs Monaten konnten sich die Mediationsteilnehmer auf 81 von 99 Punkten einigen. Solche kritischen Punkte, über die bis zum Schluss kein Einvernehmen bestand, wurden von den Mitarbeitern der Ohio EPA unter Berücksichtigung der Standpunkte der Ausschüsse bearbeitet.

3.1.3.2.6 Umsetzung

Alle Perspektiven wurden gründlich durchdacht und die Interessensvertreter waren mit dem Ergebnis ihrer Arbeit und der des Ohio EPA zufrieden. Ein besseres Ergebnis für alle Parteien wäre nicht möglich gewesen. Die gesetzgebende Gewalt akzeptierte die neu entwickelten Regeln schließlich.

3.2 Österreich

3.2.1 Einführung

Die Mediation in Österreich ist im europäischen Vergleich am weitesten entwickelt und auch am ausführlichsten dokumentiert. In den 90er Jahren fanden die ersten Umweltmediationsverfahren statt. Insgesamt handelt es sich bislang um ca. 30 Fälle. Die Mehrzahl dieser Verfahren beendete z. T. jahrelang dauernde Konflikte und führte zu einvernehmlichen Lösungen (vgl. Tabelle 3-2). Das erste österreichische Umweltmediationsverfahren wurde im Jahr 1996 vom Zementwerk Leube durchgeführt. Das bereits abgeschlossene Verfahren ÖBB-Hochleistungsstrecke Gasteinertal war das bislang größte Mediationsprojekt. Im Jahr 2000 wurde das bis dato aufwendigste Verfahren „Flughafen Wien“ gestartet.⁶⁶

Im Rahmen einer Studie der Österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) aus dem Jahr 1999 konnte festgestellt werden, dass Umweltmediation in den letzten Jahren in Österreich an Bekanntheit und öffentlichem Interesse gewonnen hat, insbesondere aber in Medien, Veranstaltungen, Institutionen und Ausbildung zum Thema geworden ist, wie z.B. die Wiener Konferenz für Mediation zeigt. Es besteht ein zunehmendes Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten durch Universitäten und andere Bildungseinrichtungen bzw. private Institutionen. Darüber hinaus werden beispielsweise im Wirtschaftsförderungsinstitut und im Lehrveranstaltungsprogramm der Juristischen Fakultät in Wien Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten.⁶⁷

⁶⁶ Vgl. Zieher (2001B), S. 25.

⁶⁷ Vgl. Zieher (1999), S. 144.

Tabelle 3-2: Umweltmediation in Österreich – erfolgreiche Beispielprojekte⁶⁸

Beispielprojekte	Jahr(e)	Dauer (Monate)	Beteiligte Personen (ca.)	Anwendungsbereich
Schnellzug St.Pölten – Wien	1990 – 1993	36	300	Infrastruktur Verkehr
Thermische Abfallverwertung AVE, OÖ	1991 – 1993	24	12	Abfallwirtschaft
Güterzugumfahrung St. Pölten	1994 – 1995	18	300	Infrastruktur Verkehr
Verkehrsforum Salzburg	1995	10	21	Infrastruktur Verkehr/Konzept
Recyclinganlage Loacker, Vorarlberg	1995 – 1998	31	8	Abfallwirtschaft
Zementwerk Leube, Salzburg	1996 – 1997	6	30	Abfallwirtschaft
Yppenplatz, Wien	1997 – 1998	12	50	Infrastruktur/Raumgestaltung
Holzindustrie Preding, Steiermark	1997 – 1999	24	20	Betriebsanlage
Naturpark Weinland, Steiermark	1998 – 2001	39	300	Naturraumgestaltung
Connect Austria, Salzburg	1998	4	30	Infrastruktur Telekommunikation
HL-Strecke Gasteinertal, Salzburg	1999 – 2001	23	30	Infrastruktur Verkehr/Neubau
Lainzer Tunnel (Bauführung), Wien	1999 - 2003	Laufend	30	Infrastruktur Verkehr
Alternative Legehennenhaltung	1999 – 2000	8	6	Tierschutz (überregional)
Flughafen Wien „VIEmediation.at“	2000 - 2003	Laufend	60	Infrastruktur Verkehr Flugbetrieb

3.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Nationalrat in Österreich hat jüngst ein Zivilrechts-Mediationsgesetz (Ziv-MediatG) beschlossen, welches im Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich vom 6. Juni 2003 veröffentlicht wurde und voraussichtlich am 1. Mai 2004 in Kraft tritt.⁶⁹ Diesem Mediationsgesetz zufolge soll ein Beirat für Mediation beim Bundesministerium für Justiz eingerichtet werden. Der Bundesminister für Justiz wird mit der Aufgabe betraut, die Liste offiziell zugelassener Mediatoren zu führen. Nur Personen, die mindestens 28 Jahre alt sind, über entsprechende fachliche Qualifikationen sowie Vertrauenswürdigkeit als auch eine abgeschlossene Haftpflichtversicherung⁷⁰ verfügen, erfüllen die Voraussetzungen zur Eintragung.

⁶⁸ Vgl. Zieher (2001), S. 15.

⁶⁹ Vgl. http://www.centrale-fuer-mediation.de/texte/mediatg_oesterreich.pdf, Abruf am 17.10.2003.

⁷⁰ Mindestversicherungssumme von 400.000 Euro für jeden Versicherungsfall.

Das Zivilrechts-Mediationsgesetz definiert sehr klar, in welchen Ausbildungseinrichtungen und mittels welcher Lehrgänge die sowohl theoretische als auch anwendungsorientierte Ausbildung von mindestens 200 Ausbildungseinheiten zu erfolgen hat. Die Eintragung auf der Mediatorenliste ist zunächst auf fünf Jahre beschränkt. Eine Verlängerung ist möglich, sofern 50 Stunden Fortbildung innerhalb von fünf Jahren erfolgt sind und diese auch nachgewiesen werden können.

3.2.3 Fallbeispiel⁷¹

In Österreich wurden bislang nur wenige Mediationsverfahren im Zusammenhang mit der EMVU-Debatte durchgeführt, da mehrheitlich versucht wurde, Konflikte um die Standorte von Sendemasten per Gerichtsverfahren zu lösen. Das wohl bekannteste Mediationsverfahren fand in Salzburg im Jahr 1998 seine Anwendung.

3.2.3.1 Struktur

3.2.3.1.1 Ausgangssituation des Konflikts

Im Frühjahr 1998 hatte die Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH (GSM-Netz One) damit begonnen, ihr Netz auszubauen. Es wurde entschieden, nicht - wie die Konkurrenten - die Sendemasten vorwiegend auf Hausdächern zu montieren, sondern vielmehr freistehende Sendemasten zu errichten. Hierdurch wurden die Sendemastanlagen visuell verstärkt wahrgenommen und die Besorgnisse der Salzburger Bürger wuchsen zusehends. Ein Mitspracherecht der Anwohner in Hinblick auf das Salzburger Baugesetz ist ausgeschlossen, da dieses kein Genehmigungsverfahren für freistehende Mobilfunksendemasten vorsieht. Freistehende Sendemasten sind im Sinne des Gesetzes keine Bauwerke, so dass sie auch bei einer Höhe von 30 Metern und mehr keiner Genehmigung bedürfen. Demgegenüber ist für den Bau einer Hausdach-Antenne über zwei Meter Höhe eine entsprechende Genehmigung erforderlich.

Bis zum Mai 1998 entstanden in Salzburg 13 Bürgerinitiativen, die gegenüber dem Mobilfunkbetreiber Connect ihre Bereitschaft erklärten, zur Verhinderung eines Weiterbaus entsprechende Standorte zu besetzen. Mit dem damaligen Vizebürgermeister einigte Connect sich schließlich auf einen kurzfristigen Baustopp, um mögliche Alternativen zur Lösung dieses Konflikts diskutieren zu können. Man entschloss sich schließlich dazu, ein Mediationsverfahren unter der Bezeichnung „Round Table – Connect Salzburg“ gemeinsam mit dem ikp – Institut für Kommunikationsplanung zur Konfliktlösung durchzuführen.

⁷¹ Vgl. Zieher (1999), S. 93ff und Carl (2000), S. 30ff.

3.2.3.1.2 Teilnehmer

Für die 13 geplanten Sendemasten in der Stadt Salzburg wurde jeweils ein Runder Tisch, bestehend aus 10-15 Personen, gegründet. Insgesamt nahmen über 100 Personen der 13 Anrainerinitiativen sowie Connect und technische Sachverständige teil. Diese 13 Runden Tische wiederum wurden in einem „Round Table“ bestehend aus 30 Personen zusammengefasst, wobei je 2 Vertreter pro Standort als auch Vertreter der Landes-sanitätsdirektion und von Connect beteiligt waren.

3.2.3.1.3 Mediatoren

Connect beauftragte die Firma Hittinger Unternehmensberatung sowie eine Vertreterin des Unternehmens Talk Work als ein unabhängiges Mediationsteam mit der Organisation, Koordination und Leitung des „Round Table – Connect Salzburg“. Darüber hinaus sollte das Mediationsteam stets Kontakt zu allen Partizipanten halten und dabei helfen, Konflikte im Rahmen der Mediation zu lösen. Die Vermittlungstätigkeit der Mediatoren endete allerdings bereits im Juli 1998 und wurde von einer Anwohnerin fortgeführt.

3.2.3.2 Prozess

3.2.3.2.1 Einleitung und Einführung

Über Informationsinserate in den Medien wurden die Anwohner der geplanten Mobilfunksendeanlagen zur ersten Sitzung, der sog. „Offenen Runde“ eingeladen. Im Rahmen dieser Sitzung offerierte Connect Austria, Verhandlungen über Alternativen zu den geplanten Sendemasten-Standorten durchzuführen. Diese erste Veranstaltung diente zudem einer grundsätzlichen Präsentation des geplanten Vorhabens. So wurden die Bürgerinitiativen u. a. gebeten, mindestens einen Vertreter des Runden Tisches in den Sitzungen des „Round Table“ partizipieren zu lassen.

Die erste konstituierende Sitzung des Round Table diente einer Festlegung und Vereinbarung der Bedingungen für die Einzelverhandlungen in den Runden Tischen sowie einer Verabschiedung der Arbeitsvereinbarung. Auf Seite der Bürgerinitiativen wurde die mögliche Zusage zu Alternativstandorten an die Einhaltung eines durch die Landes-sanitätsdirektion empfohlenen Vorsorgewertes zur Senkung der Grenzwerte gekoppelt. Sofern dieser Vorsorgewert eingehalten würde, erwartete Connect Austria die entsprechende Zustimmung zur Inbetriebnahme des Mobilfunksendemastes.

3.2.3.2.2 Darlegung der Argumente/Standpunkte der Parteien

Die Argumente bzw. Standpunkte der Parteien wurden in den folgenden „Runden Tischen“ diskutiert. Insgesamt fanden zwei „Round-Table“-Sitzungen und 13 Einzelstandortverhandlungen statt, in denen mögliche Alternativen erarbeitet und verhandelt wurden. Zusätzlich zu diesen Sitzungen wurde ein Bürgertelefon eingerichtet, Pressearbeit geleistet sowie mit dem Bürgermeister und seinen Vertretern verhandelt.

3.2.3.2.3 Identifikation von Gemeinsamkeiten und Konfliktpunkten

Mit dem Abschluss der Einzelverhandlungen wurden die entsprechenden Resultate im Round Table präsentiert und evaluiert. Trotz der Einhaltung des Vorsorgewertes (1/10.000 der gemäß Ö-Norm zugelassenen Grenzwerte) wollte eine Bürgerinitiative keine Zusage machen. Daraufhin bat Connect Austria, die Verhandlungen zu unterbrechen, um die Situation zu analysieren und mögliche Bedingungen für weitere Verhandlungen zu definieren.

3.2.3.2.4 Untersuchung und Klärung der Konfliktpunkte

Es stellte sich heraus, dass die Anwohner die Neutralität der Mediatoren in Zweifel stellten und daher ihre Zustimmung verweigerten. Die Mediatoren, welche von den Zweifeln der Anwohner nicht in Kenntnis gesetzt wurden, nutzten die Verhandlungspause dazu, das bisherige Verfahren zu analysieren und ihre Ergebnisse mit Connect Austria sowie Vertretern der Anwohner zu diskutieren. Hieraus resultierte schließlich die Entscheidung der Mediatoren, ihre Tätigkeit im Mediationsprozess zu beenden, woraufhin eine Anwohnerin die Mediationsfunktion übernahm.

3.2.3.2.5 Verhandlung, Entscheidungsfindung und Lösungsvereinbarung

In der Zeit von Mai 1998 bis August 1998 wurden zwischen den Parteien für fast alle Standorte Alternativvorschläge zur Errichtung der Sendemasten vereinbart. Tabelle 3-3 stellt den Ablauf zusammenfassend dar.

Tabelle 3-3: Ablauf „Round Table – Connect Salzburg“⁷²

Zeit	Aktivität	Beteiligte
19. Mai 1998	Anrainerversammlung	alle
25. Mai 1998	Konstituierung Round Table	Vertreter Anrainerinitiativen
Juni 1998	Runde Tische (13 Einzelverhandlungen zu Maststandorten) → Ergebnisse fließen in die Diskussion des Round Table	Anrainer Einzelstandort
Ende Juni 1998	Resultat des Round Table: Vereinbarung zwischen Connect und den Anrainerinitiativen	Vertreter Anrainerinitiativen

Im Endergebnis konnte eine Einigung für zwölf von dreizehn geplanten Mobilfunksendemasten erzielt werden. Die Mediationskosten von ca. 1.800 Euro wurden von Connect Austria getragen.

3.2.3.2.6 Umsetzung

Wie mit den Anwohnern vereinbart, wurden zwölf GSM-Sendemasten errichtet. Auf den dreizehnten Sendemast, über den man sich in den Sitzungen nicht einigen konnte, wurde verzichtet.

3.3 Schweiz

3.3.1 Einführung

Das Thema Mediation steht im Vergleich mit Österreich und Deutschland noch in seinen Anfängen. Am Bezirksgericht Zürich wurde von April 2001 bis Juni 2001 ein Pilotprojekt zum Thema Mediation durchgeführt. In diesem Zeitraum wurden für den Versuch 72 potenzielle Mediationsfälle von Seiten des Gerichts gemeldet, aber in nur sechs Fällen kam tatsächlich eine Mediation zustande. Ein einziger Fall konnte durch einen Vergleich geregelt werden, alle anderen gingen zurück an das Gericht. Insgesamt lieferte das Pilotprojekt ein unbefriedigendes Ergebnis.⁷³

Grundsätzlich bestehen in der Schweiz vielfältige Ausbildungsmöglichkeiten für Mediatoren. Ebenso ist eine fortschreitende Professionalisierung in diesem Umfeld festzustellen.

⁷² Vgl. Carl (2000), S. 40.

⁷³ Vgl. Peter/Bösch (2002).

len. Es wurden beispielsweise Vereinigungen professioneller Mediatoren gegründet. Berichte über Mediationsverfahren sind in den Medien allerdings eher selten vorzufinden. Ein aktueller Versuch, Mediation zur Konfliktlösung einzusetzen, wird derzeit am Flughafen Zürich, ähnlich dem Vorbild der Mediation am Wiener Flughafen, durchgeführt. Im Zusammenhang mit der EMVU-Debatte sind jedoch keine Fälle bekannt, in denen Mediation angewendet wurde.

3.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Eine gesetzliche Verankerung der Mediation existiert in der Schweiz nicht. Die meisten Gesetze des Bau- und Planungsbereichs sehen vergleichsweise bescheidende Anhörungs- und Mitwirkungsrechte vor. Grundsätzlich werden in der Schweiz geplante Mobilfunkbasisstationen ab einer Sendeleistung von über 6 W (ERP) öffentlich ausgeschrieben, vor Ort mit einem Gerüst abgesteckt und die Baugesuchsunterlagen zur Einsicht durch die Öffentlichkeit bereitgestellt. Angrenzende Anwohner dürfen dann gegen die geplante Anlage Einspruch erheben, wenn sie innerhalb eines bestimmten Radius wohnhaft sind. Dieser Abstand beträgt i. d. R. einige hundert Meter. Wird ein solcher Einspruch gegen eine geplante Anlage erhoben, ist es Aufgabe der kantonalen oder kommunalen Baubewilligungsbehörde, in einer sog. „Einspracheverhandlung“ eine für beide Seiten einvernehmliche Lösung herbeizuführen. An einer solchen „Einspracheverhandlung“ nehmen die Bauherren, die Einsprucherheber sowie die Behörden teil.

Es handelt sich hierbei somit um eine spezielle Form der alternativen Konfliktlösung. Im Hinblick auf die Erfolgsquote stehen keine Informationen zur Verfügung. Sollte es zu keiner Einigung zwischen den Konfliktparteien kommen, so entscheidet die Baubewilligungsbehörde meist positiv über das Baugesuch. Daher gehen betroffene Anwohner häufig den Weg des gerichtlichen Beschwerdeverfahrens.⁷⁴

Darüber hinaus findet, etwa im Vergleich zu Deutschland, so gut wie keine Kommunikation zwischen den Netzbetreibern, den Kommunen und den betroffenen Bürgern statt. Verbändevereinbarungen o. ä. wurden nicht getroffen. Die Anwohner und Bürger erhalten bisher kaum Informationen von den Netzbetreibern. Vielmehr wird unmittelbar mit Erhalt der Baugenehmigung die entsprechende Anlage montiert. Es ist somit ein konfliktreicheres strategisches Verhalten der Netzbetreiber zu beobachten.

3.3.3 Fallbeispiel

Wie bereits erwähnt, ist kein Mediationsverfahren bekannt, welches im Zusammenhang mit der EMVU-Debatte zum Einsatz gekommen wäre.

⁷⁴ In Anlehnung an J. Baumann, Chef der Sektion Nichtionisierende Strahlung, Abteilung Luftreinhaltung und NIS des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern. Schreiben vom 9.10.2003.

3.4 Resultate der Länderstudien

Die Untersuchungen der Länder USA, Österreich und Schweiz haben gezeigt, dass das Umweltmediationsverfahren dort unterschiedlich stark ausgeprägt und entwickelt ist.

- *Es bestehen große, länderspezifische Unterschiede im Hinblick auf die bisherigen Erfahrungen mit Umweltmediationsverfahren.*

Während in den USA bereits in den 70er Jahren Umweltmediationsverfahren durchgeführt wurden, erlangten diese erst seit den 90er Jahren in einigen europäischen Ländern verstärkt Verbreitung. Auch in quantitativer Hinsicht sind die USA sehr viel weiter fortgeschritten. So wurden dort weit über 100 Umweltmediationsverfahren durchgeführt, während die Zahl der Fälle in Europa zumeist im einstelligen, in ausgewählten Ländern auch im zweistelligen Bereich liegt. Weitaus schwieriger wird es, wenn man nach EMVU-Konflikten sucht, bei denen das Mediationsverfahren angewendet wurde. Hierbei kommt das Fallbeispiel aus Salzburg den Suchkriterien am nächsten, wobei das Verfahren nicht bis zum Schluss von den Mediatoren begleitet wurde und aufgrund der Konstellation bzw. der Finanzierung dieser Personen durch den Mobilfunkbetreiber weitere Probleme aufgeworfen wurden. Grundsätzlich scheint das im Rahmen dieser Studie durchgeführte Modellverfahren das erste und auch hinreichend dokumentierte Verfahren seiner Art zu sein, welches allen Anforderungen an Mediation genügt.

Das Umweltmediationsverfahren wird in den untersuchten Ländern üblicherweise für andere, nicht in der EMVU-Debatte angesiedelte Problemfelder wie z.B. Wasserschutz, Luftschutz, Landschaftsschutz, Lärmschutz etc. angewendet. Besonderen Erfolg versprechen solche Verfahren auf lokaler Ebene. Demgegenüber lässt sich feststellen, dass Umweltmediation sich nicht dazu eignet, umwelt- oder gesundheitspolitische Grundsatzfragen, wie „Ist „Elektrosmog“ gesundheitsschädlich?“ zu klären.⁷⁵

- *Die gesetzliche Verankerung der Mediation weist gravierende Unterschiede auf.*

Das Mediationsverfahren ist in den USA seit langem gesetzlich geregelt. Die in diesem Zusammenhang gemachten Erfahrungen sowie Forschungserkenntnisse lassen sich allerdings, auch aufgrund der stark differenzierten Streit- und Rechtskultur der USA, nicht ohne weiteres auf europäische Länder übertragen, in denen das Thema Umweltmediation kaum erforscht ist.⁷⁶ Hier gilt es vielmehr, eigene Erfahrungen zu machen. Ein erster Ansatz im Hinblick auf die rechtliche Verankerung der Mediation in Europa erfolgt zur Zeit in Österreich im Rahmen des Zivilrechts-Mediationsgesetzes, welches im Jahr 2004 in Kraft tritt. In Expertenkreisen wird dieses Mediationsgesetz aufgrund seines starken Regulierungscharakters z.T. scharf kritisiert. Alle anderen Mitgliedsstaaten der europäischen Union weisen bis zum heutigen Zeitpunkt keine rechtliche Veran-

⁷⁵ Vgl. Kroiss (2001), S. 74.

⁷⁶ Vgl. Krämer (2001), S. 57.

kerung des Mediationsverfahrens auf. Die Schweiz hat mit der Einrichtung einer, dem Mediator ähnlichen Ombudsstelle seit kurzem einen eigenen Weg beschritten, dessen Ergebnisse abzuwarten bleiben.

Allgemeine Erkenntnisse aus den Länderstudien

Aus den bislang durchgeführten Umweltmediationsverfahren in den verschiedenen Ländern lassen sich viele Vorteile dieses Verfahrens gegenüber konventionellen Verfahren ableiten. Es konnte beispielsweise bei Infrastrukturprojekten die zeitliche Dauer eines geplanten Vorhabens teilweise um Jahre verkürzt werden. Die Partizipation unterschiedlichster Interessenvertreter führte oft nicht nur zu einem Konsensus zwischen den verschiedenen Parteien, auch konnte eine größere Stabilität der getroffenen Entscheidungen erzielt werden, wodurch gerichtliche Schritte und zeitliche Verzögerungen geplanter Projekte die Ausnahme blieben. In den meisten Fällen wurde die Verfügbarkeit von Informationen vergrößert und der Optionsrahmen ausgeweitet. Kreative Lösungsvorschläge führten in vielen Fällen dazu, dass Barrieren nicht nur überwunden wurden, sondern zugleich in eine für alle Parteien interessante Win-Win-Situation mündeten.⁷⁷

Tabelle 3-4: Praktische Erfahrungen mit Umweltmediation⁷⁸

Positive Aspekte	Kritische Aspekte
• Konsensuale Einigung bei Mehrheit der Verfahren • Wirksamkeit der Verfahren aufgrund von Flexibilität und Teilnahmemöglichkeiten • Teilnahme- und Einflussmöglichkeiten der Betroffenen • Informationsausgleich durch Mediatoren • Sozialverträglichere Ergebnisse • Verbesserung der Kommunikation und Beziehung zwischen den Akteuren • Transparenz der Entscheidungsfindung • Nachhaltigkeit der Ergebnisse	• Finanzierung der Verfahren • Verbindlichkeit der Verhandlungslösungen • Zeitaufwand für alle Beteiligten • Benachteiligung artikulationsschwacher Gruppen (Anrainer, Bürger) • Ineffizienz des Verfahrens • Einflüsse der Mediatoren

⁷⁷ Vgl. Weidner (1996), S. 38.

⁷⁸ Vgl. Berger (1998), S. 35.

4 Modellkonfliktfall: Bericht des Mediationsteams (Autoren: Jérôme Racine, Klaus Winkler)⁷⁹

4.1 Einführung

Sinn und Zweck von Mediation ist es, Qualität und Effizienz von Konfliktmanagement zu erhöhen. Obwohl Mediation sich als durchaus Erfolg versprechender Ansatz erwiesen hat, wird sie relativ selten in Anspruch genommen.

Das Projekt "Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte" bot uns als Mediationsteam die Gelegenheit, zwei Hauptziele zu verfolgen:

- In einem sehr konflikträchtigen Bereich, anhand eines Modellfalls das Potential von Mediation zu demonstrieren;
- Die zugrunde liegenden Mechanismen, die das Zustandekommen und das Ergebnis einer Mediation bestimmen, dank wissenschaftlicher Begleitung "sichtbar" zu machen.

Wir sind der Meinung, dass das Fehlen eines formalen Qualitätskontrollsystems bei Mediationsprozessen die Entwicklung von Mediation erheblich hemmt. Die wissenschaftliche Begleitung durch das WIK schafft die willkommene Transparenz, die eine Bewertung der Qualität unserer Intervention ermöglicht.

Unsere Intervention durchlief grundsätzlich zwei Phasen: den Einberufungsprozess und den eigentlichen Mediationsprozess. Atypischerweise für das Zustandekommen von einer Mediation waren wir im konkreten Fall damit beauftragt, zuerst nach geeigneten Konfliktfällen zu suchen. Die erste Phase (Einberufung) enthielt deshalb einen „Erkundungsteil“.

Im vorliegenden Bericht beschreiben und analysieren wir diese Phasen unserer Intervention. Zudem nennen und erläutern wir die Lehren, die wir aus jeder Phase gezogen haben.

Darüber hinaus stellt sich selbstverständlich die Frage, ob sich aus dem von uns bearbeiteten Modellkonfliktfall der Schluss ziehen lässt, dass Mediation bzw. mediative Ansätze bei der Lösung weiterer EMVU-bezogener Konflikte angewendet werden sollten. Zu dieser Frage geben wir unsere Antwort und leiten daraus einige Empfehlungen ab.

⁷⁹ Für die folgenden Ausführungen des Kapitels 4 sind ausschließlich die Mediatoren Jérôme Racine und Klaus Winkler verantwortlich.

4.2 Einberufungsprozess – Phase I

4.2.1 Erkundung ("Spurensuche")

Ab Juli 2003 wurden Kontakte aufgebaut:

- zum BMWA, zu Ministerien, Ämtern und Behörden in den jeweiligen Bundesländern
- zu Städten, Kommunen und den Verbänden der Städte und Gemeinden (Dt. Städte- und Deutscher Städte- und Gemeindebund)
- zu allen Mobilfunkanbietern in den Regionen und den Zentralen und zum Verband der Mobilfunkanbieter (IZMF)
- zu Verbraucherverbänden und Kirchen (bzw. den dortigen Umweltbeauftragten), um den Kontakt gegebenenfalls lokal aufbauen zu können.

Darüber hinaus wurde eine eigene Internet- und Zeitungsrecherche durchgeführt, um weitere Konfliktfälle zu ermitteln, bzw. bereits identifizierte mit Informationen zu verdichten.

Ziel dieser „Spurensuche“ war es, von möglichst vielen Seiten unterschiedliche Fälle von Konflikten im Mobilfunk zu ermitteln. Nur so erschien es möglich, objektiv „typische“ Konflikte überhaupt zu ermitteln.

Rasch konnten die ersten Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Sich auf bestimmte geographische Regionen zu konzentrieren ist sinnvoll. (Die aktuellen Konflikte konzentrieren sich hauptsächlich auf Südwestdeutschland.)
- Sich auf bestimmte Konfliktebenen zu konzentrieren ist sinnvoll.
- Es gibt lokale Konflikte, regionale Konflikte, landesweite Konflikte sowie Konflikte mit Interessensgruppen.
- Es hat sich gezeigt, dass die Konflikte auf lokaler Ebene wesentlich dringlicher behandelt werden.
- Eine Unterscheidung zwischen dem Aufbau neuer Mobilfunkstandorte und der Veränderung bzw. Erweiterung von bestehenden Standorten ist nicht notwendig.
- Manche Akteure behaupten, dass es viel schwieriger ist, eine bestehende Antenne zu verlegen, als einen neuen Standort aufzubauen. Andere Akteure behaupten das Gegenteil.

4.2.1.1 Ergebnis der Gespräche

Insbesondere von den Mobilfunkunternehmen (sowohl individuell als auch über den Verband IZMF) wurde Unterstützung bei der Auswahl und Durchführung von Mediationsprojekten zugesagt. Dabei wurden Ansprechpartner benannt, die dann jeweils aus ihrer Sicht typische Situationen dargestellt haben.

Schnell haben sich erste Querverweise ergeben, die einige Konfliktfälle herausgehoben haben.

4.2.1.1.1 Konflikte auf lokaler Ebene

München (über das Referat für Gesundheit und Umwelt, RGU)

Die Stadt München (dort das Referat für Gesundheit und Umwelt, RGU) schlug zwei konkrete Fälle vor, die aus Sicht der Behörden aktuell waren.

Später empfahl das RGU, sich auf einen dieser Fälle zu fokussieren, weil hier bereits vom Mobilfunkunternehmen Gesprächsbereitschaft signalisiert worden war. Dieser Fall wurde schließlich zum Modellkonfliktfall (siehe weiter unter 4.2.2 und folgende).

Erlenbach am Rhein (über T-Mobile)

In Erlenbach am Main benötigt T-Mobile 3 Standorte. Die Gemeinde sowie Bürger bestehen auf Standorte außerhalb der Ortschaft. Der Mietvertrag für eine bestehende Sendeanlage im Ort wurde aus diesem Grund bereits gekündigt. (Die Kündigung greift in 10 Jahren.) Von der Gemeinde wurde eine entsprechende Alternativplanung bei der Firma IABG (mit denen die Stadt Erlenbach wegen der Rechnung für diese Gutachten laut Zeitungsberichten in der Kritik steht) extern in Auftrag gegeben, die für T-Mobile indiskutabel ist. Die betreffende Firma musste laut T-Mobile eingestehen, dass eine Erhöhung des jetzigen Mastes die bessere Lösung hinsichtlich geringerer "Bestrahlung" ist. Trotzdem ist die Gemeinde nicht bereit, T-Mobile entgegenzukommen.

- Zuerst konnten wir gemeinsam mit T-Mobile sieben Parteien ermitteln:
- T-Mobile
- den Bürgermeister der Stadt
- das Bauamt
- die Stadtbau GmbH (die lokale Wohnungsbaugesellschaft und in diesem Fall potentieller Vermieter des angestrebten Standorts)
- das Planungsbüro IABG

- die Mitglieder einer Bürgerinitiative (insbesondere eine Person, die gleichzeitig dritter Bürgermeister der Stadt ist)

T-Mobile war an einer Mediation interessiert. Der Bürgermeister lehnte allerdings (laut eigener Aussage nach Rücksprache mit der Bürgerinitiative) eine Zusammenarbeit ab. Dabei führte er die folgenden Gründe an:

- Kein Druck: Der politische Beschluss der Stadt stellt eine ausreichende Rücken- deckung dar ("Damit haben wir erst einmal für zwei Jahre Ruhe").
- T-Mobile hätte nach wiederholter Aussage keine Absicht, von der eingenommenen Position abzurücken. Der Gegensatz der Positionen wäre deshalb unüberbrückbar.
- Weitere Gespräche würden zu viel Zeit kosten.

T-Mobile zeigte sich von der Haltung des Bürgermeisters nicht überrascht. Es sei sel- ten, dass Bürgermeister sich Stadtratsbeschlüssen widersetzen. Und in dieser Stadt übten lokale Unternehmen keinen Druck aus, um die mobile Erreichbarkeit sicherzustel- len.

Die Frage, ob zu dem Scheitern beigetragen hat, dass wir uns von vornherein gegen- über dem Bürgermeister auf unsere Gespräche mit T-Mobile bezogen haben, bleibt offen.

Trebur (über E-Plus)

In Trebur benötigt E-Plus einen weiteren Standort. Zwei Standorte sind dort bereits vor- handen. Bei einer Anfrage an die Stadt bzgl. eines weiteren Standortes, wie in der Ver- bändevereinbarung festgelegt, reagierte die Stadt mit einem ablehnenden Schreiben und wies darauf hin, dass ein Versuch von E-Plus, einen privaten Standort zu akquirie- ren, rechtliche Folgen haben würde.

E-Plus führte vor unserer ersten Kontaktaufnahme mit dem Bürgermeister noch ein weiteres persönliches Gespräch mit dem Bürgermeister durch. Nach diesem Gespräch, welches laut E-Plus in sehr offener und konstruktiver Weise stattfand, war aus Sicht von E-Plus ein Mediationsverfahren nicht mehr zu befürworten. Laut E-Plus möchte der Bürgermeister "seine Ruhe" haben und nicht noch eine weitere Baustelle aufmachen! Dieser bat lediglich E-Plus, falls eine weitere Antenne nicht zu verhindern wäre, einen möglichst unauffälligen Standort zu realisieren.

Eichstätt (über T-Mobile)

In Eichstätt benötigt T-Mobile auf Grund der schwierigen geografischen Gegebenheiten unbedingt einen Standort innerhalb der Stadt. Vorgesehen war ein eigenes Gebäude, allerdings ist ein Kindergarten in der Nähe. Um Alternativstandorte zu finden, fanden

diverse Gespräche und Informationsrunden statt. Parallel dazu wurde in der Bürgerschaft eine Initiativbewegung aktiv, die sich gegen jegliche Sendeanlagen, unabhängig ob innerhalb oder außerhalb der Stadt, wendet. So kam es zu diversen Gegenaktionen, z.B. Unterschriftensammlung (es gingen 6.000 Unterschriften von Mobilfunkgegnern direkt an den Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Telekom AG, etc.). Bürgermeister und Baubehörde sahen sich gezwungen die Interessen der sehr konservativen Bürgerinnen und Bürger zu vertreten und stellten folglich keine städtischen Liegenschaften zur Verfügung. Der verbliebene Alternativstandort (eine öffentliche Stiftung) wurde zur städtischen Liegenschaft erklärt. T-Mobile ist in Eichstätt allerdings definitiv auf städtische Liegenschaften angewiesen, da nur ein Standort in der Innenstadt/Altstadt sinnvoll ist.

