



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit

# UNTERSTÜTZUNG DER KOOPERATION DER MOBILFUNKAKTEURE DURCH DIE LOKALE AGENDA 21

BMU - 2007 - 708



**BMU – 2007-708**

**„Unterstützung der Kooperation der Mobilfunkakteure durch  
die lokale Agenda 21“**

**agenda - transfer  
Agentur für Nachhaltigkeit GmbH**

**Verfasser: Albrecht W. Hoffmann**

## **IMPRESSUM**

Dieser Band enthält einen Abschlussbericht über ein vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) gefördertes Vorhaben. Verantwortlich für den Inhalt sind allein die Autoren. Das BMU übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie die Beachtung privater Rechte Dritter. Der Eigentümer behält sich alle Rechte an der weiteren Nutzung oder Vervielfältigung des Berichts vor.

Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der des BMU übereinstimmen.

### **Herausgeber:**

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Referat RS I 2

Postfach 12 06 29

53048 Bonn

ISSN 1612-6386

Erscheinungsjahr: 2007

<b>Teil VI: Exkurs Potenzialanalyse II</b>	Seite 55
▪ Bewertung der Erwartungen an die Akteure	
▪ Anforderungen an die Akteure im Dialogprozess	Seite 59
▪ Praxisempfehlungen für den Mobilfunk-Dialog	Seite 61
<b>Teil VII: Handlungsorientiertes Fazit</b>	Seite 65
▪ Verbesserung der Kooperation der Mobilfunk-Akteure	Seite 66
<b>Anhang</b>	Seite 70
A 1 Interviewleitfaden	Seite 70
A 2 Spezifische Reaktionen von Mobilfunk-Akteuren	Seite 72
o 1. Kommunalpolitik / Kommunalverwaltung	
o 2. Bürger /Bürgerinitiativen	Seite 76
o 3. Mobilfunkbetreiber	Seite 78
A 3 Grundlagenpapier für die drei Regionalworkshops	Seite 83
A 4 Ergebnisse Regionalworkshop in Oldenburg	Seite 86
A 5 Ergebnisse Regionalworkshop in Villingen-Schwenningen	Seite 88
A 6 Ergebnisse Regionalworkshop in Neuburg an der Donau	Seite 90
A 7 Ergebnisse Erfolgreiche Vorgehensweisen bei der Standortwahl	Seite 93
A 8 Kommunale Beispiele für den Mobilfunk-Dialog	Seite 102
o Aachen	
o Augsburg	Seite 103
o Bad Camberg	Seite 105
o Balingen	Seite 106
o Chemnitz	Seite 108
o Erlangen	Seite 109
o Hansestadt Lübeck	Seite 111
o Maintal	Seite 113
o Münster	Seite 114
o Neuburg an der Donau	Seite 115
o Oldenburg	Seite 117
o Villingen-Schwenningen	Seite 119
o Wiesloch	Seite 120
A 9 Literaturverzeichnis	Seite 122

Wir danken dem Bundesamt für  
Strahlenschutz für seine hilfreiche und  
sehr konstruktive Zusammenarbeit.

agenda-transfer Agentur für Nachhaltigkeit GmbH  
Dyroffstraße 2  
53113 Bonn  
Fon: 0228.60461-0 / Fax: 0228.60461-38  
Ansprechpartner:  
Albrecht W. Hoffmann  
Geschäftsführung  
Fon: 0228.60461-0  
eMail: hoffmann@agenda-transfer.de

## Summary

Development and change characterise the situation of local authorities, in which new, economic models take the place of age-old social obligations, municipal services define products and communicative and social competences become important prerequisites for dealings with involved citizens. Informal dialogue and planning processes are gaining significance in urban development, and with the help of Public-Private-Partnership, local authorities are trying to save their financial resources.

Local authority employees and management are not excepted from this change. They are faced with the challenge of having to build competences in communication, organisation and process design in order to handle projects, co-operate with economic partners and to shape the informal dialogue and planning processes together with stakeholders and engaged citizens. Quality and professionalism become important pre-conditions for the development of good co-operation between citizens and local authorities, for the voluntary commitment of citizens, as well as for success in local authority work.

The citizen-oriented administration of a municipality now ranks as one of the decisive, soft locational factors and demands appropriate positioning of the local authority in public. This is also the view adopted by the German Association of Cities (Deutscher Städtetag) with its more than 250 member local authorities. In its 2003 model "City of the Future" (Stadt der Zukunft), it emphasises that each municipality must speak with its citizens and stakeholders with regard to "conflict situations costs and benefits of decisions, the requisite process of consideration and with regard to short-, medium- and long-term planning and the realisation thereof."<sup>1</sup>

The set-up and expansion of mobile telecommunication networks is certainly one of these consideration processes, which, however, again and again reveal considerable deficits on the ground. Even local authority representatives find fault with the communicational and conflict behaviour (attitude) of municipal policies and local government in mobile telecommunication dialogue and confirm that municipalities

- are not prepared for search area inquiries from network operators and still have to collect specialist know-how regarding mobile telecommunication and transmitting stations internally such as information regarding the existing public discussions on health, radiation and risk
- consequently require up to a year to set up a mobile telecommunication-dialogue
- are often not able to provide trust-building communication and factually balanced information for citizens because those responsible are already over-burdened with work
- are not aware how to proceed in the case of conflicts with citizens and citizens' action groups, and that they
- do not organise the dialogue process in a goal-oriented manner and fail to make the framework conditions and decision-making paths transparent for those involved.

---

<sup>1</sup> Leitbild für die Stadt der Zukunft. Deutscher Städtetag (2003), P. 22

Because of increasing mobile telephone usage<sup>2</sup> and UMTS-Technology, which requires a considerably tighter network of transmitting stations in towns and cities than the previous GSM-Network, the demands being placed on local authorities to successfully provide trust-building communication and a consensus-oriented dialogue process with its citizens and social groups, network operators and stakeholders will not shrink.

To what extent experiences from other social fields could be helpful and advantageous for the co-operation between mobile telecommunication players is the fundamental question behind the research project "Supporting cooperation between mobile telecommunication players via local Agenda 21," which was conducted between July 1<sup>st</sup>, 2004 and December 31<sup>st</sup>, 2006.

The subject of the investigation are the existing experiences with local Agenda 21 processes and the recommendations that have been developed from the same regarding communication, information and decision-making of the mobile telecommunication players.

Why then recommendations from this area? The background: Between 1995 and 2005, around 2,600 municipalities passed a resolution regarding local Agenda 21 and – together with citizens' and social groups – carried out appropriate concepts, activities and steps toward realisation that were all aimed at sustainability. The federal states followed suit and produced their State Agenda and in April 2002, the Federal Government finally presented the National Strategy on Sustainability. Since then this has been reassessed every two years and has been critically scrutinised by the Federal Government's Council for Sustainable Development.

### **Potential local Agenda-processes and their transferability**

Municipalities with local Agenda processes have at their disposal a rich knowledge-base regarding the organisation and control of dialogue processes between various players – some of which are in dispute. They possess diverse know-how with regard to the handling of projects, information and communication within administration and politics but also outwardly into the population, and with regard to the discussing and agreeing positions and the development of joint actions. In addition they have experience with avoiding conflict and/or constructive conflict resolution. Consequently it is worth looking at the question, whether and to what extent the potential of local Agenda 21 can be used to benefit the co-operation between mobile telecommunication players.

The results of the research project confirm that important findings from Agenda-processes relate on the one hand to the setting-up and organisation of a dialogue process, as well as to the work within these structures. These are called the "hard factors" in a dialogue process. On the other hand, they include co-ordination and decision-making processes, the composition of advisory committees, rules for the dialogue process, communication conduct, clarification of roles, the search for solutions, as well as reaching consensus. These are known as "soft factors" and are always to be found in organised structures.

---

<sup>2</sup> According to information from t-mobile in 2006, the number of participants in the German D-Netz mobile phone network increased between 1995 and 2005 from 3.8 million to 80 million

There, for example in municipalities, companies, ministries or working groups, they shape the daily culture of dialogue, how discussions are conducted or how solutions come about. Soft factors therefore correspond with the inner stance or attitude of people, groups or organisations.

In addition, the results of the research show that the experiences gained as part of local Agenda processes hold considerable potential for the dialogue on mobile telecommunication and are well suited to being transferred to the same - either as soft or hard factors. In addition, it was emphasised by the large majority of the 140 mobile telecommunication players involved in the contractor's research project, that there is no alternative to the dialogue process for achieving an appropriate resolution of mobile telecommunication conflicts.

Experiences arising from local Agenda processes may be specifically helpful for municipalities where it is a question of setting up or conducting study or work groups, a round table or an open forum. In addition, Agenda municipalities have learnt to approach stakeholders, social groups and citizens, to provide them with information in good time, to build a foundation of trust with them, to treat them fairly and objectively and not just to organise a dialogue process but also to successfully steer it.

In addition, Agenda structures in themselves are helpful as initiators for the topic and as an information centre, which not only supports the public relations work of local government but also conducts information events itself. Via this centre, the municipalities gain access to important and committed groups and stakeholders and with them initiate and conduct the mobile telecommunication dialogue.

Apart from this, because of their experience with local Agenda processes, municipalities are also able to use their knowledge to deal with conflicts between network operators and citizens' action groups in a solution-oriented manner with the help of constructive dialogue and to play a moderating, goal-oriented role in the dialogue process.

On the political side, the following rank amongst the advantages gained as part of local Agenda processes:

- Regaining the capacity to act via process design and participation,
- Steering of dialogue and planning processes, as well as the
- Management of participation and realisation .

This is shown by the results of the investigation presented and underline also the two potential analyses, which were produced externally using selected publications and on the basis of the evaluated 43 interviews from 8 cities, of the results of two technical discussions, three regional conferences and a specialist workshop.

The two potential analyses were integrated in a methodical procedure, which –throughout the entire period of the investigation – repeatedly fed the intermediate results gained back to the stakeholders involved, thus including them in the discussion: In the same way, the evaluated interviews went to the 43 parties interviewed and these results then flowed into two technical discussions where they were either confirmed or rejected.

Thereafter, the participants in the three regional workshops received the further-developed outputs and validated them further or added to them.

By means of the feedback loop, representatives from 40 municipalities and others from citizens' action groups and network operators, as well as various experts were included in the investigation – a total of 140 people.

### **Improving co-operation between mobile telecommunication players**

Agenda-municipalities have certain advantages in dealing with conflictual mobile telecommunication dialogues, which can however be transferred by other municipalities onto their dialogue processes and used successfully. The most important instruments and practices will therefore be presented in the following. However, it must be borne in mind that there is never the "right instrument" or the "correct practice" that will work in every place and in every situation. The instruments and practices listed in the following have to be used according to local conditions, combined with each other and then filled with life.

1. The mobile telecommunication dialogue is a participatory design process, which is initiated and prepared by the municipality and conducted in conjunction with the mobile telecommunication players. As part of this process, facilitation and dialogue control are in the hands of local government. However, as soon as direct communication between the mobile telecommunication players is no longer possible and the conflicts over the public media are fought out using stereotypical concepts of the enemy and threats and ultimatums are made, the local authority is well advised to bring in external service providers for the purpose of process planning and facilitation.
2. The design process is steered by the municipality, whilst taking into consideration the roles, interests, feelings and opinions determined by the stakeholders involved and linking them into a trust-building dialogue process.
3. The subject of the dialogue process is the conflict surrounding a location for mobile telecommunications plant, where it is not only a question of the location itself but also always of the roles, interests and opinions of the stakeholders involved. The most important roles and interests are the following:
  - Municipal government and local government are required by the associations' agreement to jointly bear the set-up and expansion of mobile telecommunication networks within their boundaries. It is in their interest to promote this set-up and expansion in the context of an improvement to the location and to conduct the same where possible without any political and public fuss. At the same time, municipal and local government also want to take the interests of their citizens into account with regard to the setting-up and expansion of the network and consequently see themselves in the role of moderator from the very beginning.
  - Citizens' action groups are the mouthpiece of disconcerted or rebellious citizens who become publicly involved in the debate regarding locations and demand to be included in the decision-making. In doing so they are also partially supporting those interests which are generally aimed against mobile telecommunication.
  - Network operators have the economic interest in the set-up and expansion of the mobile telecommunication networks. They prefer the construction of locations where possible without causing political and public sensation. Citizens' action groups are not a direct discussion partner for them. What is moreover, they de-

mand of the municipality, that it solves its “internal“ problems and offer its support in this regard.

4. Because of these roles and interests, the dialogue and therefore the co-operation between the mobile telecommunication players is subject to the following requirements for the municipality:

In order to achieve planning certainty for itself and the network operators – not just for one but if at all possible for all locations, the municipality needs political peace. Sometimes this can only be achieved by including citizens’ action groups in the dialogue. However, by including citizens’ action groups in the dialogue, municipalities and network operators see themselves forced to develop criteria for locations and to take measures to ensure minimisation of radiation exposure. In addition to this, citizens’ action groups make discussions and decisions regarding location public, which therefore means that municipalities as well as network operators are also obliged to appear in public. Public debate and events lead to inquiries and make the educational and information requirement on the part of the citizens clear, which the municipality then attempts to satisfy via a well-directed communication campaign meeting the requirements of the stakeholders involved. In order to be able to do this, it must itself already have examined, assembled and prepared information and established appropriate means of communication. This therefore presupposes dealing with the subject of mobile telecommunication in a timely manner within municipal and local government – namely before the first search area inquiry from a network operator.

5. It is obvious that those stakeholders participating in the dialogue process are required to spend much time and energy, however this does have advantages for them too:
  - The municipality achieves approval amongst the public, political peace, planning certainty as well as a general improvement in the culture of dialogue and conflict.
  - In return for their participation, the citizens’ action groups receive political recognition as a local actor and discussion partner of equal standing, consideration of the health-related concerns of a part of the population in the form of minimisation of exposure to radiation and if necessary a change of location.
  - The network operators have planning certainty, they save costs, their public respect improves, which in turn is good for their reputation.
6. So that these advantages can actually be realised for the mobile telecommunication players, steering of the dialogue process by the municipality from the very outset is required, as is a need to become conscious on the part of the dialogue participants with regard to the associated demands placed on them. For improved preparation and goal-oriented execution of the dialogue process, it is helpful to sub-divide the process into: preparation, the process of dialogue and decision-making and finally, conflict resolution.
  - a) As part of the preparation, the municipality will, along with interested citizens and the mobile telecommunication players, develop options for action which include the discussions on mobile telecommunication technology, the impairment of health or local perspectives for the expansion of the mobile telecommunication network. The result is the identification of points of contention, as well as joint determination of next steps, which are linked in by the municipality with the setting-up of information

and communication solutions, the clarification of internal co-ordination and responsibilities and an exchange of experience with other municipalities.

Of central importance for the commencement and execution of a dialogue process is well-aimed information and trust-building communication on the part of the municipality with its citizens, social groups and stakeholders. It should commence as early as possible so that the information requirement for the target groups can be clarified and appropriate, quality information material put together. In addition, it should be as versatile and informative as possible whilst using various media and types of events. Apart from the above, it should also ensure that commitments of a municipal-internal nature are made in good time and binding fashion. These include the composition of technical information from departmental offices, the determination of contact persons within these agencies, the provision of regular information to the city or local council, the determination of objectives and negotiation principles, as well as the obtainment of a political resolution regarding the same. Without having shape to political determination, the authority will find it very difficult to actively prepare and execute the dialogue process and/or successfully deal with conflict.

- b) For the process of dialogue and decision-making, the mobile telecommunication players establish a forum (round table) and agree to the “soft factors” of the dialogue process associated with it, for example, process design and planning, time management, dialogue control, determination of rules and use of building blocks such as site cadastre, criteria catalogue, measurements or regular discussions between mobile telecommunication players and the local authority.
- c) Above all, conflict resolution has the task of quickly re-establishing the ability of the participants to act and to do everything required to achieve this. Often this means (again) clarifying the participants' interests, clearly defining their negotiational and compromisational boundaries and thus agreeing on a mutual association. Seldom is the factual issue the subject of conflict resolution, but rather the attempt to re-establish communication between the opponents and to rebuild trust.

It is the objective of this module to give the stakeholders increased room to act and sovereignty in shaping matters by providing organised and structured preparation, decision-making and conflict resolution with the help of information, communication, objective orientation and trust-building, leaving them well-placed to bring the dialogue process to a successful conclusion.

- 7. With the help of training sessions and workshops, for example on topics such as showing presence, communication, interest-oriented negotiation or dealing with conflict, the dialogue process between the stakeholders can be shaped more effectively. Not only employees of the municipal administration can profit from such measures, the operators can too, for they have major difficulties in communicating directly with opponents to locations because as citizens' action groups they have no formal legal decision-making competence. They even sometimes refuse to negotiate. On the other hand, it is clear to them that in the case of conflicts direct communication is necessary, uncomfortable but safer. Consequently operators and citizens' action groups should also be included in training sessions and workshops. Ultimately the success of the dia-

logue process always depends on the communicative competence of the participating parties, how they act within the given framework and fill the process with life.

8. Consequently the municipality is required to take the three levels of dialogue equally and attentively into account during the process. These are:
  - o Subject level,  
where a result (compromise) is achieved, which is not only valid for the one location, but which always has positive or negative effects on any location decisions to follow.
  - o Procedural level,  
where the experiences of the stakeholders with regard to the type of dialogue control may always have a positive, as well as negative bearing on further location decisions.
  - o Social level,  
where the communication and relationships between the stakeholders are of significance with regard to further discussions on locations and generally have either a positive or negative effect on the culture of dialogue and conflict within a municipality.
9. Dialogue processes of this kind require a clear, political mandate and political backing via a council resolution which is announced by means of proclamation. In doing so, the Mayor is duty-bound to identify himself with the procedure, to actively support it and to clearly state the role of the political and administrative apparatus in the process to the participating mobile telecommunication players. In addition, there may be no doubt amongst the participating parties how municipal government and local government intend to proceed politically with decisions made by the round table and which value is placed on them, i.e. whether they are binding for the council or whether they represent proposals, etc.
10. Successful dialogue processes build trust between parties in dispute and convey the perception that it is possible to achieve mutually acceptable solutions. Successful dialogue processes therefore allow learning processes on subject, procedural and social levels and thus contain socially important learning and development steps for the participating stakeholders. For the investigation at hand, this means that irrational mast opponents become well-informed negotiation partners, technocratic, distanced network operators turn into discussion partners skilled in communication and bureaucratic administrators with no room to act become creative developers of mutually acceptable solutions. – They prove that it is worthwhile for municipalities to engage in and conduct a dialogue process with mobile telecommunication players.

## Zusammenfassung

Weiterentwicklung und Wandel kennzeichnen die Situation von Kommunen, in der neue, ökonomische Leitbilder an die Stelle alter sozialer Verpflichtungen treten, kommunale Leistungen über Produkte definiert und kommunikative und soziale Kompetenzen zu wichtigen Voraussetzungen für den Umgang mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern werden. Informelle Dialog- und Planungsprozesse gewinnen in der Stadtentwicklung an Bedeutung, und mit Hilfe von Public-Private-Partnership versuchen Kommunen, ihre finanziellen Ressourcen zu schonen.

Von diesem Wandel sind kommunale Mitarbeiter und Führungskräfte nicht ausgenommen. Sie stehen vor der Herausforderung, Kompetenzen in der Kommunikation, der Organisation und der Prozessgestaltung aufzubauen, um Projekte abzuwickeln, mit Wirtschaftspartnern zu kooperieren und die informellen Dialog- und Planungsprozesse mit wichtigen Akteuren und engagierten Bürgern zu gestalten. Qualität und Professionalität werden zu wichtigen Voraussetzungen für die Herausbildung einer guten Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Kommunalverwaltung, für das ehrenamtliche Engagement von Bürgerinnen und Bürger wie auch für Erfolge in der kommunalen Arbeit.

Die bürgernahe Verwaltung einer Kommunen zählt mittlerweile zu einem der entscheidenden, weichen Standortfaktoren und verlangt nach einer entsprechenden Positionierung der Kommune in der Öffentlichkeit. So sieht es auch der Deutsche Städtetag mit seinen über 250 Mitgliedskommunen, der in seinem Leitbild „Stadt der Zukunft“ von 2003 betont, dass jede Kommune mit ihren Bürgerinnen und Bürgern und gesellschaftlichen Akteuren über „Konfliktlagen, Kosten und Nutzen von Entscheidungen, über erforderliche Abwägungsprozesse und über kurz-, mittel- und langfristige Planungen bzw. deren Realisierung“<sup>3</sup> sprechen muss.

Der Auf- oder Ausbau der Mobilfunknetze gehört sicherlich zu diesen Abwägungsprozessen, die allerdings immer wieder erhebliche Defizite vor Ort aufweisen. Selbst kommunale Vertreterinnen und Vertreter bemängeln das Kommunikations- und Konfliktverhalten von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung im Mobilfunkdialog und konstatieren, dass Kommunen

- auf Suchkrisenanfragen von Netzbetreibern nicht vorbereitet sind und fachliches Know-how bezüglich Mobilfunk und Sendeanlagen ebenso erst noch intern zusammentragen müssen wie Informationen zur bestehenden Gesundheits-, Strahlen- und Risikodiskussion in der Öffentlichkeit,
- somit bis zu einem Jahr für den Aufbau eines Mobilfunk-Dialogs benötigen,
- eine vertrauensbildende Kommunikation und eine sachlich ausgewogene Information der Bürgerinnen und Bürger häufig nicht leisten können, da die Verantwortlichen bereits mit Arbeit überlastet sind,
- bei Konflikten mit Bürgern und Bürgerinitiativen nicht wissen, wie sie vorgehen müssen, und dass sie

---

<sup>3</sup> zitiert aus: Leitbild für die Stadt der Zukunft. Deutscher Städtetag (2003), Seite 22

- o das Dialogverfahren nicht zielführend organisieren und die Rahmenbedingungen und Entscheidungswege für die Beteiligten nicht transparent machen.

Auf Grund der steigenden Handy-Nutzung<sup>4</sup> und der UMTS-Technologie, die ein wesentlich engeres Netz von Sendeanlagen als das bisherige GSM-Netz in Städten und Gemeinden benötigt, werden die Anforderungen an Kommunen nicht weniger werden, eine vertrauensbildende Standortkommunikation und ein konsensorientiertes Dialogverfahren mit ihren Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen, Netzbetreibern und lokalen Akteuren erfolgreich durchzuführen.

Inwieweit Erfahrungen aus anderen gesellschaftlichen Bereichen dafür hilfreich und für die Kooperation der Mobilfunk-Akteure von Vorteil sein können, ist die grundlegende Frage des vom 1. Juli 2004 bis zum 31. Dezember 2006 durchgeführten Forschungsvorhabens „Unterstützung der Kooperation der Mobilfunkakteure durch die lokale Agenda 21“.

Gegenstand der Untersuchung sind die vorhandenen Erfahrungen mit lokalen Agenda-21-Prozessen und die aus ihnen entwickelten Empfehlungen für die Kommunikation, Information und Entscheidung der Mobilfunk-Akteure.

Warum Empfehlungen aus diesem Bereich? Zum Hintergrund: Rund 2.600 Kommunen fassten zwischen 1995 und 2005 einen Beschluss zur lokalen Agenda 21 und führten entsprechende, auf Nachhaltigkeit abzielende Konzepte, Aktivitäten und Umsetzungsschritte zusammen mit Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen durch. Bundesländer zogen nach und erstellten eine Landesagenda, und im April 2002 legte schließlich die Bundesregierung die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie vor, die seitdem alle zwei Jahre fortgeschrieben und vom Rat für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung kritisch begleitet wird.

### **Potenziale lokaler Agenda-Prozesse und ihre Übertragbarkeit**

Kommunen mit lokalen Agenda-Prozessen verfügen über ein reichhaltiges Wissen von der Organisation und der Steuerung von Dialogprozessen unterschiedlicher, zum Teil strittiger Akteure. Sie besitzen ein vielfältiges Know-how, was das Handhaben von Projekten, was die Information und Kommunikation in Verwaltung und Politik, aber auch nach außen in die Bevölkerung hinein und das Abstimmen von Positionen und die Entwicklung eines gemeinsamen Vorgehens betrifft. Des Weiteren besitzen sie Erfahrungen mit der Konfliktvermeidung beziehungsweise der konstruktiven Konfliktbearbeitung. Von daher lohnt sich der Blick auf die Frage, ob und inwieweit sich Potenziale der lokalen Agenda 21 für die Kooperation der Mobilfunk-Akteure nutzen lassen.

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens belegen, dass wichtige Erkenntnisse aus Agenda-Prozessen zum einen den Aufbau und die Organisation von Strukturen eines Dialogverfahrens wie auch die Organisation der Arbeit in diesen Strukturen betreffen. Sie werden die „harten Faktoren“ eines Dialogverfahrens genannt. Zum anderen umfassen sie Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse, die Zusammensetzung von Beratungsgremien, Spielregeln für das Dialogverfahren, Kommunikationsverhalten, Rollenklärung, das Suchen nach Lösungen wie auch das Hinführen zu einem Konsens. Sie gelten als

---

<sup>4</sup> Nach Angaben von t-mobile 2006 stieg die Anzahl der Teilnehmer im D-Netz zwischen 1995 und 2005 von 3,8 Millionen auf 80 Millionen

„weiche Faktoren“ und sind in organisierten Strukturen immer anzutreffen. Dort prägen sie, etwa in Kommunen, Unternehmen, Ministerien oder Arbeitsgruppen, die tägliche Gesprächskultur, die Durchführung von Besprechungen oder das Zustandekommen von Lösungen. Weiche Faktoren korrespondieren somit mit der inneren Haltung beziehungsweise Einstellung von Menschen, Gruppen oder Organisationen.

Des Weiteren zeigen die Forschungsergebnisse, dass die Erfahrungen aus lokalen Agenda-Prozessen erhebliche Potenziale für den Mobilfunk-Dialog bergen und sich gut auf diesen übertragen lassen – als harte wie auch als weiche Faktoren. Zudem wird von der großen Mehrheit der insgesamt 140 Mobilfunk-Akteure, die in die Untersuchungen des Auftragnehmers eingebunden waren, betont, dass es für eine angemessene Regelung von Mobilfunk-Konflikten keine Alternative zum Dialogverfahren gibt.

Erfahrungen aus lokalen Agenda-Prozessen können für Kommunen dort hilfreich sein, wo es um die Einrichtung und Durchführung von Arbeitskreisen oder Arbeitsgruppen, eines Runden Tisches oder offenen Forums geht. Darüber hinaus haben Agenda-Kommunen gelernt, auf die zu beteiligenden Akteure, gesellschaftlichen Gruppen und Bürgerinnen und Bürger zuzugehen, sie frühzeitig zu informieren, eine Vertrauensbasis zu ihnen aufzubauen, sachlich und fair mit ihnen umzugehen und ein Dialogverfahren nicht nur zu organisieren, sondern auch erfolgreich zu steuern.

Des Weiteren sind Agenda-Strukturen an sich hilfreich als Impulsgeber für das Thema und als Informationsstelle, die nicht nur die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunalverwaltung unterstützt, sondern selbst auch Informationsveranstaltungen durchführt. Über sie erhält die Kommune Zugang zu wichtigen und engagierten Gruppen und Akteuren, um mit ihnen den Mobilfunk-Dialog anzustoßen und durchzuführen.

Außerdem können Kommunen aus Erfahrungen mit lokalen Agenda-Prozessen das Wissen nutzen, um mit Konflikten zwischen Netzbetreibern und Bürgerinitiativen mit Hilfe eines konstruktiven Dialogs lösungsorientiert umzugehen und eine moderierende, zielführende Rolle bei dem Dialogverfahren zu spielen.

Auf der politischen Seite zählen zu den durch lokale Agenda-Prozesse gewonnenen Vorteilen die

- Rückgewinnung von Handlungsfähigkeit durch Prozessgestaltung und Partizipation,
- Steuerung von Dialog- und Planungsprozessen sowie das
- Management von Beteiligung und Umsetzung.

Das zeigen die vorgelegten Untersuchungsergebnisse und unterstreichen auch die beiden Potenzialanalysen, die anhand ausgewählter Veröffentlichungen, auf der Grundlage der ausgewerteten 43 Interviews aus 8 Städten, der Ergebnisse von zwei Fachgesprächen, drei Regionalkonferenzen und einer Fachwerkstatt extern erstellt wurden.

Die zwei Potenzialanalysen waren in ein methodisches Vorgehen eingebunden, das während des gesamten Untersuchungszeitraumes die erarbeiteten Zwischenergebnisse immer wieder an die Akteure zurückkoppelte und sie so in die Diskussion einband: So die ausgewerteten Interviews an die 43 Interviewpartner, diese Ergebnisse wiederum flossen in zwei Fachgespräche ein und wurden dort bestätigt oder verworfen. Anschließend erhielten die Teilnehmenden der drei regionalen Workshops die weiter entwickelten Arbeitsergebnisse und sicherten sie zusätzlich ab oder ergänzten sie.

Über die Rückkopplungsschleifen waren so Vertreter und Vertreterinnen aus 40 Kommunen und weitere von Bürgerinitiativen, Netzbetreibern sowie Expertinnen und Experten in die Untersuchung mit einbezogen. Insgesamt 140 Personen.

### **Verbesserung der Kooperation der Mobilfunk-Akteure**

Agenda-Kommunen haben gewisse Vorteile beim Umgang mit konfliktären Mobilfunk-Dialogen, die allerdings von anderen Kommunen auf ihre Dialogverfahren übertragen und erfolgreich angewendet werden können. Die wichtigsten Instrumente und Vorgehensweisen werden deshalb im Folgenden vorgestellt. Dabei gilt allerdings, dass es nicht das „richtige Instrument“ oder „richtige Verfahren“ gibt, das an jedem Ort und in jeder Situation funktioniert. Die im Folgenden genannten Instrumente und Vorgehensweisen müssen je nach lokalen Gegebenheiten eingesetzt, miteinander kombiniert und mit Leben erfüllt werden.

1. Der Mobilfunk-Dialog ist ein partizipativer Gestaltungsprozess, der von der Kommune initiiert, vorbereitet und zusammen mit den Mobilfunk-Akteuren durchgeführt wird. Dabei liegen Moderation und Dialogführung bei der Kommunalverwaltung. Sobald allerdings eine direkte Kommunikation zwischen den Mobilfunk-Akteuren nicht mehr möglich ist und die Konflikte über die öffentlichen Medien mit stereotypen Feindbildern ausgetragen werden und Drohungen und Ultimaten aufkommen, ist die Verwaltung gut beraten, externe Dienstleister mit der Verfahrenskonzeption und -moderation zu beauftragen.
2. Der Gestaltungsprozess wird von der Kommune gesteuert, die die durch die Akteure bedingten Rollen, Interessen, Gefühle und Meinungen berücksichtigt und in ein vertrauensbildendes Dialogverfahren einbindet.
3. Gegenstand des Dialogverfahrens sind Konflikte um einen Standort für Mobilfunkanlagen, bei denen es nicht nur um den Standort selbst geht, sondern immer auch um die Rollen, Interessen und Meinungen der Akteure. Die wichtigsten Rollen und Interessen sind folgende:
  - Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung sind durch die Verbändevereinbarung aufgefordert, den Auf- und Ausbau von Mobilfunknetzen auf ihrer Gemarkungsfläche mit zu tragen. Ihr Interesse ist, diesen Auf- und Ausbau im Sinne einer Standortverbesserung zu fördern und möglichst ohne politisches und öffentliches Aufsehen durchzuführen. Gleichzeitig wollen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung auch die Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger bei dem Netzauf- und -ausbau berücksichtigen und sehen sich deshalb von vornherein in der Moderatorenrolle.
  - Bürgerinitiativen sind das Sprachrohr verunsicherter oder aufbegehrender Bürgerinnen und Bürger, die sich öffentlich in die Diskussion um Standorte einmischen und verlangen, in die Entscheidung mit eingebunden zu werden. Dabei fördern sie partiell auch jene Interessen, die sich generell gegen den Mobilfunk richten.
  - Netzbetreiber haben das wirtschaftliche Interesse am Auf- und Ausbau der Mobilfunknetze. Sie bevorzugen den Bau von Standorten möglichst ohne politisches und öffentliches Aufsehen. Bürgerinitiativen sind für sie kein direkter Gesprächspartner.

Vielmehr verlangen sie von der Kommune, dass sie ihre „internen“ Probleme klärt und bietet ihr dafür Unterstützung an.

4. Auf Grund dieser Rollen und Interessen unterliegt der Dialog und damit die Kooperation der Mobilfunk-Akteure für die Kommune folgenden Anforderungen:  
Um Planungssicherheit für sich und die Netzbetreiber nicht nur für einen, sondern für möglichst alle Standorte zu erzielen, braucht die Kommune politischen Frieden. Der lässt sich mitunter nur über die Einbindung von Bürgerinitiativen in den Dialog erzielen. Durch die Einbindung der Bürgerinitiativen in den Dialog sehen sich Kommunen und Netzbetreiber jedoch gezwungen, Kriterien für Standorte zu entwickeln und eine Minimierung der Strahlenbelastung vorzunehmen. Darüber hinaus machen Bürgerinitiativen Standortdiskussionen und -entscheidungen öffentlich, wodurch Kommune wie auch Netzbetreiber veranlasst werden, ebenfalls öffentlich aufzutreten. Öffentliche Diskussionen und Veranstaltungen führen zu Nachfragen und machen den Aufklärungs- und Informationsbedarf von Bürgerinnen und Bürgern deutlich, den die Kommune über eine gezielte, aktorsgerechte Kommunikation versucht zu befriedigen. Dafür muss sie zuvor selbst Informationen gesichtet, zusammengestellt und aufbereitet und eine entsprechende Kommunikation aufgebaut haben. Und das setzt wiederum eine frühzeitige Befassung mit dem Thema Mobilfunk in der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung voraus – nämlich vor der ersten Suchkreisanfrage eines Netzbetreibers.
5. Offensichtlich ist, dass die am Dialogverfahren beteiligten Akteure viel Zeit und Energie aufbringen müssen, was ihnen andererseits aber auch Vorteile bietet:
  - Die Kommune erhält Zustimmung in der Öffentlichkeit, politischen Frieden, Planungssicherheit und eine Verbesserung der Dialog- und Konfliktkultur insgesamt.
  - Die Bürgerinitiativen erhalten für ihre Beteiligung die politische Anerkennung als gleichwertiger lokaler Akteur und Gesprächspartner, die Berücksichtigung der gesundheitlichen Besorgnisse eines Teils der Bevölkerung in Form einer Minimierung der Strahlenbelastung und gegebenenfalls einer Standortveränderung.
  - Die Netzbetreiber erhalten Planungssicherheit, sparen Kosten, und gewinnen an öffentlicher Anerkennung, was wiederum ihrem Renommee gut tut.
6. Damit diese Vorteile sich tatsächlich für die Mobilfunk-Akteure realisieren lassen, ist eine Steuerung des Dialogverfahrens durch die Kommune von Beginn an erforderlich wie auch ein Bewusstwerden der Dialog-Beteiligten über die damit einhergehenden Anforderungen an sie. Zur besseren Vorbereitung und zielführenden Durchführung des Dialogverfahrens ist es hilfreich, den Prozess zu untergliedern: in die Vorbereitung, in den Prozess von Dialog und Entscheidungsfindung und in die Konfliktbearbeitung.
  - d) In der Vorbereitung erarbeitet die Kommune zusammen mit interessierten Bürgern und den Mobilfunk-Akteuren Handlungsoptionen, die die Diskussion zur Mobilfunktechnik, zur Beeinträchtigung der Gesundheit oder zu Perspektiven für den Ausbau des Mobilfunknetzes vor Ort mit einschließen. Das Ergebnis ist die Identifizierung strittiger Punkte sowie die gemeinsame Festlegung nächster Schritte, die von der Kommune mit dem Aufbau von Information und Kommunikation, der Klärung der internen Abstimmung und Verantwortlichkeiten und einem Erfahrungsaustausch

mit anderen Kommunen verbunden wird.

Von zentraler Bedeutung für den Start und die Durchführung eines Dialogverfahrens ist die gezielte Information und vertrauensbildende Kommunikation der Kommune mit ihren Bürgerinnen und Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen und Akteuren. Sie sollte möglichst frühzeitig beginnen, um den Informationsbedarf für die Zielgruppen abzuklären und entsprechendes qualitatives Informationsmaterial zusammenzustellen. Des Weiteren sollte sie möglichst vielseitig und informativ sein unter Einsatz verschiedener Medien und Veranstaltungstypen. Außerdem sollte sie möglichst frühzeitig und verbindlich kommunal-interne Festlegungen treffen. Dazu zählen die Zusammenstellung der Fachinformationen aus den Fachämtern, die Festlegung von Ansprechpartnern in diesen Ämtern, die regelmäßige Information des Gemeinde- bzw. Stadtrates, die Festlegung von Zielen und Verhandlungsgrundsätzen wie auch die Erwirkung eines politischen Beschlusses dazu. Ohne eine Form der politischen Festlegung wird die Verwaltung nur schwer in der Lage sein, den Dialogprozess aktiv vorzubereiten und durchzuführen beziehungsweise mit Konflikten erfolgreich umzugehen.

- e) Für den Prozess von Dialog und Entscheidung richten die Mobilfunk-Akteure ein Forum (Runder Tisch) ein und einigen sich auf die damit zusammenhängenden „weichen Faktoren“ des Dialogverfahrens, wie Prozessgestaltung und -planung, Zeitmanagement, Dialogführung, Festlegung von Spielregeln und Einsatz von Bausteinen, wie Standortkataster, Kriterienkatalog, Messungen oder regelmäßige Gespräche zwischen Mobilfunk-Akteuren und der Verwaltung.
- f) Die Konfliktbearbeitung hat vor allem die Aufgabe, die Handlungsfähigkeit der Beteiligten schnell wieder herzustellen und dafür alles Notwendige zu tun. Häufig geht das einher, mit den Beteiligten (nochmals) deren Interessen zu klären, deren Verhandlungs- und Kompromissgrenzen deutlich zu machen und sich auf einen gemeinsamen Umgang damit zu einigen. Selten ist also die Sachfrage Gegenstand der Konfliktbearbeitung, sondern vielmehr der Versuch, Kommunikation zwischen den Gegnern wieder herzustellen und Vertrauen erneut aufzubauen.

Das Ziel dieser Module ist, den Akteuren durch eine organisierte und strukturierte Vorbereitung, Entscheidungsfindung sowie Konfliktbearbeitung und mit Hilfe von Information, Kommunikation, Sachorientierung und Vertrauensbildung ein Mehr an Handlungsspielraum und an Gestaltungssouveränität zu geben und damit das Dialogverfahren zum Erfolg zu führen.

- 7. Mit Hilfe von Trainings und Workshops, wie zum Beispiel zu Themen wie Präsenz zeigen, Kommunikation, interessenorientiertes Verhandeln oder Umgehen mit Konflikten, lässt sich das Dialogverfahren der Akteure effektiver gestalten. Profitieren können von solchen Maßnahmen nicht nur die beteiligten kommunalen Verwaltungsmitarbeiter, sondern auch die Betreiber, die große Schwierigkeiten bei der direkten Kommunikation mit Standortgegnern haben, da sie als Bürgerinitiativen über keine formalrechtliche Entscheidungskompetenz verfügen. Zum Teil verweigern sie sogar die Verhandlung. Andererseits ist ihnen klar, dass die direkte Kommunikation bei Konflikten notwendig ist, unbequem, aber sicherer. Daher sollten auch Betreiber und Bürgerinitiativen in die Trainings und Workshops mit eingebunden werden. Denn schließlich hängt der Erfolg

- des Dialogverfahrens immer von der kommunikativen Kompetenz der Beteiligten ab, wie sie innerhalb des Rahmens agieren und das Verfahren mit Leben erfüllen.
8. Von daher ist die Kommune gefordert, die drei Ebenen eines Dialog während des Verfahrens gleichwertig und aufmerksam zu berücksichtigen. Und zwar die
    - o Sachebene,  
wo ein Ergebnis (Kompromiss) erzielt wird, das nicht nur für den einen Standort zählt, sondern immer auch positive oder negative Auswirkungen auf die folgenden Standortentscheidungen hat,
    - o Verfahrensebene,  
wo die Erfahrungen der Akteure mit der Art der Dialogführung die weiteren Standortentscheidungen immer auch positiv wie negativ beeinflussen,
    - o soziale Ebene,  
wo die Kommunikation und der Umgang der Akteure miteinander von Bedeutung für weitere Standortdiskussionen sind und sich auf die Dialog- und Konfliktkultur einer Kommune insgesamt positiv oder negativ auswirken.
  9. Solche Dialogverfahren brauchen einen klaren politischen Auftrag und die politische Absicherung durch einen Ratsbeschluss, der in der Öffentlichkeit bekannt gemacht wird. Der (Ober)bürgermeister verpflichtet sich damit, sich mit dem Verfahren zu identifizieren, es aktiv zu unterstützen und gegenüber den beteiligten Mobilfunk-Akteuren die Rolle der Politik und Verwaltung im Verfahren deutlich zu klären. Des Weiteren darf bei den Beteiligten kein Zweifel daran sein, wie Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung gedenken, mit den Entscheidungen des Runden Tisches politisch zu verfahren und welchen Stellenwert sie haben – ob sie für den Rat verpflichtend sind oder Vorschlagscharakter haben, usw.
  10. Erfolgreiche Dialogverfahren bauen Vertrauen zwischen sich streitenden Parteien auf und vermitteln die Erkenntnis, dass man gemeinsame Lösungen erzielen kann. Erfolgreiche Dialogverfahren ermöglichen also Lernprozesse auf der Sachebene, der Verfahrens- und sozialen Ebene und beinhalten so gesellschaftlich wichtige Lern- und Entwicklungsschritte für die beteiligten Akteure. Das heißt für die vorliegende Untersuchung: aus irrationalen Mastgegnern werden informierte Verhandlungspartner, aus technokratisch-distanzierten Netzbetreibern kommunikationsfähige Gesprächspartner und aus bürokratischen Verwaltern ohne Handlungsspielraum kreative Entwickler von gemeinsamen Lösungen. – Sie belegen, dass es sich für Kommunen lohnt, ein Dialogverfahren mit den Mobilfunk-Akteuren durchzuführen.

## Einleitung

Kommunen sind die Durchführungsebene für den Ausbau der Mobilfunknetze, der zwischen der Bundesregierung und den Mobilfunkbetreibern vereinbart und in der Verbändevereinbarung von 2001 mit den kommunalen Spitzenverbänden festgelegt wurde. Damit sind sie die wesentliche Instanz, deren politischen Rahmenbedingungen maßgeblich den Aufbau von Sendeanlagen in Deutschland beeinflussen. Aus diesem Grund liegt auf den Kommunen, also auf der lokalen Ebene, der Schwerpunkt der hier vorgestellten Untersuchung.

Wie Gespräche mit engagierten Mobilfunk-Akteuren immer wieder zeigen, hat sich das Konfliktpotenzial in den vergangenen Jahren nicht sehr verringert. Fachleute gehen davon aus, dass in Zukunft die Standortkonflikte auch auf Grund der technischen Anforderungen an den Mobilfunk nicht zurück gehen werden, da die UMTS-Technologie ein wesentlich engeres Netz von Sendeanlagen als das bisherige GSM-Netz erfordert. Zudem nimmt die Handy-Nutzung<sup>5</sup> stetig zu.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, die vom 1. Juli 2004 bis zum 31. Dezember 2006 durchgeführt wurde, sind die vorhandenen Erfahrungen mit lokalen Agenda-21-Prozessen und die in ihnen entwickelten Kommunikations-, Informations- und Entscheidungsstrukturen sowie deren Übertragbarkeit auf die Standortdiskussion von Mobilfunksendeanlagen.

Damit die Kooperation der Mobilfunk-Akteure für den Ausbau der Mobilfunknetze verbessert werden kann und die Festlegung von Standorten in möglichst großem Einvernehmen zwischen ihnen vonstatten geht, legt das Forschungsvorhaben „Unterstützung der Kooperation der Mobilfunkakteure durch die lokale Agenda 21“ seinen Fokus auf Empfehlungen aus lokalen Agenda-21-Prozessen.

Warum Empfehlungen aus diesem Bereich? Zum Hintergrund: Rund 2.600 Kommunen fassten in Deutschland zwischen 1995 und 2005 einen Beschluss zur lokalen Agenda 21 und führten entsprechende, auf Nachhaltigkeit abzielende Konzepte, Aktivitäten und Umsetzungsschritte zusammen mit Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen durch. Bundesländer zogen nach und erstellten eine Landesagenda, und im April 2002 legte schließlich die Bundesregierung die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie vor, die seitdem alle zwei Jahre fortgeschrieben und vom Rat für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung kritisch begleitet wird.

Kommunen mit lokalen Agenda-Prozessen verfügen über ein reichhaltiges Wissen von der Organisation und der Steuerung von Dialogprozessen mit unterschiedlichen und zum Teil gegensätzlichen Positionen der beteiligten Akteure. Sie besitzen ein vielfältiges Know-how, Projekte zu handhaben, Verwaltung und Politik gezielt zu informieren, mit der Bevölkerung zu kommunizieren und ein gemeinsames Vorgehen festzulegen.

Des Weiteren besitzen sie Erfahrungen mit der Konfliktvermeidung beziehungsweise der konstruktiven Konfliktbearbeitung. Von daher lohnt sich der Blick auf die Frage, ob und

---

<sup>5</sup> Nach Angaben von t-mobile 2006 stieg die Anzahl der Teilnehmer im D-Netz zwischen 1995 und 2005 von 3,8 Millionen auf 80 Millionen

inwieweit sich Potenziale der lokalen Agenda 21 für die Kooperation der Mobilfunk-Akteure nutzen lassen.

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens belegen, dass wichtige Erkenntnisse aus Agenda-Prozessen zum einen den Aufbau und die Organisation von Strukturen eines Dialogverfahrens wie auch die Organisation der Arbeit in diesen Strukturen betreffen. Sie werden die „harten Faktoren“ eines Dialogverfahrens genannt. Zum anderen umfassen sie Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse, die Zusammensetzung von Beratungsgremien, Spielregeln für das Dialogverfahren, Kommunikationsverhalten, Rollenklärung, das Suchen nach Lösungen wie auch das Hinführen zu einem Konsens. Sie gelten als „weiche Faktoren“ und sind in organisierten Strukturen immer anzutreffen. Dort prägen sie, etwa in Kommunen, Unternehmen, Ministerien oder Arbeitsgruppen, die tägliche Gesprächskultur, die Durchführung von Besprechungen oder das Zustandekommen von Lösungen. Weiche Faktoren korrespondieren somit mit der inneren Haltung beziehungsweise Einstellung von Menschen, Gruppen oder Organisationen.

Des Weiteren zeigen die Forschungsergebnisse, dass die Erfahrungen aus lokalen Agenda-Prozessen erhebliche Potenziale für den Mobilfunk-Dialog bergen und sich gut auf diesen übertragen lassen – als harte wie auch als weiche Faktoren. Zudem wird von der großen Mehrheit der insgesamt 140 Mobilfunk-Akteure, die in die Untersuchung des Auftragnehmers eingebunden waren, betont, dass es für eine angemessene Regelung von Konflikten keine Alternative zum Dialogverfahren gibt.

Außerdem, und das deckt sich mit Aussagen von Konfliktparteien aus Standortkonflikten in anderen gesellschaftlichen Bereichen, wie zum Beispiel um Müllverbrennungsanlagen, Windenergiemasten oder Umgehungsstraßen, beinhalten solche Dialoge gesellschaftlich wichtige Lern- und Entwicklungsschritte für die beteiligten Akteure: Vertrauen wird zwischen sich streitenden Parteien aufgebaut, Kontroversen ausgetragen, Ängste abgebaut, Alternativen entwickelt und schließlich, bei Erfolg, gemeinsame Lösungen gefunden. Das heißt für die vorliegende Untersuchung<sup>6</sup>: aus Konflikt erprobten Mastgegnern werden informierte Verhandlungspartner, aus technokratisch-distanzierten Netzbetreibern kommunikationsfähige Gesprächspartner und aus bürokratischen Verwaltern ohne Handlungsspielraum kreative Entwickler von Lösungen. – Miteinander belegen sie den Erfolg von bereits praktizierten partizipativen Kommunikationsprozessen und den Nutzen von Agenda-Erfahrungen und Strukturen für Dialogverfahren im Mobilfunkbereich.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass den folgenden Ausführungen ein Mobilfunk-Dialog unterstellt ist, dessen Gesprächspartner nicht nur Kommunalverwaltung, Kommunalpolitik und Netzbetreiber sind, sondern auch Bürgerinitiativen und Bürger. Dieses Verständnis weicht zwar von der Verbändevereinbarung ab, entspricht aber dem von lokalen Agenda-21-Prozessen und ist deckungsgleich mit der in der Praxis bei Mobilfunk-Konflikten vorgefundenen Akteuren.

---

<sup>6</sup> Die folgenden Begriffe entstammen sinngemäßen Aussagen in den durchgeführten Interviews

## Teil I: Zielsetzung

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, die Kooperation und Kommunikation auf lokaler Ebene im Zusammenhang mit der Standortwahl für Mobilfunksendeanlagen zu unterstützen und die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in diesen Prozess zu verbessern. Zu diesem Zweck wurden die vorhandenen Erfahrungen und Potenziale der lokalen Agenda 21 evaluiert und Empfehlungen für Kooperationen im Mobilfunkbereich abgeleitet.

Darüber hinaus hat sich das Forschungsvorhaben zum Ziel gesetzt, die praktischen Erfahrungen der Mobilfunkakteure mit Dialogverfahren zu erfassen, die gewonnenen Erkenntnisse in den Austausch mit Mobilfunkakteure in regionalen Workshops einzubringen und durch zwei zusätzliche Expertisen einordnen zu lassen.

### Einzelzielsetzung

#### a) Ziele und Arbeitsschritte bis zum Zwischenbericht (7/2004 – 8/2005)

Kernelemente des ersten Untersuchungsabschnittes waren die

- bundesweite Recherche von Kommunen, die einen Mobilfunkdialog durchführen und Agenda-21-Erfahrungen mitbringen,
- Auswahl von Kommunen nach vorher festgelegten Kriterien für eine Tiefenuntersuchung mit Hilfe eines Interviewleitfadens und
- Rückkopplung der Zwischenergebnisse an Vertreter aus Kommunen, von Netzbetreibern und Bürgerinitiativen im Form des Fachgespräches „Kommunale Ansätze der Konfliktschlichtung für den Mobilfunk“ als erste Evaluierung.

Die Ergebnisse des ersten Untersuchungsabschnittes wurden im August 2005 im Zwischenbericht veröffentlicht.

#### b) Ziele und Arbeitsschritte bis zum Projektende (8/2005-12/2006)

Kernelemente des zweiten Abschnittes waren die

- Erstellung einer Potenzialanalyse der lokalen Agenda 21 und die Entwicklung von Modulen für den Mobilfunkdialog,
- Durchführung von drei regionalen Workshops als zweite Evaluierung, um die bisher erarbeiteten Untersuchungsergebnisse und Module in verschiedenen Regionen der Bundesrepublik zu diskutieren und gegebenenfalls zu ergänzen,
- Durchführung der Fachwerkstatt „Erfolgreiche Vorgehensweisen bei der Standortwahl für Mobilfunksendeanlagen“ als dritte Evaluierung und
- Zusammenfassung der Ergebnisse in einen Endbericht.

## Teil II: Methodik

### 1. Auswahl von Kommunen

Zu Beginn des Forschungsvorhabens stand eine ausführliche In-house-Recherche von etwa 300 kommunalen Akten, eine Recherche in der Datenbank „gute-Beispiele.net“ und bei diversen Institutionen und Einrichtungen, wie auch eine Internet-Recherche zu den Stichworten „lokale Agenda 21“ und „Mobilfunk“.

