

Mediation als Modell alternativer Streit



Franz Büllingen

Die elektromagnetische Verträglichkeit zur Umwelt (EMVU) bildet seit Jahren einen wichtigen Fokus der öffentlichen Kontroverse über die Einführung neuer Technologien. Im Zusammenhang mit der Erweiterung der GSM-Infrastruktur und dem Aufbau der Mobilfunknetze der 3. Generation (UMTS) erhält diese Debatte stetig neue Nahrung. Trotz einer grundsätzlichen Akzeptanz des Mobilfunks – mittlerweile besitzen fast 80 % der deutschen Bevölkerung ein Handy – sowie eines fehlenden eindeutigen wissenschaftlichen Kausalitätsnachweises möglicher gesundheitsschädigender Wirkungen von hochfrequenten elektromagnetischen Feldern (HEMF) folgt die Debatte seit Beginn der 90er Jahre auf hohem Niveau einem oszillierenden Entwicklungsmuster und ihr weiterer Verlauf ist im Prinzip offen.

Netzbetreiber und öffentliche Hände haben zwar mit der freiwilligen Selbstverpflichtung, der Verbändevereinbarung oder der Einrichtung von Informationsportalen etwa zu Standortdaten oder EMF-relevanten Erkenntnissen wichtige Maßnahmen zur De-Eskalation der Kontroverse ergriffen, die im Ausland z. T. als vorbildlich gelten, dennoch ist nicht auszuschließen, dass sich der Konflikt zukünftig zuspitzt, wenn man nicht nur an den Ausbau der Netzinfrastrukturen für GSM und UMTS, sondern auch an den Aufbau weiterer Funktechnologien wie Public Wireless LAN, den

erfahren tbeilegung?

digitalen Behördenfunk BOS, die neuen Rundfunktechnologien DAB-T und DVB-T oder auch WiMAX bzw. Airda-
ta denkt, mit deren Hilfe künftig große Flächen für den
schnellen Internetzugang erschlossen werden sollen.

Vor diesem Hintergrund besteht ein hohes Interesse
aller involvierten Akteure, mögliche Konfliktpotenzia-
le abzubauen und Vertrauen zurück zu gewinnen. Da
in den letzten Jahren im Umweltbereich alternative
Verfahren zur Konfliktbeilegung (**Alternative Dispute
Resolution** (ADR)) z.T. erfolgreich erprobt wurden und
heute auch von zahlreichen politischen Institutionen
wie z. B. der OECD, der EU-Kommission oder der Re-
gulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
(RegTP) zur Konfliktlösung empfohlen werden, er-
scheint es sinnvoll und wichtig, deren Eignung auch
in Hinblick auf ihren potenziellen Beitrag zur Entschär-
fung der EMVU-Kontroverse zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium
für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) das Wissenschaftli-
che Institut für Kommunikationsdienste (WIK) damit
beauftragt, eine Mediation in einem konkreten Fall
anzustoßen und im Rahmen einer Begleitforschung
zu untersuchen, inwieweit ADR-Verfahren im Rahmen
der EMVU-Debatte einen innovativen und effizienten
Beitrag zur Entschärfung lokaler Konflikte leisten kön-
nen. Zielsetzung dieser Studie war es, ein wissen-
schaftlich dokumentiertes und standardisiertes Mo-
dellverfahren zu entwickeln, welches gleichermaßen
auf die verschiedenen Standort-Konflikte angewen-
det werden kann. Das Projekt wurde im Juli 2003
begonnen und im September 2004 abgeschlossen.¹
Zur Realisierung dieser Zielsetzung wurden zwei Wege
eingeschlagen. Zunächst wurden alle wesentlichen
Verfahren analysiert und in Hinblick auf ihren Ur-

sprung, ihren Lösungsansatz, die Anwendungspraxis,
die Verfahrenseffizienz sowie die entstehenden Kos-
ten bewertet. Zu diesen Verfahren zählen die unter
dem Oberbegriff ADR versammelten Konzepte Media-
tion, Planungszellen bzw. Bürgergutachten, Konsen-
sus-Konferenzen, Ombudsstellen, Arbitration bzw.
Schiedsverfahren sowie der (moderierte) Runde Tisch.
Bei der Analyse dieser Verfahren wurden im Rahmen
von internationalen Vergleichsanalysen insbesondere
die Erfahrungen in den USA, in Österreich sowie der
Schweiz ausgewertet. Im zweiten Teil wurden im Ra-
men eines Unterauftrages zwei Mediationsexperten
verpflichtet, in einem konkreten Fall beispielhaft eine
Mediation zu initiieren und durchzuführen. Hierzu wur-
de als Modellfall ein Konflikt um den Standort eines
Sendemastes in München identifiziert und unter Ein-
beziehung des städtischen Umweltreferates ein Me-
diationsverfahren durchgeführt.