T-Mobile erklärte sich für eine Zusammenarbeit bereit. Zunächst riefen wir den Bürgermeister an. Dabei stellten wir den innovativen Charakter des Mediationsprojekts in den Vordergrund und vermieden den Hinweis, dass T-Mobile uns den Fall genannt hatte.

Der Bürgermeister erklärte zunächst, dass ihm ein Konflikt gar nicht bekannt sei. Erst daraufhin gaben wir zu verstehen, dass T-Mobile einen Konflikt sieht und an einer Lösung auf dem Wege der Mediation interessiert wäre. Daraufhin hat der Bürgermeister sich angeblich mit seinem Stadtrat abgestimmt, um uns dann mitzuteilen, dass tatsächlich kein Konflikt bestehe.

T-Mobile hat dann mit Hinweis auf die niedrige Priorität des Standortes das Interesse an einer Lösung des Konfliktes zurückgestellt.

Biberach (über O2)

O2 hat uns gegenüber erklärt, dass in Biberach Bedarf an einer Mediation bestehen könnte, weil dort ein bestehender Standort per Abbaufürung durch die Stadt beseitigt werden sollte. O2 hat dagegen ein rechtskräftiges Urteil erwirken können, welches diese Abbaufürung in Frage gestellt hat. Die Situation ist so eskaliert, dass die Vermieter des Antennenplatzes nach Angaben von O2 „gemobbt“ würden.

Ein grundsätzliches Interesse der anderen Mobilfunkler an einer Lösung des Falles erschien gegeben. Unter anderem hat T-Mobile sogar auf unsere Nachfrage hin die Bereitschaft zur Zusammenarbeit angeboten, solange der „Startimpuls“ von O2 gesetzt würde.

O2 hat nach längeren internen Abstimmungen entschieden, keine Mediation durchzuführen, weil ein solches Verfahren aus Sicht des Unternehmens „zum Scheitern verurteilt“ sei. Begründet wurde das mit dem Mangel an Alternativen und auch mit dem fehlenden Versuch der Stadt, sich dem Fall ohne die Einschaltung der Gerichte zu nähern.

Waiblingen (über T-Mobile)

Aus Sicht von T-Mobile wurde Waiblingen als ein Konfliktfall genannt. Dort hat, nachdem um einen vorhandenen Vodafone-Standort eine extrem heftige EMVU-Diskussion mit großem Medieninteresse gestartet wurde (Waiblingen war auch Teil des Fernsehberichtes am 6.8. in der ARD), versucht, die örtliche Bürgerinitiative mit allen Mitteln versucht, einen geplanten UMTS-Standort zu verhindern. Eine Lösung schien aus Sicht von T-Mobile nicht in Sicht zu sein.

Wir haben daraufhin mit T-Mobile gemeinsam versucht, die involvierten Parteien zu identifizieren und beschlossen, in Waiblingen den Leiter des Baurechamts / Umweltbeauftragten zu kontaktieren. Dieser Kontakt sollte über die Mediatoren aufgebaut werden und hatte zum Ziel, das Mediationsprojekt als Ganzes vorzustellen und gegebenenfalls auf die Bereitschaft von T-Mobile mitzuarbeiten hinzuweisen.

Nach einem sehr Erfolg versprechenden Gespräch mit der Stadt Waiblingen, die sich aufgeschlossen gegenüber diesem Verfahren zeigte und sogar darauf hinwies, dass sie zu einem früheren Zeitpunkt tatsächlich versucht hatte, ein solches Verfahren zu starten, wurde das weitere Vorgehen abgesprochen: T-Mobile wurde gebeten sich offiziell an die Stadt zu wenden, um somit den „Startimpuls“ zu setzen. Die Stadt würde in Folge das Verfahren unterstützen, aber wollte nur ungern die anderen Beteiligten zur Mitarbeit einladen.

Auf Basis dieser Information hat T-Mobile zunächst zugesichert, die Stadt Waiblingen offiziell zu bitten, an einem Mediationsverfahren teilzunehmen. Ein solches Schreiben ist jedoch nie erstellt worden und das gesamte Verfahren wurde kurzfristig zurückgestellt. Die Begründung war, dass T-Mobile an diesem Standort kein hohes Interesse hat.

Rheinfelden (über T-Mobile)

T-Mobile hat in Rheinfelden einen Antennenstandort auf einem Gebäude der Feuerwehr realisiert und hat darüber einen Mietvertrag mit der Stadt unterschrieben. Nach Unterzeichnung des Vertrags und Aufbau der Antenne wurde jedoch eine Abbaufürung erlassen, weil keine Baugenehmigung vorläge. T-Mobile erhob dagegen Einspruch beim Verwaltungsgericht und bekam Recht. Trotzdem wollte die Stadt nicht aufgeben und hat die Baugenehmigung weiterhin verweigert.

T-Mobile hat Interesse gezeigt, ein Gesamtkonzept für Antennenstandorte in Abstimmung mit der Stadt zu realisieren. Die Mediatoren haben den Kontakt zur Stadt Rheinfelden aufgebaut und zunächst mit dem allgemeinen Hinweis auf das Mediationsprojekt für eine Zusammenarbeit plädiert. Zunächst hat die Stadt Rheinfelden überaus positiv auf die Ansprache reagiert und erklärt, dass Mediation aus ihrer Sicht durchaus in diesem Fall geeignet sei. Die Zusage zu einer Zusammenarbeit steht auch nach mehr als 6 Wochen noch aus.

4.2.1.1.2 Konflikte auf Landes- oder Kreisebene

Stadt Freiburg

Der Leiter des Bauordnungsamtes der Stadt Freiburg erklärte uns, dass der Bau von Antennen seit 2–3 Jahren in Freiburg genehmigungspflichtig ist. (Antennen, die früher gebaut wurden, stellen noch da und dort ein Problem dar. In einigen Fällen hat die Stadt Beseitigungsentscheide getroffen; manche dieser Entscheide wurden gerichtlich angefochten und die Verfahren laufen noch.) Insgesamt hätten die Stadtbehörden die Situation heute im Griff und die Akteure würden sich an die definierten Spielregeln halten.

Der Leiter des Bauordnungsamtes erwähnte noch, dass ab 1. Januar 2004 die Landesbauordnung des Landes Baden Württemberg geändert werden sollte. Die Genehmigungspflicht für den Bau von Mobilfunk-Antennen würde dann im ganzen Bundesland abgeschafft. Er äußerte die Befürchtung, dass die Vertrauensbasis, die dank Regulierung aufgebaut wurde, dadurch zerstört werden könnte.

Auf unseren Vorschlag, die Hauptakteure zu einem Gespräch einzuladen, um eine freiwillige lokale Rahmenvereinbarung gemeinsam zu erarbeiten, reagierte er nicht.

Clearingstelle

E-plus hat vorgeschlagen, Fälle die bei der auf Basis der Selbstvereinbarung in Nordrhein-Westfalen entstandenen „Clearingstelle“ anfallen, aber nicht gelöst werden können, einem Mediationsverfahren zuzuführen. Leider wurden keine konkreten Fälle ermittelt.

4.2.1.1.3 Konflikte mit Interessengruppen

Kirchen

Die Kirchen sind einer der wichtigen zu berücksichtigenden Akteure. Kirchgebäude bieten mit ihren hohen Türmen aus technischer Sicht geradezu "ideale" Standorte für Mobilfunkantennen an. Verträge, die diesbezüglich mit Mobilfunkunternehmen abgeschlossen wurden, haben in Kirchengemeinden heftige Konflikte verursacht.

In einer ausführlichen Publikation haben die Umweltbeauftragten der evangelischen und katholischen Kirchen umfangreiche „Entscheidungshilfen“ in Form einer Broschüre erarbeitet.

Anlässlich eines Gesprächs haben die Autoren dieser Publikation erklärt, dass sie die Erfolgchancen von Mediation in den besprochenen Konflikten als sehr gering einschätzen, obwohl in der Broschüre die Bedeutung von unabhängigen Dritten bei der Beilegung der Konflikte hingewiesen wird. Auf jeden Fall gingen sie auf unseren Vorschlag, zusammen zu arbeiten, nicht ein.

Gewerkschaften und Verbraucherverbände

Als weiteres Beispiel für Interessengruppen, die sich mit der Thematik Mobilfunk auseinander setzen, wurde eine Gewerkschaft genannt, die für einen großen Unternehmensstandort dafür eintritt, Mobilfunkantennen zu versetzen, um die Mitarbeiter nicht der Strahlung auszusetzen.

Die Verbraucherverbände haben sich diesem Thema nur sehr begrenzt angenommen. Dort wurde zwar anfangs 2003 eine so genannte „Netzwerkgruppe“ der Verbraucherverbände zum Thema „EMVU“ durch den Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) eingerichtet, aber koordinierte Aktionen zur Behandlung oder gar Lösung des Problems finden nicht statt. Ergebnis sind eher Empfehlungen (z.B. Herausgabe einer Elektrosmog Broschüre durch die Verbraucherzentrale Niedersachsen). Der Ansatz ist also eher defensiv als pro-aktiv.

4.2.1.2 Lehren aus der „Erkundungsphase“

Die Ergebnisse der "Spurensuche" sind als ernüchternd zu betrachten: Aus unzähligen Kontakten und trotz viel versprechendem anfänglichem Interesse ist nur ein einziger Mediationsfall entstanden (siehe 4.2.2 und folgende).

Somit hat sich die allgemeine Erfahrung bestätigt, dass Mediation viel mehr besprochen und geschult als in Anspruch genommen wird!

Vor allem sind wir im Verlauf unserer "Spurensuche" auf die folgenden Hürden gestoßen, die zu einer Ablehnung von der Teilnahme am Mediationsprojekt führten:

- Die Komplexität der Organisation bei Unternehmen
 - Die Entscheidungsfindung innerhalb der Mobilfunkunternehmen ist langwierig. Es gibt viele Entscheidungsbeeinflusser, die nicht immer unter einander kommunizieren und oft gegensätzlicher Meinung sind. Koordinationsschwierigkeiten bestehen unter anderem zwischen der Unternehmenszentrale und den lokalen Niederlassungen, sowie zwischen den Abteilungen, die sich mit Funktechnik, Umweltschutz, Finanzen, Verkauf usw. beschäftigen. Zusätzliche Komplexität entsteht aus der Koordination unter den Mobilfunkunternehmen, sowie zwischen den Unternehmen und Verbänden (z.B. dem IZMF).

- Es besteht offensichtlich ein hoher Bedarf der Rückendeckung des einzelnen Mitarbeiters bzw. der einzelnen Mitarbeiterin vor Ort (d.h.: Bedürfnis, sich mehrfach abzusichern, bevor eine Zusage zu einem Mediationsverfahren erfolgt).
 - Zumindest ein Mobilfunkunternehmen (T-Mobile) hat die Akquisition von Antennen-Standorten an eine Tochtergesellschaft (DFMG) ausgelagert. Andere beauftragen freie Ingenieurbüros etc. Die Betreuung der umweltrelevanten Fragen und die Öffentlichkeitsarbeit sind aber bei dem Mobilfunkunternehmen verblieben. Zwar besteht eine Kooperation zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft, aber nicht immer eine Übereinstimmung beim strategischen Vorgehen. So lehnte aufgrund einer ersten Anfrage mindestens eine Region der DFMG das Mediationsverfahren grundsätzlich ab.
- Komplexität von Behörden und Städten

Die Abstimmung innerhalb von Behörden und Städten ist scheinbar sehr komplex. Insbesondere wenn eine Abstimmung zwischen gewählten und beruflichen Mitarbeitern notwendig ist, sind die gegenseitigen Verweise auf die Zuständigkeiten nicht mehr nachvollziehbar. Damit ist eine eindeutige Identifizierung der notwendigen Ansprechpartner von außen nur schwer möglich.
 - Druck und Durchsetzungswillen

"Der (Zeit-)Druck für das Aufstellen der Antennen ist so groß, dass wir gar keine Wahl haben: Die Antennen werden sowieso gebaut! Wir sind zwar frustriert und können uns überlegen, wie viel unser Ruf und unser Image in der Öffentlichkeit wert sind – aber auf Grund des internen Drucks, dem wir ausgesetzt sind, ist der Wert, der dem Image zugemessen wird wahrscheinlich nicht sehr hoch. Am Ende gewinnen wir mehr, wenn wir uns die Antenne einfach aufstellen."

"Nur ein sehr geringer Anteil der Fälle landet vor Gericht (ca. 2%). Das ist nicht unsere Sorge, weil wir dort immer gewinnen."

"Wir haben doch sowieso rechtliche Sicherheit (insbesondere in manchen Bundesländern, wie Hessen), die wir auch durchsetzen können und werden."

"Wenn wir von unserem üblichen Verfahren abweichen, ist das ein Zeichen der Schwäche."
 - Die Angst vor einem Präzedenzfall

Die Mobilfunkunternehmen befürchten offensichtlich zutiefst, dass eine erfolgreiche Mediation zur politischen Forderung führen könnte, ein solches Verfahren in jedem einzelnen (Problem)-Fall anzuwenden.
 - Unsicherheit und Effizienzsorgen

Mediatoren werden als zusätzliche Beteiligte im Konfliktfall gesehen, von denen nicht ex ante bekannt ist, welche Rolle sie einnehmen werden. Damit wird ein zu-

sätzlicher Unsicherheitsfaktor geschaffen. Einige Vertreter von Mobilfunkunternehmen befürchten, dass ihnen eine Steuerungsmöglichkeit genommen wird. Andere betrachten Mediation nur als zusätzliches Verfahren, das zusätzliche Kosten verursachen wird.

"Wo liegt der Mehrwert einer Mediation für die Mobilfunkunternehmen? Wir haben nur noch mehr Arbeit."

"Wir haben Mediation schon versucht. Es hat uns mehr Aufwand als Nutzen gebracht."

- Das "Henkerknechtsyndrom"

Viele Behörden befürchten anscheinend, dass sie im Rahmen einer Mediation in die Stellung eines "Henkerknechts" für die Mobilfunkunternehmen gedrängt werden könnten: Immer dann wenn es darum geht, die Unternehmen zu unterstützen, einen Standort zu finden.

- Rechtliche Bedenken

- Es wird befürchtet, dass Mediation die rechtliche Ausgangslage grundsätzlich verändern könnte.
- Es wird zudem befürchtet, dass die eine Partei während der Mediation Informationen gewinnen könnte, die sie später in einer gerichtlichen Auseinandersetzung gegen die andere Partei benützen wird.

- Nachwirkung von gescheiterten Mediationen

"Runde Tische sind bereits gescheitert. Es gibt schon genug Beispiele (Maintal) wo Mediatoren / Moderatoren durch die Stadt beauftragt wurden und alles ging schief."

"Es gibt so viele gescheiterte Mediationsprojekte, wo alle danach unglücklich waren (vgl. Flughafen Frankfurt). Warum soll das hier klappen?"

- Die Eingrabung der Parteien

Je tiefer eine Partei in einem Konflikt eingegraben ist, desto ungeeigneter ist sie, eine Mediation einzuleiten. Insbesondere wird sie befürchten, dass der Vorschlag einer Mediation von der "Gegenseite" als ein Zeichen der Schwäche verstanden wird⁸⁰.

- Vorurteile über die andere Partei

"Die Zusammenarbeit mit Bürgerinitiativen ist nicht möglich, weil bei denen keiner die Verantwortung für die Entscheidungen übernimmt."

⁸⁰ Siehe: Poitraf / Bowen / Byrne, 2003, "Bringing Horses to Water? Overcoming Bad Relationships in the Pre-Negotiating Stage of Consensus Building", Negotiation Journal, S. 251-263.

"Die andere Seite ist so fundamentalistisch: Sie will die Antennen nur loswerden. Aber wir können nicht über die Standorte reden, maximal darüber, ob die Antennen grün oder rot sein sollen."

- Wunschdenken

"Es wird sowieso schon zuviel in Problemen gedacht, wir brauchen jetzt mal endlich positive Nachrichten. Zum Beispiel wie vorteilhaft die Mobilfunkprodukte für alle sind. Und letztendlich sind doch hier im Baurecht nüchternes Kalkül gefragt und keine Emotionen."

"Durch Mediation wird unsere Kernkompetenz als Mobilfunkunternehmen – d.h. die Funknetzplanung – untergraben. Die Antennenstandorte dürfen nicht in Frage gestellt werden. Die Funknetzplanung erlaubt keine erheblichen Abweichungen."

"Wir können doch nicht in jedem Fall [sprich bei jeder Antenne] vorher eine Bürgerbeteiligung anstreben; damit setzen wir doch den bestehenden demokratischen Prozess außer Kraft, bei dem Politiker zur Vertretung der Bürger gewählt werden. Eigentlich sollen wir nur mit den Politikern reden."

Fazit ist, dass es offensichtlich vielfältigste Begründungen gibt, nicht an einer Mediation teilzunehmen. Zwar werden oftmals von den angesprochenen Parteien die grundsätzlichen Vorteile der Mediation anerkannt, aber gerade im konkreten Einzelfall werden sie meist verneint.

4.2.2 Einberufung (Modellkonfliktfall)

4.2.2.1 Ausgangslage

Eine Mobilfunkantenne wurde durch Vodafone D2 in einem Vorort von München im Jahr 2000 errichtet und 2002 in Betrieb genommen.

Die Anlage befindet sich in der unmittelbaren Nachbarschaft einer Grundschule. Der Schulhofbereich sowie das obere Stockwerk der Schule befinden sich in der Hauptstrahlrichtung einer der Sektorantennen. In der Nähe befindet sich zudem ein Kindergarten.

Eine Information der Schulleitung und des Elternbeirats im Sinne der Mobilfunkselfstverpflichtung durch den Netzbetreiber erfolgte erst nach massiven Protesten seitens der Elternschaft. Wünsche nach dem Abbau oder der Verlagerung der Anlage wurden vom Netzbetreiber ebenso wie die Bitte abgelehnt, zumindest die auf die Schule ausgerichtete Sektorantenne abzuschalten. Die Sendeanlage wurde inzwischen mit UMTS-Antennen erweitert.

Der Protest der betroffenen Eltern hielt im Sommer 2003 unvermindert an.

4.2.2.2 Abklärungen und Anstoß

Gemeinsam mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt der Stadt München (RGU) wurden im ersten Schritt die betroffenen Parteien ermittelt:

- die Stadt München selber, vertreten durch das RGU
- der Mobilfunkbetreiber Vodafone D2
- der Elternbeirat der Grundschule
- die Leitung der Grundschule
- der Elternbeirat des Kindergartens
- die Leitung des Kindergartens
- das Schul- und Kultusreferat der Landeshauptstadt München
- der lokale Bezirksausschuss – d.h. das politische Gremium, das gemäß Bezirksordnung für den Freistaat Bayern überörtliche Angelegenheiten ordnet und verwaltet
- der Besitzer der Immobilie, auf der die Antenne installiert ist

Den ersten "Anstoß" zur Mediation gab ein Brief, den das RGU am 19. August 2003 an die Parteien schickte. Diesem Brief war eine Beschreibung des Mediationsprojekts beigelegt.

Daraufhin nahm einer der Mediatoren mit allen genannten Parteien telefonisch Kontakt auf.

4.2.2.3 Einzelgespräche

Da eine grundsätzliche Gesprächsbereitschaft aufgrund der Telefonkontakte erkennbar wurde, führte das Mediationsteam Mitte September innerhalb eines Zeitraumes von drei Tagen Einzelgespräche mit den ersten sieben der oben genannten Parteien.

Für diese Einzelgespräche hatten wir uns folgenden Ziele gesetzt:

- Die Parteien motivieren, an der Mediation teilnehmen.
 - Bei Bedarf den Mediationsprozess erneut vorstellen und diesbezügliche Fragen beantworten bzw. Zweifel beseitigen.
- Die Informationen sammeln, die wir brauchen, um den Mediationsprozess zu planen und den Entwurf einer Mediationsvereinbarung vorzubereiten bzw. die Punkte zu identifizieren, die wir noch vor dem Beginn der Mediation abklären sollten.
 - Insbesondere Einsichten über das „Profil“ der Parteien gewinnen (Eigenart, Einstellungen, Erwartungen usw.)

- Anfangen, mit den Parteien eine gute Arbeitsbeziehung aufbauen (als ein Team von zwei ehrlichen, neutralen und kompetenten Mediatoren wahrgenommen werden, die helfen, ein Problem zu lösen).

Bei allen Gesprächen hielten wir uns an den gleichen, von uns entworfenen, Leitfaden.

Durch unsere Art der Gesprächsführung wollten wir den Parteien zeigen, dass sie bei der Mediation ihre Autonomie und Entscheidungsfreiheit beibehalten würden. Gleichzeitig wollten wir ihnen bewusst machen, dass Mediation ein ergebnisorientiertes Verfahren ist, das von den Parteien Selbstdisziplin und Selbstverantwortung verlangt.

Da die Elternbeiräte der Grundschule und des Kindergartens, das RGU und Vodafone D2 am Ende dieser Gespräche ihre Bereitschaft bestätigten, an der Mediation teilzunehmen, kamen wir zum Schluss, dass das Projekt sinnvoll und genügend Erfolg versprechend war, um eine erste gemeinsame Mediationssitzung einzuberufen.

(Die Leiterinnen der Grundschule und des Kindergartens bekamen von den ihnen übergeordneten Behörden den Hinweis, dass sie sich selber an der Mediation nicht aktiv beteiligen sollten. Sie äußerten allerdings den Wunsch, über den Ablauf der Mediation auf dem Laufenden gehalten zu werden. Den gleichen Wunsch äußerte später auch der Bezirksausschuss – sowie der Vertreter des Schul- und Kultusreferats. Was den Besitzer der Immobilie, auf der die Antenne installiert ist, betrifft, wurde der Entscheid getroffen, dass er zu gegebener Zeit durch Vodafone D2 kontaktiert würde.)

Daraufhin bereiteten wir den Entwurf einer Mediationsvereinbarung vor und stellten ihn den Parteien am 22. September 2003 zu. Gleichzeitig luden wir die vier Parteien zu einer ersten Sitzung ein. Wegen der Herbstferien und aus anderen terminlichen Gründen konnte diese Sitzung erst am 3. November 2003 stattfinden.

4.2.2.4 Lehren

Selbstverständlich stellt sich die Frage, warum die Mediation in diesem Fall zustande kam und in zahlreichen anderen Fällen (siehe 4.2.1.1) nicht.

Wir konnten nur einen Unterschied zwischen diesem Fall und allen anderen feststellen und denken deshalb, dass er einen entscheidenden Einfluss gehabt hat.

Die Bereitschaft eines aus der Sicht der Hauptparteien kompetenten und vertrauenswürdigen Akteurs, sich für die Durchführung einer Mediation einzusetzen.

Der Brief, den dieses Akteur (das RGU) den Parteien adressierte, war vorzüglich formuliert:

Brief des RGU

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat die WIK-Consult GmbH damit beauftragt, ein Mediationsprojekt durchzuführen, um die Tauglichkeit von Konfliktlösungsstrategien im Problemfeld Mobilfunk zu untersuchen. Die WIK-Consult GmbH ist deshalb an das Referat für Gesundheit und Umwelt herangetreten und hat die Zusammenarbeit angeboten.

Der Ballungsraum München wäre für das Projekt des Bundesministeriums für Arbeit und Wirtschaft geradezu prädestiniert. So nimmt München einen Spitzenplatz in den Kundenstatistiken sämtlicher Netzbetreiber ein und soll auch Startplatz für die 3. Mobilfunkgeneration UMTS sein. Hier ist auch der Widerstand gegen die Mobilfunktechnik äußerst massiv. Aufgrund dieser besonderen Konfliktsituation ist das Projekt des BMWA für uns von besonderem Interesse.

Das Mediationsprojekt soll an einem exemplarischen Konfliktfall untersucht und bewertet werden. [...].

Den Ablauf des Projektes können Sie der beiliegenden Beschreibung entnehmen. In einem ersten Schritt werden Herr Winkler oder Herr Racine auf Sie zukommen und Sie zur Teilnahme einladen. Das Referat für Gesundheit und Umwelt nimmt als zuständige Immissionsschutzbehörde und federführende städtische Dienststelle beim Thema Mobilfunk ebenfalls an diesem Projekt teil.

Ausgehend von der Zielsetzung des Projektes, den Parteien eines Mobilfunkkonfliktes zu helfen, eine einvernehmliche und tragfähige Lösung zu erarbeiten, verspreche ich mir vor allem einen wichtigen Beitrag zur gegenseitigen Akzeptanz. Bei einem positiven Projektergebnis wäre es auch denkbar, dass dieses Modell auch in weiteren Konflikten praktiziert wird und so eine allgemeine Befriedung der Mobilfunkdiskussion in München erreicht wird.

Mit freundlichen Grüßen

Auf der Grundlage, die dieser Brief geschaffen hatte, konnten dann andere Faktoren zur erfolgreichen Einberufung beitragen:

- die Glaubwürdigkeit der beschriebenen Projektstruktur (Schirmherrschaft des BMWA, wissenschaftliche Begleitung durch das WIK, Einsatz eines Mediationsteams),
- die Qualität der abgegebenen Unterlagen über das Projekt (transparente Darstellung der Beteiligten; Angaben, die Nachfragen jederzeit möglich machten).
- das professionelle Auftreten des Anrufers bei der ersten telefonischen Kontaktaufnahme.

4.3 Mediationsprozess – Phase II

4.3.1 Zugrunde liegende Leitgedanken

Die Prämisse, auf der Mediation beruht, ist, dass ein Konflikt nicht nur durch die gegensätzlichen Interessen und Meinungen (d.h. die vermeintlichen Hauptbestandteile des Konfliktes) der Parteien verursacht wird, sondern auch (oder sogar hauptsächlich) durch die Art und Weise, wie die Beteiligten bisher miteinander umgegangen sind.

Anders ausgedrückt: Konflikte entstehen aus Verhandlungen, die schlecht gelaufen sind (oder die nicht stattfanden, obwohl sie hätten stattfinden müssen).

Unser Ziel als Mediator ist es deshalb, den Parteien zu helfen, "gute" Verhandlungen zu führen. Aus unserer Sicht sind solche Verhandlungen durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet:

- Sie führen zu einem "guten" Ergebnis, d.h. ein Resultat, das:
 - klar, vollständig und realisierbar ist;
 - den grundsätzlichen Interessen der Parteien entspricht und soviel Nutzen wie möglich für alle Betroffenen generiert;
 - von allen Parteien als nachvollziehbar und fair betrachtet wird.
- Sie stärken die Qualität der Arbeitsbeziehung zwischen den Parteien (die Parteien müssen sich nicht lieben, um gute Verhandlungen zu führen; sie müssen allerdings in der Lage sein, ein inhaltsvolles und konstruktives Gespräch untereinander zu führen).
- Sie sind zeitlich effizient (d.h.: die Parteien nehmen sich soviel Zeit wie nötig, aber nicht mehr Zeit als nötig).

Als Mediatoren sind wir deshalb bestrebt, den Parteien zu helfen, menschen- und sachgerechte Verhandlungen zu führen. Auf Englisch wird diese Art des Verhandelns als *principled negotiation* bezeichnet; im deutschsprachigen Raum ist sie unter dem Ausdruck «Harvard-Konzept» bekannt.

Von den drei oben erwähnten Qualitätsdimensionen (Ergebnis, Arbeitsbeziehung und Effizienz) ist die zweite diejenige, auf die wir den Grossteil unserer Aufmerksamkeit als Mediatoren fokussieren. Ergebnis- und effizienzorientiert sind wir insofern, als wir für einen strukturierten Fortgang der Lösungssuche sorgen.

Bei der Mediation findet deshalb eine Arbeitsteilung statt: Während die Parteien sich auf die Problemlösung konzentrieren, kümmern wir uns um die Gestaltung der Gespräche

und die Pflege der Qualität der Kommunikation. Die Idee, ein Team von Mediatoren einzusetzen, unterstützt diesen Gedanken: Auch die Mediatoren bringen unterschiedliche Kompetenzen und Erfahrungen mit ein und ergänzen sich deswegen. Gerade in mehrparteiischen Verhandlungen ist das sicherlich sinnvoll.

4.3.2 Verlauf der Mediation

4.3.2.1 Logistik und Organisation der Sitzungen

Für die Mediationssitzungen wollten wir Räumlichkeiten finden, die die folgenden Kriterien erfüllen würden:

- Bequem und angenehm (aber nicht luxuriös)
- Leicht erreichbar (nicht weit vom Ort entfernt, wo sich die Antenne befindet)
- Neutral (nicht in diesem Ort selbst gelegen, insb. nicht in der Grundschule)
- Für Verhandlungen gut ausgerüstet (Flipcharts, Pinwände usw.)

Fündig wurden wir in einem Rathaus der Stadt XY.

Für jede Sitzung haben wir eine Agenda vorbereitet, die den Teilnehmern (und später auch den „Interessierten“, vgl. dazu unten) im Voraus zugesandt wurde. Nach jeder Sitzung stellten wir den Parteien (und später auch den „Interessierten“, vgl. dazu unten) unverzüglich eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Sitzung zu. Dieses Dokument war kein eigentliches Protokoll. Es enthielt nur die Punkte, die für die Fortsetzung der Arbeit nötig waren, sowie den Entwurf der Agenda für die nächste Sitzung. Somit entstand eine Art "rollender" Organisationsprozess.

Die Verteilung der Dokumente (insbesondere per E-Mail) über die Mediatoren hebt die Transparenz des Prozesses hervor, ermöglicht aber gleichzeitig auch die direkte und gezielte Kommunikation unter den Beteiligten.

Abbildung 4-1: Mobilfunkantenne des Konfliktfalles



Quelle: Racine/Winkler (2003)

4.3.2.2 Erste Sitzung (3. November 2003)

Bei der ersten Mediationssitzung verfolgten wir die folgenden Ziele:

- Die Basis für eine gute Arbeitsbeziehung zwischen den Parteien legen
 - Insbesondere Gesprächsregeln mit den Parteien zu erarbeiten
- Die Mediationsvereinbarung zu besprechen, gegebenenfalls zu überarbeiten und zu verabschieden
- In die Exploration der gegenseitigen Sichtweisen und Standpunkten einsteigen
- Den Prozess der gemeinsamen Meinungsbildung starten (d.h.: die Informationsbedürfnisse der Parteien ermitteln)
- Die nächsten Schritte der Entscheidungsfindung festlegen (Arbeits- und Zeitplan; Reservierung der Daten der nächsten Sitzungen)

Diese Ziele wurden ausnahmslos erreicht.

Die Mediationsvereinbarung gab Anlass zu einer längeren Diskussion.

- Es sollte festgestellt werden, dass die Antenne unter Beachtung sämtlicher rechtlichen Vorschriften aufgebaut wurde.
- Eine Diskussion über Themenkomplexe, die die Parteien nicht beeinflussen könnten (insbesondere die auf Bundesebene festgesetzten Grenzwerte) sollte vermieden bzw. ausgeschlossen werden.
- Es sollte vermieden werden, dass aus einem Einzelprojekt Schlussfolgerungen automatisch für andere Fälle gezogen würden (vgl. mit 4.2.1.2: Angst vor einem Präzedenzfall).
- Die Parteien sollten während der Mediation keine Öffentlichkeitsarbeit betreiben.
- Um das Risiko des "Sankt-Florians-Prinzips" möglichst zu vermeiden, müssten sich die Parteien bemühen, falls Dritte von einer erwogenen Lösung später betroffen würden, die Akzeptanz dieser Dritten in einer zu vereinbarenden Frist zu gewinnen.
- Auf jeden Fall sollten sich die Parteien ein zeitliches Ziel für die Beendigung der Mediation setzen.

Zu unserer Überraschung wurden alle diese relativ zahlreichen und auch kontroversen Anliegen von den Parteien berücksichtigt. Die Mediationsvereinbarung wurde dementsprechend ergänzt und verabschiedet.

Mediationsvereinbarung
<i>Die schattierten Passagen entsprechen den Veränderungen gegenüber dem von den Mediatoren vorbereiteten und nach einer ersten Konsultation der Parteien revidierten Entwurf.</i> VEREINBARUNG ÜBER DAS MEDIATIONSVERFAHREN «MOBILFUNKANTENNE – VODAFONE D2 – [...]» abgeschlossen am 3. November 2003 zwischen: ❖ Grundschule – [...] ➢ Elternbeirat ❖ Kindergarten – [...] ➢ Elternbeirat ❖ Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München (RGU) ❖ Vodafone D2 GmbH (nachfolgend „Parteien“ genannt) ❖ Mediationsteam ➢ Jérôme Racine ➢ Klaus Winkler ❖ WIK-Consult GmbH 1. <u>Ausgangslage</u> Eine Mobilfunkantenne, die durch Vodafone D2 GmbH unter Beachtung aller Umwelt-, Bau- und Telekommunikationsrechtlichen Vorschriften [...] aufgebaut wurde, stößt insbesondere bei Eltern von Kindern, die in der Nähe eine Grundschule bzw. einen Kindergarten besuchen, auf Ablehnung. Deswegen ist ein Konflikt entstanden, der bisher nicht gelöst werden konnte.

