



gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations-  
und Kooperationsforschung mbH

Seidenstraße 36 Fax +49-(0)711-121-2487  
D – 70174 Stuttgart E-mail: [info@dialogik-expert.de](mailto:info@dialogik-expert.de)  
URL: <http://www.dialogik-expert.de>

---

## Erster Zwischenbericht zum Forschungsvorhaben

# „INNOVATIVE VERFAHREN DER KONFLIKTSCHLICHTUNG BEI DER STANDORTBESTIMMUNG VON MOBILFUNKSENDEANLAGEN“

Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der Meinung des Auftraggebers (Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) übereinstimmen.

### Zitiervorschlag:

Ulmer, Frank; Hiller, Sylvia und Ortleb, Julia (2005): Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen. Erster Zwischenbericht. Stuttgart.

## Forschungsteam

### Projektleitung und Projektmitarbeiter

#### Projektleitung:

Frank Ulmer, Dipl. Geogr.

☎ 0711/25971721

Fax: 0711/121-2487

✉ [ulmer@kommunikationsbuero.com](mailto:ulmer@kommunikationsbuero.com)

#### Projektmitarbeiter:

Sylvia Hiller, M.A.

☎ 0711/121-3891

Fax: 0711/121-2487

✉ [hiller@dialogik-expert.de](mailto:hiller@dialogik-expert.de)

#### Projektsupervision:

Prof. Ortwin Renn

☎ 0711/121-3970

Fax: 0711/121-2487

✉ [renn@dialogik-expert.de](mailto:renn@dialogik-expert.de)

Julia Ortleb, M.A.

☎ 0711/121-3973

Fax: 0711/121-2487

✉ [ortleb@dialogik-expert.de](mailto:ortleb@dialogik-expert.de)

Stuttgart, im Januar 2006

## Inhaltsverzeichnis

1	Projektauslösung.....	3
2	Block I: Inhalt und Methodik .....	6
3	Theoretischer Rahmen.....	6
4	Medienanalyse .....	13
4.1	Vorbemerkungen.....	13
4.2	Methodologische Vorbemerkungen.....	15
4.2.1	Gegenstand der Medienanalyse .....	15
4.2.2	Zielsetzung.....	15
4.2.3	Auswahl der Untersuchungseinheiten.....	15
4.2.4	Der Codeplan.....	16
4.3	Ergebnisse der Medienanalyse.....	17
4.3.1	Verortung der untersuchten Standorte im „ <i>Traffic Light Model</i> “.....	17
4.3.2	Analyse des Konfliktverlaufs .....	17
4.4	Fazit .....	25
5	Übersicht über die vorhandenen Leitfäden.....	26
6	Vorgehen zur Bestimmung der Konfliktstufen im „ <i>Traffic Light Model</i> “ .....	32
7	Fazit.....	36
7.1	Konsequenzen für das weitere Untersuchungsdesign .....	38
	Literaturverzeichnis .....	40
	Anhang 1: Codeplan der Medienanalyse.....	45
	Anhang 2: Auflistung der Untersuchungseinheiten der Medienanalyse.....	55
	Anhang 3: Grundgesamtheit der bislang bekannten Standorte, die für eine Einzelfallanalyse zu Verfügung stehen .....	58

### Lesehinweis:

Wenn im folgenden Text Begriffe wie Bürger, Politiker, Mobilfunkgegner etc. verwendet werden, so ist stets die weibliche Form mitgemeint.

## 1 Projektauslösung

Im Rahmen des Deutschen Mobilfunkforschungsprogramms hat das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) im April 2005 im Bereich „Risikokommunikation“ das Projekt „Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen“ ausgeschrieben, das an die gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH DIALOGIK vergeben wurde. Das Projekt begann am 1. Oktober 2005 mit einer Laufzeit von 15 Monaten. Der vorliegende Zwischenbericht stellt die Ergebnisse der im ersten Block vorgesehenen Literatur- und Medienanalyse dar und erläutert bzw. begründet die Vorgehensweise im Gesamtprojekt.

In den vergangenen Jahren hat sich der Mobilfunk zu einer weit verbreiteten Kommunikationstechnologie und einem integralen Bestandteil des täglichen Lebens entwickelt. Bereits im Jahr 2000 hat die Zahl der Mobilfunkteilnehmer die Zahl der Festnetzanschlüsse übertroffen. Mittlerweile besitzen fast 80 Prozent der deutschen Bevölkerung ein Mobiltelefon (vgl. Kastenholz und Benighaus 2003, Büllingen 2005). Durch die weiterhin wachsende Zahl der Mobilfunknutzer ist jedoch ein steter Ausbau des Netzes notwendig. Des Weiteren haben sich die Netzbetreiber mit dem Erwerb der UMTS (Universal Mobile Telecommunications System)-Lizenzen verpflichtet, bis Ende 2005 für mindestens 50 Prozent der Bevölkerung UMTS-Empfang zu ermöglichen. Dadurch ist zusätzlich zu den bundesweit mindestens 50.000 Mobilfunkanlagen mit weiteren 40.000 Sendeanlagen durch den UMTS-Ausbau zu rechnen (vgl. Kastenholz und Benighaus 2003, Kösters 2004).

Auch wenn der Mobilfunk mittlerweile eine akzeptierte, weit verbreitete Technik ist und überwiegend positiv eingestuft wird (vgl. Büllingen 2003, Büllingen, Hillebrand und Wörter 2002, infas 2004, infas 2005, Ruddat 2004, Schroeder 2002, Zwick und Renn 2002, Zwick und Ruddat 2002), stoßen die Sendeanlagen in weiten Teilen der Bevölkerung auf Skepsis und teilweise auf großen lokalen und überregionalen Widerstand. Unterschiedliche Motive sind dafür verantwortlich: beispielsweise Ängste wegen möglicher Gesundheitsrisiken, Ablehnung der schnellen Modernisierung, Verärgerung über mangelnde Mitbestimmung, Zweifel an der Redlichkeit der beteiligten Akteure. Handys werden als Produkttechnik mit positiv geladenen Attributen wie Freiwilligkeit und Kontrollierbarkeit in Verbindung gebracht (vgl. Ruddat 2004), wo-

hingegen die Sendeanlagen vielerorts als externe, aufgezwungene und individuell unkontrollierbare Technik wahrgenommen werden. Tritt dieser Widerstand in organisierter Form, wie zum Beispiel Bürgerinitiativen auf, kommt es zwischen Betreibern, Kommune und betroffener Öffentlichkeit für alle Beteiligten zu ressourcenaufwändigen Konflikten.

Es zeichnet sich hier nach wie vor ein vor allem für die Kommunen schwer aufzulösendes Dilemma ab: Für die Nutzung der im Alltag fast nicht mehr wegzudenkenden Handys wird die teils heftig umstrittene Infrastruktur benötigt. Die Vertreter der Kommunen müssen auf der einen Seite als Adressaten auf die Befürchtungen und Forderungen ihrer Bürger eingehen. Auf der anderen Seite müssen sie dafür sorgen, dass ihrer Gemeinde, insbesondere den örtlichen Unternehmen und Betrieben, eine moderne kommunikationstechnische Infrastruktur zur Verfügung steht (vgl. Wiedemann et al. 2000).

Bei aller Notwendigkeit der Information und Aufklärung, die auch von vielen Bürgern nachgefragt wird, können schlecht aufgemachte Informationen oder schlichtweg eine Überflutung von Informationen die Risikowahrnehmung der Bürger verstärken. Aus diesem Grunde ist eine sorgfältig strukturierte und auf zweiseitige Kommunikation bezogene Informationsstrategie von besonderer Bedeutung.

Umfragen belegen, dass sich viele Bürger und Vertreter der Kommunen unzureichend und nicht rechtzeitig bei der Standortplanung informiert und sich in ihren Befürchtungen und Ängsten nicht genügend ernst genommen fühlen. Sie halten die Kommunikationspolitik der Unternehmen sowie Behörden für wenig transparent und vermissen klare Entscheidungsverläufe unter Einbeziehung der jeweils Betroffenen. Um die Entscheidung über einen Mobilfunkstandort transparent und nachvollziehbar zu gestalten, ist eine Beteiligung der Betroffenen an den Planungsverfahren sicher hilfreich, aber auch vor dem Hintergrund der hohen Anzahl anstehender Planungsverfahren kostenintensiv. Mit der im Jahr 2001 von den Mobilfunkbetreibern und den kommunalen Spitzenverbänden unterschriebenen „Vereinbarung über den Informationsaustausch und Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze“ sowie der Selbstverpflichtung gegenüber der Bundesregierung ist bereits eine wichtige Voraussetzung für diesen Dialogprozess erfüllt. Hierin sagen die Mobilfunkbetreiber zu, die Kommunen bei der Standortplanung von neuen Mobilfunksendeanlagen verstärkt einzubeziehen und die Bürger frühzeitig zu informieren.

Mehrere Gutachten haben ergeben, dass sich die Kommunikation zwischen Betreibern, Kommunen und Bürgern im Sinne der Selbstverpflichtung, ungeachtet erreichter Fortschritte, noch weiter verbessern ließe (vgl. difu 2003, B.A.U.M. 2003, difu 2005). Die Verbesserung der Kommunikation betrifft sowohl Zeitpunkt als auch Inhalt der Kommunikationsmaßnahmen. Dazu sind die Qualifikation (sowohl bezüglich der Mobilfunktechnologie als auch im Bereich der Risikokommunikation) der am Konflikt beteiligten Parteien (Netzbetreiber und Kommunen) sowie kompetente und angemessene Informationsangebote für den Bürger gefragt, um sachliches Wissen bereit zu stellen, auf deren Basis sich die Bürger selbst ein kompetentes Urteil bilden können. Nur durch die Einbeziehung der Adressaten als Kommunikationspartner kann es gelingen, Vertrauen zu Gunsten von Politik, Verwaltung und gegebenenfalls Netzbetreibern zu erhalten oder sogar zu gewinnen. Gerade weil mit der Einführung von UMTS weiteres Konfliktpotenzial entsteht, müssen im Vorfeld Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer Erhöhung der Transparenz der Standortwahlverfahren für alle Beteiligten beitragen und den Kommunen eine bessere Handhabung der entstehenden Konflikte anbieten. Wie man diesen Konflikten mit innovativen, präventiven, aber auch Schlichtungsverfahren begegnen kann, ist Gegenstand des zu bearbeitenden Forschungsprojektes. Um an den jeweiligen Standorten die jeweils adäquaten (Informations-)Maßnahmen ergreifen zu können, ist es notwendig, den beteiligten Akteuren praktische Hilfestellungen zu geben, die alle Akteure dazu befähigen, die jeweilige Situation vor Ort schnell einschätzen und entsprechend wirksame Maßnahmen einleiten zu können. Dies betrifft insbesondere die Abstimmung der Kommunikation zwischen Kommunenvertretern und Netzbetreibern einerseits und die angemessene Information der Öffentlichkeit durch die Kommunenvertreter andererseits.

Ziel des Projektes ist die Verbesserung der Information und Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren. Dazu ist es erforderlich, ausgewählte Konfliktverläufe bei strittigen Sendeanlagen zu analysieren und die hinter den Problemen liegenden Ursachen zu identifizieren. Lösungsvorschläge werden insbesondere aus Einzelfallanalysen abgeleitet und den Kommunen in Form eines Leitfadens zur Verfügung gestellt, damit es den Beteiligten besser gelingt, konstruktive Strategien zur Bewältigung von Konfliktsituationen im Vorfeld der Eskalation zu entwerfen und umzusetzen.

## **2 Block I: Inhalt und Methodik**

Im Forschungsangebot der DIALOGIK gGmbH sind insgesamt fünf Arbeitsblöcke vorgesehen. In der hier dargestellten ersten Phase des Projektes geht es um die Recherche der vorhandenen Literatur zum Thema sowie um die weitere Konkretisierung des im Angebot beschriebenen Forschungsdesigns.

Die Studie von DIALOGIK hat als Ausgangspunkt der theoretischen Verortung des Themas das „*Traffic Light Model*“ mit seinen drei Konfliktstufen und den darauf aufbauenden Maßnahmenkatalogen gewählt. Dieses Modell und seine Anwendung werden in Kapitel 3 näher beschrieben. Kapitel 4 beschäftigt sich mit der Analyse der Medienberichterstattung zu Konfliktfällen und -verläufen im Bereich der Standortwahl von Sendeanlagen. Dabei werden die Ursachen, Rahmenbedingungen und die ergriffenen Informations-, Kommunikations- bzw. Partizipationsmaßnahmen näher untersucht. Kapitel 5 umfasst eine Übersicht über die bisher vorhandenen Leitfäden zur Vorgehensweise bei der Standortplanung und analysiert deren Vor- und Nachteile. Mit dieser Übersichtsanalyse ist beabsichtigt, erste Ideen zur Erstellung des neuen Leitfadens zu sammeln und das Potenzial für notwendige Verbesserungen zur Erstellung des eigenen Leitfadens zu eruieren. Der letzte Teil des Zwischenberichts stellt die im weiteren Projektverlauf zu bearbeitenden Arbeitshypothesen dar.

## **3 Theoretischer Rahmen**

Dass Transparenz, Offenheit und Einbindung der Öffentlichkeit in der Risikokommunikation über elektromagnetische Felder (EMF) so bedeutsame Themen darstellen, liegt an den besonderen Eigenschaften des Risikos EMF, die, wie viele empirische Studien zeigen, besonders stark auf die Wahrnehmung Einfluss nehmen (vgl. Slovic 1987, Slovic 1992, Jungermann und Slovic 1992, Rohrmann und Renn 2000). Die Risiken können nicht durch die eigenen Sinnesorgane bemerkt werden, die Unsichtbarkeit der Strahlung schafft Angst und Misstrauen, bei Sendeanlagen fehlt jede Kontrollmöglichkeit durch die Nutzer, das Risiko ist nicht freiwillig aufgenommen und die Bürger sehen sich einer großen Anzahl sich widersprechender Berichte über die Gefährlichkeit niedriger Strahlendosen ausgesetzt. Bei Sendeanlagen als EMF-Quellen handelt es sich also um eine externe Technik, der die Anwohner unfreiwillig ausgesetzt sind. „Die Gefahren werden durch die Bevölkerung höher eingestuft, als durch wissenschaftliche Risikobewertungskonzepte, die zu dem Schluss kommen,

dass die bestehenden Grenzwerte der Strahlenschutzkommission für elektromagnetische Felder vor nachgewiesenen Risiken schützen“ (Ulmer 2004: S. 25). Aufgrund der Wahrnehmung, dass es in der Nähe von Sendemastanlagen reale Krankheiten gibt – unabhängig davon, durch was sie ausgelöst worden sind – nährt sich der Verdacht, dass hier Risiken entweder verschwiegen oder ignoriert werden. Viele betroffene Bürger fühlen sich durch die Exposition gesundheitlich beeinträchtigt. Sie verweisen auf kasuistische Studien, in denen Beschwerden bei einzelnen Personen nachließen, sobald die Strahlungsquelle entfernt oder die Exposition gemindert wurde. Solche kasuistische Studien werden aber von der Wissenschaft als Beleg für statistisch nachweisbare Schäden nicht anerkannt. Diese methodischen Bedenken sind aber für die meisten Laien nicht nachvollziehbar. Dazu kommen der Verlust an Glaubwürdigkeit der Experten und die Diskrepanz im Risikokzept zwischen Risikoforschern und Laien. Auf der Basis dieser Kluft zwischen Experten- und Laienwahrnehmung baut sich öffentlicher Druck auf, um die Politik zu einer schärferen Regulierung zu bewegen (vgl. Risikokommission 2003: S. 4). Gleichzeitig sind viele der wahrgenommenen Probleme bei der Aufstellung der Basisstationen auf anderen Dimensionen als der des Gesundheitsrisikos zu verorten. Wesentliche weitere Konfliktpunkte sind:

- die mangelnde Information bei der Standortsuche (das Gefühl, übergangen worden zu sein)
- die mangelnde Mitwirkungsmöglichkeit an der Standortauswahl (Gefühl der eigenen Machtlosigkeit)
- Wahrnehmung eines Dissenses unter den Wissenschaftlern und innerhalb der Gesellschaft, was meist unter dem Begriff des Expertendilemmas in der Literatur behandelt wird (vgl. Bobis-Seidenschwanz, Schütz und Wiedemann 1994, Kösters 2004, Revermann 2002, Silny et al. 2002, Vogel 2004, Zwick und Ruddat 2002) – nach dem Motto: „better safe than sorry“. Die Folge ist eine wahrgenommene Unsicherheit, die sich in Studien zur Risikowahrnehmung des Mobilfunks empirisch beobachten lässt (vgl. Ruddat 2004, Zwick und Ruddat 2002)
- das Unbehagen an einer zunehmenden Urbanisierung der ländlichen Regionen durch technische Anlagen und Verknüpfungen mit der Außenwelt

- die Fehldeutung des Vorsorgeprinzips als Eingeständnis der Unkenntnis der wahren Gefahren durch die Behörden (vgl. Schütz und Wiedemann 2005)
- der Protest als Ausdrucksform einer Skepsis oder sogar Ablehnung gegen die mit dem Mobilfunk erreichte Dominanz technisch vermittelter Kommunikation

Information, Kommunikation und direkte Mitwirkung der Bürger an der Standortsuche greifen deshalb zu kurz, wenn sie nur auf die gesundheitlichen Risiken bezogen sind. Zudem sorgt der Mangel an Ausweichmöglichkeit und Eigenkontrolle für zusätzlichen psychologischen Stress, der charakteristisch ist für einen ganz bestimmten Risikotyp, der in der sozialwissenschaftlichen Forschung (in Anlehnung an die griechische Mythologie) mit dem Begriff der Medusa bezeichnet wird. Solche Risiken lösen ein hohes Mobilisierungspotenzial bei Teilen der Bevölkerung aus (vgl. Renn und Klinke 2001). Dies zeigt sich bei der Thematik EMF recht deutlich anhand der Entstehung von Bürgerinitiativen und der Internet-Auftritte einiger Gruppen, wie der Bürgerwelle.

