

## Mediation bei der Standortsuche von Mobilfunkanlagen

Der vorliegende Artikel stellt die praktischen Erfahrungen mit dem Instrument „Mediation“ bei der Standortsuche einer Mobilfunkanlage aus der Sicht aller Beteiligten dar. Zusammen mit der durchgeführten Begleitforschung liegt damit erstmals für einen Konflikt um einen bestehenden, strittigen Standort einer Mobilfunkantenne eine quasi 360°-Bewertung des Beispielfalls und der Methodik „Mediation“ vor. Im Folgenden soll auf Basis der positiven und negativen Erfahrungen mit dem Verfahren die Frage diskutiert werden, inwieweit Mediation als Instrument bei der Suche von Standorten für Mobilfunkantennen Unterstützung leisten kann.

**Hintergrund – Studie des BMWA und unterschiedliche Perspektiven:** Mitte 2003 hat das *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)* eine Studie zum Thema „Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte“ in Auftrag gegeben. Im Rahmen dieser Studie wurde eine Mediation in einem konkreten EMVU-Konfliktfall durchgeführt, wissenschaftlich begleitet (*Büllin-*

*gen* u.a., *Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte*, 2004; [www.bmwa.bund.de/Navigation/Service/bestellservice,did=45936.html](http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Service/bestellservice,did=45936.html)) und evaluiert. Der Fall betraf eine Mobilfunkantenne, die bei Eltern von Kindern, die in der unmittelbaren Nähe eine Grundschule bzw. einen Kindergarten besuchen, auf Ablehnung stieß. Die teilnehmenden Parteien waren die Elternbeiräte der Grundschule und des Kindergartens sowie Vertreter des Mobilfunkunternehmens und des zuständigen städtischen Referats. Mitte 2004 wurde die Mediation mit dem Abschluss einer von allen Teilnehmenden unterzeichneten Umsetzungsvereinbarung beendet. Gem. dieser Vereinbarung wird der umstrittene Sektor der Antenne nach Inbetriebnahme eines weiteren Masts, der sich noch in Planung befindet, abgeschaltet. Das erzielte Resultat führt zu einer Verbesserung der Immissionsituation insb. in der betroffenen Schule. Ein wichtiges Ziel des Evaluationsprozesses i.R.d. Studie war es, ein wissenschaftlich dokumentiertes und standardisiertes Modellverfahren zu entwickeln,

das auf unterschiedliche lokale Konflikte angewendet werden könnte. Der diesbezügliche Begleitforschungsbericht kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde. Demgegenüber kommen die Mediationsteilnehmer für das konkrete Beispiel zu dem Schluss, dass eine Win-Win-Lösung erarbeitet werden konnte.

Diese anscheinend gegensätzliche Bewertung kann aufgelöst werden, wenn man die jeweilige Zielsetzung bzw. das konkret erreichte Ziel berücksichtigt. So misst die Begleitforschung die Ergebnisse an dem Ziel, ein Standardverfahren zu entwickeln, das zweifellos nicht erreicht werden konnte. Die Beteiligten beurteilen die konkrete Mediation dagegen in Bezug auf ihre individuellen Erfahrungen und auf die konkret gefundene Lösung.

### Potenziale der Mediation bei EMVU-

**Konflikten:** Ohne dass daraus ein „standardisiertes Verfahren“ abgeleitet werden kann, können einzelne Erfahrungen zweifellos als „good practices“ angesehen werden und bei anderen vergleichbaren Fällen von Wert sein. Darüber hinaus können auch aus den kritischen Erfahrungen während der Mediation Schlüsse gezogen werden, die bei anderen Mediationsfällen die Konsensfindung erleichtern könnten. Mit Blick auf die gefundene Lösung hat die Mediation insb. durch die folgenden Faktoren zum Erfolg beigetragen bzw. diesen ermöglicht:

- Die Dialogbarriere wurde überwunden und eine gemeinsame Dialogbasis geschaffen.
- Gesprächs- und Umgangsregeln wurden gemeinsam entwickelt und vom Anfang bis zum Ende der Mediation eingehalten.
- Ein Klima wurde geschaffen, das gegenseitigen Respekt, offene Gesprächsführung und wertfreie Akzeptanz der jeweiligen Haltungen und Sichtweisen förderte. Wertvolle Kontakte sind unter den Beteiligten entstanden.
- Eine sehr gut funktionierende Arbeitsbeziehung und sogar ein „Wir-Gefühl“ wurden aufgebaut. Auf dieser Basis konnten trotz erheblicher Unterschiede in der Bewertung der notwendigen Schutzmaßnahmen im Mobilfunkbereich gemeinsam Lösungen gesucht und einvernehmlich Entscheidungen getroffen werden.

