

# Schutz ohne Vorsorge durch die 26. Bundesimmissionschutzverordnung – oder schützende Vorsorge durch gemeindliche Bauleitplanung?

– Zugleich eine Anmerkung zu den Mobilfunkurteilen des Verwaltungsgerichtshofs München vom 2. August 2007 –

Bernd Irmfrid Budzinski

© Springer-Verlag 2008

*„Uns sind rechtlich die Hände gebunden; wir können nichts machen ...“ Das sind typische Äußerungen besorgter oder generter Gemeindevetreter, die den Bau eines umstrittenen Mobilfunksenders gegenüber empörten Anliegern zu rechtfertigen versuchen. Aber stimmt dies wirklich? Müssen Gemeinden trotz Selbstverwaltungsrecht nur nachvollziehen, was Mobilfunkbetreiber planen? Der bayerische Verwaltungsgerichtshof hält nun ihre konzeptionelle Mitwirkung über die Bauleitplanung für möglich; andere Verwaltungsgerichte werden sich dieser Betrachtungsweise nicht entziehen können. Denn bei der Sorge um Gefahren des Mobilfunks handelt es sich längst nicht mehr nur um eine „Phantomdiskussion.“*

## I. Die Diskussion

„Vorsorgemaßnahmen sind unabweisbar“ warnte unlängst das Bundesamt für Strahlenschutz<sup>1</sup> in der Mobilfunkdiskussion; die Bevölkerung werde derzeit „unkontrollierter Exposition ausgesetzt“, hatte es bereits vor 3 Jahren festgestellt; es fehle eine allgemeine Rechtsgrundlage zum Schutz der Bevölkerung vor nicht-ionisierender Strahlung.<sup>2</sup> Eine allgemeine „Strahlenexposition der Bevölkerung bedürfe der Rechtfertigung“, meint inzwischen auch die Strahlenschutzkommission.<sup>3</sup> Allerdings seien „Maßnahmen“ durch die Exekutive nicht geboten, solange die Legislative keinen „klaren gesetzlichen Rahmen“ vorgebe.<sup>4</sup> Diesen gebe es bereits, urteilen bislang die Gerichte und vermissen auch nicht die geforderten Vorsorgemaßnahmen.<sup>5</sup> Bleiben deshalb Parlament und Behörden – sozusagen auf einem Ruhehissen der Judikative – untätig? Wer trägt nun das – unversicherte<sup>6</sup> – Risiko?<sup>7</sup> Ist Abhilfe zu erwarten? Von den Gerichten oder doch der Bundesregierung?

Diese fordert zwar ebenso klar eine „Vorsorge vor möglichen gesundheitlichen Gefährdungen durch elektromagnetische Felder, die über die geltenden Regelungen der

26. Bundesimmissionschutzverordnung hinaus verstärkt“ werden müsse (BT-Drucksache 14/7618).<sup>8</sup> Ein sichtbarer Erfolg bleibt jedoch aus.<sup>9</sup> Stattdessen wird berichtet, dass Gesundheitsbehörden bei Meldungen von gesundheitlichen Schäden oder Störungen, die mit dem Mobilfunk in Zusammenhang gebracht würden, untätig blieben<sup>10</sup> und damit eine etwa notwendige „Schadensinventur“ der ohne vorangegangene Erprobung eingeführten neuartigen Technologie versäumten<sup>11,12</sup> – welche wiederum Grundlage für Vorsorgemaßnahmen sein könnte.

All das bringt manche Gemeinde dazu, Gesundheitsvorsorge auf eigene Faust zu betreiben.<sup>13</sup> Dahinter stehen

- 1) Bei der Anhörung vor dem Ausschuss für Umwelt und Verbraucherschutz des Bay. Landtags am 7. 12. 2006 zum Thema „Einfluss des Mobilfunks auf die menschliche Befindlichkeit“, Prot. S. 11 und 21.
- 2) Positionsbestimmung des BfS zu Fragen des Strahlenschutzes „Leitlinien Strahlenschutz“ vom 1. 6. 2005, S. 42ff., in: www.bfs.de.
- 3) SSK-Online: Beratungsergebnisse 2006; Empfehlung der SSK, verabschiedet auf der 205. Sitzung am 16./17. 2. 2006, S. 1.
- 4) Vgl. Anm. 3, a. a. O., S. 2.
- 5) Vgl. 2. Kammer des 1. Senats des BVerfG, Beschl. v. 24. 1. 2007 – 1 BvR 382/05; Juris: „Die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgende staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit gebietet nicht, alle nur denkbaren Schutzmaßnahmen zu treffen.“ Dies sei vielmehr Sache des Ordnungsgebers. Ebenso schon BVerfG, Beschl. v. 28. 2. 2002 – 1 BvR 1676/01, NJW 2002, 1638 und u. a. VGH Mannheim, Urt. v. 19. 11. 2003 – 5 S 2726/02, VBIBW 2004, 141 od. OVG Lüneburg, Beschl. v. 19. 1. 2001 – 1 O 2761/00; Juris.