Die Recherche ergab eine Auswahl von über 1.000 Kommunen, bei denen via Internet nach weiteren Textdokumenten, Protokollen, Arbeitsgruppen-Ergebnissen, Ratsbeschlüssen und Arbeitsmaterialien nachgesucht wurde, um geeignete Modellbeispiele zu finden.

Die Kriterien für die Auswahl von Kommunen umfassten folgende Fragestellungen:

- Allgemeine Informationen  
Inwieweit informieren Kommunen ihre Bürgerinnen und Bürger allgemein über den Mobilfunk?
- Gezielte Informationen  
Inwieweit stellen Kommunen gezielte Informationen zum Mobilfunk, zu Standorten und zu eingeleitete Maßnahmen bereit?
- Organisationsformen  
Inwieweit vollziehen Kommunen den Schritt zur Organisation eines Dialogverfahrens?
- Politische Initiativen  
Inwieweit bestehen in Kommunen gezielte und politisch getragene Aktivitäten zum Mobilfunk und zu der Auswahl von Standorten?
- Umsetzungsschritte  
Inwieweit erfolgt in Kommunen eine von Mobilfunkakteuren abgestimmte Orientierung und Umsetzung?

37 Kommunen wurden für die Untersuchung ausgewählt und telefonisch nach Organisationsformen, politischen Initiativen und Umsetzungsschritten befragt – sowohl die lokalen Agenda-Beauftragten als auch die für den Mobilfunk Zuständigen der Kommunen.

20 Städte und Gemeinden blieben übrig, aus denen der Auftragnehmer acht Städte mit komplexen Mobilfunk-Dialogstrukturen und Agenda-Erfahrungen nach Einwohnerzahl, Raumbezug und geografischer Lage auswählte.

Die Städte sind

- Augsburg (263.800 Einwohner)
- Chemnitz (244.230 Einwohner)
- Hansestadt Lübeck (213.980 Einwohner)
- Oldenburg (158.570 Einwohner)
- Erlangen (102.740 Einwohner)
- Villingen-Schwenningen (81.690 Einwohner)
- Neuburg an der Donau (28.320 Einwohner)
- Wiesloch (25.550 Einwohner)

## 2. Durchführung der Tiefenuntersuchung

### Leitfadengestützte Interviews

Mit 37 Personen aus den acht ausgewählten Städten führte der Auftragnehmer qualitative Interviews mit Hilfe eines Interviewleitfadens (siehe auch Seite 70 f.) durch:

- Augsburg: Umweltreferent, Mobilfunk-Sachbearbeitung im Umweltamt, Agenda-Ansprechpartner und Sprecher Bürgerinitiative
- Chemnitz: Abteilungsleitung Stadtökologie, zwei Stadträte, Agenda-Ansprechpartner und Sprecher Bürgerinitiative
- Erlangen: Leitung Amt für Umweltschutz und Energiefragen, Sachbearbeitung Mobilfunk im Amt für Umweltschutz und Energiefragen und Sprecher Bürgerinitiative
- Lübeck: zwei Sachbearbeiter Mobilfunk im Umweltamt, Arzt im Gesundheitsamt, Stadtrat und ein Mitglied der Koordinierungsgruppe
- Neuburg an der Donau: Geschäftsleitung der Verwaltung, Umweltreferent, zwei Sachbearbeiter Mobilfunk im Bauamt, Agenda-Ansprechpartner und zwei Sprecher Bürgerinitiative
- Oldenburg: Leitung Stadtplanungsamt, Stadtrat, Agenda-Ansprechpartner und Sprecher Bürgerinitiative
- Villingen-Schwenningen: Bürgermeister, Leitung Bauamt, Agenda-Ansprechpartner und ein Mitglied des Mobilfunk-Beirates
- Wiesloch: Bürgermeister, Leitung Baurechtsamt, Stadtrat und zwei Agenda-Ansprechpartner

Darüber hinaus wurden 6 Vertreter von Mobilfunkbetreibern interviewt: zwei von t-mobile für Erlangen und Oldenburg, zwei von vodafone für Chemnitz und Augsburg, O2 für Neuburg an der Donau und E-Plus für Villingen-Schwenningen.

## 3. Erstellung der Potenzialanalyse

Eine Analyse der Potenziale der lokalen Agenda 21 geschah anhand ausgewählter Veröffentlichungen<sup>7</sup>, entsprechend den Anforderungen des Forschungsvorhabens nach Hinweisen zu Organisations- und Arbeitsstrukturen, Dialogverfahren, Akteuren und Instrumente.

Im Anschluss daran wurde auf der Grundlage dieser Auswertung, der 43 Interviews und der Ergebnisse von zwei Fachgesprächen eine Potenzialanalyse extern vergeben, um das Material durch einen Dritten begutachten zu lassen. Mit 5 kommunalen Vertretern, 2 Vertretern von Bürgerinitiativen beziehungsweise von lokalen Agenden 21 und 2 Netzbetreibern wurden Interviews zum Entwurf der Potenzialanalyse durchgeführt. Ihre Antworten sind in die Potenzialanalyse mit aufgenommen worden.

Darüber hinaus vergab der Auftragnehmer eine Expertise zu den kommunikativen Anforderungen an Akteuren in Standortkonflikten und den Potenzialen der lokalen Agenda 21,

---

<sup>7</sup> Siehe dazu auch Seite 26, Abschnitt „Potenziale“

um auch diesen für das Forschungsvorhaben wichtigen Aspekt extern absichern zu lassen.

## 4. Fachgespräche und regionale Workshops

Im Laufe des Forschungszeitraumes wurden zwei Fachgespräche, drei regionale Workshops und eine Fachwerkstatt durchgeführt. Dazu im Einzelnen:

### 4.1 Fachgespräche

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der beiden Fachgespräche waren die 43 Interviewpartner aus den acht Kommunen und von den vier Netzbetreibern, also Vertreter von Kommunen, Bürgerinitiativen und Netzbetreibern, die sich in unterschiedlicher Anzahl an den Fachgesprächen beteiligten. Beide Fachgespräche wurden extern moderiert.

Das erste Fachgespräch „Kommunale Ansätze der Konfliktschlichtung für den Mobilfunk“, vom 21. Juni 2005, hatte zum Ziel, wesentliche Aussagen aus den 43 Interviews fachlich und auf der Grundlage praktischer kommunaler Erfahrungen abzusichern.

Die Diskussion konzentrierte sich dabei auf wichtige Elemente für die Gestaltung eines erfolgreichen Mobilfunkdialogs, wie die Einbeziehung von Akteursgruppen, Management und Steuerung des Dialogverfahrens, Transparenz, Konfliktbearbeitung und Konfliktvermeidung. Dabei wurden strittige Themen, wie etwa das gesundheitliche Risiko, technische Anforderungen oder sensible Bereiche, ausgeblendet.

Das zweite Fachgespräch „Kommunale Ansätze der Konfliktschlichtung für den Mobilfunk“, vom 23. Mai 2006, hatte zum Ziel, Module beziehungsweise Vorgehensweisen für den Mobilfunk-Dialog vorzustellen und den Nutzen für die jeweiligen Akteure zu diskutieren. Die Module betrafen vor allem Aktivitäten der Kommunalverwaltung in strategisch wichtigen Abschnitten eines Dialogverlaufes: im Vorfeld, im Kommunikations- und Entscheidungsprozess und im Konfliktfall.

### 4.2 Regionale Workshops

Die regionalen Workshops fanden in drei Interview-Städten unter dem Titel „Mobilfunk-Dialog: Lokale Erfahrungen in der Diskussion“ statt: Am 8. Juni 2006 in Oldenburg, am 25. Juli 2006 in Villingen-Schwenningen und am 26. Juli 2006 in Neuburg an der Donau. Externe Moderatoren leiteten die drei regionalen Workshops, die mit Hilfe eines Grundlagenpapiers (siehe auch Seite 83) vorbereitet wurden.

Gemeinsame Ziele der drei Workshops waren folgende:

- Die bisherigen Ergebnisse des Forschungsvorhabens vorstellen.
- Die Aktivitäten der gastgebenden Stadt anderen Kommunen bekannt machen.
- Lokale Erfahrungen diskutieren und zwischen den Kommunen austauschen.
- Methoden zur Verbesserung des Mobilfunkdialogs entwickeln.
- Empfehlungen für den Schlussbericht ableiten.

Als Seminareinstieg dienten jeweils zwei Vorträge – vom Auftraggeber und vom Gastgeber gehalten. Kleine Arbeitsgruppen untersuchten und diskutierten im Anschluss die in

den Vorträgen vorgestellten Aussagen. In großer Runde kristallisierten sich am Ende Punkte für die weitere Arbeit heraus.

Wichtig bei den Veranstaltungen war stets die Zusammensetzung der Teilnehmergruppe. Wie in Agenda-Prozessen ist es für das Gesamtergebnis sinnvoll, dass alle Beteiligten am Tisch sitzen. So nahmen an den regionalen Workshops Personen aus allen für den Mobilfunkdialog wichtigen Akteursgruppen teil:

- Bürgerinitiativen
- Kommunalverwaltungen
- Kommunalpolitik
- Netzbetreiber
- Experten

Die Erfahrungen der Anwesenden wurden diskutiert und zum Schluss nach „Werkzeugen“ gegliedert, wie beispielsweise in Villingen-Schwenningen nach „Runder Tisch / Beirat“, „Öffentliche Veranstaltung“, „Kriterienkatalog“, „Vor-Ort-Begehung“, „Vergabe öffentlicher Liegenschaften“ und „Allgemeine Elemente“. Zu dem letzt Genannten zählen vor allem wichtige Spielregeln, wie etwas das gegenseitige Zuhören, die Festlegung von Verwaltungsabläufen oder die Verbindlichkeit der Absprachen für den Dialog.

Damit dienten die drei Regionalworkshops nicht nur der Evaluierung der Zwischenergebnisse, sondern führten auch zum Erfahrungsaustausch der Anwesenden untereinander und zur Verbreitung guter Praxis. Die ausgewogene Teilnehmerrunde sicherte außerdem nicht nur das Gelingen der Veranstaltungen, sondern auch die Betrachtung aller wichtigen Aspekte eines Mobilfunk-Dialogs.

#### 4.3 Fachwerkstatt

Die Fachwerkstatt „Erfolgreiche Vorgehensweisen bei der Standortwahl für Mobilfunk-Sendeanlagen“ wurde zu einem späteren Zeitpunkt zusätzlich in das Forschungsvorhaben aufgenommen und fand am 15. September 2006 mit 48 Teilnehmenden im Neuen Rathaus von Hannover statt. Das Ziel der Veranstaltung war, nach drei Plenarvorträgen in drei Foren Handlungsvorschläge zu entwickeln. Die Plenarvorträge befassten sich zum einen mit den Rahmenbedingungen und Handlungsspielräumen für die Auswahl von Mobilfunk-Standorten aus Sicht der Kommunen, mit den Anforderungen an die Auswahl aus Sicht der Netzbetreiber und den Erfahrungen mit dem Mobilfunk-Dialog aus Sicht von Bürgerinitiativen. Anschließend behandelten die Foren die Themen „Information und Dialog“, „Kriterien und Auswahlverfahren“ und „Bearbeitung von Konflikten“.

## 5. Methodische Vorgehen

Wichtig für das Gesamtergebnis war das methodische Vorgehen während der Untersuchung: Nach der Auswahl und Befragung und anschließender Analyse koppelte der Auftragnehmer die jeweiligen Zwischenergebnisse an die Akteure zurück und band sie so in die Diskussion ein. Dabei wurden die Zwischenergebnisse nicht nur durch die an den Interviews beteiligten Akteure in den zwei Fachgesprächen bestätigt oder verworfen, sondern auch durch die Teilnehmenden der drei regionalen Workshops und der Fachwerkstatt zusätzlich abgesichert oder ergänzt.

Über die Rückkopplungsschleifen waren Vertreter und Vertreterinnen aus 40 Kommunen und weitere von Bürgerinitiativen, Netzbetreibern sowie Expertinnen und Experten in die Untersuchung mit einbezogen. Insgesamt 140 Personen. Damit konnte der Auftragnehmer sowohl eine hohe Praxisrelevanz erzielen als auch die in der Praxis erprobten Dialogverfahren und die dafür wichtigen Instrumente erfassen.

Durch die mehrstufige Rückkoppelung<sup>8</sup> der Ergebnisse zu den Akteuren des Mobilfunk-Dialogs ist eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse und die Formulierung von Herausforderungen an und Chancen für den Mobilfunk-Dialog möglich geworden.

---

<sup>8</sup> Einen wissenschaftlichen Terminus für dieses Verfahren gibt es nicht. In der Grundlagenforschung wird diese Rückkopplung nicht durchgeführt. Nur gelegentlich wird in der Angewandten Forschung eine sogenannte Rückkoppelungsschleife unternommen. Dabei können die zuvor interviewten Personen die Ergebnisse kommentieren, erhärten oder relativieren.

## Teil III: Durchführung des Forschungsvorhabens

### 1. Potenziale der lokalen Agenda 21 und ihre Übertragbarkeit

Ausgangspunkt für die lokale Agenda 21, die als Auftrag an die Kommunen im Kapitel 28 der Agenda 21 formuliert ist, war die Konferenz „Umwelt und Entwicklung“ der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro. Die Agenda 21 ist eines ihrer Abschlussdokumente.

Die Agenda 21 beflügelte in den 90-er Jahren etliche Kommunen, das Leitbild der Nachhaltigkeit zu konkretisieren und zu diesem Zweck in den Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisatoren und der Privatwirtschaft einzutreten. Ihr Ziel war und ist ein lokales Entwicklungsprogramm unter Einbeziehung aller wichtiger gesellschaftlichen Gruppen.

Im Frühjahr 1994 fand die erste europäische Konferenz zukunftsfähiger Städte und Gemeinden im dänischen Aalborg statt. Publikationen, wie „Zukunftsfähiges Deutschland“ des BUND oder „Faktor 4“ von Ernst Ulrich von Weizsäcker, vertieften die fachliche Diskussion, und 1996 gelang es der internationalen Staatengemeinschaft auf der Weltsiedlungskonferenz HABITAT II in Istanbul, sich auf die nachhaltige Entwicklung von Städten und Gemeinden zu verständigen.

Das Interesse an der lokalen Agenda 21 in Deutschland stieg kontinuierlich an: Vom Juni 1996 bis Juli 2006 erhöhte sich die Anzahl der kommunalen Beschlüsse von 27 auf 2.610 (= 20,5 Prozent aller Kommunen). Abertausende Bürgerinnen und Bürger arbeiteten ehrenamtlich an der Realisierung lokaler Umsetzungspläne und engagieren sich auch heute noch in Arbeitsgruppen und Foren für die Umsetzung konkreter Projekte. Ihr Wille zur Kommunikation und Kooperation waren und sind maßgeblich für das Gelingen ihrer Arbeit.

#### 1.1 Potenziale

Für die Potenzialanalyse wurden wichtige Veröffentlichungen zu lokalen Agenda-Prozessen ausgewertet, wie die vom Deutschen Institut für Urbanistik herausgegebene Dokumentation des 4. Erfahrungsaustauschs zur lokalen Agenda 21 in Deutschland von 1999, die Auswertung lokaler Agenda-21-Prozesse in Nordrhein-Westfalen von agenda-transfer von 2001, die Untersuchung der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V. zu Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda-21-Prozesse von 2001, die Befragung zur Kommunalen Agenda 21 durch das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz von 2004, das Fachgespräch „Perspektiven für die kommunale Zukunftsfähigkeit – Agenda-ExpertInnen an einem Tisch“ von 2004 von agenda-transfer sowie der Aufsatz „Lokale Agenda 21 in Deutschland“.

Das Material zeigt folgende Potenziale für Kommunen auf:

1. Die Vernetzung von Bürgerinnen und Bürgern sowie lokalen Akteuren, die sich für die Zukunft ihrer Kommune einsetzen und dafür Aufgaben übernehmen wollen.
2. Die Entwicklung von Zukunftsperspektiven für die Stadt oder Gemeinde mit Hilfe eines Beteiligungs- und Dialogprozesses.

3. Der Aufbau von geeigneten Strukturen für den Dialog und die Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern sowie mit lokalen Akteuren zum Beispiel in Form von
  - Arbeitskreisen, Fachforen oder Runden Tischen, um in wichtigen lokalen Handlungsfeldern die thematische Diskussion – zum Teil auch sehr kontrovers – zu führen und sich auf Umsetzungsschritte zu einigen,
  - Agenda-Beauftragten und Lenkungskreisen innerhalb von Kommunalverwaltungen, um unter anderem die Bürgerbeteiligung zu koordinieren, erforderliche Strukturen aufzubauen, Information und Kommunikation aus der Kommunalverwaltung heraus, aber auch in die Verwaltung hinein zu gewährleisten, sowie ein erfolgreiches Prozessmanagement zu organisieren und den Prozess zu steuern,
  - Beiräten: Sie sind mit wichtigen Akteuren besetzt, die die Ergebnisse der Arbeitskreise begutachten und als Empfehlungen an den Rat der Stadt oder der Gemeinde weitergeben. Darüber hinaus haben sie die Aufgabe, in der Öffentlichkeit positiv für die lokale Agenda 21 und ihre konkreten Projekte zu werben.

Zudem:

4. Das Entwickeln von konkreten Maßnahmen, Projekten und Aktionen und deren Umsetzung in die Praxis.
5. Der Einsatz von neuen Instrumenten für die Gemeinde- bzw. Stadtentwicklung, wie etwa
  - die Moderation von Arbeitskreisen, Fachforen oder Runden Tischen, um die unterschiedlichen Meinungen ihrer Mitglieder nutzbringend für alle herausarbeiten zu können,
  - ein Zeit- und Prozessmanagement, um die gesetzten Ziele zu erreichen,
  - Leitbild und Leitlinien, um der Entwicklung der Stadt / Gemeinde eine mittel- bis langfristige Orientierung zu geben und
  - Indikatoren für die zukunftsfähige Entwicklung, um die Kommune entsprechend des Leitbildes und der Leitlinien steuern zu können.

Lokale Agenda-Prozesse stellen somit Ansätze einer neuen politischen und planerischen Kultur dar, die geprägt ist von der Bereitschaft zur Zusammenarbeit und zur Lösungsfindung. Denn, so der Leiter eines Runden Tisches zum Mobilfunk in einem Interview mit dem Auftragnehmer, der „Agenda-21-Prozess ist kein konfrontativer, sondern ein kommunikativer Prozess, der versucht, Schnittmengen herzustellen und Menschen zusammenzubringen, die sonst Schwierigkeiten haben, miteinander zu kommunizieren“.

Durch Agenda-Prozesse können Kommunen lernen,

- Information und Kommunikation „nach außen“ wie auch „nach innen“ zu verbessern,
- Bürger und lokale Akteure miteinander zu vernetzen. Das kommt anderen kommunalen Prozessen, wie Stadtmarketing, Quartiersentwicklung oder Flächennutzungsplanung, wiederum zugute,
- Bürger und lokale Akteure direkt in die Politikgestaltung und informelle Planungsverfahren einzubinden,
- Vertrauen zwischen Bürgern, lokalen Akteuren und Kommunalverwaltung aufzubauen,
- stabile Strukturen für den Dialogprozess zu schaffen und
- den Dialogprozess zu steuern.

Diese Lernschritte haben für Kommunen, die beteiligten Akteure und für die Bürgerinnen und Bürger das Ziel, auch strittige Maßnahmen und Projekte mit hoher politischer Akzeptanz und Anerkennung in der Öffentlichkeit angehen und umsetzen zu können.

Demzufolge sind solche Projekte in der Lage,

- die Identität der Bürger und lokalen Akteuren mit der Stadt oder Gemeinde zu erhöhen,
- Bürgerinnen und Bürger zu ehrenamtlichem Engagement zu motivieren,
- eine bürgernahe Verwaltungsarbeit aufzubauen und
- die Erkenntnis zu stärken, dass es sich für alle lohnt, an einem Strang zu ziehen, um die Lebensqualität vor Ort zu verbessern.

Obwohl die lokalen Aktivitäten in den vergangenen Jahren in der medialen Öffentlichkeit nur wenig Widerhall gefunden haben, zeugen doch viele Projekte und Maßnahmen von den Erfolgen der lokalen Agenda 21: Allein die Datenbank „www.gute-Beispiele.net“ verfügt über mehr als 600 Projekteinträge. Einige der Projekte haben den örtlichen Horizont überwunden und sind bundesweit bekannt geworden, wie das Energiesparen „fifty-fifty“ an Schulen, die „Internationalen Gärten“ oder der fair gehandelte (Stadt-)Kaffee.

## 1.2 Übertragbarkeit

Nun mag eingewendet werden, dass das alles seine Berechtigung habe, aber dass sich die Potenziale der lokalen Agenda 21 nicht einfach eins zu eins für die Kooperation der Mobilfunk-Akteure nutzen lassen. Zu unterschiedlich seien doch die Voraussetzungen und die Rahmenbedingungen der beiden Dialogprozesse.

In der Tat bestehen Vorbehalte gegenüber der Übertragbarkeit der Potenziale der lokalen Agenda 21 auf die Kooperation der Mobilfunk-Akteure. Sie lassen sich in drei Argumente zusammenfassen:

1. Lokale Agenda-Prozesse sind auf Partizipation angelegt und setzen eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Lösungsfindung voraus. Demgegenüber benötigen Standortentscheidungen für Mobilfunksendeanlagen Beteiligungsverfahren entsprechend der Verbändevereinbarung nicht. Sie sind zunächst auf einen Dialog zwischen Kommunalverwaltung und Mobilfunkbetreiber angelegt. Oder mit den Worten eines kommunalen Mitarbeiters ausgedrückt: Das Ganze ist ein Verwaltungsakt, der sich schnell durchführen lässt, weil er sich allein zwischen Mobilfunkbetreibern und Kommune abspielt. „Wenn da nicht die Bürgerinitiativen wären und die Ängste von Bürgern. Vor allem, um mit den Ängsten umzugehen, wäre es nicht gut, wenn man es bei einem Verwaltungsakt beließe und die Konflikte eskalieren ließe.“<sup>9</sup>

Dialog- und Beteiligungsverfahren finden im Mobilfunkbereich also erst dann mit Bürgern statt, wenn Konflikte vorliegen. Nicht ein Miteinander, sondern ein Gegeneinander ist hier Grundlage für das Zustandekommen eines Dialogverfahrens.

2. Ein weiterer Unterschied zum lokalen Agenda-Prozess zeigt sich bei den Konflikten um Mobilfunk-Sendeanlagen, da dort das Sankt-Florians-Prinzip eine wichtige Rolle spielt: „Not in my backyard“ versucht, die gesamtgesellschaftlich unvermeidliche

<sup>9</sup> Die Aussage ist einem Interview entnommen, das der Auftragnehmer 2005 durchführte.

Maßnahme (Mobilfunkstandort) in ein anderes Stadtviertel oder in einen anderen Ortsteil der Gemeinde zu verschieben und damit auch die damit zusammenhängenden, befürchteten negativen Folgen, wie Ästhetikverlust, Verringerung der Grundstückswerte oder gesundheitliche Risiken.

Der Agenda-Prozess hingegen ist darauf ausgerichtet, vor allem gesamtgesellschaftlich unvermeidliche Maßnahmen, wie zum Beispiel fossile Energie einzusparen, nicht zu verschieben, sondern im Gegenteil mit wohlüberlegten und gezielten Maßnahmen und Projekten anzugehen.

3. Auf Grund des unterschiedlichen Charakters der Dialogverfahren im Agenda- und im Mobilfunkprozess sind auch die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und Anforderungen an den Dialog sehr unterschiedlich. Ebenso die Motivation von Bürgerinnen und Bürgern, sich zu beteiligen, wie auch die Auswahl von zu beteiligenden Akteuren, die Politisierung und Emotionalisierung der Diskussion und der damit verbundenen Schwierigkeit, zu einer Lösung zu kommen.

Die drei Argumente verweisen vor allem auf den Kontext, in dem die Kooperation der Mobilfunk-Akteure durchgeführt wird. Es ist richtig, darauf hinzuweisen, dass dieser kontextuale Unterschied besteht und berücksichtigt werden muss, wenn es darum geht auszuloten, was sich aus den Erfahrungen mit lokalen Agenda-Prozessen auf die Kooperation von Mobilfunk-Akteuren übertragen lässt.

Unstrittig ist allerdings auch, dass in den 8 untersuchten Kommunen bereits Instrumente und Know-how aus Agenda-Prozessen Eingang in die Kooperation von Mobilfunk-Akteuren gefunden haben. Demzufolge legen die im Folgenden aufgeführten Vorschläge ihr Schwergewicht auf den Einsatz von Instrumenten und Vorgehensweisen, die dem derzeitigen Mobilfunk-Dialog helfen sollen, mit weniger Zeitdruck, mit mehr Handlungsoptionen und Handlungsspielraum zum Ziel zu kommen.

Welche Instrumente und Vorgehensweisen sich besonders gut für den Mobilfunk-Dialog eignen, soll durch einen Blick auf die Untersuchungsergebnisse dargestellt werden:

So gaben 24 der 37 näher untersuchten Kommunen (siehe auch Seite 21) an, dass in zwei von ihnen die Agenda-Büros Anlauf- und Informationsstelle für den Mobilfunk sind. In sechs von ihnen waren Agenda-Arbeitskreise Impulsgeber für die Bildung von Bürgerinitiativen. In acht von 24 Kommunen wurde schließlich ein offenes Forum oder Runder Tisch zum Mobilfunk durch die lokale Agenda ins Leben gerufen, und in zehn der 24 Kommunen initiierten Agenda-Aktive Arbeitskreise oder Arbeitsgruppen zum Mobilfunk.

Ein noch deutlicheres Bild ergeben die Interviews in den acht genauer untersuchten Kommunen – Augsburg, Chemnitz, Erlangen, Lübeck, Neuburg an der Donau, Oldenburg, Villingen-Schwenningen und Wiesloch –: In allen lagen Erfahrungen mit lokalen-Agenda-Prozessen vor, die sich positiv auf die Kooperation der Mobilfunkakteure ausgewirkt haben. So wurden

- Bürgern Informationen zum Thema Mobilfunk über die Agenda-Strukturen zur Verfügung gestellt,
- öffentliche Informationsveranstaltungen mit der Kommunalverwaltung durchgeführt,
- bestehende Kontakte in der Kommunalverwaltung genutzt, um das Thema zu bewegen und einen Dialogverfahren in Gang zu setzen,

- kritische Bürgerinitiativen gegen den Mobilfunk in einen gemeinsamen Dialog eingebunden (in 7 von 8 Kommunen),
- Arbeitskreise und Koordinierungsgruppen für die Beteiligung von Bürgern und Bürgerinitiativen sowie von wichtigen lokalen Akteuren eingerichtet (in 7 von 8 Kommunen),
- konfliktäre Situationen zwischen Betreibern, Kommunalverwaltung und Bürgerinitiativen in einen konstruktiven Dialog überführt (in 7 von 8 Kommunen) und
- Mobilfunk-Dialogverfahren aufgebaut und für alle Seiten erfolgreich durchgeführt (in 2 von 8 Kommunen).

Sechs Agenda-Beauftragte äußerten sich darüber hinaus in den durchgeführten Interviews zu der Bedeutung von Agenda-Prozessen folgendermaßen:

Die lokale Agenda hat das Thema Mobilfunk in die Ausschüsse gebracht und in der Kommune angestoßen. Sie wirkte „als Beschleuniger und Katalysator für den Prozess“ und erleichterte den Bürgern den Zugang zur Verwaltung. Es ist ein Vorteil, „dass die Leute im Agenda-Prozess die Strukturen der Stadt und Zugänge kennen, die der normale Bürger so nicht nutzt“.

Für den Mobilfunk bietet die lokale Agenda 21 ihrer Meinung nach „eine wichtige Plattform, weil sie entscheidende Akteure zusammenbringt“. Zu Beginn war die lokale Agenda 21 sehr wichtig, „um Lobbyarbeit zu verrichten“ und „Unterstützung bei der Öffentlichkeitsarbeit zu leisten“. „Ohne den Agenda-Prozess wäre der Arbeitskreis gar nicht erst entstanden. Er gilt als wichtige Plattform für den Mobilfunkdialog.“ Außerdem wollte die Verwaltung die Diskussion im Rahmen des Agenda-Prozesses durchführen, „damit nicht ein Kontra, sondern ein kommunikatives Miteinander-Herangehen an das Problem entstehen kann“.

Zudem hat die Agenda im Hintergrund gewirkt, „um den Vertrauensprozess in Gang zu halten und weiterzubringen“, und insgesamt „die Bereitschaft der Politik zum Dialog mit den Bürgern verbessert“. Schließlich: „Über die lokale Agenda entsteht ein Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Kommune.“

Ein Mitglied einer Bürgerinitiative betonte: „Wenn ich damals das Wissen über die Agenda gehabt hätte, was ich heute habe, und das Ganze (der Mobilfunk-Dialog – der Verf.) noch einmal anfangen würde, dann würde ich mich sofort an die Agenda wenden. Dann hätten wir uns viel Zeit und Mühe erspart.“ (Die Auswertung der 43 Interviews befindet sich ab Seite 59.)

### Fazit

Agenda-Strukturen haben bei Mobilfunk-Dialogen zur Bildung von Arbeitsstrukturen, wie Arbeitskreise oder Arbeitsgruppen sowie zur Einrichtung eines Runden Tisches oder eines offenen Forums geführt.

Darüber hinaus sind Agenda-Strukturen hilfreich als Impulsgeber für das Thema und als Informationsstelle, die nicht nur die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunalverwaltung unterstützt, sondern selbst auch Informationsveranstaltungen durchführt. Sie nutzen ihre Zugänge zur Verwaltung, um den Mobilfunk-Dialog anzustoßen, Bürgerinitiativen in den Mobilfunk-Dialog einzubinden und Konflikte zwischen Netzbetreibern, Kommunen und Bürgerinitiativen in einen konstruktiven Dialog zu überführen. Sie stärken zudem das Vertrauen zwischen den Mobilfunk-Akteuren.

Agenda-Strukturen bilden somit eine wichtige Plattform für den Mobilfunk-Dialog, die sich schon jetzt positiv auf die Kooperation der Mobilfunk-Akteure ausgewirkt hat.

Zur Veranschaulichung dieses Sachverhaltes werden im Folgenden Instrumente und Vorgehensweisen, die der Auftragnehmer aus lokalen Agenda-Prozessen abgeleitet hat, den in den Interviews genannten Defiziten der Mobilfunk-Dialoge gegenüber gestellt:

Dialog-Defizite	Instrumente und Vorgehensweisen (lokale Agenda 21)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kommune wartet Anfrage von Netzbetreibern ab.</li> </ul>	<p><b>Bewusstsein fördern</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Initiativ thematische Impulse geben</li> <li>▪ Aufklären, Wissen verbreiten</li> <li>▪ Akteure sensibilisieren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kommune benötigt viel Zeit für die interne Aufbereitung von Informationen und für die Beschaffung externen Know-hows.</li> <li>▪ Bürger und Bürgerinitiativen erhalten ihre Informationen eher aus der Presse, weniger von der Kommune.</li> <li>▪ Netzbetreiber müssen auf die Beantwortung ihrer Anfrage zum Teil lange warten.</li> <li>▪ Oft fehlt ihnen zu Anfang der kommunale Ansprechpartner.</li> <li>▪ Erst spät erhalten sie die Information von der Kommune, dass sich z. B. gegen einen ihrer Standorte Widerstand regt.</li> </ul>	<p><b>Beteiligung vorbereiten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gezielt informieren</li> <li>▪ Gespräche führen</li> <li>▪ Öffentlichkeitsarbeit machen</li> <li>▪ Veranstaltungen durchführen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kommune tut sich schwer, Bürger und Bürgerinitiativen einzubeziehen – erst durch Konflikte erhalten diese die Möglichkeit, am Dialog teilzunehmen.</li> <li>▪ Netzbetreiber bemängeln, dass Kommune erst auf Druck von Bürgern und Bürgerinitiativen reagiert.</li> <li>▪ Kommune spielt häufig keine starke, gestaltende Rolle im Mobilfunk-Dialog.</li> <li>▪ Schlecht organisierte Dialogprozesse erfordern einen hohen Zeitaufwand von allen Beteiligten.</li> </ul>	<p><b>BürgerInnen einbinden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kontakte nutzen, Netzwerke aufbauen</li> <li>▪ Beteiligung organisieren</li> <li>▪ Arbeitskreis einrichten</li> <li>▪ Runder Tisch ins Leben rufen</li> <li>▪ Kritische Bürgerinitiativen einbinden</li> <li>▪ Dialogverfahren aufbauen und Strukturieren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kommune schafft zu wenig Klarheit über die Rolle und Handlungsspielraum des Runden Tisches.</li> <li>▪ Rahmenbedingungen und Entscheidungswege macht sie gegenüber den Beteiligten zu wenig transparent.</li> <li>▪ Die Entscheidungsgrundlage, auf die der Runde Tisch seine Entscheidung fällen kann, bleibt den Beteiligten häufig unklar.</li> <li>▪ Kommune vereinbart keine Ziele mit den Beteiligten.</li> </ul>	<p><b>Dialogverfahren steuern</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dialoge moderieren</li> <li>▪ Vertrauen aufbauen</li> <li>▪ Konflikte schlichten</li> <li>▪ Zeitplan aufstellen</li> <li>▪ Ziele und Leitlinien miteinander vereinbaren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Erwartungen der Beteiligten an den Runden Tisch werden nicht offen gelegt.</li> <li>▪ Die Verhandlungsgrenzen der Beteiligten sind ge-</li> </ul>	<p><b>Konstruktive Zusammenarbeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ein kommunikatives Miteinander herstellen</li> <li>▪ Spielregeln vereinbaren</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ genseitig nicht bekannt.</li> <li>▪ Es fehlen Spielregeln für den Mobilfunk-Dialog.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vereinbarungen treffen</li> <li>▪ Projekte festlegen und umsetzen</li> </ul>
---	---

**Tabelle 1:** Agenda-Protenziale und ihre Übertragbarkeit

Stellt man nun im zweiten Schritt die Dialog-Erfolge, die im Laufe der vergangenen drei bis fünf Jahre im Mobilfunk-Dialog erzielten worden sind, den Instrumenten und Vorgehensweisen der lokalen Agenda 21 gegenüber, so ergibt sich daraus eine Schnittmenge. Das bedeutet, dass Mobilfunk-Dialoge nach mehreren Jahren zu ähnlichen Erfahrungen kommen wie lokale Agenda-Prozesse:

Erfolge im Mobilfunk-Dialog	Instrumente und Vorgehensweisen (lokale Agenda 21)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es ist gelungen, die Kommunalpolitik für das Thema zu sensibilisieren.</li> </ul>	<p><b>Bewusstsein fördern</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Initiativ thematische Impulse geben</li> <li>▪ Aufklären, Wissen verbreiten</li> <li>▪ Akteure sensibilisieren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeinsame Durchführung von Informationsveranstaltungen.</li> <li>▪ Die Beteiligung am Dialog hat zu einem Wissens- und Kompetenzzuwachs geführt.</li> <li>▪ Schnellere Information an die Mobilfunk-Akteure.</li> <li>▪ Verbesserung der kommunal-internen Abstimmung und Zusammenarbeit.</li> </ul>	<p><b>Beteiligung vorbereiten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gezielt informieren</li> <li>▪ Gespräche führen</li> <li>▪ Öffentlichkeitsarbeit machen</li> <li>▪ Veranstaltungen durchführen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Einrichtung eines Runden Tisches.</li> <li>▪ Kein Akteur darf sich ausgeschlossen fühlen.</li> <li>▪ Aufeinander zugehen ermöglicht, miteinander zu Lösungen zu kommen.</li> <li>▪ Die gleichwertige Behandlung der Teilnehmer des Runden Tisches hat zum Erfolg geführt.</li> </ul>	<p><b>BürgerInnen einbinden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kontakte nutzen, Netzwerke aufbauen</li> <li>▪ Beteiligung organisieren</li> <li>▪ Arbeitskreis einrichten</li> <li>▪ Runder Tisch ins Leben rufen</li> <li>▪ Kritische Bürgerinitiativen einbinden</li> <li>▪ Dialogverfahren aufbauen und strukturieren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Vermittlung der Interessenpositionen führte zu einem größeren Verständnis füreinander.</li> <li>▪ Gelernt, Kompromissgrenzen gegenseitig zu akzeptieren.</li> <li>▪ Nicht taktieren, sondern offener Ansprechpartner sein.</li> <li>▪ Das stetige Ringen um gute Lösungen hat geholfen, Konfliktpotenziale einzuschränken und Konflikte zu entschärfen.</li> <li>▪ Der Dialogprozess hat zu einer Versachlichung und Beruhigung der Diskussion geführt.</li> </ul>	<p><b>Dialogverfahren steuern</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dialoge moderieren</li> <li>▪ Vertrauen aufbauen</li> <li>▪ Konflikte schlichten</li> <li>▪ Zeitplan aufstellen</li> <li>▪ Ziele und Leitlinien miteinander vereinbaren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gelernt, miteinander zu reden und zu verhandeln.</li> <li>▪ Erarbeitung einer freiwilligen Vereinbarung zwischen</li> </ul>	<p><b>Konstruktive Zusammenarbeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ein kommunikatives Miteinander herstellen</li> </ul>

<p>Netzbetreibern und Kommune.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entwicklung von Standortkriterien und deren Anwendung.</li> <li>▪ Standorte verändern.</li> <li>▪ Messungen an den Standorten durchführen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spielregeln vereinbaren</li> <li>▪ Vereinbarungen treffen</li> <li>▪ Projekte festlegen und umsetzen</li> </ul>
---	--

**Tabelle 2:** Agenda-Protenziale und ihre Übertragbarkeit

Für die Übertragung von Instrumenten und Vorgehensweisen der Agenda-Prozesse auf den Mobilfunk-Dialog sprechen also nicht zuletzt die Erfahrungen mit langjährigen Dialogverfahren im Mobilfunkbereich selbst. Das bedeutet, dass sich die Erfahrungen mit den „harten Faktoren“ eines Dialogverfahrens für die Kommunikation und Kooperation von Mobilfunk-Akteuren sehr gut nutzen lassen – das heißt Erfahrungen mit dem Aufbau und Organisation von Dialog- und Beteiligungsstrukturen, mit der Arbeit in solchen Strukturen und der damit zusammenhängenden Prozesssteuerung.

Ansatzpunkte für die Übertragung von Erfahrungen mit „weichen Faktoren“ des Agenda-Prozesses auf den Mobilfunk-Dialog ergeben sich daraus, dass beide Prozesse ihren Fokus auf das Aushandeln von Positionen unterschiedlicher Akteure legen mit dem Ziel, zu einem Konsens zu kommen. Beide Prozesse sind informeller Natur, da weder der Mobilfunk-Dialog noch der Agenda-Prozess zur Pflichtaufgabe von Kommunen gehören. Von daher fällt der Kommune die Aufgabe zu, den einen wie den anderen Prozess zu gestalten und möglichst erfolgreich zu einem Abschluss zu bringen. In beiden Prozessen arbeiten lokale Akteure zusammen, prallen Meinungen aufeinander und haben es die Beteiligten mitunter schwer, Vertrauen zueinander aufzubauen. Wichtiger Unterschied zwischen beiden Prozessen ist allerdings, dass das Gegeneinander der Auslöser für den Mobilfunk-Dialog ist, während das Miteinander den Agenda-Prozess prägt.

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass trotz dieser qualitativ unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Dialoge eine Übertragung von Erfahrungen aus Agenda-Prozessen auf den Mobilfunk-Dialog möglich und sinnvoll ist.

## Teil IV: Exkurs<sup>10</sup> Potenzialanalyse I<sup>11</sup>

### Lösung bei Konflikten

Wird von den Beteiligten eine konstruktive Auflösung der entstandenen Konfliktpotenziale gewünscht, die im Rahmen der Frontstellungen unter den Beteiligten nicht mehr möglich ist, bietet der Rückgriff auf die Strukturen, Erfahrungen und Kompetenzen der lokalen Agenda 21 gute Möglichkeiten, eine akzeptable Lösung für alle Beteiligten zu finden.

Bei einem solchen Dialogverfahren handelt es sich um einen Weg, der „quer“ zu dem Gewohnten liegt, denn wichtige Potenziale der lokalen Agenda 21 sind aus Sicht des Auftragnehmers die Vernetzung gesellschaftlicher Akteure und das Denken im Voraus und über den Tag hinaus. Mit diesen Potenzialen kann es gelingen, die jeweils bipolaren Beziehungen Betreiber – Kommunalverwaltung, Betreiber – Kommunalpolitik, Kommunalpolitik – Kommunalverwaltung und Kommunalverwaltung – Bürger aufzulösen und in einen konstruktiven und Ziel führenden Kommunikationsprozess unter Einbeziehung aller Interessengruppen zu überführen.

Neben dem bestehenden Regelkreis, also Betreiber verhandelt mit Verwaltung, die geltendes Recht erfüllt, entsteht ein neuer: Verwaltung, Politik, Betreiber und Bürger arbeiten miteinander an konkreten Lösungen. Es wird nicht über die Betroffenen gesprochen, sondern mit ihnen. Der Austausch von Meinungen, Interessen und Positionen und deren Anpassung an die örtlichen Möglichkeiten in einem gemeinsamen Forum führen zu einer höheren Akzeptanz der Ergebnisse.

Die dadurch entstehenden Vorteile sind:

- Die Konfliktlösung erfolgt nicht durch Stellvertreter
- Das gegenseitiges Verständnis für die Positionen des jeweils Anderen wächst
- Es entsteht Vertrauen zwischen den Beteiligten, in der Folge wird manche vorher undenkbar Lösungen möglich
- Die „Arroganz des Wissens“ verschwindet, „Augenhöhe“ wird hergestellt.

Der Nachteil solch eines Dialogverfahrens ist ein deutlich höherer Kommunikationsaufwand, der allerdings durch ein straffes Prozessmanagement reduziert werden kann. Zudem ist die Zeit- und Energie-Ersparnis in Folge nachhaltig wirksamer Lösungen erheblich. Denn der Abstimmungsbedarf zwischen den Mobilfunk-Akteuren nimmt im Laufe der Zeit ab, die Bearbeitung der Vorschläge wird auf Grund des wachsenden Vertrauens schneller, die Anpassung der Planungen geht leichter und eine größere Zufriedenheit ist schließlich bei allen Beteiligten, zumindest in sieben von acht Kommunen, festzustellen. – Allerdings bei Anwendung der folgenden Kompetenzen und Methoden.

---

<sup>10</sup> Der Auftragnehmer hat darauf verzichtet, die Potenzialanalyse in den Text einzuarbeiten. Vielmehr soll der Blick von „außen“ auch für den Leser / die Leserin bestehen bleiben und damit nachvollziehbar sein. Des Weiteren behalten die Untersuchungsergebnisse und die Einschätzung eines Dritten ihren eigenständigen Charakter und zeigen mitunter Abweichungen in der Gewichtung und Darstellung gegenüber dem Text des Auftragnehmer auf. – Dieses gilt auch für die zweite Potenzialanalyse ab Seite 42.

<sup>11</sup> Diese Analyse wurde von Joachim Lück, Lehrbeauftragter an der FH Osnabrück und Mitarbeiter der iku GmbH, im Auftrag des Auftragnehmers erstellt

## Kompetenzen und Methoden

Die wichtigsten Kompetenzen und sinnvoll einsetzbaren Erfahrungen aus lokalen Agenda-Prozessen sind aus Sicht des Auftragnehmers:

- Die Prozesskompetenz  
das heißt die Fähigkeit, verbindliche Rahmenbedingungen für eine konstruktive, Ziel orientierte Auseinandersetzung verschiedener Interessengruppen verbindlich zu definieren und deren Umsetzung steuern zu können
- Die Methodenkompetenz  
das heißt die Fähigkeit, aus einer Anzahl verschiedener Vorgehensweisen die angemessene auszuwählen und gestalten zu können
- Die Moderationskompetenz  
das heißt die Fähigkeit, unabhängig von der gewählten Methode Interessen Gehör zu verschaffen, deren Grundgedanken zu bündeln, zu kommunizieren und mögliche Lösungswege aufzuzeigen
- Die Konsensorientierung,  
die als „Geist“ den Prozess beeinflusst, auch wenn er nicht in jedem Fall zu einem Konsens führt oder in eine „Win-Win-Situation“ für alle.

Nach Einschätzung des Auftragnehmers sind folgende Leistungen, aufbauend auf einem vorhandenen Agenda-Prozess oder unter Nutzung der Erfahrung aus anderen Kommunen, Erfolg versprechend:

- Runde Tische (die im übrigen als Option in der Verbändevereinbarung genannt sind)
- Öffentliche Informations- und Diskussionsveranstaltungen
- Arbeitsgruppen von Vertretern betroffener Bürger, der Verwaltung und der Betreiber
- Konsolidierungsworkshops, das heißt einen einmaligen moderierten Versuch, die unterschiedlichen Interessen zu benennen und mit Hilfe eines Perspektivwechsels neue Lösungsmöglichkeiten skizzieren
- Haben sich trotz aller Bemühungen die Positionen verhärtet, kann es hilfreich sein, eine mit dem Agenda-Prozess zu identifizierende Person um die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien zu bitten.

## Stolpersteine

Neben den Chancen, die in der Nutzung der Qualitäten der Agenda-Prozesse bestehen, sieht der Auftragnehmer verschiedene Risiken. Viele können durch eine konsequente Prozessgestaltung minimiert werden. Andere sind nicht auszuschließen und müssen deshalb zu Beginn des gemeinsamen Diskurses thematisiert und mögliche Lösungsstrategien besprochen werden.

Im Einzelnen werden folgende Risiken gesehen:

- die Methodenebene wird mit der Machtebene verknüpft
- Mangelnde Rollentransparenz: Wer ist wofür bzw. wofür nicht zuständig
- eine unzureichende Verständigung über die Ziele des Prozesses
- es fehlen Verfahrensregeln („Spielregeln“, Zeitmanagement)

- die beabsichtigte oder unbeabsichtigte Instrumentalisierung durch die beteiligten Interessensgruppen („Werkzeug der Politik / Verwaltung / Betreiber / BI's“)
- eine mangelnde Offenheit bei der Bereitstellung relevanter Daten
- der Prozess gewinnt eine Eigendynamik und ist nicht mehr an das eigentlich geregelte Verfahren anzukoppeln, es entstehen „quasi parallele Machtstrukturen“
- eine taktische Betrachtung des Verfahrens durch eine oder mehrere Interessenvertreter, das heißt fehlende Bereitschaft der Konfliktbeteiligten, das Ergebnis des Mittlungsprozesses zu akzeptieren und umzusetzen.

Diese Risiken können vermieden werden durch

- klare Rollendefinition der Konfliktbeteiligten, das heißt welche konkreten Interessen jeweils im Vordergrund stehen
- klare Auftragsdefinition, das heißt was dürfen / sollen die beteiligten Personen, und in welchen Bereichen behalten sich die beteiligten Akteure eigene Entscheidungen bis hin zum Ausstieg vor
- eine eindeutige Prozessgestaltung, einschließlich des Controllings von Zielvereinbarungen und des Controllings der Arbeitsfortschritte sowie der notwendigen Berichterstattung / Rückmeldung
- frühzeitiges Risikomanagement, das heißt Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Schwere der Konsequenzen, Festlegung von Handlungsoptionen.

Unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche Prozessgestaltung – neben der konsequenten Einhaltung der vereinbarten Spielregeln – ist aus Sicht des Auftragnehmers die Reduktion von Komplexität. Das bedeutet, auf die Vereinbarung von – selbst kleinen – Umsetzungsschritten zu drängen.

### **Mobilfunk und kommunale Entwicklung**

Über den konkreten Anlass einer Auseinandersetzung über den Standort einer Sendeanlage, gibt es Fragestellungen zum Thema, bei denen es lohnenswert ist, auf die dauerhaft vorhandenen und verankerten Erfahrungen und Kompetenzen eines Agenda-Prozesses zurückzugreifen.

Ein öffentlich organisierter und von den Strukturen der Agenda getragener Diskussionsprozess über den Umgang mit Mobilfunk in der Kommune, dessen vielfältigen Auswirkungen (zum Beispiel Ortsbild, Ortsentwicklung, Umgang der Bürgerinnen und Bürger und der ihrer unterschiedlichen Interessen miteinander) nutzt nach Einschätzung des Auftragnehmers allen Beteiligten:

- der Kommunalpolitik, die sich bei ihren Überlegungen auf ein breites Stimmungsbild stützen kann
- der Kommunalverwaltung, die es leichter hat, ihre – an die geltende Rechtslage gebundenen – Entscheidungen zu kommunizieren
- den Betreiber, deren Planung auf Grund der lokalen Beschlüsse möglicherweise nicht erleichtert, wohl aber berechenbarer wird.

### Methoden und Themen

Für eine längerfristig angelegte Orientierung über den Umgang mit Mobilfunk in einer Kommune sieht der Auftragnehmer im Zusammenwirken mit Kommunalverwaltung und -politik folgende Handlungsfelder und Ansatzpunkte:

- die Erarbeitung eines Plans zur Entwicklung des Mobilfunks in der Kommune mit Ausweisung von Vorranggebieten und Benennung von angestrebten optischen Grenzbelastungen
- die Festlegung von Regeln für Verwaltung und Politik für den Umgang mit Standortwünschen der Betreiber, insbesondere bei konfliktgefährdeten Anfragen
- die Organisation von Informationsbeschaffung für interessierte Bürger, beispielsweise Internetplattform mit Links
- die Errichtung von Arbeitsgruppen oder „runden Tischen“ zu einzelnen Themen, beispielsweise
  - Mobilfunk und regionale Wirtschaftsentwicklung
  - Persönlicher und gesellschaftlicher Nutzen der Mobilfunktechnik
- die Organisation von Fachforen, auf denen Vertreter unterschiedlicher Positionen (nicht aus der lokalen Verwaltung oder Politik und nicht von den Betreibern) zum Thema „Mobilfunk“ Stellung nehmen
- die Entwicklung von Szenarien „Bedeutung des Mobilfunks für die Kommune“ unter Berücksichtigung der Interessengruppen
- Anregung interkommunaler Arbeitsgruppen mit dem Ziel, Planungen über die Gemarkungsgrenzen hinaus zu ermöglichen.

Diese Maßnahmen werden umso erfolgreicher sein, je stärker es gelingt

- allen Beteiligten eine Stimme zu geben
- keine einseitigen Foren zu schaffen
- die Ziele der jeweiligen Maßnahme und ihre Grenzen zu Beginn deutlich klar zu stellen
- keine Grundsatzdiskussionen mit der Gefahr der „Endlosschleifen“ zuzulassen
- nicht über Themen zu sprechen, bei denen keine Einwirkungsmöglichkeit im Rahmen des Prozesses bestehen (z.B. Grenzwertfestlegungen)

Wichtig ist nach Einschätzung des Auftragnehmers die Kommunikation von (Zwischen-)Ergebnisse und der Diskussionsverläufe in die Öffentlichkeit.

### **Ausblick: Entwicklungspotenziale**

Aus Sicht des Auftragnehmers gibt es über die genannten Handlungsfelder und Themen hinaus weitere Aufgaben, die durch lokale Agenda-Prozesse bearbeitet werden, beziehungsweise für deren öffentliche Erörterung die vorhandenen Strukturen, Erfahrungen und Kompetenzen eingesetzt werden können:

- Reflexion des „status quo“ beim Thema Mobilfunk
- Wie hat sich das Thema in den vergangenen Jahren in der Kommune entwickelt? Welche Veränderungen gab es in der (öffentlichen) Diskussion? Was haben die Bürgerinnen und Bürger, die Kommunalpolitik, die Verwaltung, die Mobilfunkbetreiber gelernt?