Stand der Institutionalisierung von ADR

Die theoretische Analyse alternativer Konfliktbeile-
gungsverfahren zeigt, dass weltweit überaus hohe
Erwartungen existieren, dass durch den Einsatz von
ADR wichtige Lösungsbeiträge zur Reduzierung von
Konfliktpotenzialen sowohl in makro- als auch in mik-
roökonomischer Perspektive erbracht werden können.
So zeigt beispielsweise eine OECD-Studie aus dem
Jahre 1996, dass konsensuelle bzw. konsozietale
europäische Demokratien einen höheren Lebensstan-
dard besitzen als solche Gesellschaften, die einen
hohen Anteil an gerichtlichen Auseinandersetzungen
aufweisen. Die Lokale Agenda 21 von 1997 postu-
liert, dass neben der Strategiefähigkeit und der In-
novationsfähigkeit eines Landes auch gesellschaftli-



che Konsensfähigkeit erforderlich ist, um Modernisierungsprozesse anstoßen und Basisinnovationen umsetzen zu können. Ein EU-Grünbuch aus dem Jahre 2002 schlägt vor diesem Hintergrund vor, ADR im Zivil- und Handelsrecht und eine eigene Berufsordnung für Mediatoren zu entwickeln. Auch die Unversaldienstrichtlinie aus dem Jahre 2002 legt den Mitgliedsstaaten in Artikel 34 nahe, alternative Streitbeilegung als Mittel der Wahl für Konfliktlösung zwischen Kunden und Telekommunikationsservice Providern vorzusehen.

In einigen EU-Mitgliedstaaten hat die Institutionalisierung bereits konkrete Formen angenommen. So z. B. richtete die österreichische Regulierungsbehörde RTR 2003 eine Schlichtungsstelle für sektorspezifische Konfliktfälle ein. 2004 fand Mediation erstmals Eingang auch in das deutsche novellierte Telekommunikationsgesetz (TKG) (§ 124) und in die Kundenschutzverordnung. Die unterschiedlichen Formen der normativen und institutionellen Einbettung werden begleitet von der Vorstellung, dass der Einsatz von ADR formelle Gerichtsverfahren nicht ersetzen, sondern ergänzen soll, da man sich insbesondere auf der Kostenseite und der Zeitachse deutliche Vorteile für potenzielle Konfliktparteien, vor allem in der Wirtschaft, verspricht.

Methodisch basiert Mediation auf dem Harvard-Prinzip des sachgerechten Verhandeln und konnte sich daher in vielen Ländern mit einer stärker aushandlungsbasierten Rechtstradition, vor allem in den USA („Uniform Mediation Act“) sowie in Australien, breit etablieren. In Deutschland ist die Implementation dieses Verfahrens mit Ausnahme der o.g. Beispiele nicht sehr weit vorangeschritten und wird bislang am erfolgreichsten im Rahmen der Familienmediation sowie bei Arbeitskonflikten eingesetzt. Gleichwohl gilt der Umweltbereich als eines der zentralen potenziellen Anwendungsfelder. Dem Bereich der Umweltmediation werden solche Verfahren zugeordnet, bei denen Infrastrukturvorhaben potenziell negative Folgen für die Umwelt etwa im Sinne von Lärmbelästigung, Ressourcenverbrauch, Immissionsbelastungen etc. haben. Daher wird auch die Konfliktentschärfung im Rahmen der EMVU-Debatte der Umweltmediation zugerechnet.

Alternative Konfliktbeilegungsverfahren im Vergleich

Primär zielt ADR darauf ab, durch professionelle Moderation eines Diskussions- und Aushandlungsprozesses einen nachhaltigen Ausgleich zwischen Konfliktparteien durch Befriedigung aller Interessen zu erzielen. Kennzeichnend hierbei sind insbesondere im Vergleich zu ordentlichen Gerichtsverfahren Erwartungen bzgl. einer kürzeren Durchführungsdauer, geringerer Kosten sowie eines höheren Grades der Vertraulichkeit gegenüber der breiten Öffentlichkeit.