- 6) Die Versicherungsgesellschaften weigern sich, das potentielle Gesundheitsrisiko des Mobilfunks durch elektromagnetische Strahlung zu versichern, SüddZtg. v. 28. 1. 2004 – www.sueddeutsche.de – vom 27. 1. 2004: laut Auskunft der beiden größten Versicherungsmakler der Welt. Siehe auch Diskussion in 3-sat vom 10. 3. 2002: „Mobilfunk: Kommunikation auf Kosten der Gesundheit?“ Lehmann (IZMF – Informationszentrum der Mobilfunkbetreiber): „Nein, natürlich sind Mobilfunkbetreiber derzeit nicht versichert“ – ... – www.3sat.de/neues/sendungen/spezial/30262/index.html.
- 7) Davor warnte zuletzt auch Europas oberste Umweltbehörde, EEA; FAZ vom 25. 9. 2007 laut Pressemitteilung der EEA vom September 2007; Aufgabe der EEA, einer Einrichtung der europ. Union, ist es, „zuverlässige und unabhängige Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen“ und u. a. sachgerechte Beschlüsse der EU zur Verbesserung der Umweltqualität herbeizuführen.
- 8) Mobilfunk Informationen – Welche Vorsorgemaßnahmen werden in Deutschland umgesetzt? – www.bmwi.de; auch die WHO unterstützt seit Februar 2003 ausdrücklich das Vorsorgeprinzip im Rahmen ihres Internationalen WHO-Projektes zu elektromagnetischen Feldern, so Elektromog-Report des NOVA-Instituts, Köln/Hürth, Nr. 5. vom Mai 2003, S. 1, www.strahlentelex.de.
- 9) Offenbar wurde auch die Novellierung der 26. BImSchV auf unbestimmte Zeit verschoben.
- 10) Vgl. Frankenpost vom 12. 4. 2008: „Keine Hilfe vom Amtsarzt bei Elektromog“ – www.frankenpost.de/nachrichten/regional/ofrby/art2389,815354; vgl. dazu schon die Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im bay. Landtag vom 22. 1. 2008, ob tatsächlich eine Weisung der bay. Staatsregierung bestehe, wonach Amtsärzten untersagt sei, selbst auf ausdrücklichen Antrag hin Untersuchungen im Zusammenhang mit Mobilfunkseanlagen durchzuführen.
- 11) Andererseits setzt der Bundesfinanzhof ein amtsärztliches Zeugnis voraus, um Abschirmmaßnahmen als außergewöhnliche Belastung steuerlich anzuerkennen (Beschl. v. 29. 1. 2007 – III B 137/06; Juris).
- 12) Demgegenüber forderte die Landesärztekammer Baden-Württemberg, eine „zentrale Meldestelle“ für „Mobilfunk-Nebenwirkungen“ einzurichten, Ärztezeitung vom 6. 7. 2005 – www.aerztezeitung.de/Extras. Zur „Neuartigkeit“ der Technologie später; vgl. Anmerkung Nr. 88.
- 13) Soweit noch kein Planaufstellungsbeschluss mit Veränderungssperre erfolgte, geschieht dies vor allem durch Versagung des gemeindlichen Einvernehmens; so etwa durch die Stadt Konstanz laut Südkurier vom 8. 11. 2007: Erneute Ablehnung eines Antrags auf Genehmigung eines Mobilfunksenders nach weiteren Protesten.

Bernd Irmfrid Budzinski, Richter am VG Freiburg, Freiburg, Deutschland

Streitigkeiten um immer neue Senderstandorte und nicht selten tatsächliche oder vermeintliche Gesundheitsbeeinträchtigungen, die von aufgebrachten Bürgern gemeldet werden. Spektakulär, aber nicht singulär, waren insoweit unlängst Ereignisse in Oberammergau, die erstmals breiteren Eingang in die Medien fanden.<sup>14</sup> Dort hatten sich rund 150 Bürger – von den Ärzten des Ortes unterstützt – massiv bei Gemeinde und Gesundheitsbehörde beschwert, waren teilweise aus dem Ort geflüchtet und hatten mehrere Strafanzeigen wegen Körperverletzung erhoben.<sup>15</sup> Nach ergebnislosen Verhandlungen mit einem Mobilfunkbetreiber, der – wie sich schließlich herausstellte – eine neue (mutmaßlich biologisch aggressiver wirkende) Sendetechnik eingeführt hatte,<sup>16</sup> reichte die Gemeinde eine Petition an den Landtag mit der Bitte um Abhilfe ein.<sup>17</sup> Schließlich kündigte sie vorzeitig den Pachtvertrag für den mitten im Ort gelegenen Standort des mit den Beschwerden in Zusammenhang gebrachten Senders und drohte, den Strom abzuschalten.<sup>18/19</sup>

Auch andere Gemeinden machten wohl ähnliche Erfahrungen.<sup>20</sup> „Runde Tische“ mit den Mobilfunkbetreibern im Wege der sogenannten Selbstverpflichtung<sup>21</sup> führten allem Anschein nach nicht genügend weiter.<sup>22/23</sup> Nunmehr sollen planerische Festsetzungen nach dem Baugesetzbuch die Mobilfunkversorgung in der Gemeinde umweltverträglich(er) gestalten. Insbesondere sollen rechtzeitig im Wege der Bauleitplanung über § 1 Abs. 6 Baugesetzbuch – BauGB – „kritische Standorte“ entschärft und wenigstens in Wohngebieten eine deutliche Verringerung der Immissionen, z. B. durch ein sog. Standortkonzept, herbeigeführt werden. Am weitesten gediehen scheint diese Planung in der Stadt Attendorn<sup>24</sup> und in einigen bayerischen Gemeinden zu sein.<sup>25</sup> Ist diese Planung nach dem Baugesetzbuch rechtlich zulässig, für den erstrebten Zweck geeignet und planerisch-technisch machbar?