- Entwicklung einer Zukunftsperspektive des Mobilfunks in der Kommune
- Wie wollen Bürgerinnen und Bürger mit den Möglichkeiten des Mobilfunks umgehen? Welchen Nutzen gibt es für wen in welchen Situationen? Wie kann es gelingen, möglichst wenige „Verlierer“ zu erzeugen?
- Angebote zur Qualifizierung von Bürgerinnen und Bürgern
- Technische Information, aktuelle gesellschaftliche Fragestellungen, Umgang mit Konflikten.

### **Fazit**

Die erfolgreiche Unterstützung der Mobilfunk-Akteure durch die lokale Agenda 21 hängt entscheidend von der Akzeptanz der Qualität des Agenda-Prozesses durch Kommunalverwaltung, Kommunalpolitik und Mobilfunkbetreibern ab. Die Akteure müssen von einem Nutzen für sich überzeugt sein, wenn sie Strukturen und das Know-how von Personen außerhalb des Regelkreislaufes Politik – Verwaltung – Betreiber „beauftragen“, sich des Themas anzunehmen.

Der Nutzen besteht aus Sicht des Auftragnehmers in der

- Entlastung der Verwaltung und Politik durch einen Beitrag zur
  - Willensbildung
  - Information und
  - Kommunikation (unter anderem über Entscheidungszwänge)
- Entlastung der Betreiber durch
  - Bereitstellung von Informationen
  - Bündelungen von Interessen an einem „runden“ Tisch
  - stärkere Kundenorientierung
  - Diskussionsmöglichkeiten in einem „geschützten“ (nicht-öffentlichen) Raum.

Die größten Chancen für einen produktiven Mobilfunk-Dialog sieht der Auftragnehmer darin, den vorgeschriebenen Regelkreis und die festgelegten Zeitfristen der Verbändevereinbarung mit den örtlichen politischen Bedingungen in Übereinstimmung zu bringen und sich auf ein entsprechendes, örtlich angepasstes Vorgehen einzulassen.

Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik können ein solches Vorgehen unterstützen, in dem sie die darin bestehenden Vorteile aktiv kommunizieren und ihrerseits der Initiierung eines „zweiten Regelkreislaufes“, der die Strukturen und Kompetenzen aus den Agenda-Prozessen nutzt, zustimmen und frühzeitig die aus ihrer Sicht bestehenden Grenzen des Ansatzes deutlich machen.

Das mögliche Scheitern eines so gestalteten Prozesses beweist aus Sicht des Auftragnehmers nicht die Untauglichkeit der Struktur, die mangelnde Erfahrung oder fehlende Kompetenz mit Agenda-Prozessen und deren Akteure, da das Gelingen entscheidend vom „good will“ aller Beteiligten abhängt. Obwohl diese nur sehr bedingt steuerbar sind, sehen wir in der anerkannten Arbeit der lokalen Agenden und der daraus bundesweit generierten Kenntnisse eine gute Voraussetzung für die positive Bearbeitung des zur kontroversen Debatte einladenden Themas „Mobilfunksendeanlagen“.

## Teil V: Anforderungen an und Chancen für den Mobilfunk-Dialog

Die entscheidende Frage steht zu Anfang eines jeden Mobilfunk-Dialogs und wird, wie die in das Forschungsvorhaben eingebundenen 40 Kommunen zeigen, oft viel zu spät geklärt. Sie lautet: Welchen Stellenwert hat der Mobilfunk-Dialog für Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung?

Bewertet die Kommune die Diskussion über den Auf- und Ausbau des Mobilfunknetzes und die Festlegung von Standorten als einen technischen Vorgang, den sie den Netzbetreibern und der Bundesregierung zu bewilligen hat? Dann wird sie technisch verfahren, politisch die Standortwünsche der Netzbetreiber durchwinken und vollziehen.

Oder wird der Auf- und Ausbau des Mobilfunknetzes als eine Angelegenheit verstanden, über die sich die Kommunalpolitik mit ihren Bürgern und lokalen Akteuren verständigen will, um den für die Beteiligten bestmöglichen Weg zu finden? In diesem Fall wird aus der Diskussion um Standortentscheidungen ein Kommunikations- und Entscheidungsprozess mit zum Teil hoch divergierenden Interessen.

Auch wenn die Kommune in dieser Frage keine Entscheidung trifft und hofft, ohne große Öffentlichkeit den Auf- und Ausbau des Mobilfunknetzes durchführen zu können, spätestens der erste Konflikt wird die Beantwortung dieser Frage auf die politische Tagesordnung setzen. Ihr ist bewusst, dass sie kein formales Recht hat, gegen Standorte ein Veto einzulegen. Die informelle Ebene ist der einzige Handlungsspielraum für sie, zwischen den Positionen der Netzbetreiber und der Bürger und Bürgerinitiativen zu vermitteln und den Dialog mit ihnen zu gestalten. Entsprechend sieht sich die Kommunalverwaltung oft als Mittler und als Moderator eines zwischen den oben skizzierten bipolaren Ausgangspositionen liegenden Sowohl-als-auch.

Die Erfahrungen von Kommunen zeigt, dass erst auf Grund starker Konflikte Dialogstrukturen aufgebaut und mit der Diskussion begonnen wird. Allerdings teilweise unter einem erheblichen politischen Verhandlungsdruck, der von den Netzbetreibern wie auch von den Bürgerinitiativen ausgeht. Gerade in den kleinen und mittelgroßen Kommunen fühlen sich die Mitarbeiter schnell auch persönlich in Zugzwang gesetzt und gehen eher in die Defensive als in die Offensive. Unsicherheit und Zeitdruck einerseits, andererseits die Notwendigkeit, intern einen Abstimmungsprozess aufzubauen sowie möglichst schnell in einen Austausch mit den Mobilfunkbetreibern zu kommen und gleichzeitig die Bürger nicht hinzuhalten, prägen daher den Beginn vieler Dialog-Prozesse.

Das Ergebnis solcher unkoordinierten Vorbereitungen sind eine bis zu einem Jahr dauernde Vorlaufzeit, bevor die Kommune in das Dialogverfahren einsteigen kann. Auf Grund dessen ist ihre Verhandlungsposition gegenüber Netzbetreibern und Bürgerinitiativen in die Defensive gerückte, da beide der Kommune die Zeitverzögerung als Schwäche auslegen. Der Imageverlust in der Öffentlichkeit kann zudem schon beträchtlich sein.

## Drei Module für den Dialog

Angesichts solcher und ähnlicher Anfangsphasen eines Mobilfunk-Dialogs schlägt der Auftragnehmer auf der Grundlage der Interviews, der durchgeführten Veranstaltungen und der Potenzialanalyse drei Verfahrensmodule vor. Sie betreffen

- a) die „Vorbereitung auf den Dialog“,
- b) die „Diskussion und Entscheidungsfindung“ während des Mobilfunk-Dialogs und
- c) die direkte „Konfliktbearbeitung“.

Das Ziel dieser Module ist, den erheblichen Zeit- und politischen Druck aus der Anfangsphase des Dialogs zu nehmen und aufzuzeigen, wie durch eine organisierte und strukturierte Vorbereitung, Entscheidungsfindung sowie Konfliktbearbeitung die Akteure ein Mehr an Handlungsspielraum und an Gestaltungssouveränität gewinnen können.

Insbesondere soll die Kommune in den Stand versetzt werden, entscheidender Mitgestalter des Dialogs zu sein. Denn die Untersuchung hat gezeigt, dass vor allem die kommunalen Vertreterinnen und Vertreter einen erheblichen Nachholbedarf an Wissensmanagement, interner Koordinierung, Prozessorganisation und -steuerung haben und dies auch entsprechend äußern. Ähnlich wie die Mobilfunkbetreiber wollen sie bereits im Vorfeld aktiv werden und sich auf den Mobilfunk-Dialog umsichtig vorbereiten, um nicht bei jeder konkreten Standortanfrage später immer wieder unter Druck zu geraten.

Solch eine aktive Vorbereitung des Mobilfunk-Dialogs entspricht nicht nur dem Interesse kommunaler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern wird auch getragen von Netzbetreibern und Bürgerinitiativen. Beide Gruppen bevorzugen vorbereitete, handlungsorientierte und pro-aktive Kommunen, weil sie wissen, dass durch sie lösungsorientierte Verhandlungen einfacher und Ziel führender werden.

### 1. Vorbereitung auf den Dialog<sup>12</sup>

#### (1. Modul)

Ein orts- und den politischen Gegebenheiten angepasstes Dialogverfahren kann nur gemeinsam mit den Akteursgruppen entwickelt werden – möglichst frühzeitig, wenn die ersten Suchkrisenanfragen der Netzbetreiber der Kommune vorliegen.

#### 1.1 Handlungsoptionen miteinander schaffen

Wichtig für ein vertrauensbildendes Dialogverfahren sind Handlungsoptionen, um je nach Situation passende Schritte gehen zu können, zum Beispiel, um die interessierte Öffentlichkeit in den Dialog mit einzubinden, die Rollen und Interessen der beteiligten Akteure zu klären, passende Arbeitsstrukturen und den Umgang mit sensiblen Bereichen festzulegen oder eine Minimierungsstrategie zu vereinbaren.

Für die Erarbeitung von Handlungsoptionen sind die Aufklärung der Bevölkerung über den bevorstehenden Ausbau der Mobilfunknetze sowie sachliche und fachlich gut aufbereitete

---

<sup>12</sup> Die folgenden Ausführungen basieren vor allem auf den Ergebnissen der drei Regionalkonferenzen (siehe Seite 86 bis 93), dem 2. Fachgespräch und der Fachwerkstatt in Hannover (siehe ab Seite 93).

Informationen für die Öffentlichkeit und eine entsprechende öffentliche und interne Kommunikation der Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik sehr wichtig.

Darüber hinaus können über eine öffentliche Informationsveranstaltung Workshops beziehungsweise Arbeitsgruppen eingerichtet werden, um mit ihrer Hilfe in relativ kurzer Zeit

- die Frage nach der Entwicklung und dem gegenwärtigen Stand des Netzausbaus zu diskutieren und Anhaltspunkte und Vorschläge für das weitere Vorgehen aus der Bevölkerung zu erhalten,
- die Frage nach der Beeinträchtigung von Umwelt und Gesundheit mit dem Ziel zu bearbeiten, Meinungsunterschiede der Bürgerinnen und Bürger sowie der gesellschaftlichen Akteure zu benennen, Gefahrenpotenziale zu markieren, Richtlinien zu vereinbaren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Die grundsätzliche Diskussion über die gesundheitlichen Auswirkungen elektromagnetischer Strahlung muss hiervon allerdings getrennt werden, da die Kommune darüber nicht entscheiden kann. Außerdem wäre die Arbeitsgruppe dann nicht mehr arbeitsfähig, was wiederum den Fortgang des Dialogs stark behinderte,
- Grundlagen und das Ziel des Dialogs zu erörtern. Nichts ist einem Dialog abträglicher, als wenn die interessierte Öffentlichkeit und die beteiligten Akteure darüber im Unklaren bleiben. Der Handlungsspielraum und die Zielsetzungen der jeweiligen Verhandlungspartner und das Verfahren selbst müssen allen Beteiligten bekannt sein. – Ein Großteil der Anfangsschwierigkeiten von Mobilfunk-Dialogen und gegenseitigen Missverständnissen resultierten aus dem Umstand, dass die Akteursgruppen keine oder nur geringe Kenntnisse davon hatten –.

Ein solches Vorgehen zeigt nicht nur Differenzen und Einigungspotenziale in der Sache auf und schärft nicht nur den Blick für mögliche Konflikte, sondern ermöglicht klare Absprachen hinsichtlich der Verbindlichkeit und der Zielorientierung dessen, was man miteinander in nächster Zeit erreichen will. Darüber hinaus lernen sich die Beteiligten frühzeitig kennen („es menschelt“) und es besteht die Möglichkeit, das Verfahren ohne den Druck eines Standortkonfliktes zu definieren und in die Wege zu leiten. Für die spätere Entscheidung über Standorte wirkt sich solch ein Vorgehen vorteilhaft aus, da sich dann die konkreten Abstimmungsprozeduren auf Grund des gewachsenen Vertrauens verkürzen.

Für die interessierte Öffentlichkeit wird mit Hilfe dieser Schritte die Mobilfunktechnik verständlich, das Ziel und die Grundlagen für den Dialog transparent, das weitere Vorgehen klar und die unterschiedlichen Interessen und Positionen identifizierbar. Dies wirkt wiederum einer schnellen, emotionsgeprägten Konfliktbereitschaft in der Bevölkerung entgegen, wie Beispiele aus anderen gesellschaftlichen Bereichen zeigen, etwa bei dem Bau von Umgehungsstraßen oder einer Windkraftanlage, usw., und fördert stattdessen eine öffentliche Diskussion um den Ausbau des Mobilfunknetzes und schafft Vertrauen in das Dialogverfahren.

## **1.2 Interne Abstimmung**

Eine frühzeitige Vorbereitung des Mobilfunk-Dialogs ermöglicht der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, die Fachinformationen des Bau-, Denkmalschutz-, Gesundheits-, Umwelt- und Wirtschaftsamtes in Form eines Wissenmanagements ohne erheblichen

Zeitdruck aufzubereiten, verantwortliche Ansprechpartner für den Mobilfunk-Dialog wie auch in den einzelnen Fachämtern für die interne Abstimmung zu benennen, externes Expertenwissen, falls notwendig, abzurufen und die Erfahrungen aus anderen Kommunen über einen interkommunalen Erfahrungsaustausch mit zu berücksichtigen.

Darüber hinaus beinhaltet die interne Abstimmung einen Vorschlag für einen transparenten Abstimmungs- und Entscheidungsprozess, der den Handlungsspielraum für kommunale Entscheidungen aufzeigt, die kommunalen Verantwortlichen benennt, Arbeitsstrukturen und Arbeitsabläufe darstellt und deutlich macht, was mit den Empfehlungen der Mobilfunk-Akteure geschieht: Sind sie bindend für die Ausschuss- beziehungsweise Ratsmitglieder oder stellen sie nur einen Diskussionsbeitrag dar? – Der Vorschlag wird den Mobilfunk-Akteuren für das kommende Dialogverfahren zur Diskussion und Abstimmung vorgelegt.

Zu guter Letzt bedeutet eine frühzeitige Vorbereitung ein klarer Auftrag und eindeutige Zielvorgaben von der Kommunalpolitik als Ratsbeschluss an die Verwaltung. Die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter erhalten dadurch die von ihnen gewünschte Sicherheit für ihre Arbeit. Ohne solche Formen der politischen Positionierung wird die Verwaltung nur schwer in der Lage sein, den Dialogprozess aktiv vorbereiten und durchführen zu können beziehungsweise mit Konflikten erfolgreich umzugehen. – Gerade die vom Auftragnehmer untersuchten Kommunen machten deutlich, dass Kommunalpolitikerinnen und -politiker je nach öffentlicher Stimmungslage mitunter eine unstete Rolle spielen, und dadurch die Verwaltung Gefahr läuft, für die Netzbetreiber und Bürgerinitiativen ein unsteeter Partner zu sein. Die Berechenbarkeit des politischen Kalküls wird für Verwaltungen allerdings dann einfacher, wenn zwischen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung ein regelmäßiger Informationsaustausch stattfindet, der auch die Marschrichtung, falls nötig, nachjustiert.

### **1.3 Information und Kommunikation**

Information und Kommunikation, die auch Zugänge zu direkten Informationsangeboten für interessierte Bürgerinnen und Bürger – möglichst auch via Internet – bereit halten, bilden die Klammer für den gesamten Mobilfunk-Dialog. Mit ihrer Konzeption sollte frühzeitig begonnen werden, so lauten die Erfahrungen aus den untersuchten Kommunen, die ohne Ausnahme viel zu spät informiert und kommuniziert haben und dadurch für Missstimmungen in der Öffentlichkeit sorgten.

Eine gut organisierte kommunale Informationsarbeit bildet auch die Basis für einen regelmäßigen Austausch mit den Pressestellen der Netzbetreiber und mit denjenigen, die in den Bürgerinitiativen für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig sind. Abstimmungsgespräche zwischen ihnen schaffen Vertrauen, das notwendig ist, um nicht in der Öffentlichkeit gegeneinander ausgespielt zu werden oder sich gegeneinander auszuspielen.

Die Kommunikation zum Mobilfunk-Dialog sollte auch die Kompetenz für Risikokommunikation umfassen, so die Vorstellung von kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie befürworten eine eigene Fachstelle für Risikokommunikation, um pro-aktiv kommunizieren und Konflikte managen zu können und sich in der Kommunikation qualitativ zu verbessern. Allerdings, so ihre Einschätzung, können oder wollen sich Kommunen weder personell noch finanziell solch eine Fachstelle leisten.

Schlussendlich sollen Information und Kommunikation auch Angebote für die Qualifizierung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern umfassen, so die Meinung der meisten Mobilfunk-Akteure. Zum Beispiel zur Mobilfunk-Technik, zu elektromagnetischen Feldern und Standorten, zu gesundheitlichen Besorgnissen und dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse, zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen des Mobilfunk-Dialogs, zu Erfahrungen aus anderen Kommunen mit deren Umgang mit dem Mobilfunk oder zu Fragen der Konfliktbewältigung.

#### **1.4 Interkommunaler Erfahrungsaustausch**

Ein interkommunaler Erfahrungsaustausch kann mit anderen Kommunen aufgebaut werden, um für die Vorbereitung auf den Mobilfunk-Dialog wie auch für die Durchführung des Dialogverfahrens voneinander lernen. Zum Beispiel für den Umgang mit sensiblen Bereichen und entsprechenden Kriterien, das Anbieten von öffentlichen Liegenschaften und deren Nutzungsverträge, Erfahrungen aus der Prozesssteuerung oder der Konfliktbewältigung, und dergleichen mehr.

Des Weiteren macht ein interkommunaler Erfahrungsaustausch dann Sinn, wenn Planungen und Abstimmungen über die eigene Gemarkungsgrenze hinaus mit Nachbarkommunen möglich werden.

Netzbetreiber wie auch Bürgerinitiativen halten einen interkommunalen Erfahrungsaustausch für sinnvoll und ausbaufähig. Da beide Akteursgruppen zwar lokal agieren, aber regional bis überregional vernetzt sind, ist es für sie selbstverständlich, Erfahrungen aus anderen Orten in die eigene Arbeit mit einzubeziehen, um bessere – Praxis gestützte – Argumente zu haben und das Dialogverfahren zu beschleunigen.

## **2. Diskussion und Entscheidungsfindung**

### **(2. Modul)**

Der Aufbau von Arbeits- beziehungsweise Entscheidungsstrukturen steht im Mittelpunkt dieses Moduls. So sehen es zumindest die untersuchten Kommunen, die die Einrichtung des Runden Tisches zu einen ihrer großen Erfolge in der Zusammenarbeit zählen. Konkret hat die Untersuchung der acht Kommunen ergeben, dass

- in sieben von acht Kommunen eine Arbeitsgruppe bzw. Arbeitskreis, Runder Tisch, Koordinierungsgruppe oder Beirat als diskussions- und entscheidungsvorbereitendes Gremium besteht. In drei Kommunen leitet der (Ober-)Bürgermeister die Sitzungen. Zudem sind die Kommunalverwaltung, Kommunalpolitik, Bürger und Bürgerinitiativen, Experten aus Wissenschaft und Human-Medizin – und in zwei Kommunen auch die Mobilfunkvertreter als ständige Mitglieder – in den Gremien vertreten. Ansonsten werden die Netzbetreiber gezielt zu Sitzungen eingeladen,
- in sechs von acht Kommunen die Dialogführung als sachlich und konstruktiv beurteilt wird. Nach Aussagen der an der Untersuchung beteiligten Fachleute ist während des Dialogverfahrens gegenseitiges Verständnis und Vertrauen gewachsen,
- die Koordination des Dialogprozesses von Leitungspersonen wahrgenommen wird und zu 50 Prozent beim Bauamt und in den anderen Fällen beim Umwelt- beziehungsweise Stadtentwicklungsamt liegt,

- es in sieben von acht Kommunen Instrumente für die Standortwahl gibt. Sie umfassen Leitlinien, Vorsorge- oder Standortkriterien, eine Standortkonzeption oder ein Standortkataster.

Von manchen Kommunalverwaltungen wird die Einrichtung eines Runden Tisches jedoch kritisch gesehen. Sie warnen vor „zu viel Demokratie“ und betonen, dass eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit möglicherweise zu einer Enttäuschung wegen mangelnder Möglichkeiten der tatsächlichen Einflussnahme führen könnte.

Wenn allerdings ein Runder Tisch eingerichtet wird, dann sind Prozesssteuerung und die Gesprächsführung von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Dialogverfahrens. Darin ist sich die Mehrheit der kommunalen Fachleute einig.

Andererseits ist der Dialog abhängig von der Bereitschaft der beteiligten Akteursgruppen, miteinander zu kommunizieren und sich auf einen Konsens einzulassen. Ohne diese Bereitschaft ist ein Dialogverfahren nicht möglich, so das einhellige Urteil.

## 2.1 Arbeitsstruktur / Runder Tisch

Der örtliche Dialog gelingt, wenn er breit getragen wird. So lautet das Votum vieler, die an den drei Regionalkonferenzen teilgenommen haben. Dabei denken sie an die Politik (Stadt- oder Gemeinderat), die Kommunalverwaltung, Interessengruppen (Bürgerinitiativen), die Netzbetreiber und in konkreten Fällen auch die zukünftigen Standorteigentümer, die es in den Mobilfunk-Dialog einzubeziehen gilt. Sie zählen damit ähnliche Akteure für den Runden Tisch auf, wie sie auch der Bayernpakt II vorsieht und für Kommunen mit über 50.000 Einwohnern vorschlägt.

Wichtig ist, so eine weitere Erfahrung, die Kommunalpolitik mit einzubinden. Gelingt dies nicht, führt das zu einem Substanzverlust der kommunalen Vertretung in dem Dialogverfahren wie auch zu zusätzlichen und Zeit raubenden Abstimmungsprozessen zwischen Verwaltung und Politik.

Zudem benötigt das Dialogverfahren einen Beschluss der Kommunalpolitik. Fehlt ein solcher, schwächt das die Verhandlungsposition der Verwaltung. Sie muss sich bei jedem einzelnen Standort und nach jeder Gesprächsrunde bei der Politik und der Verwaltungsspitze rückversichern und notfalls Besprochenes revidieren. Mit der Folge, dass sich die Standortentscheidungen über Monate hinziehen, etliche Beteiligte missmutig werden und Konfrontationen und Positionierungen einzelner Akteure unvermeidlich zunehmen. Alles Erscheinungen, die einem auf Konsens ausgerichteten Dialog Schaden zufügen. Von daher ist ein Runder Tisch dann besonders effektiv, wenn seine Entscheidungen weitgehend bindend sind – von kommunalrechtlichen Ausnahmen abgesehen. Das bedeutet wiederum, dass möglichst Entscheidungsbefugte am Tisch sitzen sollten.

Um die Erarbeitung von Vorschlägen offen und daher in kleinem Rahmen durchzuführen, halten Mobilfunk-Akteure es für hilfreich, den Runden Tisch entweder in einen öffentlichen und nicht-öffentlich Part zu unterteilen oder aber eine Arbeitsgruppe einzurichten, die nur aus wenigen Mitgliedern besteht. Diese Arbeitsgruppe oder der nicht-öffentliche Runde Tisch hat die Aufgabe, Vorschläge zu erarbeiten und dem Runden Tisch zur Diskussion und Entscheidung vorzulegen. Dabei handelt es sich insbesondere um Vorschläge

- zur Vorgehensweise inklusive Zeitplanung und Prozessetappen (Zwischenergebnisse),
- zur Planung und Durchführung von Informationsveranstaltungen und Angeboten zur Meinungsbildung
- für Standorte (Suchkreise) und für die Möglichkeit, Standorte mit allen Netzbetreibern gemeinsam und längerfristig<sup>13</sup> zu planen.
- für klare Kriterien für Standorte,
- für den Umgang mit sensiblen Einrichtungen und Messprogrammen,
- zur Planung und Durchführung von Anhörungen von Bürgerinnen und Bürgern bei kritischen beziehungsweise strittigen Standorten.

Die Verwaltungsspitze leitet den Runden Tisch wie auch die Arbeitsgruppe, um damit gegenüber den Beteiligten zu zeigen, dass sie sich der Verantwortung stellt und den Runden Tisch politisch als seriöses Forum akzeptiert. Sie achtet auf die Einhaltung der Ziele und der Zeitpläne sowie auf die Erreichung der Zwischenergebnisse (Meilensteine) und sorgt für eine ergebnisorientierte Arbeitsweise. Die befragten Mobilfunk-Akteure halten die gemeinsame Arbeit für eine Stärke des Runden Tisches, da dort alle wesentlichen Aspekte in die Entscheidung eingebracht, Alternativen abgewägt und Lösungen verbindlich getroffen werden können.

Verbindliche Festlegungen lassen sich vor allem dann treffen, wenn zuvor die Aufgabenstellung geklärt und die „Verhandlungsmasse“ eindeutig definiert ist. Darüber hinaus ist die Größe der Schnittmenge der Interessenlagen von Bedeutung. Um diese herauszufinden, plädieren die Mobilfunk-Akteure für die Offenlegung und klare Kommunikation der Interessen, Ziele und Handlungsspielräume der am Runden Tisch Beteiligten. Förderlich für dieses Miteinander ist zusätzlich die Kontinuität der am Dialog beteiligten Akteursgruppen und ihrer Vertreterin beziehungsweise Vertreter.

Allerdings wird betont, dass diese Arbeitsweise sehr zeitaufwendig, weil abstimmungintensiv ist. Von daher könne die vorgegebene Acht-Wochen-Frist der Verbändevereinbarung nicht eingehalten werden. Dies wird aber mehr als eine Kritik an der Frist als an der Arbeitsweise des Runden Tisches verstanden.

Weitere Kritikpunkte sind, dass der Runde Tisch als Alibiveranstaltung aufgefasst werden kann, insbesondere dann, wenn er kein Entscheidungsgremium ist. Sind Bürger und Bürgerinitiativen nicht einbezogen, kann das Misstrauen schüren. Der Zeitaufwand für die Mitarbeit an dem Runden Tisch ist sehr hoch und damit teuer. Zudem besteht die Gefahr, dass Kompromisse zu Lasten Dritter (die nicht beteiligt sind) geschlossen werden.

---

<sup>13</sup> Eine Kommune hatte alle Mobilfunkbetreiber eingeladen, um ihre Standortplanungen vorzustellen. Sie kamen, und gemeinsam wurde überlegt, wo es welche Konfliktstellen gibt und wo Bündelungen durchgeführt werden können.

In einem weiteren Beispiel ist es einer Stadt gelungen, die Jahresplanung aller Netzbetreiber zu erhalten und daraus eine Karte mit allen Standorten zu erstellen und mit Sharing-Kreisen für die Standortkonzentration zu versehen. Dieser Vorgang, dass die Mobilfunkbetreiber sämtliche Daten in Übereinstimmung bringen, „ist allein schon aus Wettbewerbsgründen nicht flächendeckend machbar“, so der Einwand eines Netzbetreibers.

## 2.2 Spielregeln

„Die Spielregel definiert“, laut der freien Enzyklopädie Wikipedia, „Teilnehmerzahl, Voraussetzungen und Ablauf von Spielen. Oft liegt sie in gedruckter Form den zu erwerbenden Spielen bei oder aber sie wird mündlich überliefert oder vom Spielführenden festgelegt.“

Ähnliches trifft auf die Spielregeln für das Dialogverfahren zu: Ohne sie wird der Mobilfunk-Dialog wegen der zum Teil gegensätzlichen Interessenlagen der Beteiligten nicht vonstatten gehen und erfolgreich sein können. Als Indiz dafür, dass den Mobilfunk-Akteuren diese Bedeutung auch bewusst ist, mag gelten, dass „Spielregeln“ in allen Veranstaltung des Auftragnehmers Gegenstand der Diskussion in Arbeitsgruppen war und häufig als erster Punkt genannt wurde.

Spielregeln sind wichtig für den Umgang der Akteure untereinander und regeln den Prozessablauf. Sie müssen von allen am Runden Tisch verbindlich festgelegt werden. Der „Spielführende“ hat unter anderem die Aufgabe, auf die Einhaltung dieser Regeln zu achten. Befragungen der Akteursgruppen, welche Spielregeln sie für wichtig erachten, ergab folgende Aufstellung:

- Der Dialog wird gleichberechtigt von allen Beteiligten geführt. Ein Grund- oder Fachwissen über den Mobilfunk wird bei keinem vorausgesetzt. Die Akteure legen ihre Interessen offen und sind verbindlich, was Absprachen und deren Einhaltung betrifft. Darüber hinaus klären sie, in welchen Bereichen sie sich eigene Entscheidungen bis hin zum Ausstieg aus dem Dialogverfahren vorbehalten.
- Die Beteiligten legen gemeinsam ein Verfahren für das Umgehen mit Konflikten fest.
- Die Beteiligten hören sich gegenseitig zu, nehmen die Sichtweisen beziehungsweise Standpunkte der anderen ernst und kommunizieren ihre Kompromissgrenzen. Sie akzeptieren diese Kompromissgrenzen.
- Grundsatzdiskussionen haben keinen Platz am Runden Tisch (sie gehören in die Workshops des 1. Verfahrensmoduls. Wurden sie dort nicht geführt, sollte eine Veranstaltung dafür sorgen, damit Standort- und Grundsatzdiskussionen voneinander getrennt werden und doch beide zu ihrem Recht kommen).
- Die Diskussion am Runden Tisch konzentriert sich auf das lokal Entscheidbare und sie wird lösungs- und nicht problemorientiert geführt.

## 2.3 Steuerung des Dialogs

Die Steuerung des Dialogverfahrens arbeitet wie ein klassisches Projektmanagement mit Zielvorgaben, mit einer zeitlichen, finanziellen und personellen Budgetierung und mit einer spezifischen Organisation, die sich vom täglichen Ablauf der Umgebungsstruktur – hier die kommunale Verwaltung –, unterscheidet; unterscheiden muss, soll der Dialog erfolgreich sein.

Die Steuerung ist vor allem dafür verantwortlich, die Akteure in ein gemeinsames Dialogverfahren einzubinden und innerhalb der festgelegten Zeit und mit den vorhandenen Ressourcen die Ziele zu erreichen, worauf sich die beteiligten Akteursgruppen geeinigt haben. Das bedeutet, dass die Steuerung den Start, die Durchführung wie auch das Ende des Dialogverfahrens sorgfältig mit den Akteuren plant, vorbereitet und durchführt.

Darüber hinaus stellt die Steuerung sicher, dass alle Dialogpartner regelmäßig alle Informationen erhalten, die für ihre Arbeit wichtig sind (Wissensmanagement), und dass alle Mitglieder der Steuerungsgruppe über das Know-how verfügen, das für die Durchführung des Dialogs erforderlich ist. Notfalls müssen dafür Trainings im Vorhinein abgehalten werden.

Ein gutes Management ist somit in der Lage, die Mobilfunk-Akteure darin zu stärken, Standorte für den Mobilfunk einvernehmlich festzulegen, indem es die Effektivität (die richtigen Dinge tun), die Effizienz (die Dinge richtig tun), die Transparenz der Arbeitsabläufe und die Zusammenarbeit fördert und qualitativ verbessert. Das wiederum erleichtert die Problemlösung und die Zielerreichung für die Beteiligten.

Wichtige Bestandteile der Steuerung, die immer wieder genannt wurden, sind:

1. Analyse der Ausgangssituation

Fragestellungen: Wie sieht die Ausgangssituation (Öffentlichkeit, Informationen, politische Beschlusslage) des Dialogverfahrens aus? Welche Probleme und Interessen(gegensätze) sind erkennbar? Was ist das Hauptproblem / der Hauptkonflikt? Wie positionieren sich die Akteursgruppen dazu? Wo sind Einigungen möglich?

2. Zielplanung

Fragestellungen: Was soll erreicht werden? Wie viel soll erreicht werden? Wo und bis wann soll es erreicht werden? Was spricht dagegen / wo liegen Hemmnisse? Welche Interessen müssen bei der Zeitplanung besonders berücksichtigt werden?

3. Anforderung an den Dialog

Fragestellungen: Welche Standorte stehen in der Diskussion, welche in der Kritik? Wo sind am ehesten Einigungen möglich (kleine Lösungen und konkrete Umsetzungsschritte sind für die Stärkung der Zusammenarbeit und für das Vertrauen untereinander wichtig)? Welche Informationen müssen verbreitet werden? Wie kann die Öffentlichkeit über den Fortgang des Dialogverfahrens informiert werden? Welche Veranstaltungen sind für die Diskussion und der Darstellung der Interessenlagen wichtig? Welche Spielregeln werden aufgestellt und müssen eingehalten werden? Wie wird mit Konflikten umgegangen und wie sieht das Konfliktmanagement aus?

4. Vorgehensplanung

Fragestellungen: Wie sollen die Ziele in groben Schritten erreicht werden (durch welche Aufgaben, durch wen, bis wann)? Womit sollen sie erreicht werden (Ressourcen, Kosten)? Wie werden die Ergebnisse festgehalten beziehungsweise dokumentiert?

5. Phasenplanung

Fragestellungen: Wie soll die erste bzw. die nächste Phase detailliert ablaufen (durch welche Aufgaben, durch wen und bis wann)?

6. Erfolgsaussichten

Fragestellungen: Wie können Lösungen aussehen? Welche Instrumente sind wann und wie einzusetzen? Wovon hängt der Erfolg am meisten ab (welche Risiken bestehen, wer leistet dazu den größten Beitrag, welche Maßnahmen erhöhen den Erfolg)?

Für kommunale Vertreterinnen und Vertreter bietet solch ein strukturiertes Vorgehen große Vorteile, denn die Entscheidungsvorbereitung und die Entscheidung selbst wird transparent, sie findet auf breiter Basis statt und ist auch für Nicht-Beteiligte nachvollziehbar. Darüber hinaus wird eine hohe Akzeptanz der Ergebnisse auch innerhalb von Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik erzielt.

Für Bürgerinitiativen stellt dieses Vorgehen die Grundlage für den Mobilfunk-Dialog dar und stärkt ihre Mitgestaltung und Mitverantwortung. Für sie findet die Kommunikation auf „gleicher Augenhöhe“ statt, und die soziale Kompetenz wie auch der Teamgeist unter den Mobilfunk-Akteuren wird gefördert. Allerdings, so schränken sie ein, ist solch eine Steuerung im starken Maße abhängig von der Zeit, dem Geld und dem Personal, das die Kommune dem Dialog zur Verfügung stellt.

Vertreterinnen und Vertreter der Netzbetreiber sehen bei diesem Vorgehen die Chance, realistische Lösungen verlässlich auf der Grundlage des Dialogs zu finden. Klarheit und Ergebnisorientierung sind für sie wichtige Aspekte, die sie bei diesem Vorgehen wiederfinden. Zudem wird durch die Steuerung Transparenz in der Öffentlichkeit geschaffen.

## 2.4 Bausteine des Dialogs

Die von den Mobilfunk-Akteuren immer wieder genannten und erarbeiteten „Werkzeuge“ oder „Bausteine eines Dialogs“ zielen auf eine verlässliche Organisation, auf die Transparenz des Dialogs und auf die Beurteilung von Standorten und deren Strahlenintensität. Als erfolgsversprechend wurden folgende „Werkzeuge“ genannt:

### 1. Informieren

Obwohl im 1. Verfahrensmodul zu „Information und Kommunikation“ (siehe auch Seite 42) bereits ausgeführt, sei an dieser Stelle noch einmal die Wichtigkeit einer frühzeitigen und über das gesamte Dialogverfahren sich erstreckende, regelmäßige Informationsverbreitung und Kommunikation mit den Bürgern und Bürgerinnen betont. Es sei dies die „Pflicht aller Verfahrensbeteiligten“, so das Ergebnis eines Regionalworkshops. Außerdem sollte über den konkreten Ausbau des Mobilfunknetzes informiert werden, sobald Suchkrisenanfragen der Betreiber vorliegen.

Darüber hinaus sind öffentliche Ratssitzungen und Fragestunden, Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle und Ortstermine für die Mobilfunk-Akteure wichtige Möglichkeiten zu informieren und in den Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern zu treten. Allerdings macht der aktuelle Anlass eines Ortstermins – die konkrete Standortanfrage und dagegen gerichtete Proteste – die Sache problematisch. Denn auf Grund der entsprechend angespannten Situation kann den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern eventuell nur schwer das Anliegen sachlich und sachgerecht vermittelt werden: Zu sehr besteht die Gefahr, auf Grundsatzdiskussionen und auf die Haltung „nicht bei uns!“ zu stoßen.

Um Irritationen in der Anfangsphase eines Dialogverfahrens oder während akuter Standortkonflikte schnell ausräumen zu können, ist ein „Rotes Telefon“ zwischen Kommune und Betreibern nützlich, mit dessen Hilfe sie mögliche Missverständnisse ansprechen können, um den Prozess nicht unnötig zu belasten

Zur Förderung des Dialogs zwischen Kommune, Betreibern und Bürgern hat sich ein „Infomarkt“ zu den konkreten Standortplanungen in den Stadt- oder Ortsteilen von Kommunen als sehr positiv erwiesen: Die Bürgerinnen und Bürger des Stadtteils oder Ortsteils können sich konkret über Standorte informieren, ihre Kritik an der Planung direkt äußern, Standortvorschläge einbringen und technische, medizinische oder auch rechtliche Fragen mit den kommunalen Vertretern und / oder Netzbetreibern im Gespräch klären. Dadurch entsteht neben der Informationsvermittlung ein direkter Meinungs-austausch zwischen Bürgern, Netzbetreibern und kommunalen Mitarbeitern, der Vorurteile abbauen hilft.

In kleinen Kommunen kann eine öffentliche Informationsveranstaltung das Mittel der Beteiligung oder des Einstiegs in den Dialog sein. Zudem sind kontinuierliche Informationen für die Bürgerinnen und Bürger solcher Gemeinden wichtig, vielleicht wichtiger als in größeren Kommunen. Die Bürger und Bürgerinnen identifizieren sich stärker mit ihrem Lebensumfeld als in den anonymen Städten und Großstädten und erleben einen Mobilfunk-turm als einen starken Eingriff in ihre Privatsphäre.

## 2. Regelmäßige Gespräche zwischen Verwaltung und BürgerInnen

Für ein erfolgreiches Dialogverfahren sind regelmäßige Gespräche zwischen Kommunalverwaltung und Bürgerinitiativen, um miteinander Meinungen und Interessen bezüglich der Standortdiskussion auszutauschen, über nächste Schritte beziehungsweise Aktivitäten zu informieren und Punkte der Öffentlichkeitsarbeit zu erläutern. Das fördert nicht nur das Vertrauen, sondern erlaubt auch den Partnern, sich auf das Kommende einstellen zu können.

Des Weiteren profitieren interessierte Einwohner von einer regelmäßigen Bürger-sprechstunde zum Thema Mobilfunk, wo sie ihre Fragen klären, ihre Befürchtungen äußern und das Neueste aus dem Dialogverfahren mitgeteilt bekommen.

## 3. Standortkataster

Informationen via Internet gehören neben der Veröffentlichung über Printmedien inzwischen zum Alltag vieler Bürgerinnen und Bürger. Kommunen können dieses Medium nutzen und über den Fortgang des Dialogs unterrichten. Gerade der Aufbau und die zeitnahe Aktualisierung eines Standortkatasters mit Suchkreisen ist im Internet gut zu realisieren. So ist die Software-gestützte Verwaltung eines Katasters einfacher als die Verwaltung der Standorte mittels schriftlicher Kartierung.

In einem Standortkataster werden neben den geplanten, den in der Diskussion stehenden und den bereits realisierten Standorten auch die sensiblen Bereiche, wie zum Beispiel Krankenhäuser, Kindergärten, Schulen, und reine Wohngebiete angezeigt.

Den Vorteilen steht allerdings ein Nachteil gegenüber: Die Kommune wird durch die Anschaffung der Software und durch die erforderliche intensive Betreuung beim Aufbau des Katasters finanziell belastet. Jedoch nur vorübergehend, da mit der Zeit der Aufwand für das elektronische Kataster für die Kommune geringer ausfällt als für die schriftliche Kartierung, so die kommunalen Erfahrungen.

## 4. Kriterienkatalog

Klare Kriterien für zukünftige Standorte erleichtern die Beurteilung von Konfliktpotenzialen und können im Zuge der weiteren Diskussion fortgeschrieben werden. Ein Krite-

rienkatalog kann aber auch mögliche Zielkollisionen verdeutlichen, beispielsweise ist die Einhaltung der Minimierungsstrategie nur durch eine Verdichtung von Standorten möglich, welche für den Innenstadtbereich wiederum nicht gewünscht wird.

Unter anderem werden von Kommunen folgende Kriterien angewandt, um den Bürgerinnen und Bürger ihre Ängste zu nehmen und die Diskussion um Standorte zu versachlichen:

- Die Gebäude von Kindertagesstätten und Grundschulen werden für den Ausbau von Sendeanlagen ausgeschlossen – und bestehende Verträge werden mit Betreibern nicht verlängert.
- Im Nahbereich von Kindertagesstätten und Grundschulen (Radius mindestens bis 100 Meter; gegebenenfalls abhängig von der Höhe der Sendeanlage, aber höchstens 200 Meter) muss vor der Zustimmung zum Ausbau einer neuen Mobilfunkanlage eine Immissionsprognose von Betreibern vorgelegt werden.
- Geeignete öffentliche Liegenschaften stellt die Verwaltung für den Mobilfunkausbau bevorzugt zur Verfügung.

#### 5. Pachtvertrag für kommunale Liegenschaften

Werden kommunale Liegenschaften den Betreibern für ihre Sendeanlagen angeboten, so hat das Vorteile für die Kommune: Sie ist der Eigentümer und schließt die Verträge ab, die ihr Einnahmen sichern – in Zeiten knapper Kassen ist das mehr als nur sinnvoll. Darüber hinaus kann sich die Stadt oder Gemeinde mit den Betreibern über eine Minimierung der Strahlenwerte verständigen beziehungsweise eine entsprechende Einigungen des Runden Tisches als Vertragsgegenstand festhalten. Einigen Kommunen ist es gelungen, auch private Grundstücksbesitzer in ihre Minimierungsstrategie mit einzubinden.

Andere Kommune haben sich mit den Mobilfunk-Akteuren auf einen niedrigen Zielwert für die maximale Strahlenintensität pro Anlage verständigt. Im Gegenzug hat die Stadt den Betreibern „alle Dächer zur Verfügung gestellt“. Für den jeweiligen Standort müssen die Betreiber jedoch eine computergestützte Prognose erstellen, die Auskunft über die Erreichung des vereinbarten Zielwertes gibt. Während des Betriebs der Anlage werden die tatsächlichen Werte noch einmal überprüft. Sollten sie den Zielwert übersteigen, was bisher noch nicht vorkam, sind die Betreiber angehalten, Verbesserungen vorzunehmen.

#### 6. Messungen

Wichtige Hilfe, um die Diskussion um den Auf- beziehungsweise Ausbau des Mobilfunknetzes in der Bevölkerung zu versachlichen und die Arbeitsökonomie des Runden Tisches zu verbessern, sind Messungen. Diese sollten nach einem bestimmten Raster oder an „Brennpunkten“ vorgenommen werden. Kritiker verweisen darauf, dass die Grenzwerte sowieso eingehalten werden und Messungen viel eher eine vertrauensbildende Maßnahme oder ein Element der „Bürgerseelsorge“ seien. Bürgerinitiativen sprechen sich demgegenüber für Messungen aus, um die tatsächlichen Werte genau zu kennen.

### 3. Konfliktbearbeitung

#### (3. Modul)

Vieles, was bisher unter dem 1. und 2. Verfahrensmodul ausgeführt wurde, stellen entscheidende Aspekte einer Konfliktprävention dar. Die Sichtung der Ergebnisse der regionalen und Fachveranstaltungen bestätigen dies: So werden als hemmend für den Dialog-Prozess beispielsweise „unklare Dialoggrundlage“, „mangelnder Wille zur Kooperation“, unzureichende Ressourcen in der Kommunalverwaltung, „mangelnde politische und administrative Rückendeckung des Mobilfunk-Dialogs durch die Kommune“, nicht-verhandlungsbereite Bürgerinitiativen oder eine schlechte Informationslage angegeben.

Darüber hinaus wird als Konflikt auslösend etwa die mangelnde oder gar fehlende Information über den Bau von Mobilfunksendeanlagen, die ungenügende Aufmerksamkeit gegenüber dem befürchteten Gesundheitsrisiko, das Nicht-Einhalten von Verabredungen oder gemeinsamen Festlegungen, das Ausbleiben von Antworten auf die Suchkreis-Anfrage, das Ablehnen von Standorten beziehungsweise Alternativstandorten ohne ersichtlichen Grund, fehlende Spielregeln oder Unkenntnis über die Verhandlungs- und Kompromissgrenzen bei den jeweiligen Akteuren. Vor allem aber die Überlagerung der Standortentscheidungen von Grundsatzdiskussionen. – Dies alles weist auf eine schlechte Steuerung des Dialogverfahrens, auf fehlende oder nicht eingehaltene Spielregeln oder auf nicht lösungsorientierte, an der Sache interessierte Mobilfunk-Akteure hin.

In einer Konfliktsituation hat der Runde Tisch die Aufgabe, nach Ursachen und Lösungen des Konfliktes zu suchen und Lösungswege zu entwickeln. Ist allerdings die Situation so verfahren, dass dieser Schritt nicht mehr möglich ist, so sollte die Diskussion des Konfliktes vom Runden Tisch in einen kleinen, neuen Gesprächskreis mit den direkt Betroffenen gegeben werden. Dieser Gesprächskreis bedarf der neutralen, also unparteiischen Moderation. Diese kann nicht aus der Kommunalverwaltung, von einer Bürgerinitiative oder einem Netzbetreiber gestellt werden. Moderatorinnen und Moderatoren aus lokalen Agenda-Prozessen wie auch professionelle ModeratorInnen beziehungsweise MediatorInnen würde für diesen Gesprächskreis in Frage kommen. – Beim Hinzuziehen einer externen Moderation beziehungsweise Mediation, so der Einwand von kommunalen VertreterInnen, spielt natürlich der finanzielle Aspekt eine Rolle, der gerade in kleineren und mittelgroßen Kommunen und natürlich in Zeiten abnehmender Finanzkraft nicht unwichtig ist. Finanzschwache Gemeinde werden sicher versuchen, hier entstehende Kosten zu vermeiden.

Ziel dieses Verfahrensmoduls ist die schnelle Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit aller Akteure und damit des Runden Tisches. Von daher hat die Prozesssteuerung die Aufgabe, alles dafür Notwendige zu tun.

#### 3.1 Rahmenbedingungen akzeptieren

Im Dialogverfahren ist immer wieder störend, wenn die Rahmenbedingungen der einzelnen Mobilfunk-Akteure nicht akzeptiert werden: Wenn also nicht gesehen wird, dass Kommunen mehr Zeit für ihren internen Planungsvorgang und für die politische Abstimmung im Rat benötigen als beispielsweise Netzbetreiber, bei denen die Leitungsebene die Beschlüsse fasst.

Andererseits ist es hinderlich, wenn Netzbetreibern ihre wirtschaftlichen Interessen immer wieder entgegengehalten werden. Sie werden an diesen Interessen nichts ändern und sind zudem gesetzlich legitimiert, ihren Wirtschaftsinteressen in Form des Ausbau der Mobilfunknetze nachzukommen. Diese Interessengegensätze können weder Kommunen, noch Bürgerinitiativen oder Netzbetreiber auflösen. Sie müssen das als einen Teil der bestehenden Rahmenbedingungen ihres Dialogs akzeptieren lernen und einen Weg finden, konstruktiv damit umzugehen. – Eine Möglichkeit des konstruktiven Umgangs stellt das Rollenspiel dar, bei dem die Akteure ihre Identität wechseln und so die Zwänge und Handlungsspielräume des jeweils anderen besser verstehen lernen.

### 3.2 Bereitschaft zum Dialog mitbringen

Mobilfunk-Akteure sehen noch einen weiteren Grund für das Scheitern oder für erhebliche Kommunikationsprobleme: die Einstellung der Akteure am Runden Tisch beziehungsweise ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Konkret wird von den Akteuren eingefordert, dass sie

- unvoreingenommen, aktiv, sachlich, fair, Kompromiss bereit und verlässlich sein sollen,
- andere Sichtweisen ernst nehmen sollen, veränderungs- und lösungsbereit sein sollen und dass sie
- ihren Handlungsspielraum voll ausschöpfen sollen.

Gleichzeitig sind die Akteure der Meinung, dass sie so sind: fair, verlässlich und lösungsbereit. Das bedeutet, dass die Fremd- und die Selbstwahrnehmung auseinanderfallen. Ein wichtiger Bestandteil bei Konflikten ist infolgedessen, dieses Auseinanderfallen der Wahrnehmungen kenntlich zu machen und anhand der Ergebnisse die Spielregeln eventuell nachzujustieren. – Eine von außen hinzugezogene Moderation oder Mediation ist hierfür sehr hilfreich und sinnvoll.