Bei der Frage nach der richtigen Dosierung von Kommunikation und Beteiligung ist immer darauf zu achten, dass auch Zeit und Engagement der zu beteiligenden Bürger ein knappes Gut darstellen. Insofern ist es erforderlich, haushälterisch mit den Ressourcen Dialog und Beteiligung umzugehen. Auf Grund einer Reihe von Studien zur Wirksamkeit von Partizipation sind wir zu folgendem Schluss gekommen:

„Beteiligung ist dann unbedingt erforderlich, wenn das Risiko bestimmte Maße der Komplexität (dann sind eher Experten gefragt), der verbleibenden Unsicherheit (dann sind eher die Stakeholder gefragt) oder der Ambivalenz (dann ist ein breiter gesellschaftlicher Diskussionsprozess gefragt) übersteigt“ (Carius und Renn 2003: S. 582).

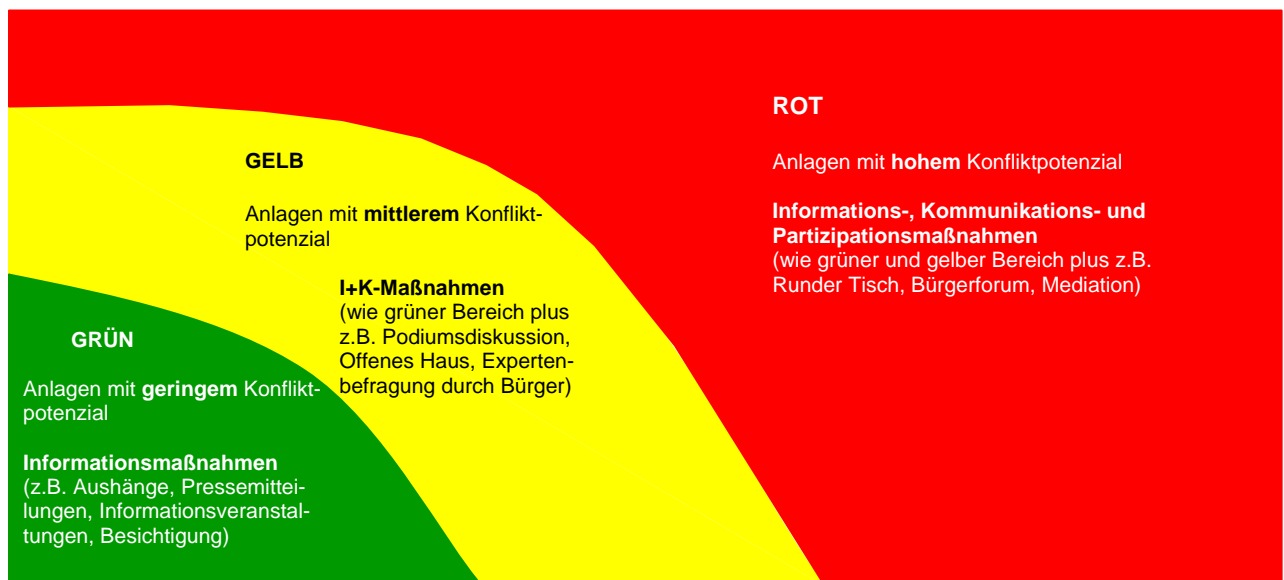
Somit ist für die von EMF ausgehenden Risiken festzuhalten, dass der Grad der Partizipation je nach Situation unterschiedlich zu bewerten ist. Nicht in allen Konfliktfällen sind die drei Elemente Information, Kommunikation und Partizipation erforderlich, um Konflikte zu schlichten. Auf Grund knapper Ressourcen an Zeit, Personal und Kapital müssen Aufwand und Ertrag in einem realistischen und sinnvollen Verhältnis zueinander stehen. Im Rahmen dieser Untersuchung werden daher verschiedene Konfliktstufen (z.B. niedrig, mittel, hoch) unterschieden und mit dem zu jeder Stufe passenden Maßnahmenkatalog in Beziehung gesetzt (z.B. Information, Kommunikation und Partizipation). Aus der vorliegenden Literatur zu „erfolgreichen Abstimmungsprozessen“ lässt sich ableiten, dass in vielen Fällen offene und frühzeitige Information ausgereicht hat, um Konflikte zu vermeiden oder zu reduzieren (vgl. Ulmer, Keck und Biedermann 2005). In anderen Fällen war dagegen ein hohes Maß an



strukturiertes Beteiligung notwendig. Es ist deshalb zwingend erforderlich, genauer empirisch zu untersuchen, unter welchen Bedingungen welche Form von Konfliktschlichtung und Beteiligung nötig und angemessen ist. Zudem ist zu vermuten, dass es eine ganze Palette von verschiedenen Herangehensweisen gibt, die mit unterschiedlichen Betonungen Transparenz, Offenheit und Einbindung der Öffentlichkeit zu einem Gesamtkonzept vereinen.

Um verschiedene Konfliktstufen unterscheiden zu können, wird in der vorliegenden Studie auf ein kumulatives Drei-Stufen-Modell zurückgegriffen (Abbildung 1). Das Modell ist an das so genannte „Traffic Light Rating Model“ (vgl. Kemp und Greulich 2004) angelehnt, das bei Standortregelungen in Großbritannien seit 2001 zum „Code of Best Practice“ gehört und auch in anderen Ländern, wie z.B. Australien, Anwendung findet (vgl. Australian Communications Industry Forum 2004). In ihm werden Standortverfahren in eine von drei Stufen eingeordnet und darauf aufbauend die entsprechenden Informations-, Kommunikations- und Partizipationsmaßnahmen entwickelt.

Abbildung 1: Drei-Stufen-Modell zu Konfliktfällen bei Mobilfunksendeanlagen



Quellen: Grafik aus Kemp und Greulich 2004: S. 20, abgeändert und ergänzt, vgl. Carus und Renn 2003, Wiedemann et al. 2001, Kastenholz und Benighaus 2003.

Die drei Bereiche des Modells können theoretisch wie folgt charakterisiert werden:

- Anlagen, die in den **grünen Bereich** eingeordnet werden, sind in der betroffenen Öffentlichkeit wenig umstritten und stehen eher unten auf der politischen

Agenda. Darunter fallen etwa Mobilfunksendeanlagen in industriellen Gebieten, wo sie niemandem direkt auffallen oder stören. Wichtig ist auch, dass sich keine sensiblen Einrichtungen wie etwa Kindergärten, Schulen oder Krankenhäuser in der Nähe befinden. Protest von Seiten der Bürgerschaft ist deshalb unwahrscheinlich. In diesem Fall reichen in der Regel relativ einfache Informationsmaßnahmen aus, um den Kommunikationserfordernissen in der Kommune nachzukommen und einer ungünstigen Konfliktentwicklung vorzubeugen. Das Hauptaugenmerk sollte hier auf einer gut eingespielten Zusammenarbeit zwischen Betreibern und Kommunen liegen, z.B. bei der Weitergabe von Informationen über das Bauvorhaben. Darauf aufbauend kann die Kommune geeignete Informationsmaßnahmen für die Öffentlichkeit treffen. Beispiele für solche Maßnahmen sind Aushänge, Pressemitteilungen, Veröffentlichung des geplanten Baus im Amtsblatt, Informationsbroschüren und -veranstaltungen, Besichtigungen des Bauplatzes, Erstellung von Feldstärkeprognosen und eventuell Messungen. Durch diese Informationsmaßnahmen werden Transparenz und Offenheit gegenüber der interessierten Bürgerschaft nachgewiesen.

- Im **gelben Bereich** befinden sich Anlagen mit mittlerem Konfliktpotenzial. Sie sind durch eine größere Nähe zu Wohngebieten oder sensiblen Einrichtungen gekennzeichnet (z.B. in Mischgebieten von geschäftlich und privat genutzten Gebäuden). Dabei ist weniger die objektive Lage von Bedeutung als die Tatsache, dass diese objektive Nähe subjektiv von den Anwohnern so wahrgenommen wird, z.B. durch Sichtkontakt von der eigenen Wohnung aus. Diese größere Nähe macht eine Anlage anfälliger für Proteste durch betroffene Bürgerinnen und Bürger. Einfache Informationsmaßnahmen sind in diesen Fällen nicht mehr ausreichend, um den Bedürfnissen der Öffentlichkeit nachzukommen. Sie könnten für sich allein genommen sogar als „Beschwichtigungsversuche“ der Behörden aufgefasst werden. Nichtsdestotrotz sind sie ein notwendiger Bestandteil einer breiter angelegten Kommunikationsstrategie, um eine Grundlage für weitergehende Angebote zu bilden (kumulativer Aspekt des Modells). Diese zusätzlichen Maßnahmen zielen auf einen aktiven Dialog mit den Bürgern ab. Ziel ist es, die Wahrnehmungen und Fragen der Bürger in den Mittelpunkt der Kommunikation zu stellen, um die subjektiven Besorgnisse zunächst zu identifizieren und dann entsprechende Informationsangebote zu unterbreiten, die genau auf diese Anliegen hin fokussiert sind. Dadurch kann eine

Konflikteskalation vermieden bzw. es können bereits entstandene Konflikte abgeschwächt werden. Beispiele für solche Dialogformen sind Podiumsdiskussionen, Expertenbefragungen durch Bürger, öffentliche Gemeinderatssitzungen und ein Clearing House, bei dem besorgte Bürger in Sprechstunden mit Experten oder Vertretern der Betreiber die eigenen Anliegen und Befürchtungen besprechen können.

- Der **rote Bereich** betrifft Mobilfunksendeanlagen, die sich in unmittelbarer Nähe zu Wohnhäusern oder sensiblen Einrichtungen befinden. Die Wahrscheinlichkeit ist bei entsprechender subjektiver Wahrnehmung durch die betroffene Bürgerschaft hoch, dass sich Konflikte an der Anlage entzünden. Schnell kann sich eine Bürgerinitiative von besorgten Vätern und Müttern bilden. Durch entsprechende Berichterstattung in der Lokalpresse wird das Thema in bis dahin nicht interessierte Teile der Bürgerschaft getragen, die sich eventuell durch die Aktivist\*innen mobilisieren lassen. Für die Konfliktschlichtung bedarf es zusätzlich zu den Informations- und Kommunikationsmaßnahmen aus dem grünen und gelben Bereich Instrumente der direkten Beteiligung der Öffentlichkeit. Beispiele für diese Maßnahmen sind Bürgerforen, Runde Tische und Mediationen. Durch die Beteiligung der Bürger in diesen problematischen Fällen wird eine Technik-einführung hinter dem Rücken der Öffentlichkeit, die in der Vergangenheit häufig zu Ohnmachtsgefühlen und einer Verstärkung der Politikverdrossenheit führte, vermieden (vgl. Zwick und Renn 1998).

Die Auswahl der Konfliktfälle, die in diesem Projekt analysiert werden, orientiert sich an diesem kumulativen Drei-Stufen-Modell, wodurch eine breite Palette von möglichen Konstellationen abgedeckt wird. Durch die Einteilung der Fälle können sowohl verschiedene Konfliktstufen untersucht als auch unterschiedliche Instrumente bzw. Kombinationen von Instrumenten inklusive ihrer Wirkungen und Nebenwirkungen analysiert und ausgestaltet werden. Je nach Stufe sind auch die verschiedenen Akteure unterschiedlich stark in den Prozess involviert. Mit steigendem Konfliktgrad nimmt in der Regel die Zahl der aktiven Akteure zu. Daneben ist es möglich, die dynamische Entwicklung von Konflikten im Modell nachzuvollziehen. Im Konfliktverlauf ist es möglich, dass eine Mobilfunksendeanlage, die sich zu Beginn der Planung noch im grünen Bereich befand, auf Grund bestimmter Umstände (z.B. mangelnde Information der Öffentlichkeit, Medienberichterstattung) in die gelbe oder sogar rote Zone wechselt. Umgekehrt kann sich die Aufregung um eine „rote“ Anlage legen und

sie eine Stufe zurück nach „gelb“ rutschen. Ziel ist, eine ausreichende Anzahl an Fällen zu jeder der drei Stufen zu ermitteln, um die theoretische Bandbreite auch empirisch vollständig abzubilden.

Um die Zielpersonen des Leitfadens zu befähigen, ihre eigene Lage richtig einzuschätzen, ist die zentrale Voraussetzung eine kompetente Problemerkennung (vgl. Beckmann und Keck 1999), damit überhaupt die Zuordnung des Konflikts im Sinne des „*Traffic Light Models*“ vorgenommen werden kann. Hierzu soll der zu erstellende Leitfaden eine Hilfestellung bieten.

In der Praxis stellt die Zuordnung von Konfliktfällen zu den beschriebenen drei Konfliktstufen eine große Herausforderung dar. Wie oben dargestellt, ist ein Konflikt ein dynamischer Prozess, der in seinem Verlauf Veränderungen unterliegt, die eine Zuordnung nur zu spezifischen Zeitpunkten ermöglicht. Dies hat Auswirkungen auf die Auswahl und Zuordnung der Konfliktfälle für die 18 Einzelfallstudien, die in der Phase 2 des Projektes (Arbeitsblock: Standortwahl) im Vordergrund stehen wird. Dabei ist geplant, die Standortauswahl für die Einzelfallstudien grundsätzlich anhand der Zuordnung der Konflikte zur grünen, gelben oder roten Stufe des „*Traffic Light Models*“ vorzunehmen. Dieses Vorgehen würde jedoch eine Festlegung voraussetzen, die den dynamischen Aspekt der Konfliktentwicklung nicht entsprechend wiedergeben kann. Es müssen also Merkmale festgelegt werden, die über die charakteristischen Merkmale jeder Stufe hinaus noch den Zeitaspekt miteinbeziehen. Befinden wir uns eher am Anfang, in der Mitte oder am Ende eines Konfliktes? Insofern ergibt sich eine Matrix der Standortsituationen nach den drei Konfliktstufen (auf der Koordinate) und der jeweiligen Zeitphase, in dem sich das Verfahren befindet, auf der Abzisse (3x3 Matrix).

Während die Zuordnung von Mobilfunk-Standorten zu den drei Stufen des „*Traffic Light Models*“ in Großbritannien die Netzbetreiber mit Hilfe selbst entwickelter Standort- und Umweltkriterien vornahm und Fragen zur Wahrnehmung von verschiedenen Akteuren nur indirekt Eingang in diese Auswahl fanden (vgl. Mobile Operators Association 2004)<sup>1</sup>, ist es das Ziel des zu erstellenden Leitfadens, die Vertreter der Kommunen (z.B. Mobilfunkbeauftragte) in die Lage zu versetzen, diese Zuordnung

---

<sup>1</sup> Dies geschieht über die Vergabe von Punkten auf den beiden Achsen des „*Traffic Light Models*“. Die x-Achse umfasst dabei die Standortkriterien und die y-Achse die Einschätzung der Bedenken seitens der beteiligten Akteure (Kommunen, Öffentlichkeit, Medien, Politik und Interessengruppen). Durch die erreichte Punktzahl auf beiden Achsen kann eine Zuordnung in eine der drei Stufen erfolgen (vgl. Mobile Operators Association 2004).

aus eigenen Mitteln vorzunehmen und entsprechend passende Kommunikationsstrategien und Instrumente der Beteiligung auszuwählen. Zusätzlich soll der Leitfaden eine Hilfestellung bieten, die Kommunikation mit den Netzbetreibern sowie die Kommunikation mit der Öffentlichkeit optimal abzustimmen. Dennoch können die in Großbritannien eingesetzten Auswahlkriterien zumindest vorläufig für die Bildung eines Kriterienrasters herangezogen werden und in den Einzelfallanalysen auf ihre Brauchbarkeit für den zu erstellenden Leitfaden getestet werden.

Demzufolge werden folgende Kriterien für die Bestimmung der Konfliktstufe vorgeschlagen (vgl. ebenda):

- *Standortkriterien*
  - Nähe zu sensiblen Standorten, wie Schulen, Kindergärten, Spielplätze, Parks und Krankenhäusern)
  - Sichtbarkeit der Sendeanlage (Positionierung, Art der Antenne)
- *Planungskriterien*
  - Vorgeschichte: Ablauf früherer Anlagenerrichtungen
  - Entwicklungspolitik seitens der Kommune
- *Akteurskriterien* (Wahrnehmung und Einstellungen seitens der beteiligten Akteursgruppen):
  - Vertreter der Kommunen/Politik: Bisherige Genehmigungen/Ablehnungen von Mobilfunkstandorten
  - Öffentlichkeit: Bestehen von Bürgerinitiativen, aktives Interesse
  - Medien: Ausmaß und Art der Berichterstattung

## **4 Medienanalyse**

### **4.1 Vorbemerkungen**

Die öffentliche Diskussion und Meinung zum Thema Mobilfunk wird durch die Berichterstattung in den Medien beeinflusst. Zumindest sind die Medien für den Agenda-Setting Effekt verantwortlich, weil sie neue Themen ins Bewusstsein der Öffentlichkeit bringen (vgl. McCombs und Shaw 1972). Studienergebnisse zeigen, dass für 95 Prozent der Bevölkerung die Medien die am meisten genutzte Informationsquelle darstellen (vgl. IZMF 2004). Allerdings wird der Meinungsbildungsprozess stärker

durch persönliche Alltagserfahrungen und Erlebnisse dominiert als durch Medienkonsum. Persönliche Betroffenheit und Interesse dienen also als Wahrnehmungsfilter für die Aufnahme von medientransportierten Informationen (vgl. ebenda).