Das Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München (RGU) hat von einem Mediationsprojekt Kenntnis genommen, das im Auftrag vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) durchgeführt wird. In diesem Rahmen können konkrete Einzelprojekte gefördert werden, die gleichzeitig vom Auftragnehmer der BMWA-Studie wissenschaftlich begleitet werden. Sinn und Zweck des Projekts [...] ist, den in dieser Kontroverse involvierten Parteien durch Mediation zu helfen, einvernehmliche und tragfähige Lösungen zu erarbeiten.

Das RGU hat vorgeschlagen, zu versuchen, den oben erwähnten Konflikt durch Mediation im Rahmen dieses Projekts zu lösen.

2. Ziel der Mediation

Das Ziel der Mediation ist es, eine gemeinschaftliche und einvernehmliche Lösung für die im Zusammenhang mit der Mobilfunkantenne [...] entstandenen Kontroverse zu finden.

Die Parteien sind sich einig, dass aus dem Projekt [...] nicht unbedingt Schlussfolgerungen für andere Fälle gezogen werden können.

3. Vertretung der Parteien

Die Parteien bestimmen ihre Vertreterinnen und Vertreter. [...].

Um die Mediation bestmöglich zu fördern, nehmen die Vertreterinnen und Vertreter der Parteien an den Mediationssitzungen persönlich teil und lassen sich nur in Ausnahmefällen vertreten. Falls sie sich vertreten lassen müssen, teilen sie es im Voraus dem Mediationsteam mit.

4. Prinzipien der Mediation

Die Teilnahme an der Mediation ist für jede Partei freiwillig.

Beschlüsse können nur im Einvernehmen aller Parteien gefasst werden.

Die Parteien sind bestrebt, sich untereinander nachvollziehbar und offen zu verhalten. Sie respektieren die Anliegen und Interessen der jeweils anderen Parteien. Sie verpflichten sich, untereinander faire und konstruktive Gespräche zu führen.

Das Ergebnis der Mediation ist völlig offen, d.h.: Trotz ihrer Idealvorstellung ist jede Partei bereit, sich mit anderen Lösungsoptionen auseinander zu setzen.

Damit die Gespräche offen verlaufen können und angesichts der späteren Veröffentlichung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation der Mediation (siehe Absatz 8), verzichten die Parteien während der Mediation auf Öffentlichkeitsarbeit. Bis zum Abschluss der wissenschaftlichen Evaluation oder bis zum 31.03.2004 werden die Parteien in einer Bewertung der Methodik Mediation sich nicht auf das Projekt [...] beziehen. Über Ausnahmen müssen die Parteien im Voraus im Rahmen der Mediationssitzungen einvernehmlich entscheiden.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Mediation stellen sicher, dass sie diejenigen, die sie vertreten, über die Gespräche auf dem Laufenden halten. Somit gewährleisten sie ihren Rückhalt.

5. Mediationsteam

Die Mediation wird durch Jérôme Racine und Klaus Winkler als Team geleitet.

Das Mediationsteam unterstützt die Parteien mit Gesprächs- und Verhandlungshilfen. Es verhält sich neutral und erteilt den Parteien keine rechtlichen, technischen oder anderen Ratschläge. Es respektiert die Entscheidungsfreiheit der Parteien.

Das Mediationsteam gestaltet den Mediationsprozess und übernimmt insbesondere die Einberufung und Leitung der Mediationssitzungen. Es kann im Interesse des Verfahrens und im Bedarfsfall mit einzelnen Parteien Einzelgespräche führen.

Das Mediationsteam kann bei Bedarf die Vertreterinnen und Vertreter der Parteien bei der Rückbindung zu ihren Interessengruppen unterstützen.

Das Mediationsteam nimmt die grundsätzliche Verantwortung dafür wahr, dass die Prinzipien der Mediation von allen Parteien eingehalten werden.

Außer im Falle von grob fahrlässigem oder vorsätzlichem Handeln sind die Mediatoren keiner Partei gegenüber für irgendeine Handlung oder Unterlassung haftbar, die mit der gemäß dieser Vereinbarung durchgeführten Mediation in Verbindung stehen.

6. Zusätzliche Parteien und Interessierte

Bei Bedarf kann der Kreis der an der Mediation beteiligten Parteien erweitert werden. Über die Einbeziehung einer neuen Partei entscheiden die bisherigen Parteien im Konsens.

Soweit Dritte von einer erwogenen Lösung betroffen sind, bemühen sich die Parteien, die Akzeptanz dieser Dritten in einer zu vereinbarenden Frist zu gewinnen.

Die Parteien können jederzeit relevante Individuen und Institutionen als „interessiert“ anerkennen [...]. Solche „Interessierte“ werden dann in geeigneter Form über den Fortgang der Mediation regelmäßig informiert.

7. Ausscheiden einer Partei

Da die Teilnahme an einer Mediation immer auf Freiwilligkeit beruht, kann jede Partei jederzeit erklären, dass sie sich an der Mediation nicht mehr beteiligt.

Entscheidet sich eine Partei, nicht weiter an der Mediation teilzunehmen, so verpflichtet sie sich, dies dem Mediationsteam mitzuteilen und an einer weiteren Mediationssitzung teilzunehmen, um den anderen Parteien die Gründe ihres Entscheids darzulegen.

Die übrigen Parteien haben im Fall des Ausscheidens einer Partei zu entscheiden, ob die Fortsetzung der Mediation weiterhin sinnvoll ist bzw. ob ohne diese Partei die Mediation überhaupt noch möglich ist.

8. Wissenschaftliche Evaluation der Mediation

Die Mediation wird durch WIK-Consult GmbH wissenschaftlich begleitet und ausgewertet. Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Forschungsinstituts werden zu diesem Zweck vor und nach der Mediation mit jeder Partei Einzelinterviews führen und während der Mediationssitzungen in Beobachtungsfunktion präsent sein.

Ziel dieser Begleitforschung ist es, allgemeingültige Schlussfolgerungen für die Durchführung von Mediation und ihre Übertragbarkeit auf andere Konfliktfälle zu ziehen. Die Forschungsergebnisse werden später publiziert.

WIK-Consult GmbH verpflichtet sich, während der Mediation die durch Interviews und Beobachtungen gewonnenen Informationen als vertraulich zu behandeln. Die während eines Einzelinterviews von einer Partei gegebenen Informationen sind unter keinen Umständen, weder direkt noch andeutungsweise, den jeweils anderen Parteien zugänglich zu machen. Das Gleiche gilt gegenüber dem Mediationsteam.

Falls eine Partei während der Mediation Informationen bzw. Unterlagen einbringt oder Aussagen macht und wünscht, dass diese auch nach der Mediation vertraulich bleiben, teilt sie diesen Wunsch mit. Die anderen Parteien sowie WIK-Consult GmbH verpflichteten sich, diesen Wunsch nachzukommen. Das Gleiche gilt, falls ein Vertreter bzw. eine Vertreterin einer Partei wünscht, in der Publikation der Forschungsergebnisse und in der Öffentlichkeit nicht namentlich erwähnt zu werden.

9. Ende der Mediation

Die Parteien bemühen sich, die Mediation bis Mitte Dezember 2003 abzuschließen.

Die Mediation endet:

- spätestens Ende Januar 2004 (es sei denn, die Parteien entscheiden, die Mediation zu verlängern), oder
- mit der einvernehmlichen Lösung der Kontroverse, oder
- falls die Parteien entscheiden, die Mediation abubrechen, oder

falls das Mediationsteam nach seinem Dafürhalten nicht mehr in der Lage ist, die Beilegung der Kontroverse zu fördern.

Auf der Basis eines der in der Mediationsvereinbarung festgesetzten Prinzipien (Absatz 4: "Die Parteien verpflichten sich, untereinander faire und konstruktive Gespräche zu führen), wurden zudem Gesprächsregeln gemeinsam erarbeitet und in Kraft gesetzt.

Gesprächsregeln
Faire und konstruktive Gespräche führen: ➤ Es spricht nur eine Person zur gleichen Zeit. Die Person, die spricht, wird nicht unterbrochen. ➤ Auf Höflichkeit wird Wert gelegt. ➤ Die Meinung der anderen Beteiligten wird ernst genommen und respektiert. ➤ Jede Partei verfügt über die gleiche Gesprächszeit. Diese Zeit wird zielorientiert und nicht grenzenlos gebraucht. ➤ Falls etwas nicht klar ist, wird einfach nachgefragt. ➤ Die freie Äußerung von Ideen ist nötig und wird gepflegt. Eine Idee äußern ≠ eine Verpflichtung übernehmen. Störungen im Gesprächsablauf werden angesprochen und gemeinsam behoben.

Die Parteien zeigten sich bereit oder schlugen selber vor, anstatt überstürzt eine Diskussion über die Lösung der Kontroverse zu starten, sich vorerst über ihre jeweiligen Auffassungen ein Bild zu machen. Somit entstand die Agenda der zweiten Sitzung. Ein durch gegenseitigen Respekt gekennzeichneten Denkprozess wurde in Gang gesetzt, der ziemlich rasch die Grundlage lieferte, um gemeinsam ein Problem zu lösen.

Bemerkenswert war die Tatsache, dass die Teilnehmer beschlossen haben, Vodafone in die Pflicht zu nehmen, Erklärungen über technische Begriffe und Zusammenhänge zu liefern und das RGU zu bitten, auf Neutralität zu achten. Damit wurde darauf verzichtet, weitere Experten in den Prozess direkt einzubeziehen. Offensichtlich war, dass alle Teilnehmer sich bemüht haben, sich selber notwendige Informationen zu beschaffen. So wurde z.B. bereits vor der Mediation ein Bericht, auf Initiative der Elternbeiräte von einem Experten erstellt, der als zusätzliche Information in den Prozess eingespeist wurde.

4.3.2.3 Zweite Sitzung (12. November 2003)

Die zweite Sitzung diente dazu, die Vorgeschichte der Kontroverse aus der Sicht jeder Partei zu erklären, ihre Sichtweisen bzw. grundsätzlichen Anliegen abzuklären und die jeweiligen Auffassungen des Begriffs "Vorsorge" darzustellen.

Die Parteien hatten sich abmachungsgemäß sorgfältig vorbereitet, was den Aufbau des gegenseitigen Vertrauens förderte.

Während dieser Sitzung wurde der richtungweisende Entscheid getroffen, die weiteren Diskussionen auf der Basis der folgenden Frage zu führen:

"Falls es die Antenne am jetzigen Standort nicht geben würde, wie und wo sollte der Standort gesucht und ausgewählt werden?"

Vodafone wurde daraufhin gebeten, den "Suchkreis" für den Antennenstandort neu festzulegen. In Anlehnung an das sog. Münchner Vorsorgemodell 2003 wurde das RGU gebeten, eine Liste der städtischen Liegenschaften und Gebäude (die als Standort in Frage kommen könnten) im wahrscheinlichen Suchkreis zu erstellen. Die Parteien einigten sich dann auf die folgende Vorgehensweise für ihre Entscheidungsfindung:

- In und um den ausgewählten Suchkreis Lösungsideen entwickeln, um planspielartig mögliche Standorte für die Antenne zu entwerfen.
- Diese gesammelten Standortideen gemeinsam zu beurteilen, d.h. einerseits die offensichtlich nicht Erfolg versprechenden Ideen rasch zu beseitigen und die verbleibenden Ideen vertieft zu prüfen.
- Als Grundlage für diesen Bewertungsprozess Immissionsmessungen an von den Elternbeiräten ausgewählten Orten und Räumen durchzuführen.

4.3.2.4 Dritte Sitzung (18. November 2003)

Im Hinblick auf die dritte Sitzung hatten sich die Parteien wiederum sorgfältig vorbereitet. Die Ergebnisse der Sitzung bestätigen, dass die Parteien inzwischen eine Arbeitsbeziehung aufgebaut hatten, die ihnen erlaubte, sehr produktiv zu sein:

- Die Orte und Räume für die Messung der gegenwärtigen Immissionen wurden bestimmt.
- Kernelement bei der Auswahl der Orte war, die Immissionen des bestehenden Standortes im Vergleich zu anderen Standorten bestimmen zu können. Dazu wurden die „sensiblen“ Standorte (Kindergärten und Schulen) in und am Suchkreis ermittelt.
- Entschieden wurde, dass die Messungen sowohl die GSM- als auch (falls möglich) die UMTS-Antennen erfassen würden, und dass jede Partei die für sie anfallenden Kosten selber tragen würde.
- Um die Plausibilität der Zahlen überprüfen zu können, vereinbarten die Parteien, dass Vodafone die gegenwärtigen Immissionen an den ausgewählten Orten im voraus berechnen und die entsprechenden Ergebnisse verteilen würde, so dass insbesondere das RGU diese Daten überprüfen könne.
- Fünf Lösungsmöglichkeiten (Alternativstandorte) wurden erarbeitet.
- Der Entscheid wurde getroffen, für diese Alternativstandorte Immissionswerte an ausgewählten Orten rechnerisch zu bestimmen (um die dort zu erwartenden Immissionen mit der heutigen Belastungssituation vergleichen zu können).

- Sechs Beurteilungskriterien für die spätere Bewertung der Alternativstandorte wurden erarbeitet.
 - Funktechnische Eignung
 - Vertragliche Verfügbarkeit
 - Kompatibilität mit Denkmalschutzanforderungen
 - Kompatibilität mit anderen gesetzlichen Anforderungen
 - Verminderung der Immissionen
 - Akzeptanzpotenzial

4.3.2.5 Vierte Sitzung / Begehung (24. November 2003)

An diesem Tag trafen sich alle Vertreter und Vertreterinnen der Parteien sowie die beiden Mediatoren, um den Immissionsmessungen beizuwohnen.

Abbildung 4-2: Durchführung einer Immissionsmessung



Quelle: Racine/Winkler (2003)

Es wurde im Vorfeld der Begehung durch die Elternbeiräte in Erwägung gezogen, an diesem Tag einen Sachverständigen beizuziehen. Der kontaktierte Experte gab zwar Empfehlungen, konnte aber aus Termingründen bei den Messungen selber nicht anwesend sein.

Die Begehung hat die Teilnehmer erstmals nicht in einer „Sitzordnung“ zusammengeführt, sondern in den unterschiedlichsten Situationen Gesprächsmöglichkeiten untereinander eröffnet. Wir hatten am Anfang der Begehung zum ersten Mal den Eindruck, gewisse Zeichen von Misstrauen seitens der Mitglieder der Elternbeiräte gegenüber den Experten von Vodafone D2 zu spüren. Dieser Eindruck bestätigte sich allerdings nicht und im Gegenteil wurden später die ausführlichen Messungen ausdrücklich begrüßt.

4.3.2.6 Fünfte Sitzung (3. Dezember 2003)

Die fünfte Sitzung wurde sehr produktiv:

Zuerst wurden insbesondere die Berechnungsergebnisse zur Kenntnis genommen, die bisherige und geplante Vorgehensweise für die Lösungsfindung bestätigt und die ausgewählte Beurteilungskriterien nochmals erörtert.

Mit Hilfe dieser Beurteilungskriterien wurden dann gemeinsam zum ersten Mal die verschiedenen Optionen insgesamt ausgewertet, unter anderem mit dem Ziel, die Gesamtbelastung der sensiblen Orte minimieren zu können.

Abbildung 4-3: Bewertung von alternativen Standorten

	TECHNISCHE LÖSUNG	VERTRAGL. VERFÜGBARKEIT	DEKONT- SCHUTZ	ANDERE GES. U. U. ANFORDERUNGEN	EMMISSIONEN	AKZEPTANZ
⑤ WBO 35 ↑	✓	✓	✓	(✓)	8,3 (DEUTLICHE ERHEBUNG)	GELB
⑥ WBO 23	✓	?	?	(✓)	4	ROT
⑦ SPITZMAIER- SCHULE	✓	?	?	(✓)	3,2 (AN DER ERDE)	ROT-GELB
⑧ BANK	✓	?	(✓)	(✓)	1	SEHR-GELB
A/C VERKEHR = EINER SORTES						

Eine lange Liste von "Hausaufgaben" wurde erstellt, die die Parteien bis zur nächsten Sitzung zu erledigen hatten. Das Ziel war, bis Mitte Dezember alles getan zu haben, um dann in der Lage zu sein, die Umsetzung einer bevorzugten Lösung energisch vorantreiben zu können – neben einer Ersatzlösung, die vorerst nicht verfolgt, aber in Reserve behalten würde.

4.3.2.7 Sechste Sitzung (16. Dezember 2003)

Das oben genannte Ziel wurde erreicht. Nachdem die durch Vodafone D2 vervollständigten und durch das RGU überprüften Mess- und Berechnungsergebnisse als plausibel und nachvollziehbar bestätigt wurden, verfeinerten die Parteien ihre Bewertung der in Betracht gezogenen Optionen.

Zudem erklärte sich Vodafone D2 bereit, die etwaigen Abbau- und Wiederaufbaukosten der Antenne zu übernehmen.

Die Parteien einigten sich darauf, dass es die beste Lösung wäre, die Antenne auf ein am Rand des "Suchkreises" gelegenes Bankgebäude zu versetzen. Als Ersatzlösung wählten sie eine Optimierung des gegenwärtigen Standorts (d.h. bauliche Veränderungen und Verlegung eines Sektors der Antenne auf das Dach der Grundschule).

Wie sie schon bei der ersten Mediationssitzung vorausschauend festgestellt hatten, musste jetzt das Problem behandelt werden, dass die Realisierung der bevorzugten Lösung (und der Ersatzlösung noch mehr) auf Widerstand von Neubetroffenen stoßen könnte.

Auf der Basis der Frage

"wer muss mit wem, mit welchem Ziel, in welcher Reihenfolge sprechen?"

erstellten die Parteien einen sehr ausgefeilten und detaillierten Aktionsplan.

Schließlich bekräftigten sowohl die Parteien als auch das Mediationsteam ihre Bereitschaft, sich falls nötig bei der Umsetzung dieses Aktionsplan gegenseitig zu unterstützen.

Somit wurde die Mediation im engeren Sinn – d.h. die Phase der Mediation, während der die Parteien weitgehend unter sich verhandeln und selbstständig Entscheide treffen können – erfolgreich abgeschlossen. Was noch bevorstand, war eine Umsetzungsphase – d.h. eine Phase, während der bisher unbeteiligte Dritte involviert werden müssen bzw. mitentscheiden können. Weitere Termine wurden deshalb zur Begleitung dieser Umsetzungsphase vereinbart, um die Kontinuität der zielgerichtete Zusammenarbeit der Beteiligten sicherzustellen.

4.3.3 Analyse der Mediation

Der oben beschriebene Konfliktfall bestätigt aus unserer Sicht in eindrucklicher Weise sämtliche Versprechen der Mediation. Es wurde tatsächlich möglich, den Parteien zu helfen, eine menschen- und sachgerechte Verhandlung zu führen und das gesetzte Ziel zu erreichen:

"Eine gemeinschaftliche und einvernehmliche Lösung für die im Zusammenhang mit der Mobilfunkantenne [...] entstandenen Kontroverse zu finden" (Absatz 2 der Mediationsvereinbarung).

In Anlehnung an dem von uns angewendeten Verhandlungsmodell ("Harvard-Konzept") lassen sich die wichtigen Merkmale des Prozesses hervorheben:

4.3.3.1 Arbeitsbeziehung

Es hat sich eindeutig bewährt, mit den Parteien die Regeln des Verhandelns gezielt zu besprechen und festzulegen. Von dem ersten telefonischen Kontakt bis zur ersten Mediationssitzung bildete dieses Thema den Schwerpunkt jedes Gesprächs.

Die Erläuterung der Mediationsprinzipien (Freiwilligkeit, Unantastbarkeit der grundsätzlichen Interessen der Parteien, Selbstverantwortung der Parteien bei der Lösungsfindung usw.), die Erarbeitung der Mediationsvereinbarung und der Gesprächsregeln sowie unsere Bemühungen, unser eigenes Verhalten nach den von uns empfohlenen Prinzipien zu richten, führten zu den folgenden Vorteilen:

- Das Klima der Verhandlungen war durch einen ausgesprochen gegenseitigen Respekt gekennzeichnet.
- Mit der einzigen Ausnahme, dass manchmal zwei Personen "Privatgespräche" führten, während eine andere Person sprach, wurden die Gesprächsregeln eingehalten. Insgesamt wurden Gespräche dementsprechend offen und ergebnisorientiert geführt. Das grundsätzliche Ziel der Kommunikation wurde somit erreicht: Was gesagt wurde, wurde gehört und verstanden. Dieses Ziel mag trivial erscheinen, wird aber in der Praxis sehr oft überhaupt nicht erreicht.
- Ein gesundes (d.h. weder unter- noch übertriebenes) Vertrauensverhältnis zwischen den Parteien wurde aufgebaut.

Unser ziemlich straffes (aber völlig transparentes) Vorgehen bei der Festlegung von Agenden und der Protokollierung der Sitzungsergebnisse und der zugeteilten "Hausaufgaben" trug zudem dazu bei, dass die Parteien sehr gut arbeiteten, d.h. das gemeinsame Ziel nie aus den Augen verloren und die Lösungsfindung zügig vorantrieben. Die Teilnehmer haben sich selbst einem gewissen Zeitdruck ausgesetzt (vgl. die entspre-

chenden Änderungen in der Mediationsvereinbarung) und sich so an vielen Stellen zu einem pragmatischen Vorgehen entschlossen: Es geht um den konkreten Standort und die Lösung des konkreten Konfliktes.

Die Tatsache, dass sich die Teilnehmer teilweise offensichtlich mit dem Konzept des menschen- und sachgerechten Handelns und der Mediation auseinandergesetzt hatten, erleichterte unsere Aufgabe deutlich.

4.3.3.2 Sichtweisen

Viele Verhandler haben sehr viele Mühe, sich mit der Tatsache zurecht zu finden, dass die gegenüberstehenden Menschen anders denken und das Problem anders sehen als sie.

Diese Mühe geht auf Vorurteile und auf die Befürchtung zurück, dass sich ernsthaft mit dem Standpunkt der anderen Partei zu befassen, zu einer "Schwächung" der eigenen Position führen könnte.

Die Parteien haben diesen Stolperstein meisterhaft vermieden.

Die zweite Sitzung war in dieser Hinsicht entscheidend. Es war von den Parteien sehr klug, sich bewusst Zeit zu nehmen, um über die Vorgeschichte der Kontroverse aus jeweiliger Sicht und die gegenseitigen Auffassungen vom Begriff "Vorsorge" zu diskutieren. Dies erlaubte den Parteien, trotz erheblichen Meinungsverschiedenheiten (insbesondere bezüglich der Vorsorge) die gegenseitigen Standpunkte und grundsätzlichen Anliegen zu verstehen.

Der folgende Dialog, der während der vierten Sitzung stattfand, illustriert sowohl den oben erwähnten Stolperstein als auch ein Mittel, ihm zu begegnen:

Vertreterin einer der beiden Elternbeiräte:

"Sie wollen uns ja nicht glauben lassen, dass ein Weltkonzern so einen Mietvertrag abschließt, ohne sich ein Hintertürchen offen zu halten!"

Vertreter des Mobilfunkunternehmens:

"Sich an abgeschlossene Verträge zu halten ist für uns auch wichtig. Wir würden unser Ruf als Unternehmen ruinieren, wenn wir zu unseren Gunsten solche Hintertürchen einbauen würden."

Darüber hinaus wurden an keiner Stelle direkte persönliche Vorwürfe bzgl. vergangener Handlungen geäußert.

4.3.3.3 Interessen und Positionen

Ein weit verbreitetes Verhandlungsritual verlangt von jeder Partei, dass sie Positionen bezieht und Forderungen stellt. Der Austausch von Forderungen und Gegenforderungen führt leider oft zu einem Grabenkrieg.

Bessere Verhandlungen entstehen, wenn die Parteien – anstatt Position zu beziehen – ihre grundsätzlichen Anliegen oder Interessen erklären.

Es ist leicht, sich vorzustellen, wie die Positionen im betroffenen Konflikt aussehen könnten:

Mobilfunkunternehmen:

Wir haben sämtliche Vorschriften eingehalten und respektieren die geltenden Grenzwerte: Die Antenne bleibt, wo sie steht.

Mobilfunkgegner:

Elektromagnetische Felder sind gefährlich und die Gesundheitsrisiken wurden noch nicht genügend abgeklärt: Die Antenne muss weg.

Im konkreten Fall haben die betroffenen Parteien sehr rasch ein konstruktiveres Gespräch geführt und ihre grundsätzlichen Interessen in den Vordergrund gestellt:

Vodafone D2

- * Kundenerwartungen erfüllen
- * Planbarkeit und Wirtschaftlichkeit wahren
- * Umweltverantwortung wahrnehmen
- * Akzeptanz des Mobilfunks erhöhen

Elternbeiräte

- * Nicht-Beeinträchtigung des Lebensraums in der Schule und im Kindergarten wiederherstellen
- * Vorsorge für die körperliche Unversehrtheit der Kinder wahrnehmen
- * Ordnungsgemäßes Verfahren für die Aufstellung der Antenne sicherstellen

RGU

- * Als Anlaufstelle für alle Bürger und Unternehmen Unterstützung zu leisten.
- * Eine Befriedung zu Erreichen, mit dem Wissen, dass der rechtliche Rahmen in dieser konkreten Situation wenig Unterstützung leistet

Ohne die Rückbesinnung auf die jeweiligen grundsätzlichen Anliegen und die Bereitschaft, die Interessen der anderen Partei zu respektieren (d.h. sie eigentlich als nicht verhandelbar zu akzeptieren), wäre das Erreichen des gesetzten Ziels nicht möglich gewesen.

4.3.3.4 Optionen

Es scheint oft nicht viel leichter, gegenüberstehende Interessen in Einklang zu bringen, als gegensätzliche Positionen anzunähern.

Der Hauptunterschied ist allerdings, dass Parteien, die sich primär um ihre Interessen kümmern, die Lösung des Problems nicht vorwegnehmen. Im vorliegenden Fall heißt es zum Beispiel konkret, dass es vielleicht andere Möglichkeiten gab:

- * für Vodafone D2 Kundenerwartungen technisch und wirtschaftlich zu erfüllen, ohne die Antenne an ihrem ursprünglichen Standort zu belassen;
- * für die Elternbeiräte Vorsorge für die körperliche Unversehrtheit der Kinder wahrzunehmen, ohne die Antenne in die Wüste zu schicken.

Dementsprechend sind tatsächlich fünf verschiedene Optionen entstanden und in Betracht gezogen worden (obwohl sie zum Teil offensichtlich zunächst „schmerzhaft“ waren). Aus unserer Sicht ist hier in klassischer Weise mit der offenen Erarbeitung der Optionen der Verhandlungsspielraum erweitert worden.

Dies wurde allerdings erst möglich, weil die Arbeitsbeziehung zwischen den Parteien gut war, die eingebrachten Ideen nicht sofort kritisiert bzw. abgewürgt wurden und die Lösungssuche im Rahmen eines wirklich gemeinsam aufgebauten Prozesses stattfand.

Das RGU hat sehr geholfen, die Optionen weiter zu entwickeln, indem es auf dem „kurzen“ Dienstweg Anfragen im „Behördendschungel“ durchgeführt hat und die Ergebnisse schnell allen zur Verfügung gestellt hat. Dabei hat das RGU keine weitere eigene Bewertung vorgenommen.

4.3.3.5 Neutrale Bewertungs- und Entscheidungskriterien

Die Auswahl zwischen den verschiedenen, auf dem Tisch liegenden Lösungsmöglichkeiten ist ein heikles Unterfangen. Jede Partei hat selbstverständlich ihre bevorzugte Lösung und kann leicht in Versuchung kommen, sie durchzusetzen zu wollen.

Das Ziel hier ist, schließlich eine Lösung zu finden, die jede Partei als legitim und nachvollziehbar akzeptieren und gegenüber Dritten überzeugend vertreten kann.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist es entscheidend, Bewertungs- und Entscheidungskriterien anzuwenden, die wie im vorliegenden Fall insofern neutral sind, als sie durch die Parteien selber und gemeinsam erarbeitet wurden.

Die Teilnehmer haben selber zwischen „harten“ (z.B. Immissionen) und „weichen“ (Akzeptanz) Kriterien unterschieden. Damit war allen Beteiligten bewusst, dass es unabdingbar war, einen Kriterienkatalog zu erarbeiten, um die Optionen gemeinsam zu bewerten und in eine für alle nachvollziehbare Reihenfolge zu stellen. Meinungsunterschiede über die Bewertung wurden sofort innerhalb der Gruppe angesprochen und gemeinsam ausgeräumt.

Wie die Erfahrung immer wieder zeigt, führt eine Einigung über die anzuwendenden Auswahlkriterien relativ mühelos und rasch zu einer Einigung über die anzustrebende Lösung.

Das liegt sicherlich auch daran, dass die Gruppe sich selber ein ganz spezielles Fachwissen angeeignet hat, welches insgesamt von allen anerkannt wurde, weil es gemeinsam zu besseren Lösungen führt. So wurden z.B. Rechenfehler durch die Elternbeiräte entdeckt, die dann ausgebessert werden konnten. Streitigkeiten entstanden also gar nicht erst.

4.3.3.6 Alternativen

Selbstverständlich mussten wir uns realistischerweise die Frage stellen, wie wir vorgehen würden, falls sich die Parteien schließlich nicht einigen würden bzw. falls keine der beiden verfolgten Lösungen sich als umsetzbar erweisen würde.

Hier steht dann die folgende Frage im Vordergrund: Über welche Handlungsalternativen verfügen die Parteien und wie attraktiv sind sie?

Wir können uns gut vorstellen, dass die sog. "Best Alternative to a Negotiated Agreement" (BATNA) von Vodafone D2 war, die Antenne an seinem ursprünglichen Standort stehen zu lassen – aus der Überlegung, dass dieser Standort rechtlich unangreifbar war. Wir können uns ebenfalls gut vorstellen, dass die BATNA der Elternbeiräte war, "kämpferischer" zu werden, d.h.: Verbündete zu mobilisieren, eine Pressekampagne zu starten, Druck auf politischer Ebene zu machen, trotzdem gerichtlich vorzugehen (ein rechtlicher "Angriffspunkt" wurde übrigens im Verlauf der Mediation entdeckt, aber nicht als Druckmittel ausgenützt) usw.

Wie so oft ist keine dieser Alternativen besonders attraktiv.

Als Mediatoren hätten wir deshalb zuerst versucht, in Einzelgesprächen die Parteien zu ermuntern, sich über die relative Schwäche und die Nachteile ihrer jeweiligen Alternati-

ven Gedanken zu machen – mit dem Ziel die Verhandlung und die Suche nach neuen Optionen wieder in Gang zu setzen.

Falls dieser Versuch nicht erfolgreich gewesen wäre, hätten wir uns nur noch darum bemühen können, das Auseinandergehen möglichst konstruktiv zu organisieren, d.h. zum Beispiel: Vodafone zu motivieren, einseitig am Standort immissionsbegrenzende Maßnahmen zu treffen; eine übergeordnete Entscheidungsinstanz einzuschalten usw.

4.3.4 Rolle der Mediatoren

Sowohl Theoretiker als Praktiker debattieren darüber, welcher Einfluss Mediatoren auf den von ihnen begleiteten Verhandlungen nehmen sollten.

Wir vertreten die Ansicht, dass Mediatoren sich nicht auf den Inhalt der Verhandlung (was wird entschieden) sondern auf den Verhandlungsprozess (wie werden Entscheidungen vorbereitet und getroffen) konzentrieren müssen.

Aus unserer Sicht gehört es nicht zur Aufgabe von Mediatoren, sich selber Gedanken über eine gute oder vernünftige Lösung des vorliegenden Problems zu machen. Noch weniger zu ihrer Aufgabe gehört der Versuch, die Parteien mit mehr oder weniger sanftem Druck zu überzeugen, eine solche Lösung zu akzeptieren.

Demgegenüber gehen wir allerdings nicht so weit wie diejenigen Mediatoren, die sich wie "eine Mücke an der Wand" verhalten (d.h. extrem aufmerksam aber fast nicht mehr bemerkbar), sobald die Parteien selber konstruktiv verhandeln. Es ging uns darum, gerade auch im Mediationsteam, das was wir von den Teilnehmer gefordert haben, selber auch anzuwenden. Wir haben festgestellt, dass auch wir, offensichtlich wie die Teilnehmer auch, in den gleichen Gesprächssituationen oftmals zunächst ganz unterschiedliche Dinge herausgehört haben.

Im vorliegenden Fall haben wir die ganze Zeit mittels Agenden und "Protokollierung" der Sitzungsergebnisse und der „Kontrolle“ der "Hausaufgaben", die sich die Teilnehmer selber verordnet haben, aktiv den Gesprächsverlauf unterstützt. Zudem haben wir als Ansprechpartner, auch zwischen den Sitzungsterminen, für alle Anfragen und Anmerkungen zur Verfügung gestanden. Mittels E-Mail ist es leicht möglich, den Informationsaustausch in einer sehr transparenten Art und Weise allen Teilnehmern darzustellen.