## 4. Qualitätskriterien für das Dialogverfahren

Im Folgenden sind die Instrumente und Vorgehensweisen lokaler Agenda-Prozesse mit den Erfahrungen aus bestehenden Mobilfunk-Dialogen und den wichtigsten Ergebnissen der durchgeführten Veranstaltungen verbunden und in ein Ablaufschema untergliedert. Dieses Schema orientiert sich an den Stufen von Entwicklungsprozessen und deren Organisation, wie etwa bei der Stadt-<sup>14</sup> und Regionalentwicklung<sup>15</sup> oder von Agenda-Prozessen<sup>16</sup>:

---

<sup>14</sup> Siehe auch: Checkliste für trilaterale Prozesse. In: 3stadt2, Online-Arbeitshilfen für den Einsatz kooperativer Verfahren in der Stadtentwicklung. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Bonn 2006

<sup>15</sup> Siehe auch: Projektcheck. Projekte für die ländliche Entwicklung erfolgreich gestalten. In: Eine Methode für die Praxis. Geschäftsstelle Regionen Aktiv (Hrsg.). 2003

<sup>16</sup> Siehe auch: Qualitätskriterien: In: Zukunftsfähige Kommune. Wettbewerb und Kampagne zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21. Dokumentation. Deutsche Umwelthilfe (Hrsg.). Radolfzell 2003

	Qualitätskriterien für das Dialogverfahren für Kommunen
<b>Vorbe- reitung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Der Mobilfunk zum Thema machen und Bewusstsein schaffen.</li> <li>▪ Potenzielle Akteure für die Situation vor Ort sensibilisieren.</li> <li>▪ Identifizieren, wer an dem Dialogverfahren beteiligt werden soll und Gespräche führen.</li> <li>▪ Mit der Öffentlichkeitsarbeit starten.</li> <li>▪ Informationsveranstaltung(en) durchführen und thematische Workshops einrichten.</li> <li>▪ Handlungsoptionen für das Dialogverfahren mit den Beteiligten frühzeitig erarbeiten, wie etwa             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dialoggrundlage und Zielsetzung klären</li> <li>○ Vorschläge für den Netzbau entwickeln</li> <li>○ Gefahrenpotenziale bei Auf- und Ausbau markieren</li> <li>○ Richtlinien und Kriterien für Standorte miteinander vereinbaren.</li> </ul> </li> <li>▪ In der Kommunalverwaltung: Fachwissen zusammentragen (Wissensmanagement), Expertenwissen einholen, Verantwortlichkeiten festlegen und ein transparentes Dialog- und Entscheidungsverfahren entwickeln und mit den Akteuren abstimmen.</li> <li>▪ In der Kommunalpolitik: Ratsbeschluss mit klaren Zielvorgaben herbeiführen, Verhandlungspositionen festlegen, Rollenzuweisung für die Verwaltung.</li> <li>▪ Interkommunaler Erfahrungsaustausch aufbauen.</li> </ul>
<b>In- forma- tion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Die Information ist Aufgabe aller Beteiligten.</li> <li>▪ Bei Bedarf stimmen sich die Beteiligten in ihren Angeboten ab.</li> <li>▪ Die Öffentlichkeit wird regelmäßig über den Mobilfunk (Standortdiskussion), über das Dialogverfahren und Mitwirkungsmöglichkeiten informiert.</li> <li>▪ Öffentliche Veranstaltungen und Qualifizierungsmaßnahmen werden für interessierte BürgerInnen von allen Akteuren angeboten.</li> <li>▪ Die Informationen sind sachlich und allgemein verständlich aufbereitet.</li> <li>▪ Die Anhörung von Anwohnern von möglichen Standorten wird mittels Befragungen, Bürgersprechstunde oder öffentliche Veranstaltungen organisiert.</li> </ul>
<b>Betei- ligung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alle relevanten Akteure und die von der Aufstellung von Mobilfunksendeanlagen direkt Betroffenen (Nachbarschaft, Kindergarten oder Schule) einbeziehen.</li> <li>▪ Kritische Bürgerinitiativen mit einbinden.</li> <li>▪ Miteinander abgestimmte Arbeitsstrukturen / Runder Tisch aufbauen.</li> <li>▪ Arbeitsabläufe und Ziele miteinander festlegen, Aufgaben und Zeitpläne abstimmen.</li> <li>▪ Bausteine für das Dialogverfahren festlegen, wie             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Regelmäßige Gespräche zwischen Verwaltung und BürgerInnen,</li> <li>○ Ortstermine,</li> <li>○ Standortkataster,</li> <li>○ Pachtvertrag für öffentliche Liegenschaften oder</li> <li>○ Messprogramme.</li> </ul> </li> <li>▪ Alle wichtigen Informationen werden allen Mobilfunk-Akteuren zur Verfügung gestellt.</li> <li>▪ Vorschläge werden aus dem Dialogverfahren in die politische Entscheidungsfindung (Rat) eingebracht.</li> <li>▪ Grundsatzdiskussionen werden von der Standortdiskussion getrennt und sich auf das lokal Entscheidbare konzentriert.</li> <li>▪ Standortgebiete und ihre längerfristige Planung festlegen.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Klare Kriterien für Standorte vereinbaren.</li> <li>▪ Bestehende Verhandlungs- und Kompromissgrenzen sowie Interessen miteinander besprechen und akzeptieren.</li> <li>▪ Rollen und Handlungsspielräume voneinander kennen und akzeptieren.</li> <li>▪ Verbindlichkeit, klare Absprachen und Spielregeln vereinbaren.</li> <li>▪ Gleiche Behandlung der Akteure am Runden Tisch.</li> <li>▪ Festlegen, wie mit Konflikten umzugehen ist.</li> </ul>
<b>Prozesssteuerung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Das Management verfügt über ausreichend Personal. Ihm stehen genügend Zeit und Finanzmittel zur Verfügung.</li> <li>▪ Es verfügt über notwendige Kompetenzen (fachlich, sozial, methodisch).</li> <li>▪ Die Steuerung des Dialogverfahrens erfolgt auf der Grundlage von Analysen der Ausgangssituation, der Dialoganforderungen und der Erfolgsaussichten.</li> <li>▪ Festlegung von Zeitplan, Vorgehensweise und Prozessphasen.</li> <li>▪ Zuständigkeiten und inhaltliche Aufgabenteilung werden festgelegt und gegenüber den Beteiligten transparent gemacht.</li> <li>▪ Die miteinander festgelegten Ziele, die abgestimmten Aufgaben und Zeitpläne sowie Zuständigkeiten und die inhaltliche Aufgabenteilung sind Bestandteil der Dialogverfahrens und werden vom Management überprüft.</li> <li>▪ Der Dialog wird vom Management ziel- und ergebnisorientiert gesteuert.</li> <li>▪ Es hat mit allen Beteiligten Spielregeln vereinbart, die auch Konflikte vermeiden bzw. versachlichen helfen.</li> <li>▪ Es ist daran interessiert, unterschiedliche Positionen in die Diskussion mit einzubeziehen und mit Meinungsunterschieden konstruktiv zu verfahren.</li> <li>▪ Es stimmt das weitere Vorgehen regelmäßig mit allen Beteiligten ab.</li> </ul>
<b>Konfliktmanagement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Konflikte werden unter Einbeziehung der Betroffenen bzw. ihrer Vertreter direkt gelöst.</li> <li>▪ Im Konfliktfall wird ein kleiner Gesprächskreis eingerichtet.</li> <li>▪ Externe Moderation, ggf. Mediation eingesetzt.</li> <li>▪ Die Rahmenbedingungen der einzelnen Akteure werden bewusst gemacht und versucht, sie von allen Beteiligten akzeptieren zu lassen.</li> <li>▪ Bereitschaft zum Dialog wird bewusst gefördert bzw. wieder hergestellt.</li> <li>▪ Es wird alles unternommen, um die Handlungsfähigkeit aller schnell wieder herzustellen.</li> </ul>
<b>Transparenz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Das Vorgehen des Managements ist den Beteiligten transparent.</li> <li>▪ Die vereinbarten Spielregeln, wie zum Beispiel Abstimmungsverfahren, sind mit allen Beteiligten geklärt.</li> <li>▪ Das Zustandekommen von für den Prozess wichtigen Entscheidungen wird allen Beteiligten dargelegt.</li> </ul>
<b>Evaluierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selbstgesteckte Ziele werden vom Management überprüft.</li> <li>▪ Es führt Zwischenbilanzen durch und dokumentiert sie.</li> <li>▪ Es holt das Feedback der Beteiligten ein und nimmt gegebenenfalls Änderungen vor.</li> </ul>

**Tabelle 3:** Qualitätskriterien für das Dialogverfahren für Kommunen

## Teil VI: Exkurs Potenzialanalyse II<sup>17</sup>

### Bewertung der Erwartungen an die Akteure

Eines der interessantesten Ergebnisse des Forschungsvorhabens besteht meines Erachtens darin, dass sich die Akteure im Mobilfunk explizit oder implizit beziehungsweise unbewusst unterschiedlichen Dilemmasituationen ausgeliefert sehen. Das ergeben neben den Interviews auch die Feedbacks zum ersten Fachgespräch von 2005 über Konflikt-schlichtung im Mobilfunk. Die Akteure scheinen in verschiedenen Bereichen zwischen zwei unattraktiven Alternativen wählen zu müssen:

- Sollen Kommunen proaktiv oder reaktiv handeln?
- Soll die Konfliktbearbeitung partizipativ und diskursiv oder entscheidungsorientiert gestaltet sein?
- Ist eine möglichst große Ergebnisoffenheit oder eine möglichst weitgehende thematische Eingrenzung erfolversprechender?
- Sollten die Dialogverfahren Fachfragen im Detail diskutieren oder stärker auf der Beziehungsebene ansetzen und Kommunikation über Kommunikation ermöglichen?
- Ist ein harter Verhandlungsstil erfolversprechender, bei dem über öffentlichen Druck oder strategisches Informationsverhalten die eigene Verhandlungsposition gestärkt wird, oder ein weicher Verhandlungsstil, der möglichst weitgehendes Entgegenkommen und größtmögliche Offenheit beinhaltet?

Das Problem ist, dass dies die falschen Fragen sind. Sie führen zu Entscheidungsdilemmata und zu nicht erfüllbaren Erwartungen, unrealistischen Wünschen oder Frustration beim Umgang mit Standortkonflikten. Die Akteure erleben sich in der konkreten Situation dennoch fast unausweichlich vor diese Wahl gestellt. Die Versuchung ist groß, auch in Forschungsvorhaben und Handlungsempfehlungen an die Akteure diese Fragen in die eine oder andere Richtung zu beantworten, statt mit mehr Distanz über Alternativen nachzudenken.

Das Forschungsvorhaben verweist auf Qualitätskriterien für das Dialogverfahren im Mobilfunk (siehe vorherigen 2 Seiten) und bietet damit erfreulicherweise eine mögliche Alternative zu den oben angeführten Fragen. Es ist Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitung

---

<sup>17</sup> Diese Analyse wurde von Dr. Markus Troja, Geschäftsführer MEDIATOR GmbH, Zentrum für Konfliktmanagement und -forschung an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Gegenstand der vorliegenden Expertise sind die Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Unterstützung der Kooperation der Mobilfunkakteure durch die Lokale Agenda 21“, das vom Auftragnehmer im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz durchgeführt wurde. Die Expertise bezieht sich auf die Ergebnisse, die im Zwischenbericht vom 12. August 2005 dargestellt werden inklusive der Ergebnisse des Fachgesprächs „Kommunale Ansätze der Konflikt-schlichtung für den Mobilfunk“ vom 23. Mai 2006 sowie auf die Ergebnisdokumentationen der Regionalworkshops zu lokalen Erfahrungen in Neuburg an der Donau (25.7., Oldenburg (8.6.) und Villingen-Schwenningen (25.6.).

Die Interpretation der Ergebnisse in dieser Expertise erfolgt mit Hilfe eines „informierten“ Blickes von außen. Informiert insofern, als sich der Autor wissenschaftlich und praktisch weniger mit Bürgerbeteiligung und Agenda 21 allgemein befasst, sondern mit Konfliktregelungsverfahren bei umstrittenen Planungen und Projekten im öffentlichen Bereich. Zum wissenschaftlichen Hintergrund: Als Politikwissenschaftler beschäftigt sich der Autor schwerpunktmäßig mit konflikthafter Entscheidungsprozessen in Politik und Verwaltung auf kommunaler und regionaler Ebene. Damit ist klar, dass es sich nicht um eine rein wissenschaftliche Bewertung der Ergebnisse handelt, sondern um eine Bewertung, die auch von einer subjektiven, praxisorientierten Perspektive geprägt ist.

von Dialogprozessen und entsprechender Empfehlungen, die Akteure gezielt darauf aufmerksam zu machen und dritte Wege zu entwickeln, bei denen das „oder“ in den oben aufgeführten Fragen durch ein „und“ ersetzt wird.

Im Rahmen dieser Expertise kann das nur kurz skizziert werden. Exemplarisch soll dies anhand der ersten und der letzten Frage geschehen.

#### Proaktiv oder reaktiv?

Immer wieder tauchen Argumente für proaktives oder reaktives Umgehen mit den Standortkonflikten auf. Einerseits betonen die Akteure in den Interviews und den drei regionalen Workshops, wie wichtig frühzeitige Information und Beteiligung für das Vertrauen sind, präventiv wirken und eine Eskalation vermeiden. Das deckt sich mit einer Grundannahme in der Literatur zum Thema Bürgerbeteiligung. Andererseits wollen Betreiber und Kommunen nicht „schlafende Hunde wecken“, durch den Dialog Konflikte erst heraufbeschwören oder durch vorläufige Informationen, zum Beispiel über Suchkreise, für Verunsicherung sorgen. Beide Sichtweisen sind in gewisser Weise richtig. Die Frage nach dem proaktiv oder reaktiv führt also nicht weiter. Es geht nicht (nur) darum, den richtigen Zeitpunkt für einen Mobilfunk-Dialog zu finden, sondern darum, durch unterschiedliche Verfahren unterschiedlichen Konfliktsituationen und lokalen Gegebenheiten gerecht zu werden. Eine andere Frage könnte also lauten: Wann eignet sich welcher Kommunikationsansatz?

Dafür muss zunächst bekannt sein, welche Verfahren sich bewährt haben und wie sie sich voneinander unterscheiden. Die begrifflichen Unklarheiten bei den Verfahren spiegeln häufig Unklarheiten über die Charakteristika und Möglichkeiten unterschiedlicher Verfahren wider. So ist immer wieder von „Konfliktschlichtung“, von Mediation, von Dialog usw. die Rede, auch wenn nicht der jeweilige Verfahrenstypus im engeren Sinne gemeint ist. Tatsächlich existieren aber wichtige Verfahrensunterschiede. So beinhaltet Schlichtung aktive Lösungsvorschläge und eine inhaltliche Entscheidungskompetenz der Verfahrensleitung, auch wenn die Bindungswirkung des Schlichterspruches unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Ganz anders bei Mediation, die die Entscheidungskompetenz und Verantwortung bei den Akteuren belässt. Sie konzentriert sich stärker auf die Verbesserung der Kommunikation und das Herausarbeiten von Interessen hinter den gegensätzlichen Positionen, um zu win-win-Lösungen zu gelangen und konkrete Vereinbarungen zu schließen. Moderation wiederum ist ungeeignet ab einem mittleren Eskalationsgrad. Sie unterstützt eine in sich relativ arbeitsfähige und kooperationsbereite Gruppe methodisch, wobei Konflikte auftauchen können, aber deren Regelung nicht den Kern darstellt und das Verfahren überlastet, usw.

Statt situativ mit einem Ansatz zu reagieren, der gerade bekannt ist oder angeboten wird, können Kommunen ein systematisches Konfliktmanagement entwickeln. Ein solches kommunales Konfliktmanagementsystem beinhaltet unterschiedliche Verfahren auf den Stufen Information, Konsultation, Verhandeln und Mitentscheiden<sup>18</sup>. Gerade in Stadien geringer Konflikteskalation eignen sich Strukturen der lokalen Agenda, um geeignete Kommunikationsforen aufzubauen. Eine professionelle Situations- und Fallanalyse hat die Aufgabe, Kommunikationsansätze auszuwählen und auszugestalten, die für die jeweilige

---

<sup>18</sup> Vgl. auch Kastenholz, Hans/Benighaus, Christina: Information und Dialog bei Standortsuche von Mobilfunkanlagen. Ein Praxisleitfaden. Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart 2003, S. 7.

Situation, die Personen mit ihren Eigenheiten, die unterschiedlichen Philosophien der Betreiber und Kommunalverwaltungen sowie den Stand der Konfliktgeschichte passen.

#### Hart oder weich verhandeln?

Bürgerinitiativen machen die Erfahrung, dass sie erst durch den Aufbau von Druck zu einem ernstzunehmenden Verhandlungspartner werden und schließen daraus, dass ein hartes Auftreten notwendig ist, um gegen die Betreiber zu bestehen (siehe auch die Erfahrungen aus den Regionalworkshops ab Seite 86 bis 93). Diese setzen umgekehrt auf ihren Informations- und Wissensvorsprung und tendieren eher dazu, die Verwaltung als exklusiven Verhandlungspartner einzufordern und gegenüber Bürgerinitiativen die direkte Kommunikation gering zu halten. Die Folge harter Verhandlungsstrategie ist gegenseitige Blockade. Andererseits betonen die Akteure immer wieder die Bedeutung von Lösungsbereitschaft und aufeinander Zugehen. Selbst Betreiber betonen, dass ein Taktieren nicht sinnvoll ist. Nachgeben um des lieben Friedens Willen, würde aber zu unbefriedigenden Lösungen führen. In wirtschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen setzt sich als Ausweg aus diesem Dilemma daher das Verhandlungskonzept des Harvard Negotiation Programs seit einigen Jahren immer stärker durch<sup>19</sup>. Dieser Verhandlungsansatz geht davon aus, dass statt eines harten oder weichen Verhandlungsstils ein an vier Prinzipien orientiertes Verhandeln zu einer befriedigenden Konfliktregelung führen kann:

#### 1. Trenne Sache und Person:

Es kann den Akteuren gelingen, trotz harter Auseinandersetzungen in der Sache, die Meinungsverschiedenheiten nicht auf die ganze Person des Gegenüber zu übertragen und nicht die Person als das Problem zu betrachten. Vielmehr wird durch die Verfahrensleitung eine Sichtweise unterstützt, in der sich Mobilfunkbetreiber, Bürgerinitiativen und Kommune als Partner betrachten in dem Versuch, Lösungen für ein Ausbau des Mobilfunknetzes zu entwickeln, bei dem die Belastungen so gering wie möglich gehalten werden sollen.

#### 2. Über Interessen statt über Positionen verhandeln:

Dies ist der Kern des Konzeptes und nur schwer in wenigen Worten zu verdeutlichen. In den Auseinandersetzungen um Standorte von Mobilfunk-Sendeanlagen stehen sich Forderungen, Rechtsansprüche und sich gegenseitig ausschließende Lösungswünsche gegenüber. Darüber zu verhandeln, führt in der Regel dazu, dass sich entweder eine Seite durchsetzt oder Kompromisse erreicht werden, die nicht immer zur Zufriedenheit der Akteure sind. Dazu passt auch die Einschätzung der Verwaltung, dass sie bei Mobilfunkkonflikten im Grunde keinen Handlungsspielraum habe. Gemessen an rechtlichen Anspruchsgrundlagen gibt es nur ein entweder oder. Dem Harvard-Konzept folgend lassen sich in den Verhandlungen hinter den Positionen (Forderungen, Ansprüchen) die eigentlichen Interessen, Motive und Beweggründe herausarbeiten, die durch die jeweils eigenen Lösungsvorstellungen abgedeckt werden sollen. Im Fachgespräch Konfliktschlichtung weist eine Arbeitsgruppe auf diesen Punkt hin und benennt vermeintliche Ziele und Interessen der Akteure, zum Beispiel vollständiges Netz ausbauen, schnelles Verfahren und geräuscharme Politik auf der einen Seite,

---

<sup>19</sup> Vgl. Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce: Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln - erfolgreich verhandeln". Campus-Verlag, Frankfurt/New York, 19. Aufl. 2000. Fisher, Roger/Shapiro, Daniel: Beyond Reason. Using Emotions as You Negotiate. London 2005. Negotiation Journal, laufende Nummern.

Minimierung der Strahlenbelastung, Grenzwertabsenkung usw. auf der anderen Seite. Das sind zwar im alltagsprachlichen Sinne Interessen, aber nicht im Sinne des Harvard-Konzeptes. Hier handelt es sich noch um Positionen, die sich zum Teil gegenseitig ausschließen. Es lässt sich im Dialog gezielter an der Frage arbeiten, warum den Akteuren das Genannte jeweils wichtig ist, was gut daran wäre, wenn das Genannte einträte. So können tieferliegenden Interessen herausgearbeitet werden, die sich dadurch auszeichnen, dass sie sich nicht mehr gegenseitig ausschließen. Das öffnet den Raum für neue Lösungen, erweiterte Ansätze, Kompensationen und andere kreative Ansätze zur Lösung. Denkt man den Ansatz durch, so zeigt sich, dass weitgehende Offenheit über die tieferliegenden Interessen (weich) keinen strategischen Nachteil bedeutet, da die Akteure zu Lösungen immer noch nein sagen können (hart). Es erhöht aber die Chance für akzeptable Vereinbarungen.

3. Lösungen zu beiderseitigem Vorteil entwickeln:

Durch die Arbeit an den Interessen entsteht die äußere Möglichkeit und die innere Bereitschaft, Lösungen zu entwickeln, die den Interessen aller möglichst weitgehend gerecht werden. In den untersuchten Fällen finden sich einige Beispiele dafür (beispielsweise Realisierung nur der Hälfte der geplanten Standorte durch gemeinsame Nutzung). Das zeigt, dass Standortkonflikte um Mobilfunkanlagen Wertschöpfungspotenzial aufweisen und win-win-Lösungen zumindest in Teilbereichen möglich sind. Das wiederum erhöht die Bereitschaft, in anderen Bereichen Nachteile in Kauf zu nehmen.

4. Bewertung nach objektiven Kriterien:

Im Rahmen dieses Prinzips geht es um eine gemeinsame Verständigung über akzeptierte Bewertungskriterien für Lösungsoptionen. Das heißt unter anderem, dass statt eines Gutachterstreites die Fragestellung an und Beauftragung von Expertisen selbst zum Verhandlungsgegenstand gemacht und gemeinsam vereinbart wird. Auch die rechtlichen Normen wie die Grenzwerte der 26. BimSchV müssen auf diese Weise nicht zu der in den Kommunen beobachteten Emotionalisierung führen. Wenn die ersten drei Prinzipien umgesetzt werden, werden rechtliche Normen im Sinne von Bewertungskriterien zu einem Referenzrahmen für akzeptable Lösungen (die auch unterhalb dieser Grenzwerte vereinbart werden können, wie in einer Kommune geschehen; auch bei Betreibern wird Widerstand eher erzeugt, wenn die Kommune einseitig Grenzwerte festlegen will).

Diplomaten, die bei eskalierten Konflikten vermitteln, und Manager vieler Unternehmen, die lösungsorientiert wirtschaftliche Verhandlungen führen sollen, werden mittlerweile in diesem Verhandlungskonzept geschult. Es wird bei Standortkonflikten erfolgreich eingesetzt und lässt sich auch auf Mobilfunkkonflikte übertragen. Insbesondere würde es die von den Mobilfunk-Akteuren bemängelten langwierigen und von Machtgerangel geprägten Diskussionen erheblich beschleunigen. Voraussetzung dafür ist eine Verfahrensleitung, die ein in diesem Sinne interessenorientiertes Verhandeln sicherstellt.

Auch bei den anderen genannten Dilemmasituationen könnte eine Veränderung der Fragestellung („und“ statt „oder“) zu neuen Ansätzen führen:

- Wie kann in partizipativen Verfahren die Entscheidungsfähigkeit abgesichert werden?
- Wie kann auf Bundesebene auch nach der Selbstverpflichtung und Verbändevereinbarung der innovationsfördernde Handlungsdruck aufrecht erhalten werden, der

von Konflikten ausgeht, wenn die Akteure auf lokaler Ebene die momentanen Standards als Rahmen akzeptieren und zu Konfliktregelungen gelangen?

- Wie lassen sich Kommunikationsmuster durchbrechen und kommunikative Kompetenzen so stärken, dass die Diskussion von Fachfragen auf der Basis einer soliden Beziehungsebene stattfindet?

Es geht um neue Fragen statt alter Probleme. Hier bieten sich interessante Ansätze sowohl in der praktischen Ausgestaltung von Kommunikationsprozessen als auch für Forschungsvorhaben zur Untersuchung und Weiterentwicklung von Mobilfunkdialogen. Ein interessantes Beispiel dafür bietet das dokumentierte Fachgespräch „Konfliktschlichtung Mobilfunk“. Die Zusammensetzung von Arbeitsgruppen auf eine Art, die eingeübte Konfrontation und vor Ort entwickelte Verhaltensmuster unterbindet, führte zu konstruktiver Arbeit. Solche Erkenntnisse könnten systematisch und methodisch auf die Mobilfunk-Dialoge selbst übertragen werden.

Noch eine weitere Einschätzung sei herausgegriffen, die der Auftragnehmer formuliert und die von einigen der Mobilfunkakteure explizit unterstützt wird. Das Forschungsvorhaben geht davon aus, dass sich sowohl die harten Erfolgsfaktoren (Aufbau und Organisation von Dialogstrukturen) als auch die weichen Faktoren (Akteursspektrum, Rollen, Spielregeln, Abstimmungsverfahren, Wege der Erarbeitung von Lösungen) von Agenda-Prozessen auf die Kooperation von Mobilfunkakteuren übertragen lassen. Sehr nachvollziehbar und überzeugend ist das für die harten Faktoren. Das gilt insbesondere für die Möglichkeit, auf bestehende Strukturen für Kontakte, Identifikation und Ansprache von Akteuren sowie Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zurückzugreifen. Zeitrahmen, Rollenklarheit und klares politisches Mandat und Ziel sind in Agenda-Prozessen genauso wie in Standortdialogen erfolgskritische Faktoren.

Anders sieht das jedoch bei den weichen Faktoren aus. Diese haben, wie auch im Zwischenbericht betont wird, für die Erfolgsaussichten von Mobilfunkdialogen die größere strategische Bedeutung, auch wenn das Wort „weich“ das Gegenteil suggeriert. Gerade hier ist aber auch eine andere Bewertung als im Zwischenbericht möglich. Die Übertragbarkeit von Agenda 21 auf Mobilfunk erscheint hier sehr viel begrenzter. Die Akteure in Mobilfunk-Dialogen sind Konfliktparteien im Streit um ein ganz konkretes Projekt mit unmittelbaren Auswirkungen auf zentrale Interessen der Akteure. Damit sind sie in einer ganz anderen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und vor allem emotional-psychologischen Situation als in anderen Beteiligungsverfahren. Das führt zu anderen Anforderungen an die Konfliktkommunikation in Mobilfunk-Dialogen im Vergleich zu Agenda-Prozessen.

### **Anforderungen an die Akteure in Dialogprozessen**

Es gibt vor allem in der politikwissenschaftlichen Forschung eine breite Diskussion darüber, wie der Erfolg von Dialogverfahren bei Konflikten im öffentlichen Raum bewertet werden kann. Zum Teil handelt es sich um theoretisch sehr fundierte Kriterienkataloge,

die für eine Orientierung der Akteure in der Praxis jedoch zu komplex sind<sup>20</sup>. Fasst man unterschiedliche Ansätze und die Ergebnisse der Forschungsvorhaben zusammen, lassen sich drei Ebenen von Erfolg unterscheiden:

#### **Ebenen des Erfolges von Dialogprozessen bei Standortkonflikten**

##### **Sachebene**

*Das Ergebnis ist eine von allen getragene und umsetzbare Lösung oder zumindest ein Kompromiss, der die nachfolgenden Genehmigungsverfahren und Umsetzungsschritte im Vergleich zu Verfahren ohne erweiterte Bürgerbeteiligung signifikant von rechtlichen und öffentlich-politischen Auseinandersetzungen entlastet.*

##### **Verfahrensebene**

*Der Kommunikationsprozess erfüllt die Gerechtigkeitsvorstellungen und Erwartungen der Parteien bezogen auf Teilhabemöglichkeit, Informiertheit, Transparenz von Entscheidungsprozessen und wertschätzendem Umgang miteinander. Die Akteure bestätigen sich gegenseitig (entscheidend ist das Fremdbild!), dass sie zwar unterschiedliche Interessen haben, diese aber als legitim anerkennen, sich um ein Verstehen der anderen Seite bemühen und aktiv nach Lösungen suchen, die auch die Interessen der anderen Seite berücksichtigen.*

##### **Soziale Ebene**

*Die Kommunikation und Beziehung zwischen den Akteuren, die auch zukünftig in der Kommune miteinander zu tun haben werden, hat sich durch die gemeinsame Problembearbeitung verbessert. Stereotype und festgefahrene Kommunikationsmuster weichen direkter und wertschätzender Kommunikation, auch bei in der Sache unterschiedlichen Standpunkten. Es entstehen neue Netzwerke zwischen Politik, Verwaltung, Vorhabenträgern und Bürgerinnen und Bürgern. Das erhöht die politischen Handlungskapazitäten und beeinflusst positiv die Konfliktkultur in der Kommune.*

Exemplarisch sei eine Aussage zitiert, die deutlich macht, wann ein Prozess auf der Verfahrensebene nicht voll erfolgreich ist. Die Mobilfunkbetreiber beschreiben sich selbst als ehrlich und ergebnisoffen im Dialog. Gerade fehlende Ergebnisoffenheit und Information ist jedoch der wiederholte Vorwurf der Bürgerinitiativen gegenüber den Betreibern. Die Selbsteinschätzung stimmt mit dem Fremdbild nicht überein. Umgekehrt ist aus Sicht der Betreiber die „Gegenseite“ nicht bereit für einen offenen und ehrlichen Prozess, was mit deren Selbstbild ebenfalls nicht übereinstimmt. Die Diskrepanz zwischen Fremd- und Selbstbild auf beiden Seiten findet sich auch in Feedbacks zum ersten Fachgespräch über Konfliktschlichtung im Mobilfunk, wenn beispielsweise von Selbstdarstellung und Stursinn die Rede ist. Die mit dieser Diskrepanz verbundenen Stereotypen und Kommunikationsmuster werden oft nicht überwunden. Auch wenn die angeführten Erfolge auf der sozialen Ebene und beim Diskussionsklima zunächst einen anderen Eindruck erwecken, Erfolge auf der Verfahrensebene scheinen nur schwer und nach langer Zeit erreichbar, was wiederum direkte Auswirkungen auf die Erfolgsaussichten auf der Sachebene hat. Dafür ist nämlich die Kooperationsbereitschaft entscheidend, die vom Verhältnis und dem Umgang miteinander wesentlich beeinflusst wird.

<sup>20</sup> Vgl. z.B. Feindt, Peter H.: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt a.M. 2001, S. 524-535. Auf der anderen Seite muss man sagen, dass die zahlreichen Leitfäden für Beteiligungs- und Dialogverfahren oft sehr schlagwortartig sind und keinen Aufschluss darüber geben, wie genau die dort aufgeführten Ziele zu erreichen sind.

Wenn man sich fragt, welcher Faktor kritisch und besonders voraussetzungsreich ist, fällt die Antwort leicht. Gerade der Faktor, der nicht über Checklisten und Leitfäden standardisierbar ist, sondern aus der Natur der Sache heraus individuell bleibt: die innere Haltung, das Selbstbild und das Kommunikationsverhalten auf der Verfahrensebene.

### Praxisempfehlungen für den Mobilfunkdialog

Aus den bisherigen Ausführungen lassen sich klare Empfehlungen ableiten. In zahlreichen Leitfäden zu Beteiligungs- und Kommunikationsprozessen wird immer wieder betont, was wichtig ist für einen Erfolg auf den genannten Ebenen: Dialogplattform, zeitliche Ressourcen, Spielregeln, Einbindung von Experten- und lokalem Laienwissen, politische Rückendeckung, Transparenz, Sachlichkeit, gegenseitiges Ernstnehmen, klare Zielbestimmung etc. Seltener finden sich jedoch Aussagen dazu, *wie* dies konkret ausgestaltet werden kann bzw. zu erreichen ist. In einem ersten Konkretisierungsschritt vom *Was* zum *Wie* lassen sich folgende Empfehlungen für Kommunikationsprozesse bei Standortkonflikten nennen. Sie ergeben sich aus den Erfahrungen mit Standortkonflikten in den erwähnten anderen Themenfeldern und können – nach den dokumentierten Aussagen der Mobilfunkakteure zu urteilen – auf dieses Feld übertragen werden. Die im Zwischenbericht aufgelisteten Empfehlungen werden hier nicht wiederholt, wie etwa Bedeutung von Spielregeln, Öffentlichkeitsarbeit, Begrenzung auf die von den Akteuren zu beeinflussenden Themen etc. Stattdessen werden einige hervorgehoben und andere ergänzt.

#### 1. Professionelle Verfahrensleitung mit Methodenkompetenz in Kommunikation und Verhandlungsführung

Die Steuerung des Prozesses und damit eine zentrale strategische Einflussmöglichkeit auf den Erfolg liegt bei den Moderatoren beziehungsweise bei der Leitung der Kommunikationsprozesse. Ihre Aufgabe beginnt bei der Auftragsklärung mit Politik und Verwaltung sowie einer Konfliktanalyse mit den zu beteiligenden Akteuren im Vorfeld, beinhaltet natürlich die Leitung der direkten Gespräche und Verhandlungen und umfasst auch die Dokumentation der Ergebnisse.

Professionelle Verfahrensleitung mit methodischen Kompetenzen zur Beeinflussung des Kommunikationsverhaltens sowie zur Förderung kommunikativer Fähigkeiten bei den Akteuren sollte daher bei den Dialogen im Mobilfunkbereich stärker in den Mittelpunkt rücken. Das Forschungsvorhaben sieht die Moderation und Dialogführung bei der Verwaltung. Auch die Verwaltung selbst sieht dies so. Aus der Zuständigkeit im rechtlichen Verfahren, der „Zwickmühle“ zwischen Bürgererwartung und begrenzter Handlungsfähigkeit sowie der Position zwischen Betreibern und Bürgerinitiativen wird eine Moderatorenrolle im Rahmen informellen Verwaltungshandelns abgeleitet. Die Verwaltung sollte sich aber nicht so automatisch und nicht alleine für diese Aufgabe verantwortlich fühlen, insbesondere aufgrund von Rollenkonflikten zwischen Moderation und Behördenzuständigkeit für den Streitgegenstand. Ab einem mittleren Eskalationsgrad (kaum noch direkte Kommunikation, Austragung über die Medien, stereotype Feindbilder, Suche nach Koalitionspartnern im Streit, Drohungen und Ultimaten etc.) ist die Verwaltung gut beraten, externe Dienstleister mit der Verfahrenskonzeption und -moderation zu beauftragen.

## 2. Stärkung der sozialen, kommunikativen und verhandlungsbezogenen Kompetenzen der Konfliktakteure

Die Mobilfunk-Akteure haben die Erfahrung gemacht, dass der Aufbau einer konstruktiven Dialogkultur erhebliche Zeit in Anspruch nimmt. Dieser zeitliche Aufwand scheint eine der wichtigsten Restriktionen zu sein und wird von allen Seiten bemängelt. Der Prozess ließe sich mit Hilfe einer entsprechenden Vorbereitung der Akteure effektiver gestalten, zum Beispiel durch Trainings und Workshops mit Übungen und Rollenspielen zu den Themen Wahrnehmung, Konflikt- und Kommunikationsverhalten, interessenorientiertes Verhandeln nach dem Harvard-Konzept etc. Dies wäre ein Empowerment der Beteiligten.

Die angesprochenen Qualifizierungsmaßnahmen für den Prozess sollten sich aber gerade nicht auf die Verwaltungsmitarbeiter beschränken. Auch die Betreiber haben große Schwierigkeiten bei der direkten Kommunikation mit Projektgegnern, die als Bürgerinitiativen keine formalrechtliche Entscheidungskompetenz haben. Zum Teil verweigern sie sogar die Verhandlung. Andererseits ist ihnen klar, dass die direkte Kommunikation bei Konflikten notwendig ist, unbequem, aber sicherer. Daher sollten Wege gesucht werden, auch Betreiber und Bürgerinitiativen dafür zu gewinnen. Hierzu liegen beispielsweise Erfahrungen aus den USA im Bereich environmental mediation vor.

Im Zwischenbericht wird auf die Erfahrung verwiesen, „dass Schemata und Standards der kommunalen Wirklichkeit nicht entsprechen und infolgedessen notwendigen Anpassungen an die örtlichen Gegebenheiten unterliegen ...“ (S. 38). Statt fester Verfahrensstandards die Qualitätskriterien aus Agenda-Prozessen als Anknüpfungspunkt für Mobilfunk-Dialog zu nehmen, ist daher sehr überzeugend. Standards müssen aber nicht nur an die örtlichen, sondern auch an die personengebundenen Gegebenheiten angepasst werden. Die Konsequenz ist daher noch etwas weitergehend als im Zwischenbericht bereits dargestellt: Zwar lassen sich bestimmte Qualitätskriterien beschreiben, wie beispielsweise die Vereinbarung von Spielregeln oder Lösungsbereitschaft im Sinne von Teilnahme und Akzeptanz, dass alle Akteure Vorschläge einbringen dürfen. Dennoch hängt es immer von der kommunikativen Kompetenz der handelnden Personen ab, wie sie innerhalb des Rahmens agieren, das Verfahren sozusagen mit Leben erfüllen.

Das konkrete Verhalten entscheidet darüber, ob das mögliche Einigungs- und Wertschöpfungspotenzial bei der Regelung von Konflikten im Sinne verbesserter Lösungen auch ausgeschöpft wird. Das bestätigen nicht nur die Erfahrungen aus den untersuchten Mobilfunkdialogen. In den zahlreichen Fallstudien über Standortkonflikte in Deutschland und den USA findet sich eine Aussage immer wieder. Sie lautet sinngemäß: „Die Art und Weise von Herrn XY oder Frau Z, mit den Beteiligten umzugehen, hat ganz entscheidend dazu beigetragen, dass wir uns aufeinander zubewegt haben“ beziehungsweise „dass es zu keiner Einigung kam.“

Auch die Mobilfunkbetreiber schätzen dies in den Interviews so ein. Insofern ist ihre eigene Erwartung unrealistisch, mehr Klarheit und Sicherheit durch bundesweit einheitlichere Standards in der Ausgestaltung der Beteiligung Betroffener zu erreichen. Dieser personale Faktor kann mit Leitfäden zur Durchführung von Dialogverfahren nicht angemessen berücksichtigt werden. Vielmehr sind kreative Überlegungen zur

Stärkung der kommunikativen Kompetenzen im Vorfeld innovativ im Vergleich zur üblichen Praxis und erfolgversprechend. Hier bietet sich ein interessanter Ansatzpunkt für Folgeprojekte.

### 3. Aufbau eines kommunalen Konfliktmanagementsystems

Weiter oben wurde bereits auf die Chancen eines kommunalen Konfliktmanagementsystems verwiesen, das für unterschiedliche Anforderungen unterschiedliche Kommunikationsansätze zur Verfügung stellt, die aufeinander abgestimmt sind.

Erfahrungen aus der Einführung von Konfliktmanagementsystemen in großen Unternehmen können hier für die Kommunalverwaltung ausgewertet werden. Bei der Einführung und Implementierung eines Konfliktmanagementsystems geht es um die Bestandsaufnahme typischer Konfliktkonstellationen und vorhandener Regelungsmechanismen, die Integration neuer Verfahren, die Abstimmung des Zusammenspiels der Ansätze sowie der Evaluation und Anpassung dieser Ansätze.

Ein erster Schritt wäre bereits, Beteiligungs- und Konfliktregelungsverfahren zu kennen, um sie im Bedarfsfall so auswählen und ausgestalten zu können, dass sie für die jeweilige Situation, die Personen mit ihren Eigenheiten, die unterschiedlichen Philosophien der Betreiber und Kommunalverwaltungen sowie den Stand der Konfliktgeschichte passen. Das klingt anspruchsvoller, als es in der Praxis ist. Für viele Verfahrenstypen finden sich innerhalb der Kommunalverwaltungen geschulte Kräfte. Darüber hinaus können externe Dienstleister die Verfahrensberatung, Vorbereitung und / oder Durchführung von Kommunikationsprozessen übernehmen. Eine Schulung kommunaler Akteure über die Möglichkeiten und Grenzen der unterschiedlichen Verfahren versetzt die Entscheidungsträger in die Lage, ggf. selbst als Verfahrensleitung aufzutreten, unabhängig davon aber auch das Spektrum der Kommunikationsansätze einzuschätzen und entsprechend wählen zu können. Die vom Auftragnehmer im Ausblick des Zwischenberichts vorgeschlagene Überarbeitung von Beurteilungskriterien und Entwicklung von Checklisten für Umsetzungsschritte sollte auf jeden Fall die Fragen der Fallprüfung und differenzierten Verfahrensauswahl beinhalten. Dabei ließen sich Kriterien und Merkmale der Ausgangssituationen und des Konfliktes auf der einen Seite entsprechenden Maßnahmen und Verfahrenstypen auf der anderen Seite zuordnen.

### 4. Klares politisches Mandat für den Kommunikationsprozess

Wie bereits erwähnt, kann es gute Gründe für eine Delegation der Prozessleitung und Moderation weg von der Verwaltung und Kommunalpolitik geben. Das darf allerdings nicht zur Delegation von Zuständigkeit und Verantwortung in dem Konfliktthema auf den Dialogprozess oder dessen Moderation führen als Ausweg aus einer politischen Entscheidungsblockade. Daher gilt:

- Der Auftrag und der Stellenwert der Ergebnisse in den weiteren Entscheidungsrou-tinen muss beispielsweise mit Ratsbeschluss benannt und in die Öffentlichkeit transportiert werden.
- Der Dialogprozess setzt eine auch nach außen kommunizierte Selbstverpflichtung des (Ober)bürgermeisters voraus, dass er sich mit dem Verfahren identifiziert und es aktiv unterstützt.

- Die Rolle der Vertreter aus Politik und Verwaltung ist deutlich zu klären.
- Alle Beteiligten sollten informiert sein über die Möglichkeiten sowie Formen politischer und rechtlicher Verbindlichkeit der Ergebnisse (zum Beispiel Entscheidungsvorbereitung durch Empfehlungen oder Gutachten des Runden Tisches oder Entscheidung durch Aushandeln privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Verträge etc.) und eine entsprechende Zielvereinbarung treffen.

## Teil VII: Handlungsorientiertes Fazit

Weiterentwicklung und Wandel kennzeichnen die Situation von Kommunen: Neue, ökonomische, Leitbilder treten an die Stelle alter sozialer Vorstellungen, kommunale Leistungen werden über Produkte definiert und kommunikative und soziale Kompetenzen werden zu wichtigen Voraussetzungen für den Umgang mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Informelle Dialog- und Planungsprozesse gewinnen in der Stadtentwicklung an Bedeutung, und mit Hilfe von Public-Private-Partnership versuchen Kommunen, ihre finanziellen Ressourcen einzusparen.

Von diesem Wandel sind kommunale Mitarbeiter und Führungskräfte nicht ausgenommen. Sie stehen vor der Herausforderung, Kompetenzen in der Kommunikation, der Organisation und der Prozessgestaltung aufzubauen, um Projekte abzuwickeln, mit Wirtschaftspartnern zu kooperieren und die informellen Dialog- und Planungsprozesse mit wichtigen Akteuren und engagierten Bürgern zu gestalten. Qualität und Professionalität werden für sie zu wichtigen Voraussetzungen für Erfolge in der kommunalen Arbeit.

Die Optimierung der bürgernahen Ausgestaltung kommunaler Verwaltungen zählt mittlerweile zu einem der entscheidenden, weichen Standortfaktoren und verlangt nach einer entsprechenden Positionierung der Kommune in der Öffentlichkeit. Da sind zum Beispiel Konflikte mit Bürgern und Bürgerinitiativen um Mobilfunkstandorte sowie langwierige Entscheidungsprozesse mit Netzbetreibern nicht förderlich, zumal in vielen Fällen die Probleme hausgemacht sind. Selbst kommunale Vertreterinnen und Vertreter bemängeln, dass Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung

- auf Suchkrisenanfragen von Netzbetreibern nicht vorbereitet sind,
- das fachliche Know-how bezüglich Mobilfunk und Sendeanlagen ebenso intern erst noch zusammentragen müssen wie Informationen zur bestehenden Gesundheits-, Strahlen- und Risikodiskussion,
- Kriterien für sensible Einrichtungen nicht zur Hand haben
- bei Konflikten nicht wissen, wie sie erfolgreich vorgehen können, und
- nicht genau wissen, welche Fragen sie bilateral mit den Netzbetreibern, welche Fragen mit Bürgerinitiativen und Experten und welche Fragen sie nur intern besprechen und abklären müssen.

Erfahrungen aus lokalen Agenda-Prozessen können für Kommunen dort hilfreich sein, wo es um die Einrichtung und Durchführung von Arbeitskreisen oder Arbeitsgruppen, eines Runden Tisches oder offenen Forums geht. Darüber hinaus haben Agenda-Kommunen gelernt, auf die zu beteiligenden Akteure, gesellschaftlichen Gruppen und Bürgerinnen und Bürger zuzugehen, sie frühzeitig zu informieren, eine Vertrauensbasis zu ihnen aufzubauen, sachlich und fair mit ihnen umzugehen und ein Dialogverfahren nicht nur zu organisieren, sondern auch erfolgreich zu steuern.

Des Weiteren sind Agenda-Strukturen an sich hilfreich als Impulsgeber für das Thema und als Informationsstelle, die nicht nur die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunalverwaltung unterstützt, sondern selbst auch Informationsveranstaltungen durchführt. Über sie erhält

die Kommune Zugang zu wichtigen und engagierten Gruppen und Akteuren, um mit ihnen den Mobilfunk-Dialog anzustoßen und durchzuführen.

Außerdem können Kommunen aus Erfahrungen mit lokalen Agenda-Prozessen das Wissen nutzen, um mit Konflikten zwischen Netzbetreibern und Bürgerinitiativen mit Hilfe eines konstruktiven Dialogs lösungsorientiert umzugehen und eine moderierende, zielführende Rolle bei dem Dialogverfahren zu spielen.

Auf der politischen Seite zählen zu den durch lokale Agenda-Prozesse gewonnenen Vorteile die Rückgewinnung von Handlungsfähigkeit durch Prozessgestaltung und Partizipation, die Steuerung von Dialog- und Planungsprozessen sowie das Management von Beteiligung und Umsetzung. Das zeigen die vorgelegten Untersuchungsergebnisse und unterstreichen auch die beiden Potenzialanalysen.

Auf Grund dessen haben Agenda-Kommunen gewisse Vorteile beim Umgehen mit konfliktären Mobilfunk-Dialogen, die allerdings von anderen Kommunen auf ihre Dialogverfahren übertragen und erfolgreich angewendet werden können. Die wichtigsten von ihnen werden deshalb im Folgenden noch einmal vorgestellt. Dabei gilt allerdings, dass es nicht das „richtige Instrument“ oder „richtige Verfahren“ gibt, das an jedem Ort und in jeder Situation funktioniert. Die in diesem Bericht genannten Instrumente und Vorgehensweisen müssen je nach lokalen Gegebenheiten eingesetzt, miteinander kombiniert und mit Leben erfüllt werden.

## Verbesserung der Kooperation der Mobilfunk-Akteure

1. Der Mobilfunk-Dialog ist ein partizipativer Gestaltungsprozess, der von der Kommune initiiert, vorbereitet und zusammen mit den Mobilfunk-Akteuren durchgeführt wird. Dabei liegen Moderation und Dialogführung bei der Kommunalverwaltung. Sobald allerdings eine direkte Kommunikation zwischen den Mobilfunk-Akteuren nicht mehr möglich ist und die Konflikte über die öffentlichen Medien mit stereotypen Feindbildern ausgetragen werden und Drohungen und Ultimaten aufkommen, ist die Verwaltung gut beraten, externe Dienstleister mit der Verfahrenskonzeption und -moderation zu beauftragen.
2. Der Gestaltungsprozess wird von der Kommune gesteuert, die die durch die Akteure bedingten Rollen, Interessen, Gefühle und Meinungen berücksichtigt und in ein vertrauensbildendes Dialogverfahren einbindet.
3. Gegenstand des Dialogverfahrens sind Konflikte um einen Standort für Mobilfunkanlagen, bei denen es nicht nur um den Standort selbst geht, sondern immer auch um die Rollen, Interessen und Meinungen der Akteure. Die wichtigsten Rollen und Interessen sind folgende:
  - o Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung sind durch die Verbändevereinbarung aufgefordert, den Auf- und Ausbau von Mobilfunknetzen auf ihrer Gemarkungsfläche mit zu tragen. Ihr Interesse ist, diesen Auf- und Ausbau im Sinne einer Standortverbesserung zu fördern und möglichst ohne politisches und öffentliches Aufsehen durchzuführen. Gleichzeitig wollen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung auch die Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger bei dem Netzauf- und -

ausbau berücksichtigen und sehen sich deshalb von vornherein in der Moderatorenrolle.

- Bürgerinitiativen sind das Sprachrohr verunsicherter oder aufbegehrender Bürgerinnen und Bürger, die sich öffentlich in die Diskussion um Standorte einmischen und verlangen, in die Entscheidung mit eingebunden zu werden. Dabei fördern sie partiell auch jene Interessen, die sich generell gegen den Mobilfunk richten.
- Netzbetreiber haben das wirtschaftliche Interesse am Auf- und Ausbau der Mobilfunknetze. Sie bevorzugen den Bau von Standorten möglichst ohne politisches und öffentliches Aufsehen. Bürgerinitiativen sind für sie nicht der direkte Gesprächspartner. Vielmehr verlangen sie von der Kommune, dass sie ihre „internen“ Probleme klärt und bietet ihr dafür Unterstützung an.

4. Auf Grund dieser Rollen und Interessen unterliegt der Dialog und damit die Kooperation der Mobilfunk-Akteure für die Kommune folgenden Anforderungen:

Um Planungssicherheit für sich und die Netzbetreiber nicht nur für einen, sondern für möglichst alle Standorte zu erzielen, braucht die Kommune politischen Frieden. Der lässt sich mitunter nur über die Einbindung von Bürgerinitiativen in den Dialog erzielen. Durch die Einbindung der Bürgerinitiativen in den Dialog sehen sich Kommunen und Netzbetreiber jedoch gezwungen, Kriterien für Standorte zu entwickeln und eine Minimierung der Strahlenbelastung vorzunehmen. Darüber hinaus machen Bürgerinitiativen Standortdiskussionen und -entscheidungen öffentlich, wodurch Kommune wie auch Netzbetreiber veranlasst werden, ebenfalls öffentlich aufzutreten. Öffentliche Diskussionen und Veranstaltungen führen zu Nachfragen und machen den Aufklärungs- und Informationsbedarf von Bürgerinnen und Bürgern deutlich, den die Kommune über eine gezielte, akteursgerechte Kommunikation versucht zu befriedigen. Dafür muss sie zuvor selbst Informationen gesichtet, zusammengestellt und aufbereitet und eine entsprechende Kommunikation aufgebaut haben. Und das setzt wiederum eine frühzeitige Befassung mit dem Thema Mobilfunk in der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung voraus – möglichst vor der ersten Suchkisanfrage eines Netzbetreibers.

5. Offensichtlich ist, dass die am Dialogverfahren beteiligten Akteure viel Zeit und Energie aufbringen müssen, was ihnen andererseits aber auch Vorteile bietet:
- Die Kommune erhält Zustimmung in der Öffentlichkeit, politischen Frieden, Planungssicherheit und eine Verbesserung der Dialog- und Konfliktkultur insgesamt.
  - Die Bürgerinitiativen erhalten für ihre Beteiligung die politische Anerkennung als gleichwertiger lokaler Akteur und Gesprächspartner, die Berücksichtigung der gesundheitlichen Besorgnisse eines Teils der Bevölkerung in Form einer Minimierung der Strahlenbelastung und gegebenenfalls einer Standortveränderung.
  - Die Netzbetreiber erhalten Planungssicherheit, sparen Kosten, und gewinnen an öffentlicher Anerkennung, was wiederum ihrem Renommee gut tut.
6. Damit diese Vorteile sich tatsächlich für die Mobilfunk-Akteure realisieren lassen, ist eine Steuerung des Dialogverfahrens durch die Kommune von Beginn an erforderlich wie auch ein Bewusstwerden der Dialog-Beteiligten über die damit einhergehenden Anforderungen an sie. Zur besseren Vorbereitung und zielführenden Durchführung des Dialogverfahrens ist es hilfreich, den Prozess in drei grobe Abschnitte zu unter-

gliedern: in die Vorbereitung, in den Prozess von Dialog und Entscheidungsfindung und in die Konfliktbearbeitung.

- In der Vorbereitung erarbeitet die Kommune zusammen mit interessierten Bürgern und den Mobilfunk-Akteuren Handlungsoptionen, die die Diskussion beispielsweise zur Mobilfunktechnik, zur Beeinträchtigung der Gesundheit oder zu Perspektiven für den Ausbau des Mobilfunknetzes vor Ort mit einschließen. Das Ergebnis ist die Identifizierung strittiger Punkte sowie die gemeinsame Festlegung der nächsten Schritte, die von der Kommune mit dem Aufbau von Information und Kommunikation, der Klärung der internen Abstimmung und Verantwortlichkeiten und einem Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen verbunden wird.
- Für den Prozess von Dialog und Entscheidung richten die Mobilfunk-Akteure ein Forum (Runder Tisch) ein und einigen sich auf die damit zusammenhängenden „weichen Faktoren“ des Dialogverfahrens, wie Prozessgestaltung und -planung, Zeitmanagement, Dialogführung, Festlegung von Spielregeln und Einsatz von Bausteinen, wie Standortkataster, Kriterienkatalog, Messungen oder regelmäßige Gespräche zwischen Mobilfunk-Akteuren und der Verwaltung.
- Die Konfliktbearbeitung hat vor allem die Aufgabe, die Handlungsfähigkeit der Beteiligten schnell wieder herzustellen und dafür alles Notwendige zu tun. Häufig geht das einher, mit den Beteiligten (nochmals) deren Interessen zu klären, deren Verhandlungs- und Kompromissgrenzen deutlich zu machen und sich auf ein gemeinsames Umgehen damit zu einigen. Selten ist also die Sachfrage Gegenstand der Konfliktbearbeitung, sondern vielmehr der Versuch, Kommunikation zwischen den Gegnern wieder herzustellen und Vertrauen erneut aufzubauen.