- Die Organisation und Dokumentation des Prozesses bzw. die Unterstützung der Verhandlungen durch unvoreingenommene und neutrale Mediatoren hat sich bewährt. Trotz Hürden und Schwierigkeiten ist der Mediationsprozess nicht versandet.

- Die Mediation hat sich bzgl. sozialer, kommunikativer und fachlicher Kompetenz als lehrreich erwiesen.

## Grenzen der Mediation:

- Das bedeutendste Hindernis bestand darin, dass nicht alle relevanten Entscheidungsträger an der Mediation aktiv teilnahmen. Einige Akteure, die von vornherein auf Grund ihres Zuständigkeitsbereichs einen wichtigen Einfluss ausüben oder hätten ausüben können (z.B. die Leitungsorgane der Grundschule und des Kindergartens), haben sich nicht aktiv in den Prozess einbinden lassen und nahmen nur an einer Sitzung teil. Andere Akteure, die bei der Verwirklichung der in Betracht gezogenen Lösungsoptionen hätten beteiligt sein müssen (z.B. die Besitzer von Immobilien, die als Alternativstandorte geeignet gewesen wären), waren in den Prozess nicht eingebunden bzw. waren nicht bereit, eingebunden zu werden.

- Innerhalb der Mediationsgruppe wurden zwar bis zum Schluss zielführend Lösungen gesucht und Entscheidungen getroffen; nach außen blieb allerdings der Einfluss der Gruppe, wie schon Punkt 1 zeigt, sehr begrenzt. Als dies sichtbar wurde, wuchsen in der Gruppe zeitweise Frustration und Spannungen auf der Ebene der Arbeitsbeziehung.

- Als kritisch wurde zudem die Gesamtdauer der Mediation angesehen. Auch dieser Punkt ist eng mit dem ersten Punkt verknüpft. Als positiver Erfolgsfaktor bleibt aber in jedem Fall, dass mit Mediation eine Dialoggrundlage geschaffen werden kann. Selbst wenn sich in einem vorgegebenen Mediationszeitraum keine Lösung finden lässt, schafft die Mediation eine Basis, um zu einem späteren Zeitpunkt – z.B. i.R.d. Einbeziehung der Kommunen in den Netzausbau – eine Lösung zu finden.

**Ansätze zur Überwindung der Hindernisse in Mediationsverfahren:** Um den Nutzen von Mediation bei der Suche von Standorten für Mobilfunkantennen

präziser abzuschätzen und ihren Einsatz besser zu planen, sollte deshalb von Anfang an einigen Fragen eine noch höhere Bedeutung beigemessen werden, als dies im Beispiel der Fall war.

- Wie ist mit relevanten Entscheidungsträgern, die sich an einer Mediation nicht aktiv beteiligen wollen bzw. können, umzugehen?

- Welche Zusammenhänge bestehen zwischen dem Mediationskreis und den Lösungen, die dieser Kreis eigenständig umsetzen kann? Wie ist der Mediationskreis zu bilden, der eine möglichst große Anzahl von Lösungen ermöglicht? Wie können den potenziellen Teilnehmern diese Zusammenhänge verdeutlicht werden?

- Wie könnten die Mediatoren im Vorfeld der Mediation – bzw. gemeinsam mit den Parteien während der Mediation – herausarbeiten, welche Lösungen im alleinigen Entscheidungskompetenzbereich des Mediationskreises umgesetzt werden können und welche eine Unterstützung bzw. Beteiligung von Dritten erfordern?

Darüber hinaus sollten folgende Grundsatzzfragen weiter untersucht werden:

- Welches sind die Arten von Standortfällen, die sich am ehesten für eine Mediation eignen bzw. nicht eignen?