Weniger aus eigener Wahl und mehr auf Grund der guten und oft gar brillanten Verhandlungsführung aller Parteien mussten wir relativ wenig von den klassischen Interventionstechniken der Mediatoren Gebrauch machen (paraphrasieren, zusammenfassen, positiv umdeuten usw.).

4.4 Umsetzungsphase – Phase III

4.4.1 Verlauf

Ab Januar 2004 ging es uns darum, den Parteien zu helfen, die von ihr erarbeitete und bevorzugte Lösung (Versetzung der Antenne auf das Gebäude einer am Rand des Suchkreises gelegenen Bank; nachfolgend "Option Bank" genannt) bzw. die Ersatzlösung (Optimierung des gegenwärtigen Standorts und insbesondere Verlegung eines Sektors der Antenne auf das Dach der Grundschule; nachfolgend "Option Schule" genannt) umzusetzen.

4.4.1.1 Sitzung vom 2. Februar 2004

Die erste Umsetzungssitzung konnte sinnvollerweise erst stattfinden, nachdem Vodafone D2 mit der Direktion der o. g. Bank (nachfolgend "Bank" genannt) ein Gespräch geführt hatte. Es erwies sich als schwierig, einen solchen Gesprächstermin zu vereinbaren. Deswegen konnte die Sitzung erst am 2. Februar 2004 durchgeführt werden.

Bei der Sitzung berichtete Vodafone D2, dass die Bank sich einerseits bereit gezeigt hatte, den Vorschlag einer Verlegung der Antenne wohlwollend zu prüfen. Andererseits machte sie von Anfang an auf drei Problemkreise (in der Reihenfolge der Bedeutung aus ihrer Sicht) aufmerksam:

- die baulichen Eigenschaften des Gebäudes und die räumlichen Gegebenheiten im Gebäude wären nicht günstig;
- die Akzeptanz innerhalb der Belegschaft sei noch zu gewinnen;
- die anvisierte Lösung müsse wirtschaftlich vertretbar sein.

Die Parteien nahmen diese Problemkreise zur Kenntnis und planten die nächsten Abklärungsschritte.

Insbesondere beschlossen sie, die Direktorinnen der Grundschule und des Kindergartens, den Vertreter des Schul- und Kultusreferats und den Vorsitzenden des Bezirksausschusses für die nächste Sitzung einzuladen, um sie vermehrt in die weitere gemeinsame Entscheidungsfindung einzubinden.

4.4.1.2 Sitzung vom 3. März 2004

Bei der zweiten Umsetzungssitzung erklärte der Vorsitzende des Bezirksausschusses, dass auf Grund seiner Informationen die Option Bank wegen bautechnischer und betrieblicher Schwierigkeiten als sehr wenig Erfolg versprechend zu betrachten wäre.

Die Direktorinnen der Grundschule und des Kindergartens sowie der Vertreter des Schul- und Kultusreferats erklärten ihrerseits, dass sie der Option Schule äußerst skeptisch gegenüber standen.

Konfrontiert mit einer sich abzeichnenden Pattsituation reagierten die Parteien mit dem Entscheid, noch einmal zu versuchen, weitere Alternativstandorte zu identifizieren. Sie einigten sich zudem über die entsprechende Vorgehensweise und verteilten unter einander die nötigen Aufgaben.

4.4.1.3 Sitzung vom 21. April 2004

Schon vor der dritten Sitzung hatte es sich herausgestellt, dass keine weiteren Alternativstandorte gefunden werden konnten. Während der Sitzung berichtete der Vorsitzende des Bezirksausschusses über eine stillschweigende, aber offensichtliche Vereinbarung im betreffenden Ortsteil. Hiernach würde kein Hauseigentümer seine Liegenschaft für eine Mobilfunkantenne zur Verfügung stellen, solange die Anderen sich in gleicher Weise ablehnend verhalten würden.

Grundsätzlich bestätigten dann die Parteien, dass sie im Hinblick auf die Umsetzung von Lösungen nur Maßnahmen in Aussicht nehmen bzw. treffen könnten, die sie alle mittragen und in der Umsetzung unterstützen würden.

Da die Option Bank trotz aller Schwierigkeiten für die Parteien bei weitem die bevorzugte Lösung blieb, entschieden sie, vom Angebot des Referenten für Gesundheit und Umwelt, einen Brief an die Bank zu schreiben, Gebrauch zu machen.

Zudem stellte es sich heraus, dass:

- eine zusätzliche Variante der Option Schule in Betracht gezogen werden könnte – nämlich die Verlegung der ganzen Antenne auf einen Mast, der an der nordwestlichen Ecke des Sportplatzes aufzubauen wäre;
- die Frage abgeklärt werden sollte, ob eine Verlegung eines in der Nähe geplanten Antennenstandorts am Rand einer sich im Bau befindlichen Autobahn (nachfolgend "Autobahnstandort" genannt) erlauben würde, die Antenne am heutigen Standort so zu verändern, dass die Immissionen bei der Grundschule und beim Kindergarten wesentlich reduziert werden könnten.

Im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, in einer späteren Phase der Umsetzung ein größeres Publikum in die Entscheidungsfindung einbinden zu müssen, verteilen wir als Prozessbegleiter ein Dokument betr. "integrative Präsentation" und "Info-Markt"⁸¹.

4.4.1.4 Telefonkonferenz vom 4. Juni 2004

Aus Effizienzgründen fand am 04.06.2004 anstelle einer Sitzung eine Telefonkonferenz statt. Im Voraus hatten wir den Parteien eine Liste von "Handlungsmöglichkeiten" zugestellt.

Um nichts unversucht zu lassen, listeten zuerst die Parteien eine letzte Reihe von Abklärungen auf, um endgültig festzustellen, ob die Option Bank realisierbar sei oder nicht.

Die Parteien besprachen wieder die Option Schule und in Anbetracht der Schwierigkeit, für sie Akzeptanz zu gewinnen, beauftragten sie das RGU, die Meinung des Schul- und Kultusreferats sowie ausgewählter Stadträte zu erkunden.

Schließlich tauchte die Frage auf, ob im Zusammenhang mit dem geplanten Autobahnstandort die Möglichkeit bestehen könnte, durch eine Drehung der Antenne am heutigen Standort eine weitere Verminderung der Immissionen zu bewirken. Vodafone D2 wurde deshalb beauftragt, diese Frage abzuklären.

4.4.1.5 Telefonkonferenz vom 16. Juni 2004

Am 16.06.2004 fand wieder eine Telefonkonferenz statt, für die wir im Voraus einen Ablaufplan verteilten.

Angesichts des anhaltenden Schweigens der Bank beschlossenen die Parteien, die Option Bank definitiv fallen zu lassen.

Daraufhin nahmen sie die Besprechung der Option Schule wieder auf. Zur Diskussion standen drei Varianten dieser Option (Verlegung eines Sektors der Antenne auf das Gebäude der Grundschule, Verlegung der ganzen Antenne auf einen Mast, der auf dem Sportplatz aufzubauen wäre, Drehen der Antenne am heutigen Standort).

⁸¹ Bei einer integrativen Präsentation werden die Zuhörer aktiv einbezogen, ihre Fragen, Ideen, Anregungen konstruktiv genutzt und «integriert». Während der Präsentation können deshalb neue und wichtige Aspekte zum Thema auftauchen. Es gilt, diesbezüglich offen zu sein. Denn «Integration» bedeutet auch, Lösungsvorschläge anderer gemeinsam weiterzuentwickeln. Für integrative Präsentationen von komplexen Themen eignet sich die Methode des «Info-Markts» besonders gut: Auf einer Art Marktplatz werden alle Teilaspekte eines Themas auf Tafeln dargestellt (visualisiert). Die Präsentationsteilnehmer/innen wandern dabei von Stand zu Stand. Dort werden sie durch Kurzpräsentationen informiert und durch Fragestellungen miteinbezogen.

Es wurde rasch klar, dass die zu behandelnden Themen zu komplex waren bzw. das gemeinsame Anschauen technischer Unterlagen verlangten und das Medium "Telekonferenz" dafür nicht geeignet war.

Die Parteien beschlossen deshalb, am 05.07.2004 eine weitere Sitzung mit dem Ziel abzuhalten, sich möglicherweise auf einen Lösungsvariante auf Grund des früher erstellten Kriterienkatalogs zu einigen und einen entsprechenden Umsetzungsplan zu erarbeiten.

Als Ergebnis der Telefonkonferenz verteilten wir eine Liste der noch zahlreichen Fragen, die sich bezüglich der verschiedenen Varianten der Option Schule stellten.

4.4.1.6 Sitzung vom 5. Juli 2004

Als Vorbereitung für diese Sitzung hatten wir eine umfassende Agenda sowie ein leicht modifiziertes Bewertungsraster für die verschiedenen Varianten der Option Schule vorbereitet.

Die Parteien konnten sich vorerst nicht auf eine Variante einigen, die sie alle überzeugt und geschlossen nach außen vertreten könnten. Die Vertreterinnen der Elternbeiräte waren der Meinung, dass eine Verlegung eines Sektors der Antenne auf ein Gebäude der Grundschule (Variante 1 oder 4) keine Akzeptanz bei den Leitungsorganen, der Lehrerschaft und der Eltern sowohl der Grundschule als auch des Kindergartens finden würden. Vodafone D2 ihrerseits betrachtete eine Verlegung der Antenne auf einen Mast, der auf dem Sportplatz aufzubauen wäre (Variante 2) schon rein technisch als ungeeignet, da diese Lösung die Qualitätsanforderungen nicht erfüllen würde, die die Firma an ihr Netz stellt. Was die Drehung der Antenne um 60° ohne Verlegung eines Sektors auf ein Gebäude der Grundschule betrifft (Variante 3), waren sich die Parteien einig, dass sie zwar wahrscheinlich problemlos implementierbar wäre, aber keine überzeugende Vorteile bringen würde.

Im weiteren Verlauf der Diskussion tauchte aber eine Optimierungsmöglichkeit auf, die insbesondere mit dem geplanten Autobahnstandort in Verbindung steht. Es zeigte sich nämlich, dass die Vertreterinnen der Elternbeiräte möglicherweise bereit wären, die Variante 1 oder 4 zu unterstützen, falls sich Vodafone D2 im Gegenzug dazu verpflichten würde, die Möglichkeit einer späteren Abschaltung des verlegten Sektors in regelmäßigen Abständen zu prüfen. Das diesbezügliche Prozedere samt dem entsprechenden Entscheidungskriterienkatalog müsse im Voraus verbindlich festgelegt werden (Regelbindung).

Es wurde vereinbart, dass sowohl die Elternbeiräte als auch Vodafone innerhalb einer Woche entscheiden würden, ob sie tatsächlich bereit wären, diese optimierte Variante grundsätzlich zu unterstützen und dann in Folge umzusetzen.

Ferner einigten sich die Parteien darauf am 29. Juli 2004 eine Sitzung mit dem Ziel abzuhalten, abschließend zu klären, ob eine Einigung auf eine optimierte Variante möglich sei und ggf. wie diese Variante umgesetzt werden sollte.

4.4.1.7 Entwicklungen zwischen der vorletzten und der letzten Sitzung

Schon am 6. Juli (also einen Tag nach der Sitzung) teilten die Elternbeiräte ihre Bereitschaft mit, die optimierte Variante grundsätzlich zu unterstützen. Den durch Vodafone D2 vorzulegenden Kriterienkatalog würde sie mit einem ihnen vertrauten Experten überprüfen.

Auf Grund der Feststellung, dass die Abstimmung eines einvernehmlichen Kriterienkatalogs wegen der technischen Komplexität außerordentlich schwierig sein dürfte, legte aber Vodafone D2 am 15. Juli einen modifizierten Vorschlag vor. Gemäß diesem Vorschlag würde der 300Grad Sektor des heutigen Standortes zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Autobahn-Standortes abgeschaltet. Bis zu diesem Zeitpunkt würde der 300Grad Sektor am jetzigen Standort zur Aufrechterhaltung der Netzversorgung weiter betrieben.

Die anderen Parteien nahmen diesen Vorschlag zur Kenntnis und erklärten sich prinzipiell damit einverstanden, ihn weiterzuverfolgen. Daraufhin verteilten wir ein Dokument, das die neuen Informationen zusammenfasste und dementsprechend Arbeitsaufträge zur Vorbereitung der Sitzung am 29.07.04 vorschlug.

Die Rückmeldungen der Parteien sowie die Ausführung der vorgeschlagenen Arbeitsaufträge bestätigten, dass der neue Vorschlag tatsächlich Erfolg versprechend war. Im Hinblick auf die Sitzung vom 29.07.2004 verteilten wir deshalb nebst der üblichen Agenda den Entwurf zweier Dokumente: eine "Umsetzungsvereinbarung" und eine "Mitteilung", die die Parteien zu Informationszwecke gebrauchen könnten.

4.4.1.8 Sitzung vom 29. Juli 2004

Die Sitzung am 29.07.2004 führte zum Erfolg.

Zuerst wurde der Stand der Abklärungen betr. der neuen Lösung besprochen. Es wurde bestätigt, dass das Baubewilligungsverfahren für den Autobahnstandort auf dem richtigen Weg war. Vodafone D2 legte zudem die neusten Berechnungen der Immissionen vor, die nach Umsetzung der gesamten Lösung (d.h. Inbetriebnahme des Autobahnstandortes und Abschaltung des 300Grad Sektors der Antenne am heutigen Standort) zu erwarten sind.

Daraufhin wurde insbesondere unter Berücksichtigung von Änderungsvorschlägen, die durch Vodafone D2 präsentiert wurden, der Entwurf der Umsetzungsvereinbarung diskutiert. Nachdem das zeitliche Szenario für die Umsetzung der neuen Lösung, das die

Vereinbarung als Beilage ergänzt, überarbeitet wurde, konnte die Umsetzungsvereinbarung fertig gestellt und unterschrieben werden.

Umsetzungsvereinbarung
abgeschlossen am 29. Juli 2004 zwischen: ❖ Grundschule – [...] ➤ Elternbeirat ❖ Kindergarten – [...] ➤ Elternbeirat ❖ Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München (RGU) ❖ Vodafone D2 GmbH (nachfolgend „Parteien“ genannt) mit der Unterstützung eines Mediationsteams 1. Ausgangslage Eine Mobilfunkanlage, die durch die Vodafone D2 GmbH unter Beachtung aller umwelt-, bau- und telekommunikationsrechtlichen Vorschriften [...] aufgebaut wurde, ist insbesondere bei Eltern von Kindern, die in der unmittelbaren Nähe eine Grundschule bzw. einen Kindergarten besuchen, auf Ablehnung gestoßen. Im Rahmen eines Mediationsverfahrens, das am 3. November 2003 gestartet wurde, haben sich die Parteien bemüht, eine gemeinschaftliche und einvernehmliche Lösung für die im Zusammenhang mit dieser Mobilfunkantenne entstandene Kontroverse zu finden. Am 16. Dezember 2003 hatten sich die Parteien auf eine gemeinsam getragene Lösung geeinigt. Da diese Lösung von der Zustimmung Dritter abhängig war und diese trotz erheblicher Anstrengungen aller Seiten nicht erzielt werden konnte, wurde versucht, ausgehend von Vorschlägen, die bislang mindestens von einer Partei kritisch gesehen wurden, weitere Optionen zu entwickeln. Im Juli 2004 scheint eine solche Lösung gefunden. Die Lösung ergab sich dabei primär aus der laufenden Weiterentwicklung im Vodafone-Netzausbau. 2. Vereinbarung 2.1 Grundsatz Der 300Grad Sektor des [jetzigen] Standortes [...] wird eine Woche nach der Inbetriebnahme des [Autobahn-] Standortes [...] abgeschaltet. Bis zu diesem Zeitpunkt wird der 300Grad Sektor am jetzigen Standort zur Aufrechterhaltung der Netzversorgung weiter betrieben werden. Die zugehörige Antenne des 300Grad Sektors wird bis zum 31.03.2005 demontiert. 2.2 Umsetzung der Lösung Die Parteien verpflichten sich, weiterhin zusammenzuarbeiten, um zu gewährleisten, dass die oben beschriebene Lösung schnellstmöglich implementiert wird. Dabei geht es insbesondere darum: - das zur Zeit laufende Baugenehmigungsverfahren bzgl. des [Autobahn-] Standortes [...] zum Abschluss zu bringen; - das lfd. Genehmigungsverfahren durch die Landeshauptstadt München zu beschleunigen; - den [Autobahn-] Standort [...] nach Erhalt der Baugenehmigung aufzubauen und in Betrieb zu setzen; - dass sich die Mediationsteilnehmer verpflichten, in den jeweiligen Interessenskreisen, für die in der Mediation gefundene Konsenslösung die notwendige Akzeptanz zu schaffen. Der vorgesehene Zeitplan für die Implementierung der Lösung ist in der Beilage [...] enthalten. 2.3 Immissionen Unter Berücksichtigung der Qualitätsanforderungen, die das Unternehmen zur Erfüllung der Kundenerwartungen an sein Netz stellt, wird Vodafone D2 dafür sorgen, dass sowohl durch die Gestaltung des [Autobahn-] Standortes [...] als auch durch die damit verbundene Umgestaltung der heutigen Antenne [...] die Immissionen an den betrachteten Orten (Grundschule, [...]; Kindergarten, [...]; [W...]-Kindertagesstätte und [H...]-Kindergarten) so weit wie möglich reduziert werden. Zur Ermittlung der tatsächlichen Immissionen an den o. g. betrachteten Immissionsorten werden durch Vodafone D2 nach der Inbetriebnahme des neuen Standortes und der Abschaltung der zugehörigen Antenne des 300Grad Sektors am [heutigen] Standort [...] Messungen durchgeführt. Vodafone D2 wird die

Parteien zu den Messterminen einladen und die Messergebnisse den anderen Parteien sowie dem Kreis der „Interessierten“ mitteilen.

2.4 Verhalten im Streitfall

Treten bei der Umsetzung der vorliegenden Vereinbarung Kontroversen oder Streitigkeiten auf, werden die Parteien bemüht sein, diese einvernehmlich im Dialog zu lösen. Soweit eine Partei dies wünscht, werden die Parteien die Mediatoren, WIK und das BMWA über die Kontroverse informieren.

Beilage : Zeitliches Szenario

	Bis zum:
➤ Gültige Standortbescheinigung der RegTP für den [Autobahnstandort]	liegt vor
➤ Berechnung der prognostizierten Immissionen an den sensiblen Orten nach Inbetriebnahme des [Autobahnstandorts] und Abschaltung des 300Grad Sektors der heutigen Antenne	liegt vor
➤ Dokumentation der Feldstärkenberechnungen und -messungen wird durch Vodafone D2 fertig gestellt und den Teilnehmern übersandt	31.08.2004
Unter der Annahme, dass die Baugenehmigung erteilt wird und keine weiteren, durch Dritte zu verantwortende Bauverzögerungen eintreten:	
➤ Erhalt der Baugenehmigung für den [Autobahnstandort]	15.08.2004
➤ Inbetriebnahme des [Autobahnstandorts]	31.12.2004
➤ Abschaltung der zugehörigen Antenne des 300Grad Sektors	07.01.2005
➤ Messung der Immissionen an den betrachteten Orten	14.01.2005
➤ Standortbescheinigung der RegTP für den heutigen Standort hinsichtlich der Demontage der zugehörigen Antenne des 300Grad Sektors aktualisieren	31.03.2005
➤ Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis für den heutigen Standort	31.03.2005
➤ Demontage der zugehörigen Antenne des 300Grad Sektors	31.03.2005

Der Mitteilungsentwurf wurde ebenfalls diskutiert, bereinigt und verabschiedet. Die Parteien stellten fest, dass diese Mitteilung sicherstellen sollte, innerhalb der jeweiligen Interessenkreise die gleichen Informationen weiter zu geben. Sie entschieden, dass das breitere Publikum nicht pro-aktiv sondern reaktiv über Verlauf und Ausgang der Mediation zu informieren sei.

Schließlich äußerten die Parteien die Absicht, sich nach vollständiger Umsetzung der neuen Lösung nochmals zu treffen, um die endgültige Beilegung der Kontroverse gemeinsam zu würdigen.

4.4.2 Lehren aus der Umsetzungsphase

Wie (fast) zu erwarten war, hat sich die Umsetzungsphase als viel schwieriger und langwieriger erwiesen als die Mediation im engeren Sinn.

Die Tatsache, dass das Gebäude der Bank aus bautechnischen Gründen wahrscheinlich wirklich ungünstig war, kann zwar als Pech bezeichnet werden. Drei andere Gründe spielten aber eine schwerwiegendere Rolle und führten schließlich zu einer drohenden Pattsituation:

- Das von vornherein erkannte Risiko des "Sankt-Florians-Prinzips".
- Die Schwierigkeit, Personen, die ursprünglich an der Mediation nicht teilnahmen (bzw. der Mediation skeptisch gegenüberstanden), später in den gemeinsamen Entscheidungsfindungsprozess einzubinden.
- Die nicht vollständig ausgeräumten Probleme auf Beziehungs- und Wahrnehmungsebene.

4.4.2.1 Sankt-Florians-Prinzip

Es ist unvermeidbar, dass Personen, die wegen der geplanten Verlegung einer Mobilfunkantenne sich neu mit dem Thema befassen müssten, zuerst versuchen, dies zu vermeiden.

Die Parteien haben das entsprechende Risiko von vornherein erkannt. Unter anderem aus diesem Grund verfolgten sie stets das Ziel, nicht nur bei der Grundschule und beim Kindergarten sondern bei allen "sensiblen Orten" die Immissionen zu reduzieren.

Rückblickend stellt sich zwar die Frage, ob wir nicht ganz am Anfang der Mediation (unter Umständen mit Unterstützung des RGU) mit einer breiten Informationskampagne in der Gemeinde bzw. beim Bezirksausschuss hätten starten müssen, um die Basis für eine größere Akzeptanz der später erarbeiteten Lösungsoptionen zu schaffen.

Angesichts der Schwierigkeit, den Mediationsprozess überhaupt zu starten, ist es aber zweifelhaft, ob damals die direkt betroffenen Parteien dieses Vorgehen unterstützt hätten.

4.4.2.2 Schwierigkeit, ursprünglich Unbeteiligte später einzubinden

Wir waren am Anfang mit dem Problem konfrontiert, dass vier wichtige Entscheidungsträgerinnen und -träger an die Mediation nicht bzw. nicht aktiv teilnehmen wollten (die Direktorinnen der Grundschule und des Kindergartens, der Vertreter der Schul- und Kultusreferats, der Vorsitzende des Bezirksausschusses).

Ausgehend von der Vermutung, dass diese Personen trotzdem über den Fortgang der Mediation informiert werden möchten – und mit dem Ziel, sie später bei Bedarf möglichst problemlos im gemeinsamen Entscheidungsfindungsprozess einbinden zu können – haben wir sie in den Kreis der "Interessierten" eingeladen.

Ob sich diese Maßnahme bewährt hat, bleibt dahingestellt. Auf jeden Fall haben wir die Schwierigkeit der späteren Einbindung bei der Sitzung vom 03.04.2004 hautnah erlebt. Die folgenden Gedanken lagen der Gestaltung dieser Sitzung zugrunde:

- Den Interessierten sollte geholfen werden, den gesamten Mediationsprozess nachzuvollziehen.
- Sie sollten sich eingeladen fühlen, vollwertig an den weiteren Diskussionen im Rahmen der Umsetzungsphase teilzunehmen.
- Sie sollten sich nicht durch die anderen Parteien oder uns unter Druck gesetzt fühlen.

Angeichts der folgenden Feststellungen muss allerdings die Sitzung als Misserfolg bezeichnet werden:

- Die Präsentation der relevanten technischen Daten und Zahlen war für die Neubeteiligten nicht verständlich genug.
- Die Erklärungen der Parteien stießen bei den Neubeteiligten weitgehend auf Ablehnung; dies wiederum wurde von den Parteien als stur empfunden.
- Diese ablehnende Haltung der Neubeteiligten führte sogar plötzlich Parteien dazu, ihre ursprünglichen Positionen wieder in den Vordergrund zu stellen.

Rückblickend denken wir, dass unsere grundsätzlichen Überlegungen bei der Gestaltung der Sitzung zwar richtig waren, dass wir sie aber nicht konsequent genug umgesetzt haben.

4.4.2.3 Übrigbleibende Probleme auf Beziehungs- und Wahrnehmungsebene

Obwohl während der Mediation eine sehr gute Arbeitsbeziehung zwischen den Parteien und viel Verständnis für die jeweiligen Sichtweisen aufgebaut wurde, sind zwischen ihnen (selbstverständlich) nicht sämtliche konflikträchtige Elemente verschwunden:

- Die Welt eines Mobilfunkunternehmens war und ist weit entfernt geblieben von derjenigen der Mütter, die sich vor allem um die Unversehrtheit des Umfelds sorgen, in dem ihre Kinder heranwachsen. Im Verlauf der letzten Sitzung am 29.07.2004 stellten die Parteien sogar fest, dass sie bei der Mediation sehr unterschiedliche Ziele verfolgt hatten: während es für die Einen darum ging, Immissionen zu minimieren, erwarteten die Anderen, dass ihre Teilnahme an die Mediation einen Beitrag zur Erhöhung der Akzeptanz der Mobilfunktechnologie darstellen würde.
- Die Vertreterinnen der Elternbeiräte äußerten bis zum Schluss den Zweifel, ob der Sektor der Antenne, der auf die Grundschule ausgerichtet war, aus funktechnischen Gründen wirklich unabdingbar ist. Es scheint also, dass ein gewisses Misstrauen nicht vollständig ausgeräumt werden konnte.

4.4.2.4 Überwindung einer Pattsituation

Einmal mehr zeigte schließlich das Konzept des menschen- und sachgerechten Handelns bei der Überwindung einer Pattsituation seine Wirksamkeit.

Die Parteien waren sich zwar längst einig, dass die Verlegung eines Sektors der Antenne auf ein Gebäude der Grundschule eine signifikante Reduktion der Immissionen mit sich bringen würde; das Problem war, dass aus der Sicht einer Partei für diese Lösung in ihrem Umfeld keine Akzeptanz zu gewinnen war. Offensichtlich muss eine gewisse Akzeptanzschwelle erreicht werden, um überhaupt erst versuchen zu können, bei den internen Abstimmungen Zustimmung zu erhalten. Aus verhandlungstechnischer Sicht bestand also das Problem darin, eine an sich brauchbare Option mit Kreativität so weit zu optimieren, bis sie dem Anliegen aller Parteien genügend entsprach.

Diese Optimierung gelang während der Sitzung vom 05.07.2004 dank der Idee, die Möglichkeit einer späteren Abschaltung des verlegten Sektors gemäß einem verbindlichen Prozedere in regelmäßigen Abständen zu prüfen.

Rückblickend stellt sich die Frage, ob wir nicht viel früher die Suche nach einer solchen Optimierung ins Zentrum der Diskussion zwischen den Parteien hätten stellen müssen. Spätestens anfangs März stand es eigentlich fest, dass die Option Bank nicht Erfolg versprechend war und die "Bausteine" der schließlich gefundenen Lösung waren schon bekannt.

Diese Frage haben wir uns damals nicht so klar gestellt. Die am 04.03.2004 beschlossene Suche nach neuen Alternativstandorten betrachteten wir zwar als einen nicht Erfolg versprechenden "Fluchtweg". Ob "Fluchtphasen" überhaupt zu vermeiden sind, bleibt allerdings dahingestellt. Auf jeden Fall konnten wir aber nicht absolut sicher sein, dass keine neue sinnvolle Alternative auftauchen würde. Zudem haben wir uns stillschweigend durch das Prinzip leiten lassen, dass wir den Parteien keine bestimmte Vorgehensweise vorschreiben sollten. Insgesamt haben allerdings alle Beteiligten dadurch einige Monate "verloren".

4.4.2.5 Anmerkungen zum Prozessverlauf einer Umsetzungsphase

Schließlich möchten wir hier noch drei weitere Punkte ansprechen, die lehrreich sind: das Unterteilen des Verfahrens in Phasen, das Benutzen von Telefonkonferenzen als Verhandlungsmedium, unsere Rolle als Prozessbegleiter während der Umsetzungsphase und die Grenzen der Verhandlungs- und Mediationstheorie.

4.4.2.5.1 Unterteilung der Mediation in Phasen

Wir sprechen in diesem Bericht von drei verschiedenen Mediationsphasen: der Einberufungsphase, der Mediation im engeren Sinn und der Umsetzungsphase. Der Unterschied zwischen Einberufung (bis zum Abschluss einer Mediationsvereinbarung) und Mediation selber (nach dem Abschluss einer Mediationsvereinbarung) ist offensichtlich. Der Unterschied zwischen Mediation im engeren Sinn und Umsetzung ist allerdings weniger deutlich.

Im konkreten Fall standen zwar nach der Sitzung vom 16.12.2003 grundsätzliche Lösungsoptionen zur Verfügung. Es war aber noch offen, ob sich eine dieser Lösungen auch umsetzen ließe. Um diese Frage zu beantworten, mussten zwingend vorher nicht aktiv beteiligte Dritte in den Entscheidungsfindungsprozess involviert werden – somit gewannen diese Dritten ein Mitentscheidungs- und sogar ein Vetorecht. Der Gesamtprozess trat insofern in eine neue Phase, weil er dadurch spürbar verändert und erschwert wurde.

Die Mediation wurde am 29.07.2004 mit dem Unterschreiben der Vereinbarung formal abgeschlossen. Das Endergebnis wird aber erst erreicht, wenn feststeht, ob die von den Parteien zuletzt erarbeitete und ausgewählte Lösung umgesetzt werden konnte oder nicht.

4.4.2.5.2 Telefonkonferenzen

Um Zeit und Reisekosten für alle Beteiligten zu sparen, haben wir zweimal Telefonkonferenzen anstatt Sitzungen veranstaltet. Auf Grund der damit gewonnenen Erfahrungen haben wir den Schluss gezogen, dass Telefonkonferenzen als Verhandlungsmedium innerhalb des nachfolgend beschriebenen Rahmens durchaus brauchbar sind:

- Die Teilnehmenden sind mit dem Medium vertraut.
- Wenn sie mit dem Medium nicht oder nur wenig vertraut sind, müssen sie sehr motiviert sein, zusammenzuarbeiten und das behandelte Thema darf nicht oder nur wenig konfliktgeladen sein.
- Falls die Teilnehmenden sich gut kennen und untereinander eine gute Arbeitsbeziehung pflegen, können sie sogar konfliktgeladene Themen behandeln, solange:
 - das Ziel der Konferenz realistisch ist (es geht z.B. nicht darum, den Kern des Konflikts zu lösen oder sich mit unterschiedlichen Sichtweisen vertieft auseinanderzusetzen);
 - die zu besprechenden Themen überschaubar und klar abgegrenzt sind;

- keine Visualisierungsinstrumente nötig sind (Flipchart, Pinnwand, Projektor usw.).
- Die Telefonkonferenz wird sorgfältig vorbereitet und z.B. (wie in den hier kommentierten Fällen) durch eine neutrale Drittperson straff geleitet.

4.4.2.5.3 Rolle als Prozessbegleiter

Ab Januar 2004 hat sich für uns als neutrale Dritte das Problem der Eigeninteressen verschärft.

Alle Mediatorinnen und Mediatoren sind selbstverständlich am Erfolg der von ihnen geleiteten Mediationen und dementsprechend an ihrem eigenen Erfolg interessiert. Daraus entsteht das latente Risiko, dass sie auf die Parteien Druck ausüben, sich zu einigen. Es gibt mehrere Mittel, um dieses Risiko zu vermindern – z.B.:

- Die Begrenzung der Rolle des neutralen Dritten und die Entscheidungsfreiheit der Parteien in die Mediationsvereinbarung zu verankern (siehe im konkreten Fall Absatz 5, Abschnitt 2 der Mediationsvereinbarung).
- Den persönlichen Erfolg als neutrale Dritte nicht nur als das Zustandekommen einer Einigung zwischen den Parteien zu definieren, sondern schon z.B. als das Erreichen eines größeren Verständnisses ihrer gegenseitigen Interessen und Vorstellungen.
- Eine unabhängige Evaluation der Mediation zu beschließen.

Als die Schwierigkeiten der Umsetzung der in Betracht gezogenen Optionen sichtbar wurden, stieg bei uns die Befürchtung, dass der Erfolg der Mediation im engeren Sinn auf Grund eines Misserfolgs der Umsetzungsphase verloren gehen könnte. Zudem wurden wir für die Begleitung des ganzen Projekts mit einem Festbetrag entschädigt und die wirtschaftliche Attraktivität unseres Einsatzes nahm für uns mit einer länger werdenden Umsetzungsphase ab.

Wir haben uns bemüht, nicht übermäßig zu versuchen, den Prozess in der Richtung voranzutreiben, die wir selber als zielgerichtet betrachteten. Aber auf jeden Fall haben wir während der Umsetzungsphase mehr inhaltliche Vorschläge gemacht als vorher.