Das Ziel dieser Module ist, den Akteuren durch eine organisierte und strukturierte Vorbereitung, Entscheidungsfindung sowie Konfliktbearbeitung und mit Hilfe von Information, Kommunikation, Sachorientierung und Vertrauensbildung ein Mehr an Handlungsspielraum und an Gestaltungssouveränität zu geben und damit das Dialogverfahren zum Erfolg zu führen.

7. Mit Hilfe von Trainings und Workshops, wie zum Beispiel zu Themen wie Präsenz zeigen, Kommunikation, interessenorientiertes Verhandeln oder Umgehen mit Konflikten, lässt sich der Mobilfunk-Dialog konfliktfreier gestalten. Profitieren können von solchen Maßnahmen nicht nur die beteiligten kommunalen Verwaltungsmitarbeiter, sondern auch Netzbetreiber und Bürgerinitiativen, da ihnen allen bewusst ist, dass die direkte Kommunikation gerade bei Konflikten unbequem, aber notwendig ist. Der Erfolg des Dialogverfahrens hängt immer auch von der kommunikativen Kompetenz der Beteiligten ab, wie sie innerhalb des Rahmens agieren und das Verfahren mit Leben erfüllen.
8. Von daher ist die Kommune gefordert, die drei Ebenen eines Dialog während des Verfahrens gleichwertig und aufmerksam zu behandeln. Und zwar die
  - Sachebene,  
wo ein Ergebnis (Kompromiss) erzielt wird, das nicht nur für den einen Standort zählt, sondern auch positive oder negative Auswirkungen auf weitere Standortentscheidungen hat,

- Verfahrensebene,  
wo die Erfahrungen der Akteure mit der Art der Dialogführung die weiteren Standortentscheidungen positiv wie auch negativ beeinflussen,
  - soziale Ebene,  
wo die Kommunikation und der Umgang der Akteure miteinander von Bedeutung für weitere Standortdiskussionen sind und sich auf die Dialog- und Konfliktkultur einer Kommune insgesamt positiv oder negativ auswirken.
9. Solche Dialogverfahren brauchen einen klaren politischen Auftrag und die politische Absicherung durch einen Ratsbeschluss, der in der Öffentlichkeit bekannt gemacht wird. Der (Ober)bürgermeister verpflichtet sich damit, sich mit dem Verfahren zu identifizieren, es aktiv zu unterstützen und gegenüber den beteiligten Mobilfunk-Akteuren die Rolle der Politik und Verwaltung im Verfahren deutlich zu klären. Des Weiteren darf bei den Beteiligten kein Zweifel daran sein, wie Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung gedenken, mit den Entscheidungen des Runden Tisches politisch zu verfahren und welchen Stellenwert sie haben – ob sie für den Rat verpflichtend sind oder Vorschlagscharakter haben, usw.
10. Der Grundstein für ein erfolgreiches Dialogverfahren liegt, und das sei hier noch einmal betont, in seinem frühzeitigen Aufbau, in der frühzeitigen und vertrauensbildenden Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern und in der Kompetenz der Akteure, zu einer einvernehmlichen Entscheidung zu kommen. Sie sind der Schlüssel zum Erfolg.

# Anhang

## A 1: Interviewleitfaden

### Vorab-Informationen

- Kommune?
- Gesprächspartner/in (Name, Institution, Funktion)?
- Datum / Gesprächsführung
- Vorstellung der Interviewer,
- Erläuterung des Vorhabens
- Beschreibung des Ziels des Interviews
- Dauer: ca. 1h
- Themen: Rückblick und Rahmenbedingungen für den Mobilfunkdialog, Einschätzungen zur Dialogqualität, Lernprozesse / Blick in die Zukunft

### Einstieg

Was sind Ihre spontanen Assoziationen, wenn Sie auf das Thema Mobilfunk angesprochen werden? Welche persönlichen/ beruflichen/ thematischen Bezüge gibt es?

### Rückblick in die Vergangenheit

Beschreiben Sie bitte die Mobilfunkdebatte in Ihrer Kommune: Was waren die zentralen Ereignisse? Welche Probleme sind aufgetreten? Was wurde erreicht?

- a) aus der Sicht der Politik?
- b) aus der Sicht der Verwaltung?
- c) aus der Sicht der betroffenen Einwohner?
- d) aus Sicht der Mobilfunkbetreiber?

.....

Gibt es ein verwaltungsinternes Verfahren, das den Umgang mit den Mobilfunkbetreibern regelt? Ist es allgemein bekannt? Wie wird das Vorgehen bei der Errichtung von Sendeanlagen in Ihrer Kommune geregelt (z.B. Leitlinien, Ratsbeschluss)?  
*Wer gab den Anstoß für die Entwicklung von Leitlinien etc.?*  
*Welche Gruppierungen waren dafür/ dagegen?*  
*Wo gab es Schwierigkeiten?*  
*Wer spielte in der Diskussion eine wichtige Rolle?*  
*Was war dabei Ihr eigene Rolle/ Motivation/ Position?*

### Rahmenbedingungen für den Dialog

Wird die Öffentlichkeit / werden Dritte in jedem Fall beteiligt oder nur im Konfliktfall? *Wer ist verantwortlich für die Organisation der Beteiligung? Wie ist die Form der Beteiligung? (Runder Tisch, öffentliche Info-Veranstaltung, „Anhörung“, ...)* *Welche speziellen Strukturen existieren für Dialog und Zusammenarbeit?*  
*Wenn Dritte nur im Konfliktfall beteiligt werden, von wem geht dazu die Initiative aus?*

.....

Welche Ziele verfolgen nach Ihrer Einschätzung dabei:

- a) die Verwaltung?
- b) die Politik?
- c) die Betreiber?
- d) LA 21/BI/Vereine ...?

*Wie charakterisieren Sie die Rolle im Beteiligungsprozess?*  
*(Diente die Prozessorganisation dem Ziel einer schnellen Standortfindung?)*

**Einschätzungen zur Qualität des Dialogs**

Welche besonderen Qualitäten bzw. besonderen Hemmnisse sehen Sie in dem praktizierten Verfahren? Was hat die Kommunikation erleichtert? Was erschwert? *Gab es bestimmte Ereignisse, die den Prozessverlauf prägten? Wie würden Sie die Atmosphäre in diesem Prozess beschreiben? Hat sich die Atmosphäre gewandelt?*

Inwieweit hat sich der Mobilfunkdialog aus Ihrer Sicht bewährt, um zu gemeinsamen und vertrauensvollen Zusammenarbeit sowie zu tragfähigen Vereinbarungen zu kommen? *Wie würden Sie die Haltung der jeweils Beteiligten beschreiben?*

- a) der Verwaltung?
- b) der Politik?
- c) der Betreiber?
- d) Dritter / Ihre Eigene?

*Was klappt es gut, wo bzw. mit wem gibt es Schwierigkeiten? (Beispiele)  
Welche der Beteiligten (Personen / Organisationen) teilen Ihre Ansicht?*

.....  
Wenn es eine Blockade gab, wie erklären Sie sich diese? (eher sachlich / eher persönlich / eher strukturell) *Was hat die Fronten verhärtet? Was hat sie aufgebrochen? Welche Veränderungen wurden ggf. im Prozessverlauf vorgenommen? Was haben Sie persönlich aus diesem Prozess gelernt? Was denken Sie haben die beteiligten Akteure aus ihren Erfahrungen gelernt? Wenn es in der Vergangenheit mehrere Beteiligungsverfahren gab, waren diese unterschiedlich (besser/schlechter)?*

*Haben Erfahrungen aus der lokalen Agenda 21 den Dialog verbessert?  
Hat der Dialog zu neuen (längerfristigen) Kooperationen geführt?*

**Blick in die Zukunft**

Wie würden Sie einen Beteiligungsprozess optimal gestalten? *Welche Beiträge müssten dazu*

- a) die Betreiber
- b) die Verwaltung
- c) die Politik
- d) die Akteuren der LA21 21 liefern?

*Halten Sie eine andere Form des Dialogs als die gewählte/durchgeführte für sinnvoller? Welche Vorteile sehen Sie dabei?*

*(Wie müssten/könnten aus Ihrer Sicht die Entscheidungsverfahren optimiert werden?)*

*Waren die Erfahrungen aus der lokalen Agenda 21 hilfreich ?*

.....  
Was wäre aus Ihrer Sicht zur fairen Bewältigung der Konflikte wichtig? *Gibt es noch Akteure die in den Prozess eingebunden werden sollten?*

- a) in der Regel?
  - b) bei Konflikten?
- Welche?*

*Was darf bei der Kommunikation zwischen Ihnen und*

- a) den Betreibern
- b) der Verwaltung
- c) der Politik
- d) den Akteuren der LA 21 nicht passieren?

.....  
Was ist aus Ihrer Sicht der zentrale Nutzen für die künftige Zusammenarbeit und den Dialog bei Konfliktfällen? (auch über Mobilfunk hinaus) *Würden Sie anderen Kommunen raten, einen vergleichbaren Beteiligungsprozess zu beginnen? Was sollten die Kommunen/die Beteiligten dann beibehalten? Was anders machen? Was besonders berücksichtigen bzw. besser machen? Wie?*

.....  
Denken Sie, dass die Erfahrungen der lokalen Agenda 21 auch bei anderen Prozessen nützlich/hilfreich sein können?

**Abschluss**

Gibt es jemanden, mit dem wir unbedingt noch reden sollten? Weshalb? Gibt es (schriftliche) Informationsmaterialien, die wir kennen sollten? (Optional: Was wäre unser größter Fehler bei der Bearbeitung unseres Auftrages?)

.....

Vielen Dank für das Gespräch!

## A 2: Spezifische Reaktionen von Mobilfunk-Akteuren

Die vom Auftragnehmer durchgeführten 37 Interviews mit Kommunalpolitik (5 Interviews), Kommunalverwaltung (17), Bürgerinitiativen (7), kommunale Agenda-Ansprechpartner (6), Wissenschaft (1) und Human-Medizin (1) sowie mit 6 Mobilfunkbetreibern sind im Folgenden für die drei Hauptgruppen – Kommunalpolitik / Kommunalverwaltung, Bürgerinitiativen und Mobilfunkbetreiber – ausgewertet und in einer Darstellung zusammengefasst. Alle Darstellungen sind in die Aspekte „Sachverhalt“, „Herausforderungen“, „Verbesserungswürdiges“ und „Erfolge“ untergliedert.

### 1. Kommunalpolitik / Kommunalverwaltung (22 Interviews)

#### Sachverhalt

Aktivitäten zum Mobilfunk-Dialog werden in Kommunen durch äußere Anlässe ausgelöst: Durch Beschwerden von Bürgern, die von der Planung beziehungsweise dem Bau einer Anlage oder eines Mastes in ihrer Nachbarschaft überrascht werden. Durch die Presse, die auf das Thema aufmerksam macht oder durch aktiv werdende Bürgerinitiativen. Daraufhin leitet die Kommune Schritte zum Mobilfunk-Dialog ein.

Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik sehen sich als Dienstleister für die Bürger, als diejenigen, die die Bevölkerung informieren und bei Genehmigungsverfahren beteiligen, was in sieben von acht befragten Kommunen zu der Gründung eines Arbeitskreises, eines Mobilfunkbeirates oder eines Runden Tisches geführt hat (der „Runde Tisch“ steht im Folgenden stellvertretend für Arbeitskreis, Mobilfunkbeirat oder Koordinierungsgruppe). Zu seiner Einrichtung fasst der Stadtrat einen Beschluss. „Die Verwaltung“, so ein Kommunalpolitiker, „möchte ein Instrument haben, das es ihr erlaubt, den Interessen der Bürgerinitiativen soweit wie möglich entgegen zu kommen, damit in der Bürgerschaft wieder Ruhe einkehrt und sie nicht durch Prozesse permanent gefordert ist“.

Den befragten Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen ist allerdings bewusst, dass sie keinerlei formales Recht haben, auf Standortentscheidungen einzuwirken. Dadurch sehen sie sich in einer Zwickmühle: Von Bürgern und Bürgerinitiativen, die um ihre Gesundheit besorgt sind, werden sie aufgefordert, etwas gegen Standorte zu tun, können aber auf Grund der rechtlichen Rahmenbedingungen nichts unternehmen, denn die Standortplanung der Mobilfunkbetreiber können sie nur im Rahmen der Vereinbarungen bearbeiten. Der einzige Handlungsspielraum, der sich für Vertreter der Kommunen ergibt, ist die informelle Ebene. Infolgedessen versteht sich die Kommunalverwaltung vorwiegend als Mittler zwischen Bürger und Mobilfunkbetreiber und fungiert am Runden Tisch meist als Moderator.

In allen interviewten Kommunen führt ein leitender Vertreter des Bauamtes, des Umwelt- oder des Stadtentwicklungsamtes die Sitzungen des Runden Tisches durch und steuert den Prozess. Wenn die Mobilfunkbetreiber, wie in 50 Prozent der befragten Kommunen, nicht Mitglieder des Runden Tisches sind, werden sie für die Diskussion um Standorte und mögliche Alternativen zu den Sitzungen eingeladen.

Dem Informationsbedürfnis von Bürgern und Bürgerinitiativen kommen die Kommunen vorwiegend durch öffentliche Sitzungen und öffentliche Fragestunden zu einzelnen Standorten des Stadtrates, des Umweltausschusses und der Ortsbeiräte sowie durch Informationsveranstaltungen nach. Darüber hinaus veröffentlicht sie Sitzungsprotokolle im Internet, gibt sie in die Fraktionen und in die Verwaltung, um die jeweils Zuständigen auf dem Laufenden zu halten. Außerdem werden die Positionen und Stellungnahmen des Runden Tisches veröffentlicht. Mitunter geht den kommunalen Ak-

tivitäten zum Mobilfunk eine Auftaktveranstaltung voraus, um mit Unterstützung von Politik, Verwaltung, Bürgerinitiativen, wissenschaftlichen Experten und der Wohnungswirtschaft grundsätzlich das Thema zu beleuchten und den Anwesenden zu erläutern.

Das Ziel der Kommunen ist, die Bevölkerung offen über Standortplanungen zu informieren und Mobilfunkanlagen möglichst unschädlich für die Bevölkerung zu errichten. In gemeinsamen Gesprächen mit Mobilfunkbetreibern, in Diskussionen am Runden Tisch und in öffentlichen Ratsitzungen, Informationsveranstaltungen und telefonischen Bürgerberatungen sind sie bestrebt, zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen. Die Kommunalverwaltung beeinflusst nach ihrem Verständnis nicht die Bürger und Bürgerinitiativen am Runden Tisch, sondern informiert sie sachlich über die Rechtslage, über Rahmenbedingungen und mögliche Handlungsspielräume.

Für die verwaltungsinterne Kooperation derjenigen Fachämter, die für konkrete Bauvorhaben des Mobilfunks zuständig sind, werden Ansprechpartner benannt, die zudem die Aufgabe haben, an den Sitzungen des Runden Tisches teilzunehmen. Häufig ist der Leiter des Runden Tisches gleichzeitig auch Wortführer der Verwaltung.

Die verwaltungsinternen Abstimmungsprozesse verlaufen nach ähnlichem Muster: In der Regel versucht die Verwaltung, sich bei Problemen der Standortfindung auf ein bau- und planungsrechtlich abgestimmtes Vorgehen beziehungsweise auf Alternativen zu einigen, bevor der Vorschlag am Runden Tisch diskutiert wird. Anschließend geht der Vorschlag mit dem Votum des Runden Tisches in den Fachausschuss (Planungs-, Bau- oder Umweltausschuss). Gleichzeitig wird das Vorhaben öffentlich gemacht. In manchen Kommunen besteht darüber hinaus die Auflage, dass der Fachausschuss nichts genehmigen darf, was zuvor nicht am Runden Tisch diskutiert wurde.

Für die Standortsuche haben sich in den Kommunen verschiedene Vorgehensweisen herausgebildet: So wird in der Regel auf der Grundlage der vorgelegten Netzwerk-Jahresplanung der Betreiber am Runden Tisch nach alternativen Standorten gesucht, wenn zum Beispiel die geplanten Standorte mitten in der Stadt, in reinen Wohngebieten, zu nah an sensiblen Bereichen oder „die Masten bereits voll“ sind. Die Auswahl von alternativen Standorten ist abhängig von den Leitlinien, Vorsorge- oder Standortkriterien oder der Standortkonzeption der jeweiligen Kommune. So bevorzugt zum Beispiel eine Kommune die Bündelung von Anlagen im Außenbereich, während sie für reine Wohnbereiche verteilte Standorte vorsieht.

In einer weiteren Kommune brauchte durch die gemeinsame Nutzung nur die Hälfte aller geplanten Standorte realisiert werden. Darüber hinaus sieht die am Runden Tisch vereinbarte Leitlinie eine Befassungsschwelle von fünf Prozent des gesetzlichen Grenzwertes bei kommunalen Liegenschaften und Gebäuden vor, die auch bei privaten Standorten eingehalten wird. Der Leiter des Runden Tisches erläutert die Befassungsschwelle dahingehend, dass die Betreiber für jeden neuen Standort eine computergestützte Prognose vorlegen, ob die fünf Prozent erreicht werden. – Realmessungen ergaben, dass die realen Werte jedoch immer unter denen der Prognosen lagen. – Und sollte ein Wert über den fünf Prozent liegen, haben sich die Betreiber bereit erklärt nachzubessern.

Eine andere Kommune hat sich auf eine Minimierungsstrategie festgelegt, die vorsieht, dass die Grenzwerte der 26. BimSchV allgemein um den Faktor zehn der elektrischen Feldstärke und um den Faktor 30 bei sensiblen Bereichen abgesenkt werden.

„Die Verwaltung“, erläutert ein kommunaler Interviewpartner deren Position, „hat eine sehr starke Rolle, weil sie die Inhalte vorprägt und direkter Ansprechpartner ist.“

#### Herausforderungen

Zu Beginn des Dialogprozesses besteht für die Verwaltung die große Unsicherheit, ob sie der Aufgabe gewachsen ist. Zudem weiß teilweise der eine Verwaltungsbereich nicht so recht, was der andere macht mit der Folge von Doppelt- und Parallelarbeit. Zeitdruck kommt auf bei der Frage „Wie gehen wir in unserer Stadt vor, wenn neue Mobilstandorte geplant werden?“. Sie muss von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung schnell beantwortet werden, ohne dass intern dafür entsprechende Kenntnisse vorliegen. Diese müssen erst geschaffen werden, wie etwa durch die Aneignung des technischen Wissens über Wellen, Mobilfunk und Verteilung von Standorten. Eine Kartierung der Neuplanung oder ein Mobilfunkkataster muss erstellt und Richtlinien und Kriterien aufgestellt werden. Dafür sind Informationen zu beschaffen, externes Expertenwissen einzubeziehen wie auch Standpunkte und Verfahrensweisen zu klären und intern abzustimmen, denn gesundheitliche Aspekte, der Abstand zum Kindergarten beispielsweise oder die Berücksichtigung

sensibler Bereiche sind im Baurecht nicht vorgesehen. Dennoch besteht für die Verwaltung die Notwendigkeit, möglichst schnell in einen Austausch mit den Mobilfunkbetreibern zu kommen und die Bürger und Bürgerinitiativen nicht hinzuhalten beziehungsweise durch widersprüchliche Aussagen zu verunsichern.

Diese skizzierten Anfangsschwierigkeiten können mitunter zu einer zähen Kontaktaufnahme zu den Mobilfunkbetreibern führen, weil diese die Unsicherheit merken und ausnutzen: „Wir waren einfach zweite oder dritte Priorität“, so die Erfahrungen eines kommunalen Interviewpartners. Erst durch Druck auf die Mobilfunkbetreiber, indem zum Beispiel Standortgenehmigungen nicht innerhalb der vereinbarten zwei Monate erfolgen, Anfragen der Mobilfunkbetreiber nicht beantwortet werden, Bürgerinitiativen in der Verwaltung Gehör finden oder Pressegespräche durchgeführt werden, können Mobilfunkbetreiber zu einer besseren Kommunikation mit der Verwaltung bewegt werden, so die Erfahrungen von Verwaltungsmitarbeitern.

Erschwerend kommt für manchen kommunalen Interviewpartner hinzu, dass nach seiner Meinung gesundheitsschädliche Auswirkungen auf den Menschen nach dem gegenwärtigen Forschungsstand empirisch nicht nachweisbar sind und lediglich auf Annahmen und Wahrscheinlichkeiten beruhen. Somit könne die Verwaltung Diskussionen um Gesundheitsgefährdung und um Grenzwerte, zum Beispiel am Runden Tisch, in Wirklichkeit nicht führen, da sie sich an die gesetzlichen Grenzwerte zu halten habe. Das wiederum betrachten Bürger und Bürgerinitiativen als Diskussionsblockade und erleichtert ihnen das Denken in „Feindbildern“. Die Folge: die Diskussion wird emotionalisiert. – Polarisierende Presseartikel und Fachpublikationen erschweren dann zusätzlich die Arbeit der Kommunalverwaltung.

Darüber hinaus ist das Thema Mobilfunk für Kommunalpolitik und -verwaltung nur schwer öffentlich zu kommunizieren, da es technisches Know-how auch bei den Zielgruppen voraussetzt, das nicht oder nur zum Teil vorhanden ist. Eine kontinuierliche Information- und Öffentlichkeitsarbeit ist notwendig, die allerdings unter anderem allein schon an der Arbeitsbelastung der Verantwortlichen scheitert. Außerdem kann die Verwaltung die Bevölkerung über neue Standorte erst relativ spät informieren, dann nämlich, wenn der Standort bereits feststeht. Erst mit der Auslegung des offiziellen Bauantrags ist eine unmittelbare Beteiligung gegeben, so ein Kommunalpolitiker. Das wiederum erschwert die frühzeitige Mitwirkung von Bürgern und Bürgerinitiativen und die gemeinsame Suche nach Alternativen.

Andererseits können durch Informationen zum Beispiel zu geplanten Standorten, die die Kommunalverwaltung den Ortsbeiräten frühzeitig zur Verfügung stellt, „schlafende Hunde“ geweckt werden und Konflikte mit verunsicherten Bürgern entstehen.

Die Diskussion um Einzelstandorte findet in den Kommunen wenig Anklang. Am liebsten wäre ihnen die Netzplanungen von allen Mobilfunkbetreibern für die nächsten Jahre, um für sich ein räumliches Versorgungskonzept erarbeiten zu können. Dass Schritte in dieser Richtung möglich sind, zeigt das Netzplanungsgespräch einer Kommune: Alle Mobilfunkbetreiber waren eingeladen und kamen, um ihre Planungen vorzustellen. Dann wurde gemeinsam überlegt, wo es welche Konfliktstellen gibt und wo Bündelungen durchgeführt werden können.

In einem weiteren Beispiel ist es einer Stadt gelungen, eine Karte mit allen Standorten, die von allen Mobilfunkbetreiber gebaut werden sollen, zu erstellen und mit Sharing-Kreisen für die Standortkonzentration zu versehen. Dieser Vorgang, dass die Mobilfunkbetreiber sämtliche Daten in Übereinstimmung bringen, „ist allein schon aus Wettbewerbsgründen nicht flächendeckend machbar“, so der Einwand der Mobilfunkbetreiber.

Trotz der gesetzlichen Rahmenbedingungen können durch Auseinandersetzungen und Gespräche Lösungen gefunden werden, die, wenn man nicht miteinander spräche, sich so nicht ergäben, so das positive Fazit von Verwaltungsmitarbeitern,

#### Verbesserungswürdiges

Ein offensiver Kommunikationsprozess, die Einbeziehung von Bürgern und Bürgerinitiativen wie auch von Kritikern in die Standortplanung und die Suche nach Alternativen setzt Klarheit und Kontinuität im Handeln bei Politik und Verwaltung voraus, was nicht in jeder der untersuchten Kommunen gegeben ist. Zum Beispiel arbeitet der Runde Tisch nicht gut, wenn

- seine Rolle durch die Verwaltung nicht eindeutig kommuniziert und von allen Beteiligten akzeptiert wird,

- die Rahmenbedingungen und Entscheidungswege für die Beteiligten nicht transparent sind,
- der Entscheidungsprozess nicht nachvollziehbar ist,
- klare Ziele und Konzepte fehlen,
- das miteinander Kommunizieren am Runden Tisch nicht durch Spielregeln gestützt und Ziel orientiert durchgeführt wird und wenn
- die jeweiligen Erwartungen an den Runden Tisch den Beteiligten untereinander nicht bekannt sind.

All das schmälert das Vertrauen und verunsichert den Umgang miteinander, denn, so der Leiter eines Runden Tisches, „der Kommunikationsprozess muss fair und offen geführt werden, sonst funktioniert er nicht. Jeder muss die Kompromissgrenze des anderen akzeptieren und über seine Ziele und Meinungen informiert sein“.

Darüber hinaus fehlt in Kommunen eine regelmäßige Informations- und Öffentlichkeitsarbeit für die Bevölkerung, um ihr das Thema nahezubringen, bei ihr ein Bewusstsein für die Nutzung des Mobilfunks zu entwickeln und ihr eine Risikoabschätzung zu ermöglichen. Durch eine Verbesserung in dieser Hinsicht ließen sich vielleicht auch mehr Bürgerinnen und Bürger als bisher in die Entscheidungsfindung über Mobilfunkstandorte einbeziehen, so die Vermutung von Interviewpartnern.

### Erfolge

Als erfolgreich wurde von den kommunalen Interviewpartnern die Einrichtung des Runden Tisches gewertet, der nicht zu groß sein darf, um konstruktiv kommunizieren und arbeiten zu können. Dieses Gremium sei von entscheidender Bedeutung für die Erstellung einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Mobilfunkbetreibern und Verwaltung wie auch für die Entwicklung von Leitlinien oder Standortkriterien, die den Rahmen für die Standortplanung und für den Umgang mit den Betreibern bilden. Bewährt habe sich, so verschiedene Interviewpartner, viele verschiedene Interessen so an einen Tisch zu holen, dass sich keiner ausgeschlossen fühlt.

Durch das stete Ringen um gute Lösungen am Runden Tisch „sind tatsächlich auch gute Ergebnisse entstanden“, können Konfliktpotenziale eingeschränkt und der Dialog auf einem höheren fachlichen Niveau geführt werden. Mit positiven Auswirkungen auf die Minimierung der Strahlenbelastung, das Höhersetzen von Masten, die Durchführung von Simulationen und die Auswahl von Alternativstandorten.

Erfolge sind, so die Meinungen vieler Interviewpartner, wenn es mit den Mobilfunkbetreibern gelingt, entsprechend der erarbeiteten Kriterien Standorte zu verlagern, die Strahlenbelastung zu minimieren, Grenzwerte für die Kommune herabzusetzen, Kontrollmessungen durchzuführen oder die Ausrichtung des Hauptstrahls der Anlage zu verändern

Ein externes Gutachten zum Netzausbau mit Netzausbaukarte habe zudem die Verhandlungsposition der Kommunalverwaltung gegenüber den Betreibern gestärkt, denn mit dem Gutachten könne die Stadt wieder agieren, nicht nur reagieren. „Erst der technische Hintergrund versetzt uns in die Lage, auf Augenhöhe zu verhandeln, da wir ansonsten nicht wüssten, was wir fordern sollten“, so ein Kommunalpolitiker. Darüber hinaus stieß die Anregung in einer Kommune, Höhen- und Entfernungsprofile in die Kontrollmessungen mit aufzunehmen, bei den Messteams auf positive Resonanz.

Insgesamt führt ein gut organisierter und Konsens orientierter Dialogprozess dazu, dass im Verlauf der sachlichen Arbeit die anfängliche Konfrontation einer gegenseitigen Akzeptanz weicht. „Heute“, so die Meinung eines Interviewpartners, ist durch das gegenseitige Kennenlernen und Vermitteln der Interessenpositionen ein größeres Verständnis füreinander da.“ Die Kommunikation wurde auch dadurch erleichtert, dass es am Runden Tisch gelungen war, die Kompromissgrenze des jeweils anderen zu akzeptieren.

Die Akteure haben gelernt, in relativ kurzer Zeit eine praktische Agenda umzusetzen und Konflikte zu entschärfen, so die Meinung eines weiteren Interviewpartners. Außerdem habe die Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Mobilfunkbetreibern dazu geführt, dass „sie gemerkt haben, dass wir das ernst meinen“. Schlussendlich verzeichnen sowohl die einbezogenen Bürger wie auch die Kommunalpolitiker einen vielfältigen Wissenszuwachs.

## 2. Bürger / Bürgerinitiativen (7 Interviews)

### Sachverhalt

Bürgerinitiativen und engagierte Bürger werden aus persönlicher Betroffenheit respektive aus der Motivation heraus, dieser Betroffenheit Stimme zu geben, aktiv und engagieren sich. Sie werden mit dem Mobilfunk konfrontiert, weil beispielsweise in ihrer Nähe eine Sendeanlage oder ein Sendemast installiert werden soll, weil die Presse über dergleichen Vorhaben berichtet oder weil Kindergarten, Schule oder Krankenhaus in ihrer Nachbarschaft von solchen Bauten nicht verschont bleiben. Bürgerinitiativen verstehen sich als Sprachrohr der Bevölkerung. Sie wollen die Frage klären, ob und inwieweit vom Mobilfunk gesundheitliche Gefahren ausgehen, oder sind auf Grund möglicher Gesundheitsschäden gegen einen Ausbau von Mobilfunknetzen.

Ihre Anfragen an die Stadtverwaltung werden in der Anfangsphase nicht zu ihrer Zufriedenheit beantwortet. Sie gewinnen den Eindruck, dass die Stadtverwaltung dem Mobilfunk und seinen möglichen gesundheitsgefährdenden Auswirkungen nicht genügend Aufmerksamkeit zollen und erfahren, dass Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung wie sie von den Ereignissen überrollt werden. Die Verwaltung ist ihrer Meinung eher überfordert, weil ihr zum Beispiel personelle Kapazitäten fehlen. Allerdings gestehen sie ihr zu, dass sie versucht, im Rahmen ihrer Möglichkeiten mit dem Thema Mobilfunk umzugehen.

Geschieht dies nicht, so hilft ihren Erfahrungen nach Druck, den sie auf die Verwaltung ausüben. Der führt zumindest dazu, dass die Verwaltung sich des Themas annimmt. Druck kann über eigene Informationsveranstaltungen, Pressekonferenzen, über Unterschriftensammlungen, über die Bildung einer Bürgerinitiative oder das Anschließen an eine bestehende Bürgerinitiative wie auch über öffentliche Proteste ausgeübt werden. Erst auf Betreiben und auf Druck der Bürgerinitiative habe sich der Stadtrat ernsthaft mit dem Mobilfunk befasst, lautet eine Erfahrung. Oder: „Für eine Siedlung gab es einen Konsolidierungsworkshop, um Alternativen auszuloten. Der kam aber nur auf Grund des Protestes zustande.“

Druck und sich genötigt Fühlen führen jedoch zu einer Verhärtung der Fronten mit geringen Möglichkeiten für eine sachorientierte Kommunikation zwischen Stadtverwaltung und Bürgerinitiativen. Das zeigt die Anfangsphase in 50 Prozent der interviewten Kommunen.

Etliche Bürgerinitiativen versuchen, eine reine Konfrontationsstrategie, eine strikte Antihaltung zu vermeiden, Misstrauen und Vorurteile gegenüber der Verwaltung abzubauen und Lösungsbereitschaft zu zeigen. Sie wollen Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung mit ihrer Meinung erreichen, bei ihnen Bereitschaft zum Dialog erzeugen und Akzeptanz für ihre Position bewirken. Trotzdem erfahren sie anfangs immer wieder, dass sie als lästig, als Störenfriede einer bilateralen Verhandlung zwischen Verwaltung und Mobilfunkbetreibern wie auch als nicht konsensfähig von der Kommunalverwaltung empfunden und dementsprechend behandelt werden. Dabei wollen viele von ihnen nicht verhindern, sondern den Mobilfunk durch eine „Minimierung der Exposition Menschen verträglich machen“, wie ein Interviewpartner betont.

Stadtverwaltung und Stadtpolitik durchlaufen, so die Wahrnehmung von Bürgerinitiativen, eine unkoordinierte, unorganisierte und konfrontative Anfangsphase von einem halben bis zu einem Jahr, bevor sie in der Lage sind, einen Dialogprozess zu organisieren, Informationsveranstaltungen durchzuführen, Beschlüsse zu fassen, geeignete Strukturen aufzubauen und wichtige Gruppen an einen Tisch zu holen.

Nach Meinung von Bürgerinitiativen versuchen Kommunalverwaltungen, die Belange der interessierten Bürger zwar zu vertreten, aber gleichzeitig den Mobilfunkbetreibern entgegen zu kommen. Das gelingt nicht immer, so dass sie immer wieder den Eindruck haben, die Verwaltungen stehen „auf Seiten der Mobilfunkbetreiber“.

Außerdem versuchen Mobilfunkbetreiber, so die Erfahrungen, nur wenige Diskussionen aufkommen zu lassen, um den Aufbau ihrer Versorgungsnetze möglichst schnell voranzubringen. Zum Teil erleben Bürgerinitiativen, dass Mobilfunkbetreiber versuchen, sie hinzuhalten, um ihre wirtschaftlichen Interessen durchzusetzen, und sich dabei „hinter dem gesetzlichen Versorgungsauftrag verstecken“. Vehementes und arrogantes Vorgehen wird den Mobilfunkbetreibern ebenso bescheinigt wie das Hinwegsetzen über freiwillige Vereinbarungen oder am Runden Tisch gemeinsam getroffene Entscheidungen.

Mobilfunkbetreiber reagieren auf öffentlichen Druck, so die Erfahrungen der Bürgerinitiativen, da sie Angst vor einem Imageverlust in der Öffentlichkeit haben. Eine negative Presse schadet ihren Ruf. „In solchen Fällen sind sie vielleicht mal zu Zugeständnissen bereit. Aber nur dann“, so die Erkenntnis eines Interviewpartners.

Das Ziel der am Runden Tisch engagierten Bürger und Bürgerinitiativen ist die Minimierung der Strahlenbelastung. Dabei geht es ihnen um Alternativen und nicht um eine grundsätzliche Ablehnung des Mobilfunks, denn „wir telefonieren doch alle damit“. Neben den Gefahren für die Gesundheit sehen sie als weiteres Problem die Minderung von Grundstückwerten. Diejenigen Bürger und Bürgerinitiativen, die in der Ablehnung des Mobilfunks verharren, ziehen sich relativ schnell wieder aus dem Runden Tisch zurück.

Durch den Aufbau des Runden Tisches und durch den Dialogprozess hat sich im Laufe der Zeit in den befragten Kommunen ein gutes Verhältnis zu Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik entwickelt. Bürgerinitiativen bekommen, wenn nicht schon vorher vorhanden, einen direkten Kontakt zu den Entscheidungsträgern mit der Folge, dass sie zum Beispiel keine Aktion starten, ohne dass die Stadt informiert ist. „Nur indem wir uns anhören, was die Stadt für richtig hält, und die Stadt sich anhört, was wir für richtig halten, können wir zu einem Konsens kommen, was wirklich das Richtige ist“, so ein Interviewpartner.

#### Herausforderungen

Durch die Änderung des Baurechts, dass Anlagen bis zu 10 Metern Höhe nicht mehr genehmigungspflichtig sind, ist für Bürgern und Bürgerinitiativen eine Auseinandersetzung auf Augenhöhe nicht mehr gegeben. Von einer „inszenierten Farce am Bürgerwillen“, von einer „Alibi-Veranstaltung“ oder von einem „minimalen Handlungsspielraum“ ist bei ihnen die Rede, der ihnen nur die Wahl lasse zwischen „verdammt schlecht und schlecht“. Ihre Mitarbeit am Runden Tisch werde für sie daher immer wieder auf eine harte Probe gestellt.

Darüber hinaus erleben sie Kommunalverwaltungen als nicht immer kompetent und fachlich zu verunsichern, wenn „handfeste Beweise“ ob der gesundheitlich schädigenden Wirkung des Mobilfunks vorgetragen werden. Bei solchen Gelegenheiten würden sich Vertreter der Kommunalverwaltung dann hinter dem Argument der Grenzwerte „verstecken“. Andererseits, was die Argumentation gegenüber den Mobilfunkbetreibern betrifft, verlasse sich die Verwaltung immer wieder auf die Bürgerinitiativen. Daher gilt für engagierte Bürger und Bürgerinitiativen, sich auf jeden Fall von Anfang an einzumischen, „denn nur so bewegt man auch die Betreiber, sich zu bewegen“.

Ein weiterer wichtiger Punkt für Bürgerinitiativen sind ihre Erfahrungen mit Einzelfallentscheidungen. Auch sie lehnen sie ab, da sie immer wieder von neuem diskutieren müssen. Sie wollen ein Gesamtkonzept, das für die nächsten Jahre reicht, „aber die Betreiber haben abgeblockt“.

#### Verbesserungswürdiges

Den Bürgerinitiativen fehlt eine frühzeitige Informations- und Öffentlichkeitsarbeit, denn viele Bürgerinnen und Bürger erfahren erst über die Presse von entsprechenden Aktivitäten und haben dann erst die Möglichkeit, sich mit dem Mobilfunk auseinanderzusetzen. Auch vermissen sie, dass, wie bei anderen Bauvorhaben, die Kommunalverwaltung die Bürger selbstverständlich an der Diskussion um Standorte beteiligt. Ihrer Meinung nach fehlt es in der Anfangsphase an einer sachlichen Behandlung des Themas, zu dem sich auch die Kommunalpolitik verantwortlich verhält. Sie wünschen sich, dass sich alle Beteiligten, auch die Kritiker, gleich zu Beginn des Konflikts an einen Tisch setzen und dass konkrete Messungen vor Ort und nicht nur Computer-Simulationen durchgeführt werden, um die tatsächlichen Werte abzubilden. Von den Mobilfunkbetreibern erwarten sie, dass sie über ihre Vorhaben frühzeitig informieren, aufklären und konstruktive Vorschläge der Bürger auch mit einbeziehen. Einer der Interviewpartner schlug vor, einen „neutrale Techniker“ in der Kommune einzustellen, der dann „alle technischen Fragen, die schwer zu beurteilen sind, neutral beurteilt“. Außerdem sollten die regionalen Clearingstelle bei einer Persönlichkeit aus dem wissenschaftlichen Bereich oder bei einem Institut, „die über jeden Verdacht der Vorteilnahme für die Mobilfunkbetreiber erhaben sind“, angesiedelt sein und nicht, wie tatsächlich der Fall, bei einem Mobilfunkbetreiber.

#### Erfolge

Als positiv und erfolgreich wird gewertet, dass es im Laufe der vergangenen vier Jahre durch den Dialogprozess gelungen ist, Stadträte für das Thema zu sensibilisieren, einen gemeinsamen Nen-

ner mit der Kommunalverwaltung und anderen Akteuren am Runden Tisch zu finden, Bedenken verständlich zu machen und klare Ziele zu definieren. Darüber hinaus: dass die Stadt – Politik, Verwaltung und Bürgerinitiative – weitgehend mit einer Stimme spricht und dass viele Akteure durch den Prozess kompetenter geworden sind. „Viel Technisches“ habe man gelernt – auch miteinander zu reden, um so zu Lösungen zu kommen. „Man muss aufeinander zugehen“, lautet die Quintessenz. Damit zusammen hängt auch der Imagewandel „vom irrationalen Mastgegner hin zu einem ernst zu nehmenden Gesprächspartner“, den engagierte Bürger und Bürgerinitiativen im Laufe des Dialogprozesses erfahren haben.

Die Haltung des Leiters des Runden Tisches zum Beispiel, alle Beteiligten als gleichgewichtige Partner zu behandeln, sowie dessen moderierende Rolle seien wichtige Bausteine für den Erfolg gewesen. Darüber hinaus seien durch den Dialogprozess Probleme, Sichtweisen und Belange der Verwaltung verstanden und nachvollzogen worden. Allerdings müsse man lange miteinander reden, „um auf einen gemeinsamen Konsens zu kommen“, der zum Beispiel in der Folge auch das Herangehen an Standorte beeinflusst. Die Baubürgermeisterin, so das Beispiel aus einer Kommune, „würde solch einen Standort heute nicht mehr genehmigen“, lautet die Überzeugung eines Interviewpartners.

Die Atmosphäre am Runden Tisch wird von Bürgerinitiativen inzwischen als sachlich und das Klima zwischen den Versammelten als positiv bewertet. Der Dialogprozess habe zu einer Versachlichung und Beruhigung der Diskussion geführt. In seinem Verlauf sei gegenseitige Akzeptanz entstanden, wodurch sich die Qualität des Dialogs verbessert habe. Auch die Mobilfunkbetreiber hätten eingesehen, dass es sich lohne, in einen Dialog zu treten. Als ein Erfolgserlebnis und als eine gute Erfahrung wird angesehen, wenn Mobilfunkbetreiber bereit sind, von einem vorgesehenen Standort auf einen anderen auszuweichen. „Das hat uns wirklich ermutigt.“ Trotzdem wird auch als Lernerfahrung festgehalten, dass man mit organisiertem öffentlichen Protest einiges erreichen kann. Schließlich wird betont, dass allerdings der Zeitaufwand, der für Dialogprozesse zu erbringen ist, in keiner Relation stehe zu den Ergebnissen: „Es müsse alles schneller gehen“, so ein Fazit.

### 3. Mobilfunkbetreiber (6 Interviews)

#### Sachverhalt

Die Kommunikation mit der Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik ist neben der Bürgerbeteiligung eines der zentralen Themen und zugleich Problemfelder, das sich aus den sechs Interviews mit den Mobilfunkbetreibern herauschälen lässt. Aus Sicht der Mobilfunkbetreiber gehen sie aktiv auf die Kommunalverwaltung zu, informieren sie brieflich über geplante Suchkreise, vereinbaren Gesprächstermine mit dem Zuständigen und erläutern ihm die technischen Gründe für ihren Vorschlag. Alle halbe Jahre erhalten die Kommunen darüber hinaus eine Aktualisierung der Suchkreise, die in der Planung sind. Zusätzlich beauftragen die Mobilfunkbetreiber einen Akquisiteur, innerhalb der Suchkreise nach geeigneten Standorten zu suchen. Bei Erfolg und Überprüfung dieser Standorte durch die Mobilfunkbetreiber setzt sich der Akquisiteur mit der Kommunalverwaltung in Verbindung und bittet um eine Vorprüfung. Hat die Kommunalverwaltung Einwände, wird versucht, diese einzuarbeiten und umzusetzen. Bei Bürgerprotesten sind Mobilfunkbetreiber bereit, in öffentlichen Veranstaltungen oder Ratssitzungen ihre Vorhaben zu präsentieren, Technisches zu erläutern oder vor Ort mit aufgebrauchten Bürgerinnen und Bürgern zu diskutieren, die Situation zu beruhigen und anschließend in Gesprächen zu einer Lösung zu kommen.

Mobilfunkbetreiber sind, so ihre Selbsteinschätzung, verhandlungsbereit, ehrlich in der Kommunikation und offen für Alternativen, die, wenn sie sich technisch realisieren lassen, auch von ihnen gebaut werden. Als notwendig wird von ihnen erachtet

- darzustellen, wie und warum sie die Standorte aussuchen, damit jene in Verwaltung und Politik, die sich nicht jeden Tag mit der Mobilfunk-Technik beschäftigen, ihre Standortwahl nachvollziehen können,
- Vertrauen zwischen der Kommunalverwaltung und sich aufzubauen und
- Verhandlungsbereitschaft bei der Standortplanung gegenüber der Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik zu signalisieren.

Die Mobilfunkbetreiber wissen, dass Städte mit relativ wenig Erfahrungen an den Dialog herangehen und bieten ihnen ihre Zusammenarbeit an. Ihnen ist der direkte Draht zwischen Kommunal-

verwaltung und ihnen sehr wichtig, ein faires und vertrauensvolles miteinander Umgehen, vor allem dann, wenn sich Bürger beschweren und mit Widerständen bei Standorten zu rechnen ist. Ihre Unterstützung geht bis dahin, dass sie Textbausteine der Kommunalverwaltung für die Beantwortung von Beschwerdebriefen von Bürgern zur Verfügung stellen.

Allerdings beginnen hier schon die Probleme: Auf die Information über die ausgewählten Suchkreise reagieren nur wenige Kommunen. Nur sieben bis acht Prozent Rückmeldung, so der Erfahrungswert eines Mobilfunkbetreibers. Erfolgt keine Rückmeldung, geht er von einer Zulassung aus. Doch der Schein trügt: Kommunale Entscheidungsabläufe sind langsamer als die von Unternehmen. Es habe manchmal den Anschein, so ein Interviewpartner, als würde die Standortplanung die einzelnen Abteilungen einer Kommune nacheinander durchlaufen und dadurch sehr viel Zeit brauchen. Damit stoßen Mobilfunkunternehmen an ihre Grenzen – zumal dann, wenn viel Zeit verstreicht, ohne dass eine Entscheidung für oder gegen einen Standort getroffen wird. So bleiben beispielsweise Standorte in der Schwebe, ob sie gebaut oder nicht gebaut werden, obwohl eine Einigung mit der Kommunalverwaltung auf der Arbeitsebene bereits getroffen wurde. In Bayern, so der Hinweis eines Interviewpartners, seien das 1.296 Suchkreise, 970 Abstimmungsverfahren nach Mobilfunk-Pakt II mit Fristen von 30 bis 60 Tagen für Standorte, „die man gesetzlich schon längst hätte bauen können“.

Bis zu zwei Jahre kann es dauern, bis die Kommunalverwaltung die Baugenehmigung für einen konfliktären Standort erteilt. Für Mobilfunkbetreiber ist das wirtschaftlich wiederum nicht tragbar. Dennoch bauen sie nicht, sondern warten weiterhin ab, denn „wir wissen, wir stehen im Fokus der Öffentlichkeit“. Das Image darf keinen Schaden nehmen. Also sind die Mobilfunkbetreiber gezwungen zu schauen, wie sie die Situation dennoch zu ihren Gunsten wenden und bauen können.

Bei der Ablehnung ihrer Standorte sehen sich die Mobilfunkbetreiber veranlasst, auf Alternativen auszuweichen. Können sie eine Entscheidung zugunsten dieser Alternativstandorte auf Grund technischer Voraussetzungen nicht treffen, sind sie nach eigenen Aussagen bemüht, den Weg des Dialogs zu gehen, um der Kommunalverwaltung oder dem Runden Tisch noch einmal die Gründe für die Entscheidung darzulegen, „um Transparenz herzustellen und Akzeptanz auf der Gegenseite zu schaffen“. Das alles kostet viel Zeit und ist sehr anstrengend, so die Erfahrungen aller sechs Interviewpartner.

Andererseits wissen sie, dass die Verwaltung sehr unterschiedlichen Ansprüchen ausgesetzt ist: Nicht nur ihren auf rasche Entscheidung, um das Mobilfunknetz auf- und auszubauen, sondern auch denen etlicher Bürgerinitiativen, die von der Verwaltung fordern, Standorte nicht zu realisieren, bis hin zu denen der Politik, die von der Verwaltung gezielte Informationen brauchen, um entsprechende Entscheidungen treffen zu können. Außerdem muss die Verwaltung ihr Vorgehen intern abstimmen, gesetzliche Rahmenbedingungen abklären und – falls erforderlich – Strukturen für eine Bürgerbeteiligung aufbauen.

Eine „gewisse Bürgerbeteiligung ist notwendig“, urteilen die Interviewpartner, und meinen vor allem Gespräche und Veranstaltungen – auch im Stadtrat, um Bürgern und Stadträten die Möglichkeiten zu geben, sich mit dem Thema Mobilfunk auseinanderzusetzen sowie eigene Vorstellungen und Meinungen zu äußern. Gremien allerdings, wie Runde Tische, sind ihnen in gewisser Weise suspekt, da sie befürchten, dass

- sich dort die Gegnerschaft gegen den Mobilfunk organisiert,
- auf Grund der zum Teil hohen Anzahl von Teilnehmern kein konstruktiver Meinungsaustausch stattfinden kann,
- die zeitlich großen Abstände der Sitzungen keine Kontinuität garantieren können und dass
- politische Entscheidungen auf den Runden Tisch abgewälzt und damit „von der Kommunalpolitik eigene Entscheidungen nicht getroffen werden“.

Für manch einen Mobilfunkbetreiber laufen Runde Tische und Dialogstrukturen immer darauf hinaus, Standorte in der Wohnbebauung zu verhindern und damit eine Netzplanung zunichte zu machen. Folglich sind Runde Tische „keine elegante Lösung, für eine Situation, in der es kein Weiterkommen gibt“. Zudem wollen Mobilfunkbetreiber nach eigenen Aussagen nicht mit Bürgerinitiativen verhandeln, sondern ihr Ansprechpartner ist die Kommune, von der sie wollen, dass sie die Meinung der verschiedenen Ämter erfasst und mit einer Stimme zu ihnen spricht. Schließlich sei das in der Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden enthalten, so das Argument. Des Weiter-

ren läge beim Stadtrat die politische Entscheidung. Von daher sehen Mobilfunkbetreiber es als schwierig an, „direkt mit der Bevölkerung, mit den Initiativen in einen Dialog zu treten“.

Darüber hinaus ist ihnen wichtig, dass die Kommune zu einem abgestimmten Meinungsbild hinsichtlich von Standorten kommt, möglichst innerhalb der vereinbarten zwei Monate, die Gründe transparent macht, warum sie Standorte beispielsweise ablehnt oder sie ihre Entscheidung darüber immer wieder vertagt, und dass sie für sich geklärt hat, was das Ziel ihres Mobilfunk-Dialogs ist. Also auch, warum sie und mit welchem Ziel sie etwa einen Runden Tisch ins Leben ruft. Außerdem wünschen sich die Mobilfunkbetreiber eine klare Positionierung der Stadt zugunsten des Mobilfunks.

Der Mobilfunk-Dialog ist für Mobilfunkbetreiber ein langwieriger, Ergebnis offener Prozess der Kommunikation, in dem sie zeigen und beweisen müssen, dass sie ehrlich mit den Akteuren vor Ort umgehen. Nach ihrer Eigenwahrnehmung gelingt ihnen das auch. Ihrer Gegenseite – Bürgerinitiativen, Wissenschaftler oder Human-Mediziner, die den Mobilfunk kritisch gegenüber stehen –, bescheinigen sie allerdings, dass diese für einen offenen und ehrlichen Prozess nicht bereit sind. Im Gegenteil: ihr öffentliches Auftreten und ihr Agieren am Runden Tisch interpretieren Mobilfunkbetreiber als Gegnerschaft zum Mobilfunk, als eine Verhinderung des Netzauf- und -ausbaus – und sei es über die langwierigen Diskussion über Grenzwerte und Immissionsminderung am Runden Tisch.