## II. Die Entscheidungen des bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des schweizerischen Bundesgerichts

Der bayerische Verwaltungsgerichtshof<sup>26</sup> hat unlängst in einem bisher noch nicht weiter veröffentlichten Urteil (sowie einem Parallelverfahren) ein solches Konzept im Rahmen des § 6 Bundesimmissionsschutzgesetz – BImSchG – und der städtebaulichen Erforderlichkeit grundsätzlich für bauplanungsrechtlich zulässig erachtet, selbst wenn es (auch) darauf abzielte, Gesundheitsvorsorge weit unterhalb der geltenden Grenzwerte der 26. Bundesimmissionsschutzverordnung – BImSchV – zu betreiben. Auch das Bundesverwaltungsgericht vertrat vergleichbar schon 2002 die Auffassung, dass „es bereits im Vorfeld der Abwehr schädlicher Umwelteinwirkungen der Gemeinde gestattet ist, durch ihre Bauleitplanung eigenständig gebietsbezogen das Maß des Hinnehmbaren zu steuern.“<sup>27</sup>

Den Gemeinden sei es nicht von vornherein verwehrt, führte der bayerische VGH entsprechend weiter aus, Standorte von Mobilfunkanlagen so zu bestimmen, dass Wohngebiete geringer belastet würden, als dies nach den Grenzwerten der 26. BImSchV zulässig wäre. Zwar sei die Erheblichkeitsschwelle durch die Festsetzung von Grenzwerten auch für das Städtebaurecht konkretisiert, weshalb die Gemeinde die Grenzwerte nicht im Wege der Bauleitplanung abschwächen dürfe. Das hindere sie aber nicht, im Rahmen ihrer Planungsbefugnisse die Standorte für Mobilfunkanlagen mit dem Ziel festzulegen, für besonders schutzbedürftige Teile ihres Gebiets einen über die Anforderungen der 26. BImSchV hinausgehenden Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch elektromagnetische Felder zu erreichen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 VO). Immissionschutz- und Bebauungsrecht stünden hinsichtlich des vorbeugenden Umweltschutzes in einer Wechselwirkung zueinander, sodass auch Bauleitplanung diesem Ziel dienen dürfe und – soweit dies nach § 1 Abs. 3 BauGB städtebau-

lich gerechtfertigt sei – zum Zweck eines über die immissionschutzrechtliche Erheblichkeitsschwelle hinausgehenden, vorbeugenden Gesundheits- und Umweltschutzes eingesetzt werden dürfe, wie § 1 Abs. 6 Nr. 1 und 7 BauGB zeige. Dementsprechend stelle § 6 26. BImSchV klar, dass weitergehende Anforderungen auf Grund anderer Rechtsvorschriften unberührt blieben. Hierunter könnten auch Festsetzungen eines Bebauungsplans fallen.

Von Bedeutung ist zunächst die auf § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG gestützte Feststellung des Gerichts, dass eine gemeindliche Vorsorgeregelung mit Mitteln der Bau-

- 14) Warum Medien über Mobilfunkstudien oder -beschwerden praktisch kaum berichten, will ein Journalist in aufwändiger Recherche herausgefunden haben: *Krüger* „Tabu-Thema Mobilfunk“ Fachblatt message I, 2007, S. 54 ff.
- 15) Die Zeit Nr. 51 vom 14.12.2006: „Tock,tock,tock“; Der Spiegel Nr. 18/2007 „Der Hamster ist Zeuge“; Oberbayerisches Volksblatt, OVB-Online vom 19.11.2006 und vom 21.11.2006; Münchner Merkur vom 31.1.2007. Lt. Dachauer Nachrichten vom 31.3.2007: 250 Betroffene. Oberammergau hat insgesamt rund 5400 Einwohner.
- 16) Sog. Edge-Technik, die durch intensivere Nutzung der Sendekanäle auch Datenübertragung ermöglicht.
- 17) Das Gesundheitsamt hatte, soweit berichtet, keine eigene Untersuchung durchgeführt.
- 18) Garmisch-Partenkirchner Tagblatt vom 18.2.2008 (Münchner Merkur) – [www.merkur-online.de](http://www.merkur-online.de) –
- 19) Das alles erscheint weder „massenhysterisch“ (so in der Tendenz der Spiegel, a.a.O.: „Passionsspiel eigener Art“) noch alltäglich zu sein: Es dürfte vielmehr in Friedenszeiten einmalig sein, wenn Bürger aus ihren Häusern fliehen oder im Keller schlafen; so jüngst auch in Schwäbisch Gmünd lt. Bericht in den Göpinger Kreisnachrichten vom 22.2.2008 – NWZ – Südwest Presse – [www.suedwest-aktiv.de/region](http://www.suedwest-aktiv.de/region) – sowie nach Berichten anlässlich der Anhörung im bay. Landtag laut Anmerkung Nr. 23 „Hunderte von Fällen“.
- 20) Inzwischen soll es in Deutschland rund 1.500 Bürgerinitiativen zum Mobilfunk geben (Hamburger Abendblatt vom 15.8.2002; [www.abendblatt.de/daten/](http://www.abendblatt.de/daten/)). In zahlreichen sog. Ärzteappellen haben insgesamt wohl gegen 1700 Ärzte – teils gemeindeweise – vor Mobilfunkstrahlung gewarnt (vgl. Suchmaschinen unter „aerzteappell“).
- 21) Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber vom 5.12.01 „Maßnahmen zur Verbesserung von Sicherheit und Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Information und vertrauensbildende Maßnahmen beim Ausbau der Mobilfunknetze“ – [www.bmu.de/strahlenschutz](http://www.bmu.de/strahlenschutz).
- 22) Vgl. *Herkner* „Zur Abwehr von Mobilfunkanlagen: Nachbarrechte und kommunale Handhabe“, Vortrag vom 27.10.2007, S. 4 – [www.tollwood.de/umwelt/mobilfunk](http://www.tollwood.de/umwelt/mobilfunk) – auch im Rombos-Verlag –
- 23) Anhörung des Bündnis 90/Die Grünen im bayerischen Landtag vom 20.7.2007: Mobilfunk, Gesundheit und die Politik: Aktuelle epidemiologische Untersuchungen und Nachweise, Wege zur Emissionsminimierung, S. 30. Eher optimistisch das von den Mobilfunkbetreibern in Auftrag gegebene Jahresgutachten 2006 vom 16.2.2007 der Firma ENVIZERT-GmbH; – [www.izm.de](http://www.izm.de) –. Vgl. dazu auch Bundesamt für Strahlenschutz – [www.bfs.de](http://www.bfs.de) –.
- 24) Vgl. [www.attendorn.de/mobilfunkattendorn/konzept/](http://www.attendorn.de/mobilfunkattendorn/konzept/); ebenso jüngst Birkenau vom November 2007; [www.weschnitztal.de/gemeinden/birkenau/rathaus/](http://www.weschnitztal.de/gemeinden/birkenau/rathaus/); ferner Blaustein, Südwest Presse vom 5.3.2008, [www.suedwest-aktiv.de/region/ehingertagblatt/](http://www.suedwest-aktiv.de/region/ehingertagblatt/). Vgl. ferner Planungen in Lindlar, Erkrath u. a.
- 25) Z. B. Gräfelting, Herrsching, Icking, Pfronten, Bad Wörishofen u. a.; vgl. zuletzt Münchner Merkur vom 26.11.2007 – [www.merkur-online.de](http://www.merkur-online.de).
- 26) Obiter dictum im Urteil vom 2.8.2007 – 1 BV 06.464; Juris, S. 6 ff. und vom 2.8.2007 – 1 BV 05.2105, Abdruck S. 10 ff. Ähnlich schon VG Würzburg, Gerichtsbescheid vom 20.12.2006 – W 5 K 06.966, Juris: Klagabweisung gegen die Zurückstellung eines Baugesuchs zur Errichtung eines Mobilfunksenders nach Planaufstellungsbeschluss der Gemeinde mit einem „schlüssigen gesamtträumlichen Planungskonzept“.
- 27) Urt. vom 17.12.2002 – 4 C 15/01 – für Windkraftanlagen; NuR 2003, 365.