Idealtypischerweise lassen sich alternative Konfliktbeilegungsverfahren v.a. hinsichtlich des Grades der Intervention durch neutrale Dritte unterscheiden.

Mediationsverfahren liegt die Leitidee zugrunde, dass es keine objektiven Wahrheiten, sondern nur subjektive Wirklichkeiten gibt. Sie orientieren 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 und nachhaltige Lösung zu finden. Der Mediator besitzt – etwa im Gegensatz zu einem Richter – keine eigene Entscheidungskompetenz. Seine Aufgabe besteht vielmehr darin, die nötigen Voraussetzungen in Form einer angemessenen Verfahrenunterstützung zu schaffen. Alle Teilnehmer beteiligen sich an der Lösungsfindung und tragen am Ende eines Prozesses gemeinsam die Verantwortung für das Ergebnis. Es besteht die Erwartung, dass hierdurch langwierige und kostspielige juristische Auseinandersetzungen vermieden werden können und dass die erzielten Ergebnisse zu größerer Nachhaltigkeit und Akzeptanz beitragen können als traditionelle gerichtliche Verfahren.

Planungszellen bzw. Bürgergutachten setzen auf ein in Deutschland entwickeltes Konzept und zielen auf eine möglichst repräsentative Beteiligung der Bevölkerung. 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 und sind mit geringer Dauer, aber mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden. Trotzdem gibt es auf meist kommunaler Ebene zahlreiche positive Beispiele für den Erfolg dieses Instruments.

Das Konzept der **Konsensus-Konferenzen** wurde in USA entwickelt und zeichnet sich dadurch aus, dass zufällig ausgewählte Laien mit Experten Fragen in Hinblick auf neue Technologien bzw. konfliktträchtige Sachfragen diskutieren. Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse formulieren Laien schließlich Leitlinien z.B. für Infrastrukturprojekte, die politischen Entscheidungsträgern und der breiten 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.

Die Institution des **Ombudsmanns** findet in europäischen Ländern seit den 50er Jahren verstärkt Verbreitung und soll 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, in Schweden oder Großbritannien branchenspezifische Ombudsstellen – z.B. in der Versicherungs- und Kreditwirtschaft – eingerichtet, die den Beschwerden unzufriedener Kunden nachgehen und im Konflikt mit Unternehmen zu einvernehmlichen Lösungen beitragen sollen. Jüngst eingerichtete EMVU-Ombudsstellen in der Schweiz beschränken sich allerdings weitgehend auf die Vermittlung von Informationen.

Arbitration bzw. Schiedsverfahren gehören zu den ältesten Verfahren der alternativen Streitbeilegung und kommen ordentlichen Gerichtsverfahren am nächsten. 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 gefällttes Urteil nicht mehr anfechtbar etwa im Sinne eines Revisionsverfahrens. Arbitrationsverfahren laufen vergleichsweise schnell, effizient und auch kostengünstig ab, beinhalten aber nicht immer ein allseitig akzeptiertes Ergebnis.

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 z. T. 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.

Es kann festgestellt werden, dass verschiedene Verfahren existieren, die sich in Hinblick auf ihren Ursprung, ihre Zielsetzung, ihren Lösungsweg, ihre Anwendungspraxis, ihre Verfahrenseffizienz sowie ihren durchschnittlichen erforderlichen Zeit- und Kostenrahmen deutlich unterscheiden. Auch sind die Interventionstiefe neutraler Dritter und der Einfluss auf das Ergebnis sehr unterschiedlich. Ein wichtiges Ergebnis der Untersuchung besteht in der Feststellung, dass bislang bei allen Verfahren hinreichende Erfahrungen im EMVU-Bereich fehlen. Insofern wird mit dem BMWA-Projekt ein erster, wichtiger Meilenstein zu Gewinnung von Erfahrungen mit ADR im Allgemeinen und Mediation im Besonderen gesetzt.

Erfahrungen mit ADR im Ausland

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. Umweltmediationsverfahren wurden in den USA erstmals in den 60er Jahren eingesetzt und dort auf Grund



guter Erfahrungen insbesondere im Rahmen von Infrastrukturmaßnahmen fest in die bestehende Rahmengesetzgebung integriert. In Europa wird das Thema Mediation erst seit den 70er und 80er Jahren stärker diskutiert. Das Verfahren fand seinen erstmaligen Einsatz in den 90er Jahren vor allem bei infrastrukturellen Maßnahmen. Es kann jedoch festgestellt werden, dass bis heute in den europäischen Ländern insgesamt der Einsatz von Mediation mehr postuliert als gefördert wird.