Mobilfunkbetreiber sind wenig bereit, allgemein über gesundheitliche Auswirkungen und Grenzwerte zu diskutieren. Ihnen geht es vielmehr um Standorte und, wenn notwendig, um Alternativen. Die Diskussion um Standorte werde jedoch immer wieder „vermengt mit der Diskussion um Grenzwerte, und wir drehen uns dann im Kreis“, so ein Interviewpartner. „Unsere Toleranz hört da auf, wo uns Vorgaben der Kommune an dem Bau von Standorten hindern, wir einen Gesprächsbedarf deswegen haben, es aber zu keiner Klärung kommt, obwohl die Messergebnisse ergeben, dass die Werte weit unterhalb der Grenzwerte liegen. Wirtschaftlich gesehen muss da unsere Toleranz aufhören.“

Für Mobilfunkbetreiber ist es deshalb nicht akzeptabel, „wenn eine Kommune jenseits der gesetzlichen Grenzwerte der Bundesregierung von uns fordert, soundsoviel Milliwatt pro Quadratmeter einzuhalten. Damit würde für uns die Diskussion abrupt beendet sein, denn auf dieser Basis können wir nicht arbeiten. Dann kommt kein Prozess mehr zustande und niemals eine Einigung.“ Oder anders formuliert: „Wir haben einen gesetzlichen Grenzwert, dieser ist für uns zurzeit das Maß aller Dinge. Es ist eben das Gesetz. Wir machen keine freiwilligen Vereinbarungen mit irgend jemandem.“ – In der Praxis vor Ort liest sich das dann ein wenig anders: In der Hälfte aller interviewten Kommunen bestehen mündlich getroffene, freiwillige Vereinbarungen, die von den Mobilfunkbetreibern auch bei ihrer Netzwerkplanung berücksichtigt werden. – Akzeptabel ist also für Mobilfunkbetreiber die Diskussion um Immissionsminderung, solange sie nicht zur Einhaltung eines von der Kommune festgelegten Grenzwertes gezwungen werden.

Den am Mobilfunk-Dialog beteiligten Akteuren bescheinigen die Mobilfunkbetreiber ein Grundverständnis vom Mobilfunk als notwendige Infrastruktur einer Kommune. „Wir dividieren uns allerdings regelmäßig an dem Punkt auseinander, wo es um die Frage geht: Warum muss die Anlage da stehen, wo Sie sie geplant haben? Das Grundverständnis der beteiligten Akteure hört da auf, wo es um die tatsächliche Standortplanung geht“, so die Erfahrungen eines Interviewpartners.

Andererseits sind Vertrauen und Verständnis wichtig für die Arbeit der Mobilfunkbetreiber, aber sie lassen sich nicht so einfach herstellen, sondern müssen erarbeitet werden. Und das beginnt bei den Mobilfunkbetreibern selbst: Früher hätten sie Anlagen aufgebaut und seien weggefahren, ohne dass jemand wusste, was da installiert wurde und warum. „Das war sicherlich nicht gut“, heißt es nun auf Grund der Erfahrungen mit dem Mobilfunk-Dialog, denn es erschwere die Verhandlungsposition der Mobilfunkbetreiber für eine offene und ehrliche Diskussion mit der Verwaltung oder am Runden Tisch.

Kein Interesse haben Mobilfunkbetreiber, Kommunen „über den Tisch zu ziehen“. Das heißt ihnen etwas anderes an Informationen bereitzustellen, als tatsächlich an Immissionen von Anlagen ausgehen. „Wir brauchen längerfristige Standorte, für die wir mit der Stadt kooperieren müssen“, so der Grund für die Offenheit.

### Herausforderungen

Die interviewten Mobilfunkbetreibern sehen sich großen Herausforderungen in der Kommunikation und durch den Dialogprozess gegenübergestellt, die auch nach vier Jahren kommunaler Erfahrungen nicht geringer geworden sind: Bei neuen Standorten, vor allem in reinen Wohngebieten, ist die Technik des UMTS immer wieder zu erklären, das unternehmerische Vorgehen zu erläutern, Vorurteile bezüglich der Gesundheitsgefährdung abzubauen und immer wieder viele Missverständnisse aus dem Weg zu räumen. „Mit sehr vielen Grafiken und Prognosen arbeiten wir. Das ist sehr zeitaufwendig“, betont ein Interviewpartner.

Nach Einschätzung der Mobilfunkbetreiber ist die Diskussion um den Mobilfunk weder im städtischen noch im ländlichen Raum zu Ende geführt. „Es wird da noch ein erheblicher Kommunikationsbedarf auf uns zukommen, denn der Netzausbau geht mit dem UMTS-Ausbau weiter. Allerdings sind in vielen Städten Spielregeln miteinander gefunden worden, im ländlichen Raum hingegen steht uns das noch bevor. Dabei muss gesagt werden, dass der Aufwand, den wir mit dem Dialogprozess haben, nicht auf kleine Kommunen übertragbar ist. Diese Arbeit ist dort nicht leistbar“, so die Position eines Interviewpartners.

Problembehaftet ist der Dialog auf gleicher Augenhöhe allein schon auf Grund der Tatsache, dass „das große Mobilfunkunternehmen“ dabei der „kleinen Verwaltung“ gegenüber stehe, und da sei es schwierig, die gleiche Sprache zu sprechen.

Eine weitere Herausforderung stellt sich den Mobilfunkbetreibern beim Netzausbau, dem „Rollout“, den sie durchführen müssen. Sie sind darauf angewiesen, mit Städte und Gemeinden beziehungsweise deren Verwaltungen, Politik, Bürgerinnen und Bürgern einen Konsens für die Standorte zu erzielen. Für manch einen Interviewpartner ist dies eine Situation „wie zwischen Mühlsteinen stehen“.

Mobilfunkbetreiber stellen immer wieder fest, dass die Vertrauensbildung ein langwieriger Prozess ist, der immer wieder gestört wird und infolge dessen zu Irritationen führt. Wenn zum Beispiel

- die Presse Aussagen eines Bürgermeisters oder eines anderen kommunalen Entscheidungsträgers zitiert und Sachverhalte bezogen auf den Mobilfunk darstellt, die so nicht stimmen, aber weder Kommunalpolitik noch Kommunalverwaltung dazu eine Gegendarstellung veröffentlicht und dem Mobilfunkbetreiber zur Kenntnis gibt,
- die Kommune zu einem frühen Zeitpunkt die Suchkreise im Internet veröffentlicht. Das wird von den Mobilfunkbetreibern strikt abgelehnt, „weil sich die Suchkreise innerhalb der Planungsphase jederzeit verschieben können. Irritationen in der Öffentlichkeit sind dann die Folge und die Notwendigkeit, komplexe Sachverhalte, warum jetzt doch einen anderen Standort, erklären zu müssen. Erst wenn ein Bauantrag gestellt oder ein Mietvertrag abgeschlossen wird. Dann ja“, lautet das Plädoyer eines Mobilfunkbetreibers, oder wenn
- die Kommune ein eigenes Gutachten für die Standorte in Auftrag gibt. „Fachfremd und sachfremd“, lautet dann die Gegenwehr von Mobilfunkbetreibern, denn die beauftragte Firma habe keine Kenntnisse über die Funknetzplanungen und die Funknetzstrategien der einzelnen Netzbetreiber. Sie enthielten wichtige Aspekte der jeweiligen Unternehmen und seien Ausgangspunkt für ein qualitativ funktionierendes Netz. Stattdessen werde willkürlich ein Wert festgelegt, der als Immissionen nicht überschritten werden dürfe. Deshalb fachfremd. Und „sachfremd, da ein Mobilfunknetz nicht dazu dient, Immissionswerte einzuhalten, sondern eine funktionierende mobile Kommunikation zu ermöglichen“.

Ein gesamtstädtisches Versorgungskonzept, so die häufig geäußerte Forderung von Kommunen und Bürgerinitiativen, legen die Mobilfunkbetreiber mit der Begründung nicht vor, weil sie den Bedarf nur zu einem geringen Teil prognostizieren können. „Wir können nicht das Gesprächsaufkommen der Bevölkerung abschätzen. Das kann sich in manchen Bezirken der Stadt sehr unterschiedlich entwickeln und erfordert von uns den schnellen Aufbau von Anlagen.“ Zudem, so ein weiterer Einwand, stehe das Kartellrecht gegen Absprachen zwischen den Mobilfunkbetreibern.

Mobilfunkbetreiber erleben den Dialogprozess mit dem Versuch der Einigung auf Standorte gerade zu Anfang als schwierig. Vor allem starke Initiativen wie auch unerfahrene Kommunalverwaltungen erschweren das Bemühen, „im Dialog einen Konsens zu finden“. Fazit: „Der Beteiligungsprozess behindert und verlangsamt den Netzaufbau, macht auch eine Standortakquise nicht unbedingt sicherer, führt aber zu mehr Transparenz in der Bevölkerung, zu mehr Transparenz in der Verwal-

tion und in der Politik und führt uns von daher sicherer ans Ziel. Uns ist bewusst, dass wir früher anders schneller arbeiten konnten.“

#### Verbesserungswürdiges

Für Mobilfunkbetreiber ist der Dialogprozess dahingehend zu verbessern, dass Kommunen akzeptieren sollten, dass Mobilfunkbetreiber Wirtschaftsunternehmen sind, die auf Grund der Verpflichtung mit der Bundesregierung angehalten sind, in einem gewissen Zeitrahmen die Versorgung der Bevölkerung mit einem leistungsfähigen Netz sicher zu stellen. Zu oft müssen sie über Monate auf kommunale Entscheidungen warten und kritisieren sich dafür selbst, dass sie zu lange warten, anstatt offensiv auf die Leute zuzugehen, damit endlich etwas passiert.

Darüber hinaus vermissen sie, dass

- manche Kommune, bevor sie mit dem Dialogprozess beginnt, bei anderen Kommunen entsprechende Erfahrungen und deren Know-how abrufen und für ihre Arbeit nutzen,
- auf Druck von Bürgern und Bürgerinitiativen Kommunalverwaltungen einen Dialogprozess starten, ohne dass sie dabei eine starke und gestaltende Rolle spielen,
- es für sie den einen Ansprechpartner in der Verwaltung nicht gibt,
- wenn sie ihre Standorte planen, ihnen keiner sagt, dass sich dagegen Widerstand regt,
- die Entscheidungsgrundlage, worauf der Runde Tisch seine Entscheidungen fällt, nicht klar ist,
- es für den Runden Tisch keine miteinander vereinbarten Spielregeln gibt,
- zuviele unterschiedliche Interessen aufeinander prallen, was ein gemeinsames Handeln am Runden Tisch verhindert und dass
- die Stadt nicht erkennt, dass der einzige Weg, die Mobilfunknetze zu koordinieren, nur über die Diskussion und Auseinandersetzung mit allen vier Unternehmen führt, denn das Aushandeln mit einem Unternehmen ist für die anderen nicht bindend. Oder mit der Erfahrung eines Interviewpartners gesprochen: Man hätte „früher zu Ergebnisse kommen können, wenn sich die Politik dazu entschieden hätte, frühzeitig alle Mobilfunkbetreiber ins Boot zu holen“.

Eine Mitverantwortung für die Art der Diskussion um den Mobilfunk und die Auseinandersetzung um Standorte, Masten und Anlagen tragen nach Einschätzung eines Interviewpartners auch die Mobilfunkbetreiber: Sie haben es nicht geschafft, der Bevölkerung zu vermitteln, dass man für die Nutzung des Handys eine Antennenanlage braucht. „Dieser Zusammenhang müsste meines Erachtens in der Bevölkerung weiter aufgearbeitet werden.“

#### Erfolge

Insgesamt sei durch den Prozess der Vereinbarung mit den kommunalen Spitzenverbänden „sehr viel Ruhe hineingekommen. Auch weil wir viele Informationen gegeben haben und dadurch unser Vorgehen transparent wurde“. Das habe geholfen, viele konfliktfreie Standorte gemeinsam zu realisieren und Standorte zu verändern, sofern es funktechnisch machbar gewesen war. Hinzu käme, dass Bürgerinitiativen nicht mehr so wie früher in Erscheinung treten. Das liege vielleicht auch daran, „dass man einen sehr guten Weg miteinander gefunden hat“.

Darüber hinaus habe die Kommunalverwaltung gelernt, „schneller auf uns zuzugehen, wenn sie Probleme mit Bürgern und Bürgerinitiativen befürchtet“. Außerdem habe sie viel Know-how aufgebaut und wüsste nun, „wie Mobilfunk funktioniert, dass man mit uns reden und umgehen kann“.

Fazit: „Wir kommen mit dem Netzausbau durchaus voran. Es werden uns keine direkt offensichtlichen Steine in den Weg gelegt“, so ein Interviewpartner. Zwei weitere Interviewpartner betonen, dass der Dialog, so wie er geführt wird und organisiert ist, ein sehr guter Dialogprozess mit guten Ergebnissen ist.

Fragt man Mobilfunkbetreiber nach dem, was sie durch den kommunalen Dialogprozess gelernt haben, so betonen sie: Mit sich reden lassen, verhandeln, die Diskussion um Immissionen und sensible Bereiche nicht nur zu akzeptieren, sondern sie zu einer gemeinsamen Lösung führen. Dabei, so ihr weiterer Lernschritt, hänge die Qualität eines Prozesses und die der Lösungsfindung sehr von den Initiativen, Umgangsweisen und Verhaltensweisen von einzelnen Personen ab.

Des Weiteren habe ein Interviewpartner gelernt, lieber ein Wort mehr zu sagen und zu erklären als ein Wort zu wenig, „denn ich kann nicht davon ausgehen, dass die Menschen, mit denen ich zu tun habe, so sehr in dem Thema Mobilfunk und in unsere Planungen und der Physik drinn sind wie

wir“. Außerdem sei „ein offener und ehrlicher Dialog das Beste, was man überhaupt machen kann. Man sollte vor Ort wirklich nicht taktieren, sondern sich dort von vornherein als offener Ansprechpartner anbieten und hoffen, dass dies auch angenommen wird“, lauten die Erfahrungen eines anderen Interviewpartners.

## A 3: Grundlagenpapier für die drei Regionalworkshops

### Mobilfunk-Dialog: Lokale Erfahrungen in der Diskussion

#### Vorbemerkung

agenda-transfer Agentur für Nachhaltigkeit GmbH führt im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz die Untersuchung „Unterstützung der Kooperation der Mobilfunkakteure durch die lokale Agenda 21“ (siehe auch beiliegendes Papier) seit Herbst 2004 durch. Hauptanliegen unserer Untersuchung ist, Potenziale für einen erfolgreichen Mobilfunk-Dialog zu benennen und anhand lokaler und kommunaler Erfahrungen zu überprüfen. Unser Ziel ist, lokale und kommunale Erfahrungen für Kommunen zur Gestaltung ihres Mobilfunk-Dialogs aufzubereiten und Kommunen zur Verfügung zu stellen.

Der Regionalworkshop in Oldenburg dient der Diskussion von Erfahrungen hinsichtlich der Auswahl von Standorten für Mobilfunkseanlagen. Wichtige Erfahrungen, die als Potenziale für die verbesserte Zusammenarbeit der Mobilfunkakteure genutzt werden können, sollen möglichst konkret diskutiert und Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für die Kooperation wichtiger Akteure im Mobilfunkbereich herausgearbeitet werden. Dabei geht es um folgende Fragen: Welche Erfahrungen haben Sie mit Organisationsformen für den Mobilfunk-Dialog gemacht? Kennen Sie besondere Elemente, die einen erfolgreichen Dialog ausmachen? Und: Wie kann die Kooperation zwischen den Akteuren des Mobilfunk-Dialogs Ihrer Meinung nach verbessert werden?

#### Aspekte des Mobilfunk-Dialogs

Im Folgenden führen wir Aspekte des Mobilfunk-Dialogs auf, die Ergebnisse unserer Untersuchung sind und sich auf Fachgespräche mit Kommunen, Bürgerinitiativen und Mobilfunkbetreibern stützen. Der folgende Abschnitt untergliedert sich in drei Teile:

Im ersten Teil werden Einschätzungen dargelegt, im zweiten Teil Möglichkeiten für die Vorbereitung des Mobilfunk-Dialogs aufgeführt und im dritten Teil Ansätze für das Umgehen mit Konflikten benannt:

#### Teil I: Einschätzungen

Kommunen (= Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung) und Bürgerinitiativen machen die Erfahrungen, dass eine gleiche Augenhöhe im Mobilfunk-Dialog zwischen Kommune und Mobilfunkbetreiber kaum besteht: Zum einen, weil das Aufstellen von Mobilfunkantennen in Städten und Gemeinden weitestgehend genehmigungsfrei ist. Zum anderen, weil die Mobilfunkbetreiber rechtlich abgesichert sind und sich bei ernsthaften Konflikten auch kraft ihrer wirtschaftlichen Macht durchsetzen können.

Aktivitäten zum Mobilfunk werden in Kommunen erst durch äußere Anlässe ausgelöst – durch interessierte oder erboste Bürgerinnen und Bürger, besorgte Bürgerinitiativen oder durch den Bau einer Anlage beziehungsweise durch die öffentliche Berichterstattung darüber. Dann erst werden Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik aktiv.

Die Verbändevereinbarung vom 9. Juli 2001 betont demgegenüber eine aktive Rolle der Kommunen, wenn sie von einem „gesundheitsverträglichen“ Ausbau der Mobilfunktechnik „einvernehmliche(n) Lösungen“ bei der Planung von Standorten und von „einvernehmlichen Standortentscheidungen“ der Berücksichtigung „örtlicher Belange“ für einen „möglichst konfliktfreien Infrastrukturausbau“ und der „möglichst optimale(n) Nutzung von vorhandenen und zukünftigen Standorten“ spricht.

Diese Formulierungen eröffnen der Kommune Handlungsspielraum für informelle Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse und für eine aktive Rolle, die sie einnehmen kann. – Wahlweise auch unter Einbeziehung von Bürgern und Bürgerinitiativen.

**Frage I:** *Woran liegt es, dass sich Kommunen mit dem Mobilfunk-Dialog dennoch schwer tun? Sind sie tatsächlich der schwächere Partner im Mobilfunk-Dialog? Und warum warten sie ab, bis etwas geschieht, anstatt sich auf den Mobilfunk-Dialog aktiv vorzubereiten und die Handlungsspielräume, die in der Verbändevereinbarung bestehen, zu ihren Gunsten zu nutzen?*

In der Selbst- und Fremdwahrnehmung werden Kommunen als informierend und vermittelnd gesehen, nicht aber als aktiv vorgehende Partner, die vorbereitet in den Mobilfunk-Dialog eintreten. Sie wirken unsicher, ob sie den Herausforderungen gewachsen sind: bezogen auf den technischen Sachverstand, auf die Kompetenz für Kommunikation und Konfliktmanagement, für den Aufbau von Arbeitsstrukturen und für die Moderation von Interessenunterschieden.

Anders die Bürgerinitiativen, die sich als Sprachrohr der Bevölkerung verstehen und sich aktiv für die Reduzierung möglicher gesundheitsgefährdender Strahlenbelastungen einsetzen. Oder die Mobilfunkbetreiber, die sich, so ihre Selbsteinschätzung, pro-aktiv gegenüber den Kommunen verhalten.

Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik tun sich schwer, den Mobilfunkdialog unter Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern / Bürgerinitiativen und Experten zu führen. Eine der größten Herausforderungen ist für sie eine zielgerichtete und aktueuregerechte Information und Kommunikation. Kommunen erwecken zudem den Eindruck, dass ihre interne Information, Kommunikation und Abstimmung nicht den Anforderungen entsprechend organisiert ist oder nicht entsprechend abläuft.

**Frage II:** *Wieso machen Kommunen eine schlechte Figur, wenn sie doch auf Grund von Planungsvorhaben (Stadtplanung) und Projektdurchführungen über hinreichende Managementenerfahrungen und Erfahrungen mit der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern verfügen? Was verhindert beziehungsweise erschwert den Aufbau einer adäquaten internen Kommunikation und Abstimmung?*

Kommunen, die die Besorgnis in ihrer Bevölkerung um die gesundheitlichen Auswirkungen des Mobilfunks ernst nehmen, richten Runde Tische und Arbeitsgruppen ein und verwenden Instrumente, wie Standortkataster, Kartierung der sensiblen Bereiche oder öffentliche Informationsveranstaltungen.

Eine entsprechende Arbeitsorganisation sieht der Bayern-Pakt II für den Mobilfunk-Dialog vor. Sie umfasst einen Runden Tisch und eine Arbeitsgruppe. Am Runden Tisch sind die Ratsfraktionen, die zuständigen Ämter der Verwaltung, die Mobilfunkbetreiber und Bürgerinitiativen / Experten vertreten. Er entscheidet über die Vorschläge aus der Arbeitsgruppe und leitet sie dem dafür vorgesehenen Ratsausschuss zur Beschlussfassung zu. Die Arbeitsgruppe, die vom Runden Tisch eingerichtet wird, ist zuständig für Vorschläge zur Planung und Durchführung des Mobilfunk-Dialogs und für Spielregeln für die Kommunikation und Entscheidungsfindung am Runden Tisch. – Die Arbeitsorganisation wird von der Verwaltungsspitze gemanaget.

**Frage III:** *Ist ein entsprechendes Vorgehen für den Mobilfunk-Dialog auch in Ihrer Kommune vorstellbar und realisierbar? Oder welche anderen Schritte halten Sie für sinnvoll beziehungsweise erfolgreich?*

## Teil II: Vorbereitung des Mobilfunk-Dialogs

Eine aktive Vorbereitung des Mobilfunk-Dialogs könnte folgende Schritte umfassen:

Meinungsunterschiede zum Mobilfunkausbau von wichtigen gesellschaftlichen Gruppen zusammentragen und daraus ein kommunales Vorgehen mit ihnen erarbeiten.

Die Zusammenführung der unterschiedlichen Fachinformationen (Bau-, Denkmalschutz-, Gesundheits-, Umwelt- und Wirtschaftsamt) für die Abstimmung mit den Mobilfunkbetreibern.

Einen verantwortlichen Ansprechpartner für den Mobilfunk-Dialog wie auch Ansprechpersonen in den einzelnen Fachämtern für die interne Abstimmung benennen und in die Arbeit von vornherein mit einbeziehen.

Einen für alle Akteure transparenten Abstimmungs- und Entscheidungsprozess entwickeln und verbindlich festlegen. Ebenso eine gezielte Information und Kommunikation nach außen, die auch Zugänge zu Informationsangeboten für interessierte Bürgerinnen und Bürger bereithält.

Einen Erfahrungsaustausch mit vergleichbaren Kommunen aufbauen, um von ihnen zu lernen

Orientierungspunkte miteinander vereinbaren, wie:

- das Umgehen mit sensiblen Bereichen
- die Festlegung von Grenzwerten für die spätere Auswahl von „gesundheitsverträglichen“ Standorten
- das Durchführen von Messprogrammen
- der Aufbau einer Arbeitsstruktur für „einvernehmliche Lösungen“
- die Auswahl möglicher Standortgebiete (Suchkreise) als Vorschlag an die Mobilfunkbetreiber

Die politische Absicherung der Vorgehensweise und der Ziele für den Mobilfunk-Dialog.

**Frage I:** *Lässt sich mit diesen Schritten eine Vorbereitung im Vorfeld des Mobilfunk-Dialogs durchführen oder fehlen Ihrer Meinung nach wichtige Aspekte, die es zu berücksichtigen gilt?*

Mobilfunkbetreiber sind sehr gut vorbereitet, wenn es an die Standortauswahl (Suchkreise) und an die Durchführung des Dialogs mit der Kommune geht. – Kommunen sind oft nicht beziehungsweise nicht gut vorbereitet.

**Frage II:** *Woran liegt das? Was verhindert eine frühzeitige In-Angriff-Nahme des Mobilfunk-Dialogs. Jede Kommune weiß: die nächste Antennenanlage kommt bestimmt.*

### **Teil III: Umgehen mit Konflikten**

Konflikte um Mobilfunk-Standorte nehmen ab, heißt es. Nach dem Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik von 2005 funktionieren, „die auf der Basis der Selbstverpflichtung entwickelte Kommunikation und Partizipation zwischen Betreibern und Kommunen in den meisten Feldern von Jahr zu Jahr immer besser“. Gleichzeitig gehen Mobilfunkbetreiber dennoch davon aus, dass der Ausbau des UMTS gerade in kleinen und mittelgroßen Kommunen zu neuen Konflikten führen wird.

Kommunen tun sich mit Konflikten schwer. Gründe dafür sind unter anderem, dass Kommunalverwaltungen die Rolle als Gestalter des Dialogprozesses und als Konfliktlöser zwischen Bürger, Bürgerinitiativen und Mobilfunkbetreiber für sich nicht ausreichend geklärt haben. Darüber hinaus sind Entscheidungsprozesse innerhalb der Kommune oftmals nicht klar, nicht transparent und deshalb nicht nachvollziehbar. Das beschwört Unmut bei Bürgerinitiativen und Mobilfunkbetreibern herauf und fördert nicht ihre Einigungsbemühungen. Spielregeln für das Miteinander am Runden Tisch fehlen bisweilen, und ein Konfliktmanagement ist häufig nur in Ansätzen vorhanden.

Häufig ist dies Ausdruck einer ungenügenden Vorbereitung von Seiten der Kommune auf den Mobilfunk-Dialog. Zugleich geraten Kommunen dann, wenn es Ärger wegen eines Standortes gibt, erheblich unter Druck: Sie müssen vieles zur gleichen Zeit tun – Konfliktlösung betreiben und vorbereitende Maßnahmen durchführen, wie Informationsbeschaffung und Öffentlichkeitsarbeit, Aufbau interner Abstimmungsprozesse und Festlegung von Verantwortlichkeiten, Positionsfindung von Kommunalpolitik und Verwaltung unter anderem zur gesundheitlichen Besorgnis in der Bevölkerung, zum Stadtbild und zum Denkmalschutz.

**Frage I:** *Wie kommt die Kommune aus diesem Dilemma heraus? Wie sieht Ihrer Meinung nach eine Konfliktvermeidung aus? Wie eine Konfliktlösung? Und welches sind dabei die vordringlichsten Aufgaben der Kommune?*

**Frage II:** *Konfliktlösung bedarf der Einbeziehung aller am Konflikt Beteiligten. Welche Organisationsform ist nach Ihrer Erfahrung dafür die passende?*

### **Schlussbemerkung**

Befragt man Kommunen, Mobilfunkbetreiber und Bürgerinitiativen nach ihren Erfahrungen mit dem Mobilfunk-Dialog, so wie agenda-transfer es in der Hansestadt Lübeck, in Oldenburg, Chemnitz,

Erlangen, Neuburg an der Donau, Augsburg, Wiesloch, und Villingen-Schwenningen im vergangenen Jahr getan hat, so betonen sie, dass die Einrichtung eines Runden Tisches wichtig sei für eine konstruktive Kommunikation und für freiwillige Vereinbarungen hinsichtlich von Standorten, Grenzwerten und Kontrollmessungen.

Darüber hinaus unterstreichen alle den vielfältigen Wissens- und Erkenntniszuwachs durch die Beteiligung am Runden Tisch, die Versachlichung der Diskussion durch den Runden Tisch wie auch die wachsende Bereitschaft am Runden Tisch, zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen.

Der Mobilfunk-Dialog kann also erfolgreich gelingen. Hilfreich sind dabei die Erfahrungen anderer: von Kommunen, Mobilfunkbetreibern und Bürgerinitiativen. Ein pro-aktives Vorgehen beim Mobilfunk-Dialog und für die Minimierung der Mobilfunkstrahlen stärkt die Position der Kommune. Sie sollte Herr des Verfahrens sein!

## **A 4: Ergebnisse Regionalworkshop in Oldenburg: Lokale Erfahrungen in der Diskussion**

8. Juni 2006, Kulturzentrum PFL

### **Arbeitsphase 1: Erfahrungen der Kommunen**

In gemischten Tischgruppen bearbeiteten die Teilnehmenden folgende Frage:

- Welche Erfahrungen haben Sie vor Ort mit dem Mobilfunkdialog gemacht?
- Was sind geeignete Organisationsformen und Abläufe
- Wer muss beteiligt werden?
- Welche Kompetenzen müssen vorhanden sein?

Gegen Ende dieser Arbeitsphase wurden die Teilnehmenden gebeten, an ihren Tischen drei „Hemmnisse“ für einen Mobilfunkdialog und drei „Erfolgsfaktoren“ z benennen.

Die Arbeitsgruppen präsentierten ihre Ergebnisse anschließend dem Plenum:

Es zeigte sich, dass bei allen örtlichen Unterschieden ein Dialog dann funktioniert, wenn er breit getragen wird. Beteiligt sein müssen neben der Verwaltung, den Mobilfunkbetreibern und den Bürgern die Kommunalpolitik. Lässt sich die Politik nicht einbinden, führt das zu Unklarheiten im Ablauf, Unsicherheiten in der Entscheidung und zu Unzufriedenheit bei den Beteiligten. Gibt es keine konkrete Beschlusslage zum Umgang mit dem Thema Mobilfunk, besteht die Gefahr, dass bei jedem einzelnen Standort (Grundsatz-)Diskussionen von vorne beginnen.

Diese Einschätzung zur wichtigen Rolle der Politik spiegelt sich auch in der Benennung von Hemmnissen und Erfolgsfaktoren wider. Aus Oldenburg kam der Hinweis, dass der Umgang, das heißt die sensible Nutzung des Handys, eine Aufgabe von Arbeitskreisen zum Thema Mobilfunk sein könnte. Zum Beispiel sei zu überlegen, ähnlich wie beim Umgang mit dem Rauchen, Handyfreie Zonen einzurichten.

### **Erfolgsfaktoren**

- a) Voraussetzungen / Spielregeln
  - Bereitschaft zum sachlichen Dialog
  - gleichberechtigter Dialog aller Beteiligten
  - Kompromissbereitschaft
  - aktive Bürger
  - Politik als Innovationsmotor
  - klares gemeinsames Ziel der Fraktionen
  - kleinster gemeinsamer Nenner für den erster Schritt
- b) Prozessmanagement
  - frühzeitige Information und Aufklärung der Öffentlichkeit
  - Informationsweitergabe durch Stadtteilbeiräte

- klare Gesprächsgrundlagen
- Herstellung einer Dialogebene
- „Kümmerer“ in der Verwaltung
- feste Ansprechpartner und Verantwortlichkeiten bei allen Beteiligten
- klare Vorgaben und Kriterien für die Standortdiskussion
- gute Projekte, um Vertrauen miteinander zu gewinnen

Hemmnisse

- a) fehlende Voraussetzungen / Spielregeln, wie
  - Vermischung von Bundes- und Kommunalpolitik, zum Beispiel mit der Grenzwertdiskussion
  - ungeklärte wissenschaftliche Diskussion bezüglich der Gesundheitsrisiken
  - ungleiche Augenhöhe im Dialog
  - mangelnder Wille zum Dialog
  - unklare Dialoggrundlage
- b) fehlendes Prozessmanagement, wie
  - mangelnder Transfer von Information, zum Beispiel durch Verwaltung, Mobilfunkbetreiber oder Bürgerinitiativen
  - Verabredungen werden von Mobilfunk-Akteuren nicht eingehalten
  - fehlende politische und administrative Rückendeckung des Mobilfunk-Dialogs durch die Kommune
  - keine Kompetenz- beziehungsweise Entscheidungszuordnung
  - keine Einbindung der Betreiber in den Dialogprozess
  - die Verwaltung als Innovationsmotor fordern (Innovationsmotor kann nur die Politik sein)

Die Ergebnisse dieser Arbeitsphase machten deutlich, dass die Verwaltung ohne Auftrag und Zielvorgaben durch die Kommunalpolitik sich schwer tut, selbst und pro-aktiv einen Dialogprozess zu starten. Die oben aufgeführten Hemmnisse, so berichteten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, hatten immer eine Störung des Dialogs zur Folge, wenn nicht gar ernsthafte Konflikte, die nicht nur Zeit verzögernd wirkten, sondern auch die Geduld und die Dialogbereitschaft von Mobilfunk-Akteuren immer wieder auf eine Probe stellten.

**2. Arbeitsphase: Sichtung und Verdichtung der Diskussionsergebnisse**

In neu zusammengesetzten Arbeitsgruppen bearbeiteten die Teilnehmenden folgende Aufgaben:

- Wie kann der Kommunikationsprozess der Mobilfunkakteure optimiert werden?
- Was bedeutet das für die Kommunalpolitik, die Kommunalverwaltung, die Mobilfunkbetreiber und die Bürgerinnen und Bürger?

Die in Form einer Matrix erarbeiteten Überlegungen wurden im Plenum diskutiert.

Die wichtigen Ergebnisse waren folgende:

- Handlungsrichtlinien, Kriterienkataloge und Rahmenparameter für den Mobilfunk erleichtern das Umgehen mit dem Thema für alle Beteiligten. Verantwortlich für entsprechende Festlegungen ist die Politik, die sich dafür neben der Kompetenz der Verwaltung auch externen Sachverständigen bedienen kann. Diese Instrumente ermöglichen zudem eine Ergebnisfindung und erhöhen die Akzeptanz auch für „schwierige“ Lösungen bei den Bürgerinnen und Bürgern.
- Runde Tische oder Arbeitskreise sind unter Einbeziehung der Betreiber gute Arbeitsformen
- Bürgerversammlungen, Flyer und die Einbeziehung der Medien sichern eine kontinuierliche Information
- Das Prozessmanagement sollte am besten in der Hand eines „Kümmerers“ liegen, der neben der Organisation des Dialogs die Evaluation der Prozessgestaltung und die Ergebnisse im Auge hat

- Mustermiet- und Nutzungsverträge (für Antennenstandorte) können von den Kommunen den interessierten Bürger zur Verfügung gestellt werden

Abschließend stellte die Moderation ein Meinungsbild her:

- Welche dieser genannten „Werkzeuge“ halten Sie für das Wichtigste?

Genannt wurden

- Prozessmanagement (4x)
- Handlungsrahmen (4x)
- gemeinsame Zielsetzung (2x)
- Arbeitskreis/Runder Tisch (3x)
- Vertiefung (2x)
- „Kümmerer“ (1x)

## **A 5: Ergebnisse Regionalworkshop in Villingen-Schwenningen: Lokale Erfahrungen in der Diskussion**

25. Juli 2006, Neue Tonhalle

### **Erfahrungen der Kommunen**

In einer Interviewsequenz befragten die Teilnehmenden ihren / ihre Nachbarn / Nachbarin zu deren Erfahrungen vor Ort. Folgende Fragen sollten sie dabei beantworten:

- Wie ist es gelungen, den Dialog zu verankern? (Was war daran schwierig? Woran ist er (möglicherweise) gescheitert?)
- Was würden Sie heute anders machen?

Zudem identifizierten sie drei wichtige Prozesselemente, die für einen erfolgreichen lokalen Mobilfunkdialog ihrer Meinung nach erforderlich sind. Sie wurden im Plenum vorgestellt, diskutiert und in einem Ideenpool für die weitere Arbeit festgehalten.

Folgende wichtige Merkmale eines Mobilfunkdialogs sahen die Teilnehmenden:

- Gemeinsame Diskussionsebene finden
- Dialog führen mit allen Netzbetreibern
- Frühzeitig persönlichen Kontakt zwischen den Akteuren herstellen
- Kommunikationsstrukturen einrichten (Runder Tisch, Beirat)
- Ziele der Arbeit formulieren / definieren
- Kooperation unter Berücksichtigung der Rechtslage
- Problem: Rechtslage und „politische“ Lage sind nicht deckungsgleich
- Politische Legitimation und Unterstützung für Mobilfunkdialog
- Interdisziplinäre (fachlich und seitens der Interessen) Besetzung der Kommunikationsforen, wie Runder Tisch oder Beirat
- Frühzeitig klären, welche Befugnisse die Gesprächspartner haben
- Aktion statt Reaktion
- Ausweisung von Positivstandorten im Flächennutzungsplan anstreben

Zwei Meinungen blieben als gegensätzlich im Raum stehen:

- a) Befürwortet wurde, die Kommunikation mit den Betreibern und Bürgern in informellen Beteiligungsverfahren aufzunehmen.
- b) Dagegen stand die die Warnung vor „zuviel Demokratie“, da eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit über rechtlich beschriebene Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren hinaus möglicherweise zu einer Enttäuschung wegen mangelnden Möglichkeiten der Einflussnahme führen kann.

## **Sichtung und Verdichtung der Diskussionsergebnisse**

Aufbauend auf diese Diskussion des Vormittags arbeiteten die Teilnehmenden des Regionalworkshops in zwei Gruppen wichtige „Werkzeuge des kommunalen Mobilfunkdialogs“ heraus und charakterisierten sie mit Hilfe von Leitfragen: Sie lauten:

- Wer muss beteiligt werden?
- Wer ist (wofür) verantwortlich?
- Was sind Vorteile / Stärken dieses Werkzeugs?
- Was sind seine Schwächen?

## **Ergebnisse (nach den „Werkzeugen“ gegliedert)**

### **1. Runder Tisch / Beirat**

Zu beteiligen sind die Verwaltung, die Fraktionen des Stadt- / Gemeinderates, die Betreiber, Interessengruppen (Bürgerinitiativen) und bei konkreten Anfragen auch (zukünftige) Standorteigentümer. Ein Runder Tisch sollte Standortfestlegungen treffen können, die nur noch von den politischen Gremien entschieden werden. Wichtig ist daher, politischen Entscheidungsträger zu beteiligen. Bei (strategischen) Entscheidungen mit weit reichenden Auswirkungen bleibt der Stadt-/Gemeinderat zuständig.

Vorteile hat ein solches Gremium dann, wenn es verbindliche Festlegungen treffen kann, da damit Planungssicherheit für die Betreiber und – im übertragenen Sinn – für Kritiker hergestellt wird. Die gemeinsame Arbeit der Beteiligten an einem Tisch werten die Teilnehmenden als Stärke. Hierdurch können alle wesentlichen Aspekte in die Entscheidung eingebracht und Alternativen abgewägt werden. Im Ergebnis entsteht Akzeptanz für die Standortentscheidungen.

Risiken werden bei einem Ausscheren der Kritiker aus den gemeinsam zu tragenden Entscheidungen gesehen. Denn die Beteiligung ist für alle freiwillig. Auch wird die Rechtslage des Bundes als ein zu weicher Rahmen für die Kommunen empfunden. Ein Runder Tisch ist so zeitaufwändig, dass die vorgegebene Acht-Wochen-Frist der Verbändevereinbarung zu knapp ist.

Als ebenfalls schwierig wird der Anspruch eingeschätzt, alle Betreiberinteressen befriedigen zu können. Aus Sicht der Betreiber gibt es „eine Grenze der Kommunikation“, nach deren Überschreiten sie nach eigenen Kriterien entscheiden werden.

### **2. Öffentliche Veranstaltung**

In kleineren Kommunen kann eine öffentliche Informationsveranstaltung ein alleine ausreichendes Mittel der Beteiligung oder der Einstieg in einen Dialogprozess sein. Die Initiative hierzu sollte von der Kommune (Politik und Verwaltung) ausgehen. Dies kann die aus der Bauleitplanung bekannte Form der „Vorgezogenen Bürgerbeteiligung“ haben. Ein Risiko besteht in der möglicherweise beginnenden Diskussion des „St.-Florians-Prinzips“, andererseits kann eine klare frühzeitige Information die Standortakzeptanz herbeiführen bzw. erhöhen.

### **3. Kriterienkatalog**

Ein Kriterienkatalog für zukünftige Standorte, zum Beispiel von einem Beirat festgelegt, kann die Beurteilung von Konfliktpotenzial erleichtern und kann im Zuge weiterer Diskussionen fortgeschrieben werden. Ein Kriterienkatalog kann aber auch mögliche Zielkollisionen, beispielsweise ist die Einhaltung der Minimierungsstrategie nur durch eine Verdichtung von Standorten möglich, verdeutlichen und damit jedoch, aus Sicht der Teilnehmenden, die Diskussionen erschweren.

### **4. Vor-Ort-Begehung**

Bei Standortanfragen können von der Kommune oder dem Beirat durchgeführte Vor-Ort-Begehungen zur Information der Öffentlichkeit dienen. Zu beteiligen sind die Betreiber, Eigentümer, Ortsvorsteher und die Träger öffentlicher Belange. Als problematisch schätzen die Teilnehmenden den aktuellen Anlass – die konkrete Standortanfrage – ein. Denn aufgrund der Betroffenheit vor Ort könnten den beteiligten Bürgern nur schwer die Inhalte kommuniziert werden, da die Gefahr von Grundsatzdiskussionen und das Eintreten des St.-Florian-Prinzips rasch aufkommen könnten.

5. Ratsbeschluss zur Vergabe kommunaler Grundstücke, inklusive Pachtvertrag, der Sendeleistung begrenzt

Vorteil dieses Werkzeuges ist es, dass der kommunalpolitische Beschluss den Rahmen für schnelles Handeln gibt und die Entscheidungen problemlos umgesetzt werden können. Dennoch kann auch bei diesem Verfahren die acht Wochenfrist selten eingehalten werden. Über die privatwirtschaftlichen Pachtverträge mit den Betreibern kann die Kommune wiederum Vorsorgewerte sichern.

6. Allgemeine Elemente

Grundsätzlich ist in den Arbeitsgruppen angemerkt worden, dass sich die Kommunalpolitik und -verwaltung frühzeitig aktiv um die Kommunikation mit den Betreibern bemühen sollten. Dabei sind „K.O.-Kriterien“ aus Sicht der Betreiber nicht hilfreich. Allerdings sind häufig kleinere Kommunen personell und fachlich mit einem pro-aktiven Vorgehen überfordert.

Als wichtige allgemeine Elemente für einen erfolgreichen Mobilfunkdialog sind in der Gruppenarbeit noch genannt worden:

- Gegenseitiges Zuhören
- Entscheidungsbefugnis für die Akteure
- Festlegung der Verwaltungsabläufe
- Benennung der verantwortlichen Ansprechpartner
- Genaue Dokumentation des Prozesses und der Entscheidungen
- Verbindlichkeit der Absprachen und ihrer Einhaltung

**Präsentation und Schlussfolgerungen**

In einer Plenumsrunde wurden Hinweise der Teilnehmenden zu den Inhalten des Endberichts gesammelt. Genannt wurden

- In den Verträgen über Standorte Nutzungsumfang festlegen
- Subunternehmer und Betreiber sollten mit einer Stimme sprechen
- Reflexion der Verbändevereinbarung (nach 5 Jahren: Wie ist die Praxis? Gibt es Anpassungsbedarf?)
- Bei dem Mobilfunkdialog den Gegensatz zwischen dem langen Zeithorizont kommunaler Planungsprozesse im Gegensatz zu dem sich rasch ändernden Mobilmarkt beachten
- Kleine Kommunen fachlich und personell unterstützen
- Mobilfunkpakt Bayern auf andere Länder übertragen  
(Den Teilnehmenden war in diesem Zusammenhang nicht klar, welche Unterstützung die Bundesländer ihren Kommunen bieten.)
- Frage nach dem „richtigen“ Verfahren

**A 6: Ergebnisse Regionalworkshop in Neuburg an der Donau:  
Lokale Erfahrungen in der Diskussion**

26. Juli 2006, Rathaus

**Erfahrungen der Kommunen**

In einer Interviewsequenz befragten die Teilnehmenden ihren Nachbarn / Nachbarin zu deren Erfahrungen. Die vorgegebenen Fragen lauteten:

- Wie ist es gelungen, den Dialog zu verankern?  
Was war daran schwierig? Woran ist er (möglicherweise) gescheitert?
- Was würden Sie heute anders machen?

Zudem identifizierten sie drei wichtige Prozesselemente, die für einen erfolgreichen lokalen Mobilfunkdialog erforderlich sind. Anschließend stellten sie ihre Ergebnisse im Plenum vor, diskutierten sie und hielten sie in einem Ideenpool für den Nachmittag fest.

Folgende Prozesselemente wurden nach der ersten Arbeitsphase identifiziert:

- Prozessverfahren gemeinsam festlegen und einhalten
- Runder Tisch
- Regelmäßiger Dialog Verwaltung–Betreiber–Bürger
- Frühzeitige Information der Bürger
- Messungen durchführen

### **Sichtung und Verdichtung der Diskussionsergebnisse**

Die in der vorherigen Arbeitsphase genannten Prozesselemente haben die Teilnehmenden anschließend in zwei Arbeitsgruppen vertiefend diskutiert und konkretisiert. Die Arbeitsfragen dazu lauteten:

- Wer muss beteiligt werden?
- Wer ist (wofür) verantwortlich?
- Was sind Vorteile / Stärken dieses Werkzeugs?
- Was sind seine Schwächen?

Ergebnisse (nach den Prozesselementen gegliedert)

#### **1. Prozessverfahren gemeinsam festlegen und einhalten**

Die Verantwortung zur Erarbeitung einer Verfahrensregelung liegt bei der Kommune (Politik und Verwaltung), die von sich aus in dieser Hinsicht aktiv werden muss. Zu beteiligen sind die Politik (Stadt- / Gemeinderat), die Verwaltung und die Betreiber. Dabei ist es wichtig, dass es sich um die tatsächlichen Entscheider handelt. Darüber hinaus können (wie bei der Einrichtung eines „Runden Tisches“) Bürger und externer Sachverstand eingebunden werden. Sinnvoll erscheint es, dass in der ersten Phase der Festlegung ein direkter Kontakt („Rotes Telefon“) zwischen der Kommune und den Betreibern existiert. So ist es sehr früh möglich, Irritationen anzusprechen und, wenn möglich, auszuräumen, ein Miteinander aufzubauen und schnelle Rücksprachen zu halten.

Die Vorteile einer klaren Absprache zum Verfahren werden in der Verbindlichkeit und in der Zielorientierung gesehen. Darüber hinaus lernen sich die Beteiligten während dieser Phase bereits kennen („es menschelt“) und es besteht die Möglichkeit, das Verfahren ohne den Druck eines Standortkonfliktes zu definieren.

Schwächen werden durch einen Verlust an Beweglichkeit gesehen. Die lange Dauer bis zu einem abgestimmten Verfahren und konkreten Standortentscheidungen birgt das Risiko, mangelnder Kontinuität unter den Beteiligten.

#### **2. Runder Tisch**

Die Entscheidung, einen Runden Tisch einzurichten, liegt bei der Kommunalpolitik und -verwaltung. Die Initiative dafür kann allerdings von Bürgern, Bürgerinitiativen oder den Mobilfunkbetreibern ausgehen. Beteiligt sind neben Politik und Verwaltung auch die Betreiber. Die Mitarbeit von Bürgern und Bürgerinitiativen wurde unterschiedlich eingeschätzt. Denkbar sei beispielsweise, einen nicht-öffentlichen und einen öffentlichen Teil eines Runden Tisches miteinander zu verbinden.

Ein Runder Tisch hat aus Sicht der Arbeitsgruppen folgende Vorteile: Ein Dialog ist da, der vertrauensbildend wirkt und die Möglichkeit bietet, gegenseitig voneinander zu lernen. Im Rahmen des Runden Tisches können Standortalternativen dargestellt werden, auch der Austausch zwischen den Betreibern, die alle vertreten sein sollten, wird gefördert. Besonders effektiv ist ein Runder Tisch, wenn seine Entscheidungen weitgehend (abgesehen von kommunalrechtlichen Ausnahmen) bindend sind.

Den Vorteilen stehen folgende Nachteile gegenüber: Der Runde Tisch kann als Alibiveranstaltung aufgefasst werden – insbesondere dann, wenn er kein Entscheidungsgremium ist. Sind Bürger und Bürgerinitiativen nicht einbezogen, kann das Misstrauen schüren. Der Zeitaufwand für die Mitarbeit

an dem Runden Tisch ist sehr hoch und damit teuer. Zudem besteht die Gefahr, dass Kompromisse zu Lasten Dritter (die nicht beteiligt sind) geschlossen werden.

### 3. Regelmäßiger Dialog Verwaltung–Betreiber–Bürger

Ein Dialog- und Informationsangebot ist sowohl von der Kommunalverwaltung als auch von Seiten einer Bürgerinitiative denkbar: Während sich die Kommunalverwaltung im Zuge ihrer Planung an die zu beteiligenden, wichtigen Mobilfunkakteure wendet, wird eine Bürgerinitiative eher alle Bürger und Bürgerinnen zu einer Informationsveranstaltung einladen. Von Vorteil ist ein regelmäßiger Dialog, um sich miteinander auszutauschen und über nächste Schritte beziehungsweise Aktivitäten der beteiligten Partner informiert zu werden. Das schafft nicht nur Vertrauen, sondern erlaubt es auch den Partnern, sich auf das Kommende vorbereiten zu können.

### 4. Frühzeitige Information der Bürger

Alle Verfahrensbeteiligten sind in der Pflicht, die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig zu informieren. Die Federführung sollte allerdings bei der Kommunalverwaltung liegen. In den Arbeitsgruppen wurden verschiedene Zeitpunkte und Anlässe diskutiert: Informationen über ein Dialogverfahren sollten verbreitet werden, sobald die Idee hierzu entsteht.

Über Standorte sollte aus kommunaler und Bürgersicht informiert werden, sobald eine Suchkreis-anfrage der Betreiber vorliegt.

### 5. Messungen durchführen

Die Verantwortung für die Durchführung von Messungen liegt bei der Kommunalverwaltung. Neben den Betreibern sollten Sachverständige und Bürgerinnen und Bürger, zum Beispiel über öffentliche Ankündigungen, eingebunden werden. Die Messungen können nach einem bestimmten Raster oder an „Brennpunkten“ erfolgen.

Der Vorteil von Messungen – die in Bayern von der Staatsregierung bezuschusst werden – liegt in einer Versachlichung der Diskussion, was zu einer erhöhten Akzeptanz im Dialog und zu einer verbesserten Arbeitsökonomie führt. Messungen werden als vertrauensbildende Maßnahme angesehen, die letztlich auch ein Element der „Bürgerseelsorge“ sind.

Die Rolle der Kommunalpolitik haben die teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter von Kommunalverwaltungen als nicht sehr wichtig angesehen. Die Verwaltung kann und sollte sich in eigener Zuständigkeit des Themas annehmen und es gestalten. In kleineren Kommunen (< 25.000 EW) spielt die Politik allerdings aufgrund ihrer Nähe zu den Bürgern eine große Rolle.

### 6. Entwicklung von „Spielregeln“ für den Mobilfunkdialog

In einer weiteren Arbeitsphase im Plenum formulierten die Teilnehmenden folgende wichtige „Spielregeln“ für einen erfolgreichen Mobilfunkdialog:

- Verschiedene Standpunkte akzeptieren
- Kompromissgrenzen klären (individuell und im Verfahren mit den anderen)
- Keine Grundsatzdiskussionen führen / Konzentration auf lokal Entscheidbares (z.B. rechtliche Grenzwerte / Planungshoheit der Betreiber)
- Wettbewerbssituation (der Betreiber) bedenken
- Kein Grundwissen voraussetzen
- Verfahren für Konflikte vereinbaren
- Politik früh einbinden
- Dialog auf Augenhöhe führen
- Neutrale Moderation
- Lösungsorientierung statt Problemorientierung
- Nicht nach hinten schauen
- Vertrauen durch Taten schaffen
- Brücken bauen
- Mut zu neuen Wegen (z.B. Informationsmärkte veranstalten, die die Beteiligten zusammen bringen)
- Erfolge kommunizieren und feiern
- Zeit einplanen für die „Nachwirkzeit“ (z.B. in Gremien)

- Beachten: Netzausbau endet nicht

Umstritten blieb der Hinweis auf die Möglichkeit eines Mediationsverfahrens im Konfliktfall, wie es München praktiziert hat.