Ob wir das richtige Maß zwischen dem Respekt der Entscheidungsfreiheit der Parteien und eine effiziente Prozessführung gefunden haben, müssen schließlich die Parteien beurteilen.

4.4.2.5.4 Grenzen der Verhandlungs- und Mediationstheorie

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass uns viele Ansätze aus der Verhandlungs- und Mediationstheorie helfen konnten, die Mediation im engeren Sinn zu planen und zu leiten. Die Theorie lässt aber diejenigen, die Verhandlungs- und Mediationsprozesse begleiten, schon während der Erkundungs- bzw. Einberufungsphase und dann insbesondere während der Umsetzungsphase weitgehend im Stich.

Es gibt wichtige Fragen, die von der Theorie bei weitem nicht genug abgedeckt sind – z.B.: Wie können Parteien motiviert werden, Mediation in Anspruch zu nehmen? Wie können Personen, die an einer Mediation nicht teilnehmen aber von ihren Ergebnissen betroffen sind, im gemeinsamen Entscheidungsfindungsprozess optimal eingebunden werden?

4.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Ziel des Forschungsprojekts: "Den involvierten Parteien helfen, in einem Konfliktfall betr. Antennenstandort einvernehmliche und tragfähige Lösungen zu erarbeiten" wurde nach unserem Dafürhalten erreicht.

Das Forschungsprojekt sollte zudem die Frage beantworten, ob sich aus diesem Konfliktfall produktive Lösungen ableiten lassen, die nach und nach, dann aber bundesweit (evtl. mit Vorbildcharakter für das Ausland) umgesetzt werden könnten.

Wir sind der Meinung, dass die in diesem Fall gemachte Mediationserfahrung sich durchaus auf andere Konfliktfälle betr. Antennenstandorte übertragen lässt.

Es wäre realitätsfremd, zu behaupten, dass Mediation in allen Fällen erfolgreich sein kann und wird. Aus unserer Sicht deutet aber nichts darauf hin, dass der ausgewählte Fall so einzigartig wäre, dass aus seiner Lösung keine übertragbaren Lehren gezogen werden könnten. Wir sehen auch keinen Grund, warum bestimmte Kategorien von Konflikten betr. Antennenstandorte von vornherein für Mediation ungeeignet wären.

Gleichzeitig sind wir uns sehr wohl bewusst, dass Mediation aus folgenden Gründen nicht standardmäßig in jedem konfliktträchtigen Antennenstandortfall eingesetzt werden kann:

- In der Regel sind die Parteien aus eigener Überzeugung nicht bereit, Mediation in Anspruch zu nehmen.
- Es herrscht generell die Meinung, dass Mediation viel zu zeit- und kostenintensiv ist, um breit eingesetzt zu werden.

4.5.1 Bereitschaft, Mediation in Anspruch zu nehmen

Die Schwierigkeit, Parteien zu motivieren, Konflikte auf dem Verhandlungsweg im Rahmen einer Mediation zu lösen, wird sich nicht so leicht und schnell lösen lassen.

Es gibt in der Gesellschaft eine Reihe von weit verbreiteten und fest verankerten Denkmustern, die die Bereitschaft beschränken, einen konstruktiven Verhandlungsstil zu pflegen und Mediation in Anspruch zu nehmen – zum Beispiel:

- Grundsätzlich prägt uns die Gesellschaft mit rein kompetitiven Verhandlungsansätzen: Man soll gewinnen oder am besten wegkommen, ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse der anderen Partei.
- Viele Menschen pflegen eine rechthaberische Denkweise: "Warum soll ich um eine beidseitig vorteilhafte Lösung bemüht sein, wenn ich Recht habe und die Anderen Unrecht haben.
- Kompetitives Verhandeln erlaubt, das unbequeme Ansprechen von emotionalen Beweggründen (Frustrationen, Neigungen, Ängste, Hoffnungen usw.) zu vermeiden.

Sogar in den Fällen, in denen Konfliktparteien unzufrieden sind, leiten sie aus dem von ihnen erlebten Problem kein Bedürfnis, das sie möglicherweise mit Mediation befriedigen könnten – in der ökonomischen Sprache ausgedrückt: es gibt zwar für Mediation reichlich Angebot, aber sehr wenig Nachfrage.

Wie unsere Erfahrungen bei der "Spurensuche" gezeigt haben (siehe oben 4.2.2), steigt offensichtlich die Mediationsbereitschaft der Parteien, wenn ein aus ihrer Sicht kompetenter und vertrauenswürdiger Akteur sich für die Durchführung einer Mediation einsetzt.

Hier können Behörden und insbesondere Umweltbehörden eine entscheidende Rolle spielen, um Bereitschaft zur Teilnahme an solchen Verfahren zu erhöhen.

Wir denken deshalb, dass Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sich mit Mediation aktiv auseinandersetzen und Konfliktparteien ermuntern sollten, diese Dienstleistung bei Bedarf in Anspruch zu nehmen.

4.5.2 Zeit- und Kosteneffizienz

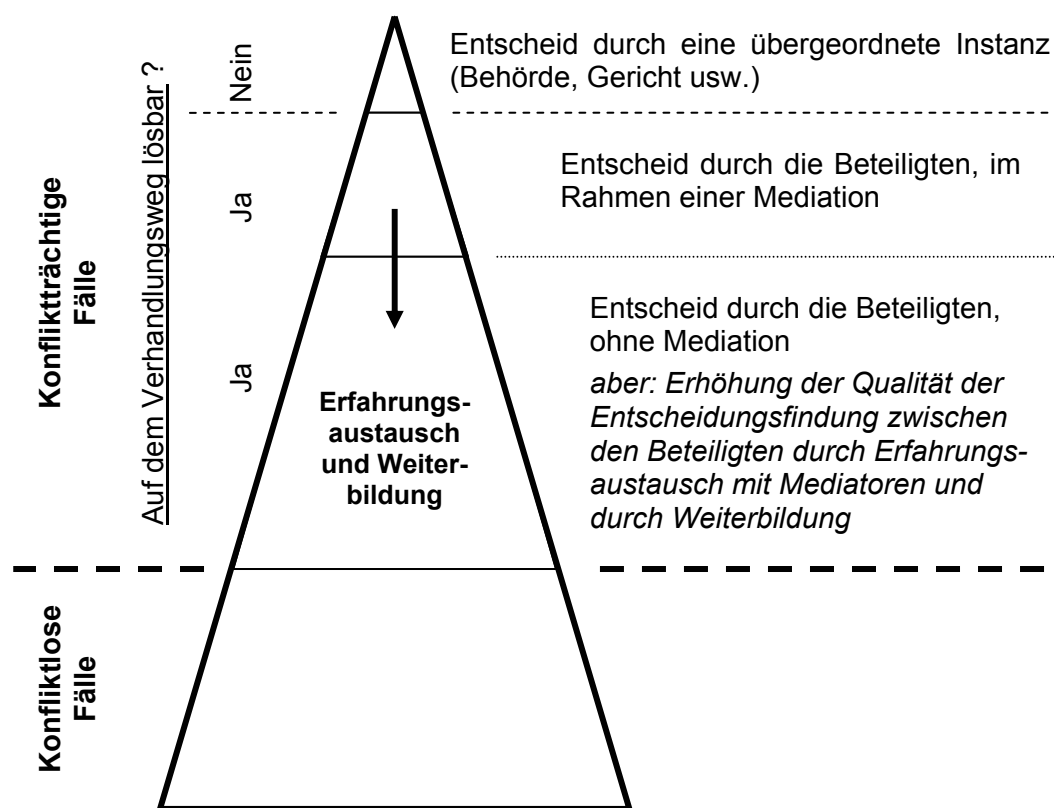
Das Argument, Mediation sei viel zu zeit- und kostenintensiv, um breit eingesetzt zu werden, erscheint nicht unbedingt stichhaltig, wenn man bedenkt, dass das Aufstellen einer Antenne nach der heutigen Vorgehensweise durchschnittlich ca. anderthalb Jahr benötigt und hohe Kosten verursacht (leider sind uns bezüglich Kosten keine genauen bzw. repräsentativen Zahlen bekannt).

Andererseits leuchtet es ein, dass der Einsatz professioneller Mediatoren bei der Aufstellung jeder einzelnen Antenne weder wirtschaftlich effizient noch praktikabel ist.

Aus den Gesprächen, die wir im Rahmen des Projekts mit Mobilfunkunternehmen geführt haben, haben wir allerdings den Eindruck gewonnen, dass die heutige Vorgehensweise bei der "Akquisition" von Standorten zum Teil überdacht werden sollte. Insbesondere vermuten wir, dass sehr problematische Anreizstrukturen geschaffen wurden, indem "Akquisiteure" (sic!) mit dem Suchen und Erwerb von Standorten beauftragt wurden. Die Feststellung, dass zumindest in einigen Unternehmen die Akquisition und die Betreuung der umweltrelevanten Fragen bzw. die Öffentlichkeitsarbeit organisatorisch getrennt wurden, und dass Akquisiteure in der Regel sehr rasch den Job wechseln und damit nicht mehr nachvollziehbare Entscheidungen hinterlassen, bestätigt unsere Vermutung.

Es wäre aus unserer Sicht nützlich, über das folgende gesamte Konfliktmanagementsystem zur Verminderung von EMVU-Streitigkeiten im Mobilfunk nachzudenken:

Abbildung 4-4: Konfliktmanagementsystem



Quelle: Racine/Winkler (2003).

Dieses Konfliktmanagementsystem entspricht dem folgenden Leitgedanken:

- Auf der untersten Stufe der Pyramide finden sich sämtliche Antennenstandorte, die konfliktlos aufgebaut werden können.
- Auf der obersten Stufe der Pyramide finden sich die Fälle, die entweder grundsätzliche rechtliche Fragen aufwerfen oder auf dem Verhandlungsweg unmöglich zu lösen waren, und dementsprechend auf politische oder gerichtliche Ebene entschieden werden müssen.
- Auf den zwei mittleren Stufen der Pyramide finden sich alle anderen konfliktträchtigen Fälle.
 - Die schwierigeren Fälle rechtfertigen zweifellos den Einsatz von professionellen Mediatoren.
 - Die anderen Fälle müssten bei der Anwendung adäquater Verhandlungsmethoden durch die Beteiligten lösbar sein. Damit solche Methoden vermehrt eingesetzt werden, sollten Unternehmen- und Behördenvertreterinnen und -vertreter (z.B. EMVU-Beauftragte, Umweltschutzbeamte usw.) im Erfahrungsaustausch mit Spezialisten oder durch Weiterbildung ihre Verhandlungskompetenz verstärken. Das Wissen aus den Mediationsfällen sollte hier unbedingt einfließen. Ein Mittel dazu könnte sein, lokale "Kernkompetenzteams" aufzubauen, die aus Bürgern und Bürgerinnen sowie Spezialisten aus Unternehmen und Behörden gebildet werden, die in Konfliktfällen erfolgreich mitgewirkt haben.

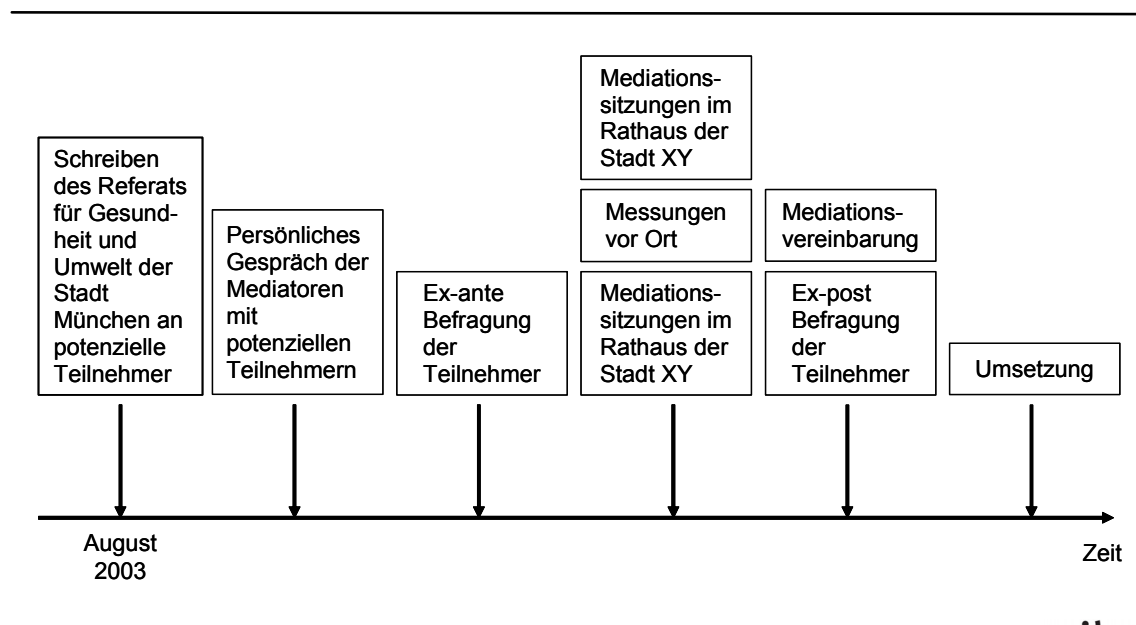
Wir sind der Meinung, dass im Gesamtzusammenhang des Aufbaus der Mobilfunknetze, die Effizienz des Mediationsverfahrens mit dem beschriebenen Verfahren klar zum Vorteil aller Beteiligten realisiert werden kann. Die Anzahl der eskalierenden Streitfälle, die eskalieren, kann damit deutlich reduziert werden.

5 Evaluation der Mediation

5.1 Analyse der Ergebnisse

Im August 2003 starteten die dreimonatigen organisatorischen Vorbereitungen für den Modellkonfliktfall in München. Am 3.11.2003 fand die erste Mediationssitzung im Rathaus der Stadt XY statt. Die nachfolgende Abbildung stellt den Prozess von der Gewinnung der ersten Mediationsteilnehmer bis hin zur Mediationsvereinbarung grafisch dar.

Abbildung 5-1: Projektverlauf im Modellkonfliktfall



Quelle: WIK-Consult

Um die Durchführung des Modellvorhabens methodisch abzusichern, war in der Projektstruktur im Rahmen der Begleitforschung vorgesehen, mit allen Beteiligten eine Ex-ante Befragung durchzuführen, um Einstellungen und Meinungen vor dem Mediationsprozess zu dokumentieren. Durch die im Anschluss folgende, teilnehmende Beobachtung sollte der konkrete Interaktionsprozess sowie mögliche externe Einflüsse identifiziert und dokumentiert werden. In der abschließenden Ex-post Befragung sollten ein möglicher Meinungswandel erfasst und die Einschätzungen der Beteiligten zum Verfahren dargestellt werden, um Rückschlüsse auf die Eignung des Verfahrens und Fragen der Übertragbarkeit beantworten zu können. Da sich an die Mediationsvereinbarung eine längere Verhandlungsphase und Suche nach Standortalternativen anschloss, führte WIK-Consult im Juli 2004 eine zweite Ex-post Befragung durch.

5.1.1 Ex-ante Befragung

Die Durchführung der Ex-ante Befragung durch die WIK-Consult erfolgte, je nach Wohnort und Arbeitsplatz der Beteiligten, am 9.10.2003 sowie am 23. und 24.10.2003. Darüber hinaus wurde in einem Fall ein telefonisches Interview am 28.10.2003 durchgeführt. Insgesamt handelt es sich um acht Personen, die einer definitiven Teilnahme am Mediationsverfahren zugestimmt hatten, wobei in einem Fall zwei Vertreterinnen benannt wurden, falls eine Teilnahme aufgrund von Krankheit nicht möglich gewesen wäre.

Die in der Ex-ante Befragung erhobenen Einstellungen weichen teilweise von der im Jahr 2001 durchgeführten repräsentativen Studie der WIK-Consult ab. Dies ist jedoch wenig verwunderlich, da im vorliegenden Fall nur acht Personen befragt wurden und somit nicht von einer repräsentativen Untersuchungsgruppe gesprochen werden kann. Aufgrund der geringen Zahl der Befragten wird auf eine prozentuierte Darstellung der Aussagen verzichtet.

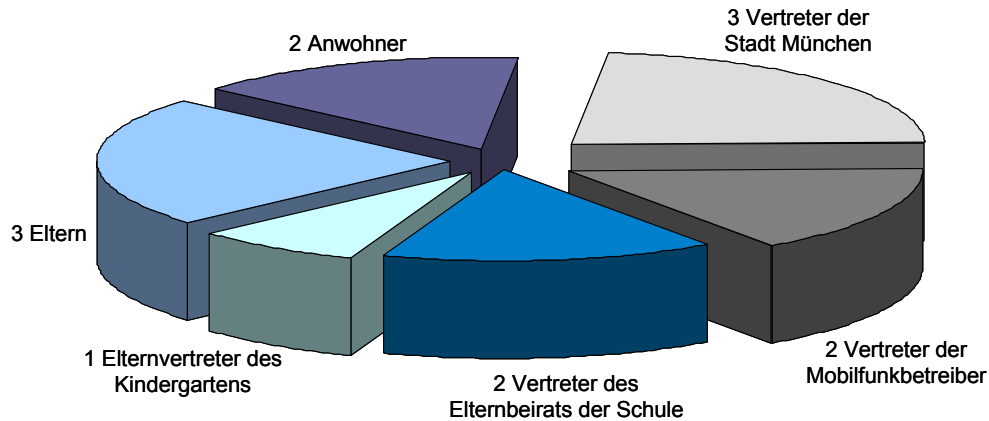
Demographie

Das Durchschnittsalter der Teilnehmer lag bei 44 Jahren. Die jüngste Teilnehmerin war 30 Jahre, der Älteste 58 Jahre alt. Die Kinderzahl der Befragten lag im Durchschnitt bei 1,75, wobei knapp 71% der Kinder jünger als 14 Jahre alt sind. Somit zeigt sich in dieser speziellen Stichprobe, wie auch schon häufig in anderen wissenschaftlichen Untersuchungen vermutet, dass Familien mit (kleinen) Kindern scheinbar besonders sensibel gegenüber potenziellen Risiken der Mobilfunktelefonie sind. Nur ein Haushalt war ohne Kinder.

Im Hinblick auf den Bildungsabschluss war ein breit gestreutes Feld, angefangen vom Hauptschulabschluss bis hin zu promovierten Universitätsabsolventen vorzufinden. Fünf der Befragten waren voll berufstätig, drei Personen nicht berufstätig (z.B. Hausfrau). Auffallend war bei der demographischen Zusammensetzung dieser Gruppe, dass die Teilnahmebereitschaft neben der familiären Situation (Kinder im Haushalt) berufsgruppenspezifisch zu sein schien, da insbesondere Beamte und Hausfrauen vertreten waren, während Rentner oder Auszubildende nicht vertreten waren.

Nachfolgende Abbildung stellt die verschiedenen Funktionen der Teilnehmer dar. Auffällig ist jedoch, dass weder die Schulleitung noch die Leitung des Kindergartens an den Gesprächen teilnimmt. Grund hierfür ist das fehlende Einverständnis der jeweiligen Arbeitgeber zur Teilnahme am Mediationsverfahren, obschon Interesse auf Seite der Grundschule und des Kindergartens bestand. Es scheint somit auch vielfach organisationsinterne Abstimmungsprobleme zu geben, wer entscheidungsberechtigt ist.

Abbildung 5-2: Funktionen im Mediationsverlauf



Quelle: WIK-Consult

Informationsstand

Alle Befragten sagten aus, dass sich im Umkreis ihrer Wohnung ein Mobilfunksendemast befindet. In der WIK-Studie aus dem Jahr 2001 haben nur 36,9% aller Befragten in der Nähe ihres Wohnortes eine Mobilfunksendemast wahrgenommen. Die Mediationsteilnehmer schienen somit deutlich stärker sensibilisiert zu sein.

Als störend wurden die Sendemasten von allen Teilnehmern empfunden. 50% der Befragten empfinden diese sogar als sehr störend, wobei die ästhetischen Gründe gegenüber den gesundheitlichen Aspekten bzw. dem Gefühl einer gesundheitlichen Bedrohung überwiegen. Wie bereits im Jahr 2001 festgestellt, spielt das Alter der Befragten hier eine große Rolle. Jüngere Befragte bis 29 Jahre interessiert das Aussehen scheinbar nicht. Dies wiederum lässt auch darauf schließen, dass diese Altersgruppe der Technik gegenüber aufgeschlossener zu sein scheint und auch eher bereit ist, damit einhergehende Veränderungen der Landschaft in Kauf zu nehmen.

Alle Befragten haben bereits von möglichen gesundheitsschädlichen Risiken des Mobilfunks aus der Lokalpresse, von diversen Behörden sowie Umweltorganisationen oder Bürgerinitiativen gehört oder gelesen. Einige Mediationsteilnehmer haben zudem Informationen durch Mobilfunkanbieter, die Kirche bzw. andere lokale Institutionen oder durch Freunde bzw. Bekannte erhalten.

Die Antworten auf die Frage, wie gut sich die Teilnehmer über mögliche Gesundheitsrisiken informiert fühlen, fielen sehr unterschiedlich aus. Rund zwei Drittel fühlen sich sehr gut bis eher gut informiert, während sich die übrigen eher wenig bis überhaupt

nicht informiert fühlen. Die Gewinnung neuer bzw. besserer Informationen scheint daher für die sich schlecht informiertühlenden ein möglicher Anreiz zu sein, am Mediationsverfahren teilzunehmen. Insgesamt weisen die Mediationsteilnehmer einen höheren Kenntnisstand als der Durchschnitt der in der WIK-Studie 2001 Befragten auf, was auf eine intensivere Auseinandersetzung mit der Thematik auf Grund der eigenen Betroffenheit zurück geführt werden kann.

Sehr interessiert sind die Befragten an Informationen aus Rundfunk und Printmedien, wobei betont wurde, dass Wert auf eine hohe Qualität dieser Informationen gelegt wird. Durch den hohen Kenntnisstand der Teilnehmer ist die Erwartungshaltung bezüglich neuer Informationen entsprechend höher. Die Art der Berichterstattung wird recht unterschiedlich bewertet. Einige halten sie zum Teil für informativ, andere bemängeln, dass trotz der großen Vielfalt Informationen in vielen Fällen sachlich falsch sind. In einem Fall wird die Art der Berichterstattung sogar als nicht informativ eingestuft. Die *Objektivität der Berichterstattung* in den Medien wird z. T. hinterfragt. Einige glauben, dass die Medien ein Interesse an objektiver Berichterstattung haben, andere wiederum können dies nicht einschätzen.

Risikobewertung

Knapp zwei Drittel der Befragten halten es für möglich, dass mit dem Mobilfunk Risiken für die Gesundheit verbunden sind, während ein Drittel dies verneint mit der Begründung, dass bei Beachtung gültiger Grenzwerte und unter der Prämisse des aktuellen Standes der Wissenschaft bzw. Technik ein Gesundheitsrisiko auszuschließen sei. Somit sehen die meisten Mediationsteilnehmer trotz fehlender wissenschaftlicher Kausalitätsnachweise und trotz eines überdurchschnittlich guten Informationsstandes ein Risikopotenzial. Dies mag ein Hauptgrund für die Teilnahme am Mediationsverfahren sein.

Sofern ein mögliches Gesundheitsrisiko bejaht wird, wird gleichzeitig auch das Risiko für die Bevölkerungsgruppen der Kinder und Heranwachsenden sowie sensibler bzw. elektrosensibler Personen als besonders groß eingeschätzt. Weiterhin wird von diesen Befragten angenommen, dass in Zukunft die möglichen Gesundheitsrisiken durch Mobilfunk eher zunehmen werden. Als Argument wurde genannt, dass die elektromagnetische Belastung generell zunimmt und kaum Handlungsmöglichkeiten bestehen, die Bevölkerung zu schützen. Weiterhin wurde argumentiert, dass sowohl die Zahl der Antennen und der unterschiedlichen mobilfunktechnischen Systeme als auch die Nutzerzahl insgesamt steigen werden. Problematisch wird auch gesehen, dass immer mehr Handys in die Hände von Kindern und Jugendlichen gelangen und hierdurch die Gesundheitsrisiken insgesamt steigen.

Die Frage, wovon ein höheres Gesundheitsrisiko – vom Mobilfunksendemast oder den Endgeräten – ausgeht, wurde sehr unterschiedlich beantwortet. Einige Befragte nehmen an, dass Sendemasten ein höheres Gesundheitsrisiko darstellen, da die Handynutzung individuell geregelt werden kann (Ein- und Ausschalten nach Belieben), die

Sendemasten eine größere „Reichweite“ haben und die Strahlung generell „geballter“ ist. Die Vertreter der Meinung, dass Mobilfunkgeräte ein höheres Gesundheitsrisiko bedeuten, argumentieren mit einer höheren Strahlenbelastung in Abhängigkeit von der jeweiligen Sendeleistung der Geräte und der Körpernähe. Dies spiegelt die Einschätzung medizinischer Experten wider, denen zufolge die Exposition elektromagnetischer Felder durch das Mobilfunkgerät höher einzustufen ist. Die Antworten der Mediationsteilnehmer hingegen weichen von diesen Resultaten leicht ab. Die Vermutung, dass von einem Sendemast ein größeres Risiko ausgeht, erklärt gleichzeitig die Bereitschaft, an einem Mediationsverfahren zur Identifikation eines neuen Standortes, „der möglichst weit weg ist“, teilzunehmen.

Vorsorge/Akzeptanz in der Bevölkerung

Einig sind sich alle Befragten darüber, dass sie sich mehr bzw. bessere Informationen zu den möglichen gesundheitlichen Risiken des Mobilfunks und insbesondere zur Vorsorge wünschen. Hierdurch könne das eigene Verhalten entsprechend besser gesteuert werden. Vielen fällt es schwer, eigene Abschätzungen über das Risikopotenzial zu treffen, denn Strahlung „tut nicht weh und ist nicht sichtbar oder hörbar“. Die Bereitstellung solcher Informationen wird sich primär von Behörden und offiziellen Stellen gewünscht, gefolgt von Umweltorganisationen bzw. Bürgerinitiativen. Das Schlusslicht bilden die Medien. Sonstige Institutionen, die Informationen bereitstellen sollten sind Ärzte sowie die beteiligte Industrie, in diesem Fall also Mobilfunkanbieter und Gerätehersteller bzw. die Berufsverbände. Diese Resultate entsprechen nicht den Ergebnissen der WIK-Studie aus dem Jahr 2001. Hier wünschten sich die Befragten primär Informationen von den Medien (64,2%) und von Mobilfunkanbietern (70,4%). Informationen von Behörden (44,3%) und Umweltorganisationen (29,7%) standen auf der Wunschliste weiter unten. Ein zentraler Grund für diese unterschiedlichen Resultate mag zum Einen darin liegen, dass das Münchener Referat für Umwelt und Gesundheit (RGU) direkt in das Mediationsverfahren involviert ist und ein hohes Engagement zeigt, die Bevölkerung zu informieren. Zum Anderen haben Umweltorganisationen wie das Umweltinstitut München e.V. einen guten Ruf in der Öffentlichkeit.

Alle Befragten wünschen sich eine frühzeitigere Beteiligung der Kommunalvertreter an der Netzplanung. „Dann würde sich der ganze Streit erübrigen.“ Informationen könnten hierdurch früher an die Bürger weitergeleitet werden und die Kommunalvertreter würden nicht im direkten „Schussfeld“ stehen. Eine frühzeitige Einbindung der Kommunalvertreter würde schließlich Vertrauen und Akzeptanz bei der Bevölkerung schaffen sowie Zeit und Kosten sparen. Zwei Drittel der Teilnehmer wünschen sich sogar eine gesetzlich vorgeschriebene Einbeziehung der Kommunalvertreter in jede Netzplanung. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich Behörden und Anwohner häufig machtlos fühlen, wenn Sendemasten auf Privatgrundstücken gegen ihren Willen errichtet werden.

Anders sieht es im Hinblick auf die frühzeitige Beteiligung der lokalen Öffentlichkeit an der Netzplanung aus. Dies wird zwar auch von der überwiegenden Mehrheit ge-

wünscht, allerdings auf freiwilliger Basis (Konsensfindungsprozess). Nur ein gutes Drittel wünschen sich eine gesetzliche Grundlage in Form eines Vetorechts oder ein Mitspracherecht.

Beurteilung des Mediationsverfahrens

Fast alle Befragten haben schon einmal etwas von Mediation gehört. Die Frage, was genau sie unter dem Begriff der Mediation verstehen, führte allerdings zu ganz unterschiedlichen Aussagen:

- „Einbeziehung eines unabhängigen Dritten mit Moderatorenfähigkeit in einem Konfliktfall, wo Beteiligte selbst nicht in der Lage sind, eine Lösung zu finden.“
- „Neutrale Begleitung eines Prozesses mit dem Ziel, Konflikt zu lösen.“
- „Versuch, bei unterschiedlichen Interessenlagen zu einem für alle Betroffenen zufrieden stellenden Ergebnis zu kommen.“
- „Jemand leitet Gespräch zwischen Konfliktparteien, da es auf sprachlicher Ebene oft zu keiner Einigung kommt.“
- „Probleme/Konflikte werden in Ruhe und im Rahmen aller Beteiligten ausgesprochen/behandelt.“
- „Externer versucht, Ausgleich zu finden zwischen verschiedenen Interessen, der von allen getragen werden kann.“

Die getroffenen Aussagen sind demnach recht allgemeiner und auch ungenauer Natur und spiegeln auch die fehlende bzw. mangelnde Erfahrung mit diesem Themenkomplex wider.

Immerhin die Hälfte der Befragten fühlt sich sehr gut über das Verfahren der Mediation informiert, die restlichen Angaben schwanken zwischen eher gut bis überhaupt nicht informiert. Sehr häufig wurden bereits eigene Recherchen, insbesondere aus beruflichen Gründen, durchgeführt, um nähere Informationen zum Verfahren der Mediation zu erhalten. Knapp zwei Drittel haben zudem Informationen aus Rundfunk oder Printmedien erhalten. Die Vorbereitung durch die Mediatoren wurde von knapp zwei Drittel der Befragten als „gut“ bewertet. Ihr Auftreten wurde mit den Worten „strukturiert, transparent, professionell“ charakterisiert. Zumeist blieb keine Frage offen. Kritisch bzw. mit der Note „schlecht“ beurteilt wurde die Vorbereitung der Mediatoren durch einen Teilnehmer, welcher sich kurz entschlossen (ca. 2 Wochen vor Beginn der ersten Mediationsitzung) zur Mitarbeit bereit erklärte. Hier erfolgte weder ein persönliches Gespräch noch ein intensives Telefonat. Der Informationsfluss beschränkte sich zumeist auf schriftliche Unterlagen.

Mehr als zwei Drittel der Befragten haben noch nie an einem Mediationsverfahren teilgenommen, während ein Viertel bereits im Zusammenhang mit einem Organisationskonflikt an einem Mediationsverfahren teilgenommen hat, welches allerdings nicht einer

idealtypischen Mediation entsprach. Dies überrascht aufgrund der grundsätzlich niedrigen Zahl an Mediationsverfahren in Deutschland nicht.

Die Information für das aktuelle Mediationsverfahren gelangte über ganz verschiedene Wege an die Interessierten (Mediatoren, Stadt München, Referat für Gesundheit und Umwelt der Stadt München, andere Teilnehmer), wobei die Beweggründe zur tatsächlichen Teilnahme ganz unterschiedlicher Natur sind. Die meisten Personen nehmen aus beruflichem Interesse an diesem Mediationsverfahren teil. Ein Viertel nimmt aus persönlicher Betroffenheit teil und ein Befragter sieht seine Teilnahme als Chance, sich ein Urteil bilden zu können, ob ein solches Verfahren bei ähnlichen Konfliktfällen anwendbar ist.

Der in dem Mediationsverfahren diskutierte Konflikt lässt sich aus ganz unterschiedlichen Perspektiven bzw. mit verschiedenen Sichtweisen beschreiben:

- „Vodafone hat eine Sendeanlage errichtet, deren Standort die betroffenen Nachbarn und Eltern in Frage stellen. Dies haben die Betroffenen Richtung Stadt kommuniziert. Die Mediatoren haben Vodafone darauf angesprochen, dass der Konflikt auch in Richtung Vodafone kommuniziert wurde.“
- „Behörde versucht Vermittlung zu suchen. Dies ist aufgrund fehlender Handlungsspielräume gescheitert. Die Mediation durch einen Externen bietet nun die Möglichkeit, dass der Konflikt gelöst werden kann.“
- „Der Ursprung der Kontroverse ist das mangelnde Vertrauen in Forschung und Wissenschaft. Das Objekt (der Mobilfunksendemast) ist deutlich sichtbar, aber es besteht kein Vertrauen in den Netzbetreiber.“
- „Der Standort der Sendeanlage ist nicht optimal im Hinblick auf die Strahlungsbelastung für Kinder und Jugendliche.“
- „Dass für Kinder bestehende Recht auf körperliche Unversehrtheit ist außer Kraft gesetzt.“
- „Im Mittelpunkt des Konfliktes steht, dass die Mobilfunkantenne einige Kilometer versetzt wird.“
- „Die Eltern fühlen sich nicht genügend informiert. Im Nachhinein tritt die Sorge um die Gesundheit der Kinder in den Vordergrund. Eltern wenden sich an öffentliche Stellen.“
- „Vodafone ist nicht bereit, einen neuen Standort zu suchen.“

Trotz der kontroversen Standpunkte erwarten die meisten Teilnehmer von der bevorstehenden Mediation, dass ein Standort gefunden wird, dem alle Beteiligten zustimmen können. Einige der Befragten schließen aber nicht aus, dass es an einem neuen Standort nicht erneut zu einem Konflikt kommt. Falls der Standort des Sendemasts nicht verlegt werden sollte, so vermuten einige, werde es durch die nächste Elternschaft bei der Einschulung ihrer Kinder wieder zum Konflikt kommen.

