

zulässig. Die SAR-Werte aktueller Mobiltelefone liegen zwischen ca. 0,1 und 1,8 W/kg.

- 10) Auch die Anteile der aus dem Markt ausgeschiedenen Unternehmen „Quam“ und „Mobilcom“ wurden gezahlt.

### Literatur

*BfS – Bundesamt für Strahlenschutz*, 2008: Ergebnisse des Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramms (DMF). Bewertung der gesundheitlichen Risiken des Mobilfunks (Stand 15.5.2008), Salzgitter (Bd. BfS-SG-08/08; Fachbereich Strahlenschutz und Gesundheit im Bundesamt für Strahlenschutz, Juni 2008)

*Detemobil, Deutsche Telekom, Mobilnet GmbH et al.*, 2001: Maßnahmen zur Verbesserung von Sicherheit und Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz. Information und vertrauensbildende Maßnahmen beim Ausbau der Mobilfunknetze...; <http://www.bmu.de/strahlenschutz/downloads/doc/2477.php> (download 2.12.08)

*Difu – Deutsches Institut für Urbanistik*, 2008: Jahreshgutachten 2007 zur Umsetzung der Zusagen der Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber. Berlin

*ICNIRP – International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection*, 1998: Guidelines for Limiting Exposure to Time-varying Electric, Magnetic, and Electromagnetic Fields (up to 300 GHz). In: *Health Physics* 74/4 (1998), S. 494-522

*SSK – Strahlenschutzkommission*, 2001: Grenzwerte und Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor elektromagnetischen Feldern. Empfehlung der Strahlenschutzkommission und wissenschaftliche Begründung. In: *BAnz* Nr. 224 vom 30.10.2001

### Kontakt

Dr. med. Axel Böttger  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Robert-Schuman-Platz 3, 53175 Bonn  
Tel.: +49 (0) 30 / 183 05 - 29 60  
E-Mail: [Axel.boettger@bmu.de](mailto:Axel.boettger@bmu.de)

« »

## Mobilfunk und behördliche Handlungsnotwendigkeiten

von Johannes Grützner, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

**Mobilfunk und die damit potenziell verbundenen Risiken sind nach wie vor in Ländern und Kommunen Thema, wenngleich die Netzausbauaktivitäten und damit verbundene Konflikte teilweise zurückgegangen sind. Eine einheitliche Sicht der Bundesländer und Kommunen bei der Behandlung dieses Themas gibt es jedoch nicht. Dazu sind – bei allen einheitlichen (bundes-)gesetzlichen Vorgaben – die Voraussetzungen und Vorgehensweisen von Land zu Land und besonders von Gemeinde zu Gemeinde zu unterschiedlich. Die Darstellung einer Sicht der Länder und Kommunen kann daher nur exemplarisch erfolgen und einen Eindruck von Position und Rolle der Länder und Kommunen in der Diskussion des Themas Mobilfunk in Deutschland geben.**

Länder, Städte und Gemeinden befassen sich seit Anfang der 1990er Jahre intensiv mit dem Thema Mobilfunk. Nach anfänglich teilweise erheblichen Problemen im Umgang mit diesem Themenfeld und der Kommunikation dieses Themas mit den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sind inzwischen Maßnahmen ergriffen worden, um insbesondere die mit dem Netzaufbau verbundenen Probleme zu erkennen, zu analysieren und soweit möglich einer Lösung zuzuführen.

Eine (vollständig einheitliche) Sicht der Länder und Kommunen auf dem Gebiet des Mobilfunks gibt es trotz des Vorliegens einheitlicher bundesrechtlicher Vorgaben jedoch nicht. Gründe hierfür liegen vor allem in den föderalen Strukturen und den unterschiedlichsten regionalen und örtlichen Bedingungen und Betroffenheiten. Zudem scheinen Mobilfunk-einrichtungen in städtischen Gebieten eher akzeptiert zu sein als in ländlichen Regionen. Ferner kann beobachtet werden, dass von Norden nach Süden und von Osten nach Westen ansteigend vermehrt Bedenken, Befürchtungen und Widerstände gegen den Ausbau der Mobil-

funknetze zu beobachten sind. Wobei zahlreiche Ausnahmen die Regel bestätigen.

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Entwicklung des Mobilfunks seit 1992

Nach der Privatisierung des Telekommunikationssektors gingen in der Anfangsphase des Netzausbaus der neuen Mobilfunkgenerationen im Jahre 1992 – zunächst nach GSM-Standard, ab 2000 UMTS-Netze – die Mobilfunknetzbetreiber von maximal vier bis fünf Mio. Kunden aus. Bereits 2006 vermeldete der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (Bitkom) mehr als 82 Mio. Mobilfunkanschlüssen in Deutschland. Danach verfügt – theoretisch – jede und jeder Deutsche mittlerweile über einen Handyanschluss.