Ergänzend zu diesen Spielregeln können aus dem „Ideenpool“ des Vormittags noch aufgeführt werden:

- Transparenz gegenüber den Partnern
- Kompromissfähigkeit und Toleranz
- Frühzeitiger Dialogbeginn
- Aktives Zugehen der Kommunen auf die Betreiber
- Mut zur Entscheidung

### **Präsentation und Schlussfolgerungen**

Zum Abschluss hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, aus Ihrer Sicht wichtige „Botschaften“ für den Endbericht des Forschungsvorhabens von agenda-transfer zu formulieren. Folgende „Botschaften“ wurden genannt:

- (im Mobilfunkdialog) keine Grundsatzdiskussionen führen
- den Dialog über Gemeinsamkeiten führen
- die größtmögliche Schnittmenge (zwischen den Interessen der Beteiligten) finden
- Lösungsorientierung
- Toleranz zwischen den Verhandlungsparteien
- Versachlichung und Anerkennung der verschiedenen Standpunkte
- Konsens ist bei gutem Willen immer denkbar
- Interesse der Bürger in den Mittelpunkt stellen
- Kriterienkatalog für Standorte entwickeln
- Intelligente Technik zur Einhaltung der Grenzwerte durch Endgeräte entwickeln
- Unterstützung für mittelgroße und kleine Kommunen (< 25.000 EW)
- Kompromissmöglichkeiten der Betreiber kennen
- Vor-Ort-Begehung (mit den Beteiligten als Instrument des Dialogs)

Der Vertreter einer Landeshauptstadt formulierte zum Schluss sein Unbehagen mit den Ergebnissen der jährlichen Evaluation zur Wirkung der Verbändevereinbarung (difu 2006) so: „Ich möchte einmal meine (schwierige) Situation wieder finden. Nach dem Bericht ist immer alles ganz toll“.

## **A 7: Ergebnisse Erfolgreiche Vorgehensweisen bei der Standortwahl für Mobilfunksendeanlagen**

15. September 2006, Neues Rathaus, Hannover

### **Hintergrund**

Gespräche mit Mobilfunkbeauftragten von Städten und Gemeinden vermitteln den Eindruck, dass sich mittlerweile die Diskussion um Mobilfunkstandorte entspannt hat. Dennoch befürchten sie, dass der weitere Ausbau des Mobilfunks in Zukunft nicht reibungslos vonstatten gehen wird.

Sie weisen darauf hin, dass sich neben den bestehenden Problemfeldern in ihren Kommunen, wie die Verbreitung von Informationen, die Kommunikation zwischen den am Mobilfunkdialog beteiligten Akteuren, die Entscheidungsfindung in Rat und Verwaltung sowie die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Standortwahl, der UMTS-Ausbau selbst zum Konflikt entwickeln könnte – vor allem in kleinen Kommunen. Diese sind bislang von Sendeanlagen in ihren Zentren weitgehend verschont geblieben. Das könnte sich durch das dichtere UMTS-Netz ändern und zu Auseinandersetzungen um Standorte führen.

Städte und Gemeinden tun sich schwer, aktiv und vorbereitet in den Mobilfunk-Dialog einzutreten. Sie warten eher auf die Vorgaben der Mobilfunkbetreiber und werden gleichzeitig von Bürgerinitiativen zu Handlungen gedrängt. Sie geraten so unter Druck und müssen sich in kurzer Zeit fachliches Know-how zusammenstellen, Arbeitsstrukturen und Prozessmanagement aufbauen und ein Standortkonzept erarbeiten.

agenda-transfer Agentur für Nachhaltigkeit hat am 15. September 2006 in Kooperation mit dem Agenda-Büro der Stadt Hannover, in Zusammenarbeit mit Dialogik gGmbH und mit Unterstützung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes überwiegend kommunale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeladen, diese Herausforderungen zu diskutieren und erfolgreiche Vorgehensweisen bei der Standortauswahl von Mobilfunksendeanlagen auszutauschen.

Die Fachwerkstatt zum Mobilfunk-Dialog ist Teil des Forschungsvorhabens „Unterstützung der Kooperation der Mobilfunkakteure durch die lokale Agenda 21“, das agenda-transfer vom 1. Juli 2004 bis 31.12.2006 im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz durchführt.

### **Struktur der Fachwerkstatt**

Drei Plenarvorträge bildeten den Auftakt der Fachwerkstatt: Ralph Sonnenschein, Deutscher Städte- und Gemeindebund, sprach über „Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für die Auswahl von Mobilfunk-Standorten“, Thomas Nasemann, t-mobile Deutschland, erläuterte die „Anforderungen an die Auswahl von Standorten der Mobilfunkbetreiber“ und Martin Scheibert, Interessensgemeinschaft Mobilfunk Oldenburg, stellte „Erfahrungen mit Mobilfunk-Dialogen aus der Sicht von Bürgerinitiativen“ vor.

Strukturierende Elemente der Diskussion waren drei inhaltliche Foren mit Leitfragen, die vor allem den Erfahrungsaustausch zwischen den rund 50 Teilnehmerinnen und Teilnehmern fördern sollten:

#### Forum 1: Information und Dialog

Fragen an das Forum: Wie können Städte und Gemeinden ihre Bürgerinnen und Bürger über Mobilfunk und Sendeanlagen informieren? Wie lässt sich durch gezielte Information die Zusammenarbeit von Mobilfunk-Akteuren verbessern? Und: Wie können durch Dialoge gemeinsame Standortentscheidungen erreicht werden?

Impuls: Ulrike Jostmann, Mobilfunkbeauftragte der Stadt Iserlohn

Moderation: Frank Ulmer, Dialogik gGmbH

#### Forum 2: Kriterien und Auswahlverfahren

Fragen an das Forum: Welche Vorteile für den Mobilfunk-Dialog erwachsen Städten und Gemeinden aus Standortkatastern, Standortkonzepten oder der Kartierungen sensibler Bereiche? Wie können sie mit Hilfe von Messverfahren die Einhaltung von Vereinbarungen hinsichtlich der Strahlenbelastung überprüfen? Welche Vorgehensweisen sind hierbei erfolgreich?

Impuls: Herbert Vogler, Struktur- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH des Landkreises Teltow-Fläming, und

Dirk Schmidt, Fachbereich Umwelt und Stadtgrün der Landeshauptstadt Hannover

Moderation: Dr. Birgit Biedermann, Dialogik gGmbH

#### Forum 3: Bearbeitung von Konflikten

Fragen an das Forum: Was können Städte und Gemeinden tun, um Mitgestalter des Dialogprozesses zu werden? Was bedeutet dies, wenn sie Konflikte lösen müssen, an denen Bürgerinitiativen, Mobilfunkbetreiber und sie selbst beteiligt sind? Welche Spielregeln haben sich für das Miteinander am Runden Tisch als vorteilhaft erwiesen? Mit welchen Maßnahmen lassen sich Konflikte bearbeiten? Und: Was kann im Vorfeld getan werden, um das Entstehen von Konflikten zu vermeiden?

Impuls: Dr. Sybille Hartmann, Mobilfunkbeauftragte der Stadt Tübingen

Thomas Schaller, Referent für Umwelt und Verbraucherschutz, Stadt Augsburg

Moderation: Albrecht W. Hoffmann, agenda-transfer Agentur für Nachhaltigkeit GmbH

**Ziele der Fachwerkstatt**

- Information und Austausch der Teilnehmenden
- Kommunale Erfahrungen vertiefen
- Diskussion um Alternativen führen
- Lösungsansätze darstellen
- miteinander arbeiten
- Meinungsunterschiede benennen
- Handlungsempfehlungen formulieren

1. Vortrag

**Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für die Auswahl von Mobilfunk-Standorten – Einführung in das Thema**

von Ralph Sonnenschein, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

Ralph Sonnenschein führte aus, dass durch die Verbändevereinbarung ein bundeseinheitlicher Rahmen für die Mobilfunkbetreiber und für die Kommunen geschaffen worden ist. Die Beteiligung der Kommunen am Netzausbau hat darüber hinaus die Diskussion um den Mobilfunk versachlicht.

Nach seiner Kenntnis hat die Verbändevereinbarung für mehr als zwei Drittel der Kommunen zu einer Verbesserung der Standortauswahl für Mobilfunksendeanlagen geführt. Auch die Kommunikation zwischen ihnen und den Netzbetreibern hat sich verbessert. Laut dem Jahresgutachten von 2004 kam es in 85 Prozent der befragten Kommunen nie oder nur selten zu Streitigkeiten. Wenn, dann vornehmlich in kleineren Kommunen. Die häufigsten Ursachen für Streitfälle seien Grenzwerte, der umstrittene Abstand vor allem in Verbindung mit sensiblen Liegenschaften und nicht nutzbare Standorte. Selten lagen eklatante Verstöße von Betreibern gegen die Mobilfunkvereinbarung.

Sein Fazit: Die Mobilfunkvereinbarung hat sich bewährt. Durch eine bundesweit einheitliche Standardisierung von Kommunikationsschritten ist mittlerweile vielfach Beruhigung und Routine in die Kontakte zwischen Kommunen und Mobilfunkbetreibern eingekehrt.

2. Vortrag

**Anforderungen an die Auswahl von Standorten der Mobilfunkbetreiber**

von Thomas Nasemann, t-mobile Deutschland, Niederlassung Darmstadt

Die Anforderungen an die Funknetzplanung, so die Erfahrung von Thomas Nasemann, seien hoch. Die Funknetzplanung ist ein komplexer und zeitintensiver Prozess, der einer vielschichtigen Kommunikation zwischen internen und externen Akteuren bedarf. Neben physikalischen und technischen Bedingungen, die die Betreiber bei der Funknetzplanung zu berücksichtigen haben, ist es insbesondere die Teilnehmerentwicklung, die die Betreiber vor großen Herausforderungen stellt und den schnellen Ausbau des Netzes erfordert: Gab es 1992 rund 850.000 Teilnehmer (C-Netz), so waren es drei Jahre später schon 3,8 Teilnehmer. Bis 2005 stieg die Zahl auf 80 Millionen, die zirka 80 Milliarden Minuten telefonierten.

Zugleich wuchsen die Qualitätsansprüche von Kunden und Betreibern: Beide verlangen eine hohe Sprachqualität, eine Inhouse-Versorgung, keine „Funklöcher“ und eine sichere Notrufversorgung.

Die TK-Branche erzielte mit ihren 287.000 Beschäftigten einen Umsatz von 66,4 Milliarden Euro, der Mobilfunk kam dabei auf einen Umsatz von 23,5 Milliarden Euro.

Die Mobilfunkbetreibern wollen die gute Versorgung der Bevölkerung, sehen aber auch das Spannungsfeld von Mobilfunknutzung versus Ängste bei Bürgerinnen und Bürgern. Deshalb begeben sie sich in Partizipationsverfahren, suchten nach Kompromissen und ortsangepassten Lösungen. Dennoch sollte dieser Aspekt nicht überbewertet werden, so Thomas Nasemann, denn schließlich handelt es sich nur um etwa 10 Prozent der Bevölkerung, die eine Diskussion über den Mobilfunk und Mobilfunksendeanlagen führt.

Sein Fazit: Funknetzplanung ist ein komplizierter und abstimmungsintensiver Prozess. Vorhandene Gesetzgebung und Grenzwerte werden seitens der Mobilfunkbranche eingehalten. Ein gut funktionierender Abstimmungsprozess mit den demokratisch legitimierten Mandatsträgern im Rahmen der

kommunalen Selbstverwaltung wurde etabliert. Eine aktive Bürgerinformation findet seitens der Kommunen und der Betreiber statt.

### 3. Vortrag

#### **Erfahrungen mit Mobilfunk-Dialogen aus Sicht von Bürgerinitiativen**

von Martin Scheibert, Sprecher der Interessengemeinschaft Mobilfunk Oldenburg

In Oldenburg begann alles mit einem Protest gegen den Bau einer Sendeanlage. Der sich daran anschließende Dialog zwischen Kommunalverwaltung, Bürger und Betreiber war bestrebt, eine Lösung zu finden. Allerdings mussten die Bürgerinnen und Bürger feststellen, dass sich Verwaltung und Betreiber auf der einen Seite befanden und die Bürgerinnen und Bürger auf der anderen. Im Verständnis der Bürgerinitiative gehörten aber Politik, Verwaltung und Bürger auf die eine und die Betreiber auf die andere Seite. Das heißt, Kommunalverwaltung und Bürger sollten ihre Fragen und Anliegen klären und dann in Verhandlungen mit den Netzbetreibern treten.

2001 fasste der Rat den Beschluss, einen Arbeitskreis Mobilfunk einzurichten. Er setzte sich aus Politik, Verwaltung und Vertretern der Bürgerinitiative zusammen. Es wurde ein Runder Tisch eingerichtet, der auf der Grundlage der Einhaltung der (Grenz)werte des ECOLOG-Instituts, der Errichtung eines Katasters mit allen umweltrelevanten elektromagnetischen Feldern und der verwaltungsinterne Bündelung aller Mobilfunkaspekte (Mobilfunkbeauftragter) arbeiten sollte.

Doch die Durchführung des Runden Tisches wie auch die Organisation des öffentlichen Dialogs zeigte in den nachfolgenden Jahren Schwächen bei Verwaltung, Politik und bei Bürgerinnen und Bürgern. Wie zum Beispiel bei der Verwaltung, die aus Sicht der Bürgerinitiative nur unzureichend über Personal, Fachwissen, Technik und Dialogerfahrungen verfügt, „Berührungängste“ gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern hat und den Betreibern zu viel Handlungsspiel lässt. In der Politik, so Scheibert, offenbarte sich eine mangelnde Dialogkompetenz, nur eine geringe Professionalität in der Handhabung des Dialogprozesses und eine parteipolitisch bedingte Starre.

Bürgerinnen und Bürger sind seiner Meinung nach von der Komplexität des Themas Mobilfunk überfordert, verhalten sich zum Großteil gleichgültig gegenüber gesellschaftlich strittigen Diskussionen und sehen immer wieder nur ihren eigenen Bereich (St. Florians-Prinzip).

Sein Fazit: Für einen erfolgreichen Dialog gilt die Grundvoraussetzung, dass alle Akteure eine Dialoglösung wollen müssen. Darüber hinaus bedarf es der professionellen Dialoggestaltung, mit transparentem Verfahren, politischer Absicherung, Ergebnisoffenheit und Ergebnissicherung sowie dem Einsatz, falls notwendig, von Mediatoren. Die Kommune soll „Herr des Verfahrens“ sein und ein Veto-Recht haben. Des Weiteren soll die Baugenehmigungspflicht im Ermessen der Kommune liegen, die allerdings eine Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit haben muss. Es soll eine eindeutige Haftungszuweisung geben und das Verursacherprinzip gelten.

### **Foren**

#### **Forum 1. Information und Dialog**

Das erste Forum orientierte sich an den Leitfragen „Wie können Städte und Gemeinden ihre Bürgerinnen und Bürger über Mobilfunk und Sendeanlagen informieren? Wie lässt sich durch gezielte Information die Zusammenarbeit von Mobilfunk-Akteuren verbessern? Und: Wie können durch Dialoge gemeinsame Standortentscheidungen erreicht werden?“

#### **Input**

Ulrike Jostmann von der Stadt Iserlohn, Abteilung Natur und Umwelt, führte aus, dass die Verbändevereinbarung die Information der Bürgerinnen und Bürger nur als freiwillige Aufgabe der Kommunen ansieht, an die Informationsweitergabe keine Handlungsempfehlung knüpft und damit dem Grundsatz einer guten Kommunalpolitik widerspricht. Denn Kommunen sehen sich in der Pflicht, Bürgerinnen und Bürgern Auskünfte zu Planungsvorhaben zu erteilen, ihnen Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen und ihre Ängste ernst zu nehmen.

Aus diesen Gründen hat die Stadt Iserlohn eine Koordinierungsstelle und ein Abstimmungsverfahren für einen internen und externen Beraterstab eingerichtet sowie die Standortplanungen offen gelegt. Der Umweltausschuss wird über den Planungsstand und über die Suchkreise regelmäßig informiert, und darüber hinaus legte ein Ratsbeschluss den Handlungsspielraum für den Dialogprozess fest.

Die Öffentlichkeit kann sich in der Tageszeitung wie auch im Internet sachkundig machen. Dort erhält sie beispielsweise Auskunft über die Suchareale für neue Standorte von Mobilfunksendeanlagen (Standortkataster).

Für die Standortfindung setzt die Stadt Iserlohn folgende Kriterien und Vorgehensweisen ein:

- Die Gebäude von Kindertagesstätten und Grundschulen werden für den Ausbau von Sendeanlagen ausgeschlossen, und bestehende Verträge werden mit Betreibern nicht verlängert.
- Im Nahbereich von Kindertagesstätten und Grundschulen (Radius mindestens bis 100 Meter – ggf. abhängig von der Höhe der Sendeanlage, aber höchstens 200 Meter) muss vor der Zustimmung zum Ausbau einer neuen Mobilfunkanlage eine Immissionsprognose von Betreibern vorgelegt werden.
- Geeignete eigene Grundstücke und Gebäude stellt die Verwaltung für den Mobilfunkausbau bevorzugt zur Verfügung.
- Bei Bedarf werden Runde Tische mit Bürgerinnen und Bürgern eingerichtet.

Fazit: Durch das Vorgehen der Stadt Iserlohn fühlen sich Bürgerinnen und Bürger mit ihren Ängsten nicht allein gelassen. Die Verwaltung fungiert als Schnittstelle zwischen ihren Bürgern und den Mobilfunkbetreibern und hat erreicht, dass die Beteiligten sachlich miteinander diskutieren.

#### Diskussion

Die Ausgangslage in den Städten und Gemeinden ist sehr unterschiedlich, was die Anzahl der Konfliktfälle und den Konfliktgrad angeht. Während einige Verwaltungsmitarbeiter 30 Prozent ihrer Arbeitszeit für das Thema Mobilfunk aufwenden können, nimmt der Mobilfunkdialog bei anderen nur etwa 5 Prozent der Arbeitszeit in Anspruch oder findet gar nicht statt.

Die Art und Intensität der Informationspolitik ist abhängig von der jeweiligen Kommune: Während einige Kommunen das Thema Mobilfunk offensiv angehen und ihre Bürger zu Standortentscheidungen gezielt informieren sowie am Prozess beteiligen, informieren andere Kommunen kaum oder gar nicht. Grund dafür ist zum einen die Befürchtung, dass eine frühzeitige Information eine Diskussion überhaupt erst löst. Zum anderen betonten Kommunen, dass sie sich die Verantwortung für den Mobilfunkdialog nicht „aufzwingen“ lassen wollen. – Dies sei Sache der Betreiber.

Des Weiteren fehlt den Verwaltungsmitarbeitern oftmals das Fachwissen, etwa wenn es um Fragen zu Grenzwerten geht.

#### Fazit

Eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation ist die rechtzeitige Information der Kommune durch die Betreiber. Bei der Planung neuer Standorte sollte die Kommune zuerst informiert werden, bevor zum Beispiel Hausbesitzer angesprochen werden. Auch über Änderungen in der Planung sollten die Betreiber rechtzeitig informieren.

Eine Hilfe für die Verwaltungsmitarbeiter kann die Zusammenfassung von Argumenten sein. Hier muss allerdings eine klare Grenze gezogen werden, denn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können keine umfassende Beratung und Information zu technischen Aspekten liefern. Insbesondere die Diskussion um Grenzwerte kann und soll durch die Verwaltungsmitarbeiter nicht geleistet werden.

Die Einrichtung von Runden Tischen zur Information der Bürger wird grundsätzlich positiv bewertet. Allerdings ist das Mandat für die beteiligten Bürgerinitiativen / Bürger zu klären. Kriterien und die Strategie der Kommune zur Standortfindung und -entscheidung muss für alle Beteiligten klar und transparent sein.

Denkbar ist es, statt einer öffentlichen Veranstaltung nur die betroffenen Anwohner einzuladen. Die Information der Presse ist ein Mittel, das mit Vorsicht zu gebrauchen ist, denn eine frühzeitige Berichterstattung kann einen Konflikt erst auslösen.

Ob und wie eine Kommune ihre Bürger zu Mobilfunkstandorten informiert, blieb in der Diskussion strittig: Während einige Kommunen sehr gute Erfahrungen mit einer umfassenden und transparenten Information haben, können andere dies nicht bestätigen. In einigen Kommunen ist das Interesse der Öffentlichkeit an Standortentscheidungen gering oder gar nicht vorhanden, in anderen Kommunen wiederum ist das Gegenteil der Fall.

## Forum 2. Kriterien und Auswahlverfahren

Das zweite Forum orientierte sich an den Leitfragen „Welche Vorteile für den Mobilfunk-Dialog erwachsen Städten und Gemeinden aus Standortkatastern, Standortkonzepten oder der Kartierung sensibler Bereiche? Wie können sie mit Hilfe von Messverfahren die Einhaltung von Vereinbarungen hinsichtlich der Strahlenbelastung überprüfen? Welche Vorgehensweisen sind hierbei erfolgreich?“

### Input I

Herbert Vogler, Geschäftsführer der Struktur- u. Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH im Landkreis Teltow-Fläming, hob hervor, dass die Verbändevereinbarung die Integration der Kommunen beim Ausbau der Netzinfrastruktur ermöglicht und zu einer verbesserten Akzeptanz des Mobilfunks bei Kommunen und Bevölkerung geführt habe.

Die Struktur- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft ist der Koordinator für den Mobilfunk im Landkreis. Das bedeutet, sie ist Ansprechpartner und Verhandlungspartner für Betreiber und Kommunen. Sie achtet darauf, eine optimale Lösung auf Grund technischer Anforderungen und Standortbedingungen zu erzielen, die Eingriff in das Landschafts- und Stadtbild möglichst gering zu halten und eine Mehrfachnutzung von Standorten zu erreichen. Ein regelmäßiger persönlicher Informationsaustausch zum aktuellen Planungsstand gehört außerdem zu ihren Aufgaben.

Parallel dazu führt die Struktur- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft Informationsveranstaltungen mit den Vertretern der Landkreis-Kommunen und der Netzbetreiber durch, befragt die Kommunen zu Funklöchern und verfolgt die Realisierung der Standortentscheidungen. Auf Grund dieser Aktivitäten zeichnete der Brandenburger Landkreistag Teltow-Fläming als best-practice-Beispiel aus.

### Input II

Dirk Schmidt vom Fachübergreifenden Umweltschutz der Landeshauptstadt Hannover führte aus, dass er im Zuge des Ausbaus des Mobilfunknetzes mit einer Zunahme von 300 Standorten in Hannover rechnet. Zugleich erwartet er ein Anwachsen der Besorgnis der Bevölkerung hinsichtlich möglicher negativer Auswirkungen des Mobilfunks auf ihre Gesundheit und das Ortsbild.

Seit 2001 hat die Landeshauptstadt einen Arbeitskreis der Verwaltung zur Abstimmung der Netzplanung mit den Mobilfunkbetreibern. Darin sind vertreten: das Stadtplanungsamt, Amt für Umweltschutz, Bauordnungsamt, Amt für zentrale Dienste (Kommunikationstechnik), Amt für Personal und Organisation (Arbeitssicherheit), Amt für Wirtschaftsförderung und Liegenschaften, Gebäude-wirtschaftsbetrieb und das Gesundheitsamt der Region Hannover.

Es besteht eine freiwillige Vereinbarung zwischen der Stadt und den Mobilfunkbetreibern auf der Basis der Verbändevereinbarung. Sie sieht vor, den Minimierungsgrundsatz der 26. BImSchV zu berücksichtigen, Standorte in reinen Wohngebieten möglichst zu vermeiden und einen zehnfachen Sicherheitsabstand zu sensiblen Bereichen (Schulen, Kindertagesstätten) einzurichten. Die reinen Wohngebiete wie auch die sensiblen Bereiche sind in einem Stadtplan kenntlich gemacht.

Weichen die Mobilfunkbetreiber von diesen Ver-einbarungen ab, müssen sie begründen, warum Alternativen nicht möglich sind.

Seit Anfang Juli 2003 verfügt Hannover über ein Mobilfunkkataster, das im Internet Auskunft über die rund 350 Stand-orte gibt. „Am Tag der Bekanntgabe verzeichneten wir 10.000 Zugriffe auf das Kataster“, so Schmidt. Mittlerweile hat sich die Zugriffsrate auf 100 bis 300 täglich eingependelt. Zu finden sind im Internet Informationen zur 26. BImSchV., zur freiwilligen Vereinbarung, zu Standortbeschreibungen, zu Gesundheit, zum Baurecht und Datenschutz. Zusätzlich werden Erläuterungen gegeben und Ansprechpersonen aufgeführt.

### Diskussion

1. Was kennzeichnet gelungene Auswahlverfahren?
  - o geordneter Ablauf der Verfahrens
  - o konkrete Ansprechpartner (Kommunen, Betreiber, Vermittlungsstelle)
  - o persönlicher Kontakt über einen längeren Zeitraum (Vertrauen / Bereitschaft aufeinander zuzugehen)
  - o neutrale Vermittlungsstelle (→ Bsp. Herr Vogler)
2. Wo liegen Schwierigkeiten bei den Auswahlverfahren?
  - o v.a. in kleineren Kommunen (< 20.000 bis 50.000 Einwohner)
  - o komplexer Sachverhalt überfordert kommunale Beteiligte

- unzureichende Ressourcen in der Verwaltung (man muss sich auf den Betreiber verlassen)
  - Anlagen ohne Baugenehmigungspflicht werden installiert bzw. verändert
  - fehlende Information auf Bürgerseite
- Hilfreich für kleinere Kommunen:
- Orientierung an beispielhaften Verfahren
  - Zusammenschluss und Beauftragung einer zentralen Vermittlungsstelle
3. Wo liegen Vorteile bei der Nutzung von Katastern?
    - Transparenz und Information für Bürger
    - Öffentlichkeitswirksamkeit (beruhigt, „es wird etwas gemacht“)
    - optimierte Verwaltungsabläufe (Wissen unterschiedlicher Abteilungen in einer Karte)
    - Steuerung der Mobilfunkbetreiber
  4. Wo liegen Schwierigkeiten bei der Nutzung von Katastern?
    - im Aufbau kostenintensiv; allerdings: amortisiert sich
    - zu Beginn sehr betreuungsintensiv
    - Potenzial zur Kooperation mit Nachbargemeinden wird zu wenig genutzt (manche haben Kataster, manche nicht)
    - Software hat hohe Anschaffungskosten, ist jedoch mehrfach nutzbar
  5. Wo liegen die Vorteile von Messverfahren?
    - Dass Messungen stattfinden gibt Bürgern ein Sicherheitsgefühl
    - „Messungen kommen immer gut an“
  6. Wo liegen die Schwierigkeiten von Messverfahren?
    - unterschiedliche Messverfahren je nach Ziel und Zweck
    - Vielzahl von Quellen (z.B. DECT)
    - Neben offiziellen Grenzwerten gibt es eine Vielzahl von empfohlenen Vorsorgewerten
    - Kapazitäten auf kommunaler Seite fehlen (Finanzierung / Auswertung/Beurteilung der Ergebnisse)

Festgestellt wurde am Ende, dass je differenzierter die Messungen und die Ergebnisse sind, desto stärker werde die Sensibilisierung der Kommune und ihrer Bevölkerung sein. Wunsch bzw. Ziel der Teilnehmenden war es, in Zukunft die Immissionsprognosen von den Betreibern einzufordern.

### **Forum 3. Bearbeitung von Konflikten**

Das dritte Forum orientierte sich an den Leitfragen „Was können Städte und Gemeinden tun, um Mitgestalter des Dialogprozesses zu werden? Was bedeutet dies, wenn sie Konflikte lösen müssen, an denen Bürgerinitiativen, Mobilfunkbetreiber und sie selbst beteiligt sind? Welche Spielregeln haben sich für das Miteinander am Runden Tisch als vorteilhaft erwiesen? Mit welchen Maßnahmen lassen sich Konflikte bearbeiten? Und: Was kann im Vorfeld getan werden, um das Entstehen von Konflikten zu vermeiden?“

Input I

Dr. Sybille Hartmann, Umweltbeauftragte der Universitätsstadt Tübingen, betonte, dass die grundsätzliche Frage bei der Auswahl von Standorten sei, agieren oder reagieren. Die Stadt Tübingen habe sich nach anfänglichen Bürgerprotesten für das Agieren entschieden, allein um ihre Handlungsmöglichkeiten zu verbessern. Denn eine aktive Zusammenarbeit mit den Netzbetreibern hat den Vorteil, bei der Standortsuche Einfluss auf die Auswahl von Standorten nehmen und die Mieteinnahmen durch die Nutzung vorwiegend öffentlicher Liegenschaften zugunsten der Stadt verbuchen zu können.

Auf Grund eines Gemeinderatsbeschlusses werden in Tübingen grundsätzlich keine Gebiete von der Errichtung von Mobilfunkanlagen ausgeschlossen. Den Netzbetreibern bietet die Verwaltung wegen der Gesundheitsvorsorge nur solche Standorte an, bei denen in der freien Umgebung der Anlage eine Leistungsflussdichte von  $100 \text{ mW/m}^2$  (Schweizer Vorsorgewert) und innerhalb der Gebäude eine Leistungsflussdichte von zehn  $\text{mW/m}^2$  sicher unterschritten wird. – Eine weitest mögliche Unterschreitung dieser Vorsorgewerte wird von der Stadt Tübingen angestrebt. Privaten Grundstücksbesitzern wird dieses Vorgehen ebenfalls vorgeschlagen und von ihnen in der Regel akzeptiert.

Wichtiges Gremium für die Auswahl und Festlegung von Standorten sind die Ortsbeiräte. Ihnen werden die möglichen Standorte vorgestellt, sie erhalten die Gutachten über die Immissionsbelas-

tung der geplanten Standorte und sie geben schließlich ihre Zustimmung für den Bau der Sendeanlagen. Bevorzugt werden öffentliche Liegenschaften und Grundstücke der Stadt oder Stadtwerke den Netzbetreibern als Standorte angeboten, um die Vorsorgewerte über einen Pachtvertrag absichern zu können.

Bei der Bewältigung von Konflikten mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Bürgerinitiativen hat sich als positiv bewährt, eine frühzeitige Information an die Nachbarn von zukünftigen Sendeanlagen zu geben, Informationsveranstaltungen mit Fachleuten durchzuführen und direkte Gespräche mit Initiativen zu führen.

Des Weiteren sei es unablässlich, Fachwissen gezielt in die Kommunalverwaltung einzubringen und ein Regelwerk auszuarbeiten, das eindeutige Kriterien für die Standortentscheidung, einen Abstand von Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie eine Beschlussfassung durch den Gemeinderat vorsieht.

#### Impuls II

Thomas Schaller, Referent für Umwelt- und Verbraucherschutz der Stadt Augsburg betonte, dass die Kommune den Netzausbau aktiv steuern sollte, auch wenn mit Bürgerprotesten immer wieder zu rechnen ist. Er vertrat die Ansicht, dass eine aktive Rolle der Kommune Einfluss auf die Standortentscheidung sichere und die Entscheidung vereinfache. Der Stadt Augsburg sei es gelungen, sich mit den Mobilfunkbetreibern, Verwaltungsmitarbeitern und den Vertretern kritischer Initiativen am Runden Tisch darauf zu verständigen, einen Zielwert der maximalen Strahlenintensität pro Anlage zu vereinbaren. Dieser Zielwert liegt bei fünf Prozent vom Grenzwert nach der 26. BImSchV. Im Gegenzug hat die Stadt den Betreibern „alle Dächer zur Verfügung gestellt“, so Thomas Schaller. Von einem Ausschluss der sensiblen Bereichen ist er nicht überzeugt, denn die Strahlungen könnten dort sogar intensiver auftreten.

Für den jeweiligen Standort müssen die Betreiber jedoch eine computergestützte Prognose erstellen, die Auskunft über die Erreichung des vereinbarten Zielwertes gibt. Während des Betriebs der Anlage werden die tatsächlichen Werte noch einmal überprüft. Sollten sie den Zielwert übersteigen, sind die Betreiber angehalten, Verbesserungen vorzunehmen. Allerdings wurde der Zielwert bislang immer eingehalten.

Zusätzlich gelang es dem Runden Tisch, die geplante Anzahl der Standorte auf Grund der gemeinsamen Nutzung von bestehenden Anlagen zu halbieren.

Öffentliche Sitzungen und Pressearbeit sind gute Instrumente, um die Transparenz in den Auswahlverfahren von Standorten zu erhöhen, so die Erfahrungen von Thomas Schaller.

#### Diskussion

Kommunen, so lautete eine Erfahrung, die von vielen im Forum geteilt wurde, haben bei dem Auf- und Ausbau der Mobilfunknetze formal keinen Handlungsspielraum. Sie können jedoch informell Einfluss nehmen und den Prozess der Standortfindung und -entscheidung gestalten. Mit großem Erfolg, wie die beiden vorgestellten Beispiele zeigten.

Konfliktauslösend ist in aller Regel bereits die mangelnde Information – entweder der Kommune, die über den Bau einer Anlage auf dem Dach eines Privathauses nicht oder zu spät vom Netzbetreiber informiert wird, oder von Bürgern, die von ihrer Kommune über den Bau einer Anlage in ihrer Nachbarschaft keine Nachricht erhalten. Deshalb ist eine rechtzeitige Unterrichtung der „Betroffenen“ konfliktmindernd.

Kommunen können mit Konflikten dann gut umgehen, wenn sie für sich ihre Rolle geklärt haben: wie sie beispielsweise die Standorte auswählen und festlegen wollen, also ob sie den Betreibern nur folgen, Bürger miteinbeziehen und / oder Kriterien für die Auswahl von geeigneten Standorten entwickeln.

Darüber hinaus können Kommunen ihre Verhandlungen um Standorte mit den Netzbetreibern und gegebenenfalls mit Bürgerinitiativen erfolgreich führen, wenn sie die Interessen der Beteiligten (was nutzt wem?) kennen.

#### Fazit

Für Kommunen ist es daher hilfreich, ihre Bürgerinnen und Bürger über den Mobilfunk rechtzeitig und gut aufzuklären und Prognosen über die Strahlungsintensität der zu errichtenden Sendeanlagen erstellen zu lassen, um eine gute Position in der Standortdiskussion einnehmen zu können.

Außerdem verhelfen Regeln für die Diskussion und für Entscheidungen (am Runden Tisch, in Foren oder im Rat / Ortsbeirat) den Kommunen, schneller zu gemeinsamen Ergebnissen zu kommen. Zu den Spielregeln erfolgreicher Standortentscheidungen gehört, die Kritiker mit einzubinden, die Beteiligten nicht zu überfordern und fair zu behandeln, Kompromissfähigkeit und Lernbereitschaft sowie Sachlichkeit und Verbindlichkeit der Entscheidungen.

Dialoge lassen sich über Moderation / Mediation verbessern, obwohl nicht alle Konflikte immer lösbar sind, wie am Ende der Diskussion festgehalten wurde. Auch sind Großveranstaltungen nicht immer sinnvoll. Stattdessen ermöglichten stadtteilbezogene Informationsmärkte einen gezielten Austausch zwischen den Betreibern, der Kommune und Bürgern, wie das Beispiel München zeigte, wo dies erfolgreich durchgeführt worden war.

## **A 8: Beispiele für den Mobilfunk-Dialog**

Die folgenden 13 Beispiele geben einen Einblick in die Entstehung und Entwicklung von Mobilfunk-Dialogen in ausgewählten Städten. Sie stehen beispielgebend für viele Städte und Gemeinden in Deutschland, die Monate, wenn nicht Jahre brauchten, um zu einem konstruktiven Miteinander der Mobilfunk-Akteure zu kommen. Dieses Miteinander ist nicht stabil, eher immer wieder brüchig und bedarf einer umsichtigen Steuerung und einer steten Dialogbereitschaft der beteiligten Akteure.

Gleichzeitig verdeutlichen die Beispiele, dass sich Engagement und Dialogbereitschaft lohnen, denn Konflikte um Standorte konnten behoben und eine Versorgung der Bevölkerung mit dem Mobilfunk gewährleistet werden bei gleichzeitiger Minimierung der Strahlenintensität.

Die Überarbeitung des vom Auftragnehmer recherchierten Materials fand Ende 2006 statt. Die vorzufindenden Angaben sind somit aktuell, obgleich nicht alle Prozesse noch heute bestehen. In etlichen Kommunen gehört die Standortfindung inzwischen zum Alltagsgeschäft von Verwaltung und Netzbetreibern. Sie nutzen dabei die Grundlagen, Richtlinien und Kriterien, die zuvor von Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, Bürgerinitiativen, Netzbetreibern und Experten mitunter mühevoll an Runden Tischen erarbeitet worden sind.

Die Beispiele zeigen Zweierlei: Erstens, dass es sich lohnt, miteinander zu Lösungen zu kommen, und zweitens, dass es bei Konflikten keine Alternative zu partizipativen Prozessen gibt.

### **Aachen**

#### Ausgangssituation

Proteste von Bürgerinnen und Bürgern begleiteten 2002 den Ausbau des Mobilfunknetzes und erschwerten die Diskussion um Standorte. Die Situation beruhigte sich erst als die Verwaltung mit gezielten Informationen und Stellungnahmen die Auseinandersetzung um Standorte versachlichte und ein produktives Kommunikationsklima zwischen Netzbetreibern, Stadtverwaltung und den Bürgern herstellte. Sie richtete einen verwaltungsinternen Arbeitskreis Mobilfunk ein, der aus dem Bau-, Planungs-, Gesundheits-, Umwelt- und das Ordnungsamt bestand.

#### Information und Kommunikation

Die Stadt legte vor allem einen Schwerpunkt auf die Information der Bevölkerung: Über das Internet informiert sie ausführlich über die Mobilfunktechnik, über Grenzwerte, Kontrollverfahren sowie Gesundheitsaspekte und erläuterte die Verbändevereinbarung sowie die Bauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen. Zusätzlich richtete sie eine umfangreiche Linkliste zum Thema Mobilfunk ein.

Mit Hilfe eines geografischen Informationssystems werden die Standorte der Netzbetreiber für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Planungen für neue Mobilfunkanlagen werden mit Lageplänen veröffentlicht. Darüber hinaus hat sie Auskunftsstellen in den Ämtern

eingrichtet. Auf Anfrage geben diese Informationen über die Standortplanungen heraus, während Mitwirkende des Arbeitskreises in Einzelfällen den Sachverhalt in den Stadtteilen erläutern.

Die Bauverwaltung ist für die Koordination des Dialogs zuständig und ist zugleich Ansprechpartner des Arbeitskreises. Standortanfragen der Netzbetreiber werden bei sensiblen Einrichtungen im Arbeitskreis erörtert und gegebenenfalls technische Änderungen oder alternative Standorte vorgeschlagen.

#### Beteiligung

Eine direkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger besteht nicht. Möglichkeiten, sich zu äußern, haben diese nur in öffentlichen Ausschusssitzungen. Bei Protesten treten Mitglieder des Arbeitskreises mit den Betroffenen in einen Dialog.

Der Arbeitskreis Mobilfunk hält grundsätzlich eine breit angelegte Beteiligung, in Form etwa eines Runden Tisches oder Bürgerforen, für wenig sinnvoll. Seiner Meinung nach hat es sich bewährt, bei einzelnen Standortprotesten mit einer Stellungnahme der Verwaltung oder des Arbeitskreises über das geplante Vorhaben und den aktuellen Stand zu informieren. Die Netzbetreiber werden nur dann hinzugezogen und sie kommen dann auch, wenn es um technische Fragen oder Alternativprüfungen geht. – Diese Arbeitsweise wurde von Beginn an von der Kommunalpolitik unterstützt.

#### Fazit

Die Mobilfunkdiskussion war anfangs verhärtet, was unter anderem auf eine fehlende Organisation und Dialogstruktur zurückzuführen war. Die Debatte um Standorte wird heute in Einzelfällen zwar immer noch emotional geführt, sie lässt sich aber durch eine intensive Information und eine konkrete Standortkommunikation versachlichen. Die seit langem bestehende Personalkontinuität ist dafür sehr hilfreich und den Beteiligten sehr wichtig und ermöglicht ihnen einen handlungsorientierten Dialog.

#### Angaben zur Stadt

Die im Dreiländereck Deutschland-Belgien-Niederlande liegende Großstadt Aachen zählt mit rund 258.000 Einwohnern auf 160 qkm zu den Verdichtungsräumen der Bundesrepublik. Neben dem Tourismus und dem Maschinenbau ist Aachen vor allem Standort vieler Forschungsbetriebe und Hochtechnologieunternehmen, die sich oft aus der RWTH Aachen ausgegründet haben.

## **Augsburg**

#### Ausgangssituation

Um gesundheitliche Auswirkungen besorgte Bürgerinnen und Bürger, die sich in Bürgerinitiativen zusammen schlossen, machten ihrem Unmut über einzelne Standorte, die Anzahl der Mobilfunkanlagen und ihre Grenzwerte öffentlich Luft. Mit Unterschriftenlisten und Pressekampagnen versuchten sie, auf sich aufmerksam zu machen und gegen Netzbetreiber und Kommunalverwaltung vorzugehen. Höhepunkt war die Einschaltung des Gerichtes. Eine Versachlichung gelang schließlich durch das moderierende Eingreifen des Umweltreferenten (Umweltbürgermeister) der Stadt.

### Dialogverfahren

Mit dem Ziel, öffentlich zur Versachlichung beizutragen und die Mobilfunk-Immissionen im Stadtgebiet auf das technisch Machbare zu reduzieren, wurde der Umweltreferent im Auftrag des Oberbürgermeisters aktiv. Er baute Dialogstrukturen auf, organisierte die Information und öffentliche Kommunikation und war zentrale Koordinationsstelle des Dialogverfahrens – auch für die verwaltungsinterne Kommunikation. Er trat offensiv auf alle Konfliktparteien zu, initiierte den Prozess und moderierte mit dem Ziel, in die Öffentlichkeit hinein zu wirken und Konfliktpotenziale abzubauen.

Der Mobilfunk-Dialog war darauf ausgerichtet, den Informationsaustausch, die Verhandlungen und Entscheidungsfindung mit allen Beteiligten durchzuführen. Es fanden keine bilateralen Gespräche oder Entscheidungen statt. Zudem ermöglichte die faire und lösungsorientierte Kommunikation eine Versachlichung der Diskussion, die in zwei Gremien geführt wurde.

Das Dialogverfahren zum Mobilfunk bestand

- zum einen aus einer nicht-öffentlichen Fachkommission mit Vertretern von Verwaltung, Betreibern und Bürgerinitiativen – auch mit mobilfunk-kritischen Initiativen, von denen allerdings später einige, als konkret über einzelne Standorte verhandelt wurde, wieder ausschieden. Die Fachkommission tagte 12 Mal, diskutierte die strittigen Standorte und legte Richtlinien für den Ausbau des Mobilfunks fest. Sie war das arbeitsvorbereitende Gremium für den Runden Tisch,
- zum anderen aus einem Runden Tisch, der öffentlich und halbjährlich stattfand. Hier kamen Betreiber, Kommunalverwaltung und -politik, Kritiker und Medienvertreter zusammen, diskutierten die Vorlagen der Fachkommission und fassten dazu ihre Beschlüsse. Außerdem hatte der Runde Tisch die Aufgabe, die Festlegungen und die zu ergreifenden Maßnahmen öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren.

Mit Hilfe der Richtlinien für den Ausbau des Mobilfunks verzeichnete das Dialogverfahren bald erste Erfolge: So konnte die Klage vor Gericht zurückgezogen werden, nachdem ein Betreiber eine Anlage in einem umstrittenen Gebiet abgebaut und an einen von der Stadt bereitgestellten Standort verlegt hatte.

Ein weiterer wichtiger Schritt war, in der Fachkommission die Suchkreise aller Netzbetreiber zusammenzuführen und nach gemeinsamen Standorten zu suchen. Dafür stellte die Stadtverwaltung bevorzugt kommunale Liegenschaften oder Gebäude zur Verfügung. Auch alte Standorte wurden in die Diskussion mit einbezogen. So gelang es, von den 50 geplanten Standorten nur die Hälfte zu realisieren, weil mehrere Betreiber sich bereit erklärt hatten, Standorte gemeinsam zu benutzen.

Außerdem wurde vereinbart, vor Genehmigung und Installation von kritischen Sendeanlagen eine computergestützte Immissionsprognose durch die Betreiber durchführen zu lassen. Die Fachkommission klärte damit ab, ob der von ihr festgelegte Zielwert von fünf Prozent gegenüber der 26. BImSchV eingehalten wird. Sollte das nicht der Fall sein, wurden anschließend Möglichkeiten zur Immissionsreduktion erörtert und so weit als möglich ausgeschöpft. Reale Messungen überprüften im Nachhinein, ob die Prognosewerte eingehalten wurden – was bislang immer zutraf.

### Fazit

Das Schlüsselinstrument Kommunikation und Beteiligung aller Mobilfunk-Akteure hat sich bewährt. Man habe Misstrauen abbauen und einen erfolgreichen Dialog durchführen können, so lautet das Fazit der am Dialogverfahren Beteiligten. Für die Stadt Augsburg war das Verfahren deshalb auch erfolgreich, weil es gelungen war, die Immissionen auf das technisch Machbare zu reduzieren.

Erfahrungen aus Agenda-Prozessen flossen nur indirekt über den Umweltreferenten in das erfolgreiche Prozedere ein, denn zwischen den Agenda-Strukturen und dem Mobilfunk-Dialog gab es kaum konkrete Berührungspunkte. Die Ergebnisse des Dialogprozesses wurden allerdings von den Agenda-Engagierten begrüßt: Vom gegenseitigen Beschimpfen über die Lokalpresse sei man zu einem konstruktiven Dialog gelangt und habe Kompromisse finden können. Für die Zukunft sei denkbar, die Struktur des örtlichen Agenda-Beirats zu nutzen, sollten noch einmal Kontroversen um den Mobilfunk aufflammen.

Durch eine gute Moderation und eine Diskussion auf Augenhöhe konnten die anfangs verhärteten Fronten aufgebrochen werden, betonte auch ein ehemaliger Sprecher einer Bürgerinitiative. Für die Stadtverwaltung hat es sich gelohnt, einen Kommunikationsprozess einzuleiten und zu moderieren, der Vertrauensbildung gefördert und klare Ziele definiert hat. Die Kommunikationsstrukturen waren dabei auch für kritische Stimmen offen.

### Angaben zur Stadt

Mit 263.800 Einwohnern ist Augsburg die drittgrößte Stadt Bayerns. Die nordwestlich von München gelegene Universitätsstadt erstreckt sich auf einer Fläche von rund 15.000 Hektar und ist Standort mehrerer internationaler Unternehmen, unter anderem im Bereich Computertechnik, Elektronik und Maschinenbau.

## **Bad Camberg**

### Ausgangssituation

Den Impuls für den Mobilfunk-Dialog gab die Kommunalpolitik 2002 über einen Stadtratsbeschluss. Initiatoren waren Vertreter der lokalen Agenda 21 und die Stadtverwaltung. Der Beschluss sah unter anderem vor, mit den Betreibern um Standorte zu verhandeln. Ein solches Vorgehen war nötig, da sich die Verwaltung passiv gegenüber den Netzbetreibern verhielt und gleichzeitig betroffene Bürgerinnen und Bürger über Standortplanungen sehr verärgert waren. Schwerpunkt der Kontroversen waren Standorte in der Nähe sensibler Einrichtungen, wie reine Wohnbebauung, Kindergärten, Schulen, Kliniken und Kurbetrieben. Die Netzbetreiber sollten dazu bewegt werden, bestehende Anlagen zu versetzen und möglichst nur an der Peripherie von Bad Camberg zu bauen. Für ein organisiertes Vorgehen wurde die Arbeitsgruppe Mobilfunk innerhalb der Agenda-Strukturen ins Leben gerufen, die paritätisch aus je drei Mitgliedern der Verwaltung und der lokalen Agenda bestand. Sie hatte zusätzlich die Aufgabe, ein Standortkonzept zu erarbeiten.

### Information und Kommunikation

Das Bauamt war und ist Ansprechstelle für die Agenda-Arbeitsgruppe, für interessierte Bürgerinnen und Bürger und fungiert innerhalb der Kommunalverwaltung als Koordinator

in Sachen Mobilfunk. Es diskutiert mit den Netzbetreibern mögliche Standorte und stellt sie anschließend den Mitarbeitern der AG Mobilfunk zur Abstimmung vor. Darüber hinaus wurden Bürgerinnen und Bürger mit Hilfe von Podiumsdiskussionen mit Betreibern, Ärzten und Kommunalpolitik über das Thema Mobilfunk informiert.

Die Mittlerfunktion des Bauamtes entspannte die anfangs sehr emotionale Situation zwischen Netzbetreibern und aufgebrachtten Bürgern. Hilfreich für die Verbesserung des Dialogs war auch die Erstellung einer Karte, die sensible Bereiche und Einrichtungen ausweist und die von den Netzbetreibern für ihre Standortauswahl berücksichtigt wird.

#### Beteiligung

Über die lokale Agenda 21 hinaus gab und gibt es keine weiteren Strukturen für den Mobilfunk-Dialog. Nach anfänglichen Kontroversen um einzelne Standorte und der Arbeit in der Arbeitsgruppe Mobilfunk sind nur wenige Aktivitäten zum Mobilfunk erfolgt. Der UMTS-Ausbau der Mobilfunknetze vollzieht sich mittlerweile ohne ein Standortkonzept. Bürgerinnen und Bürger werden nur dann aktiv, wenn sie direkt betroffen sind. Öffentliche Stadtrats- und Ausschusssitzungen werden von ihnen kaum besucht.

#### Fazit

Die Verwaltung bewertet den Dialog mit den Netzbetreibern als funktionierend und ausreichend. Der Wunsch der ehrenamtlich Engagierten ist es, dass die Verwaltung mehr Resonanz zeigen soll. Nach wie vor ist die Frage nach geeigneten Standortkriterien für die Sendeanlagen ungeklärt. Wichtig sei, so die Vertreter der lokalen Agenda, dass die Verwaltung rechtzeitig mit den Betreibern über deren Netzausbaupläne spricht und nicht wartet, bis die Bauvorhaben konkret angezeigt werden.

#### Angaben zur Stadt

Bad Camberg ist mit knapp 15.000 Einwohnern die zweitgrößte Stadt im Landkreis Limburg-Weilburg sowie die südlichste Stadt im Regierungsbezirk Gießen. Die nächsten größeren Städte sind Frankfurt am Main (44 km südöstlich), Wiesbaden (30 km südlich) und Limburg (18 km nordwestlich).

## **Balingen**

#### Ausgangssituation

2003 lehnten die Ortschaftsräte in zwei Stadtteilen Standorte für Sendeanlagen ab, weil sie zum einen die Notwendigkeit für diese Standorte anzweifelten und zum anderen die Sorge von Bürgerinnen und Bürgern teilten, dass dadurch die Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung weiter anstiege. Außerdem fühlten sich zahlreiche Bürgerinnen und Bürger sowie Kommunalvertreter unzureichend über die Standortplanung informiert und in ihren Sorgen nicht ernst genommen. Proteste von Bürgern folgten, Bürgerinitiativen gründeten sich und die Fronten verhärteten sich. Der Impuls, ein Dialogverfahren zu starten, ging von engagierten Bürgerinnen und Bürgern aus. Initiiert wurde es vom Arbeitskreis „Mobilfunk und Ethik“ der lokalen Agenda 21 Balingen.

### Dialogverfahren

Das Sozialministerium des Landes Baden-Württemberg bat die Akademie für Technikfolgenabschätzung (TA-Akademie), einen Verfahrensvorschlag zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zu erstellen und die Prozessbegleitung und Moderation zu übernehmen. Die Ergebnisse und die Erfahrungen mit diesem Dialogverfahrens sollten anschließend anderen interessierten Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

Zur Klärung der standortspezifischen Rahmenbedingungen führte die TA-Akademie Vorgespräche mit dem Netzbetreiber, den Vertretern der Bürgerinitiativen aus beiden Stadtteilen, mit den jeweiligen Ortsvorstehern sowie dem Bauverwaltungs- und Liegenschaftsamt. Alle Beteiligten waren bereit, sich für gemeinsame Alternativstandorte einzusetzen.