Im europäischen Raum wurden insbesondere in Österreich und in der Schweiz erste begrenzte Erfahrungen im Zusammenhang mit Umweltmediationsverfahren gesammelt. Mit dem im Jahr 2004 in Kraft getretenen österreichischen Zivilrechts-Mediationsgesetz erfolgte in Europa sogar ein erster Schritt zur gesetzlichen Verankerung dieses Verfahrens. Mit konkreten Erfahrungen ist hier aber erst in mittelfristiger Pers-


pektive zu rechnen. Unsere Untersuchungen zeigen, dass auch in den Vergleichsländern Österreich und Schweiz keine speziellen Erfahrungen mit Mediation im Rahmen von EMVU gewonnen wurden. Insofern kommt der vorliegenden Studie nicht nur im nationalen Rahmen eine bedeutende Pilotfunktion zu.

Initiierung und Untersuchung des Modellkonfliktfalls

Zur Fundierung der Studie wurde ein Modellkonfliktfall in München herangezogen, der sich als besonders geeignet im Zusammenhang mit der Problematik der Aufstellung von Mobilfunksendemasten erwies. Ein Sendemast in der Nähe einer Schule und eines Kindergartens hatte zum Konflikt mit Eltern von Kindern der entsprechenden Einrichtungen geführt. Von den Konfliktparteien wurde frühzeitig eine Bereitschaft zur Teilnahme signalisiert. Allerdings wurden im Vorfeld auch andere Konfliktfälle geprüft, die sich jedoch z.B. auf Grund mangelnder Teilnahmebereitschaft als wenig geeignet erwiesen.

Bei der ersten Kontaktaufnahme mit den Parteien stellten die Schirmherrschaft des BMWA, die Transparenz der Projektstruktur, die neutrale wissenschaftliche Begleitforschung, der Einsatz unabhängiger Mediatoren sowie die Qualität der Informationsunterlagen entscheidende Faktoren für das Zustandekommen des Modellverfahrens dar. Der Mediationsprozess wurde im August 2003 mit einer dreimonatigen organisatorischen Vorbereitungsphase gestartet. Im November 2003 fand die erste Mediationssitzung statt. Im Dezember wurde der Prozess nach sechswöchiger Verhandlungs- und Suchphase abgeschlossen. Die anschließende Umsetzungsphase wurde bis zum Juli 2004 fortgesetzt.

Um die Durchführung des Modellvorhabens methodisch abzusichern, wurde in einem ersten Schritt mit allen Beteiligten eine Ex-ante Befragung durchgeführt, um Einstellungen und Meinungen aller Teilnehmer vor dem Mediationsprozess zu dokumentieren. Durch die im Anschluss folgende, teilnehmende Beobachtung wurde der konkrete Interaktionsprozess während der Mediation, gruppenspezifische Effekte sowie externe Einflüsse identifiziert und dokumentiert. In der



abschließenden Ex-post Befragung wurden die Einschätzungen der Beteiligten zum Verfahren dargestellt, um Rückschlüsse auf die Eignung des Verfahrens ziehen und Fragen der Übertragbarkeit beantworten zu können. Da sich an die Mediationsvereinbarung eine längere Verhandlungsphase und Suche nach Standortalternativen anschlossen, führte WIK im Juli 2004 eine zweite Ex-post Befragung durch. Außerdem wurden die (Zwischen-) Ergebnisse wiederholt mit unterschiedlichen Experten aus Wissenschaft und Politik diskutiert um deren Validität abzusichern.

Beteiligt am Modellfall in München waren vier Konfliktparteien, die sich zu Beginn des Projektes schriftlich bereit erklärten, an einem Mediationsverfahren zur Lösung ihres speziellen Konfliktes teilzunehmen. Neben den beiden Mediatoren und der Projektbegleitung von WIK nahmen Vertreter des Referates für Gesundheit und Umwelt der Stadt München, Elternvertreter einer Grundschule, Vertreter eines Kindergartens sowie Vertreter des Netzbetreibers Vodafone teil.