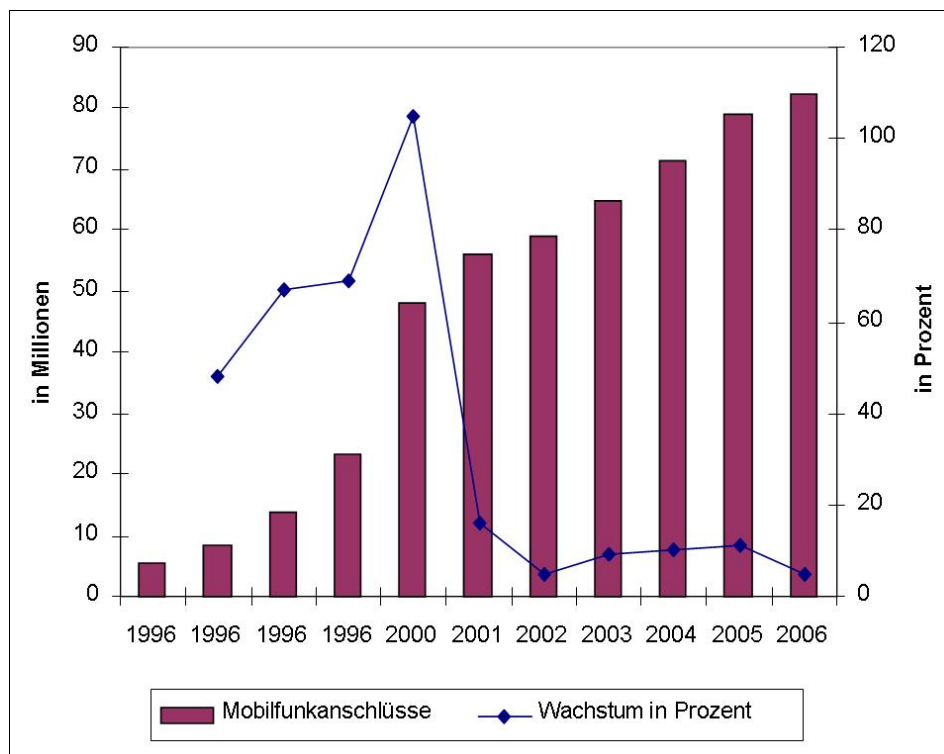
Mit dieser rasanten Kundenentwicklung ging die ebenso rasante Errichtung der bundesweiten Mobilfunknetze einher (zur Kundenentwicklung siehe Abb. 1). Lückenlose Erreichbarkeit, gute Verbindungsqualität und Versor-

gungssicherheit als wichtige Kriterien für zufriedene Kunden, und die wollte man natürlich gewinnen, führten zu einem regelrechten Rennen um den schnellsten, technisch besten und günstigsten Netzausbau und damit um die am besten geeigneten Standorte für Sendeanlagen.

### 1.2 Entwicklung der Anlagenstandorte

Besonders im Blickpunkt stehen bei Mobilfunkkritikern, besorgten Bürgern und Gemeinden die überall sichtbaren Auswirkungen dieses Ausbaus. Diese Mobilfunk-Sendeanlagen wurden zwecks flächendeckender Versorgung und abhängig vom Versorgungsaufkommen mehr oder minder dicht verteilt bundesweit errichtet. Eine oder mehrere Sendeanlagen auf eigens errichteten Masten oder auf anderen geeigneten Bauwerken bezeichnet man als „Funkanlagenstandort“. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) als technische Regulierungsbehörde auch für den Bereich der Telekommunikation ermittelte 2007 über 60.000 solcher Standorte in Deutschland (zur ihrer Verteilung siehe Tab. 1 nächste Seite).

Abb. 1: Entwicklung der Mobilfunkanschlüsse (1996-2006)



Quelle: Bitkom

**Tab. 1: Funkanlagenstandorte, für die eine Standortbescheinigung erteilt wurde (nach Bundesländern)**

Bundesland	Standorte mit Mobilfunk*	Standorte ohne Mobilfunk	Standorte insgesamt
Brandenburg	2431	695	3126
Berlin	2823	422	3245
Baden-Württemberg	7598	2093	9691
Bayern	9686	2338	12024
Bremen	412	128	540
Hessen	4449	1446	5895
Hamburg	1305	253	1558
Mecklenburg-Vorpommern	1798	547	2345
Niedersachsen	5522	1500	7022
Nordrhein-Westfalen	12855	2159	15014
Rheinland-Pfalz	3025	881	3906
Schleswig-Holstein	1946	526	2472
Saarland	744	180	924
Sachsen	3934	1196	5130
Sachsen-Anhalt	2217	610	2827
Thüringen	2098	818	2916
Summe bundesweit	62843	15792	78635

\* Mobilfunk umfasst hier nur die kommerziellen GSM900/1800- und UMTS-Netze. An Standorten mit Mobilfunk können auch weitere Funk-systeme vorhanden sein, die nicht zu den kommerziellen Mobilfunknetzen gehören.