Zudem handelt es sich beim Risiko elektromagnetischer Felder um ein nicht direkt sinnlich erfahrbares Risiko, so dass die Öffentlichkeit auf die Informationen durch die Medien angewiesen ist. Aus diesem Grund wurde die Methode Medienanalyse aus forschungsökonomischen Gründen gewählt, um bei relativ geringem Aufwand einen besseren Einblick in eine Vielzahl von Konfliktverläufen zu gewinnen. Darüber hinaus können Medienanalysen wichtige Erkenntnisse über die Art und Weise der Konfliktentwicklung liefern (vgl. Revermann 2003).

Im Jahr 2002 fanden sich durchschnittlich 1000 Medienbeiträge in Deutschland zum Thema Mobilfunk (vgl. Wiedemann und Schütz 2002). Die Berichterstattung über Mobilfunksendeanlagen besteht in den meisten Fällen aus Berichten über Standortkonflikte. Solche Konflikte lösen beim Medienkonsumenten eher negative Assoziationen aus (vgl. Revermann 2003, IZMF 2004). Dies kann zu einer Verstärkung bestehender negativer Einstellungen zum Thema Mobilfunksendeanlagen führen (vgl. Ulmer 2004: S. 40) und birgt somit ein hohes Mobilisierungspotenzial für die Errichtung neuer Sendeanlagen. Zwischen der Medienberichterstattung und den Protesten in der Bevölkerung findet demnach eine Wechselwirkung statt, die zu einer gegenseitigen Verstärkung führen kann (vgl. Revermann 2003: S. 137).

Für die vorliegende Studie stehen typische Konfliktverläufe und Möglichkeiten ihrer Vermeidung und Schlichtung im Zentrum des Interesses. Hierfür wurden Artikel aus der lokalen Presse analysiert, die typische Konfliktverläufe zum Inhalt haben. Die Informationsquelle hat durchaus Einfluss auf die Bewertung eines Risikos. So kann davon ausgegangen werden, dass Personen, die sich in der lokalen Presse informieren, stärker zur Stigmatisierung und negativen Bewertung in der Nähe liegender Sendeanlagen neigen, als Personen, die sich ausgewogener informieren (vgl. Ulmer 2004: S. 82). Für den Umgang mit entstehenden oder bereits entbrannten Standortkonflikten muss also in Betracht gezogen werden, dass die Medienberichterstattung auf lokaler Ebene einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den Konfliktverlauf haben kann und daher in die Konfliktschlichtungsstrategie als Informations- und Kommunikationsmedium einbezogen werden sollte.

## **4.2 Methodologische Vorbemerkungen**

### **4.2.1 Gegenstand der Medienanalyse**

Im Rahmen der Medienanalyse wurden Zeitungsartikel der regionalen und lokalen Presse im Hinblick auf Konfliktsituationen im Zusammenhang mit der Standortbestimmung von Mobilfunksendemasten untersucht. Auswahlkriterium hierbei war eine möglichst ausführliche Berichterstattung über den jeweils einbezogenen Standort, so dass der Konfliktverlauf nachvollzogen werden konnte. Ein besonderes Augenmerk galt hierbei konkreten Informations-, Kommunikations- und Partizipationsmaßnahmen, die von den jeweiligen Beteiligten zur Konfliktbewältigung ergriffen wurden.

### **4.2.2 Zielsetzung**

Zielsetzung ist eine Analyse der Medienberichterstattung zu Konfliktfällen und -verläufen im Bereich der Standortwahl von Sendeanlagen. Dabei werden die Ursachen, Rahmenbedingungen und die ergriffenen Informations-, Kommunikations- bzw. Partizipationsmaßnahmen näher untersucht und in den zeitlichen Rahmen des Konfliktverlaufs eingeordnet. Hervorgehoben werden die Form und das Ausmaß, in welchem die Presse Konfliktverläufe abbildet und so zu einer Übersicht über typische Konfliktverläufe beiträgt.

### **4.2.3 Auswahl der Untersuchungseinheiten<sup>2</sup>**

Als Grundlage für die Medienanalyse dienten Artikel aus lokalen und regionalen Printmedien, die über Konfliktsituationen an Mobilfunksendemasten berichteten. Analysiert wurden 71 Artikel über 13 Standorte mit bundesweiter Ausrichtung<sup>3</sup>. Als Kriterium für die Auswahl galt eine möglichst detaillierte und vollständige Abbildung eines konkreten Konfliktverlaufs.

Aufgrund der geringen Anzahl von 71 Untersuchungseinheiten ist eine quantitative Auswertung der Medienanalyse wenig sinnvoll. Ziel der Analyse war daher eine explorative inhaltliche Auswertung über den typischen Verlauf von Standortkonflikten.

---

<sup>2</sup> Eine Auflistung aller Untersuchungseinheiten befindet sich im Anhang (Anhang 2).

<sup>3</sup> Aus einer Grundgesamtheit von über 150 Pressemeldungen wurden nur jene für die Analyse herangezogen, die Bestandteil einer wiederholten Berichterstattung über einen Konfliktstandort waren.

#### 4.2.4 Der Codeplan

Der Codeplan<sup>4</sup> dient als Analyseraster für die einzelnen Untersuchungseinheiten, d.h. die Pressemeldungen aus den regionalen und lokalen Tageszeitungen. Ein einheitlicher Codeplan ermöglicht die Vergleichbarkeit des Datenmaterials.

Der Codeplan lässt sich inhaltlich in acht Blöcke gliedern<sup>5</sup>:

- Der erste Block beinhaltet Informationen über die Untersuchungseinheit, wie Identifikationsnummer, Titel, Quelle sowie Datum der Veröffentlichung.
- Im zweiten Block wird festgehalten, wenn in der Meldung eine bestimmte Zielgruppe angesprochen wird.
- Der dritte Block dient als Analyseraster für bestimmte Bewertungskategorien des Mobilfunks. Hier wird zum einen zwischen der Produkttechnik „Handy“ und der externen Technik „Sendemast“ unterschieden, zum anderen werden hier positive und negative Bewertungsmuster codiert. Als positive Konnotationen werden Codes wie „Nützlichkeit“, „verbesserte Erreichbarkeit“ oder „Unschädlichkeit“, als negative „gesundheitliche Schädlichkeit“, „Legitimitätsdefizit“ oder „technisch zu kompliziert“ erfasst.
- Im vierten Block werden Forderungen codiert, wie z.B. „mehr Information/Transparenz“, „Baustopp von Sendemasten“ oder „rigidere Grenzwerte“.
- Der fünfte Block beinhaltet Postulate oder Feststellungen. Hier wurden z.B. Aussagen wie „Hysterie in der Debatte“, „keine Beteiligung der Öffentlichkeit“ oder „keine klaren politischen Rahmenbedingungen“ festgehalten.
- Block sechs beinhaltet eine Bewertung der unterschiedlichen Akteure, die an Mobilfunkkonflikten beteiligt sind, also Netzbetreiber, Politik, Bürgerinitiativen und Umweltverbände sowie die Wissenschaft.

---

<sup>4</sup> Der vollständige Codeplan befindet sich im Anhang (Anhang 1).

<sup>5</sup> Für die Erstellung des Codeplans wurde auf die Erkenntnisse aus dem vom BfS geförderten Projekt „Untersuchung der Kenntnis und Wirkung von Informationsmaßnahmen im Bereich Mobilfunk und Ermittlung weiterer Ansatzpunkte zur Verbesserung der Information verschiedener Bevölkerungsgruppen“ zurückgegriffen (vgl. Ruddat et al. 2005). Teile des dort erfolgreich erprobten Codeplans wurden übernommen und entsprechend des Schwerpunktes Konfliktlösung erweitert.



- In Block sieben werden schließlich die in den Meldungen benannten Maßnahmen zur Konfliktabwendung und -bewältigung sowie die Initiatoren dieser Maßnahmen aufgelistet.
- Der letzte Block versucht eine vorläufige Einordnung der untersuchten Konfliktfälle in die drei Konfliktstufen des „*Traffic Light Models*“.

### **4.3 Ergebnisse der Medienanalyse**

#### **4.3.1 Verortung der untersuchten Standorte im „*Traffic Light Model*“**

Die Einstufung der Konfliktsituationen in das „*Traffic Light Model*“ erfolgt innerhalb der Medienanalyse anhand des Grades des Konfliktpotenzials eines Standorts. Dieser Grad richtet sich nach zwei Kriterien:

- der Nähe des Sendemastes zu sensiblen Standorten wie Schulen, Kindergärten, Spielplätzen, Parks und Krankenhäusern
- der Sichtbarkeit der Sendeanlage (Positionierung, Art der Antenne)

Wie in Kapitel 3 beschrieben, sollen für die Zuordnung von Standorten zu den drei Stufen des „*Traffic Light Models*“ darüber hinaus noch weitere Kriterien herangezogen werden. Da Informationen über diese Kriterien jedoch in den untersuchten Pressemeldungen nicht vorhanden waren, erfolgt an dieser Stelle die Einstufung in das „*Traffic Light Model*“ ausschließlich anhand des Standortes und der Sichtbarkeit der Sendeanlage. Diese Beschränkung erscheint insofern legitim, als die „objektiven“ Standortkriterien in der ausgewerteten Literatur als einflussreichste Kriterien für das Konfliktpotenzial bewertet wurden.

#### **4.3.2 Analyse des Konfliktverlaufs**

Um den Konfliktverlauf schematisch darzustellen, erfolgt zunächst eine Klassifizierung der untersuchten Standorte von Mobilfunksendemasten nach dem Kriterium des Zusammenhangs zwischen Maßnahmen zur Konfliktbewältigung und Konfliktausgang. Theoretisch können hierbei sechs Fälle durch die Kombination der folgenden Merkmale unterschieden werden: Seitens der beteiligten Akteursgruppen (Mobilfunkanbieter, Bürger oder Stadt) wurde

1. mindestens eine Maßnahme
2. keine Maßnahme

ergriffen und das führte zu

- a. einer Konfliktlösung
- b. einer Konfliktverschärfung
- c. keinem bekannten Verlauf, da der Konflikt in der Presse nicht weiter aufgegriffen wurde.

Für die analysierten Standorte ist nur die Einteilung der Standorte in folgende drei der sechs Fälle interessant, da es im Konfliktverlauf eines jeden untersuchten Standorts zum Einsatz mindestens einer Informations-, Kommunikations- oder Partizipationsmaßnahme kam:

- A.** solche, an denen Maßnahmen zu einer Konfliktlösung führten
- B.** solche, an denen es trotz Maßnahmen zu einer Konfliktverschärfung kam
- C.** solche, deren Konfliktverlauf nach den unternommenen Maßnahmen unbekannt ist, da nicht mehr über den Standort berichtet wurde.

Innerhalb der so entstehenden Gruppen wird nun in einem zweiten Schritt der Verlauf des konkreten Konflikts anhand dreier Eckpfeiler auf der Zeitachse – Bau des Sendemastes, Gründung einer Bürgerinitiative, gerichtliche Auseinandersetzung – und der Zuordnung der initiierten Maßnahmen auf dieser dargestellt.

Ziel der Erstellung dieses Schemas ist die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen eingeleiteter Maßnahme zur Konfliktlösung, dem Zeitpunkt ihrer Initiierung und dem Ausgang des Konfliktes.

### **A. Standorte, an denen Maßnahmen zur Konfliktlösung führten**

*Anzahl der Standorte: 2*

Bei den beiden von der jeweiligen lokalen Presse verfolgten Konflikten um die Standortfrage eines Mobilfunkmastes handelt es sich um einen geplanten Standort in einem Wohngebiet (rote Stufe des „Traffic-Light-Models“, Reichertshofen) und um einen bereits errichteten Sendemast an einer Landstraße in der Nähe eines Wohngebietes (gelbe Stufe des „Traffic-Light-Models“, Bentwisch/B189).

In Bezug auf beide Standorte hat die Presse bereits zu einem frühen Zeitpunkt mit der Berichterstattung begonnen:

In Reichertshofen<sup>6</sup> fanden einhergehend mit dem Bekannt werden des Vorhabens zur Errichtung eines Sendemastes eine erste Informationsveranstaltung und eine erste Expertenbefragung statt, ins Leben gerufen durch die Verantwortlichen der Stadt. Interessierte Bürger schlossen sich daraufhin zu einer Initiative zusammen. Es folgten weitere Informationsveranstaltungen, allesamt organisiert von der Stadt oder lokalen politischen Parteigruppen, zu speziellen potenziellen Standorten. Experten, zumeist Mobilfunkgegner, waren auf Anregung der Bürgerinitiative zugegen. Nach hitzigen Auseinandersetzungen forderten die Experten von der Stadt mehr Transparenz und eine bessere Informationspolitik gegenüber den Bürgern. Daraufhin einigten sich Stadt und Bürger auf einen Standort, dem später auch die Betreiber zustimmten. Für die Planung weiterer Standorte wollte die Stadt einen Bebauungsplan unter Berücksichtigung von Mobilfunkstandorten erstellen und einen Runden Tisch schaffen, an dem der Gemeinderat, die Mobilfunkbetreiber und Experten beteiligt sein sollen. Um die Forderungen zu verdeutlichen, schlug ein Experte vor,

„dass sich sowohl Befürworter als auch Kritiker der Mobilfunktechnologie im Sinne aller Bürger zu einem Runden Tisch zusammensetzen. Außerdem sollte man sich darüber verständigen, eine Standardanalyse zu veranlassen. Niemandem ist geholfen, bei diesem Problem den Kopf in den Sand zu stecken, sagte der Referent und nahm dabei Bürgermeister, Gemeinderäte und Verwaltung in die Pflicht“ (Donau Kurier: „Mobilfunk-Kritiker und Befürworter sollen an einen Tisch“, 21.6.2005).

In Bentwisch/B189<sup>7</sup> reagierte die Presse auf erste Baumaßnahmen an der Landstraße. Erst 40 Tage später erschien ein zweiter Artikel, als sich bereits heftige Kritik gegen den Sendemast regte und neben einer Unterschriftenaktion auch eine Informationsveranstaltung abgehalten wurde. Es folgten zwei Diskussionsgruppen/Bürgerbefragungen und eine Expertenbefragung. Zwei Tage darauf gründeten ansässige Bürger eine Bürgerinitiative. Drei Messungen, weitere Diskussionsgruppen/Bürgerbefragungen und Expertenbefragungen folgten. Bei der letzten geschilderten öffentlichen Messung der Grenzwerte der bereits in Betrieb genommenen Anlage war das Interesse der bislang engagierten Bürger auf zwei Interessenten

---

<sup>6</sup> Standort Reichertshofen (Bayern). Der Donau Kurier berichtete über den Standort Reichertshofen in sieben Artikeln im Zeitraum von 23.04.2005 bis 21.07.2005.

<sup>7</sup> Standort Bentwisch/B189 (Mecklenburg-Vorpommern). Der Prignitzer online berichtete über den Standort Bentwisch/B189 in acht Artikeln im Zeitraum von 20.12.2003 bis 26.04.2004.

geschrumpft. Die Presse berichtete von einer zeitgleichen gesellschaftlichen Veranstaltung in der Nähe des Ortes:

„wegen des beginnenden VW Treffens lagen vielleicht sogar noch mehr Gespräche in der Luft als gewöhnlich. [...] Anders als am 25. Februar, als sich noch eine ganze Reihe von Bürgern zur Messung eingefunden hatten, waren Jörg Vollerthum und der Lindenberger Dirk Wagner – er kam der Information wegen – dieses Mal die einzigen Beobachter. ‚Die Anfangseuphorie gegen den Mast ist verflogen‘, schätzt Vollerthum ein“ (Prignitzer online: „Grenzwert ist weit unterschritten“, 26.04.2004)

Es wurden keine weiteren Artikel zum Standort Bentwisch/B189 veröffentlicht.

## **B. Standorte, an denen es trotz Maßnahmen zur Konfliktverschärfung kam**

*Anzahl der Standorte: 5*

Die Berichterstattung der Presse setzte bei den Konfliktverläufen der Gruppe B – trotz Maßnahmen kam es zur Konfliktverschärfung – in vier Fällen<sup>8</sup> erst ein, als Sendemasten bereits errichtet und Bürgerinitiativen gegründet waren. Die Palette der Maßnahmen zur Konfliktbewältigung, die seitens aller Akteure ergriffen wurden, reichte von Postwurfsendungen, Informationsbroschüren und Websites über Auslegung von Planungsunterlagen und Expertenbefragungen bis zur Einberufung von Beratungsgremien, Diskussionsrunden/Bürgerversammlungen, öffentlichen Gemeinderatsitzungen und Standortbegehungen:

„...Der Sendemast soll nun kommen – trotz 1400 Unterschriften gegen eine Mobilfunkantenne auf dem Gebäude Helfferichstraße 2 will der Sender Vodafone an dem Standort festhalten. Die Stadt muss nun entscheiden, die Bürgerinitiative kündigt weitere Schritte an...“ (Stuttgarter Zeitung: „Der Sendemast soll nun kommen“, 21.07.2004).