leitplanung durch das konkurrierende bundesrechtliche Immissionsschutzrecht nicht ausgeschlossen wird. Denn die 26. BImSchV sieht für die Hochfrequenz, also auch die Mikrowellen-Exposition durch Mobilfunksender, – anders als zum Teil für niederfrequente Immissionen (z. B. Hochspannungsleitungen) – keine eigene Vorsorgeregelung vor.<sup>28</sup> Das ist seit Erlass der Regelungen unstrittig.<sup>29</sup> Die in § 2 BImSchV (Anh. 1) aufgeführten „Grenzwerte“ sind reine Gefährdungswerte, d. h. sie dienen (lediglich) der Vermeidung bekannter „thermischer“ Gefahren, wie Verbrennungen und Überhitzungen. Dass sie einen 50-fachen Abstand zum Eintritt von solchen fast schon „klinischen“ Schäden einhalten, stellt in diesem Sinne noch keine „Vorsorge“ vor bislang unbekanntem Gefahren dar, sondern ist lediglich ein regelmäßig üblicher Sicherheitszuschlag.<sup>30</sup>

Die „bewusste“ Nicht-Berücksichtigung eines Vorsorgewertes, wie das OVG Saarlouis einmal formulierte,<sup>31</sup> stellt auch keine „0-Regelung“ dar mit der Folge, dass der Bundesgesetzgeber insoweit von seinem konkurrierenden Regelungsrecht abschließend Gebrauch gemacht hätte und damit nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG kein Raum mehr für Vorsorgeregelungen der Gemeinden bliebe. Denn ein solcher Wille hätte in irgendeiner Weise zum Ausdruck kommen müssen. Das ist nicht geschehen. Immerhin handelt es sich im Ergebnis um eine Art. 20a GG berührende Regelung und mittelbar auch eine Beschränkung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts, die nicht „stillschweigend“ erfolgen dürften. Auch kann von einer dahingehenden Vorstellung oder Absicht des Ordnungsgebers jedenfalls schon deshalb nicht ausgegangen werden, weil sog. athermische oder nicht-thermische Wirkungen weit unterhalb der Grenzwerte seinerzeit überwiegend für nicht existent und schon deshalb nicht für regelungsbedürftig gehalten wurden. Vielfach wurde Mikrowellen nämlich schon die Fähigkeit abgesprochen, in diesem Bereich überhaupt „irgendwelche“ biologische Wirkungen auszulösen. Eine echte Interaktion mit Zellen wurde praktisch ausgeschlossen.<sup>32</sup> Die Strahlung in dieser geringen Intensität gehe an Zellen nahezu spurlos vorbei, könne jedenfalls nicht im Sinne einer direkten biologischen Einwirkung Zellprozesse berühren.<sup>33/34</sup> Ein derartiges Verständnis schließt einen Regelungsbedarf, einen Regelungswillen und damit eine bewusste „0-Regelung“ aus.

Gegen einen Grenzwert mit Vorsorgegehalt spricht mithin weiter der nicht erkennbare Kompromisscharakter. Davon kann auch schon deshalb nicht ausgegangen werden, weil offensichtlich keinerlei Orientierung am technisch machbaren Minimum für die Strahlenexposition erfolgte, wie später darzulegen ist.<sup>35</sup>

Indem der Bundesgesetzgeber Mobilfunkanlagen schließlich keinem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungserfordernis nach § 4 BImSchG mit eigenen individuellen Vorsorgeanstrengungen nach §§ 1 Abs. 2 und 5 BImSchG unterwarf, gab er auch dadurch schon rein verfahrensmäßig zu erkennen, dass notfalls Raum für anderweitige Anforderungen, so auch eine Vorsorge durch die Bauleitplanung der Gemeinden, verbleiben konnte. Insoweit folgt aus der Genehmigungsfreiheit allerdings umgekehrt nicht, dass deshalb gerade keine Anforderungen nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften i. S. des § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG gestellt werden dürften. Denn deren Geltung und Wirkung kann nur durch eigene Festsetzungen des Gesetzgebers verdrängt, nicht aber durch die bloße Freistellung von der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbedürftigkeit nach § 4 BImSchG aufgehoben werden.