Nach der Vereinbarung der Kommunikationsregeln entspannte sich die anfänglich konfliktive Kommunikationssituation zwischen den Parteien im Verlaufe der weiteren Sitzungen. Es entwickelte sich nach der Einspeisung verschiedener technischer und sonstiger Informationen insbesondere durch die Netzbetreiber eine offene und ergebnisorientierte Diskussion. Alle Beteiligten waren sich einig, dass die Basisstation, die vor vier Jahren gegenüber einer Grundschule in ca. 100 m Entfernung von einem Kindergarten in Betrieb genommen worden war, aus technischen Gründen und Fragen der Akzeptanz wenig geeignet erschien. Daher sollte in einem definierten Suchkreis nach Alternativen Ausschau gehalten werden. Alle Beteiligten zeigten sich von Anbeginn bereit, von ihren Ausgangspositionen abzurücken und zu einer konstruktiven Lösung beizutragen. Insofern war die konkrete Konfliktsituation deutlich weniger zugespitzt als in vielen anderen Auseinandersetzungen um die Festlegung eines Antennen-Standortes.

Das Mediationsverfahren hatte zunächst ein von allen Beteiligten positiv bewertetes Ergebnis zur Folge. Nach etwa sechs Sitzungen konnten sich die Teilnehmer auf einen neuen Standort einigen. Hierbei wurde

das Dach einer Bank identifiziert, für das neben positiven Messergebnissen bzw. Immissionsberechnungen die soziale Akzeptanz aller Beteiligten, 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. Es erwies sich jedoch als Problem, dass der Eigentümer des Standortes als indirekt involvierte Partei nicht mit dem Verfahren einbezogen worden war. Denn dieser machte grundlegende bauliche Bedenken geltend. Durch den längeren Verhandlungsprozess verzögerte sich das Verfahren erheblich. Erst im Juli 2004 konnte man sich auf eine neue, eher zufällig gefundene Lösung im Sinne einer „second-best-Lösung“ einigen. Dieses Ergebnis wurde von allen Beteiligten im Wesentlichen als mehr oder weniger unbefriedigend bewertet.

Ergebnisse der Begleitforschung

Aus der Perspektive der Begleitforschung hat der Modellkonfliktfall zunächst wesentliche Voraussetzungen zur Durchführung eines Mediationsverfahrens erfüllt. Dabei müssen die Tiefe des Konfliktes und die Härte der Auseinandersetzung zu Beginn des Verfahrens als mäßig bewertet werden, da es z.B. vor Ort keine organisierte Protestgruppe gab. Die konstruktive Haltung aller Beteiligten von Beginn des Verfahrens an war eine wesentliche Voraussetzung für das zunächst positive Verhandlungsergebnis. Beide Voraussetzungen sind aber nicht immer gegeben. Mit Beginn der Verhandlungen und der Suche nach Standortalternativen ab Jahresbeginn 2004 begann sich die Atmosphäre zwischen den Verfahrensbeteiligten jedoch deutlich zu verschlechtern und spitzte sich zu. Wurde der Mediationsprozess anfänglich begrüßt und auch in der 1. Ex-post Befragung (Dezember 2003) vorsichtig positiv bewertet, so wurde in der abschließenden Ex-post Befragung (Juli 2004) erhebliche Skepsis und Kritik artikuliert. Das konkrete Verfahren wurde von vielen Teilnehmern in Hinblick auf die Dauer und Kosten, die Transparenz und Fairness sowie die




Eignung des Verfahrens als „nicht geeignet“ bewertet. Zudem wurde in Hinblick auf das Ergebnis die fehlende Teilnahme relevanter Entscheidungsträger kritisiert.

Grundsätzlich zeigt die Evaluation, dass Ergebnis und Fortschritt eines konkreten Mediationsverfahrens in hohem Maße von zahlreichen Einzelfaktoren abhängig sind, die in jedem konkreten Einzelfall eines Standortkonflikts anders gelagert sein können. Diese Faktoren hängen ab z.B. von der Verhandlungs- und Mitwirkungsbereitschaft der involvierten Parteien, der Auswahl der Teilnehmer und ihrer Legitimation gegenüber weiteren Interessierten, der kommunikativen Kompetenz der Beteiligten, der Vermittlung hinreichender Informationen, der grundsätzlichen Verfügbarkeit von Lösungsalternativen sowie der Überschaubarkeit und Transparenz der Gesamtproblematik. Somit spielen zahlreiche subjektive Elemente in einem Mediationsverfahren eine überaus entscheidende Rolle für die erfolgreiche Initiierung und den Ablauf und stellen in Hinblick auf das Ergebnis stets ein wichtiges und letztlich auch unvermeidbares Risiko dar. Dieses Risiko beinhaltet, dass immer auch ein „negatives Verhandlungsergebnis“ möglich ist.