Trotz der Maßnahmen spitzten sich in allen Fällen die Konflikte zu und in drei Fällen zogen die beteiligten Parteien vor Gericht. Hierbei klagten Bürger gegen den Mobilfunkbetreiber, einmal auch gemeinsam mit der Stadt.

---

<sup>8</sup> Standort Helfferichstraße (Baden-Württemberg). Stuttgarter Nachrichten online, Stuttgarter Zeitung und Stuttgarter Wochenblatt berichteten über den Standort Helfferichstraße in fünf Artikeln im Zeitraum von 15.05.2004 bis 26.07.2004;

Standort Waldbronn/Etzenrot (Baden-Württemberg). Badische Neuste Nachrichten berichtete über den Standort Waldbronn/Etzenrot in drei Artikeln im Zeitraum von 16.04.2003 bis 19.04.2003;

Standort Dietzenbach/Hexenberg (Hessen). Die Offenbach Post berichtete über den Standort Dietzenbach/Hexenberg in acht Artikeln im Zeitraum von 06.08.2002 bis 12.09.2003;

Standort Stelzenendorf/Südrandsiedlung (Sachsen). Freie Presse Chemnitz und Sächsische Zeitung online berichteten über den Standort Stelzenendorf/Südrandsiedlung in acht Artikeln im Zeitraum von 31.01.2003 bis 09.11.2004.

„...Der Kampf für oder gegen einen Mobilfunkmast in Waldbronn geht heute in die entscheidende Runde. [...] Auf der Seite der Beklagten sitzen zum einen die Gemeinde selbst, zum anderen der Landkreis Karlsruhe“ (Badische Neuste Nachrichten: „Mobilfunkmast als Streitthema“, 16.04.2003).

In einem Fall<sup>9</sup> befand sich die Installation des Sendemastes erst in der Planungsphase. Da die Berichterstattung schon zu diesem Zeitpunkt einsetzte, konnte der gesamte Konfliktverlauf aufgezeigt werden: Auf ein anonymes Flugblatt folgte die Veranstaltung einer Diskussionsgruppe/Bürgerbefragung durch die Stadt. Hierbei erfuhren die Darguner Bürger, dass sich die Verantwortlichen der Stadt im Vorfeld der Bürgerbefragung bereits mit dem Mobilfunkbetreiber über Bau und Standort der Sendeanlage geeinigt hatten:

„Was sollen wir eigentlich noch hier?“, fragte sich zudem ein Großteil des Publikums, als es obendrein erfuhr, dass der Bau der Anlage im Prinzip schon beschlossene Sache sei“ (Nordkurier Nordbrandenburg online: „Darguner fühlen sich von der Stadt überrumpelt“, 04.02.2005).

Der Konflikt verschärfte sich und führte zur Gründung einer Bürgerinitiative. Bürgerinitiative, Stadt und verschiedene Parteien ergriffen eine Reihe von Maßnahmen, um den Konflikt zu entschärfen: zwei Diskussionsrunden/Bürgerversammlungen, eine Expertenbefragung, eine Postwurfsendung, eine Informationsbroschüre, zwei Strahlenmessungen.

Trotz der Maßnahmen konnte der Konflikt nicht beigelegt werden, er verschärfte sich sogar noch. Die Bürgerinitiative warf der Stadt eine unzureichende Informationspolitik und mangelnde Kommunikationsbereitschaft vor:

„Fragen zum Thema Mobilfunk [sind] nach Meinung der BI von der Stadtverwaltung sowie der Stadtvertretung entweder nur unvollständig oder gar nicht beantwortet worden“ (Nordkurier Nordbrandenburg online: „Darguner fühlen sich von der Stadt überrumpelt“, 04.02.2005).

Die Vertreter der Stadt bezeichneten von der Bürgerinitiative und der PDS vorgetragene Bedenken hinsichtlich der gesundheitlichen Folgen und des Wertverlustes ihrer Grundstücke und Häuser als:

„[...] Gerüchte, die nur der Panikmache dienen“ (Nordkurier: „Bürger tun sich gegen Sendemast zusammen“, 07.03.2005)

---

<sup>9</sup> Standort Dargun (Neubrandenburg). Nordkurier Neubrandenburg online berichtete über den Standort Bentwisch/B189 in acht Artikeln im Zeitraum von 04.02.2005 bis 02.09.2005.

### **C. Standorte, deren Konfliktverlauf nach den unternommenen Maßnahmen unbekannt ist**

*Anzahl der Standorte: 6*

Dieser Gruppe waren sechs der insgesamt 13 untersuchten Konfliktverläufe zuzuordnen, wobei sich vier von sechs Konfliktfällen dadurch auszeichneten, dass ein Sendemast errichtet und eine Bürgerinitiative gegründet worden war<sup>10</sup>, in einem weiteren Fall ebenfalls eine Bürgerinitiative gegründet worden war, die Sendeanlage sich jedoch noch in der Planungsphase befand<sup>11</sup>. Im sechsten Konfliktfall<sup>12</sup> befand sich der Bau der Mobilfunksendeanlage ebenfalls in der Planung. Zunächst, solange sich die Interessen aller Beteiligten deckten, kommunizierten die Stadtverantwortlichen ihre Beschlüsse gegenüber den Bürgern:

„In seiner jüngsten Sitzung am Dienstagabend beschloss der Ortsgemeinderat einstimmig, grundsätzlich eine Antenne im bebauten Ortsbereich abzulehnen“ (Allgemeine Zeitung Mainz: „Keine Antenne mitten im Ort“, 11.08.2005).

Später verwiesen sie im Gespräch mit den Bürgern darauf, dass „die rechtlichen Möglichkeiten der Gemeinde sehr stark beschränkt seien“. Und sie verweigerten „aus datenschutzrechtlichen Gründen“ (Allgemeine Zeitung Mainz: „Keine Antenne mitten im Ort“, 11.08.2005) die Aussage über genaue Standorte, die von dem Mobilfunkbetreiber ausgewiesen wurden. Die Fronten zwischen Bürgern und Stadt verhärteten sich und gipfelten in der Gründung einer Bürgerinitiative. Da es keine gesetzliche Handhabung der Bürgerinitiative gegen den geplanten Bau einer Sendeanlage auf einem privaten Grundstück gibt, kündigte die Bürgerinitiative eine Klage gegen diejenigen Privatpersonen an, die bereit waren, ihr Grundstück zur Errichtung von Sendeanlagen zur Verfügung zu stellen.

---

<sup>10</sup> Standort Eschweiler/Hehlrath (Nordrhein-Westfalen). Aachener Nachrichten online und Aachener Zeitung online berichtete über den Standort Eschweiler/Hehlrath in sechs Artikeln im Zeitraum von 17.02.2004 bis 23.06.2004;

Standort Lindlar/Rheinstr./Breslauerstr (Nordrhein-Westfalen). Kölner Stadtanzeiger, Kölnische Rundschau und Kölnische Rundschau online berichteten über den Standort Lindlar/Rheinstr./Breslauerstr in neun Artikeln im Zeitraum von 17.06.2003 bis 20.05.2004;

Standort Norderstedt/Ulzburg (Hamburg). Hamburger Abendblatt online berichtete über den Standort Norderstedt/Ulzburg in vier Artikeln im Zeitraum von 06.09.2004 bis 13.12.2004;

Standort Bad Lobenstein/Wurzbach (Thüringen). Ostthüringer Zeitung online berichtete über den Standort Lobenstein/Wurzbach in zwei Artikeln im Zeitraum von 07.09.2005 bis 20.09.2005.

<sup>11</sup> Standort Leherheide/Entenmoorweg (Bremen). Die Nordseezeitung Bremerhaven berichtete über den Standort Leherheide/Entenmoorweg in drei Artikeln im Zeitraum von 04.06.2005 bis 09.06.2005.

<sup>12</sup> Standort Engelstadt (Rheinland-Pfalz). Die Allgemeine Zeitung Mainz berichtete über den Standort Engelstadt in vier Artikeln im Zeitraum von 17.05.2005 bis 08.09.2005.

Die Berichterstattung bei den ersten fünf Fällen setzte erst ein als sich die Fronten des Konflikts bereits verhärteten. Die Zeitungen nannten 23 Informations-, Kommunikations- und Partizipationsmaßnahmen zur Konfliktlösung, die nach der Gründung einer Bürgerinitiative initiiert wurden. Über den Konfliktverlauf vor der Gründung der Initiative wurde nicht berichtet.

Im sechsten Konfliktfall, den die Presse zu einem Zeitpunkt aufgriff, zu dem eine relativ entspannte Atmosphäre zwischen den Beteiligten herrschte, wurde der Einsatz von vier Maßnahmen genannt, bei denen es sich ausschließlich um Informationsmaßnahmen handelte: zwei öffentliche Gemeinderatssitzungen (vor der Gründung einer Bürgerinitiative), eine Postwurfsendung und die Bereitstellung einer Informationsbroschüre (nach der Gründung einer Bürgerinitiative):

„...Die Bürgerinitiative gegen Mobilfunk in Engelstadt wird am 19. September in einer Veranstaltung in der Turnhalle die Bürgerschaft über ihr Anliegen informieren. [...] Die Gemeindevertreter fordern die Bürgerinitiative abschließend zu einer „aktiven Unterstützung unseres Anliegens auf“ (Allgemeine Zeitung Mainz: „Mobilfunkgegner lassen nicht locker“, 08.09.2005).

Für alle Gruppen kennzeichnend ist, dass anhand der Veröffentlichungen in der Presse nicht nachvollzogen werden konnte, ob das Ergreifen bestimmter Maßnahmen einen positiven oder negativen Konfliktverlauf bewirkt hat. Die Aachener Zeitung online etwa berichtete in dem letzten von sechs veröffentlichten Artikeln zu einem bereits gebauten, aber noch nicht in Betrieb genommenen Sendemast in Eschweiler von einer vom Bürgermeister initiierten Informationsveranstaltung. Während dieser verlangten

„...über 100 Helrather Bürgerinnen und Bürger, die der Einladung ins Pfarrheim gefolgt waren, [...] von ihm [Bürgermeister] und seinen Mitarbeitern, sie sollen verhindern, dass der von T-Mobile installierte Mobilfunksendemast in der Nähe des Kindergartens in Betrieb genommen wird“ (Aachener Zeitung online: „Auch Stadt macht mit beim Protest“, 29.03.2004).

Daraufhin reagierte der Bürgermeister folgendermaßen:

„Wir werden uns mit allen Betroffenen weiter an einen Tisch setzen und nach einer einvernehmlichen Lösung suchen. Mehr kann ich Ihnen nicht versprechen“ (Aachener Zeitung online: „Kein Machtwort von Bertram“, 23.06.2004).

Die Auswirkungen der Informationsveranstaltung blieben unbenannt, da die Aachener Zeitung die Berichterstattung an diesem Punkt einstellte.

## Abschließende Übersicht über die Maßnahmen

Insgesamt wurden 14 verschiedene Arten von Maßnahmen an 13 unterschiedlichen Orten durchgeführt, wobei Diskussionsgruppen/Bürgerversammlungen mit und ohne Expertenbefragung am häufigsten anzutreffen waren (siehe Übersicht 1).

**Übersicht 1: Anzahl der Standorte, an denen Maßnahmen zur Konfliktabwendung bzw. Konfliktschlichtung durchgeführt wurden, und Art der Maßnahme**

Durchgeführte Maßnahme	Art der Maßnahme <sup>13</sup>	Anzahl der Standorte
Postwurfsendung/Amtsblatt	I	4
Messungen	I	3
Info-Broschüren	I	2
öffentliche Gemeinderatsitzungen	K	4
Standortbegehung	I	3
Auslegung der Planungsunterlagen	I	1
Expertenbefragung	K	6
Diskussionsgruppen/Bürgerversammlung	(P)*	10
Umfragen	(P)*	1
Vermittlungsverfahren durch Dritte	P	1
Bürgerforum	P	1
Beratungsgremium	(P)*	1
Beirat	(P)*	1

\* = Hier sind Einflussmöglichkeiten durch die Teilnahme an den genannten Verfahren nicht geregelt. Daraus resultiert, dass die tatsächlichen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Standortentscheidungen sich von Ort zu Ort stark unterscheiden können.

Auffallend ist, dass trotz der Zuordnung von 12 Standorten zur roten Konfliktstufe kaum Partizipationsmaßnahmen mit realer Einflussnahme der Bürger auf die Standortwahl durchgeführt wurden. Da die im Folgenden analysierten Leitfäden zum größten Teil (beim Umgang mit Konflikten) auch Partizipationsmaßnahmen vorschlagen, kann man für die betrachteten Standorte vermuten, dass die Leitfäden entweder nicht vorlagen oder aus anderen Gründen (z.B. Kosten) die empfohlenen Maßnah-

<sup>13</sup> I = Informationsmaßnahme; K = Kommunikationsmaßnahme; P = Partizipationsmaßnahme



men nicht umgesetzt wurden. Mit den in der nächsten Projektphase durchzuführen- den Einzelfallstudien und Leitfadeninterviews soll die Ursache für die nicht stattge- fundene Anwendung der empfohlenen Maßnahmen untersucht werden. Es kann an einer mangelnden Verbreitung der Leitfäden liegen oder daran, dass die darin enthal- tenen Empfehlungen in der Praxis auf Schwierigkeiten stoßen. Das kumulative Drei- Stufen-Modell (vgl. Kapitel 3), das für den neu zu erstellenden Leitfaden als Basis dient, sieht für „rote“ Konfliktstandorte die kumulierte Anwendung von Informations-, Kommunikations- und Partizipationsmaßnahmen vor.

#### **4.4 Fazit**

Die Medienanalyse zeigt, dass lokale und regionale Zeitungen lediglich über Aus- schnitte von Gesamtprozessen berichten. Im Rahmen dieser Teildarstellungen wer- den überwiegend Vorkommnisse an Standorten von Mobilfunksendeanlagen mit hohem Konfliktaufkommen thematisiert. Von den insgesamt 13 untersuchten Stand- orten können anhand des „*Traffic Light Models*“ 12 Standorte der roten Stufe zuge- ordnet werden, d.h. die geplanten oder bereits installierten Sendeanlagen befinden sich in Wohngebieten, oftmals zudem in der Nähe von Kindergärten, Schulen oder Krankenhäusern. Standorte der gelben und grünen Stufe scheinen so wenig konflikt- trüchtig zu sein, dass sie unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der lokalen Presse liegen.

Der Fokus der Presse liegt auf den Aktionen und Reaktionen der Stadtverwaltung und der Bürgerinitiativen. Die Betreiber als Beteiligte am Konfliktprozess werden gar nicht oder nur selten (vereinzelt Auftritte bei Bürgerversammlungen, Abschluss ge- sonderter Verträge mit Einzelpersonen) genannt. Insofern lassen sich nur Aussagen über das Kommunikationsmuster von Stadt und Bürgern treffen. Zum Zeitpunkt der Berichterstattung leitet die Stadt Informations-, Kommunikations- und Partizipations- maßnahmen zumeist auf Drängen der Bürger ein. Dabei kann es bereits zur Bildung von Bürgerinitiativen gekommen sein, wodurch eine für die Stadtverwaltung schwer steuerbare Mobilisierung entstehen kann. Auf Seiten der Bürger wird deutlich, dass ihnen gesetzliche Regelungen (Grenzwerte, Standortrestriktionen etc.) und eine frei- willige Selbstverpflichtung der Betreiber bezüglich Mindestabständen zu sensiblen Einrichtungen als nicht ausreichend erscheinen.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. Offenbach Post, 02.04.2003, „Hexenberger Mobilfunkanlage bleibt in Betrieb“

Eine vorübergehende Deeskalation war in den untersuchten Fällen dann erfolgreich, wenn allgemein anerkannte, unabhängige Experten Stellung nahmen und Messungen an den entsprechenden Standorten durchgeführt wurden.<sup>15</sup> Lediglich in einem Fall (Lindlar) will die Stadt zukünftig bereits im Vorfeld Maßnahmen, wie gemeinsame Standortbegehung, Erarbeitung gemeinsamer Bebauungspläne und Informationsveranstaltungen mit Experten ergreifen.<sup>16</sup>

Die Analyse der Medienberichte über typische Konfliktverläufe der „roten“ Konfliktstufe, d.h. von Standorten mit hohem Konfliktpotenzial, hat bisher keine Hinweise auf einen konsistenten Zusammenhang zwischen ergriffenen Maßnahmen und dem entsprechenden Konfliktverlauf ergeben. Die aus der Analyse ableitbaren Tendenzen, beispielsweise über Wirksamkeit von öffentlichen „Messungen“, werden durch die im März 2006 anstehenden empirischen Untersuchungen (Einzelfallanalysen) weiter konkretisiert.

## **5 Übersicht über die vorhandenen Leitfäden**

Im Rahmen dieses Projektes wird als ein wichtiges Produkt ein Leitfaden für exemplarische Lösungen im Bereich der Standortwahl erstellt, der den kommunalen Akteuren zugänglich gemacht werden soll und sie bei der Ausgestaltung verschiedener Prozesse um die Errichtung von Mobilfunksendeanlagen praktisch unterstützt und Handlungsmöglichkeiten aufzeigt. Bei der Erstellung des neuen Leitfadens werden die Erfahrungen und Einsichten bisheriger nationaler und internationaler Leitfäden einbezogen.