Quelle: BNetzA 2008

## 2 Konflikte und Lösungsansätze beim Netzausbau

### 2.1 Konflikte

Die Zahlen zu den Funkanlagenstandorten lassen die Dynamik dieses Marktes vor allem in den 1990er Jahren und die damit verbundenen anfänglichen Probleme für alle Beteiligten erahnen. Zu Kritik am vermeintlich „ungezügelt“ Netzausbau führten dabei nicht nur Aspekte des Immissionsschutzes sondern auch andere (z. B. Aspekte des Natur- und Denkmalschutzes wie auch des Städtebaus). Mit

dieser Entwicklung nahmen Fragen und Ängste in der Bevölkerung darüber zu, ob mit dieser Technik gegebenenfalls neue gesundheitliche Risiken einhergehen. Rechtsunsicherheit bei den Behörden und Kommunen, teilweise Sprachlosigkeit bei Betreibern und Wissenschaft zu neuen Untersuchungen und Fragestellungen sowie wachsender Argwohn in der Bevölkerung gerade auch aufgrund fehlender Informationen waren in der Anfangsphase des Netzausbaus die Folge. Ferner war die Aufgabenverteilung zwischen den Beteiligten aus den unterschiedlichen Verwaltungsebenen, den Netzbetreibern und den Gemeinden nicht immer klar. Zahlreiche Bürgerinitiativen gegen die Errichtung von Mobilfunk-Anlagen waren ein Ergebnis dieser Entwicklung.

Vor Ort standen die Kommunen zudem häufig vor einem zusätzlichen Dilemma. Da waren zum einen die Forderungen seitens der Wirtschaft, den Netzausbau nicht unnötig zu behindern und damit die Wettbewerbsfähigkeit einer Kommune oder Region zu erhalten oder zu verbessern. Zum anderen klagten die Kunden (gewerbliche wie private) über fehlende Netzabdeckung und schlechte Erreichbarkeit. Wurde darauf reagiert, kamen im Gegenzug häufig Forderungen der Betroffenen, der Ausbau sei durch die zuständigen Behörden oder die Gemeinde zu stoppen, solange nicht alle Fragen geklärt seien, die den Schutz vor elektromagnetischen Feldern betreffen.

Geringe Kenntnisse der Bevölkerung über die Funktionsweise des Mobilfunks, eine kontrovers geführte wissenschaftliche Diskussion um Grenzwerte und eine kritische Berichterstattung in den Medien führten bei Errichtung der GSM-Netze häufig zu erheblichen Widerständen in Teilen der Bevölkerung und teilweise auch bei Kommunen.

Die fehlende Informationspflicht seitens der Netzbetreiber gegenüber der Öffentlichkeit und den Gemeinden stieß vor Ort vielfach auf völliges Unverständnis. Zu besonderer Verärgerung und Protesten in der Bevölkerung führte vor allem das Fehlen eines entsprechenden Verfahrens im Vorfeld der Errichtung der Anlagen. Abbildung 2 (nächste Seite) zeigt, dass die eigentliche Entscheidung für einen Senderstandort beim Netzbetreiber bereits gefallen ist, bevor Immissionsschutzbehörde oder Baubehörde von einem konkreten Vorhaben Kenntnis erhalten.

Die Gemeinde erhielt in aller Regel keinerlei Informationen und Möglichkeiten, ihre Interessen frühzeitig einzubringen, es sei denn, sie war selbst Baubehörde bzw. potenzieller Standortvermieter. Um auf diese Entscheidungen aber Einfluss nehmen zu können, musste also bereits bei der Netzplanung mitgewirkt werden. Entsprechende Forderungen wurden seitens der Kritiker, aber auch von betroffenen Städten und Gemeinden sowie der Länder – auch auf politischer Ebene – gegenüber Bundesregierung und Wirtschaft vehement geäußert.

Eine Information oder gar Diskussion zwischen Betreibern, zuständigen Behörden, Gemeinden und Betroffenen fand in der Praxis in aller Regel nicht, nicht ausreichend oder verspätet statt. Sie war im Übrigen angesichts der umfangreichen Ausbauaktivitäten anfangs weder auf behördlicher noch auf Betreiberseite zu leisten. Wohlgemerkt, nach geltendem Recht wurden die Anlagen ordnungsgemäß errichtet und betrieben. Grenzwerte wurden dabei stets eingehalten.

## 2.2 Ansprechpartner und Konfliktparteien

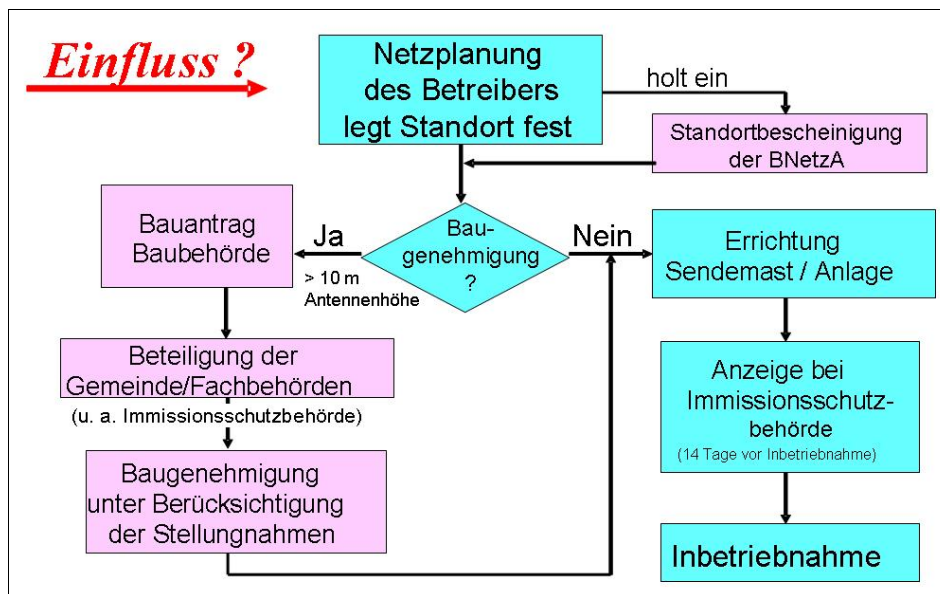
Neben Netzbetreibern, Fachgremien in Wissenschaft und Verwaltung sowie den Fachbehörden auf Bundesebene waren es insbesondere