Bemerkenswert ist an dem Urteil des bayerischen VGH weiter, dass elektromagnetische Felder nunmehr prinzipiell – und nicht nur im Rahmen bestimmter hoher Feldstärken jenseits der festgelegten Grenzwerte – als potentiell „umweltschädlich“ i. S. des § 3 Abs. 1 BImSchG eingestuft werden. Damit ist Vorsorge notwendig und Planung i. S.

des § 1 Abs. 3 BauGB grundsätzlich erforderlich und zulässig. Bei dieser Planung darf entgegen bisher vertretenen Auffassungen nun auch § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB („gesunde Wohnverhältnisse“) Berücksichtigung finden. Dass eine „Gesundheitsgefahr wissenschaftlich nicht nachgewiesen“ sei, wie regelmäßig eingewandt wird, macht eine Immission demgegenüber noch nicht harmlos. Außerdem wäre – jedenfalls bei einer bisher unbekanntem Technologie – nicht der Eintritt, sondern das Fehlen der Gefahr nachzuweisen. Das gilt erst recht dann, wenn darüber angesichts zahlreicher teilweise sogar „konsistenter“ gegenteiliger „Hinweise“ auf biologische Effekte ein grundlegender Streit besteht und diese vielfach nur noch hinsichtlich ihrer „gesundheitlichen Relevanz“ bestritten werden.<sup>36</sup> Zu Recht begnügt sich der VGH deshalb mit der Feststellung, dass Schäden nach Meinung aller maßgebenden Gremien derzeit jedenfalls „nicht ausgeschlossen“ sind. Vorsorgemaßnahmen sollen indes gerade unabhängig vom Schädlichkeitsnachweis greifen, wie bereits das Bundesverwaltungsgericht ebenfalls im Jahre 2002 für Luftverunreinigungen entschied.<sup>37</sup> Von daher kämen – wie das Bundesverwaltungsgericht weiter ausführte – als geeignetes Einsatzfeld nicht zuletzt die Bereiche in Betracht, in denen es für die Beurteilung der Erheblichkeit keine normativ festgelegten Schwellenwerte gibt. Das sei z. B. bei Geruchsbelastigungen der Fall, da sich bei ihnen nicht sicher abschätzen lasse, wo die Schädlichkeitsgrenze verlaufe.

Ebenso lässt sich ein Schwellenwert für sogenannte nicht-thermische biologische Effekte aber auch beim Mobilfunk (noch) nicht feststellen; ist auch im „Grenzwert“ aus diesem Grunde als Vorsorgeregelung nicht enthalten. Das rechtfertigt gemeindliche Vorsorgemaßnahmen, selbst wenn dafür verfassungsrechtlich nach der erwähnten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch kein zwingender Anlass gesehen wird und hiernach weder Behörden noch Gerichte zum Einschreiten verpflichtet sein sollen. Das bloße

28) BR-Drs. 393/96, S. 15, 22.

29) Antwort der Bundesregierung vom 4. 1. 2002 (BT-Drs. 14/7958, S. 18): Bei der Ableitung der geltenden Grenzwerte ... hat das Vorsorgeprinzip keine Berücksichtigung gefunden.“ Vgl. auch BR-Drs. 393/1/96, S. 3 und 5; BGH, Urt. vom 13. 2. 2004 - V ZR 217/03, NJW 2004, 1317.

30) Zumindest missverständlich insoweit Jung, „Die baurechtliche Beurteilung von Mobilfunkbasisstationen“ ZfBR 2001, 24; „Sicherheitszuschlag unter Vorsorgegesichtspunkten“.

31) Beschl. vom 17. 10. 2006 – 2 W 19/06, Juris.

32) Vgl. etwa The Stewart-Report, www.iegmp.org.uk; Leitgeb im Interview, Funkschau 2/2001 „Extra“; ferner Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, „Gepulste Funkwellen – Fakten und Fiktionen“, Leitgeb und Silny, zu „Thesen 1 u. 3“

33) Vgl. auch Glaser, Workshop (FGF) zum aktuellen Stand der Forschung über die Sicherheit der Mobilfunk-Strahlung vom 10. 10. 2006, Nürnberg, S. 6; ferner Ärztezeitung Online vom 12. 5. 2005/10. 11. 2006 – www.aerztezeitung.de: Schäden von DNA bis vor wenigen Jahren „Nonsens“; „heute überraschend deutliche Hinweise“.

34) Logischerweise musste jedermann, der trotzdem „etwas spürte“, als – zumindest – „völlig unglaubwürdig“ erscheinen, was zu vermehrtem Verschweigen etwaiger tatsächlicher Auswirkungen der Mobilfunk-Immissionen geführt haben könnte, sodass „nur eine ganz kleine Minderheit“ – wenn nämlich irgendwelche Symptome unübersehbar wurden – in Erscheinung treten mochte.

35) Siehe dazu weiter unten bei der Erörterung von Vorsorgemaßnahmen. Ebenso wenig wurden zur Vorsorge Langzeitfolgen abgeschätzt.