Da, wie bereits in Kapitel 3 angesprochen, ein Konflikt mehrere Phasen durchlaufen kann, ist für die Konfliktlösung der prozessorientierte und an die jeweilige Stufe angepasste Einsatz der unterschiedlichen Instrumente und Maßnahmen von Bedeutung. Hierbei ist ein Vergleich von verschiedenen in den bisher existierenden Leitfäden vorgeschlagenen und in der Praxis eingesetzten Informations-, Kommunikations- und Partizipationsinstrumente hilfreich, woraus sich Empfehlungen für den optimalen Einsatz der einzelnen Instrumente oder deren Kombination ergeben.

---

<sup>15</sup> Vgl. Donau Kurier, 21.07.2005, „Mobilfunkantennen sollen hinter die Mühle“

<sup>16</sup> Vgl. Kölnische Rundschau Online, 20.05.2005, „Viel Geld für Gutachten“

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Analyse bestehender Leitfäden zur Konfliktregulierung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen und bezieht sich auf folgende Leitfäden:

- Australian Communications Industry Forum (2004): Industry Code – Deployment of Mobile Phone Network Infrastructure (ACIF C564:2004). North Sydney: The Australian Communications Industry Forum.
- Kastenholz, H. und Benighaus, C. (2003): Information und Dialog bei der Standortsuche von Mobilfunkanlagen – Ein Praxisleitfaden. Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.).
- Kemp, R.V. und Greulich, T. (2004): Working with the Community: Handbook on Mobile Telecoms Community Consultation for Best Siting Practice. Mobile Operators Association (Hrsg.).
- Ulmer, F., Keck, G und Biedemann, B. (2005): Thema Mobilfunk. Erfolgreiche Abstimmungsprozesse beim Aufbau der Mobilfunknetze. Informationszentrum Mobilfunk e.V. (Hrsg.).
- Wiedemann et al. (2000): Leitfaden zum Umgang mit Problemen elektromagnetischer Felder in Kommunen. Teil 1 & 2. Programmgruppe Mensch Umwelt Technik, Forschungszentrum Jülich.

Aus dem deutschsprachigen Raum sind besonders der im Auftrag des BMU im Jahr 2001 verfasste „Leitfaden zum Umgang mit Problemen elektromagnetischer Felder in den Kommunen“ von Wiedemann et al. und der 2003 erschienene Praxisleitfaden „Information und Dialog bei der Standortsuche von Mobilfunkanlagen“ von Kastenholz und Benighaus für unsere Untersuchung geeignet.

Diese Leitfäden richten sich insbesondere an kommunale Einrichtungen und Entscheidungsträger (Bürgermeister, Gemeinderäte, Ortsvorsteher etc.). Beide sind übersichtlich aufgebaut, leicht verständlich und praxisorientiert. Vor allem der Kastenholz/Benighaus-Leitfaden ist als schnelles Nachschlagewerk geeignet. Dazu trägt bei, dass die Schlüsselfragen des jeweiligen Absatzes durch einen Kasten graphisch hervorgehoben werden. Am Ende der praktischen Anleitung ist ein tabellarischer Überblick über verschiedene Verfahren der Dialoggestaltung aufgeführt. Der zweite Teil zeigt an einem Fallbeispiel die einzelnen Verfahrensschritte für die Durchführung einer Standortkommunikation von der Planung bis zur Umsetzung begleitet von stichwortartigen Praxis-Tipps auf. Bei Wiedemann et al. folgt auf eine Einführung in die EMF-Problematik eine ausführliche Beschreibung der Vorgehensweisen der verschiedenen Informations- und Dialogmöglichkeiten in der Kommune. Dieser Leit-

faden ist deutlich umfangreicher als der von Kastenholz/Benighaus, er enthält jedoch keine Fallbeispiele. Er leistet gute Hilfe bei der Suche nach Experten und gibt praktische Hinweise zur Informationssuche im Internet mit (Internet-) Adressen sowie auf weiterführende Literatur. Es erscheint sinnvoll, diese Vorgehensweise auch für den neu zu erstellenden Leitfaden zu übernehmen: ein kurzer modulartiger Leitfaden mit allgemeingültigen Orientierungen, verbunden mit weiterführenden Hinweisen, mit deren Hilfe sich die Anwender gezielt informieren können.

Mit seiner praktischen Anleitung lehnt sich der Kastenholz/Benighaus-Leitfaden an den vierstufigen Verfahrensprozess der EMF-Risikokommunikation aus dem WHO-Handbuch „Establishing a Dialogue on Risk from Electromagnetic Fields“ (WHO 2002) mit den vier Schlüsselfragen an:

1. Wann kommunizieren?
2. Mit wem kommunizieren?
3. Was kommunizieren?
4. Wie kommunizieren?

Den vier Fragen wird konkret im Hinblick auf die Standortsuche von Mobilfunkanlagen nachgegangen. Das WHO-Handbuch bezieht sich generell auf EMF, d.h. auch auf niederfrequente Felder, zu deren Quelle z.B. Hochspannungsleitungen gehören. Es wendet sich nicht nur an Entscheidungsträger und öffentliche Funktionsträger, sondern auch an private Gruppen, Nichtregierungsorganisationen und besorgte Bürger. Diese erhalten eine Unterstützung bei der Interaktion mit den für den Bereich Umwelt und Gesundheit verantwortlichen staatlichen Stellen sowie mit Unternehmen, deren Anlagen den Anlass zur Besorgnis geben. Jedoch handelt es sich hier nicht um einen Leitfaden, wie er im folgenden Projektverlauf entwickelt werden soll, da er sich außer mit den genannten Durchführungsmodalitäten der EMF-Risikokommunikation hauptsächlich mit den physikalischen Wirkungen der EMF, deren biologischen und gesundheitlichen Auswirkungen sowie mit den aktuellen Expositionsrichtlinien und dem Vorsorgeprinzip beschäftigt.

Die Broschüre „Kommunikation und Öffentlichkeit – Informations- und Dialogmaßnahmen zur Konfliktvorbeugung“ des Informationszentrums Mobilfunk e.V. (IZMF 2004) beschreibt, wie durch Information und Dialog möglichen Konflikten vorgebeugt werden kann und stellt die Grundzüge von Risikokommunikation zum Thema Mobilfunk dar. Sie bündelt Informationen der einschlägigen vorhandenen Ratgeber und

Leitfäden zur Risikokommunikation über Mobilfunk. In Bezug auf die Risikokommunikation bezieht sie sich im Wesentlichen auf den in dem WHO-Handbuch vorgeschlagenen vierstufigen Verfahrensprozess, der auch von Kastenholz/Benighaus aufgegriffen wurde (siehe oben).

Die Checkliste für Kommunen zum Umgang mit Mobilfunk greift die Vorschläge des Fahrplans zur Bearbeitung von EMF-Problemen in der Gemeinde aus dem Leitfaden von Wiedemann et al. auf; des Weiteren werden die Vor- und Nachteile der einzelnen Dialogverfahren aus diesem Leitfaden übernommen. Die Broschüre kann allerdings nicht als ein Leitfaden im engeren Sinne bezeichnet werden, sondern vielmehr als eine Leitfadenübersicht. Außerdem bietet sie unter anderem Literatur- und Internet-hinweise sowie Qualitätskriterien für seriöse Informationsquellen in Anlehnung an Wiedemann et al.

Besonders aktuell unter den deutschsprachigen Leitfäden ist die Broschüre „Erfolgreiche Abstimmungsprozesse beim Aufbau der Mobilfunknetze“ von Ulmer et al. aus dem Jahr 2005. Sie beschäftigt sich mit der Analyse erfolgreicher Abstimmungsprozesse zwischen Netzbetreibern und Kommunen anhand von Leitfadeninterviews mit jeweils 17 Kommunen und Netzbetreibern. Nach einer ausführlichen Darstellung der Erfolgsfaktoren solcher Abstimmungsprozesse werden fünf Fallstudien mit jeweils unterschiedlichen Maßnahmen der Konfliktvermeidung und -lösung aufgezeigt.

Der neu zu erstellende Leitfaden wird sich von dieser Broschüre dadurch absetzen, dass er anstelle einer Analyse von vielen Fällen eine zusammenfassende Darstellung der wesentlichen praktischen Erkenntnisse aus den empirischen Resultaten erhält und die Informationen nach dem Baustein-Prinzip ordnet. Die praxisrelevanten Empfehlungen werden sich außer auf die Kooperation mit den Mobilfunkbetreibern auch auf die Kommunikation mit den Bürgern beziehen.

Als internationaler Leitfaden ist insbesondere das britische Handbuch „Working with the Community“ von Kemp und Greulich zu erwähnen. Herausgegeben wurde es von der „Mobile Operators Association“, die die fünf Mobilfunkanbieter Großbritanniens vertritt (3, O2, Orange, T-Mobile und Vodafone). Somit wendet sich dieser Leitfaden an die Mobilfunkbetreiber und bietet eine Hilfe bei der Verbesserung der Kommunikation mit den Kommunen und bei der Standortsuche an. „Working with the Community“ beginnt mit einer Beschreibung der zehn freiwilligen Verpflichtungen („The Ten Commitments to Best Siting Practice“) der Mobilfunkbetreiber aus dem Jahre 2001,

die dazu dienen sollen, die Transparenz beim Aufbau des Mobilfunknetzes zu erhöhen, der Öffentlichkeit mehr Informationen zu liefern und die Rolle der Kommunen bei der Standortsuche zu stärken. Das Handbuch enthält mehrere Fallstudien, die jedoch insgesamt für einen Leitfaden sehr ausführlich sind. Dadurch, dass sie keine stichwortartigen Zusammenfassungen und Praxis-Tipps enthalten, wie der Leitfaden von Kastenholz/Benighaus, wird es recht unübersichtlich. Die Fallstudien dienen hier nur dazu, die vorher aufgeführten Empfehlungen zu illustrieren; zu neuen Erkenntnissen kommt es an dieser Stelle des Handbuches nicht mehr. Die eigentliche Stärke des Leitfadens liegt in der Herausarbeitung des „*Traffic Light Models*“ (vgl. Kapitel 1.2). Es wird leicht verständlich beschrieben, wie die einzelnen Standorte kategorisiert werden; die weiteren Vorgehensweisen sind übersichtlich tabellarisch mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen aufgeführt. Eine Unterteilung des Standortkonflikts nach drei Konfliktstufen ähnlich dem „*Traffic Light Model*“ wurde auch von Kastenholz/Benighaus in dem Leitfaden von 2003 durchgeführt. Dort wird vorgeschlagen, durch Zusammenstellung aller Sachinformationen, der Standortgeschichte, der lokalen Medienberichterstattung etc. den Eskalationsgrad des Standortkonfliktes zu bestimmen und dementsprechend über entsprechende Kommunikationsmaßnahmen zu entscheiden.

Auch der britische Leitfaden umfasst wichtige Impulse, die in den in diesem Projekt neu erstellten Leitfaden übernommen werden können. Vor allem das „*Traffic Light Model*“ steht auch in dem von DIALOGIK geplanten Leitfaden im Mittelpunkt. Der Adressat ist hier aber ein anderer. Der neue Leitfaden zielt auf die praktische Unterstützung der Kommunen bei der Errichtung von Mobilfunksendeanlagen. Als weiterer Unterschied ist zu beachten, dass der britische Leitfaden einen Fokus auf Konfliktvermeidung legt. Es geht hauptsächlich darum, die Kommunen im Voraus zu informieren und Vertrauen zu schaffen und z.B. sensible Standorte von vornherein zu meiden. Auch die Leitfäden von Wiedemann et al. und Kastenholz/Benighaus geben überwiegend Ratschläge, wie sich Konflikte im Vorfeld vermeiden lassen. Allerdings werden im Unterschied zu dem Handbuch von Kemp/Greulich nicht nur Informationsverfahren angesprochen, sondern auch Konfliktlösungsverfahren (z.B. Runder Tisch).

Ein weiterer internationaler Leitfaden ist der „*Industry Code – Deployment of Mobile Phone Network Infrastructure*“ des „*Australian Communications Industry Forums*“ (ACIF). Das ACIF wurde im Jahre 1997 von der Telekommunikationsindustrie ge-

gründet; zu ihren Mitgliedern gehören unter anderem Mobilfunkbetreiber, Industrie- und Konsumentenverbände und einzelne Unternehmen. ACIF entwickelt und verwaltet technische und betriebliche Vereinbarungen, um das Wachstum in der Kommunikationsindustrie zu fördern. Außerdem liefert es Normen, Leitfäden und andere Dokumente, um den Wettbewerb zu unterstützen und die Konsumenten zu schützen. Der „Industry Code“ führt die momentan besten Verfahrensweisen (best practice) im Bereich von Konzeption, Installation und Inbetriebnahme von Kommunikationsinfrastruktur (z.B. Mobilfunkstationen) näher aus und wendet sich an Mobilfunkbetreiber, die entweder die Installation einer Sendeanlage planen oder die Anlage schon in Betrieb genommen haben. Er enthält zahlreiche Verpflichtungen für die Mobilfunkbetreiber und verlangt die Einhaltung des Vorsorgeprinzips bei der Errichtung von Funkanlagen. Der Leitfaden zielt wie auch die meisten anderen darauf ab, die Kommunen und Bürger durch mehr Partizipation in die von den Betreibern gefällten Entscheidungen einzubeziehen, sich adressatengerecht mit deren Befürchtungen auseinander zu setzen und die Vorgehensweisen der Betreiber transparent zu machen. Er enthält viele Hintergründe über die getroffenen Vereinbarungen der letzten Jahre, wie den „Telecommunications Code of Practice 1997“. Aufgrund der sehr umfangreichen Hintergrundinformationen wirkt der Leitfaden zu überladen, um als schnell anwendbares Nachschlagewerk zu dienen.

## Übersicht 2: Überblick über die gesichteten Leitfäden

Merkmal Leitfaden	Zielgruppe	Konflikt-einteilung	Fallbeispiele	Praxistipps	Konflikt-vermeidung	Konflikt-schlichtung
Wiedemann et al.	Vertreter der Kommunen	nein	nein	ja	ja	ja
Kastenholz/ Benighaus	Entscheidungs-träger, z.B. Bürgermeister	Konfliktstufen	ja	ja	ja	ja
Ulmer et al.	Mobilfunk-betreiber/ Kommunen	nein	ja	ja	ja	ja
Kemp/ Greulich	Mobilfunk-betreiber	Traffic Light Model	ja	ja	ja	nein
ACIF	Mobilfunk-betreiber	nein	nein	nein	ja	nein

Warum ist es sinnvoll, trotz mehrerer existierender Leitfäden in diesem Projekt einen weiteren Leitfaden zu erstellen? Zunächst gibt es viele Hinweise darauf, dass die

bestehenden Leitfäden nur eingeschränkt von den Kommunen angewendet werden. Entweder sind sie nicht auf diesen Adressatenkreis bezogen oder die dort enthaltenen Informationen sind zu wenig auf die Bedürfnisse dieser Adressaten abgestimmt. Es ist gerade die Aufgabe in diesem Projekt, durch Einzelinterviews mit den Kommunen, die im nächsten Arbeitsblock des Projektes geplant sind, die bestehenden Leitfäden bewerten zu lassen und adressatenspezifisch empirisch zu erheben, welchen Bedarf an Informationen eine Kommune hat. An diesem Bedarf wird sich der neue Leitfaden orientieren; insofern ist sein konkreter Inhalt und die Form noch nicht vorhersehbar.

Zum Zweiten sind viele der Leitfäden eher auf Kommunikationsstrategien und weniger auf Dialogstrategien ausgerichtet. Partizipative Ansätze sind meist nur cursorisch aufgeführt. Drittens sind die Leitfäden überwiegend auf Fallstudien aufgebaut; eine explizite Erhebung von Präferenzen und Erfahrungen der beteiligten Akteure fehlt. Genau dies soll aber in diesem Projekt die Grundlage für Aufbau und Inhalt der Leitlinien sein.

Die Prüfung, inwieweit die Leitfäden in realen Konfliktfällen Anwendung gefunden haben und ob es Diskrepanzen zwischen den Empfehlungen der Leitfäden und der Durchführung in der Praxis gegeben hat, wird explizit im zweiten Arbeitsblock im Zusammenhang mit den Einzelfallstudien verfolgt. Hierbei wird analysiert, ob und in welchem Ausmaß die plausiblen Ratschläge zur Vorgehensweise auch praktikabel sind und tatsächlich umgesetzt werden. Die daraus resultierenden Erkenntnisse können dazu dienen, die Empfehlungen bisheriger Leitfäden besser an die Praxis anzupassen oder neue Elemente hinzuzunehmen. Bislang deutet alles darauf hin, dass die bestehenden Leitfäden nur wenig bekannt sind, selten verwendet werden und auch nicht die Bedürfnisse des Adressatenkreises punktgenau ansprechen.