re die Vollzugsbehörden der Länder und besonders vor Ort die Städte und Gemeinden, die als „natürliche“ Ansprechpartner im Fokus der betroffenen Bevölkerung standen; von ihnen wurden Antworten auf die aufkommenden Fragen und Bedenken erwartet. Allerdings ermöglichte die Rechtslage den Kommunen keinerlei Einflussnahme bei Planung und Überwachung der Mobilfunk-Basisstationen.

Auf der „kommunalen Ebene“, und hier sind weniger die Kreise sondern vornehmlich die Städte und Gemeinden gemeint, mussten die Beteiligten von unterschiedlichen Betroffenheiten, behördlichen Reaktionsmöglichkeiten und Vorgehensweisen ausgehen. Sicherlich ist offensichtlich, dass sich eine Großstadt mit entsprechendem Fachpersonal in der Umwelt- und Bauverwaltung den Fragestellungen aus der Bevölkerung anders annehmen kann, als dieses einer kleinen Gemeinde möglich ist. Darüber hinaus sind vielfach gemeindliche Eigeninteressen, z. B. an der Nutzung städtischer Immobilien oder in städtebaulichen Angelegenheiten, zu berücksichtigen.

Bei den Fachbehörden auf Landesebene (z. B. den Immissionsschutzbehörden) ist die Distanz zum Vorhaben und das fachliche Know-how zur rechtlichen und fachlichen Beurteilung des Vorhabens naturgemäß größer. Allerdings fehlen diesen Behörden vielfach die Kenntnisse

Abb. 2: Sendeanlage – von der Netzplanung zur Inbetriebnahme



Quelle: Eigene, vereinfachte Darstellung

der Situation vor Ort, der Interessenlagen und des lokalen Diskussionsstandes. Auch erwartet die Öffentlichkeit vor Ort Aussagen zur Rechtmäßigkeit, zur technischen Umsetzung und natürlich den vermeintlichen oder tatsächlichen Auswirkungen eines Vorhabens von den lokalen Entscheidungsträgern; dazu gehören sowohl die Entscheidungsträger aus der Verwaltung, als auch die aus der Politik. Teilweise wurden Vorhaben auch Gegenstand heftiger lokalpolitischer Auseinandersetzung, obwohl eindeutig war, dass der rechtliche Rahmen der Gemeinde keinen Handlungsspielraum zuließ.

### 2.3 Zuständigkeiten

Bei der Frage, wer denn die Belastung durch hochfrequente Felder des Mobilfunks zu ermitteln und zu bewerten sowie schließlich zu entscheiden hat, ob die Anlage ordnungsgemäß „nach Recht und Gesetz“ betrieben wird, weist man hier – wie in vergleichbaren Fällen – in der Regel auf die zuständige Immissionschutzbehörde, also auf die Behörden, die auch die anderen Vollzugsaufgaben des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) umzusetzen haben. Das können – je nach Zuständigkeitsregelungen in den einzelnen Ländern – Gewerbeaufsichtsämter, Staatliche Umweltämter oder auch die Landkreise sein.

Die überwiegende Zahl von Mobilfunk-Basisstationen bedarf im Übrigen gar keiner Genehmigung. Sie sind lediglich der zuständigen Immissionschutzbehörde anzuzeigen. Angesichts der Erfahrungen mit den tatsächlichen Emissionen wäre ein umfangreiches Verfahren auch unverhältnismäßig. Die Immissionsgrenzwerte werden schließlich in der Regel um Größenordnungen unterschritten und mit der „Standortbescheinigung“, die vor Inbetriebnahme einer Sendeanlage von der Bundesnetzagentur<sup>1</sup> zu erteilen ist, wird dieser Nachweis der Einhaltung der Grenzwerte erbracht (s. Abb. 2).

Benötigten Anlagen aus überwiegend baurechtlichen Gründen eine Baugenehmigung durch die zuständige Baubehörde, finden jedoch auch andere Belange im Zuge der Beteiligung anderer Träger öffentlicher Belange Berücksichtigung, z. B. Naturschutz, Denkmalschutz, Orts- und Städtebild und wiederum der Immissionsschutz (s. ebenfalls Abb. 2).