Das gewählte Kommunikationsverfahren bestand aus einer öffentlichen Informationsveranstaltung und einem Runden Tisch. Ziel der Informationsveranstaltung war es, die Bürgerinnen und Bürger beider Stadtteile über den Stand der Planung zu informieren und mit ihnen über Alternativstandorte zu diskutieren. Zudem waren Sachverständige aus den Bereichen Gesundheit, Bauplanung und Funktechnik eingeladen, um Unsicherheiten zu klären. Auch die Ortsvorsteher, Vertreter der Bürgerinitiativen, die Netzbetreiber und die Stadtverwaltung waren auf dem Podium. Nach einer teilweise sehr emotionalen, polarisierenden Diskussion einigten sich die Parteien darauf, am Runden Tisch weiter nach Standortalternativen zu suchen.

Der Runde Tisch tagte vier Mal in einem Zeitraum von sechs Wochen. Zunächst einigten sich die Beteiligten auf eine Geschäftsordnung, einzuhaltende Kommunikationsregeln sowie das weitere Vorgehen. Dann entwickelten sie Kriterien, um Standorte bewerten und vergleichen zu können. Anschließend sammelten sie alternative Standorte und setzten dabei folgende Bewertungskriterien ein:

- Funktechnische Eignung der Standorte
- Zu erwartende Akzeptanz der Bevölkerung
- Minimierung der elektrischen Feldstärke
- Nutzung städtischer Liegenschaften
- Wirtschaftlichkeit beim Aufbau der Sendeanlagen
- Städtebauliche Verträglichkeit

In der öffentlichen Abschlussitzung wurde Bürgerinnen und Bürger über den Verlauf des Verfahrens informiert: Die Netzbetreiber stellten die funktechnisch geeigneten und weniger geeigneten Standorte in den beiden Stadtteilen vor. Die Mitglieder des Runden Tisches bewerteten sie und wählten jeweils Vorzugsstandorte aus. Die Anwesenden konnten sich dazu äußern, Fragen stellen und das Ergebnis schließlich mit diskutieren.

Das Resultat der Sitzung wurde anschließend den Ortschaftsräten der zwei Stadtteile, die über die Bauvorhaben zu entscheiden hatten, und dem technischen Ausschuss als Empfehlung übergeben. Die Ortschaftsräte stimmten den Empfehlungen zu, und auch die Netzbetreiber waren mit den neuen Standorten einverstanden. Das Verfahren wurde abschließend ausgewertet und dokumentiert. Während des gesamten Zeitraums begleiteten die Stadt Balingen und das Moderationsteam den Dialog durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit via Amtsblatt, Flugblätter und Pressecommuniqués.

### Fazit

Das in Balingen durchgeführte Verfahren mit den drei Stufen Konfliktfeldanalyse, Informationsveranstaltung und Runder Tisch sowie Umsetzung der Ergebnisse hat sich bewährt: Eine Einigung auf neue Standorte für Mobilfunksendeanlagen gelang.

Die Bereitschaft aller Beteiligten, einen Kompromiss zu suchen und sich darauf zu verständigen, hat den Dialog positiv beeinflusst. Nach Einschätzung der Stadtverwaltung Balingen ist ein extern moderierter Runder Tisch ein geeignetes Instrument, um Konflikte zu lösen. Er sollte jedoch nicht als Standardinstrument für jede Standortentscheidung eingesetzt werden, sondern nur für die schwierigen Fälle. Außerdem, so die Meinung, sei ein Runder Tisch für kleine Kommunen sehr aufwendig zu realisieren.

Allerdings war die Einigung nicht von langer Dauer: Bürgerinitiativen und einige Netzbetreiber fühlten sich schon bald nicht mehr an die Vereinbarung gebunden.

### Angaben zur Stadt

Balingen ist eine Stadt mit rund 34.350 Einwohnern im Süden Baden-Württembergs, etwa 75 Kilometer südlich von Stuttgart, gelegen. Nach Albstadt ist sie die zweitgrößte Stadt des Zollernalbkreises und bildet ein Mittelzentrum für die umliegenden Gemeinden. Seit 1974 ist Balingen Große Kreisstadt.

## **Chemnitz**

### Ausgangssituation

Zwei Standort-Diskussionen und ein Stadtratsbeschluss für einen umstrittenen Standort in einer Siedlung waren 2001 Anlass für Konflikte und Bürgerproteste in Chemnitz: Die Besitzer und Mieter eines Wohngebietes befürchteten eine Wertminderung ihrer Grundstücke und Gebäude. Außerdem waren sie in Sorge wegen einer Beeinträchtigung ihrer Gesundheit durch die neuen Sendeanlagen. Ihr Bemühen, den umstrittenen Standort zu verlegen, hatten keinen Erfolg, und darüber hinaus setzte der Netzbetreiber einen vom Bauausschuss der Stadt abgelehnten Standort juristisch doch durch.

### Information und Kommunikation

Die lokale Agenda 21 veranstaltete einen Konsolidierungsworkshop zu dem umstrittenen Standort, um Alternativen auszuloten, an der Vertreter der Wohnungswirtschaft, der Vermieterverbände und der Politik mitwirkten. Der Stadtverwaltung und den Netzbetreibern gelang es im Anschluss daran, ihre Abstimmungsprozesse und die Information der Öffentlichkeit zu verbessern. Darüber hinaus verhalf eine vom staatlichen Umweltamt durchgeführte öffentliche Messung, den Dialog zu versachlichen. Aufkommende Konflikte wurden durch Gespräche bei der Baubürgermeisterin mit allen Beteiligten versucht, wieder zu schlichten.

### Beteiligung

Für eine Verbesserung des Dialogs sorgte allein schon die Einhaltung der Verbändevereinbarung: Die Betreiber teilten und teilen der Stadt Suchkreise mit und fragen an, ob sich kommunale Liegenschaften für einen Standort anbieten. Die Verwaltung kann in Abstimmung mit ihren Ämtern und den Netzbetreibern nach günstigen Standorten suchen,

die zum Beispiel nicht in sensiblen Bereichen liegen. Koordiniert wird dieser Prozess von der Abteilung Stadtökologie des Stadtentwicklungsamtes. In der Regel stellt sie neue Standorte im Planungs-, Bau- und Umweltausschuss vor, bevor der Bauantrag gestellt wird. So werden die Vorhaben einerseits öffentlich, andererseits hat die Politik noch die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen.

Die Stadt Chemnitz beteiligte ihre Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Messungen, die von der lokalen Agenda 21 organisiert worden waren, oder informierte sie über Veranstaltungen zu einzelnen Standorten. In den meisten Fällen konnten Standorte einvernehmlich realisiert werden. In 4 Fällen ist es allerdings zu Streitigkeiten mit Anwohnern gekommen, die bis heute nicht gelöst werden konnten.

### Fazit

Der Abstimmungsprozess innerhalb der Verwaltung läuft nach Einschätzung der Verwaltung gut, da die Anfragen der Netzbetreiber intern mit den Ansprechpartnern der betroffenen Ämter abgestimmt werden. Daraufhin wird die Öffentlichkeit und die Politik informiert, die noch Einflussmöglichkeiten haben. Die Stadtverwaltung bewertet die Kooperationsbereitschaft der Netzbetreiber durchaus positiv und betont, dass sich ein gutes Arbeitsverhältnis entwickelt habe.

Die Bewertung des Dialogs fällt durch die anderen Akteure unterschiedlich aus: Vertreter von Politik und Bürgerinitiativen kritisieren einen mangelnden Informationsfluss wie auch zu späte oder zu geringe Beteiligungsmöglichkeiten. Ihrer Meinung nach sollte eine frühzeitige Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger stattfinden, um noch konstruktive Vorschläge in die Standort-Entscheidung mit einbeziehen zu können.

Die Verbändevereinbarung hat den Abstimmungsprozess zwischen Verwaltung und Netzbetreibern deutlich verbessert: Mit einem Übersichtsplan über die geplanten Standorte aller Netzbetreiber, eine öffentlichkeitswirksame Messkampagne und eine Sensibilisierung der Politik lassen sich greifbare Erfolge verzeichnen. Alle Beteiligten bestätigten einen Zuwachs an Wissen und Sensibilität für das Thema. Wenn man vernünftig miteinander redet, sind auch alle bereit, Kompromisse einzugehen, lautet die Erkenntnis.

### Angaben zur Stadt

244.230 Einwohner zählt die Stadt Chemnitz, die im Südosten Sachsens liegt. Sie war geprägt durch Industrialisierung („Sächsisches Manchester“) und hieß 37 Jahre lang „Karl-Marx-Stadt“. Heute ist sie die drittgrößte Stadt Sachsens. Die Stadtentwicklung von Chemnitz nach der Wiedervereinigung gilt als vorbildlich.

## **Erlangen**

### Ausgangssituation

Die Stadt Erlangen gehört zu jenen Kommunen, die 2001 am Bayernpakt I des bayerischen Umweltministerium zum Mobilfunk beteiligt waren. Ziel des Paktes zwischen Netzbetreibern, Kommunalen Spitzenverbänden und der Staatsregierung war ein umwelt- und sozialverträglicher Ausbau des Mobilfunknetzes im Land. Von daher beschloss die Stadt, schon im Vorfeld möglicher Konflikte tätig zu werden. Sie suchte den Dialog mit den Netzbetreibern und rief einen Runden Tisch ins Leben. Der Runde Tisch setzte sich zum

Ziel, eine strategische Ausrichtung für den Umgang mit dem Thema Mobilfunk zu erarbeiten und die Bevölkerung möglichst offen über den Ausbau des Netzes zu informieren. Dennoch entwickelten sich in der Anfangsphase einzelne Konflikte zu bereits bestehenden Standorten.

#### Information und Kommunikation

Die Ortsbeiräte kommunizierten die Ergebnisse des Runden Tisches in die Stadtteile hinein. Darüber hinaus wurden die Medien und speziell das Internet als Kommunikationsmittel eingesetzt und die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig über Planungsvorhaben und Standorte informiert. Außerdem fand im April 2002 eine Informationsveranstaltung zum Thema Mobilfunk mit namhaften Vertretern statt. Verwaltung und Netzbetreiber tauschten ihre Informationen auch bilateral aus, um neue Standorte einzuschätzen. Fehlte die Akzeptanz der Bevölkerung, so wurde in Einzelfällen nach Alternativen gesucht und zumeist gefunden. – In der Innenstadt konzentrierte sich die Diskussion auf sensible Bereiche, während sie sich in ländlich geprägten Ortsteilen auf das gesamte Wohnumfeld bezog.

#### Beteiligung

Der Oberbürgermeister leitet den Runden Tisch, dem die Stadtratsfraktionen, die Umweltreferentin, die Ortsbeiratsvorsitzenden, die Vertreter kommunaler Ämter, die Stadtwerke, die lokale Agenda 21, die Netzbetreiber, das Landesamt für Umweltschutz sowie der Lehrstuhl für Arbeits- und Sozialmedizin der Friedrich-Alexander-Universität angehören. Zu den ersten Aktivitäten der Strategieentwicklung zählte auch die Festlegung von Kriterien für den Netzaufbau: unter anderem ein Minimierungsgebot bei Sendeanlagen um den Faktor 10 gegenüber der 26. BImSchV, große Abstände zu sensiblen Einrichtungen, wie Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser und Altenheime, und die Konzentration von Mobilfunksendeanlage. Zur Beurteilung der geplanten Standorte auf Übereinstimmungen mit diesen Kriterien wurde ein neutrales Gutachten in Auftrag gegeben. Auf dieser Grundlage erstellte der Runde Tisch eine Netzausbaukarte, die veröffentlicht wurde und zu der jeder Stellung nehmen konnte, und legte folgende Schritte fest:

- Die Netzbetreiber melden der Verwaltung ihre Suchkreise an.
- Die Verwaltung prüft die Standortanfragen anhand des Gutachtens und der Netzausbaukarte und diskutiert gegebenenfalls Alternativstandorte.
- Bei Abweichungen wird der Gutachter eingebunden, dieser prüft, ob die Zielsetzungen des Runden Tisches eingehalten werden und macht gegebenenfalls Umsetzungsvorschläge.
- Konkrete Standortplanungen und Informationen gehen an die Ortsbeiräte, die in öffentlichen Sitzungen darüber beraten. In diesen können Bürger Fragen stellen, und bei Bedarf kann auch die Verwaltung teilnehmen.
- In problematischen Einzelfällen finden Informationsveranstaltungen statt oder es werden außerordentliche Messungen durchgeführt.
- Die Informationen zu den Standortplanungen werden im Internet möglichst frühzeitig veröffentlicht.

#### Fazit

Nach Einschätzung der Stadtverwaltung ist durch den Runden Tisch eine frühzeitige Information der Öffentlichkeit sowie ein vorsorgendes Handeln schon vor Auftreten erster

Konflikte gelungen. Einzelne Standorte konnten diskutiert und sensible Bereiche teilweise ausgespart werden. Erschwert habe den Prozess allerdings, so ein Teilnehmer des Runden Tisches, dass Informationen über geplante Standorte doch erst relativ spät öffentlich gemacht wurden. Positiv zur Rolle der lokalen Agenda 21 am Runden Tisch heißt es: Durch ihre Teilnahme sei es gelungen, eine unabhängige Bürgersicht einzubringen.

Insgesamt war der Runde Tisch gut, aber noch verbesserungsfähig, so das Urteil der Netzbetreiber. Er sollte kleiner sein, Entscheidungen im Vorfeld vorbereiten und eindeutige, gemeinsame Signale pro Mobilfunk in die Öffentlichkeit aussenden.

Positiv bewerteten die Beteiligten den Vertrauensaufbau, den Informationsgewinn, die sachliche Diskussion und den Abbau von Ängsten in der Bevölkerung. Zudem war durch den Runden Tisch die Kommunalpolitik mit einbezogen und damit die politische Rücken-deckung dieses Dialogverfahrens gewährleistet.

#### Angaben zur Stadt

Die 102.740 Einwohner zählende Stadt Erlangen liegt in Mittelfranken und erstreckt sich auf rund 77 Quadratkilometern. Geprägt ist die Stadt vor allem durch die Friedrich-Alexander-Universität und zahlreiche Siemens-Niederlassungen. Erlangen ist die kleinste von insgesamt acht bayerischen Großstädten.

### **Hansestadt Lübeck**

#### Ausgangssituation Mobilfunk

Die Installation von rund 20 Mobilfunksendeanlagen auf einem Dach in einem Wohngebiet löste 2002 in der Hansestadt Lübeck Kontroversen aus. In dem betroffenen Stadtteil äußerten Bürgerinnen und Bürger ihre Ängste und protestierten gegen die Sendeanlagen. Daraufhin schlossen die Stadtverwaltung und die Netzbetreiber eine freiwillige Vereinbarung über die künftige Vorgehensweise bei der Einführung neuer Anlagen, aber Abstimmungsschwierigkeiten mit den Netzbetreibern führten dazu, dass dennoch am selben Ort weitere Sendeanlagen installiert wurden.

Besonders aktiv war ein Bürgerforum, dem jedoch eine Einigung mit den Netzbetreibern nicht gelang. Nachdem in öffentlichen Veranstaltungen kein Konsens über das weitere Vorgehen herbeigeführt werden konnte, beschlossen die Verwaltung und engagierte Bürgerinnen und Bürger, ein koordinierendes Gremium ins Leben zu rufen.

#### Dialogverfahren

Die Koordinierungsgruppe, die den Konflikt entschärfen und ein für alle Seiten akzeptables Vorgehen vereinbaren sollte, bestand aus Vertretern des Gesundheits-, Umwelt-, Bauordnungs-, Bauplanungs- und Denkmalschutzamtes, der Kommunalpolitik, des Landesumweltamtes, der Fachhochschule, von Verbänden, Organisationen, Netzbetreibern, interessierten Bürgern und engagierten Mitgliedern des Stadtteilforums. Die Federführung lag beim städtischen Umweltamt.

Bis 2004 traf sich die Koordinierungsgruppe vier Mal, diskutierte und entwickelte praktikable Lösungen und ein Kataster für Mobilfunkstandorte. Die Netzbetreiber sagten zu, Vorsorgekriterien bei ihrer Planung zu berücksichtigen.

Zu den Lübecker Kriterien, die von der Koordinierungsgruppe erarbeitet wurden, zählen unter anderem folgende Punkte:

- Abstandsregelungen zu sensiblen Nutzungen, wie Kindergärten oder Grundschulen.
- Keine Bündelung von Anlagen verschiedener Anbieter in Wohngebieten. Ausnahmen sind Dächer von Hochhäusern, wenn die umgebende Bebauung eine wesentlich geringere Höhe hat. Eine Bündelung von Anlagen ist nur in Außenbereichen der Stadt vorgesehen.
- In Wohngebieten werden die Anlagen oberhalb des mittleren Dachniveaus installiert, damit kein Bewohner von seiner Wohnung aus direkt darauf schauen muss.
- Die Emissionen für die Bevölkerung sind insbesondere in sensiblen Bereichen so gering wie möglich zu halten (Minimierungsprinzip).

Bei der Aufstellung der Kriterien orientierten sich die Beteiligten an bereits für nordrhein-westfälische Kommunen entwickelten Kriterien, die im Juli 2003 in NRW festgesetzt worden waren.

Das übergeordnete Ziel der Lübecker Koordinierungsgruppe war es, das Verfahren beim Aufstellen von Mobilfunksendeanlagen transparent und möglichst einvernehmlich zu gestalten. Zudem war es ein zentrales Anliegen, den gesundheitlichen Bedenken besser Rechnung zutragen als bisher.

Das Umweltamt war Moderator und Dialogführer und organisierte die Sitzungen der Koordinierungsgruppe, die Veranstaltungen durchführte, mit den Netzbetreibern eine Karte mit geplanten und bestehenden Sendeanlagen erstellte und die Planungen für das nächste Jahr diskutierte. Ihre Empfehlungen und Kriterien hielt die Koordinierungsgruppe in einem Bericht fest, der der Kommunalpolitik vorgelegt und von ihr akzeptiert wurde. Damit war die Aufgabe der Koordinierungsgruppe beendet. Als vorerst letzte gemeinsame Aktion organisierte sie 2005 eine Veranstaltung mit Kommunalpolitikerinnen und -politikern; auf Stadtteilebene informierte jeweils ein Mitglied der Koordinierungsgruppe die Bürgerinnen und Bürger.

Nachdem die Koordinierungsgruppe Kriterien festgelegt hatte, besaß die Stadt nun ein Verfahren für die Auswahl und Genehmigung von Standorten. Die Entscheidung über neue Standorte wird inzwischen nur noch im Dialog zwischen Verwaltung und Netzbetreibern getroffen.

#### Fazit

Durch den Kommunikationsprozess sei insgesamt mehr Sachlichkeit erreicht worden, wenn auch mehr und frühzeitigere Bürgerbeteiligung sinnvoll gewesen wäre, so die Einschätzung der Kommunalverwaltung. Zudem sei es gelungen, verschiedene Interessen konstruktiv an einen Tisch zu holen und Gemeinsamkeiten herauszufinden. Besonders wichtig sei die Transparenz, ein öffentliches Vorgehen und die Einbeziehung Aller – möglichst schon zu Beginn in Form einer Auftaktveranstaltung.

Der Koordinierungsgruppe ist es gelungen, die Diskussion zu versachlichen und einen Beitrag zu vorbeugendem Gesundheitsschutz zu leisten. Sie entwickelte ein einheitliches Vorgehen bei der Standortplanung und erstellte ein Standortkataster. Bei Bedarf kann der Dialog erneut aufgenommen werden. Die Akteure hätten gelernt, dass man in relativ kur-

zer Zeit eine praktische Agenda umsetzen und Konflikte entschärfen kann, so lautet die Erfahrung.

### Angaben zur Stadt

Die Hansestadt Lübeck erstreckt sich auf rund 215 Quadratkilometer und ist seit dem Mittelalter als wichtiges Handelszentrum an der Ostsee bekannt. Mit rund 214.000 Einwohnern hat die Stadt nach der Landeshauptstadt Kiel die meisten in Schleswig-Holstein und ist eines der drei Oberzentren des Landes. Die mittelalterliche Altstadt ist Teil des UNESCO-Weltkulturerbes.

## **Maintal**

### Ausgangssituation

Den Impuls für den Mobilfunk-Dialog kam von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, die sich gegen Standorte in ihrem Wohnumfeld und nahe sensiblen Einrichtungen wandten. Sie forderten zudem mehr Informationen zu möglichen gesundheitsschädigenden Strahlungen von Mobilfunksendeanlagen. Initiator des Dialogs war die Bürgerinitiative „Maintal wachsam gegen Mobilfunkanlagen in Wohngebieten“, kurz MwW genannt.

### Information und Kommunikation

Es gründete sich ein Arbeitskreis Mobilfunk in der lokalen Agenda-Struktur, der sich aus Mitgliedern der Initiative MwW und Vertreterinnen und Vertretern politischer Parteien zusammensetzte. Ihr Ziel war es, einen Dialog mit allen Beteiligten aufzunehmen, ein Leitbild und eine Checkliste zur Überprüfung der Zielerreichung mit Projekt- und Maßnahmenempfehlungen zu erarbeiten und konkrete Lösungsvorschläge für umstrittene Standorte vorzuschlagen.

Der Arbeitskreis führte regelmäßige Mitgliederversammlungen und Teambesprechungen zum Informationsaustausch und zur Planung von Aktionen durch, recherchierte Material zur technischen und wissenschaftlichen Entwicklung des Mobilfunks und informierte die Bürgerinnen und Bürger über Flugblätter, Broschüren und Aushänge wie auch mit Hilfe von Gesprächsterminen mit regionalen Politikern und öffentlichen Veranstaltungen.

Außerdem beriet er Bürger, Kommunalpolitiker, andere Gemeinden, Hausbesitzer und -verwalter und erstellte regelmäßig Pressemitteilungen über aktuelle Neuigkeiten. Kontakte stellte er zu Elternbeiräten, Seniorengruppen und Parteien her sowie zu anderen Initiativen und zum Landesverband „Aktion Mobilfunksenderfreie Wohngebiete“.

Ein einstimmiger Beschluss des Stadtparlaments Maintal regelte ab Juni 2001, dass Maintal keine neuen Verträge zur Errichtung von Mobilfunksendeanlagen in den Wohn- und Gewerbegebieten mehr abschließt. Darüber hinaus wurde der Magistrat aufgefordert, sich aktiv an der Auswahl künftiger Standorte zu beteiligen und darauf zu achten, dass neue Anlagen nicht in bebauter Ortslage entstehen, sondern dass außerhalb des Ortes bestehende Standorte möglichst von mehreren Netzbetreibern gemeinsam genutzt werden. Der Arbeitskreis sollte zu jeder Standortwahl angehört werden.

In den darauf folgenden Jahren wurde ein Mobilfunkkataster durch die Verwaltung erstellt, der laufend aktualisiert wird. Dies war ein wesentlicher Punkt in der Checkliste des Ar-

beitskreises, um die Neuaufstellung und Verlagerung von Sendeanlagen zu dokumentieren. Die Stadtverwaltung gab zudem externe Gutachten zur vorsorgeorientierten Mobilfunkplanung in Auftrag und schlug Standorte vor, die von den Netzbetreibern jedoch nicht immer angenommen wurden.

2003 kamen mehr als 3000 Unterschriften gegen einen Netzausbauplan zusammen, und im „Maintaler Ärzteappell“ warnten 25 Mediziner vor unabsehbaren gesundheitlichen Folgen des Mobilfunks.

### Beteiligung

Auf Seiten der Bürger beanspruchte die Bürgerinitiative „Maintal wachsam gegen Mobilfunkanlagen in Wohngebieten“ die Rolle als Ansprechpartner und Akteur, denn auf Grund von Differenzen löste sich der Arbeitskreis Mobilfunk nach wenigen Jahren wieder auf. In der Stadtverwaltung war und ist der Fachbereich „Stadtentwicklung und Umwelt“ für das Thema Mobilfunk zuständig. Er fungiert als Schnittstelle zwischen den Akteuren, der sich sowohl der politischen Verantwortung gegenüber den Bürgern als auch der Interessen der Betreiber bewusst ist.

### Fazit

Die Mobilfunkdiskussion in Maintal lässt sich als spannungsreich beschreiben, es sei inzwischen „jedoch leiser in der Diskussion geworden“, betonen Vertreter des Fachbereichs Stadtentwicklung und Umwelt. Hinderlich ist, dass Netzbetreiber es vermeiden, direkt mit der Bürgerinitiative in einen Dialog zu treten, während die Bürgerinitiative für sich in Anspruch nimmt, die Maintaler Bürgerschaft zu repräsentieren, was zu einer Einseitigkeit in den Dialogpositionen führt. Andererseits erfährt die Bürgerinitiative jedoch durch ihre Aktionen überregionale Aufmerksamkeit und sensibilisiert die Öffentlichkeit. Zwischen diesen beiden Polen steht die Stadtverwaltung, die sowohl versucht, den Interessen ihrer Bürger wie auch den Verordnungen und Vereinbarungen zum Mobilfunk gerecht zu werden.

### Angaben zur Stadt

Die Stadt Maintal wurde am 1. Juli 1974 im Zuge der Hessischen Gebietsreform aus der Stadt Dörnigheim und den drei Gemeinden Bischofsheim, Hochstadt und Wachenbuchen gebildet. Mit rund 39.000 Einwohnern auf 32 Quadratkilometern ist Maintal die zweitgrößte Stadt im Main-Kinzig-Kreis nach Hanau und liegt im Einzugsgebiet von Frankfurt am Main.

## **Münster**

### Ausgangssituation

In Münster kommt es seit vielen Jahren immer wieder zu Konflikten, wenn es um das Aufstellen neuer Sendeanlagen in Wohnvierteln geht. Insbesondere löste eine geplante Anlage Unmut und Proteste aus, die bis heute aber noch nicht gebaut worden ist. Des Weiteren fürchten die teils in Bürgerinitiativen organisierten Münsteraner Gesundheitsschäden und den Wertverlust ihrer Immobilien. Die Stadt Münster hat solche Konflikte bislang im Dialog mit den Netzbetreibern und direkt Betroffenen gelöst, allerdings ohne Prozesse der direkten Bürgerbeteiligung. Bei Beschwerden organisiert das Umweltamt zusammen

mit den Netzbetreibern Messungen vor Ort und führt unter Einbeziehung von Fachleuten aus dem Gesundheitsamt aufklärende Gespräche. So konnte sie einen Großteil der Befürchtungen von Anwohnern bisher ausgeräumen.

#### Information und Kommunikation

Grundlage des Vorgehens ist der Beschluss des Umwelt- und Bauausschusses vom März 2002, „dass die Verwaltung auf die Auswahl der Standorte unter Berücksichtigung der baurechtlichen, stadtgestalterischen, landschaftlichen und der gesundheitlichen Aspekte Einfluss nehmen wird, um einen möglichst konfliktfreien Ausbau der notwendigen Netzstruktur zu ermöglichen“. Zudem wurden Verhandlungen mit den Netzbetreibern zu den Abständen der Sendeanlagen mit dem Ziel aufgenommen, die Schweizer Werte anzuwenden.

Anlass für diesen Beschluss waren die Planungen der Netzbetreiber, die für Münster in den nächsten drei Jahren eine Zunahme von 108 Standorten vorsahen. Die Stadt verfolgte einen vorsorgenden Gesundheitsschutz insbesondere für sensible Einrichtungen, also für Kindergärten und -tagesstätten, Schulen, Krankenhäuser, Kinder- und Altenheime. Für sie legte sie die Schweizer Werte zu Grunde und beschloss, bei sensiblen Einrichtungen den 20-fachen Sicherheitsabstand nach der 26. BImSchV innerhalb des Hauptstrahls und mindestens den 2-fachen Sicherheitsabstand außerhalb des Hauptstrahls der Sendeanlage einzuhalten.

Darüber hinaus stellte die Stadt die Standortplanungen wie auch allgemeine Informationen zum Thema Mobilfunk ins Internet, veröffentlichte Informationsflyer zu verschiedenen Aspekten des Mobilfunks und gab Bürgern im Einzelfall Informationen zu Maßnahmen, um ihre Wohnungen vor Strahlung abzuschirmen. Zuständig für den Mobilfunk ist das Amt für Grünflächen und Umweltschutz.

#### Beteiligung

Eine direkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an dem Mobilfunk-Dialog ist in Münster nicht vorgesehen. Die Beteiligung findet nach wie vor über die Bezirksvertretung statt.

#### Angabe zur Stadt

Münster in Westfalen ist Hauptstadt des gleichnamigen Regierungsbezirks in NRW und Oberzentrum des Münsterlandes. Es leben dort rund 280.000 Einwohner. Die Stadt gilt als Dienstleistungs- und Verwaltungsstandort und ist Sitz mehrerer Hochschulen. Bekannt ist Münster als Fahrradstadt sowie für seine historische Altstadt. 2004 gewann die Stadt den LivCom-Award als lebenswerteste Stadt der Welt in ihrer Kategorie.

## **Neuburg an der Donau**

#### Ausgangssituation

Initiator des Dialogverfahrens war der Arbeitskreis Energie der lokalen Agenda 21, der durch die Presse auf Standortkonflikte aufmerksam wurde. Die Agenda-Akteure gingen auf die Bürger und Bürgerinnen zu und ermöglichten ihnen einen direkten Kontakt zu dem

für das Thema Mobilfunk zuständigen Bauamt. Im Folgenden unterstützten sie sie bei der Organisation von Veranstaltungen und gründeten schließlich die Bürgerinitiative BIND.

#### Information und Kommunikation

An der Einführungsveranstaltung, die als Podiumsdiskussion mit Kritikern und Netzbetreibern organisiert war, nahm auch ein Großteil des Stadtrats teil, und auch an den weiteren, von der lokalen Agenda und der Bürgerinitiative initiierten Veranstaltungen mit Fachinformationen von Befürwortern und Kritikern, waren viele vertreten.

Gespräche und Verhandlungen zwischen Verwaltung, Bürgerinitiative und Netzbetreibern wurden aufgenommen. Sie waren jedoch wenig erfolgreich: die Bürgerinitiative nahm nach der ersten Sitzung an weiteren Gesprächen nicht mehr teil, und auch zwischen Stadt und Netzbetreibern konnte keine Einigung erzielt werden. Daraufhin beschloss der Stadtrat die Beauftragung eines Standortkonzeptes durch ein externes Unternehmen, das der Verwaltung als Orientierung und Grundlage bei Verhandlungen mit den Netzbetreibern dienen sollte: Erst der technische Hintergrund, der durch das Standortkonzept vermittelt wurde, versetzte Kommunalpolitik und -verwaltung in die Lage, mit den Netzbetreibern auf Augenhöhe verhandeln zu können, so das Fazit heute. – Allerdings folgte nur ein Netzbetreiber der Einladung zum Runden Tisch und lehnte, wie auch seine anderen Kollegen, das Standortkonzept ab.

Die Stadtverwaltung ist bereit, im Einzelfall vom Konzept abweichende Standorte zu akzeptieren, obwohl sie bestrebt ist, eine möglichst große Übereinstimmung mit den im Konzept vorgeschlagenen Standorten zu erreichen. Konkret bedeutet dies: Bei Suchkrisenanfragen der Netzbetreiber werden zunächst die gutachterlich identifizierten Standorte vorgeschlagen und von den Netzbetreibern auf ihre funktechnische Eignung überprüft. Kann dabei keine einvernehmliche Entscheidung erzielt werden, wird unter Einbeziehung der Bürgerinitiative nach Alternativen gesucht.

#### Beteiligung

In der Verwaltung ist das Bauamt für den Mobilfunk zuständig. Die lokale Agenda 21 nahm in der ersten Zeit eine wichtige Mittlerrolle zwischen engagierten Bürgern und Kommunalpolitik und -verwaltung ein. Der Dialog zwischen der Stadt, den Agenda-Engagierten und der Bürgerinitiative entwickelte sich konstruktiv und positiv. Die Bürgerinitiative startet keine Aktionen mehr, ohne dass die Stadt darüber informiert ist. Durch das Engagement der lokalen Agenda 21 entstand ein intensiver Kontakt und schließlich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik.

#### Fazit

Aus Sicht der Verwaltung und Kommunalpolitik war die Rolle der lokalen Agenda 21 sehr wichtig, um das Thema voran zu bringen und für die Anliegen der Bürger Unterstützung zu bekommen. Die Agenda-Engagierten stießen den Prozess an, organisierten Informationsveranstaltungen und stellten Kontakte zwischen den Mobilfunk-Akteuren her. Daraus entwickelte sich ein Vertrauensverhältnis zwischen der Stadt und den Bürgerinnen und Bürgern. Erst durch die Agenda 21 und die durch sie zur Verfügung gestellten Mittel wurde die breite Öffentlichkeit in die Diskussion um den Mobilfunk mit einbezogen und konnten Fachleute für Veranstaltungen gewonnen werden.

Besonders positiv wurde der von Beginn an faire und offene Umgang miteinander bewertet. Verwaltung und Kommunalpolitik erkennen die lokale Agenda als einen wichtigen Partner für die Gestaltung und Weiterentwicklung des Dialogprozesses an.

Eine Erleichterung in der Kommunikation stellte für die Stadtverwaltung und für die Bürger das Standortkonzept dar, das als Instrument zur Verhandlung mit den Netzbetreibern dient. Die Ablehnung des Konzeptes durch die Netzbetreiber erfordert jedoch die Diskussion um jeden einzelnen Standort.

#### Angaben zur Stadt

Neuburg an der Donau liegt nördlich der Universitätsstadt Augsburg und ist Große Kreisstadt im oberbayerischen Landkreis Neuburg-Schrobenhausen. Die Stadt erstreckt sich auf einer Fläche von etwa 81 Quadratkilometern und hat 28.320 Einwohner.

### **Oldenburg**

#### Ausgangssituation

Konkret war die Aufstellung eines Mastes in der Nähe eines Wohngebietes Anlass für die Auseinandersetzung zwischen Bürgern, Stadtverwaltung und Netzbetreiber und führte zur Gründung der Interessensgemeinschaft für Mobilfunk Oldenburg (ImoO). Diese regte die Bürger an, sich mit dem Mobilfunk und dessen gesundheitlichen Folgen zu beschäftigen, und setzte sich für ein Dialogverfahren ein.

#### Dialogverfahren

2001 beschloss der Stadtrat einstimmig, einen Arbeitskreis Mobilfunk mit Beteiligung der Verwaltung, Kommunalpolitik, Bürgerinitiativen und der Interessengemeinschaft einzurichten, einen Mobilfunkbeauftragten zu benennen, der verwaltungsintern alle Mobilfunkaspekte organisatorisch bündeln sollte, die Erstellung eines Standortkatasters, eine Minimierungsstrategie und einen öffentlichen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Die Verwaltung wandte sich gegen diesen Beschluss, denn sie sah sich mit einem gesellschaftspolitischen Thema konfrontiert, bei dem sie als Behörde nur wenig mitreden konnte: Eine Baugenehmigungsbehörde sei keine Bauverhinderungsbehörde, so die Meinung. „Wenn ein Bauvorhaben zulässig ist oder sogar genehmigungsfrei, dann haben wir keine Handhabe, etwas Gegenteiliges zu unternehmen.“

Die Position der Verwaltung erschwerte die Diskussion im Arbeitskreis. Außerdem fehlten klare Verfahrensregeln, und es kam zu langwierigen Zieldiskussionen. Dennoch gelang es schließlich, sich auf Ziele, Handlungsgrundlagen, Aufgaben und Organisationsstruktur zu einigen, kritische Standorte zu diskutieren und einen Nutzungsvertrag für städtische Liegenschaften zu erarbeiten. Der Arbeitskreis empfahl darüber hinaus dezentrale Standorte bei gleichzeitiger gemeinsamer Nutzung möglichst aller Netzbetreiber und ein Messprogramm. Einen direkten Dialog mit der Interessengemeinschaft lehnten die Netzbetreiber zwar ab, waren aber bereit, im Arbeitskreis über Standorte zu informieren und aufzuklären.

Der Arbeitskreis Mobilfunk setzte und setzt sich aus Mitgliedern der Interessengemeinschaft, der Bürgerinitiativen, sowie Vertretern aus Verwaltung und Politik zusammen. Er

ist ein geschlossenes Gremium, in dem die Verwaltung überproportional vertreten ist. Er hat keine Entscheidungskompetenzen, sondern nur eine beratende Funktion. Er traf sich anfangs monatlich, mittlerweile seltener, in unregelmäßigen Abständen.

Zusätzlich gibt es die Arbeitsgruppe Mobilfunk der lokalen Agenda 21, die für die Öffentlichkeit zugänglich ist und sich aus Interesse am Thema zusammengefunden hat. Es besteht eine direkte Vernetzung zwischen dem Agenda-Büro der Stadt, der Agenda-Arbeitsgruppe und dem Arbeitskreis Mobilfunk.

Zuständig für den Mobilfunk ist das Amt für Stadtplanung und Raumordnung. Die Einrichtung neuer Standorte wird durch ein verwaltungsinternes Abstimmungsverfahren entschieden und anschließend mit dem Arbeitskreis Mobilfunk abgestimmt, um ein Votum zur Standortvergabe für den zu entscheidenden Ausschuss einzuholen. Es erfolgt also keine Genehmigung ohne die Zustimmung des Arbeitskreises.

Ansprechpartner für alle baurechtlichen Vorhaben und gleichzeitig Leiter des Arbeitskreis Mobilfunk ist der Leiter des Bauamtes. Die Anlaufstelle für betroffene Bürger und Bürgerinitiativen ist die Interessensgemeinschaft Mobilfunk Oldenburg (ImoO).

#### Fazit

Die Verwaltung sieht das Verfahren als ausreichend und die Ausführung des Ratsbeschlusses als umgesetzt und erledigt an. Die Kommunikation mit den Bürgerinitiativen verlief vor allem zu Beginn des Dialoges schwierig. Trotzdem sieht die Verwaltung einen Lernerfolg, auch schwierige Themen mit den Bürgern zu diskutieren und zu Lösungen zu kommen. Sie hat sich kürzlich aus dem Dialogprozess zurückgezogen, nimmt aber noch an Sitzungen des Arbeitskreises teil.

Die Bürgerinitiativen sehen den Arbeitskreis Mobilfunk als ein Gremium der Politikberatung, das über keine Entscheidungskompetenz verfügt, sondern lediglich ein Votum abgeben kann. Doch trotz großer Spannungen und Konflikte zwischen den einzelnen Akteuren im Arbeitskreis zeigten letztendlich alle Beteiligten die Bereitschaft zum Konsens. Einen positiven Lerneffekt sehen die Bürgerinitiativen darin, viel über die Interna und Zwänge der Stadtverwaltung wie über den Mobilfunk gelernt zu haben.

Die Netzbetreiber einigten sich darauf, nicht als ständige Mitglieder im Arbeitskreis mitzuwirken. Sie sehen Kommunikationshindernisse vor allem auf seiten der Bürgerinitiativen und beschränken die Abstimmung ausschließlich auf die Kommune. Zu einer Zusammenarbeit mit den Bürgerinitiativen waren sie nicht bereit.

Einig sind sich alle Beteiligten darin, dass Dialogverfahren frühzeitig stattfinden sollten, um Transparenz zu schaffen. Ungünstig war, dass die Verwaltung einen Beschluss umzusetzen hatte, gegen den sie im Vorfeld votiert hatte. In einem langwierigen Prozess konnte die Diskussion jedoch auf eine konstruktive Ebene gebracht werden: „Man hat sich zusammengerauft.“ Einig ist man sich darin, dass zukünftige Kommunikationsprozesse von Beginn an besser strukturiert und die Zielsetzungen geklärt sein müssen.

#### Angaben zur Stadt

Die Universitätsstadt Oldenburg ist mit 158.570 Einwohnern die viertgrößte Stadt des Landes Niedersachsen. Bis Ende 2004 war Oldenburg Sitz des Regierungsbezirks Weser-Ems. Seit der Auflösung der Regierungsbezirke in Niedersachsen ist die 102 Quad-

ratkilometer große Stadt Sitz einer Regierungsvertretung des Landes Niedersachsen. Seit April 2005 gehört Oldenburg zur europäischen Metropolregion Bremen/Oldenburg, eine von insgesamt elf europäischen Metropolregionen in Deutschland.

## Villingen-Schwenningen

### Ausgangssituation

Bürgerinitiativen äußerten sich kritisch zu Standorten, und die Vereinigung „Ärzte gegen Mobilfunk“ führte eine Unterschriftenaktion dazu durch. Dies fand öffentliche Aufmerksamkeit mit der Folge, dass 2002 die Lokalzeitung zu einer Informationsveranstaltung einlud. Auf Initiative der Verwaltung fasste der Stadtrat den Beschluss, einen Beirat für Mobilfunk einzurichten, der vier Mal im Jahr tagt. Bis 2006 ist er zu 10 Sitzungen zusammengekommen.

### Dialogverfahren

In Villingen-Schwenningen besteht der Beirat aus Vertreterinnen und Vertretern der Ratspolitik, der Verwaltung – Bauamt und Agenda-Büro –, aus sachverständigen Bürgern und der Vereinigung „Ärzte gegen Mobilfunk“. Es handelt sich um ein geschlossenes Gremium, dessen Teilnehmer vom Rat ernannt wurden und werden. Den Vorsitz hat der Oberbürgermeister, die Leitung der 1. Bürgermeister.

Da die Kritiker des Mobilfunks mit am Tisch sitzen, erschwert dies zwar die Diskussion um Standorte, macht aber die Ergebnisse stabiler. Des Weiterem ist es dem Beirat wichtig, bundes- und landespolitische Diskussionen, etwa zu Grenzwerten oder zur Förderung des Mobilfunks als Standortfaktor, nicht zum Gegenstand des Dialogs zu machen. Wichtig ist ihm zudem die Trennung der Diskussion um Alt- und Neustandorte (nach der Verbändevereinbarung von 2001 errichtet). Neben der Vereinbarung von Kriterien für den gemeinsamen Dialog wie für die Standortplanung wurde ein Standortkataster aufgebaut und eine Minimierungsstrategie festgelegt.

Basis der Arbeit des Beirats ist die Verfolgung der Minimierungsstrategie, also der Versuch, die Bevölkerung so wenig wie möglich Strahlenbelastungen auszusetzen. Sollten Alternativen gegenüber den von den Netzbetreibern gewünschten Standorten nötig sein, werden diese gemeinsam erarbeitet und den Netzbetreibern vorgeschlagen. Das Gespräch darüber findet meistens zwischen Verwaltung und den einzelnen Netzbetreibern statt. Wichtig ist, dass die im Beirat getroffenen Festlegungen gemeinsam getragen und gegenüber der Öffentlichkeit – auch von den mitwirkenden Kritikern – vertreten werden.

Durch die Verlagerung und Veränderung von Sendemasten, wie etwa der Abbau und die Erhöhung von Anlagen in der historischen Altstadt, wurde die Strahlenbelastung insbesondere für Dachwohnungen verringert. Ziel der Stadt ist es, die Altstadt frei von alten wie neuen Sendeanlagen zu machen. In einem zweijährigen Diskussionsprozess mit den Netzbetreibern ist es dem Beirat nun gelungen, dafür ein gemeinsames Vorgehen abzustimmen.

Bei strittigen Standorten haben sich die Betreiber bereit erklärt, Messungen und Simulationsberechnungen durchzuführen, um die Einhaltung der Minimierung zu überprüfen. Allerdings wurden diese von den Kritikern nicht als neutral anerkannt.

Das Ziel des Beirats ist die Etablierung eines diskussionsfähigen Gremiums zum Thema Mobilfunk mit enger Anbindung an den Rat, um einvernehmliche Lösungen für die Standortplanung zu erreichen. Die Betreiber werden in Problemsituationen und zu wichtigen Tagesordnungspunkten in den Beirat eingeladen.

Der Leiter des Bauamtes und der Agenda-Verantwortliche sind die verwaltungsinternen Ansprechpartner für den Mobilfunk. Sie suchen auch von geplanten Sendeanlagen betroffene Bürgerinnen und Bürger zu Hause auf und bieten ihnen Beratung, Informationen und Aufklärung an. Darüber hinaus koordinieren sie die Bürgerinitiativen.

### Fazit

Unstimmigkeiten verzögerten zunächst die Besetzung des Beirats, was eine Schwächung von Rolle und Funktion des Gremiums nach sich zog. Von Kritikern wird der Beirat als „Alibiveranstaltung“ eingeschätzt. Sie fordern eine bessere Information der Öffentlichkeit. Andererseits konnte der Beirat durch personelle Kontinuität und sachliche Kompetenz Vertrauen und Zustimmung bei allen Beteiligten aufbauen und gegenüber der Politik herstellen. Für manche Netzbetreiber ist das Prozedere der Standortdiskussion und -festlegung allerdings sehr langwierig und verzögert den Ausbau ihres Netzes.

Für die Beteiligten spielte und spielt die Agenda 21 eine positive Rolle, vorallem da es ihr gelang, die Bereitschaft der Politik für einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu erhöhen

Die Mobilfunk-Ansprechpersonen befürchten allerdings, dass der Beirat in seiner Arbeit keine Fortschritte erzielen wird, solange es immer wieder Netzbetreibern gelingt, sich dem gemeinsamen Vorgehen zu widersetzen.

### Angaben zur Stadt

Villingen-Schwenningen ist eine Stadt im Südwesten Baden-Württembergs. Sie ist mit knapp 81.690 Einwohnern die Kreisstadt und größte Stadt des Schwarzwald-Baar-Kreises sowie eine der größten Mittelstädte des Landes. Villingen-Schwenningen ist das Oberzentrum der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg.

## **Wiesloch**

### Ausgangssituation

Anwohnerinnen und Anwohner eines Standortes beschwerten sich über den Bau einer Sendeanlage, worauf die Stadtverwaltung die Initiative ergriff und in den Agenda-Strukturen einen Arbeitskreis zum Mobilfunk einrichtete. Sie beabsichtigte, Probleme mit dem Mobilfunk in einem kommunikativen Miteinander zu lösen und nicht in einem Kontragegeneinander zu verharren. Zudem war es der Stadtverwaltung mit Hilfe der Agenda-Strukturen möglich, die Bevölkerung an der Diskussion um Standorte und deren Genehmigung zu beteiligen, was allerdings nicht einfach war zu realisieren. 2002 wurde der Arbeitskreis Mobilfunk durch einen Ratsbeschluss eingerichtet.

### Dialogverfahren

Der Arbeitskreis, in dem die Stadtverwaltung ebenso vertreten ist wie sachkundige und betroffenen Bürgerinnen und Bürger wie auch Kritiker und der vom Bauamt und dem A-

agenda-Büro koordiniert wird, tagt alle vier bis sechs Wochen. Er beabsichtigt, nicht Standorte zu verhindern, sondern Standorte zu nehmen, die sich in das Ortsbild integrieren lassen. Dafür wurden Regeln und Kriterien entwickelt, beispielsweise für den Umgang mit sensiblen Einrichtungen oder dafür, Standorte möglichst in den Außenbereichen aufzubauen. – Die Kriterien wie auch die Protokolle des AK sind alle im Internet verfügbar. – Darüber hinaus will er Standorte so verteilen, dass Spitzenbelastungen in bewohnten Gebieten möglichst vermieden werden und orientiert sich dabei an den Werten des Ecolog-Instituts.

Für die Standortplanung war der Arbeitskreis von Beginn an bestrebt, nicht für jeden Standort eigens eine Diskussion durchzuführen, sondern eine mehrjährige Planung zu entwickeln. Zu diesem Zweck lud er die Netzbetreiber in das Rathaus ein, um mit ihnen gemeinsam diese Planung vorzunehmen. Fast alle kamen, lehnten aber dieses Vorgehen aus wettbewerblichen und Datenschutzgründen ab. Nach anfänglichen Schwierigkeiten verbesserte sich der Dialog mit den Netzbetreibern, und der Stadt und dem Arbeitskreis gelang es, geplante Standorte zu verlegen. In zwei Fällen realisierten sie allerdings ihre Standorte trotz des Votums der Stadt und des Arbeitskreises.

Mittlerweile finden die Treffen nicht mehr regelmäßig, sondern nach Bedarf statt. Im Normalfall bearbeitet das Baurechtsamt die Anträge der Netzbetreiber und bringt die geplanten Standorte in den Arbeitskreis ein, wo sie nach dessen Regeln und Kriterien beurteilt und diskutiert werden. Der Arbeitskreis ist berechtigt, Vorschläge für Alternativstandorte oder Änderungen zu machen. Eine Entscheidung erfolgt im Konsens zwischen Politik, Verwaltung und Arbeitskreis.

### Fazit

Bürgerinnen und Bürger kritisierten und kritisieren die schwache Öffentlichkeitsarbeit des Arbeitskreises und der Verwaltung. Die Einbettung des Mobilfunkdialogs in die Verwaltung wird hingegen als positiv angesehen. Der Arbeitskreis kann weitgehend selbständig arbeiten, was positiv gesehen wird, jedoch wurden Anträge an den Gemeinderat meist schon im Vorfeld abgeschmettert. Der Prozess war von Beginn an eine Initiative der Verwaltung. Ohne den Agenda-Prozess jedoch wäre der Arbeitskreis gar nicht entstanden, meinen einige Beteiligte. Für sie ist der Arbeitskreis eine wichtige Plattform für den Mobilfunkdialog.

Der Arbeitskreis hat die Kommunikation zwischen Kommune und Bürgern verbessert und Ängste in der Bevölkerung abgebaut. Gleichzeitig erreichte er durch die fachkundigen Bürger und deren Kenntnisse über den Mobilfunk eine starke und kompetente Position gegenüber den Netzbetreibern. Insgesamt wurde durch den Prozess die Bereitschaft zur Diskussion zwischen Bürgern und Politik erhöht.

### Angaben zur Stadt

Wiesloch ist eine Stadt im nördlichen Baden-Württemberg, etwa 13 km südlich von Heidelberg. Mit etwa 25.550 Einwohnern und einer Fläche von ca. 30 Quadratkilometern ist sie die viertgrößte Stadt des Rhein-Neckar-Kreises und bildet mit der Nachbarstadt Walldorf eines der Mittelzentren im Bereich des Oberzentrums Heidelberg.

## A 9: Literaturverzeichnis

- agenda-transfer: Auswertung lokaler Agenda-21-Prozesse in Nordrhein-Westfalen. Erhebung unter 141 nordrhein-westfälischen Kommunen. Bonn 2001
- agenda-transfer: Perspektiven für die kommunale Zukunftsfähigkeit – Agenda-ExpertInnen an einem Tisch. Protokoll des Fachgesprächs. Bonn 2004
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): 3stadt2, Online-Arbeitshilfen für den Einsatz kooperativer Verfahren in der Stadtentwicklung. Bonn 2006
- Deutsche Umwelthilfe (Hrsg.): Zukunftsfähige Kommune. Wettbewerb und Kampagne zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21. Dokumentation. Radolfzell 2003
- Deutschen Institut für Urbanistik (Hrsg.): Dokumentation des 4. Erfahrungsaustauschs zur lokalen Agenda 21 in Deutschland. Köln 1999
- Deutscher Städtetag (Hrsg.): Leitbild für die Stadt der Zukunft. Köln 2003
- Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg.): Befragung zur Kommunalen Agenda 21. Augsburg 2004
- Münchener Projektgruppe für Sozialforschung e.V.: Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda-21-Prozesse. München 2001
- Feindt, Peter H.: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt a.M. 2001
- Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce: Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln – erfolgreich verhandeln". Frankfurt/New York
- Geschäftsstelle Regionen Aktiv (Hrsg.): Eine Methode für die Praxis. 2003
- Hoffmann, Albrecht W.: Lokale Agenda 21 in Deutschland. In: Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. München 2005
- Kastenholz, Hans/Benighaus, Christina: Information und Dialog bei Standortsuche von Mobilfunkanlagen. Ein Praxisleitfaden. Sozialministerium Baden-Württemberg. Stuttgart 2003