## **6 Vorgehen zur Bestimmung der Konfliktstufen im „*Traffic Light Model*“**

Die Auswahl der zu untersuchenden und typisierenden Konfliktstandorte ergibt sich aus dem erklärten Untersuchungsziel, einen am „*Traffic Light Model*“ orientierten Leitfaden zu erstellen. Abgeleitet von dem britischen „Traffic Light Rating Model“, das die *Mobile Operators Association* (MOA) für die Auswahl von Mobilfunkstandorten entwickelt hat und auch praktisch anwendet, soll eine Konkretisierung des Modells,



bezogen auf die Problemlagen und Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland, durchgeführt werden. Mit dem „*Traffic Light Model*“ soll der entstehende Leitfaden auf einige wenige mögliche Typen von Konfliktfällen reduziert werden, um – durch die damit einhergehende Übersichtlichkeit – einen praxisorientierten Einsatz des Leitfadens für die Kommunen zu ermöglichen. Sowohl für den präventiven Einsatz von Informationsmaßnahmen als auch für Kommunikations- und Partizipationsmaßnahmen bei sich anbahnenden bzw. entwickelten Konflikten soll der Leitfaden dienen. Ein Leitfaden nach dem idealtypischen Bild des „*Traffic Light Models*“ ist somit der Versuch, die sehr stark unterschiedlichen Konfliktverläufe, die in den Kommunen auftreten, auf wenige Standortkonflikttypen zu reduzieren.

Der Anspruch für diese Projektphase besteht also in der Recherche von Informationen zu einzelnen Standorten, anhand derer es durch eine empirische Untersuchung möglich wird, Gemeinsamkeiten von Konfliktstandorten bzw. -verläufen zu erkennen. Die Gemeinsamkeiten der Standorte sind die Basis für eine erste Typisierung im Forschungsvorhaben. Die Typisierung, also die Klärung der standortspezifischen Rahmenbedingungen, findet anhand intuitiv nachvollziehbaren und aus anderen Forschungsarbeiten bekannten Unterscheidungsmerkmalen statt. Beispiele für solche Merkmale sind:

- Lageeigenschaften des Planungsstandortes (sensible Gebäude, Mastbau versus Basisstation auf einem Dach),
- Stand der Planung,
- Vorbelastung des Standortes,
- ländliche Region versus Stadt,
- Bestehen von Bürgerinitiativen und
- Kontakt der Kommune zu den Akquisiteuren des Netzbetreibers.

Die Merkmale werden durch die Erkenntnisse aus den Einzelfallstudien ergänzt und durch die fokussierten Interviews in den Kommunen auf ihre Relevanz überprüft bzw. weiter konkretisiert. Auf der Basis der empirischen Daten wird darüber hinaus eine relative Gewichtung der Merkmale vorgenommen. Die jeweilige Einzelfallanalyse ist dann der letzte (verifizierende) Schritt bei der abschließenden Bestimmung der Standort- bzw. Konflikttypen.

Als Arbeitsgrundlage für die Einzelfallanalysen zur Identifizierung und Konkretisierung der möglichst typischen Merkmale dient, neben den theoretisch abgeleiteten Kriterien (vgl. Kapitel 3: *Kriterien für die Bestimmung der Konfliktstufe*), vorhandenes empirisches Material über bereits wissenschaftlich untersuchte Konfliktstandorte. Aus forschungsökonomischen Gründen werden für die Untersuchungsstandorte nur diejenigen in Betracht gezogen, zu denen schon Informationen vorliegen bzw. bei denen diese Informationen leicht zugänglich sind. Das sind zum einen Standorte, an denen die Konflikte wissenschaftlich gut untersucht und dokumentiert sind. Zum anderen sind dies die aktuellen Konfliktstandorte, deren Aktualität einen prozessbezogenen Einblick in den Konfliktverlauf ermöglicht. Die Auswahl an recherchierten Standorten dient als erste Untersuchungsbasis, um Rückschlüsse auf gemeinsame wichtige Merkmale der Standorte ziehen zu können. Eine erste Konkretisierung und Gewichtung der Merkmale wird von dem Forschungsteam, in enger Supervision mit dem Expertenbeirat auf der Basis von Expertenwissen und der subjektiven Eindrücke über die Standortmerkmale vorgenommen. Der Expertenbeirat tagt zu diesem Zweck am 27. Februar 2006.

Die Standorte aus diesen Untersuchungen werden dem Beirat vorstrukturiert in tabellarischer Form mit ihren – soweit bekannten – gemeinsamen Kriterien zur Diskussion vorgelegt. (Die Standorttabelle wird mit Erscheinen des Jahresgutachtens 2005 abschließend erstellt). Die Übersicht der Standorte wird nach vermuteter Konfliktstärke strukturiert, um eine erste Konfliktfeldanalyse – zur Klärung der standortspezifischen Merkmale und kontextualen Rahmenbedingungen – vornehmen zu können. Da die im Theorieteil benannten Kriterien (vgl. Seite 12 unten *Kriterien für die Bestimmung der Konfliktstufe*) für die Gesamtheit der vorliegenden Fallstudien nicht vorliegt, orientiert sich die Erststrukturierung der Standorttabelle an ersichtlichen Merkmalen, die im Besonderen sind:

- Standortname und Standorteigenschaften (Größe der Kommune, Anzahl der bisherigen Sendemasten)
- Sensibel Gebäude in der Nähe?
- Ist der Standort vorbelastet? (z.B. Müllverbrennungsanlage)
- Gibt es eine Bürgerinitiative?
- Bislang ergriffene Maßnahmen (Messungen, Bündelung oder Entzerrung von Standorten usw.?)
- Liegen Medienberichte vor?

- Besteht ein Zugang zum Mobilfunkbeauftragten in der Gemeinde?
- Besteht ein Zugang zum Standortplaner seitens des Netzbetreibers?

Die Übersicht umfasst Standortbeschreibungen aus folgenden Untersuchungen:

- Balingen
- Göggingen
- 10 Standorte aus dem Mobilfunkgutachten 2005
- 22 Standorte aus dem Bericht „Erfolgreiche Abstimmungsprozesse beim Aufbau der Mobilfunknetze“ (vgl. Ulmer, Keck und Biedemann 2005b)
- 3 aktuelle Konfliktstandorte aus Süddeutschland (Auswahl aus den Medienberichten)
- Weitere Standorte aus den Empfehlungen des Beirats

Im Anschluss an die Beiratsitzung werden anhand der konkretisierten Merkmale die dazu gehörigen vorliegenden Konfliktverläufe ermittelt und intensiv analysiert. Selektiv typische Konfliktfälle werden für die Einzelfallanalysen ausgewählt. Pro Konfliktstufe werden sechs „Modellfälle“ ausgewählt werden, die in möglichst reiner Form den jeweiligen Konfliktgrad widerspiegeln bzw. die entsprechenden Merkmale kennzeichnen. Die Standorte, die sich jeweils durch bestimmte Merkmale auszeichnen, bilden dann die Kategorien ab, denen entsprechend des „*Traffic Light Models*“ Maßnahmen zugeordnet werden. Hier wird eine Vorauswahl an Standorten für die im weiteren Forschungsverlauf vorgesehenen Einzelfallanalysen getroffen.

Die Festlegung der Indikatoren zur Abgrenzung der einzelnen Konfliktstufen des „*Traffic Light Models*“ (rot, gelb und grün) wird im Anschluss an die Beiratssitzung durchgeführt. Auf Basis der festgelegten Indikatoren findet dann die Auswahl von jeweils sechs Standorten für die Einzelfallanalysen und fokussierten Interviews statt:

A) Sofern die entwickelten Abgrenzungsindikatoren zur Zuordnung in die Konfliktstufen des „*Traffic Light Models*“ aus den vorliegenden Studien zu den Einzelstandorten ersichtlich werden, ergibt sich die Zuordnung aus der Analyse der vorliegenden Berichte (Einzelfallanalyse).

B) Falls die Indikatoren nicht ersichtlich sind, werden diese an den Standorten telefonisch nachträglich erfasst bis zu jeder der drei Konfliktstufen des „*Traffic Light Models*“ sechs exemplarische Beispiele vorliegen.

Die Zuordnung findet im März 2006 statt.

## 7 Fazit

Aus der ersten Untersuchungsphase haben sich Hinweise auf folgende Arbeitshypothesen ergeben, die für die Auswahl und Durchführung der Einzelfallstudien und die inhaltliche Konzeption des Leitfadens als Orientierung dienen:

- Es lassen sich typische standortbezogene und kontextgebundene Merkmale und Bedingungen von Standortgemeinden angeben, die eine Einordnung der zu erwartenden Konfliktstärke ermöglichen. Eine wichtige Aufgabe des Forschungsprozesses ist es, diese Merkmale möglichst wirklichkeitsnah und in ihren kausalen Beziehungen zur Konfliktaustragung zu erforschen und für die Diagnose des Konfliktes operationabel zu machen.
- Jeder Standort ist durch eine einzigartige Mischung dieser Merkmale gekennzeichnet. Dennoch lassen sich aus der Klassifizierung von Merkmalen und Bedingungen unterschiedliche Typen von Standortkonflikten differenzieren. Diese Differenzierung soll anhand des „*Traffic Light Models*“ vorgenommen werden. Jeder Typ des Standortkonfliktes erfordert unterschiedliche Informations-, Kommunikations- und Partizipationsmaßnahmen. Die „richtigen“ Maßnahmen müssen sich an der jeweiligen lokalen Situation („lokales Klima“) orientieren, die Typisierung hilft aber, diese Situation zumindest grob zu klassifizieren und die Konfliktstärke zu diagnostizieren.
- Konkret ist das „*Traffic Light Model*“ an die Bedürfnisse und Anforderungen der Gemeinden anzupassen, so dass es von diesen im Sinne einer Selbstdiagnose verwandt werden kann. Zielgruppe des Leitfadens sind insbesondere die Kommunen – hier ergibt sich ein Bezug zu Ergebnissen der Medienanalyse, da meist Kommunen als Initiatoren von Maßnahmen aufgetreten sind – d.h. diese müssen Unterstützung bei Kommunikation und Handlungsstrategien bekommen.
- Die Kombination von Kriterien, die letztendlich einen Standorttyp im „*Traffic Light Model*“ ausmachen, kann letztendlich nur durch vertiefende Analysen – z.B. die nähere Bestimmung von Faktoren des „lokalen Klimas“ (unter anderem die spezifische Zusammensetzung der beteiligten Akteure) – endgültig bestimmt werden. Die explorative Sichtung des Materials ließ einen solchen ver-

tiefenden Einblick in die konfliktbestimmenden Merkmale für den Zwischenbericht nicht zu.

- Die Sichtung der in der ersten Untersuchungsphase betrachteten Konfliktverläufe legt die Vermutung nahe, dass die bestehenden Leitfäden den Adressatenkreis Kommune noch nicht optimal erreichen bzw. aus noch unbekanntem Gründen keine Anwendung finden. Dies wird insbesondere in den Leitfadenterviews näher untersucht werden.
- Funktion des Leitfadens ist nicht, einen vollständigen und umfassenden Überblick über das bisherige Wissen über Mobilfunk und EMF zu vermitteln, sondern in möglichst übersichtlicher, prägnanter und kurzer Form Entscheidungshilfen und Handlungsstrategien für die Kommunikation mit den an Standortkonflikten beteiligten Akteuren bereitzustellen. Voraussetzung für den Einsatz des Leitfadens ist das Vorhandensein einer grundlegenden kommunikativen Kompetenz beim Umgang mit kommunalen Mitarbeitern und Bürgern. Kein noch so detaillierter Leitfaden kann mangelnde kommunikative Qualifikation der an der Konfliktsituation beteiligten Personen ersetzen. Der Leitfaden kann zur weiteren Qualifikation beitragen und konkrete Handlungsschritte je nach Ausgangslage vorschlagen. Diese aber kommunikativ gehaltvoll und mit dem nötigen Maß an professioneller Ansprache und Empathie umzusetzen, ist durch einen Leitfaden prinzipiell nicht zu erzielen.
- Jeder Standortfindungsprozess bzw. Konflikt ist vor dem Hintergrund jeweils unterschiedlicher lokaler Gegebenheiten ein Einzelfall. Es kann deshalb für die Durchführung keinen "one best way", sondern lediglich eine Orientierung geschaffen werden. Erfolgreiche Standortfindungsprozesse zeichnen sich vor allem durch kreative und unkonventionelle Verfahren aus. Ein wichtiger Bestandteil hierbei sind Ergebnisoffenheit und Ergebnisorientierung durch Prozessoffenheit. Dies wird in dem zu erstellenden Leitfaden Berücksichtigung finden.
- Die empirischen Untersuchungen zu den Standorten und zur Einschätzung der kommunalen Vertreter zu den Konflikten dienen dazu, trotz der unterschiedlichen Beschaffenheiten der Konflikte in den Kommunen ein kausales Zuordnungsschema zwischen „lokalem Klima“ und Maßnahme herauszuarbeiten. Die Herausforderung bei der Entwicklung eines solchen Schemas besteht darin, einerseits nicht zu stark zu vereinfachen, andererseits aber ein praktikables, ein-

gängiges Schema zum Verständnis der Risikokommunikation zu erstellen, das die lokalen Akteure (i.d.R. Vertreter der Kommunen) in die Lage versetzt, Konflikte möglichst im Vorfeld zu vermeiden oder bereits bestehende Konflikte so zu lösen, dass ein für alle Beteiligten verträglicher Ausgang erzielt werden kann.

- Bei der endgültigen Auswahl der Konfliktfälle für die Einzelfallstudien ist angesichts der Ergebnisse der Medienanalyse damit zu rechnen, dass „grüne“ (und eventuell auch „gelbe“) Konfliktstandorte deutlich schlechter dokumentiert sind als „rote“ Standorte, da diese als weniger problematisch wahrgenommen werden. Hier werden insbesondere die Interviews mit den beteiligten Akteuren von aktuellen Abstimmungsprozessen Einblick in den jeweiligen Konfliktverlauf ermöglichen.

### ***7.1 Konsequenzen für das weitere Untersuchungsdesign***

Die meisten dokumentierten Standortkonflikte sind auf die Schilderung der erfolgreichen Maßnahmen vor Ort (wie Information, Kommunikation und Partizipation) beschränkt. Dadurch treten die für unseren Forschungsansatz bedeutsamen Rahmenbedingungen des Konflikts häufig in den Hintergrund. Die zugänglichen Dokumentationen bieten nur bedingt Möglichkeit zu Rückschlüssen auf die konfliktbestimmenden Merkmale.

Aus diesem Grund spielen die Einzelfallanalysen bzw. fokussierten Interviews eine wichtige Rolle bei der Erhebung dieser wichtigen Zusatzinformationen, um zu einem theoretisch fundierten und systematischen Analyseraster zu kommen.

Das Untersuchungsdesign orientiert sich an dem Ziel der Erstellung eines empirisch fundierten und praktikablen Leitfadens. Damit der Leitfaden erfolgreich zur Anwendung kommen kann, muss er im Wesentlichen drei Anforderungen erfüllen:

1. Der Leitfaden muss Hilfestellung bieten, um die eigene und aktuelle Konfliktstufe vor Ort richtig zu erfassen. Nur dann kann eine systematische Zuordnung zu Maßnahmen sinnvoll stattfinden.
2. Die Struktur des Leitfadens muss den Beteiligten einen schnellen Zugang zu der jeweiligen individuellen Konfliktsituation gewährleisten.

3. Der Leitfaden muss so attraktiv aufgemacht sein, dass er von den Adressaten nachgefragt wird.

Um diese Anforderungen erfüllen zu können, gilt es, ein Indikatorenmodell zu entwickeln, das den Kommunen dabei hilft, die Konfliktsituation vor Ort frühzeitig zu erkennen, zu verstehen und zu klassifizieren. Mit Hilfe dieser Klassifizierung sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, anhand des „*Traffic Light Models*“ geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Die Maßnahmen sollten in einer Art Ranking bewertet werden können, um den Akteuren vor Ort die Auswahl der Maßnahmen zu erleichtern und ihnen eine Hilfestellung für die weitere Vorgehensweise an die Hand zu geben. Zielgruppe eines solchen Leitfadens sind in erster Linie die Mobilfunkbeauftragten in den Kommunen.

Im Fokus steht also eine Optimierung des gesamten Abstimmungsprozesses, insbesondere auch die Unterstützung der Kommunenvertreter in dem Dilemma, sowohl den Kontakt mit den Netzbetreibern als auch die Kommunikation mit der Öffentlichkeit abstimmen zu müssen. Konkret bedeutet dies für den Leitfaden, dass er die Kommunenvertreter auch über gesetzliche Regelungen und mit den Netzbetreibern getroffene Vereinbarungen (insbesondere z.B. Fristen bei der Standortsuche) informieren muss und sie bei der Abstimmung dieser beiden Schritte unterstützen muss.

Die genannten Punkte erfordern insbesondere Expertengespräche mit Mitarbeitern in Kommunen, aber auch mit Vertretern der Netzbetreiber und der betroffenen Öffentlichkeit, um die Problemlagen detailliert zu erfassen.