Unabhängig davon möchte man durch ein gemeinsames Agieren neue Erkenntnisse gewinnen, um auch für die Allgemeinheit ein positives Ergebnis zu erzielen. Nur ein Teilnehmer sieht die Möglichkeit, etwas in diesem Konfliktfall zu bewegen als eher gering an. Somit bestehen von Seite der Befragten ganz unterschiedliche Motive, an der Mediation teilzunehmen. Neben der persönlichen Betroffenheit werden insbesondere Argumente wie „als Chance wahrnehmen“ oder „Neugier“ bzw. „der bislang schlechte Informationsfluss“ genannt. Ungewissheit wird insbesondere in Hinblick auf den Ausgang des Projektes geäußert.

Grundsätzlich haben die Mediatoren einen positiven Eindruck bei den Interviewten hinterlassen. Demzufolge werden sie für neutral gehalten, u. a. „weil sie sich in dem Thema nicht auskennen und somit nicht vorbelastet sind“. Die Unparteilichkeit wird insbesondere deshalb betont, da die Mediatoren bzw. das Mediationsverfahren selbst durch einen unbeteiligten Dritten finanziert werden. Von einem Befragten wird die Kompetenz der Mediatoren als eingeschränkt bewertet, da ein Grundverständnis im Hinblick auf die Mobilfunkproblematik fehlt und die Mediatoren darüber hinaus noch keine Erfahrungen mit Umweltmediation machen konnten. Ein Befragter hält die Zusammenstellung des Mediatorenteams, insbesondere aufgrund seines internationalen Charakters, für sehr interessant.

Die Erwartungen der Befragten den anderen Teilnehmern des Mediationsverfahrens gegenüber lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Offenheit, Fairness jedem anderen Teilnehmer gegenüber,
- Einhaltung der Regeln,
- Interesse zur Recherche bzw. Bereitschaft, von derzeitigem Standpunkt zu bewegen,
- Mit gutem Willen hingehen und zu einer Lösung beitragen,
- Verständnis zeigen und auf Bedürfnisse bzw. Sorge um Kinder eingehen.

Gewünscht bzw. erhofft wurden ganz unterschiedliche Ergebnisse:

- „Wünschenswert ist eine praktikable Lösung (Win-Win). Weiterhin ist es wünschenswert, dass Rückschlüsse auf die Gesamtheit der Mobilfunksendemast-Standorte geschlossen werden können, für welche Fälle Mediation überhaupt geeignet ist.“
- „Optimale Netzversorgung bei weitestgehender Belastungsminimierung für die Umgebung.“
- „Neuer Standort, emissionsärmer, rationale Situation.“
- „Sendemast soll verlegt werden.“

- „Antenne kommt weg, es bestehen genug andere Möglichkeiten.“
- „Aus objektiven Gründen soll Sendemast auf Schuldach, demgegenüber stehen subjektive Gründe – diese beiden Positionen sollen in Einklang gebracht werden (Physik und gesellschaftliche Akzeptanz).“
- „Dritter Standort. Abschaffung des Jetzigen.“

Resümee: Ex-ante Befragung
➤ Die demographische Zusammensetzung der Teilnehmer weist berufsgruppenspezifische Besonderheiten auf, da Beamte und Hausfrauen stark vertreten sind. Insbesondere sind Haushalte mit kleinen Kindern stark vertreten und es konnten nur bestimmte Altersgruppen (30-58 Jahre) für die Teilnahme gewonnen werden. ➤ Der Informationsstand der Teilnehmer ist überdurchschnittlich hoch, was sowohl den Standort von Mobilfunksendemasten als auch mögliche Gesundheitsrisiken angeht. Mit einem höheren Informationsstand steigt auch die Erwartungshaltung im Hinblick auf die Qualität der Informationen. ➤ Das mit dem Mobilfunk verbundene Gesundheitsrisiko wird trotz fehlendem wissenschaftlichem Kausalitätsnachweis und überdurchschnittlich hohem Informationsstand der Teilnehmer hoch eingestuft. Die Vermutung einiger Teilnehmer, dass das von Sendemasten ausgehende Risikopotenzial größer als das vom Mobilfunkendgerät ausgehende ist, scheint ein wichtiges Motiv zu sein, an der Mediation teilzunehmen. ➤ Eine Vielzahl der Befragten wünscht sich eine gesetzlich vorgeschriebene Einbeziehung der Kommunenvertreter in jede Netzplanung, bedingt durch das Gefühl der Machtlosigkeit auf Seite der Behörden und Anwohner. ➤ Der Begriff und das Verfahren der Mediation ist den meisten Teilnehmern nur vage und in recht allgemeiner Form bekannt. Erfahrungen waren, insbesondere aufgrund der geringen Zahl und dem geringen Bekanntheitsgrad von Mediation in Deutschland, so gut wie noch nicht vorhanden.

5.1.2 Teilnehmende Beobachtung

5.1.2.1 Struktur

Konfliktstruktur

Im Zentrum des Konfliktes steht eine im Jahr 2000 errichtete ca. 9 m hohe Mobilfunkantenne der Firma Vodafone auf dem Anwesen Teststrasse 35, München, die in ca. 30 m Abstand von einer Grundschule errichtet wurde. Der Hauptstrahl der Anlage geht direkt durch die oberen Klassenzimmer dieser Schule. Ein signifikantes Herausragen dieses Sendemastes aus dem Gebäudeprofil der näheren Umgebung besteht nicht. Zudem gebietet die Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber aus dem Jahr 2001, alternative Standorte bei Kindergärten und Schulen zu prüfen.

Im vorliegenden Konflikt handelt es sich um ein fallspezifisches Problem, für das es keine Musterlösungen gibt und welches zudem ergebnisoffen ist. Vodafone besteht nicht partout auf den Erhalt dieses Standortes, weil der aktuelle Standort auch aus funktechnischer Sicht ungünstig bzw. nur befriedigend ist.

Die Grundvoraussetzungen zur Durchführung einer Mediation im Hinblick auf die Konstellation des Konflikts (ergebnisoffen, fall- und problemspezifisch) waren somit erfüllt.

Mediatoren

Die Mediation wird durch zwei überparteiliche Mediatoren begleitet, die als externe Dritte ihre Neutralität wahren. Dies wird auch in der Wahl der Räumlichkeiten für die Durchführung der Mediation sichtbar. So wurden Räume im Rathaus der Gemeinde XY für die Sitzungen gewählt, die die Neutralität und Offenheit des Verfahrens widerspiegeln. Zudem erfolgte die Finanzierung der Mediatoren durch das BMWa als einer externen, dritten Stelle. Eine „vermutete“ Voreingenommenheit wurde hierdurch ausgeschlossen.

Die Grundvoraussetzungen zur Durchführung einer Mediation im Hinblick auf die Mediatoren (externe Dritte, Überparteilichkeit) waren somit erfüllt.

Teilnehmer

Im vorliegenden Fall handelte es sich um einen komplexen Vielparteienkonflikt. Es sind u. a. die Eltern der angrenzenden Grundschule betroffen, ebenso wie Eltern eines Kindergartens, der nur geschätzte 100 m vom Sendemast entfernt liegt. Insgesamt vier Parteien wurden durch die Mediatoren identifiziert. Die Grundschule und der Kindergarten wurden jeweils durch zwei bis drei Elternvertreter repräsentiert. Zwei dieser Elternbeiräte nahmen kurzfristig an dem Mediationsverfahren teil, so dass diese entsprechend nicht in der Ex-ante Befragung berücksichtigt werden konnten. Die Stadt Mün-

chen wurde durch zwei Mitarbeiter des Referats für Gesundheit und Umwelt, der Mobilfunkbetreiber Vodafone durch einen regionalen als auch einen deutschlandweiten Repräsentanten vertreten. Die Teilnahme der Involvierten/Betroffenen erfolgte regelmäßig, wodurch ein kontinuierlicher Prozess gefördert wurde.

Die Grundvoraussetzungen zur Durchführung einer Mediation im Hinblick auf die Teilnehmer (Eigenverantwortlichkeit, Einbeziehung aller Konfliktparteien) waren somit ebenfalls erfüllt.

Der *Informationsstand* der Beteiligten wies zu Beginn des Mediationsverfahrens gravierende Unterschiede auf, insbesondere zwischen den Elternvertretern und Vodafone. Um dieses Ungleichgewicht bzw. Informationsdefizit verschiedener Parteien möglichst gering werden zu lassen, erfolgte eine Sammlung, Präsentation und Diskussion aller Themen, die für das Lösen der konkreten Fragestellung notwendig erschienen. Hierunter fielen Fragen nach der Historie des Sendemastes, d.h. wie es überhaupt zur Wahl dieses Standortes kam, welche Alternativen es gab usw.

Weiterhin bestand Bedarf nach Informationen, welches Gebiet genau von dem Sendemast „bestrahlt“ wird und in welchem Umkreis ein möglicher neuer Sendemast aus technischen Gründen liegen müsste. Auch kamen technische Fragen auf, was unter Begriffen wie GSM, UMTS, Strahlung und Reflexion zu verstehen sei. Schließlich wurde der Wunsch geäußert, nähere Informationen über getroffene Vereinbarungen zwischen Mobilfunkbetreibern und Kommunen sowie anderen Parteien zu erhalten. Darüber hinaus sollte im Laufe des Mediationsverfahrens geklärt werden, was bei den verschiedenen Parteien zum Verständnis der Vorsorge gehört und was im Hinblick auf die Gesundheit tolerierbar sei.

Gleichzeitig aber rückte zunächst der Eindruck der „Unerfahrenheit“ in Hinblick auf die Verhandlungsfähigkeit auf Seiten der Elternvertreter in den Vordergrund. Die Informationen bzw. Präsentationen über technische Begriffe und Zusammenhänge wurden demzufolge von Vodafone, dem „Konfliktgegner“ als einzige Informationsquelle gewünscht. Zwar hatte das RGU angedeutet, an entsprechender Stelle einzugreifen, wenn die Informationen zu einseitig würden, aber trotzdem wurde darauf verzichtet, weitere Quellen heranzuziehen. Das aus der Sicht der Elternvertreter zeitweise zu geringe Engagement des RGU wurde in der Ex-post Befragung kritisiert.

Mit der zweiten Sitzung wurde Basiswissen für die gesamte Gruppe vermittelt, auf dem in den kommenden Besprechungen bzw. Diskussionen aufgebaut werden konnte. Dennoch bestand bis zum Schluss ein gewisser Informationsvorsprung auf Seite von Vodafone und dem RGU, der nicht völlig ausgeglichen werden konnte.

5.1.2.2 Prozess

5.1.2.2.1 Einleitung und Einführung

Einführung und Vorstellungsrunde

Die erste Mediationssitzung begann mit einer Einführung durch die Mediatoren sowie eine kurze Vorstellungsrunde. Die Teilnehmer sprachen über sich, ihre Funktion und den Gründen, weshalb sie an der Mediationssitzung teilnehmen.

Besprechung, Anpassung und Verabschiedung der Mediationsvereinbarung

Im Anschluss an die Vorstellungsrunde stand die Mediationsvereinbarung im Mittelpunkt. Änderungswünsche und Formulierungsvorschläge gab es nur von Vodafone. Insbesondere zwischen den Elternvertretern und Vodafone fand eine sehr aktive und offene Diskussion statt. Das RGU hielt sich eher zurück. Die Mediatoren übten ihre Rolle als Mittler aus. Vorschläge wurden zusammengefasst und für eine eventuelle neue Diskussion in den Raum gestellt. Streit über einzelne Punkte gab es nicht. Alle Parteien waren mit dem erzielten Ergebnis zufrieden und unterschrieben die überarbeitete Mediationsvereinbarung.

Festlegung der Gesprächsregeln

Die folgenden Gesprächsregeln wurden im Rahmen der Diskussion für alle Mediationssitzungen festgelegt:

- Keine gegenseitigen Unterbrechungen,
- Höflichkeit beachten,
- Respekt für die Meinung der anderen Beteiligten,
- Zielorientierung im Blick behalten,
- Gleiche Gesprächszeit für jede Partei,
- Beseitigung von Unklarheiten durch Nachfragen,
- Freie Äußerung von Ideen,
- Äußerung von Ideen bedeutet nicht Verpflichtung eingehen.

Mit dem Abschluss der Mediationsvereinbarung sowie der Festlegung der Gesprächsregeln konnte die eigentliche Mediation beginnen.

5.1.2.2.2 Darlegung der Standpunkte der Parteien

Die Darstellung der Sichtweisen sowie grundsätzlichen Anliegen erfolgte durch jeweils einen Vertreter der Parteien.

Gemäß den Elternvertretern der *Grundschule* sind 400 Kinder von dem Sendemast betroffen. Es wurde darauf hingewiesen, dass mit der Wahl dieses Standortes sich Vodafone über die freiwillige Selbstverpflichtungserklärung hinweggesetzt habe. Betont wurde, dass das Vorsorgeprinzip einzuhalten sei und dass die Selbstverpflichtung der Mobilfunkunternehmen nicht eingehalten würde. Weiterhin wurde erwähnt, dass der Hausmeister kürzlich an Krebs verstorben ist, woraufhin diese Initiative erst gegründet wurde. Grundsätzlich wünscht man sich eine Verlegung des Sendemastes.

Die Vertreter des *Kindergartens* rückten insbesondere den zeitliche Aspekt in den Vordergrund. Demzufolge ist der Kindergarten teilweise eine Ganztagesstätte, d.h., die Kinder verbringen acht Stunden in der Nähe des Sendemastes. Darüber hinaus seien Kinder generell anfälliger. Es wurde an die Verantwortung für die nächsten Generationen appelliert, mit dem Argument, dass Kinder kein Geld und keine Lobby hätten und sich somit auch nicht selber vertreten könnten.

Vodafone sprach an, dass die Mobilfunkbetreiber für zwei Mobilfunknetze (GSM und UMTS) von Seite des Gesetzgebers eine Lizenz mit entsprechenden Verpflichtungen erhalten hätten. Weiterhin wurde betont, dass sich die Betreiber an die EU-Empfehlung hinsichtlich der Grenzwerte halten und ihre Verantwortung auch ernst nehmen würden. Darüber hinaus hätten die Mobilfunkbetreiber eine entsprechende Selbstverpflichtungserklärung unterzeichnet und Mittel für die Forschung bereitgestellt. Grundsätzlich sehe Vodafone zwei Szenarien: Entweder handele es sich im Konflikt „Teststrasse“ um einen einzelnen Fall, bei dem Mediation evtl. anwendbar sei, der aber im Gesamtkontext keine Rolle spiele. Oder aber es handele sich um einen Fall, der evtl. übertragbar auf die Vorgehensweise beim Aufbau von anderen Mobilfunksendeanlagen in Hinblick auf die Konfliktlösungsstrategien sei.

Von der *Stadt München* wurde darauf hin gewiesen, dass sie prinzipiell zwei Funktionen erfülle. Zum einen überprüfe sie durch die Baubehörde, ob bestimmte Auflagen eingehalten würden. Andererseits sei sie im Emissionsschutz tätig. Grundsätzlich wurde von der Stadt München festgestellt, dass Vodafone sich im rechtlichen Rahmen bewege. Das RGU sei sowohl als Anlaufstelle als auch Vertreter der Bürger in das Mediationsverfahren involviert. Es werde grundsätzlich ein Ergebnis gewünscht, „mit dem alle Beteiligten leben können“.

5.1.2.2.3 Identifikation von Gemeinsamkeiten und Konfliktpunkten

Historie

Die zweite Mediationssitzung begann mit einem kurzen Überblick über die Historie des Mobilfunksendemastes, in der jede Partei die aus ihrer Sicht relevanten Informationen schilderte.

Die *Grundschule* war in der Vergangenheit von zahlreichen Sanierungs- und Baumaßnahmen betroffen. Formaldehyd, PCB und Asbest erforderten die Sanierung einzelner Schulbereiche. Darüber hinaus sollte im Jahr 1998 eine Autobahneinfahrt direkt an die Grundschule gebaut werden. Durch den Protest der Eltern konnte dieses Vorhaben verhindert werden. Im Jahr 2000 wurde von Vodafone der Mobilfunksendemast gebaut. Der Initiant der Grundschule für eine Verlagerung bzw. den Abbau des Sendemastes verstarb im Jahr 2003 an Krebs.

Vodafone legte Planungsdokumente vor, auf denen die Feldstärken verschiedener Sendemasten in der Stadt XY und Umgebung in der Vergangenheit und heute dargestellt wurden. Anhand dieser Dokumente sollte aufgezeigt werden, warum der Sendemast in der Teststrasse gebraucht wird.

Das *Referat für Gesundheit und Umwelt* erlangte im April 2001 Kenntnis von diesem Standort. Die Errichtung des Sendemastes wurde von Beschwerden durch die Schule begleitet. Vodafone wurde daraufhin gebeten, eine Stellungnahme hierzu abzugeben. Gemäß der Antwort von Vodafone im Juli 2001 konnten keine anderen Vertragspartner gewonnen werden, die ihr Grundstück bzw. Haus zum Bau eines Sendemastes zur Verfügung gestellt hätten. Von der RegTP wurden für diesen Standort insgesamt drei Standortbescheinigungen ausgestellt (06.2000, 06.2001, 10.2001). Im April 2002 schrieb das RGU sowohl den Oberbürgermeister der Stadt München als auch Vodafone an, ob eine Verlagerung des Sendemastes möglich wäre. Im März 2002 gab es eine Betriebsanzeige für diesen Sendemast.

Die Elternvertreter des *Kindergartens* haben vor ca. 2 Jahren von der Existenz des Mobilfunksendemastes erfahren, aber erst seit April 2003 gemeinsame Aktivitäten für eine mögliche Verlegung des Standortes gestartet. Dies hängt insbesondere auch damit zusammen, dass von der Grundschule der Sendemast direkt gesichtet werden kann, ein Ausblick vom Kindergarten auf den Sendemast bedingt durch größere Bäume nicht möglich ist.

Technische Begriffe und Zusammenhänge

Vodafone hielt einen kurzen Vortrag zu den Themen elektromagnetische Felder, Mobilfunktechnik sowie Grundlagen der (Funk-)Netzplanung, um den Elternvertretern „Basisinformationen“ zu vermitteln, was beispielsweise bei der Netzplanung zu berücksichtigen ist.

Vorsorge

Gleich zu Beginn der Diskussion um Vorsorgeaspekte einigte man sich darauf, nicht in Grenzwertdiskussionen abzuschweifen, da es sich hierbei um politische Werte handelt, sondern dass das Ziel vielmehr sein müsse, eine Lösung für alle Parteien zu finden.

Im Jahr 1994 wurde seitens der *Stadt München* entschieden, keine Mobilfunksendeanlagen auf Klinikdächern zuzulassen. Später entschied man sich, die Aufstellung von Sendemasten auf städtischen Objekten grundsätzlich zu verbieten. Heute dürfen Sendemasten bei Nichtüberschreitung von 1/10 des gesetzlich erlaubten Grenzwertes auf städtischen Objekten installiert werden. Ausgenommen von dieser Regel sind „sensible Objekte“ wie etwa Kindergärten, Schulen oder Kliniken. Aufgrund der vergleichsweise restriktiven Vorgehensweise der Stadt München vermeiden Mobilfunkbetreiber es, überhaupt Sendeanlagen auf städtischen Objekten anzubringen. Sendemasten werden nun nicht mehr auf sensiblen Objekten, aber manchmal in deren Nähe installiert. Um dieses Problem zu lösen, hat die Stadt München verschiedene Modelle wie z.B. das sog. „Salzburger Modell“ überprüft, die aber alle nicht für diese Problematik in Frage kamen. Es scheint den Untersuchungen der RGU zufolge eine individuelle Lösung erforderlich zu sein.

Das Vorsorgekonzept der Stadt München lässt sich in zwei Punkten zusammenfassen:

- minimale Belastung,
- Einverständnis der Bürger.

Den Vertretern von *Vodafone* zufolge bedeutet eine Entlastung für eine Seite immer auch eine Belastung für andere. Im Vorfeld der Sitzung haben sie ein Positionspapier zur Vorsorge verfasst, in welchem die Punkte „Bewertung durch die Strahlenschutzkommission“, „mögliche gesundheitsschutz-bezogenen, prozessbezogenen und forschungsbezogenen Maßnahmen“ sowie „Kriterien zur Auswahl geeigneter Vorsorgemaßnahmen“ diskutiert werden. In den Ausführungen stützte man sich auf Empfehlungen der Strahlenschutzkommission vom September 2001 sowie der Risikokommunikationsforschung.

Die *Elternvertreter* betonten insbesondere ihre persönliche Betroffenheit sowie die „Wahrheitspflicht“ der Wissenschaft. Sie vermuteten, dass viele Studienergebnisse, welche auf Gesundheitsrisiken hinweisen, zurückgehalten werden. Es wird eine weitgehende Minimierung elektromagnetischer Felder gefordert. Mehrfach wurde betont, dass die „Gefahr“ nur 30 m von der Grundschule entfernt stehe.

5.1.2.2.4 Klärung der Konfliktpunkte sowie Suche nach Lösungsmöglichkeiten

Bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten entwarf Vodafone zunächst einen neuen Suchkreis. Hierbei handelt es sich um das Gebiet, in dem der potenzielle Sendemast stehen sollte, um eine vordefinierte Fläche versorgen zu können. Außerhalb dieses Suchkreises könnten ggf. auch Sendemasten installiert werden, meist ist dies aber technisch nicht möglich.

Das RGU legte eine Karte vor, in der alle städtischen Liegenschaften innerhalb des Suchkreises grün gekennzeichnet waren. Man stellte relativ schnell fest, dass dort nur sehr wenige städtische Gebäude und Liegenschaften zur Verfügung stehen. Auch im Nahbereich des Suchkreises konnten keine weiteren geeigneten städtischen Gebäude und Liegenschaften identifiziert werden.

Alternativ trugen die Elternbeiräte folgende Argumente vor:

- Der jetzige Standortvermieter hat noch zahlreiche andere Liegenschaften vor Ort,
- Die XY Bank liegt nur geschätzte 50m vom Suchkreis entfernt und würde von der Höhe und Lage des Gebäudes evtl. auch als Standort in Frage kommen.

In dem definierten Suchkreis steht allerdings kaum ein Gebäude, welches von der Höhe herausragt. Eine weitere Alternative liege somit darin, den Sendemast auf dem ursprünglichen Standort zu belassen und nur den Montagepunkt höher zu setzen.

Die Elternvertreter schlugen zudem vor, den Sendemast evtl. in Richtung WURMS -ein weiterer kleiner Kindergarten - zu versetzen, da die Zahl der „Betroffenen“ wesentlich geringer wäre (30 vs. 400 Kinder).

Grundsätzlich ist somit festzustellen, dass im Rahmen der Suche nach Lösungsmöglichkeiten vornehmlich eine Konzentration auf Interessen, nicht auf Positionen erfolgte. Zudem entwickelten die Beteiligten verschiedene Optionen zu beiderseitigem Vorteil.

Man versuchte, für die Bewertung dieser Optionen möglichst objektiv nachprüfbare Kriterien zu entwickeln, die für alle Beteiligten von Relevanz waren. Im Rahmen der Mediationsrunde entschloss man sich, folgende sechs Kriterien zu Beurteilung möglicher Standorte heranzuziehen:

- Vertragliche Verfügbarkeit (Vertragspartner, Städtische Liegenschaften),
- Denkmalschutz,
- Bauplanung,
- Eignung (Funktechnik/Wirtschaftlichkeit),

- Immissionen,
- Akzeptanz.

Grundsätzlich lassen sich 5 der 6 Kriterien bewerten, entweder durch eine ja/nein Beurteilung oder eine Messung bzw. Berechnung der Immissionswerte. Die Frage nach der Akzeptanz ist demgegenüber durch eine vergleichsweise starke Subjektivität geprägt.

Im Hinblick auf die funktechnische Beurteilung der Standorte bestand entweder die Möglichkeit, diese durch Vodafone durchführen zu lassen oder von einem unabhängigen Dritten. Dies hätte jedoch im Hinblick auf das Verfahren zu lange gedauert und es hätte ein neues Problem gegeben: die Frage der Finanzierung eines unabhängigen Gutachters. Daher einigte man sich darauf, dass Vodafone die entsprechenden Messungen durchführte in Anwesenheit von RGU und Elternvertretern.

Zur Ermittlung der Immissionen, die sowohl von der GSM- als auch der UMTS-Antenne verursacht werden, wurden an folgenden Orten durch Vodafone unter Anwesenheit der Parteien und des Mediationsteams Messungen durchgeführt, wobei jede Partei die für sie anfallenden Kosten selbst trug.

- Grundschule (Messungen an einigen durch den Elternbeirat als relevant vorgeschlagen Immissionsorten⁸²),
- Kindergarten / Teststrasse (Messungen an einigen durch den Elternbeirat als relevant vorgeschlagen Immissionsorten),
- "Wurms"-Kindergarten / Teststrasse 2 (Messung außerhalb des Gebäudes),
- Heilpädagogischer Kindergarten (Messung außerhalb des Gebäude).

Zusätzlich zu den Messungen berechnete Vodafone prognostizierte Immissionswerte für ausgewählte Alternativstandorte, die nach einer Überprüfung durch das RGU für plausibel befunden wurden.

⁸² Die "relevanten" Orte wurden auch im Hinblick auf die mögliche zukünftige Immissionslage (d.h. nach einer etwaigen Verlegung der Antenne) ausgewählt.

5.1.2.2.5 Verhandlung und Entscheidungsfindung

In Anlehnung an die zuvor festgelegten Beurteilungskriterien kam man zu folgender Bewertung der in Betracht gezogenen Standortoptionen:

Optionen	Eignung		Vertragliche Verfügbarkeit	Denkmal-schutz	Bauplanung	Immissionen (Rangordnung)	Akzeptanz (Ampelfarben)	Insgesamt favorisiert
	Technisch	Wirtschaftlich						
XY Bank	✓	?	(✓)	(✓)	✓	1	Grün-Gelb	1
Heutiger Standort und 1 Sektor auf Grundschule	✓	(✓)?	?	✓	(✓)	2	Rot-Gelb	2
Grundschule	✓	?	?	✓	(✓)	2	Rot	-
Heutiger Standort erhöht	✓	✓	✓	(✓)	(✓)?	3	(Gelb)?	-
Kindergarten Teststrasse	✓	?	?	(✓)	✓	4	Rot	-

Demzufolge hat die Option des potenziellen Standortes XY Bank höchste Priorität. Alternativ, sofern eine Realisierung dieses Standortes nicht möglich sein sollte, einigte man sich darauf, die zweite Option in Erwägung zu ziehen. Hierbei würden zwei der drei Sektoren der Mobilfunksendeanlage auf dem heutigen Standort verbleiben und nur der dritte Sektor, welcher auf die Grundschule gerichtet ist, auf dem Dach der Grundschule montiert.

5.1.2.2.6 Lösungsvereinbarung

In der letzten Mediationssitzung im Dezember 2003 schloss man die Erarbeitung von Lösungsansätzen sowie insbesondere ihre Bewertung ab und einigte sich darauf, die Umsetzungsphase für den potenziellen Standort XY Bank zu starten. Um die hierbei erforderlichen Tätigkeiten besser planen und vorbereiten zu können, wurde ein Aktionsplan erstellt, in dem grundlegende (Akquise-)Aktivitäten bereits definiert wurden.

5.1.2.2.7 Umsetzung der Vereinbarungen

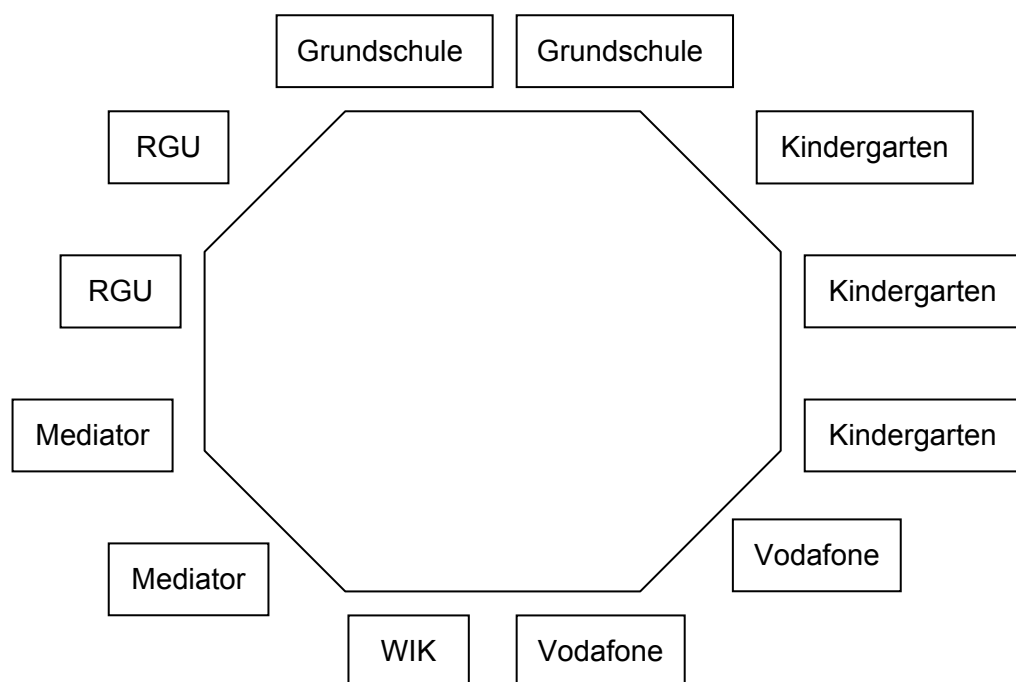
Die konkrete Umsetzung der Vereinbarungen startete im Dezember 2003. Allerdings zeigte sich im Verlaufe des Verfahrens, dass der gewählte Standort bei der XY Bank als Standorteigner keineswegs auf ungeteilte Zustimmung stieß. Verschiedene Ge-

sprachsmöglichkeiten wurden immer wieder verschoben und trugen deutlich zur Verlängerung des Mediationsprozesses bei. Insbesondere wurden bauliche Gegebenheiten als Begründung für die zögerliche Haltung der Bank angegeben. Beim Abschluss des Mediationsverfahrens am 29. Juli 2004 lag keine definitive Stellungnahme der Bank vor.

5.1.2.3 Verhalten

Die nachfolgende Abbildung stellt die Sitzverteilung der ersten beiden Mediationssitzungen dar, wobei die Gruppenvertreter jeweils zusammen saßen. Diese Verteilung löste sich im Laufe der nachfolgenden Sitzungen, auch bedingt durch den Wechsel des Raumes leicht auf, so dass diese strenge Gruppenzugehörigkeit im Hinblick auf die Sitzverteilung leicht aufgehoben wurde.

Abbildung 5-3: Sitzverteilung in den ersten beiden Mediationssitzungen



Quelle: WIK-Consult

Gruppenspezifisches Verhalten

Eine gewisse Form von Unsicherheit war insbesondere zu Beginn bei den *Elternvertretern* festzustellen. Insbesondere am Anfang war herauszuhören, dass Vodafone als Konfliktgegner gesehen wurde. Es wurde häufig von Partei und Gegenpartei gesprochen. „Schauen Sie mich nicht so an, ich bin nicht ihre schlimmste Feindin.“ Die Anspannung der Elternvertreter reduzierte sich von Sitzung zu Sitzung, ebenso wie die anfänglich Unsicherheiten und Zurückhaltung. Es wurde zudem deutlich erkennbar, dass die Angst vor Mobilfunkantennen deutlich stärker zu sein scheint, wenn diese im direkten Sichtfeld liegen. So hat sich der Vertreter des Kindergartens erst später in die aktuelle Diskussion eingeschaltet, da die direkte Sicht auf die Antenne durch Bäume gestört ist und somit von vielen Eltern gar nicht bemerkt wurde.

Das Auftreten der *Vodafone*-Vertreter war vergleichsweise dominant. Die wohl meiste Redezeit wurde von dieser Gruppe in Anspruch genommen. Vodafone betonte häufig, im Gegensatz zu den sehr emotional „geprägten“ Elternvertretern, die technische Seite, wohl auch aus Gründen der Ausbildung.

Die Vertreter des Münchener *Referats für Gesundheit und Umwelt* haben sich sehr zurückhaltend verhalten. Sie haben die Rolle eines Beobachters oder „Supervisors“ eingenommen, in einigen Fällen auch eine Art Kontrollfunktion.