- Wie weit sollen Mediatoren die Parteien begleiten, nachdem die anfänglichen Dialoghürden überwunden wurden – d.h.: sollen sie lediglich die Parteien in die Lage versetzen, selber ohne fremde Hilfe einen Konsens zu finden, oder sie noch weiter unterstützen?

## Besonderheiten bei Mediationen mit einer Begleitforschung:

Auch in Bezug auf die Methodik der Begleitforschung lassen sich aus dem vorliegenden Fallbeispiel einzelne Schlüsse ziehen. Wichtigster Punkt war dabei die Erkenntnis, dass die Beobachtung eines Prozesses zu Forschungszwecken auf den Prozess selber einen Einfluss haben kann. Leider führte insb. die Übergabe eines vorläufigen „Abschlussberichts“ über die Mediation an den Auftraggeber dazu, dass die Vertreter einer Partei von diesem Dokument unabsichtlich Kenntnis nehmen mussten. Das inzwischen aufgebaute Vertrauensverhältnis innerhalb der Mediationsgruppe wurde dadurch ernsthaft belastet und gefährdet.

## Empfehlungen und Schlussfolgerungen:

Basierend auf der Erfahrung in einem einzelnen Fall und unter Berücksichtigung des mit einer Mediation verbundenen Kosten- und Zeitaufwands kann die Schlussfolgerung nicht lauten, dass diese Methode bei jeder bzw. einer Mehrzahl der Suche von Standorten für Mobilfunkantennen einzusetzen ist. Allerdings erscheint auch der Umkehrschluss, dass ein Mediationsverfahren nur sehr eingeschränkt als ein zielführender Ansatz i.R.d. Konfliktregelung in der EMVU-Debatte bezeichnet werden kann, nicht gerechtfertigt. I.S.e. goldenen Mittelweges dürfte der Aufbau eines mehrstufigen, pyramidenartigen Konfliktmanagementsystems vielversprechend sein. Auf der untersten Stufe der Pyramide – der Basis, die den überwiegenden Anteil am Volumen der Pyramide hat – finden sich sämtliche Antennenstandorte, die konfliktlos aufgebaut werden können. Der obersten Stufe der Pyramide – der Spitze, die volumenmäßig nur einen geringen Prozentsatz umfasst – werden die relativ wenigen Fälle zugeordnet, die entweder grundsätzliche rechtliche Fragen aufwerfen oder sich auf dem Verhandlungsweg als absolut unlösbar erweisen und dementsprechend auf politischer oder gerichtlicher Ebene entschieden werden müssen.

Auf den beiden mittleren Stufen der Pyramide liegen die i.S.d. Methodik „Mediation“ interessanten Fälle – wobei:

- die schwierigeren Fälle – die näher an der Spitze liegen – den Einsatz professioneller Mediatoren gerechtfertigt erscheinen lassen,

- während die anderen Fälle – die näher an der Basis liegen – unter Anwendung adäquater Verhandlungsmethoden und positiver Fallbeispiele durch die Beteiligten ohne externe Unterstützung lösbar sein sollten.

Damit solche Methoden vermehrt eingesetzt werden, sollten Unternehmens- und Behördenvertreter (z.B. EMVU-Beauftragte, Umweltschutzbeamte usw.) im Erfahrungsaustausch mit Spezialisten oder durch Weiterbildung ihre Verhandlungskompetenz gezielt weiterentwickeln.

Das unterdessen bewiesene Potenzial der Mediation, unter Vertretern der Bürgergesellschaft, der Netzbetreiber und

der Behörden bei EMVU-Konflikten einen echten Dialog und einen Prozess der gemeinsamen, einvernehmlichen Entscheidungsfindung in Gang zu setzen, scheint wertvoll und Erfolg versprechend zu sein. Aus Sicht der Beteiligten hat die Betrachtung der hier angesprochenen Mediation wichtige praktische, aber auch wissenschaftliche Erkenntnisse geliefert. Diese verdienen, weiterverfolgt und vertieft zu werden.

*Sabine Berger/Margit Kemmer/*

*Angelika Lange/Peter Lippert/*

*Gundi Milczewski/Gabriele Pietrangeli/*

*Jérôme Racine/Christian Schilling/*

*Michael Schüller/Klaus Winkler/*

*Karl-Heinz Worthmann.*