Zur Beantwortung der Frage, ob schädliche Umwelteinwirkungen durch elektromagnetische Felder durch diese Anlagen hervorgerufen werden, sind Städte und Gemeinden aus bau- oder immissionsschutzrechtlicher Sicht somit nicht in der Pflicht. Sie müssen sich grundsätzlich nicht mehr mit der Frage gesundheitlicher Risiken durch solche Anlagen befassen. Zumindest ist dies theoretisch so. Tatsächlich zeigt die Erfahrung, dass die Betroffenen in Städten und Gemeinden von ihrer Verwaltung und Politik dennoch erwarten, dass diese sich mit dem Thema auseinandersetzen. Dabei zeigen sich für eine sachgerechte Befassung und Kommunikation des Themas Mobilfunk vor Ort zwei unverzichtbare Voraussetzungen sehr deutlich: zum einen die rechtzeitige Information über die geplanten Maßnahmen und zum anderen die frühzeitige Beteiligung aller von diesen Maßnahmen Betroffenen.

Information und Partizipation kann auf unterschiedliche Weise sichergestellt werden: über gesetzliche Regelungen und über freiwillige Maßnahmen, also über Vereinbarungen oder Selbstverpflichtungen der Beteiligten. Beide Wege ist man im Bereich Mobilfunk in Deutschland gegangen. Diese sollen nachfolgend beschrieben werden.

### 3 Verordnung über elektromagnetische Felder

Die Diskussion über die Bewertung von Immissionen von elektromagnetischen Feldern begann natürlich weit vor 1996. Allerdings gab es keine rechtlich verbindlichen Grenzwerte in Deutschland, sondern es wurde auf wissenschaftliche Empfehlungen, technische Regeln und Normen zurückgegriffen. Mit Blick auf umgesetzte und anstehende Infrastrukturmaßnahmen (Hochspannungsfreileitungen, Mobilfunknetze) wurde seitens der Länder Anfang der 1990er Jahre die Problematik der fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen und fehlender wissenschaftlicher Untersuchungen offener Fragestellungen erneut problematisiert. Ursächlich für die Behandlung des Themas waren die fachlichen und rechtlichen Unsicherheiten und Auseinandersetzungen im täglichen Vollzug bei der Frage möglicher gesundheitlicher Auswirkungen von elektromagnetischen Feldern.

Diese traten z. B. in Genehmigungsverfahren oder in Beschwerdefällen auf.

Ein Ergebnis dieser Diskussion auf Länderebene war die Veröffentlichung eines Berichts des Länderausschusses für Immissionsschutz zu möglichen gesundheitlichen Auswirkungen solcher Felder (LAI 1995). Die Diskussion mündete schließlich auch in Forderungen der Länder an die Bundesregierung, weitere Forschung zur gesundheitlichen Wirkung elektromagnetischer Felder zu fördern und an den Kriterien des vorsorgenden Gesundheitsschutzes orientierte Immissionsgrenzwerte für den Hoch- wie den Niederfrequenzbereich festzulegen.<sup>2</sup>

Im Jahr 1995 stellte das Bundesumweltministerium konkrete Vorstellungen für eine rechtliche Regelung vor, den Entwurf einer Bundes-Immissionsschutzverordnung (BMU RS II 1 1995). Darin wurde der Bedarf für diese rechtliche Regelung unter anderem auch damit begründet, dass Behörden wie Gerichte zunehmend mit der rechtlichen Bewertung im Zusammenhang mit Infrastrukturmaßnahmen und den von ihnen ausgehenden elektromagnetischen Feldern befasst sind (Neu- und Ausbau von Hochspannungsfreileitungen, Aufbau eines Mobilfunknetzes). Als Bewertungsmaßstäbe wurden die Grenzwertempfehlungen der internationalen Strahlenschutzvereinigung IRPA bzw. ihrer Nachfolgeorganisation, der „Internationalen Kommission zum Schutz vor nicht-ionisierenden Strahlen“ (ICNIRP), herangezogen. Dies entsprach auch der damaligen Empfehlung der deutschen Strahlenschutzkommission vom 16./17. Februar 1995. Das Rechtssetzungsverfahren endete schließlich unter Beteiligung des Bundesrates mit dem Erlass der 26. Bundes-Immissionsschutzverordnung (26. BImSchV) im Dezember 1996 (BMU 1996).

Mit der 26. BImSchV wurde den zuständigen Behörden erstmals eine konkrete Grundlage gegeben, die Rechtssicherheit für alle Beteiligten herstellt. Der Vollzug wurde vereinfacht und der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch nicht-ionisierende Strahlung im Bereich der elektromagnetischen Felder rechtlich konkretisiert. Insofern wurde natürlich auch die Bewertung durch die zuständigen Immissionsschutzbehörden in den Ländern, aber auch für die Gemeinden erleichtert. In der Regel konnten die zuständigen Immissionsschutzbehörden der Länder nunmehr davon

auszugehen, dass bei Einhaltung der Grenzwerte der Schutz der Gesundheit (und vor erheblichen Belästigungen) nach aktuellem Kenntnisstand ausreichend gewährleistet war. Zudem wurde die Information der zuständigen Immissionsschutzbehörden durch eine Anzeigepflicht vor Inbetriebnahme von Anlagen durch die Betreiber rechtlich verbindlich gewährleistet.