36) Vgl. u. a. ECOLOG-Institut, Hannover, Neitzke: „GSM- und UMTS-Mobilfunk, Expositionen, Grenzwerte, Risiken“ in „Auswirkungen des Mobilfunks“ – Beiträge zur Fachtagung vom November 2001 im Rathaus der Stadt Mainz, S. 6, 10. ff. – www.Mainz.de/C1256D6E003D3E93/ – und Anmerkungen Nr. 87 und 98.

37) Urteil vom 28. 2. 2002 – 4 CN 5/01; NVwZ 2002, 1114.

Fehlen einer Verpflichtung schließt noch nicht die Berechtigung zum Handeln aus.<sup>38</sup>

Das gilt hier unabhängig von einer Diskussion über Gesundheitsgefahren im engeren Sinne zumindest deshalb, weil eine „schädliche“ Umwelteinwirkung i. S. des Gesetzes auch schon dann vorliegt, wenn eine Immission nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet ist, „erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft“ herbeizuführen (§ 3 Abs. 1 BImSchG). Der beispielsweise auch nach Auffassung des Bundesgerichtshofs im Zusammenhang mit benachbarten Mobilfunkanlagen eintretende „gravierende Wertverlust“ einer Immobilie<sup>39</sup> stellt zweifelsohne einen erheblichen Nachteil in diesem Sinne dar. Ebenso kann die – selbst ohne „wissenschaftlich anerkannten“ Grund – sich entwickelnde psychische Belastung der Anwohner durch benachbarte Mobilfunksender eine erhebliche Belästigung im Sinne des Gesetzes sein. Darunter fallen Beeinträchtigungen nicht nur des körperlichen, sondern auch des seelischen Wohlbefindens, ohne dass schon bei ihrem Auftreten Schäden drohen.<sup>40</sup> Diese Ängste gegenüber Mobilfunkanlagen sind, wie übereinstimmend festgestellt wird, weit verbreitet und „ernst zu nehmen“.<sup>41</sup> Sie werden häufig sogar als Ursache der ebenfalls verbreitet auftretenden teilweise körperlichen Beschwerden angeführt.<sup>42</sup> Sie können damit – insbesondere, wenn sie unbeschränkt lange einwirken, – Krankheitswert erreichen, ohne dass es auf eine endgültige Abklärung der tatsächlichen Wirkung von Mikrowellenfunkstrahlen anzukommen braucht.

Unabhängig von einer Gesundheitsvorsorge im engeren medizinischen Sinne geht es mithin auch um die Wohn- und Lebensqualität in den Baugebieten. Dazu gehört es, dass sich die Bürger dort, wo sie ihren Rückzugsraum haben und Schlaf und Ruhe finden, wohl und sicher fühlen. „Gesundheitsrisiken können in diesem Zusammenhang sowohl psychologisch wie auch physiologisch bedingt sein. In beiden Fällen kann es zu einer messbaren Beeinträchtigung der Lebensqualität kommen, die uneingeschränkt ernst zu nehmen ist.“<sup>43</sup> Selbst bloße Ängste vor einer noch nicht restlos abgeklärten Strahlengefahr und drohende Vermögenseinbußen können daher bauplanerische Vorsorge erfordern.

Das Schweizerische Bundesgericht<sup>44</sup> geht ganz in diesem Sinne davon aus, dass Mobilfunkanlagen zumindest psychologische Auswirkungen und damit „ideelle Immissionen“ verursachen, die (auch) durch ortsplannerische Bestimmungen der Gemeinden eingeschränkt werden könnten. Es hält deshalb sogar eine alle Mobilfunkanlagen grundsätzlich ausschließende „Negativplanung“ für bestimmte Gebiete zur Wahrung des „Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers“, auch im Hinblick auf die „Entwertung der Immobilien durch benachbarte Mobilfunkanlagen“, für zulässig. Darüber hinaus kämen „isolierte Schutzmassnahmen zu Gunsten bestimmter Objekte“ in Betracht.

Es wäre kaum nachzuvollziehen, wenn diese allgemeingültigen Überlegungen in Deutschland im Rahmen einer planerischen Abwägung keine Geltung haben sollten.<sup>45</sup> Auch Art. 174 Abs. 2 EG-Vertrag fordert „Vorsorge und Vorbeugung“ mit einem „hohen Schutzniveau“ sowie die Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung. An alledem hat sich auch eine umweltgerechte Bauleitplanung bei der Ausweisung von Wohnquartieren zu orientieren.

Eine generelle planerische Steuerung ist schließlich von Bedeutung, weil bei immissionsschutzrechtlich genehmigungsfreien Anlagen (§§ 4, 5 BImSchG) – darunter fallen Mobilfunkanlagen in aller Regel – ansonsten keine individuelle Handhabe für eine Minimierung der Emissionen auf das technisch mögliche Maß besteht. Denn § 22 BImSchG vermittelt nach herrschender Ansicht insoweit keinen dahingehenden Abwehrensanspruch.<sup>46</sup> Damit erwächst den Gemeinden um so eher auch zur Füllung dieser durchaus als verfassungsrechtlich bedenklich einzustufenden Lücke<sup>47</sup> die Aufgabe zu einer eigenständigen planungsrechtlichen Regelung, nämlich ihre Bürger in Wohngebieten mit dem

einigen verbliebenen rechtlichen Instrumentarium, ihrer Bauleitplanung, vor technisch vermeidbarer, da minimierbarer, Strahlung zu schützen.