Die Gesprächsführung durch die *Mediatoren* verlief positiv. Durch ein effizientes Vorgehen konnten in kürzester Zeit viele wichtige Fragen geklärt werden. Sie konnten eine produktive Gesprächssituation herstellen und bis zum Schluss durchhalten. In der Regel mussten die Mediatoren nicht in den Gesprächsverlauf eingreifen. Im Vorfeld der jeweiligen Mediationssitzung wurden relevante Informationen über die Mediatoren als „Schnittstelle“ per Email ausgetauscht.

Diskussionsverlauf

Grundsätzlich wurde eine gut funktionierende Arbeitsbeziehung und ein „gesundes“, d.h. weder unter- noch übertriebenes Vertrauensverhältnis zwischen den Teilnehmern und Mediatoren aufgebaut. Die Diskussion war offen und ergebnisorientiert. Sie verlief unter der Grundannahme, dass eine einvernehmliche Lösung gefunden werden sollte. Alle Beteiligten waren sich darüber einig, dass sie innerhalb kürzester Zeit ein solches, für alle Seiten positives Ergebnis erzielen wollten. Das Gesprächsklima war grundsätzlich angenehm. Es kam zu keinen offenen Anfeindungen bzw. Feindseligkeiten. Die Diskussionsteilnehmer verhielten sich meist sachlich und neutral. Auf allen Seiten war ein Bemühen, diesen Konflikt so schnell und so gut wie möglich zu lösen, erkennbar. Die in der ersten Mediationssitzung vereinbarten Gesprächsregeln wurden eingehalten. Insgesamt lässt sich die Arbeitsweise und Diskussion der Teilnehmer als konstruktiv bezeichnen. Sowohl die Elternvertreter als auch Vodafone zeigten „ihren guten Willen“ und rückten im Laufe des Verfahrens von ihren anfänglich sehr kontroversen Standpunkten und Meinungsverschiedenheiten ab. Mit der Zeit verstanden sie die gegensei-

tigen Standpunkte und grundsätzlichen Anliegen und berücksichtigten diese auch in den Diskussionen.

Resümee: Teilnehmende Beobachtung

- Der Modellkonfliktfall erfüllte alle Voraussetzungen zur Durchführung einer Mediation. Er war aufgrund seiner Konstellation ergebnisoffen. Darüber hinaus leiteten zwei unabhängige, externe Dritte (Mediatoren) die Mediationssitzungen. Schließlich erfolgte eine Einbeziehung aller Konfliktparteien des vergleichsweise komplexen Vielparteienkonfliktes in die Diskussionen, wobei diese sich um konstruktives Verhalten bemühten.
- Der Informationsstand der Beteiligten wies insbesondere zu Beginn des Verfahrens gravierende Unterschiede auf und konnte durch die Vermittlung grundlegender (technischer) Informationen ausgeglichen werden. Das Erreichen eines absolut gleichen Informationsstandes war allerdings nicht möglich.
- Unter zeitlichen Aspekten verlief der Mediationsprozess zügig. Fast wöchentlich fanden Mediationssitzungen statt, die darüber hinaus konstruktiv waren. Es wurde vergleichsweise mehr Zeit dafür benötigt, das Mediationsverfahren in Gang zu bringen und Konfliktbeteiligte sowie (öffentliche) Entscheidungsträger zur Teilnahme zu gewinnen.
- Im Hinblick auf den Inhalt der Diskussionen wurde die Frage nach möglichen Standortoptionen, die Entwicklung von Kriterien zur Beurteilung dieser Optionen sowie die abschließende Bewertung sachlich und effizient gelöst. Alle Beteiligten waren bereit, sich von ihrem ursprünglichen Standpunkt weg zu bewegen, so dass eine Win-Win-Situation erzielt wurde.
- Die anfänglich gruppenspezifischen Verhaltensweisen verloren schnell an Bedeutung und auch die Unsicherheit insbesondere auf Seite der Elternvertreter ließen stark nach. Es lässt sich darüber hinaus feststellen, dass allgemeine Vorkenntnisse über das Mediationsverfahren positiven Einfluss auf das individuelle Gesprächsverhalten sowie den Diskussionsverlauf zeigen.

5.1.3 Ergebnisse der Ex-post Befragung von Dezember 2003

Mit der Beendigung des Mediationsverfahrens wurden die Teilnehmer erneut interviewt, um insbesondere Auswirkungen des Mediationsprozesses auf Meinungsänderungen und zum Ergebnis zu identifizieren.

Grundsätzlich konnte festgestellt werden, dass das Verfahren der Mediation den Teilnehmern mittlerweile vertrauter ist, aber ein grundlegendes Verständnis für das Konzept, sofern es nicht schon vorher bestand, nicht wirklich entwickelt wurde. Es erfolgte neben der eigentlichen Mediation keine weitere theoretische Auseinandersetzung mit dem Verfahren selbst. Allerdings wurde ein gesteigertes Interesse für Publikationen im Zusammenhang mit der EMVU-Debatte festgestellt.

Meinungen zum Mediationsprozess

Insgesamt wurde der Mediationsprozess von den Befragten mit positiv bis sehr positiv bewertet. Aussagen darüber, welches die größten Hindernisse im Verlauf des Mediationsverfahrens waren, weichen stark voneinander ab. In einigen Fällen wurden aus Sicht der Teilnehmer keine größeren bzw. unerwarteten Hindernisse wahrgenommen. Die Elternvertreter waren jedoch im Hinblick auf das Verhalten der Stadt München (RGU) enttäuscht. Sie hatten erwartet, dass die Vertreter der Stadt sich mehr für die Belange der Elternvertreter einsetzen würden. Bei einigen Befragten wurden zudem das Verständlichmachen der unterschiedlichen Standpunkte und Interessen sowie der Ausgleich unterschiedlicher (technischer) Informationsstände als Hindernis gesehen. Schließlich wurde die Zusammensetzung der Mediationsrunde als ein „Hindernis“ betrachtet. So fehlten aus Sicht einiger Befragten bestimmte Personen, die evtl. für den Mediationsprozess von Bedeutung gewesen wären, wie z.B. das Schulreferat und die Schulleitung.

Subjektive Einschätzungen der Befragten

Die Mediatoren haben im gesamten Prozess die Rolle des neutralen Gesprächsführers eingenommen. Ab und zu ließen sie eigene Ideen in die Diskussion mit einfließen, welche zumeist positiv gewertet wurden und brachten neue Optionen bzw. Handlungsmöglichkeiten ein. Generell hinterließen sie bei den Teilnehmern einen objektiven, kompetenten und seriösen Eindruck.

Alle Befragten haben den Eindruck, dass die anfänglichen Kontroversen und zum Teil verhärteten Meinungen bzw. Standpunkte mit der Zeit aufgebrochen wurden. Daraus resultierte die Erarbeitung einer gemeinsamen Lösung. Es kam zu einer zunehmend besseren Verständigung zwischen den Parteien. Das konstruktive Arbeitsklima motivierte alle Beteiligten, regelmäßig und engagiert die Mediationssitzungen bzw. die angestrebte Lösung voranzutreiben. Das Verhalten der „Konfliktgegner“ wurde mit Begriffen wie motiviert, konstruktiv, fair und positiv beschrieben.

Die anfänglichen Erwartungen wurden von den meisten Teilnehmern erfüllt, insbesondere was den Ablauf des Verfahrens als auch den hierfür benötigten zeitlichen Aufwand betrifft. Allein die Tatsache, dass sich der Netzbetreiber mit den betroffenen Eltern an einen Tisch setzte und versuchte, eine gemeinsame Lösung zu suchen, ließen den positiven Verlauf des Mediationsprozesses bereits erahnen. Vielfach wurde erwartet, dass ein neuer Standort gefunden wird.

Auch wurde die Qualität der Organisation des Verfahrens durch die Mediatoren als positiv, stringent und zielführend beschrieben. Nicht nur die Mediatoren, sondern auch die anderen Teilnehmer haben hierzu einen Beitrag geleistet. Kritisiert wurde allerdings die Grösse der Räumlichkeiten sowie deren mediale Ausstattung, welche von Anfang an nicht optimal waren.

Verbesserungsvorschläge und Eignung des Verfahrens für den Konflikt in München

Sofern Verbesserungs- und Änderungswünsche geäußert wurden, bewegen diese sich auf inhaltlicher Ebene. Einigen Beteiligten wurden insbesondere die Themen Historie sowie Messungen bzw. Messwerte zu intensiv behandelt.

Das Verfahren der Mediation eignet sich laut Aussagen der Befragten gut für den Modellkonfliktfall, v. a. weil die Beteiligten bereits zu Beginn eine gewisse Gesprächsbereitschaft signalisiert haben. Insbesondere die Elternvertreter sahen in dem Verfahren eine Chance, die man nicht ungenutzt lassen sollte. Das RGU sowie die Mobilfunkbetreiber relativierten diese positive Aussage dahingehend, dass Mediation in solchen Fällen besser zur Anwendung kommen sollte, „in denen die Weichen noch nicht gestellt sind“ und hierdurch wirklich noch alle Optionen offen seien.

5.1.4 Ergebnisse der Ex-post Befragung von Juli 2004⁸³

Gegenüber der Ex-post Befragung von Dezember 2003 haben sich bei der 2. Ex-post Befragung im Juli 2004 deutliche Veränderungen in den Einschätzungen ergeben:

- Dauer des Verfahrens: Mediationsverfahren an sich werden positiv beurteilt, der konkrete Prozess in München jedoch wird deutlich kritischer und inzwischen von den Teilnehmern mit großer Skepsis bewertet. Im Mittelpunkt der Kritik steht insbesondere die Zeitdauer des Verfahrens, die inzwischen als wesentlich zu lang bezeichnet wird. Dies gilt insbesondere auch für den Zeitaufwand der Teilnehmer, die z. T. beklagen, dass man sich immer wieder erst einarbeiten musste. Den Mediatoren wird für die Dauer indirekt eine Mitverantwortung gegeben.

⁸³ Aufgrund der Sommer-/Schulferien konnten nicht alle Teilnehmer befragt werden.

- Einstellung zur Methodik: Es wird bedauert, dass die anfängliche positive Atmosphäre zunehmend einer angespannten Situation gewichen ist, bei der auf Grund der zugespitzten Gegensätze fast kein Konsens hätte mehr gefunden werden können. Es werden daher vermehrt grundsätzliche Zweifel geäußert, „ob Mediation für diese Angelegenheit überhaupt das richtige Verfahren war“.
- Asymmetrie der Information: Die unterschiedliche Verteilung von Informationen hat eine Informationsasymmetrie zum Nachteil der Bürger- und Elternvertreter mit sich gebracht, die im Verlaufe des Verfahrens nach deren Auffassung nicht aufgebrochen werden konnte. Die Teilnehmer sind der Auffassung, dass der Vertreter der Netzbetreiber „alle in Grund und Boden geredet“ hat. Angesichts der informationellen Dominanz hat sich mit Beginn der Verhandlungsphase (Januar 2004) Ratlosigkeit, aber auch „Wut“ und Mutlosigkeit breit gemacht („das sind eben Fachleute, die machen das geschäftlich“). Einige Teilnehmer glauben, diese Asymmetrie nur dadurch ausgleichen zu können, dass den Bürger- bzw. Elternvertretern ein Experte zur Seite gestellt wird. Letztlich waren die Elternvertreter doch erleichtert, dass überhaupt bzw. trotz der Informationsasymmetrien – wenn auch nur zufällig – noch ein Kompromiss gefunden werden konnte.
- Struktur der Argumentation: Während der Anfang des Mediationsverfahrens als ein offenes Forum für den Austausch von Informationen gesehen wird, hat sich gegen Ende zunehmend Frustration verbreitet: Es wird eine Argumentationslogik der Sachzwänge beklagt, gegenüber der sich die Bürger- und Elternvertreter ratlos fühlen. Argumenten von Seiten des Netzbetreibers wie „zu teuer“, „nicht wirtschaftlich“ oder „technisch nicht möglich“ habe man nichts entgegenzusetzen. Einige Teilnehmer fühlen sich daher „über den Tisch gezogen“.
- Erfahrungen im Mediationsprozess: Die Erfahrungen im Verfahren werden grundsätzlich als positiv bewertet. Die Befragten halten Mediation nach wie vor für einen guten Ansatz. Befragt nach ihren konkreten Erfahrungen wird dieses Bild jedoch relativiert: Mediation sei gut, „aber nicht für diesen Fall“. Die Gespräche werden insbesondere am Anfang als offen bezeichnet, bei denen sich jeder mitteilen konnte. Gegen Ende des Verfahrens hat sich bei den meisten Teilnehmern ein Gefühl verbreitet, dass ihre Argumente „niedergeredet“ werden. Zwei Teilnehmer sehen darin eine nachhaltige Verletzung der Mediationsvereinbarung („warum tu ich mir das an?“).
- Ergebnisbewertung des Verfahrens: Für viele wurde der negative Ausgang des Mediationsverfahrens schon seit einigen Monaten befürchtet. Allein die Hoffnung, dass man am Ende doch noch einen für alle Seiten akzeptablen Standort finden werde, hat sie bewogen, dabei zu bleiben. Glückliche Umstände bzw. die Dynamik der Mobilfunk-Netztypologien haben letztlich doch noch zu einem Kompromiss geführt, auch wenn diese Lösung – gerade in Hinblick auf den hohen Einsatz – als lediglich befriedigend bewertet wird. Einige Teilnehmer wurden jedoch das subjektive Gefühl nicht los, dass sie beruhigt werden sollten, um zu vermeiden, dass sie ein Gerichtsverfahren anstrengen.

Resümee: 1. und 2. Ex-post Befragung

- Die noch bei der 1. Ex-post Befragung (Dezember 2003) bei den Teilnehmern festgestellte positive Bewertung des Mediationsprozesses relativierte sich im Verlauf der weiteren Aushandlungsprozesse bis zum Juli 2004 deutlich. Zwar wird auch in der 2. Ex-post Befragung von den meisten Teilnehmern Mediation abstrakt als ein dialogorientierter Konfliktlösungsansatz angesehen, bei dem es „viel zu lernen gibt“, allerdings wird ihm für den konkreten Konfliktfall ein Lösungsbeitrag abgesprochen.
- Nach einer vergleichsweise kurzen Mediationsphase im Herbst 2003 gestaltete sich die Umsetzungsphase im Verlaufe des Jahres 2004 als langwierig und schwierig. Die von allen verfolgte Lösung, den Mobilfunksendemast auf ein Gebäude der XY Bank verlegen zu wollen, scheiterte u. a. an der technischen Machbarkeit und der fehlenden Kooperationsbereitschaft des Geldinstituts. Von Seiten der Bürger- und Elternvertreter wird der Vorwurf erhoben, dass die Suche nach Alternativen zu früh verengt worden sei. Eine neue, alternative Lösung ergab sich nicht direkt aus dem Mediationsprozess heraus, sondern vielmehr aus der Dynamik netztopologischer Veränderungen. Diese alternative Lösung wäre noch einige Monate zuvor nicht als solche realisierbar gewesen.
- Die ursprüngliche Informationsasymmetrie, welche insbesondere zu Beginn des Verfahrens beklagt wurde, nahm in der Einschätzung der Bürger- und Elternvertreter im Verlaufe des Verfahrens eher noch zu und konnte bis zum Schluss nicht ausgeräumt werden. In der Sicht dieser Teilnehmer besteht hierin ein gravierender Mangel, der erheblich zu ihrer negativen Beurteilung des Mediationsprozesses beigetragen hat. Der Wunsch, die eigene informationelle und argumentative „Unterlegenheit“ auszugleichen gipfelte in der wiederholt getroffenen Äußerung, einen technischen Experten zur Unterstützung „an die Seite gestellt“ zu bekommen.
- Weiterhin entwickelte sich die anfänglich sehr offen strukturierte Diskussion der Argumente in der Sicht der Bürger- und Elternvertreter mehr und mehr zu einer Auseinandersetzung darüber, wer sich im Verfahren durchsetzt und mit seinen Argumenten bzgl. neuer Standortalternativen obsiegt. Die anfänglich empfundene konstruktive und dialogorientierte Offenheit weicht im Verlauf bei einigen Teilnehmern mehr und mehr einer Frustration, die noch bis zur vorletzten Sitzung in der Feststellung kulminierte, sich eine gerichtliche Auseinandersetzung vorbehalten zu wollen.

6 Resümee

1. In der seit Jahren anhaltenden EMVU-Debatte spielen sowohl grundlegende Fragen etwa zu den potenziellen gesundheitlichen Implikationen hochfrequenter elektromagnetischer Felder als auch konkrete Fragen z.B. hinsichtlich der Wahl der Standorte für Basisstationen eine zentrale Rolle und bieten erheblichen Anlass für Konflikte zwischen Bürgern, Kommunen und Netzbetreibern. Vor allem in den städtischen Ballungsräumen und hier besonders im süddeutschen Raum kommt es immer wieder auch zu gerichtlichen Verfahren und Auseinandersetzungen, die meist mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand für beide Konfliktparteien durchgeführt und naturgemäß von der jeweils unterlegenen Seite als unbefriedigend empfunden werden. Auch wird durch eine von der Presse teilweise überzogene Berichterstattung über einzelne Gerichtsverfahren nicht selten das Bild einer sehr weit und tief reichenden öffentlichen Kontroverse erzeugt.
2. Netzbetreiber und öffentliche Institutionen haben angesichts dieser Entwicklung in den vorangegangenen Jahren z.B. mit der Gründung eines Informationszentrums (IZMF), der vorsorglichen Anwendung des Standortverfahrens, der freiwilligen Selbstverpflichtung, der Verbändevereinbarung oder der Einrichtung eines verschiedenen Zielgruppen adressierenden Informationsportals des BMWA bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die zur Entspannung der öffentlichen Kontroverse und zur Versachlichung der Diskussion beitragen sollen. Obwohl diese Maßnahmen insbesondere im Ausland als vorbildlich bewertet werden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der EMVU-Konflikt vor dem Hintergrund des weiteren Ausbaus von Funknetzen (GSM, UMTS, WLAN, DAB, digitales BOS) auch künftig weiter an Bedeutung und Intensität gewinnen wird.
3. Vor diesem Hintergrund haben die involvierten Akteure ein hohes Interesse daran, die vorhandenen Konfliktpotenziale abzubauen und das Vertrauen der Bürger zurück zu gewinnen bzw. zu erhöhen. Da bei Umweltkonflikten, insbesondere bei Infrastrukturprojekten, in den vergangenen Jahren verschiedene alternative Verfahren zur Konfliktbeilegung (Alternative Dispute Resolution (ADR)) z.T. mit gutem Erfolg erprobt worden sind, liegt es nahe, deren Eignung in Hinblick auf einen Beitrag zur Entschärfung der EMVU-Kontroverse im Rahmen einer Machbarkeitsstudie zu untersuchen.

Ablauf der Studie

4. Entsprechend dieser Zielorientierung wurde die Studie in zwei Teile gegliedert. In einem ersten Teil wurden im Rahmen der Analyse der relevanten Sekundärquellen alle wesentlichen Verfahren analysiert und entsprechend auf ihren potenziellen Lösungsbeitrag hin bewertet. Zu diesen Verfahren zählen die unter dem Oberbegriff ADR rubrizierten Lösungsansätze Mediation, Planungszellen bzw. Bürgergutachten, Konsensus-Konferenzen, Ombudsstellen, Arbitration bzw. Schiedsverfahren sowie

der (moderierte) Runde Tisch. Durch Vergleichsmarktanalysen wurden am Beispiel der USA, Österreichs sowie der Schweiz die dort gewonnenen Erfahrungen analysiert und ausgewertet. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass es sowohl national als auch international bisher kaum Erfahrungen mit Mediation, aber auch den o. g. alternativen Verfahren im Rahmen der EMVU-Debatte gibt. Insofern kommt der vorliegenden Machbarkeitsstudie eine über den nationalen Rahmen hinausreichende Pilotfunktion zu.

5. Im zweiten Teil und weitgehend zeitgleich zu den oben geschilderten Analyseaktivitäten wurden im Rahmen eines Unterauftrages zwei Mediationsexperten verpflichtet, in einem konkreten Fall beispielhaft eine Mediation zu initiieren und durchzuführen. Hierzu wurde als Modellfall im August 2003 ein Konflikt um den Standort eines Sendemastes in München / Teststrasse identifiziert und unter Einbeziehung des städtischen Umweltreferates ein Mediationsverfahren eingeleitet. Dieses Verfahren wurde im Dezember 2003 mit einer Vereinbarung zwischen den Beteiligten abgeschlossen. Die Realisierung dieser Vereinbarung scheiterte allerdings, so dass im Zuge der Umsetzungsphase, die allerdings auch nicht mehr dem Kern des eigentlichen Modellverfahrens zuzurechnen ist, eine neue Lösung im Rahmen der sog. „Umsetzungsvereinbarung“ (Juli 2004) schriftlich fixiert wurde.

Analyse alternativer Konfliktbeilegungsverfahren

6. Die Analyse alternativer Konfliktbeilegungsverfahren zeigt, dass diese neben formellen Gerichtsverfahren in allen Industriestaaten zunehmend an Bedeutung gewinnen. Nicht zuletzt durch einen Vorstoß der EU soll der Einsatz entsprechender Verfahren auch in den Mitgliedstaaten gefördert werden. Hierbei wird betont, dass der Einsatz von ADR formelle Gerichtsverfahren nicht ersetzen, sondern ergänzen soll, da man sich insbesondere auf der Kostenseite und der Zeitschiene deutliche Vorteile für potenzielle Konfliktparteien, vor allem in der Wirtschaft, verspricht. In den USA sind diese Verfahren bereits seit den 80er Jahren rechtlich und institutionell verankert. Primär zielt ADR darauf ab, durch professionelle Moderation eines Diskussions- und Aushandlungsprozesses einen nachhaltigen Ausgleich zwischen den Konfliktparteien durch Befriedigung aller Interessen zu erzielen. Kennzeichnend hierbei sind insbesondere eine im Vergleich zu ordentlichen Gerichtsverfahren kurze Durchführungsdauer, geringere Kosten sowie ein höherer Grad an Vertraulichkeit gegenüber der breiten Öffentlichkeit.
7. Die verschiedenen alternativen Konfliktbeilegungsverfahren lassen sich idealtypisch v. a. hinsichtlich des Grades der Intervention durch neutrale Dritte unterscheiden. So ist der Einfluss bzw. die Macht eines unparteiischen Dritten bei Arbitration bzw. bei Schiedsverfahren am größten. Schiedsleute treffen am Ende eines Verfahrens ein Schiedsurteil, welches von den Betroffenen akzeptiert werden muss. Der Runde Tisch als ein Verfahren mit geringer Interventionstiefe zeichnet sich hingegen durch eine besonders kooperative und konsensgeprägte Entscheidungsfindung aus, wird

aber auch aufgrund der manchmal unzureichenden Ziel- und Ergebnisorientierung als zu ineffizient kritisiert. Die Verfahren Mediation, Planungszelle, Konsensus-Konferenz und der Einsatz einer Ombudsstelle mit einer eher „mittleren“ Interventionsintensität hingegen zeichnen sich durch eine moderierende Unterstützung durch neutrale Dritte in der Diskussion sowie bei der Entscheidungsfindung mit großer Zielorientierung aus.

8. Mediation im Sinne einer speziellen Konfliktlösungsmethode basiert auf dem Harvard-Konzept des sachgerechten Verhandelns und konnte sich bereits in vielen Ländern und hier vor allem in den USA durch den „Uniform Mediation Act“ sowie in Australien etablieren. In Deutschland ist dieses Verfahren vergleichsweise neu und wird bislang am erfolgreichsten im Rahmen der Familienmediation etwa bei Scheidungen oder Erbschaftsstreitigkeiten eingesetzt. Ein zunehmendes Interesse an diesem Verfahren ist aber deutlich erkennbar. Expertenschätzungen zufolge können 80% aller Mediationsverfahren erfolgreich abgeschlossen werden. Mediationsverfahren als einer Methode der alternativen Streitbeilegung liegt die Idee zugrunde, dass es keine objektiven Wahrheiten, sondern nur subjektive Wirklichkeiten gibt. Es orientiert sich nicht an der rein rechtlichen Beurteilung einer Problemstellung, sondern vielmehr an den Interessen der Beteiligten. Ein neutraler, überparteilicher Dritter (Mediator) unterstützt Konfliktparteien dabei, eine konsensorientierte Lösung zu finden.
9. Der Mediator verfügt nicht, wie bei Richtern, Schlichtern oder Schiedsleuten, über eigene Entscheidungskompetenz. Seine Aufgabe besteht vielmehr darin, die nötigen Voraussetzungen in Form einer angemessenen Verfahrensunterstützung zur Klärung des Konfliktes zu schaffen. Er identifiziert die zu beteiligenden Parteien, führt sie in Funktion und Ablauf des Verfahrens ein und übernimmt die Gesprächsleitung. Angestrebt wird eine Mediationsvereinbarung, die von allen Parteien unterzeichnet werden soll. Mediation ist demnach im Prinzip ergebnisoffen, wobei idealtypisch alle in einem Konflikt beteiligten Interessen gleichberechtigt berücksichtigt werden müssen. Alle Teilnehmer beteiligen sich an der Lösungsfindung und tragen am Ende eines Prozesses auch gemeinsam die Verantwortung für das Ergebnis. Langjährige gerichtliche Auseinandersetzungen können hierdurch vermieden werden. Darüber hinaus sind die erzielten Ergebnisse oft fundierter, nachhaltiger sowie akzeptierter als bei traditionellen Verfahren.
10. Planungszellen bzw. Bürgergutachten setzen auf ein in Deutschland entwickeltes Konzept auf und zielen auf eine möglichst repräsentative Beteiligung der Bevölkerung ab. Nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürger erhalten die Möglichkeit, auf ihr Lebensumfeld mit Hilfe sog. Planungszellen Einfluss zu nehmen. Manchmal arbeiten mehrere Planungszellen parallel an einer Aufgabe. Kompetente Moderatoren bzw. Fachleute begleiten den Prozess der Entscheidungsfindung, der sich schließlich in einem sog. Bürgergutachten niederschlägt. Bürgergutachten dienen politischen Entscheidungsinstanzen zunehmend als Beratungs- und Planungsgrundlage,

sind aber mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden und werden daher meist nur dann eingesetzt, wenn eine intensive Bürgerbeteiligung politisch erwünscht ist.

11. Das Konzept der Konsensus-Konferenzen wurde ebenfalls in den USA entwickelt und zeichnet sich dadurch aus, dass zufällig ausgewählte Laien mit Experten Fragen im Hinblick auf neue Technologien bzw. konfliktträchtige Sachfragen diskutieren. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse werden schließlich Gutachten z.B. für Infrastrukturprojekte erstellt, die politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit präsentiert werden und dadurch zu einer fundierten Informationsbasis beitragen sollen. Hierdurch bieten sich indirekt Chancen zur Konfliktentschärfung oder im Falle einer frühzeitigen Durchführung sogar zur Konfliktvermeidung. Konsensus-Konferenzen sind heute besonders in Dänemark populär. Ihre Durchführung ist ebenfalls mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden.
12. Ombudsstellen finden in europäischen Ländern seit den 50er Jahren verstärkt Verbreitung und sollten ursprünglich Bürger vor der Willkür öffentlicher Institutionen, gleichzeitig aber auch Verwaltungen vor ungerechtfertigten Anschuldigungen von Bürgern schützen. Im Laufe der Jahre wurden z.B. in der Schweiz branchenspezifisch (z.B. Versicherungswirtschaft) Ombudsstellen eingerichtet, die den Beschwerden unzufriedener Kunden nachgehen und im Konflikt mit Unternehmen zu einvernehmlichen Lösungen beitragen sollen. Diese Form der alternativen Konfliktbeilegung ist neben der Schweiz z.B. auch in Schweden und Großbritannien populär. Jüngst eingerichtete EMVU-Ombudsstellen in der Schweiz beschränken sich allerdings weitgehend auf die Informationsvermittlung.
13. Arbitration bzw. Schiedsverfahren gehören zu den ältesten Verfahren der alternativen Streitbeilegung und kommen ordentlichen Gerichtsverfahren am nächsten, d.h. es findet eine starke Orientierung an bestehenden Rechtsnormen statt. Ein wichtiger Unterschied zum ordentlichen Gerichtsverfahren besteht darin, dass die betroffenen Parteien den Schiedsrichter selbst auswählen. Außerdem ist ein von einem Schiedsgericht gefälltes Urteil nicht mehr anfechtbar etwa im Sinne eines Revisionsverfahrens. Arbitrationsverfahren laufen vergleichsweise schnell und kostengünstig ab.
14. Der Runde Tisch bietet ein Forum zur Diskussion aktueller, meist kommunalpolitischer Themen und zeichnet sich insbesondere durch seinen partizipationsorientierten Charakter aus. Eine einheitliche Methodik bzw. ein standardisierter Verfahrensablauf existiert nicht. Auch wurden Runde Tische bisweilen moderiert, was deren Effizienz erheblich gesteigert hat. Im Vordergrund steht eine sachliche Diskussion aller Interessenvertreter, um Konflikte zu strukturieren und konsensorientiert Lösungen und Positionen zu finden. Die Neigung von Teilnehmern, insbesondere bei unmoderierten Verfahren weitgehend unverbindlich und wenig lösungsorientiert zu agieren, kann die Effektivität dieses Verfahrens im Einzelfall deutlich beeinträchtigen.

15. Es kann festgestellt werden, dass verschiedene alternative Konfliktlösungsmethoden existieren, die sich in Hinblick auf ihren Ursprung, ihre Zielsetzung, ihren Lösungsweg, ihre Anwendungspraxis, ihre Verfahrenseffizienz sowie ihren durchschnittlich erforderlichen Zeit- und Kostenrahmen deutlich unterscheiden. Auch sind die Interventionstiefe neutraler Dritter und deren Einfluss auf das Ergebnis sehr unterschiedlich. Bei allen Verfahren fehlen bislang hinreichende Erfahrungen im EMVU-Bereich. In der vorliegenden Studie erfolgte eine Konzentration auf das Mediationsverfahren, da es zu den in der Praxis am stärksten erprobten und auch am weitesten verbreiteten Verfahren insbesondere bei Infrastrukturmaßnahmen (Umweltbereich) gehört.

Erfahrungen aus dem Ausland

16. Die USA besitzen im Hinblick auf Mediationsverfahren einen langen historischen Vorlauf. Dort kam das Verfahren bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts insbesondere bei Arbeitskonflikten zum Einsatz, während in Europa das Thema Mediation erst in den 70er und 80er Jahren Nachahmung fand. Umweltmediationsverfahren kamen in den USA in den 60er Jahren auf und wurden dort insbesondere im Rahmen von Infrastrukturmaßnahmen etabliert. In Europa hingegen finden diese Verfahren seit ihrem erstmaligen Einsatz in den 90er Jahren bis zum heutigen Zeitpunkt nur zögerlich Anwendung. Rechtlich verankert ist das Mediationsverfahren bislang nur in den USA und in Australien. Aufgrund unterschiedlicher Streit- und Rechtskulturen in den verschiedenen Ländern lassen sich die hierbei gemachten Erfahrungen allerdings nicht ohne weiteres übertragen. Mit dem im Jahr 2004 in Kraft getretenen österreichischen Zivilrechts-Mediationsgesetz erfolgte ein erster europäischer Versuch der gesetzlichen Verankerung dieses Verfahrens. Mit Erfahrungsberichten ist hier frühestens gegen Ende 2004 zu rechnen.
17. Im europäischen Raum wurden insbesondere in Österreich und in der Schweiz Erfahrungen im Zusammenhang mit Umweltmediationsverfahren gesammelt. Unsere Untersuchungen zeigen jedoch, dass auch hier keine Fälle im Rahmen von EMVU identifiziert werden konnten, die alle Anforderungen eines idealtypischen Mediationsverfahrens erfüllen. Hinderlich im Rahmen der Recherche war hierbei die Vertraulichkeitsverpflichtung der Mediationsbeteiligten, wodurch nur wenige Informationen oder offizielle Dokumente über Mediation bei EMVU-Konflikten frei zugänglich sind. In der Schweiz wurde 2002 im Rahmen einer Stiftung von den Mobilfunkbetreibern Swisscom, Orange und Sunrise die sog. „Ombudsstelle Mobilkommunikation und Umwelt“ mit Sitz in Bern gegründet, die ihre Aufgabe weniger in der konkreten Konfliktvermittlung als vielmehr in der Bereitstellung von Informationen für Bürger sieht. Darüber hinaus wurde eine weitere Ombudsstelle von Kritikern der Netzbetreiber ins Leben gerufen.

18. Expertengespräche ergaben, dass über die Vergleichsländer hinaus auch in anderen Ländern wie z.B. Schottland oder Irland ADR-Verfahren als eine wichtige Möglichkeit der Konfliktlösung beurteilt werden und auch die Politik grundsätzlich an entsprechenden Projekten interessiert ist. Eine tatsächliche Umsetzung bzw. Erprobung hat jedoch bisher kaum stattgefunden, da in den meisten Fällen die Frage der Kostenträgerschaft strittig war. Aufgrund einer z. T. mangelnden Anerkennung und Unterstützung solcher Verfahren wird daher in den meisten Fällen der traditionelle Weg der gerichtlichen Entscheidung beschritten.