Im Zuge des Ausbaus des GSM-Mobilfunknetzes bis zum Jahr 2000 zeigte sich jedoch, dass immer neu auftretende ungeklärte Fragen im Zusammenhang mit möglichen gesundheitlichen Auswirkungen der Mobilfunkstrahlung und fehlende Informationen der Gemeinden und Betroffenen über Senderstandorte zu keiner Befriedung der Situation vor Ort geführt hatten.

#### **4 Vereinbarungen für mehr Information und Mitwirkung**

Der Bieterkampf zwischen den Bewerbern um die Lizenzen der UMTS-Mobilfunknetze im Jahr 2000 ist sicherlich aufgrund der Summe (ca. 50 Mrd. Euro), die schließlich vom Staat eingenommen wurden, noch in Erinnerung. Der Erwerb dieser Lizenzen war unter anderem mit der Auflage verbunden, dass die Lizenznehmer innerhalb bestimmter Fristen eine flächendeckende Versorgung durch ihre vier neuen Netze sicherzustellen hatten (bis 31. Dezember 2003 mindestens 25 und bis 31. Dezember 2005 mindestens 50 Prozent der Bevölkerung). Daraus resultierte die Notwendigkeit bei den Lizenznehmern, möglichst rasch neue Standorte für die Mobilfunk-Basisstationen dieser neuen Generation zu akquirieren, aber auch neue (UMTS-)Sendeanlagen auf vorhandenen (GSM-)Senderstandorten zu errichten und zu betreiben. Angesichts der Diskussion in der Bevölkerung bei Errichtung der GSM-Netze und der knapper werdenden geeigneten Standorte für Sendeanlagen war dies ein schwieriges Unterfangen.

##### **4.1 Maßnahmenpaket der Bundesregierung und Selbstverpflichtung der Netzbetreiber**

In Anbetracht dieser Lage wurden 2001 zwischen Bundesregierung, Netzbetreibern und

kommunalen Spitzenverbänden verschiedene Maßnahmen diskutiert, um den auch aus Länder- und kommunaler Sicht gestellten Forderungen an einen verträglicheren Netzausbau und nach mehr Vorsorge Rechnung zu tragen. Überlegungen seitens der Länder zur Einführung von Vorsorgewerten in der 26. BImSchV wurden allerdings als „unbegründet“ nicht weiter verfolgt. Die Diskussionen mündeten in ein Maßnahmenpaket der Bundesregierung im Dezember 2001 (Bundesregierung 2001), wonach folgende Vorsorgemaßnahmen vorgesehen wurden:

1. Festhalten an geltenden Grenzwerten,
2. Intensivierung der Forschung,
3. Einrichtung einer Datenbank zu den genehmigten Standorten von Mobilfunk-Anlagen,
4. Information der Öffentlichkeit über den aktuellen Stand der Wissenschaft,
5. Selbstverpflichtung und Monitoring der Netzbetreiber.

Insbesondere die Selbstverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber vom 5. Dezember 2001 sollte die Risikokommunikation mit der betroffenen Bevölkerung und den Kommunen sowie die Konfliktlösung bei der Standortfindung und -nutzung verbessern. Dies sollte durch mehr Kommunikation und Partizipation geschehen. Der Schwerpunkt lag dabei bei einer verbesserten Kooperation mit den Kommunen und Zusagen zu gemeinsamen Nutzungen von Antennenstandorten durch mehrere Betreiber und Prüfung von alternativen Standorten in der Nähe empfindlicher Nutzungen. Daneben waren der verbesserte Verbraucherschutz bei Handys, die Forschungsförderung, Immissionsmessungen und ein Monitoring Bestandteil dieser Selbstverpflichtung (IZMF 2001).

#### **4.2 Vereinbarung Betreiber mit Kommunen**

Zur Verbesserung der Kooperation mit den Kommunen erarbeiteten die Netzbetreiber bereits im Vorfeld der genannten Selbstverpflichtung eine Vereinbarung mit den Kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene. Mit dem Abschluss dieser „Vereinbarung über den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze“ (DStGB 2001) verständigten sich im Juli 2001 die kommunalen Spitzenverbände und die da-

mals sechs Mobilfunknetzbetreiber über die Grundlagen der zukünftigen Zusammenarbeit beim Ausbau der Mobilfunkinfrastruktur.<sup>3</sup> Bei dieser Vereinbarung verpflichteten sich die Netzbetreiber in einem achtwöchigen Abstimmungsverfahren insbesondere,

- a) die Städte, Gemeinden und Landkreise über ihre Pläne zum Netzausbau detailliert zu unterrichten und alle ins Auge gefassten Standorte zu benennen, und
- b) von den Kommunen vorgeschlagene Alternativstandorte für Mobilfunk-Anlagen vorrangig zu berücksichtigen, sofern dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

Zusätzlich zum bereits geregelten Abstimmungsverfahren erklärten sich die Netzbetreiber ebenfalls bereit, auch die Kommunen über die tatsächliche Inbetriebnahme von Antennenanlagen zu informieren sowie städtebauliche Belange durch möglichst optimale Nutzung vorhandener und zukünftiger Antennenstandorte zu berücksichtigen.