Nicht gering zu erachten ist ferner die Verbesserung des nachbarlichen Friedens, die präventiv durch verbindliche planerische Vorgaben ermöglicht wird. Teilweise hartnäckige Nachbarstreitigkeiten mit Grundstückseigentümern, die eine Mobilfunkanlage entgegen dem Wunsch der Nachbarschaft auf ihrem Grundstück zulassen (wollen), können Gemeinden im Hinblick auf die Sorge um die örtliche Gemeinschaft nicht gleichgültig lassen.<sup>48</sup> Nach erfolgter Errichtung einer Anlage ohne Bauleitplanung einschließlich Standortkonzept könnten aber trotz „störendem Standort“ weder Gemeinde noch Nachbarn mit Aussicht auf Erfolg Forderungen nach einer Nachbesserung oder Änderung der bereits fest in die Netzplanung des Betreibers integrierten Sendeanlage durchsetzen, wie auch der dramatische Vorfall in Oberammergau zeigt.

Die Gemeinden nehmen mithin in solch zugespitzten Fällen letztlich eine kommunale Pflicht gegenüber ihren

- 
- 38) Der Vorsitzende der ICNIRP (Internationale Kommission für den Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung), *Vecchia*, meint dazu: „Die Nicht-Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips bedeutet nicht zwangsläufig, jede Vorsicht außer acht zu lassen“, in Forschungsgemeinschaft Funk, „15 Jahre FGF“, 2007, „Die ICNIRP-Standards: Rationale Basis und künftige Entwicklung“, S. 4; (Die ICNIRP ist ein gemeinnütziger sich selbst verwaltender Forschungsverein in München mit Wissenschaftlern aus verschiedenen Ländern (BT-Drs. 14/7907 vom 18.12.2001), dem auch zwei Mitarbeiter des Bundesamts für Strahlenschutz angehören. Er war vor allem auch unter seinem früheren Präsidenten u.Vizepräsidenten, *Bernhard*, der zeitweilig zugleich beim Bundesamt für Strahlenschutz und der Strahlenschutzkommission leitend tätig war, maßgeblich an der Entwicklung und Einführung der heutigen Grenzwerte beteiligt).
- 39) BGH, Beschl. v. 30.3.2006 – VZB 17/06 – (OLG München); ebenso schon: Süddt.Ztg. vom 23.5.2002: „Funk-Störungen auf dem Immobilienmarkt“ und Gutachten von *Schoeller* – Freier Sachverständiger für die Bewertung von Immobilien im BDGS – Juni 2004, abgedruckt beim Umweltinstitut München vom 28.7.2004, – [www.umweltinstitut.org/elektromog/mobilfunk-info/wertminderung/](http://www.umweltinstitut.org/elektromog/mobilfunk-info/wertminderung/); Es entstehen auch anerkannte Mietverluste, vgl. zuletzt etwa AG Hamburg, Urt. vom 11.9.2007 – 644 C 334/05.
- 40) Vgl. *Landmann/Rohmer/Kutscheidt*, Loseblatt-Kommentar zum BImSchG, § 3, Rdnr. 13.
- 41) Vgl. Umfrage im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zur Risikowahrnehmung verschiedener Technologien in Bezug auf mögliche gesundheitliche Auswirkungen des Mobilfunks, Elektromog-Report Teil 1 vom April und Teil 2 vom Mai 2003, NOVA-Institut, a. a. O.; 2/3 der Engländer sollen sogar davon überzeugt sein, dass ihre bereits festgestellten gesundheitlichen Beschwerden auf Mikrowellenfunk-Strahlung zurückzuführen sind; so *The Independent* vom 8.7.2007, [www.news.independent.co.uk/health/](http://www.news.independent.co.uk/health/).
- 42) Vgl. sog. Essex-Studie vom 25.7.2007, *Environmental Health Perspectives*, Volume 115, Number 11, November, S. 1603 ff. und *Spiegel-Online* vom 26.7.2007.
- 43) So Deutsches Mobilfunk Forschungsprogramm, Literaturübersicht StSch 4428, S. 39 „Biologische Effekte und gesundheitliche Relevanz“.
- 44) Beschl. vom 17.8.2007 – 1P.68/2007 – Quelle
- 45) Der Rechtsprechung, die insoweit keine Anforderungen an „gesunde Wohnverhältnisse“ über § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB zulässt (OVG Koblenz, Urt. v. 7.8.2003 – 1 A 10.196.03, ZfBR 2004, 184), kann deshalb nicht gefolgt werden (vgl. dazu auch die Darstellung bei *Numberger* und *Thum*, [www.messerschmidt-kollegen.de/news/mobilfunknetze.pdf](http://www.messerschmidt-kollegen.de/news/mobilfunknetze.pdf)).
- 46) *Couzinet*, Existiert eine allgemeine Vorsorgepflicht bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach §§ 22 ff. BImSchG?, NuR 2007, 722/728.
- 47) Vgl. *Couzinet*, a. a. O..
- 48) Soweit Bürger tatsächlich laut Berichten „in Kellern schlafen“ oder „in den Wald flüchten“ könnte jedenfalls der praktischen Relevanz nach geradezu von einem „Obdachlosenproblem“ oder sonstigen ordnungswidrigen Zustand gesprochen werden, der ein kommunales Einschreiten erfordert.