## Literaturverzeichnis

- Australian Communications Industry Forum (2004): **Industry Code – Deployment of Mobile Phone Network Infrastructure** (ACIF C564:2004). North Sydney: The Australian Communications Industry Forum.
- B.A.U.M. Consult GmbH (2003): **Jahresgutachten zur Umsetzung der Zusagen der Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber**. Internetpublikation: [www.bmu.de/strahlenschutz/doc/5562.php](http://www.bmu.de/strahlenschutz/doc/5562.php); zugegriffen am 11.10.2005.
- Beckmann, Jens und Keck, Gerhard (1999): **Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung**. Leitfaden. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung.
- Bobis-Seidenschwanz, Alexander; Schütz, Holger und Wiedemann, Peter M. (1994): **Bedeutungskonstitution von Risiken hochfrequenter elektromagnetischer Felder – Bericht für die Forschungsgemeinschaft Funk**. Jülich: Programmgruppe Mensch, Umwelt, Technik (MUT) Forschungszentrum Jülich.
- Büllingen, Franz; Hillebrand, Annette und Wörter, Martin (2002): **Elektromagnetische Verträglichkeit zur Umwelt (EMVU) in der öffentlichen Diskussion**. Bad Honnef: Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).
- Büllingen, Franz (2003): „**Elektrosmog“ durch Mobilfunk? – Akzeptanz und Risiko im Licht der öffentlichen Debatte**. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B42/2003, S. 35-46.
- Büllingen, Franz (2005): **Mediation als Modellverfahren alternativer Streitbeilegung?** In: Newsletter der Forschungsgemeinschaft Funk (FGF) 1/2005, S. 14-21.
- Carius, Rainer und Renn, Ortwin (2003): **Partizipative Risikokommunikation – Wege zu einer risikomündigen Gesellschaft**. In: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz, 7/2003, Springer-Verlag, S. 578-585.
- Deutsches Institut für Urbanistik (difu, 2003): **Verbesserung der Kooperation mit den Kommunen beim Aufbau von Mobilfunknetzen – Ergebnisse einer Befragung von Kommunen und Netzbetreibern**. Gutachten im Auftrag des Informationszentrums Mobilfunk e.V. (IZMF). Berlin. Interpublikation: [www.bmu.de/strahlenschutz/doc/4550.php](http://www.bmu.de/strahlenschutz/doc/4550.php); zugegriffen am 13.10.2005.



Deutsches Institut für Urbanistik (difu, 2005): **Jahresgutachten 2004 zur Umsetzung der Zusagen der Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber**. Berlin. Internetpublikation: [www.bmu.de/strahlenschutz/doc/35281.php](http://www.bmu.de/strahlenschutz/doc/35281.php); zugegriffen am 05.11.2005.

IZMF (2004): **Thema Mobilfunk – Kommunikation und Öffentlichkeit: Informations- und Dialogmaßnahmen zur Konfliktvorbeugung**. Berlin: Informationszentrum Mobilfunk.

Infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (2004): **Ermittlung der Befürchtungen und Ängste der breiten Öffentlichkeit hinsichtlich möglicher Gefahren der hochfrequenten elektromagnetischer Felder des Mobilfunks - Abschlussbericht über die Befragung im Jahr 2003**. Internetpublikation: <http://www.bfs.de/elektro/papiere/umfrage2003.pdf>; zugegriffen am 11.10.2005.

Infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (2005): **Ermittlung der Befürchtungen und Ängste der breiten Öffentlichkeit hinsichtlich möglicher Gefahren der hochfrequenten elektromagnetischer Felder des Mobilfunks - Abschlussbericht über die Befragung im Jahr 2004**. Internetpublikation: [http://www.emf-forschungsprgramm.de/forschung/risikokommunikation/risikokommunikation\\_verg/risiko\\_021\\_Bericht\\_2004\\_voll.pdf](http://www.emf-forschungsprgramm.de/forschung/risikokommunikation/risikokommunikation_verg/risiko_021_Bericht_2004_voll.pdf); zugegriffen am 11.10.2005.

Jungermann, Helmut und Slovic, Paul. (1993): **Charakteristika individueller Risikowahrnehmung**. In: Bayerische Rück (Hg.): Risiko ist ein Konstrukt. München, S. 89-107.

Kastenholz, H. und Benighaus, C. (2003): **Information und Dialog bei der Standortsuche von Mobilfunkanlagen – Ein Praxisleitfaden**. Internetpublikation des Sozialministeriums Baden-Württemberg (Hrsg.), Internetpublikation: <http://www.sozialministerium-bw.de/sixcmx/media.php/597/Praxis-Leitfaden%20OTA%20Nov03.pdf>; zugegriffen am 13.10.2005.

Kemp, Ray V. und Greulich, Tamsin (2004): **Working with the Community: Handbook on Mobile Telecoms Community Consultation for Best Siting Practice**. Mobile Operators Association (Hrsg.): Internetpublikation: [http://www.mobilemastinfo.com/planning/Risk\\_Communication\\_Handbookv2.pdf](http://www.mobilemastinfo.com/planning/Risk_Communication_Handbookv2.pdf); zugegriffen am 13.10.2005.

Kösters, Winfried (2004): **Risikokommunikation – Wenn die Wellen überschwap-  
pen....** In: erfolgreiche Kommunalpolitik, 15. Ergänzungs-Lieferung. Berlin: Raabe  
Verlag.

McCombs, Maxwell E. und Shaw, Donald L. (1972): **The Agenda Setting Function  
of Mass Media.** In: The Public Opinion Quarterly, 36, 176-187.

Mobile Operators Association (MOA) (2004): **UK Guide to Using the Traffic Light  
Rating Model for Public Consultation.** Version 2.1 (Januar 2004). o.O.: MOA.  
Internetpublikation, abrufbar unter [http://www.mobilemastinfo.com/planning/UK-  
Guide-to-using-TLM-version-2-1.pdf](http://www.mobilemastinfo.com/planning/UK-Guide-to-using-TLM-version-2-1.pdf); zugegriffen am 25.10.2005.

Renn, Ortwin und Klinke, Andreas (2001): **Baustein 1: Bestandsaufnahme existie-  
render Vorsorgekonzepte.** In: Renn, Ortwin, Klinke, Andreas und Kastenholz,  
Hans (Hrsg.): Risikopotenziale elektromagnetischer Felder: Bewertungsansätze  
und Vorsorgeoptionen – Band II – Anhang des Endberichts für das Bayerische  
Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. Internetpublikation:  
<http://www.stmugv.bayern.de/de/elektrosmog/end2.pdf>; zugegriffen am  
03.11.2005.

Revermann, Christoph (2003): **Risiko Mobilfunk. Wissenschaftlicher Diskurs,  
öffentliche Debatte und politische Rahmenbedingungen.** Studien des Büros  
für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Nr. 15. Berlin:  
Edition Sigma.

Revermann, Christoph (2002): **Gesundheitliche und ökologische Aspekte bei  
mobiler Telekommunikation und Sendeanlagen: wissenschaftlicher Diskurs,  
regulatorische Erfordernisse und öffentliche Debatte.** Zusammenfassung des  
Arbeitsberichts des Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundes-  
tag (TAB), Nr. 82. Internetpublikation:  
<http://www.tab.fzk.de/de/projekt/zusammenfassung/ab82.htm>, zugegriffen am  
31.10.2005.

Risikokommission (2003): **Ad-hoc Kommission: Neuordnung der Verfahren und  
Strukturen zur Risikobewertung und Standortsetzung im gesundheitlichen  
Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland.** Geschäftsstelle der Risiko-  
kommission (Hrsg.). Salzgitter: Bundesamt für Strahlenschutz.

- Rohrman, Bernd und Renn, Ortwin (2000): **Risk Perception Research – An Introduction**. In: O. Renn and B. Rohrman (Hrsg.): Cross-Cultural Risk Perception. A Survey of Empirical Studies. Dordrecht and Boston: Kluwer, S. 11-54.
- Ruddat, Michael (2004): **Quantitative Risikoprofile und qualitative Risikosemantiken von Atomkraft und Mobilfunk – Ein Methodenvergleich**. Unveröffentlichte Magisterarbeit am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart.
- Ruddat, Michael; Sautter, Alexander; et. al. (2005): **Statistische Metaanalyse zu Mobilfunkstudien und Medienanalyse zum Risikodiskurs des Mobilfunk** im Rahmen des Forschungsprojektes „Untersuchung der Kenntnis und Wirkung von Informationsmaßnahmen im Bereich Mobilfunk und Ermittlung weiterer Ansatzpunkte zur Verbesserung der Information verschiedener Bevölkerungsgruppen“. Stuttgart.
- Schroeder, Ernst (2002): **Ergebnisse der bundesweiten Telefonumfrage im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz – Bericht**. Internetpublikation: <http://www.bfs.de/elektro/papiere/befuerchtungen.pdf>; zugegriffen am 07.11.2005.
- Schütz, Holger und Wiedemann Peter M. (2005): **Vorsorgeprinzip und Risikowahrnehmung des Mobilfunks**. In: Umweltmedizin in Forschung und Praxis, 10 (2005), 1, S. 29-34.
- Silny, Johannes et al. (2002): **Forschungsbericht 2002**. Johannes Silny (Hrsg.), 4. Jahrgang. Internetpublikation des Forschungszentrums für Elektro-Magnetische Umweltverträglichkeit (femu), IHU, Universitätsklinikum der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH), Internetpublikation: <http://www.femu,twth-aachen.de/publikationen.php3?l=g>; zugegriffen am 25.10.2005.
- Slovic, Paul (1987): **Perception of Risk**. In: Science, 236 (1987), S. 280-285.
- Slovic, Paul (1992): **Perception of Risk: Reflections on the Psychometric Paradigm**. In: S. Krimsky and D. Golding (eds.): Social Theories of Risk. Westport and London: Praeger, S. 153-178.
- Ulmer, Frank (2004): **Wahrnehmung und Bewertung von Mobilfunksendeanlagen am Beispiel der Mobilfunksendeanlage in Göggingen**. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Stuttgart.

Ulmer, Frank (2004): **Fallstudie zur Wahrnehmung einer umstrittenen Mobilfunkanlage**. In: Forschungsgemeinschaft Funk e.V.: Newsletter Nr. 1, Jhrg. 12, S. 52-67

Ulmer, F.; Keck, G. und Biedemann, B. (2005b): **Erfolgreiche Abstimmungsprozesse beim Aufbau der Mobilfunknetze**. In: Deutscher Städte und Gemeindebund. Dokumentation Nr.50.

Vogel, Evi (2004): **Mobilfunk Bewertung – Grenzwerte – Risikokommunikation**. In: bayerisches Landesamt für Umweltschutz: Handy und Mobilfunk. Augsburg, S. 44-47.

World Health Organisation (2002): **Establishing a Dialogue on Risk from Electromagnetic Fields**. Geneva: WHO.

Wiedemann, Peter M. et al. (2000): **Leitfaden zum Umgang mit Problemen elektromagnetischer Felder in Kommunen. Teil 1 & 2**. Programmgruppe Mensch Umwelt Technik Forschungszentrum Jülich. Internetpublikation: <http://www.emf-risiko.de/leitfaden-emf/index.html>; zugegriffen am 11.10.2005.

Wiedemann Peter M. und Schütz Holger (2002): **Wer fürchtet den Mobilfunk? Gruppenspezifische Differenzierung bei der Risikowahrnehmung**. In: Arbeiten zur Risikokommunikation Heft 84, Jülich.

Zwick, Michael und Renn, Ortwin (1998): **Wahrnehmung und Bewertung von Technik in Baden-Württemberg**. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden Württemberg.

Zwick, Michael und Renn, Ortwin (2002): **Wahrnehmung und Bewertung von Risiken – Ergebnisse des Risikosurvey Baden-Württemberg 2001**. Stuttgart, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden Württemberg.

Zwick, Michael und Ruddat, Michael (2002): **Wie akzeptabel ist der Mobilfunk?** Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.

## Anhang 1: Codeplan der Medienanalyse

<b>ID.Nr.</b>			<b>X10</b>
<b>Titel</b>			<b>X20</b>
<b>Standort</b>			<b>x25</b>
<b>Quelle</b>			<b>X30</b>
<b>Datum der Veröffentlichung</b>			<b>X40</b>
<b>Aufruf an eine Zielgruppe</b>			<b>160</b>
		Verwaltung	<b>161</b>
		Politik	<b>162</b>
		Journalist	<b>163</b>
		Bürgerinitiative	<b>164</b>
<b>Bewertung der Technologien</b>			
Mobilfunk insgesamt	positiv	nützlich / erleichtert das Leben und Beruf / verbesserte Erreichbarkeit	<b>220</b>
		nützlich / Notfallhandy	<b>221</b>
		wirtschaftlich fördernd / schafft Arbeitsplätze	<b>222</b>
		kommunikationsfördernd	<b>223</b>
		Gesundheitsrisiko wird durch Wirtschaft kompensiert <sup>214</sup>	<b>224</b>
		nicht schädlich	<b>225</b>
		Lifestyle / Image	<b>226</b>
	neutral	Unsicherheit des Risikos	<b>230</b>
	negativ	gefährlich / riskant	<b>240</b>
		Strahlung gesundheitsschädlich	<b>241</b>
		Verschuldungsfalle	<b>242</b>
		technisch zu kompliziert	<b>243</b>

Innovative Verfahren der Konfliktsschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen

		datenschutzrechtlich problematisch	244
		Legitimitätsdefizit	245
		illegal / ungesetzlich	246
Sendemasten	positiv	nützlich / erleichtert das Leben und Beruf / verbesserte Erreichbarkeit	250
		nützlich / Notfallhandy	251
		wirtschaftlich fördernd / schafft Arbeitsplätze	252
		kommunikationsfördernd	254
		nicht schädlich	255
		besserer Empfang	256
	neutral	Unsicherheit des Risikos	260
	negativ	gefährlich / riskant / unsicher	270
		Strahlung gesundheitsschädlich	271
		Legitimitätsdefizit	272
		illegal / ungesetzlich	273
		Wertminderung Grundstücke	274
Handys	positiv	nützlich / erleichtert das Leben und Beruf / verbesserte Erreichbarkeit	280
		nützlich / Notfallhandy	281
		wirtschaftlich fördernd / schafft Arbeitsplätze	282
		kommunikationsfördernd	283
		nicht schädlich	284
		Lifestyle / Image	285
	neutral	Unsicherheit des Risikos	290
	negativ	gefährlich / riskant / unsicher	300
		Strahlung gesundheitsschädlich	301
		Verschuldungsfalle	302
		technisch zu kompliziert	304
		datenschutzrechtlich problematisch	305
<b>Forderungen</b>			<b>400</b>
		mehr Information / Transparenz	401
		mehr Forschung im Hinblick auf Gesundheitsfolgen	402
		keine Hysterie / Mehr rationale Auseinandersetzung	403
		mehr Beteiligung der Bürger	404
		klare politische Entscheidungen	405
		an Betreiber: mehr Engagement allg.	406

Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen

		an Betreiber: mehr Information / Transparenz	407
		an Betreiber: mehr Forschung - Gesundheitsfolgen	408
		rigidere Grenzwerte	409
		bessere Kommunikation zwischen den Akteuren	410
		Baustopp von Sendemasten	420
		keine Masten in Wohngebieten	421
		keine Masten Nähe Kiga, Schule, Kr.haus, Altenheim	422
		keine Masten in/auf Kirchtürmen	423
		keine Masten: Ortsbild beeinträchtigt	424
<b>Postulate / Feststellungen / Bewertungen</b>			<b>500</b>
		keine Transparenz gegeben	501
		keine Information im Vorfeld	502
		zu wenig Forschung	503
		Hysterie in der Debatte	504
		keine Beteiligung der Öffentlichkeit	505
		keine klaren politischen Rahmenbedingungen	506
		Politik: zu wenig Engagement	507
		keine Kommunikation zwischen den Akteuren	508
		Uneinigkeit in der Wissenschaft	509
		Einigkeit in der Wissenschaft	510
		Verbesserung der mobilen Kommunikation	511
		Unsicherheit in der Bevölkerung	512
		Grenzwerte werden eingehalten	513
		bessere Transparenz / Sicherheit für die Bevölkerung durch Maßnahme	514
		Arroganz der Netzbetreiber	515
		Betreiber: zu wenig Engagement	516
<b>Bewertung der Akteure</b>			
Betreiber			600
	allg.	genannt	610
		positiv allg.	611

Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunkseideanlagen

		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>612</b>
		kompetent	<b>613</b>
		handelt Verantwortlich	<b>614</b>
		negativ allg.	<b>615</b>
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>616</b>
		inkompetent	<b>617</b>
		handelt unverantwortlich	<b>618</b>
	IZMF	genannt	<b>630</b>
		positiv allg.	<b>631</b>
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>632</b>
		kompetent	<b>633</b>
		handelt verantwortlich	<b>634</b>
		negativ allg.	<b>635</b>
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>636</b>
		inkompetent	<b>637</b>
		handelt unverantwortlich	<b>638</b>
	BITKOM	genannt	<b>640</b>
	Vodafone	genannt	<b>650</b>
	E-Plus	genannt	<b>660</b>
	O2	genannt	<b>670</b>
	T-Mobile	genannt	<b>680</b>
Politik			<b>700</b>
	allg.	genannt	<b>710</b>
		positiv allg.	<b>711</b>
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>712</b>
		kompetent	<b>713</b>
		handelt verantwortlich	<b>714</b>
		negativ allg.	<b>716</b>
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>717</b>
		inkompetent	<b>718</b>



Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen

		handelt unverantwortlich	719
	International WHO/EU etc.	genannt	720
		positiv allg.	721
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	722
		kompetent	723
		handelt verantwortlich	724
		negativ allg.	726
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	727
		inkompetent	728
		handelt unverantwortlich	729
	BFS	genannt	730
		positiv allg.	731
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	732
		kompetent	733
		handelt verantwortlich	734
		negativ allg.	736
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	737
		inkompetent	738
		handelt unverantwortlich	739
	REGTP	genannt	740
		positiv allg.	741
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	742
		kompetent	743
		handelt verantwortlich	744
		negativ allg.	746
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	747
		inkompetent	748
		handelt unverantwortlich	749
	Regierung / Ministerien	genannt	750
		positiv allg.	751
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	752
		kompetent	753
		handelt verantwortlich	754
		negativ allg.	746

Innovative Verfahren der Konflikt-schlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen

		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>757</b>
		inkompetent	<b>758</b>
		handelt unverantwortlich	<b>759</b>
	Parteien	genannt	<b>760</b>
		positiv allg.	<b>761</b>
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>762</b>
		kompetent	<b>763</b>
		handelt verantwortlich	<b>764</b>
		negativ allg.	<b>766</b>
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>767</b>
		inkompetent	<b>768</b>
		handelt unverantwortlich	<b>769</b>
Bürgerinitiativen / Umweltverbände			<b>800</b>
	allg.	genannt	<b>810</b>
		positiv allg.	<b>811</b>
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>812</b>
		kompetent	<b>813</b>
		handelt verantwortlich	<b>814</b>
		negativ allg.	<b>816</b>
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>817</b>
		inkompetent	<b>818</b>
		handelt unverantwortlich	<b>819</b>
	Bürgerwelle e.V.	genannt	<b>820</b>
		positiv allg.	<b>821</b>
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>822</b>
		kompetent	<b>823</b>
		handelt verantwortlich	<b>824</b>
		negativ allg.	<b>826</b>
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>827</b>
		inkompetent	<b>828</b>
		handelt unverantwortlich	<b>829</b>
	spezielle BI/ Verband	genannt	<b>830</b>

Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunkseanlagen

		positiv allg.	<b>831</b>
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>832</b>
		kompetent	<b>833</b>
		handelt verantwortlich	<b>834</b>
		negativ allg.	<b>836</b>
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>837</b>
		inkompetent	<b>838</b>
		handelt unverantwortlich	<b>839</b>
Wissenschaft			<b>900</b>
	allg.	genannt	<b>910</b>
		positiv allg.	<b>911</b>
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>912</b>
		kompetent	<b>913</b>
		handelt verantwortlich	<b>914</b>
		negativ allg.	<b>916</b>
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>917</b>
		inkompetent	<b>918</b>
		handelt unverantwortlich	<b>919</b>
	Strahlenschutzkommission	genannt	<b>920</b>
		positiv allg.	<b>921</b>
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>922</b>
		kompetent	<b>923</b>
		handelt verantwortlich	<b>924</b>
		negativ allg.	<b>926</b>
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	<b>927</b>
		inkompetent	<b>928</b>
		handelt unverantwortlich	<b>929</b>
	spezieller Wissenschaftler / Gutachten / Publikation	genannt	<b>930</b>
		positiv allg.	<b>931</b>
		vertrauenswürdig / glaubwürdig	<b>932</b>
		kompetent	<b>933</b>
		handelt verantwortlich	<b>934</b>

Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunkseanagen

		negativ allg.	936
		nicht vertrauenswürdig / nicht glaubwürdig	937
		inkompetent	938
		handelt unverantwortlich	939
<b>Maßnahme zur Konfliktbewältigung</b>			
	Informationsmaßnahme		1110
		keine	1111
		Pressemitteilungen	1112
		Postwurfsendung / Amtsblatt	1113
		Messungen	1114
		Info-Broschüren	1116
		öffentliche Gemeinderatsitzungen	1117
		Standortbegehung	1118
		Auslegung der Planungsunterlagen	1119
	Kommunikationsmaßnahme		1120
		Ansprechpartner vor Ort	1121
		Expertenbefragung	1122
	Partizipationsmaßnahme		1130
		Diskussionsgruppen	1131
		Umfragen	1132
		Runder Tisch	1133
		Vermittlungsverfahren durch Dritte	1134
		Bürgerforum	1136
		Beratungsgremium	1137
		Beirat	1138
<b>Erfolgreich durchgeführte Maßnahme</b>			1140
		Pressemitteilungen	1141
		Postwurfsendung / Amtsblatt	1142
		Messungen	1143
		Info-Broschüren	1144

Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunkseideanlagen

	öffentliche Gemeinderatsitzungen	1146
	Standortbegehung	1147
	Auslegung der Planungsunterlagen	1148
	Ansprechpartner vor Ort	1149
	Expertenbefragung	1150
	Diskussionsgruppen	1151
	Umfragen	1152
	Runder Tisch	1153
	Vermittlungsverfahren durch Dritte	1154
	Bürgerforum	1156
	Beratungsgremium	1157
	Beirat	1158
<b>Initiator der Maßnahme</b>		
Betreiber		1160
	IZMF	1161
	BITKOM	1162
	Vodafone	1163
	E-Plus	1164
	O2	1166
	T-Mobile	1167
Medien		1170
	Printmedien	1171
	Fernsehen	1172
	Radio	1173
	Internet	1174
Politik		1180
	International WHO / EU etc.	1181
	BfS	1182
	REGTP	1183
	Regierung / Ministerien	1184
	Parteien	1186
Bürgerinitiativen /		1190

Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen

Umweltverbände			
		Bürgerwelle e.V.	1191
		spezielle BI / Verband	1192
		Strahlenschutzkommission	1193
		spezieller Wissenschaftler / Gutachten / Publikation	1194
<b>Status Konfliktsituation</b>			<b>1200</b>
Grün			1210
		Standort Sendeanlage mit geringem Konfliktpotenzial	1211
		Ausreichende Informationen im Vorfeld	1212
		Keine Auseinandersetzung zwischen Beteiligten	1213
Gelb			1220
		Standort Sendeanlage mit mittlerem Konfliktpotenzial	1221
		Unzureichende Informationen im Vorfeld	1222
		Unzureichender Dialog zwischen Beteiligten	1223
Rot			1230
		Standort Sendeanlage mit hohem Konfliktpotenzial	1231
		Bildung von Bürgerinitiativen	1232
		Kein Dialog zwischen Beteiligten	1233
		Unzureichende Informationen im Vorfeld	1234
		Laufendes Gerichtsverfahren	1235

## Anhang 2: Auflistung der Untersuchungseinheiten der Medienanalyse

Standort	Quelle	Titel	Datum der Veröffentlichung
Stuttgart/Helfferichstraße	Stuttgarter Zeitung	Mobilfunkantenne ruft Protest im Norden hervor	15.05.2004
Stuttgart/Helfferichstraße	Stuttgarter Wochenblatt	Eine ganze Straße im Aufruhr	19.05.2004
Stuttgart/Helfferichstraße	Stuttgarter Nachrichten online	Sendemasten trotz Protesten kaum zu verhindern	21.06.2004
Stuttgart/Helfferichstraße	Stuttgarter Zeitung	Der Sendemast soll nun kommen	21.07.2004
Stuttgart/Helfferichstraße	Stuttgarter Zeitung	Mobilfunkantenne darf gebaut werden	26.07.2005
Waldbronn/Etzenrot	Badische Neuste Nachrichten	Mobilfunkmast als Streitthema	16.04.2003
Waldbronn/Etzenrot	Badische Neuste Nachrichten	Bei Funkmast streit Applaus für Bürgermeister	17.04.2003
Waldbronn/Etzenrot	Badische Neuste Nachrichten	Neue Runde im Funkturmstreit	19.04.2003
Eschweiler/Hehlrath	Aachener Nachrichten online	Eltern: Weg mit dem Handymast	17.02.2004
Eschweiler/Hehlrath	Aachener Zeitung online	Auch Stadt macht mit beim Protest	29.03.2004
Eschweiler/Hehlrath	Aachener Zeitung online	Ärger um Funkmast nimmt kein Ende	08.04.2004
Eschweiler/Hehlrath	Aachener Zeitung online	Handy-Smog macht SPD mobil	13.04.2004
Eschweiler/Hehlrath	Aachener Zeitung online	Am Funkmast geht die Angst um	27.04.2004
Eschweiler/Hehlrath	Aachener Zeitung online	Kein Machtwort von Bertram	23.06.2004
Reichertshofen	Donau Kurier	Informationsabend über Mobilfunk	23.04.2005
Reichertshofen	Donau Kurier	Reichertshofener machen mobil gegen Mobilfunk	29.04.2005
Reichertshofen	Donau Kurier	Mobilfunk: BN lädt zur Diskussion	11.06.2005
Reichertshofen	Donau Kurier	BN-Ortsgruppe diskutiert über Mobilfunkstrahlung	21.06.2005
Reichertshofen	Donau Kurier	Mobilfunk: Kritiker und Befürworter sollen an einen Tisch	24.06.2005
Reichertshofen	Donau Kurier	Wo soll Mobilfunk-Mast aufgestellt werden?	14.07.2005
Reichertshofen	Donau Kurier	Mobilfunkantennen sollen hinter die Mühle	21.07.2005
Diezenbach/Hexenberg	Offenbach Post	Wird Stilllegung wieder rückgängig gemacht?	06.08.2002
Diezenbach/Hexenberg	Offenbach Post	Bürgerinitiative will Klage	09.08.2002
Diezenbach/Hexenberg	Offenbach Post	Klage gegen Funkmast wird zurückgezogen	03.09.2002
Diezenbach/Hexenberg	Offenbach Post	Grünes Geld für Klage gegen Mobilfunkmast	03.10.2002
Diezenbach/Hexenberg	Offenbach Post	Macht die Mobilfunkantenne auf dem Hexenberg krank?	15.02.2003
Diezenbach/Hexenberg	Offenbach Post	Hexenberger Mobilfunkanlage bleibt in Betrieb	02.04.2003
Diezenbach/Hexenberg	Offenbach Post	Schutz vor Mobilfunkanlagen	12.09.2003
Dargun/Gründerzentrum	Nordkurier Nordbrandenburg online	Anonyme Stimmungsmache GANZ NEBENBEI	04.02.2005

Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen

Dargun/Gründerzentrum	Nordkurier Nordbrandenburg online	Darguner fühlen sich von der Stadt überrumpelt	04.02.2005
Dargun/Gründerzentrum	Nordkurier Nordbrandenburg online	Bürger tun sich gegen Sendemast zusammen	07.03.2005
Dargun/Gründerzentrum	Nordkurier Nordbrandenburg online	Darguner Funkstrahlung noch weit unter den Grenzwerten	03.06.2005
Dargun/Gründerzentrum	Nordkurier Nordbrandenburg online	Flugblatt stellt Funkmast und Abgeordnete an den Pranger	24.06.2005
Dargun/Gründerzentrum	Nordkurier Nordbrandenburg online	Kampf gegen Funkmast hält an	02.09.2005
Stelenzendorf/Südrandsiedlung	Freie Presse Chemnitz	Ausschuss stimmt für Maststandort	31.01.2003
Stelenzendorf/Südrandsiedlung	Freie Presse Chemnitz	Aufregung in Südrandsiedlung wegen Mobilfunkmast	26.09.2003
Stelenzendorf/Südrandsiedlung	Freie Presse Chemnitz	Antrag für Funkmast noch nicht genehmigt	11.11.2003
Stelenzendorf/Südrandsiedlung	Freie Presse Chemnitz	Widersprüche zu Funkmast	07.05.2004
Stelenzendorf/Südrandsiedlung	Freie Presse Chemnitz	Bauvorbereitung für einen 67-Meter-Funkmast	31.08.2004
Stelenzendorf/Südrandsiedlung	Sächsische Zeitung online	Protest gegen Funkmast - Anwohner blockierten Straße	28.09.2004
Stelenzendorf/Südrandsiedlung	Freie Presse Chemnitz	Trotz Protesten wurde Riesenfunkmast aufgestellt	09.11.2004
Bentwisch/B189	Der Prignitzer online	Neue D2-Sendemast auch für VW-Treffen	20.12.2003
Bentwisch/B189	Der Prignitzer online	Sendemast für Mobilfunk beunruhigt und macht Angst	29.01.2004
Bentwisch/B189	Der Prignitzer online	Vodafone: Sendemast steht an B189 richtig	30.01.2004
Bentwisch/B189	Der Prignitzer online	154 Unterschriften gegen Funkmast	02.02.2004
Bentwisch/B189	Der Prignitzer online	Messungen vor und nach Einschalten des Funkmastes	11.02.2004
Bentwisch/B189	Der Prignitzer online	Vodafone misst am 25. Februar erstmals	20.02.2004
Bentwisch/B189	Der Prignitzer online	Unbekannte kappten Kabel am Funkmast	23.02.2004
Bentwisch/B189	Der Prignitzer online	Grenzwert ist weit unterschritten	26.04.2004
Lindlar/Reinsatr/Breslauerstr	Kölner Stadtanzeiger	Protest gegen Mobilfunkanlage ist zwecklos	17.06.2003
Lindlar/Reinsatr/Breslauerstr	Kölnische Rundschau	100 Unterschriften über Elektrosmog	16.10.2003
Lindlar/Reinsatr/Breslauerstr	Kölnische Rundschau	Kampf gegen Sendemasten gehen weiter	05.12.2003
Lindlar/Reinsatr/Breslauerstr	Kölnische Rundschau	Einvernehmen zum zweiten Mal verweigert	12.02.2004
Lindlar/Reinsatr/Breslauerstr	Kölnische Rundschau	Mobilfunkanlage sendet schon	17.03.2004
Lindlar/Reinsatr/Breslauerstr	Kölnische Rundschau online	T-Mobile geht schon auf Standortsuche	28.05.2004
Lindlar/Reinsatr/Breslauerstr	Kölner Stadtanzeiger	Viertes Nein in Folge	29.05.2004
Lindlar/Reinsatr/Breslauerstr	Kölnische Rundschau	Blockadehaltung bringt nichts	09.12.2004
Lindlar/Reinsatr/Breslauerstr	Kölnische Rundschau online	Viel Geld für Gutachten	20.05.2005
Leherheide/Entenmoorweg	Nordseezeitung Bremerhaven	Gittermast erzürnt die Anwohner	04.06.2005
Leherheide/Entenmoorweg	Nordseezeitung Bremerhaven	Neues vom Mobilfunkmast	06.06.2005



Innovative Verfahren der Konfliktschlichtung bei der Standortbestimmung von Mobilfunksendeanlagen

Leherheide/Entenmoorweg	Nordseezeitung Bremerhaven	Funkmast strahlt Wut entgegen	09.06.2005
Norderstedt/Ulzburg	Hamburger Abendblatt online	Empörung über Antenne im Turm	06.09.2004
Norderstedt/Ulzburg	Hamburger Abendblatt online	Mobilfunk - die Kirche mauert	16.11.2004
Norderstedt/Ulzburg	Hamburger Abendblatt online	Antenne im Kirchturm: Die Funkstille ist vorbei	09.12.2004
Norderstedt/Ulzburg	Hamburger Abendblatt online	Mobilfunk: Jetzt läuten die Alarmglocken	13.12.2004
Engelstadt	Allgemeine Zeitung Mainz	Standort-Suche für Sendemast	17.05.2005
Engelstadt	Allgemeine Zeitung Mainz	Keine Antenne mitten im Ort	11.08.2005
Engelstadt	Allgemeine Zeitung Mainz	Offener Brief gegen Mobilfunkanlage	19.08.2005
Engelstadt	Allgemeine Zeitung Mainz	Mobilfunkgegner lassen nicht locker	08.09.2005
Bad Lobenstein/Wurzbach	Ostthüringer Zeitung online	Kein Grundstücksverkauf am Mobilfunkmast	07.09.2005
Bad Lobenstein/Wurzbach	Ostthüringer Zeitung online	Funkmast ist weiter umstritten	20.09.2005

### Anhang 3: Grundgesamtheit der bislang bekannten Standorte, die für eine Einzelfallanalyse zu Verfügung stehen

Einzelstandort in	Kommunen-Typus	Durchgeführte Maßnahmen
Aachen	Stadt	Information und Kommunikation
Alfter, bei Köln	Gemeinde	Informationspolitik; Partizipation
Balingen	Gemeinde	Partizipation
Berlin-Mitte	Bezirk	Organisation und Prozesse
Bremen	Hansestadt	Partizipation (Runder Tisch)
Chemnitz	Stadt	Partizipation; Prozesse
Darmstadt	Stadt	Strategie; Informationspolitik
Delmenhorst	Stadt	Informationspolitik; Partizipation
Drangstedt, bei Bremerhafen	Gemeinde	Informationspolitik; Organisation; Partizipation
Düsseldorf	Stadt	Strategie, Informationspolitik; Organisation
Feucht, bei Nürnberg	Gemeinde	Organisation und Prozesse
Göggingen	Gemeinde	Informelle Partizipation
Holzgerlingen	Gemeinde	Informationspolitik; Organisation und Prozesse
Iffeldorf, zw. M und GP	Gemeinde	Strategie
Ingolstadt	Stadt	Partizipation (Runder Tisch), Strategie
Iserlohn	Stadt	Strategie; Informationspolitik
Leipzig	Stadt	Organisation
Merkersdorf/ Friedensdorf, Lausitz	Gemeinden	Informationspolitik
Nürnberg	Stadt	Partizipation (Runder Tisch); effektive Informationspolitik
Pfarrkirchen, zw. M und Passau	Stadt	Organisation und Prozesse; Strategie
Plauen	Stadt	Informationspolitik
Rostock	Hansestadt	Erfolgreiches Konfliktmanagement durch strategisches Vorgehen und effektive Informationspolitik
Spöck, bei Karlsruhe	Gemeinde	Strategie, Prozesse
Stuttgart	Stadt	Organisation und Prozesse
Teltow-Fläming, Brandenburg	Landkreis	Strategie, Organisation
Zwickau	Stadt	Organisation und Prozesse; Informationspolitik
zzgl. weiterer Standorte aus der Medienanalyse		
zzgl. weiterer Standorte aus dem Jahresgutachten 2005		
zzgl. weiterer Standorte aus den Empfehlungen des Expertenbeirats		