#### **5 Aktuelles behördliches Handeln**

Mit der 26. Bundes-Immissionsschutzverordnung von 1996, dem Maßnahmenpaket der Bundesregierung und den Vereinbarungen zwischen Netzbetreibern und kommunalen Spitzenverbänden aus dem Jahr 2001 ist für die „Vorort-Diskussion“ des Themas Mobilfunk (-Risiko) eine geeignete Grundlage geschaffen. Die Informationen versetzen die Landes- und Kommunalbehörden heute in die Lage, den Betroffenen mit einem Höchstmaß an Transparenz einen aktuellen Eindruck vom Wissensstand und den Netzausbauaktivitäten zu geben. Die behördliche Risikobewertung auf Grundlage bestehenden Rechts wird nachvollziehbar und schafft Vertrauen in behördliches Handeln.

Landesbehörden und andere Akteure (wie das Bundesamt für Strahlenschutz, die Bundesnetzagentur und auch die Netzbetreiber) machen und machen erhebliche Anstrengungen, um kleinere Städte und Gemeinden bei der Problembewältigung und Risikokommunikation zu unterstützen. Neben bundesweiten Messkampagnen wurden zum Beispiel ländereigene Messprogramme und Untersuchungen durchgeführt, Beratungen geleistet, vor Ort Gemeinden

bei Informations- und Diskussionsveranstaltungen unterstützt und Betroffene direkt informiert. Das Internet als Informationsmedium wird dabei intensiv genutzt. Eigene Netzpläne für die Diskussion mit den Netzbetreibern zur Immissionsminimierung wurden durch Städte und Gemeinden initiiert. Diese Initiativen wurden – abhängig von den Betroffenheiten und den örtlichen Gegebenheiten – von Land zu Land, von Ort zu Ort unterschiedlich wahrgenommen. Die umfangreiche Befassung mit dem Thema in den politischen Gremien in Ländern und Kommunen unterstreicht diese Bemühungen zur Lösungsfindung.

Die UMTS-Netze sind heute weitgehend errichtet. Der Mobilfunkboom hat aber nachgelassen, zumindest was den Netzausbau angeht. Die Zahl der Konfliktfälle hat sich damit ebenfalls verringert. Allerdings ist die Diskussion damit nicht verstummt. Lokal treten immer wieder – meist projektbezogen – Diskussionen in der betroffenen Bevölkerung auf, die in der Regel sehr sach- und lösungsorientiert geführt werden. Es hat sich gezeigt, dass die beschriebenen Maßnahmen für mehr Rechtssicherheit und mehr Vorsorge, mehr Information und mehr Partizipation für das Handeln der Länder und Kommunen erforderlich waren und sind.

Ob die Vereinbarungen die gewünschten und notwendigen Ergebnisse erbringen, wird zudem regelmäßig durch ein Monitoring überprüft, zu dem sich die Netzbetreiber in ihrer Selbstverpflichtung festgelegt haben. Die jährlichen Monitoringberichte an die Bundesregierung sind auf der Homepage des von den Betreibern gegründeten Informationszentrums Mobilfunk einzusehen (<http://www.izmf.de>). Zu den Ergebnissen aus den Monitoringberichten 2002 bis 2005 hat das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) im Jahr 2006 im Rahmen einer Anhörung des bayerischen Landtages eine entsprechende Stellungnahme abgegeben (BfS 2006). Danach konnte die Kooperation mit den Kommunen bei der Standortwahl seit Bestehen der Selbstverpflichtung verbessert werden. Der Anteil der Kommunen mit Konflikten habe sich verringert (ebd.).

Das BfS kommt aber auch zu dem Ergebnis, dass insbesondere kleinere und ländliche Kommunen mit bislang sehr wenigen Standorten sich jedoch nach wie vor mit dem Problem konfrontiert sehen, dass im Fall eines entste-

henden Konflikts um einen Standort die notwendigen Erfahrungen mit der Selbstverpflichtung, dem Prozess der Standortsuche, der Risikowahrnehmung der Bürger und der Risikokommunikation fehlen würden. Gerade solche Kommunen, in denen Mobilfunk aufgrund der geringen Anzahl von Sendeanlagen eher ein „Randthema“ sei, benötigen für den Fall auftretender Konflikte praktische Unterstützung hinsichtlich der Rolle, die den Kommunen im Rahmen der Selbstverpflichtung zugeschrieben werde und wie mit den Besorgnissen der Bevölkerung durch eine bewusste Risikokommunikation umgegangen werden könne. Hier sind und bleiben die Länder weiter in der Pflicht, mit ihren Fachbehörden zu unterstützen. Selbstverständlich haben Netzbetreiber Kommunen entsprechend der Vereinbarung auch in Zukunft zu informieren und zu unterstützen.

### Anmerkungen

- 1) Die Bundesnetzagentur (BNetzA) ging aus der „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post“ und diese wiederum aus dem „Bundesamt für Telekommunikation und Post“ hervor.
- 2) Vgl. dazu den Beschluss der 42. Umweltministerkonferenz am 18./19. Mai 1994 und die Entschließung der 67. Gesundheitsministerkonferenz am 17./18. November 1994.
- 3) Als Kommunale Spitzenverbände waren dies der Deutsche Städte- und Gemeindebund, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Landkreistag.