Modellkonfliktfall

19. Zur Fundierung der Studie wurde ein Modellkonfliktfall in München / Teststrasse herangezogen, der sich als besonders geeignet im Zusammenhang mit der Problematik der Aufstellung von Mobilfunksendemasten erwies, da frühzeitig eine Bereitschaft zur Teilnahme von den Konfliktparteien signalisiert wurde. Allerdings wurden von den Mediatoren im Vorfeld auch zahlreiche andere Konfliktfälle geprüft, die sich jedoch sukzessive als weniger geeignet erwiesen. Bei der ersten Kontaktaufnahme mit den Parteien stellten die Transparenz der Projektstruktur, die „Schirmherrschaft“ des BMWA, die wissenschaftliche Begleitforschung, der Einsatz professioneller Mediatoren sowie die Qualität der Informationsunterlagen entscheidende Erfolgsfaktoren für eine Bereitschaft zur Teilnahme dar. Der Mediationsprozess wurde im August 2003 gestartet und im Dezember abgeschlossen. Das Verhandlungsverfahren wurde bis zum Juli 2004 fortgesetzt.
20. Beteiligt am Modellfall in München waren vier Konfliktparteien, die sich zu Beginn des Projektes im Rahmen einer Mediationsvereinbarung bereit erklärten, an einem Mediationsverfahren zur Lösung ihres speziellen Konfliktes teilzunehmen. Neben den beiden Mediatoren und dem Vertreter von WIK-Consult nahmen hierbei zwei Vertreter des Referates für Gesundheit und Umwelt der Stadt München, zwei Elternvertreter einer Grundschule, drei Vertreter eines Kindergartens sowie zwei Vertreter des Netzbetreibers Vodafone teil.
21. Nach Abschluss eines Mediationsvertrages zur Festlegung der Kommunikationsregeln entspannte sich die anfänglich konfliktive Kommunikationssituation zwischen den Parteien im Verlaufe der weiteren Sitzungen zunehmend. Nach der Einspeisung verschiedener technischer und sonstiger Informationen insbesondere durch die Netzbetreiber entwickelte sich unter Leitung der Mediatoren eine offene und ergebnisorientierte Diskussion. Vor ca. vier Jahren wurde in der Teststrasse gegenüber einer Grundschule und in ca. 100m Entfernung von einem Kindergarten ein Sendemast montiert und in Betrieb genommen. Alle Beteiligten waren sich einig, dass dieser Standort aus technischen Gründen und Fragen der Akzeptanz wenig geeignet schien und in einem definierten Suchkreis nach Alternativen Ausschau gehalten werden sollte. Daher zeigten sich alle Beteiligten von Anbeginn bereit, von

ihren Ausgangspositionen abzurücken und zu einer konstruktiven Lösung beizutragen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die konkrete Konfliktsituation deutlich weniger zugespitzt war als in vielen anderen Streitfällen um Standorte.

22. Grundsätzlich zeigen die Ex-post Gespräche, dass Verhandlungsfortschritte in einem konkreten Verfahren in hohem Maße davon abhängen, ob die „richtigen Vertreter mit am Tisch sitzen“ nicht nur in Hinblick Standortinformationen oder Entscheidungsberechtigung, sondern insbesondere auch bezüglich der kommunikativen Kompetenz wie z.B. Gesprächsbereitschaft oder Argumentationsfähigkeit. Somit spielen subjektive Elemente in Mediationsverfahren eine entscheidende Rolle und stellen in Hinblick auf das Ergebnis eine der größten Unwägbarkeiten dar.
23. Das Mediationsverfahren hatte zunächst ein von allen Beteiligten positiv bewertetes Ergebnis zur Folge. Nach nur sechs Sitzungen konnten sich die Teilnehmer auf einen neuen Standort einigen. Hierbei wurde ein Gebäude der XY Bank identifiziert, für das neben den positiven Messergebnissen bzw. den Immissionsberechnungen die vorhandene soziale Akzeptanz, die Möglichkeit zur Vertragsschließung sowie auch wirtschaftliche Überlegungen aus der Sicht des Netzbetreibers sprachen. Nach eingehender Diskussion dieser Lösung wurde von allen Teilnehmern eine Vereinbarung getroffen, die die Fixierung dieses neuen Standortes beinhaltete. Damit hatte der Netzbetreiber freie Hand zur Umsetzung. Die Umsetzung stieß jedoch auf Einwände beim Standorteigentümer, der erhebliche bauliche Bedenken geltend machte. Durch den längeren Abstimmungsprozess verzögerte sich das Verfahren erheblich. Erst im Juli 2004 konnte man sich auf eine neue, zufällig gefundene Lösung im Sinne einer Second, wenn nicht „Third Best“ Lösung einigen, kurz bevor das ganze Verfahren zu Scheitern drohte. Dieser Kompromiss wird von allen Beteiligten als lediglich befriedigend bewertet.

Bewertung der Projektergebnisse

24. Aus der Perspektive der Begleitforschung hat der Modellkonfliktfall wesentliche Voraussetzungen zur Durchführung eines Mediationsverfahrens erfüllt. Dabei muss die Tiefe des Konfliktes und die Härte der Auseinandersetzung zu Beginn des Verfahrens als eher mäßig bewertet werden, was die Erwartungen auf einen erfolgreichen Verlauf eher verstärkte. Die konstruktive Haltung aller Beteiligten von Beginn des Verfahrens an war eine wesentliche Voraussetzung für das zunächst positive Verhandlungsergebnis. Mit Beginn der Verhandlungen und der Suche nach Standortalternativen ab Jahresbeginn 2004 begann sich die Atmosphäre jedoch deutlich zu verschlechtern und spitzte sich aus der Sicht der Teilnehmer zu. Insofern ist insbesondere der Stimmungswandel der Teilnehmer bemerkenswert: Wurde der Mediationsprozess anfänglich uneingeschränkt begrüßt und auch in der 1. Ex-post Befragung (Dezember 2003) positiv bewertet, so wurde in der abschließenden Ex-post Befragung (Juli 2004) eine erhebliche Skepsis und Kritik artikuliert: Das konkrete

Verfahren wurde von vielen Teilnehmern als „zu lang“ („der vereinbarte Zeitrahmen wurde weit überschritten“), als „nicht fair“ („man hat Mediation genutzt, um uns zu beruhigen“) oder als für den konkreten Fall „nicht geeignet“ („es fehlten Alternativlösungen“) bewertet. Zudem wurde die mangelnde Teilnahme wichtiger Entscheidungsträger an der Mediation kritisiert.

25. Im Endergebnis kann das Mediationsverfahren somit nur sehr eingeschränkt als ein zielführender Ansatz im Rahmen der Konfliktregelung in der EMVU-Debatte bezeichnet werden. Die Zielsetzung des Projekts, ein wissenschaftlich dokumentiertes und insbesondere standardisiertes Modellverfahren zu entwickeln, das gleichermaßen auf unterschiedliche lokale Konflikte angewendet werden kann, konnte nicht erreicht werden. Viele Indizien sprechen dafür, dass jeder EMVU-Konfliktfall als ein singuläres Phänomen gewertet werden muss, bei dem der Einsatz von Mediation stets auch mit dem Risiko des Scheiterns behaftet ist. Dieser Aspekt wurde insbesondere in der 2. Ex-post Befragung deutlich von allen Teilnehmern hervorgehoben.
26. Unter prozeduralen Gesichtspunkten und in Hinblick auf die Effizienz des Mediationsmodellverfahrens sind folgende Aspekte festzuhalten: Zum Ersten wurden mehrere Monate benötigt, um das Modellvorhaben zu organisieren. Die Identifikation des konkreten Falles stellte sich als zeitraubend dar, da nicht überall die Bereitschaft zur Teilnahme an einer Mediation gegeben war oder andere Faktoren dem entgegenstanden. Insofern müssen die Set-up Kosten als vergleichsweise hoch bewertet werden. Für die Durchführung des konkreten Aushandlungs- und Mediationsprozesses wurde hingegen ein vergleichsweise kurzer Zeitraum von einigen Wochen benötigt. Für den Aushandlungsprozess ab Januar 2004 waren erneut über sieben Monate erforderlich, was in Hinblick auf den Zeit- und Kostenrahmen eine sehr hohe Anforderung darstellt.
27. Der Anfangserfolg der Modellmediation basierte – wie schon verdeutlicht – auf der konstruktiven Haltung aller Teilnehmer. Dass z.B. niemand der Elternvertreter organisiert sein Interesse wahrnahm und etwa Mitglied einer Bürgerinitiative war, hat den Ablauf des Verfahrens zu Beginn sicher positiv beeinflusst. Allerdings ist hierin ein Begleitumstand zu sehen, der in jedem Verfahren unterschiedlich gelagert sein kann. Mediation kann potenziell angesichts dieser Ergebnisse insbesondere zur Bearbeitung lokal begrenzter Konfliktfälle einen Beitrag leisten, bei denen es um die Identifikation konkreter Lösungsvorschläge und Alternativen geht, die von allen Teilnehmern gut überschaut werden können und deren Implikationen nicht allzu komplex sind. Es müssen aber offenkundig auch hinreichend Alternativlösungen verfügbar sein, damit es ein positives Ergebnis geben kann.
28. Der hohe Einsatz an zeitlichen und finanziellen Ressourcen sowie die jedem Mediationsverfahren inhärenten Ergebnisrisiken, die stets auch die Möglichkeiten des Scheiterns einschließen, legen unsere Empfehlung an die Politik und die Netzbetreiber nahe, Mediationsverfahren in keinem Fall flächendeckend einzusetzen.

Vielmehr sollten sie solchen Konflikten vorbehalten bleiben, in denen es um einen hohen wirtschaftlichen oder sozialen Einsatz geht und bei dem sich Aufwand und möglicher Ertrag die Waage halten.

29. Somit wird auch deutlich, dass Mediationsverfahren sich nicht zur Behandlung von Grundsatzfragen oder zur Lösung von Wertekonflikten eignen. Viele Frage- und Problemstellungen, die die EMVU-Debatte prägen, entziehen sich der Behandlung durch diese Methode. Allerdings sollte überlegt werden, ob nicht im Rahmen weiterer Pilotprojekte mit solchen Verfahren Erfahrungen gesammelt werden können, die hierfür weitaus eher geeignet erscheinen. Hierzu zählen insbesondere das Bürgergutachten oder der moderierte Runde Tisch. Hierdurch könnte auf eine sehr effiziente Weise ein grundlegender Beitrag zur Konfliktlösung in der EMVU-Debatte erbracht werden.
30. Die Anregung von Experten, aber auch einzelner Teilnehmer des Verfahrens, Mediation sollte bei Standortkonflikten durch Gesetz verbindlich vorgeschrieben werden, erscheint vor dem Hintergrund der in dieser Machbarkeitsstudie gewonnen Erkenntnisse in keinem Fall zielführend. Zum einen würde ein solcher regulatorischer Schritt nicht der Tatsache Rechnung tragen, dass bei den öffentlichen Institutionen und den Netzbetreibern ein grundsätzliches Interesse an konsensualen und nachhaltig tragfähigen Lösungen in der EMVU-Debatte gegeben ist. Regulatorische Maßnahmen würden daher nicht nur der Eigeninitiative der beteiligten Akteure vorgeifen, sondern auch deren Handlungsspielraum in unnötiger Weise einengen. Zum anderen würde durch einen solchen Schritt der reale Aufwand an Ressourcen und der potenzielle Ertrag in keinem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen. Dies gilt insbesondere im Licht der Tatsache, dass Mediation – wie oben dargelegt – nur ein Verfahrensweg unter vielen ist. Grundsätzlich sollte daher allen Ansätzen der Konfliktlösung durch Selbstregulierung der Vorzug gegeben werden. Eine Intervention durch professionelle und neutrale Dritte sollte sich auf sozial oder wirtschaftlich relevante Konfliktfälle beschränken.

Literaturverzeichnis

- Bacow, L.S., Wheeler, M. (Hrsg.) (1984): Environmental Dispute Resolution, New York 1984.
- Basler Zeitung (2002): Ombudsfrau für den Mobilfunk. In: Basler Zeitung, S. 11, Basel, 2002.
- Basler Zeitung (2003): Mit Vorwürfen und Emotionen eingedeckt. In: Basler Zeitung, S. 6, Basel, 2003.
- Berger, G. (1998): Umweltmediation in Österreich: Einstellungen, Informationsstand und Erwartungen. (Hrsg.) ÖGUT – Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik, Wien 1998.
- Bingham, G. (1986): Resolving Environmental Disputes: A decade of experience. Washington, DC: Conservation Foundation, Donnelly and Sons, 1986.
- Bornath, D. et al. (1998): Runder Tisch – ein Möbelstück mit Zukunft. In: Apel, H., Dernbach, H., Ködelpeter, Th., Weinbrenner, P. (Hrsg.), Wege zur Zukunftsfähigkeit - ein Methodenhandbuch, Stiftung MITARBEIT; Bonn 1998, S. 59-65.
- Carl, B. (2000): Handymastenstreit in Salzburg. In: Umweltmediation – ein geeignetes Instrument für betroffene BürgerInnen? Chancen und Gefahren aus der Sicht von Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen. Ökobüro – Koordinationsstelle österreichischer Umweltorganisationen. Tagungsband. Wien 20.10.2000.
- Claus, F. (n. b.): Konflikte um elektromagnetische Felder – worin liegen die Chancen der Mediation und worin nicht? Verfügbar unter <http://www.standpunkte.de/emf/Artikel%20Konflikte%20um%20elektromagnetische%20Felder.pdf>, Abruf am 17.09.2003.
- Dienel, P. (1992): Die Planungszelle – eine Alternative zur Establishment-Demokratie, 3. Auflage, Opladen 1992.
- Drüke, H. et al. (2003): Verbesserung der Kooperation mit den Kommunen beim Aufbau von Mobilfunknetzen. Ergebnisse einer Befragung von Kommunen und Netzbetreibern. Gutachten im Auftrag des Informationszentrums Mobilfunk e.V. (IZMF), Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Berlin, 2003.
- Fuchs, G. et al. (2000): Standards für Mediation im öffentlichen Bereich: Umwelt – Wirtschaft – Politik – Soziales“. (Hrsg.): Förderverein Umweltmediation e.V., Stand: 24.08.2000.
- Folberg, J., Taylor, A. (1988): Mediation. A Comprehensive Guide to Resolving Conflicts Without Litigation. Jossey-Bass Publishers. San Francisco, London 1988.
- Förderverein Umweltmediation e. V. (1998). Pressemitteilung vom 30.11.1998. Verfügbar unter: <http://www.ag-recht.de/Umweltmediation/Pressemitteilung981130.htm>, Abruf am 16.10.2003.
- Fuchs, G., Hehn, M. (1999): Umweltmediation. (Hrsg.) Förderverein Umweltmediation e.V., 2. Auflage, Bonn.
- Fuchs, G. (2001): Umweltmediation in Deutschland. In: Symposium „Environmental Mediation in Europe“. Wien, November 2001.

- Garbe, D. (1991): Zur Sozialverträglichkeit neuer Kommunikationstechnologien. Ergebnisse des Bürgergutachten ISDN, in: Vorträge zur ONLINE '91, S. II.16.01-II.16.22.
- Hamacher, W. (1996): Konfliktmanagement im Umweltbereich: Instrument der Umweltpolitik in Entwicklungsländern. (Hrsg.) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Abteilung 402, Umwelt- und Ressourcenschutz/Verbreitung angepasster Technologien (GATE), 402/96 – 19 d PV, 1996.
- Hösl, G. G. (2002): Mediation – die erfolgreiche Konfliktlösung, Kösel-Verlag München 2002.
- Jeglitz, M., Hoyer, C. (1998): Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten – Eine Dokumentation. In: Zillesen, H. (Hrsg.): Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Wiesbaden, S. 137-183.
- Köberle, S., Gloede, F., Hennen, L. (Hrsg.) (1997): Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1997.
- Krämer, L. (2001): Umweltmediation und Umweltpolitik der Europäischen Union. In: Symposium „Environmental Mediation in Europe“. Wien, November 2001.
- Kroiss, F.: Mediation und Partizipation aus Umweltsicht. In: Symposium „Environmental Mediation in Europe“. Wien, November 2001.
- Lackner, S. (1999): Neue Verfahren der Bürgerteilhabe. Analysen – Meinungen – Debatten: Eine Schriftenreihe der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung.
- Meier, I. (2002): Mediation und Schlichtung in der Schweiz. In http://www.ifm-suisse.ch/PDF/mediation_CH.pdf, Abruf am 21.10.2003.
- Melamed, J. (n.b.): Divorce Mediation and the Internet. In <http://www.mediate.com/pfriendly.cfm?id=557>, Abruf am 27.08.2003.
- Nabholz, A. (2002): Funktion und Erfahrungen eines lokalen bzw. kantonalen Ombudsmans. In: Parlament, Parlement, Parlamento 1/02, 5. Jg. März, S. 10f.
- PCI (1999): States Mediating Solutions to Environmental Disputes. (Hrsg.) Policy Consensus Initiative (PCI). In http://www.policyconsensus.org/pubs/pci_pubs.html, Abruf am 21.10.2003.
- Perritt, H. H. Jr. (2000): Dispute resolution in Cyberspace: Demand for new forms of ADR. In <http://www.disputes.net/cyberweek2000/ohiostate/perritt1.htm>, Abruf am 18.08.2003.
- Peter, J.T., Bösch, P. (2002): Pilotversuch am Bezirksgericht Zürich. In: Zeitschrift für Konflikt-Management (ZKM) 5. Jahrgang, 2/2002, S. 73ff.
- Potapchuk, W.R., Crocker, J. (1999): Implementing Consensus-Based Agreements. In: Susskind, L. et al. (Hrsg.), The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement, Sage Publications, London 1999, S. 527-556.
- Racine, J., Winkler, K. (2002): Konfliktlösungsansätze im TK-Markt – Hilft das ADR-Grünbuch der EU weiter? In: MMR (Zeitschrift für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht) 12/2002, S. 794-798.

- Reinert, A. (1998): Mobilisierung der Kompetenz von Laien – Die Methode der Planungszelle/Bürgergutachten. In: Apel, H., Dernbach, H., Ködelpeter, Th., Weinbrenner, P. (Hrsg.), Wege zur Zukunftsfähigkeit - ein Methodenhandbuch, Stiftung MITARBEIT; Bonn 1998, S. 115-126.
- Susskind, L., Cruikshank, J. (1987): Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes, New York 1987.
- TAB (1995): Konsensus-Konferenzen – Ein neues Element demokratischer Technologiepolitik? TAB-Brief Nr. 10, In: <http://www.tab.fzk.de/de/brief/konsens.htm>, Abruf am 28.08.2003, Dezember 1995.
- Weidner, H. (1996): Umweltkooperation und alternativen Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 16, FS II 96-302, WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1996.
- Zieher, A. (2001): Das Handbuch Umweltmediation. (Hrsg.) ÖGUT – Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik, Wien 2001.
- Zieher, A. (2001B): Umweltmediation in Österreich. In: Symposium „Environmental Mediation in Europe“, Wien November 2001.
- Zieher, A. (1999): Umweltmediation: Praktische Erfahrungen in Österreich. Studie im Auftrag des österreichischen Umweltministeriums. (Hrsg.) ÖGUT – Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik, Wien 1999.
- Zillessen, H. (1996): Die Ausbildung von Mediatoren – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung über die Ausbildung von Mediatoren in Umweltfragen in den USA. Verfügbar unter http://www.mediatorgmbh.de/projekte/ausbildung_usa.pdf, Abruf am 25.08.03.
- Zillessen, H. et al. (2000): Status und Erfahrungen mit Umweltmediation in Europa – Konfliktlösungsverfahren im Umweltbereich. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich. Schriftenreihe des BMLFUW, Band 15/2000, Horn 2000.
- Zillessen, H. et al. (2001): Status und Erfahrungen zur Umweltmediation in Europa. In: Symposium „Environmental Mediation in Europe“, Wien November 2001.

Als "Diskussionsbeiträge" des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste sind zuletzt erschienen:

- | | |
|--|--|
| <p>Nr. 179: Daniel Tewes:
Chancen und Risiken netzunabhängiger Service Provider, Dezember 1997</p> <p>Nr. 180: Cara Schwarz-Schilling:
Nummernverwaltung bei Wettbewerb in der Telekommunikation, Dezember 1997

also available in English as
Numbering Administration in Telecommunications under Competitive Conditions</p> <p>Nr. 181: Cornelia Fries:
Nutzerkompetenz als Determinante der Diffusion multimedialer Dienste, Dezember 1997</p> <p>Nr. 182: Annette Hillebrand:
Sicherheit im Internet zwischen Selbstorganisation und Regulierung - Eine Analyse unter Berücksichtigung von Ergebnissen einer Online-Umfrage, Dezember 1997</p> <p>Nr. 183: Lorenz Nett:
Tarifpolitik bei Wettbewerb im Markt für Sprachtelefondienst, März 1998</p> <p>Nr. 184: Alwin Mahler:
Strukturwandel im Bankensektor - Der Einfluß neuer Telekommunikationsdienste, März 1998</p> <p>Nr. 185: Henrik Hermann:
Wettbewerbsstrategien alternativer Telekommunikationsunternehmen in Deutschland, Mai 1998</p> <p>Nr. 186: Ulrich Stumpf, Daniel Tewes:
Digitaler Rundfunk - vergleichende Betrachtung der Situation und Strategie in verschiedenen Ländern, Juli 1998</p> <p>Nr. 187: Lorenz Nett, Werner Neu:
Bestimmung der Kosten des Universaldienstes, August 1998</p> <p>Nr. 188: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:
Durch Sicherungsinfrastruktur zur Vertrauenskultur: Kritische Erfolgsfaktoren und regulatorische Aspekte der digitalen Signatur, Oktober 1998</p> | <p>Nr. 189: Cornelia Fries, Franz Büllingen:
Offener Zugang privater Nutzer zum Internet - Konzepte und regulatorische Implikationen unter Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen, November 1998</p> <p>Nr. 190: Rudolf Pospischil:
Repositionierung von AT&T - Eine Analyse zur Entwicklung von 1983 bis 1998, Dezember 1998</p> <p>Nr. 191: Alfons Keuter:
Beschäftigungseffekte neuer TK-Infrastrukturen und -Dienste, Januar 1999</p> <p>Nr. 192: Wolfgang Eisenbast:
Produktivitätserfassung in der Price-Cap-Regulierung - Perspektiven für die Preisregulierung der Deutschen Post AG, März 1999</p> <p>Nr. 193: Werner Neu, Ulrich Stumpf, Alfons Keuter, Lorenz Nett, Cara Schwarz-Schilling:
Ergebnisse und Perspektiven der Telekommunikationsliberalisierung in ausgewählten Ländern, April 1999</p> <p>Nr. 194: Ludwig Gramlich:
Gesetzliche Exklusivlizenz, Universaldienstpflichten und "höherwertige" Dienstleistungen im PostG 1997, September 1999</p> <p>Nr. 195: Hasan Alkas:
Rabattstrategien marktbeherrschender Unternehmen im Telekommunikationsbereich, Oktober 1999</p> <p>Nr. 196: Martin Distelkamp:
Möglichkeiten des Wettbewerbs im Orts- und Anschlußbereich des Telekommunikationsnetzes, Oktober 1999</p> <p>Nr. 197: Ulrich Stumpf, Cara Schwarz-Schilling unter Mitarbeit von Wolfgang Kiesewetter:
Wettbewerb auf Telekommunikationsmärkten, November 1999</p> |
|--|--|

- Nr. 198: Peter Stamm, Franz Büllingen:
Das Internet als Treiber konvergenter Entwicklungen – Relevanz und Perspektiven für die strategische Positionierung der TIME-Player, Dezember 1999
- Nr. 199: Cara Schwarz-Schilling, Ulrich Stumpf:
Netzbetreiberportabilität im Mobilfunkmarkt – Auswirkungen auf Wettbewerb und Verbraucherinteressen, Dezember 1999
- Nr. 200: Monika Plum, Cara Schwarz-Schilling:
Marktabgrenzung im Telekommunikations- und Postsektor, Februar 2000
- Nr. 201: Peter Stamm:
Entwicklungsstand und Perspektiven von Powerline Communication, Februar 2000
- Nr. 202: Martin Distelkamp, Dieter Elixmann, Christian Lutz, Bernd Meyer, Ulrike Schimmel:
Beschäftigungswirkungen der Liberalisierung im Telekommunikationssektor in der Bundesrepublik Deutschland, März 2000
- Nr. 203: Martin Distelkamp:
Wettbewerbspotenziale der deutschen Kabel-TV-Infrastruktur, Mai 2000
- Nr. 204: Wolfgang Elsenbast, Hilke Smit:
Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Marktöffnung auf dem deutschen Postmarkt, Mai 2000
- Nr. 205: Hilke Smit:
Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, Juni 2000
- Nr. 206: Gabriele Kulenkampff:
Der Markt für Internet Telefonie - Rahmenbedingungen, Unternehmensstrategien und Marktentwicklung, Juni 2000
- Nr. 207: Ulrike Schimmel:
Ergebnisse und Perspektiven der Telekommunikationsliberalisierung in Australien, August 2000
- Nr. 208: Franz Büllingen, Martin Wörter:
Entwicklungsperspektiven, Unternehmensstrategien und Anwendungsfelder im Mobile Commerce, November 2000
- Nr. 209: Wolfgang Kieseewetter:
Wettbewerb auf dem britischen Mobilfunkmarkt, November 2000
- Nr. 210: Hasan Alkas:
Entwicklungen und regulierungspolitische Auswirkungen der Fix-Mobil Integration, Dezember 2000
- Nr. 211: Annette Hillebrand:
Zwischen Rundfunk und Telekommunikation: Entwicklungsperspektiven und regulatorische Implikationen von Webcasting, Dezember 2000
- Nr. 212: Hilke Smit:
Regulierung und Wettbewerbsentwicklung auf dem neuseeländischen Postmarkt, Dezember 2000
- Nr. 213: Lorenz Nett:
Das Problem unvollständiger Information für eine effiziente Regulierung, Januar 2001
- Nr. 214: Sonia Strube:
Der digitale Rundfunk - Stand der Einführung und regulatorische Problemfelder bei der Rundfunkübertragung, Januar 2001
- Nr. 215: Astrid Höckels:
Alternative Formen des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung, Januar 2001
- Nr. 216: Dieter Elixmann, Gabriele Kulenkampff, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:
Internationaler Vergleich der TK-Märkte in ausgewählten Ländern - ein Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Wachstumsindex, Februar 2001
- Nr. 217: Ingo Vogelsang:
Die räumliche Preisdifferenzierung im Sprachtelefondienst - wettbewerbs- und regulierungspolitische Implikationen, Februar 2001

- Nr. 218: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:
Internet-Governance - Politiken und Folgen der institutionellen Neuordnung der Domainverwaltung durch ICANN, April 2001
- Nr. 219: Hasan Alkas:
Preisbündelung auf Telekommunikationsmärkten aus regulierungsökonomischer Sicht, April 2001
- Nr. 220: Dieter Elixmann, Martin Wörter:
Strategien der Internationalisierung im Telekommunikationsmarkt, Mai 2001
- Nr. 221: Dieter Elixmann, Anette Metzler:
Marktstruktur und Wettbewerb auf dem Markt für Internet-Zugangsdienste, Juni 2001
- Nr. 222: Franz Büllingen, Peter Stamm:
Mobiles Internet - Konvergenz von Mobilfunk und Multimedia, Juni 2001
- Nr. 223: Lorenz Nett:
Marktorientierte Allokationsverfahren bei Nummern, Juli 2001
- Nr. 224: Dieter Elixmann:
Der Markt für Übertragungskapazität in Nordamerika und Europa, Juli 2001
- Nr. 225: Antonia Niederprüm:
Quersubventionierung und Wettbewerb im Postmarkt, Juli 2001
- Nr. 226: Ingo Vogelsang
unter Mitarbeit von Ralph-Georg Wöhrl
Ermittlung der Zusammenschaltungs-entgelte auf Basis der in Anspruch genommenen Netzkapazität, August 2001
- Nr. 227: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:
Liberalisierung, Wettbewerb und Wachstum auf europäischen TK-Märkten, Oktober 2001
- Nr. 228: Astrid Höckels:
Internationaler Vergleich der Wettbewerbsentwicklung im Local Loop, Dezember 2001
- Nr. 229: Anette Metzler:
Preispolitik und Möglichkeiten der Umsatzgenerierung von Internet Service Providern, Dezember 2001
- Nr. 230: Karl-Heinz Neumann:
Volkswirtschaftliche Bedeutung von Resale, Januar 2002
- Nr. 231: Ingo Vogelsang:
Theorie und Praxis des Resale-Prinzips in der amerikanischen Telekommunikationsregulierung, Januar 2002
- Nr. 232: Ulrich Stumpf:
Prospects for Improving Competition in Mobile Roaming, März 2002
- Nr. 233: Wolfgang Kiesewetter:
Mobile Virtual Network Operators – Ökonomische Perspektiven und regulatorische Probleme, März 2002
- Nr. 234: Hasan Alkas:
Die Neue Investitionstheorie der Realoptionen und ihre Auswirkungen auf die Regulierung im Telekommunikationssektor, März 2002
- Nr. 235: Karl-Heinz Neumann:
Resale im deutschen Festnetz, Mai 2002
- Nr. 236: Wolfgang Kiesewetter, Lorenz Nett und Ulrich Stumpf:
Regulierung und Wettbewerb auf europäischen Mobilfunkmärkten, Juni 2002
- Nr. 237: Hilke Smit:
Auswirkungen des e-Commerce auf den Postmarkt, Juni 2002
- Nr. 238: Hilke Smit:
Reform des UPU-Endvergütungssystems in sich wandelnden Postmärkten, Juni 2002
- Nr. 239: Peter Stamm, Franz Büllingen:
Kabelfernsehen im Wettbewerb der Plattformen für Rundfunkübertragung - Eine Abschätzung der Substitutionspotenziale, November 2002

- Nr. 240: Dieter Elixmann, Cornelia Stappen unter Mitarbeit von Anette Metzler:
Regulierungs- und wettbewerbspolitische Aspekte von Billing- und Abrechnungsprozessen im Festnetz, Januar 2003
- Nr. 241: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf unter Mitarbeit von Ulrich Ellinghaus, Joachim Scherer, Sonia Strube Martins, Ingo Vogelsang:
Eckpunkte zur Ausgestaltung eines möglichen Handels mit Frequenzen, Februar 2003
- Nr. 242: Christin-Isabel Gries:
Die Entwicklung der Nachfrage nach breitbandigem Internet-Zugang, April 2003
- Nr. 243: Wolfgang Briglauer:
Generisches Referenzmodell für die Analyse relevanter Kommunikationsmärkte – Wettbewerbsökonomische Grundfragen, Mai 2003
- Nr. 244: Peter Stamm, Martin Wörter:
Mobile Portale – Merkmale, Marktstruktur und Unternehmensstrategien, Juli 2003
- Nr. 245: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:
Sicherstellung der Überwachbarkeit der Telekommunikation: Ein Vergleich der Regelungen in den G7-Staaten, Juli 2003
- Nr. 246: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:
Gesundheitliche und ökologische Aspekte mobiler Telekommunikation – Wissenschaftlicher Diskurs, Regulierung und öffentliche Debatte, Juli 2003
- Nr. 247: Anette Metzler, Cornelia Stappen unter Mitarbeit von Dieter Elixmann:
Aktuelle Marktstruktur der Anbieter von TK-Diensten im Festnetz sowie Faktoren für den Erfolg von Geschäftsmodellen, September 2003
- Nr. 248: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel with contributions of Anette Metzler:
"Next Generation Networks" and Challenges for Future Regulatory Policy, November 2003
- Nr. 249: Martin O. Wengler, Ralf G. Schäfer:
Substitutionsbeziehungen zwischen Festnetz und Mobilfunk: Empirische Evidenz für Deutschland und ein Survey internationaler Studien, Dezember 2003
- Nr. 250: Ralf G. Schäfer:
Das Verhalten der Nachfrager im deutschen Telekommunikationsmarkt unter wettbewerblichen Aspekten, Dezember 2003
- Nr. 251: Dieter Elixmann, Anette Metzler, Ralf G. Schäfer:
Kapitalmarktinduzierte Veränderungen von Unternehmensstrategien und Marktstrukturen im TK-Markt, März 2004
- Nr. 252: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:
Der Markt für Public Wireless LAN in Deutschland, Mai 2004
- Nr. 253: Dieter Elixmann, Annette Hillebrand, Ralf G. Schäfer, Martin O. Wengler:
Zusammenwachsen von Telefonie und Internet – Marktentwicklungen und Herausforderungen der Implementierung von ENUM, Juni 2004
- Nr. 254: Andreas Hense, Daniel Schäffner:
Regulatorische Aufgaben im Energiebereich – ein europäischer Vergleich, Juni 2004
- Nr. 255: Andreas Hense:
Qualitätsregulierung und wettbewerbspolitische Implikationen auf Postmärkten, September 2004
- Nr. 256: Peter Stamm:
Hybridnetze im Mobilfunk – technische Konzepte, Pilotprojekte und regulatorische Fragestellungen, Oktober 2004
- Nr. 257: Christin-Isabel Gries:
Entwicklung der DSL-Märkte im internationalen Vergleich, Oktober 2004
- Nr. 258: Franz Büllingen, Annette Hillebrand, Diana Rätz:
Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte, November 2004