Fazit

Im Endergebnis kann das Mediationsverfahren daher nicht oder nur 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 konnte, konnte nicht erreicht werden. Zahlreiche Indizien sprechen dafür, dass jeder EMVU-Konfliktfall auf Grund komplexer Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen als ein singuläres Phänomen gewertet werden muss, bei dem der Einsatz von Mediation stets auch mit dem Risiko des Scheiterns behaftet ist. Denkt man an die vielen Tausend Konfliktfälle und die erheblichen finanziellen Implikationen zur Erzielung einer einvernehmlichen Lösung für auch nur einen einzigen Fall, so ist offenkundig, dass sich dieses Verfahren in keinem Fall für den flächendeckenden Einsatz in Deutschland eignet.

Unter prozeduralen Gesichtspunkten der Durchführung eines Modellverfahrens muss zudem auf den hohen Zeit- und Ressourcenaufwand hingewiesen



werden. Es wurden zunächst mehrere Monate benötigt, um den Konfliktfall zu identifizieren und das Modellverfahren zu organisieren. Für die Verhandlung der Alternativlösungen wurden dann fast noch einmal sieben Monate benötigt. Insofern müssen nicht nur die Set-up Kosten des Verfahrens als sehr hoch bewertet werden, sondern auch die zeitlichen und faktischen Kosten für die Durchführung der weiteren Aushandlung und Umsetzung. Zudem zeigt die Analyse der Gruppendynamischen Prozesse im vorliegenden Fall, dass die lange gemeinsame Arbeit aller Beteiligten durchaus auch dazu führen kann, dass z.B. die Mediatoren ihre neutrale Rolle aufgeben und sich als Anwälte der involvierten Bürger verstehen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Mediation zwar potenziell zur Bearbeitung lokal begrenzter Konfliktfälle einen Lösungsbeitrag leisten kann, aber dieser Beitrag in hohem Maße auch von den existierenden Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Im konkreten Fall scheiterte die Umsetzung der bevorzugten Lösungsalternative an der fehlenden Zustimmung eines Akteurs, der nicht in die Mediation involviert war. Ein Erfolg der Konfliktbeilegung scheint offenkundig nur dann möglich, wenn hinreichend Alternativlösungen zur Verfügung stehen und auch alle relevanten Entscheidungsträger in den Prozess mit eingebunden werden können.

Durch den beträchtlichen Ressourceneinsatz wird zudem die Frage aufgeworfen, ob Mediationsprozesse tatsächlich kostengünstig sind. Wollten die Netzbetreiber oder politische Akteure in allen (netztopologisch) wichtigen Konfliktfällen Mediation einsetzen, so hätte dies womöglich nicht nur hohe (weitere) zeitliche Verzögerungen des Netzausbaus, sondern auch gewaltige Kosten zur Folge. Unter Abwägung von Aufwand und Ertrag sehen auch die von uns befragten Experten in der Mediation vor allem ein Instrument, das einem gezielten Einsatz bei gesellschaftlich bedeutenden Konfliktfällen mit hohem wirtschaftlichem Einsatz (Flughäfen, Autobahnen etc.) vorbehalten bleiben sollte. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass die Netzbetreiber die Auseinandersetzung vor Gericht immer weniger fürchten müssen. Nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsge-

richts und vielen einschlägigen Urteilen der Oberverwaltungsgerichte zeichnet sich ab, dass die Erfolgsaussichten klagender Bürger bei Standortkonflikten sehr gering sind.

Ferner wird durch unsere Analyse deutlich, dass Mediation sich nicht zur Behandlung von Grundsatzfragen oder zur Lösung von Wertekonflikten eignet. Viele Frage- und Problemstellungen, die die EMVU-Debatte prägen, entziehen sich der Behandlung durch diese Methode. Es sollte daher 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. Die Anregung aus dem politischen Raum, Mediation sollte bei Standortkonflikten per Gesetz verbindlich vorgeschrieben werden, erscheint vor dem Hintergrund der in dieser Machbarkeitsstudie gewonnenen 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 vorgreifen, sondern auch deren Handlungsspielraum in unnötiger Weise einengen. Zum anderen würden 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 von vielen ist. Grundsätzlich sollte daher allen Ansätzen der Konfliktlösung durch Selbstregulierung der Vorzug gegeben werden.

Dr. Franz Büllingen, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste

¹ Die Ergebnisse wurden im November 2004 als WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 258 unter dem Titel: „Alternative Streitbeilegung in der aktuellen EMVU-Debatte“ von Franz Büllingen, Annette Hillebrand sowie Diana Rätz veröffentlicht.