### Literatur

*BfS – Bundesamt für Strahlenschutz*, 2006: Anhörung des Ausschusses für Umwelt und Verbraucherschutz am 07.12.2006 zum Thema „Einfluss des Mobilfunks auf die menschliche Befindlichkeit“ (Stand: 13.10.06). Beantwortung der Fragen durch das BfS; <http://www.bfs.de/de/elektro/papiere/Anhoerung.pdf> (download 15.12.08)

*BNetzA – Bundesnetzagentur*, 2008: Funkanlagenstandorte pro Bundesland, für die eine Standortbescheinigung erteilt wurde. [http://www.bundesnetzagentur.de/enid/7acca95cf5d3a56f2a93ddc0e0872838,0/Elektromagnetische\\_Felder\\_\\_EMF\\_/Statistik\\_3iv.html](http://www.bundesnetzagentur.de/enid/7acca95cf5d3a56f2a93ddc0e0872838,0/Elektromagnetische_Felder__EMF_/Statistik_3iv.html) (download 15.12.08)

*BMU RS II 1*, 1995: Entwurf einer Verordnung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz über elektromagnetische Felder vorgelegt. In: *Umwelt 7 u. 8* (1995), S. 293

*BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, 1996: Verordnung über elektromagnetische Felder – 26. BimSchV, Dezember 1996, BGBl. I S. 1966

*Bundesregierung*, 2001: Vorsorgemaßnahmen im Bereich Mobilfunk. Hintergrundpapier der Bundesregierung vom 10.12.01; <http://www.bmu.de/strahlenschutz/doc/2224.php> (download 15.12.08)

*DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund*, 2001: Vereinbarung über den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze. Berlin, 09.07.01; [http://www.dstgb.de/homepage/pressemeldungen/archiv2001/newsitem00255/255\\_1\\_7089.pdf](http://www.dstgb.de/homepage/pressemeldungen/archiv2001/newsitem00255/255_1_7089.pdf) (download 15.12.08)

*IZMF – Informationszentrum Mobilfunk*, 2001: Selbstverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber. Berlin, 05.12.01; [http://www.izmf.de/download/archiv/9\\_Selbstverpflichtung051201.doc](http://www.izmf.de/download/archiv/9_Selbstverpflichtung051201.doc) (download 15.12.08)

*LAI – Länderausschuss für Immissionsschutz*, 1995: Mögliche gesundheitliche Auswirkungen von elektrischen und magnetischen Feldern im Alltag. Berlin

## Kontakt

Johannes Grütznert  
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein  
Abteilung 6: Technischer Umweltschutz  
Mercatorstraße 1-3, 24106 Kiel  
Tel.: +49 (0) 4 31 / 988 - 73 62  
E-Mail: [Johannes.Gruetzner@mlur.landsh.de](mailto:Johannes.Gruetzner@mlur.landsh.de)

« »

## Mobilfunkdiskurse und die problematische Rolle der Medien

von Thomas Eikmann und Caroline Herr,  
Justus-Liebig-Universität Gießen

**In öffentlichen Mobilfunkdiskursen nehmen die Medien in der Kommunikation der beteiligten Akteure oftmals eine wesentliche Rolle ein. Anhand des Beispiels einer heftigen Medienkontroverse über die Bedeutung der Ergebnisse einer einzigen wissenschaftlichen Publikation wird dargestellt, welchen Einfluss die Medien auf die Entwicklung von Meinungen oder Meinungsführerschaften in diesem speziellen Problembereich haben können. Dieses Fallbeispiel demonstriert ebenfalls die Problematik der (vorzeitigen) Bekanntgabe von Forschungsergebnissen in den Medien sowie die sich daraus ergebenden (schwierigen) Beziehungen zwischen Wissenschaftlern und Medienvertretern. Bei vermeintlich unklarer wissenschaftlicher Datenlage in der Mobilfunkproblematik scheinen die persönlichen Überzeugungen der Autoren teilweise die Berichterstattung stärker zu bestimmen als in anderen umweltrelevanten Problembereichen. Eine besonders wichtige Rolle spielen die Medien in den öffentlichen Mobilfunkdiskursen auf lokaler Ebene; hier haben sie teilweise einen entscheidenden Einfluss auf die Ausprägung und Entwicklung dieser Diskurse. Die Bildung von Bürgerinitiativen und deren Aktionen sind auf der einen Seite von der Unterstützung durch die Medien abhängig, auf der anderen Seite werden derartige Aktivitäten von den Medien auch sehr gerne aufgegriffen, weil sie mehr Interesse in der Bevölkerung finden als beruhigende Nachrichten über das tatsächliche Risiko dieser Technologie.**

### 1 Einführung

Das Thema Mobilfunk wird von den Medien häufig aufgegriffen – auf lokaler Ebene überwiegend – um über Aktivitäten von Bürgerinitiativen zu berichten, die beispielsweise die Errichtung eines Mobilfunk-Mastes verhindern möchten. Dabei werden dann in der Regel Bezüge zu Reizthemen wie „Strahlung“ und „Krebs“ oder zu besonders schützenswerten Personengruppen wie Kindern hergestellt.