Bürgern nach § 1 Abs. 6 Nr. 1, 2 und 7 c), e) und i) BauGB wahr, wenn sie schon im Vorfeld durch Bauleitplanung eine echte Minimierung der Belastung durch Mikrowellenstrahlung zu erreichen versuchen. So wird in der „Ergänzung 2002“ der ICNIRP-Richtlinien (1998), die von Betreiberseite regelmäßig als Maßstab für die Mobilfunkplanung angeführt werden, weil sie der Grenzwertfestsetzung zugrunde liegen, auch zugestanden, dass es besonders sensible Bevölkerungsgruppen geben mag, die (z. B. ähnlich einer Licht-Allergie) auf elektromagnetische Felder „weitaus stärker reagieren“ mögen. Insoweit müsse an „Schutzregelungen“ gedacht werden.<sup>49</sup> Dies muss mangels einer bekannten Immissionsgrenze, ab welcher diese (elektro-)sensiblen Gruppen wirklich geschützt wären, vor allem durch räumlich-örtliche Schutzmaßnahmen mit stark strahlenreduzierten Bereichen geschehen. Eben dies könnten Gemeinden mit den Mitteln der Siedlungsplanung und ihrer örtlichen Kenntnis vom mobilen Versorgungswunsch und -bedarf sogar besonders gut leisten. Damit bestünde durchaus nicht selten ein „städtebaulicher Anlass“ für die Aufstellung eines Bauleitplans mit Vorsorgekonzept, wie die Rechtsprechung weiter fordert. Aber auch allgemein der Wunsch „normaler“ Bürger, insbesondere auch von Nicht-Mobilfunknutzern, jedenfalls in bestimmten Baugebieten vermehrt Schutz vor einer derzeit selbst nach Meinung von Strahlenschutzbehörden „unkontrollierten Exposition ohne ausreichende Rechtsgrundlage“<sup>50</sup>, d. h. letztlich konkret: ohne (ausreichende) rechtliche Absicherung, Versicherungsschutz und Minimierungsgarantie, zu finden, kann ein Anlass für bauplanerische Vorsorge sein. Dieses Verlangen ist im Sinne des Bundesamtes für Strahlenschutz um so „unabweisbarer“ als vergleichbar effiziente Vorsorgemaßnahmen durch Bund und Länder ansonsten nirgendwo ergriffen werden mögen (oder können).

In Übereinstimmung mit dem bay. VGH bestehen nach alledem über die bisher den Gemeinden gegenüber Sendeanlagen im Wesentlichen lediglich zugestandene „Ortsbildpflege“ hinaus planungsrechtlich sachliche Gründe für Vorsorgemaßnahmen, weil es nicht (mehr) nur um ein von der Allgemeinheit als sozialadäquat hinzunehmendes Risikopotenzial jenseits der Schwelle der „praktischen Vernunft“ geht.<sup>51</sup>

### III. Technische Machbarkeit und Geeignetheit der gemeindlichen Vorsorgeplanung

Das seiner Zielsetzung nach ohne Weiteres – wie dargelegt – gegebene Planungserfordernis i. S. des § 1 Abs. 3 BauGB scheitert weiter nicht daran, dass eine gemeindliche Standortplanung für Mobilfunksendeanlagen mit dem Ziel der Strahlenminimierung technisch nicht machbar oder rechtlich ungeeignet wäre. Abgesehen davon, dass nur ein „offensichtlicher planerischer Missgriff“ zur Unwirksamkeit der Planung führen würde,<sup>52</sup> zeigen die Erfahrungen in verschiedenen Gemeinden, insbesondere in Attendorn, durchaus lohnenswerte Verbesserungsmöglichkeiten auf.<sup>53</sup>

Das sichtbare Bemühen um eine weitestgehende Minimierung der Mikrowellenstrahlung in einem unter der Beteiligung der Bürger durchgeführten Planungsverfahren vermag zunächst einmal schon Ängste zu vermindern und die Wertschätzung der Bürger für ein Baugebiet sowie ihre Akzeptanz im Hinblick auf den auch dort stattfindenden Mobilfunkbetrieb zu erhöhen. Ihre Beteiligung und die stärkere Einbindung der Gemeinde wäre möglicherweise die beste Form der Vermittlung von „Risikokommunikation“, weil es ein echtes und tatkräftiges Bemühen der Verantwortlichen für ihren bestmöglichen Schutz erkennen ließe.<sup>54</sup>

Darüber hinaus ist aber auch – und dies erhöht die Glaubhaftigkeit und Geeignetheit des Konzepts entscheidend – eine deutliche Verminderung der effektiven Strahlenbelastung erreichbar. Auf die technischen Details, die

naturgemäß durch erfahrene Planungsbüros festzulegen sind, ist hier nicht einzugehen. Im Einzelnen liegen dazu bereits detaillierte technische Planungskonzepte namhafter Institute vor, die die Machbarkeit einer derartigen Minimierung – in einem Falle im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz – nachweisen.<sup>55</sup> Ein breit angelegtes Forschungsvorhaben mit dem Titel „Mini-Watt“ hat auch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) mit dem Ergebnis gefördert, dass sich von der Technologie her viele Möglichkeiten zur Effizienzverbesserung von Funk böten.<sup>56</sup> Diese umfassen über die bloße Standortplanung der Sender hinaus auch die Sendetechnik. Wesentlich ist dabei, dass die Mobilfunkversorgung in einer Gemeinde dadurch nicht – abweichend von der politischen Zielsetzung zur Einführung einer mobilen Kommunikationsmöglichkeit – ausgeschlossen, sondern lediglich hinsichtlich der damit verbundenen Belastung durch Mikrowellenstrahlung minimiert werden soll. Damit liegt rechtlich auch unter dem Gesichtspunkt der Geeignetheit regelmäßig eine positive Planungskonzeption vor, der auch nicht unterstellt werden kann, in Wahrheit „planungsfremde Ziele“<sup>57</sup> zu verfolgen.

Die anzustrebende spürbare Minimierung der Strahlenbelastung mit Hilfe von sog. Standortkonzepten (und erforderlichenfalls Senderegulungen) steht auch nicht außer Verhältnis zum Aufwand. Die Planung ist insoweit sowohl geeignet als auch verhältnismäßig und damit in diesem Sinne ebenfalls nach § 1 Abs. 3 BauGB „erforderlich“; es erscheint weiter nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sie auch im Rahmen einer sachgerechten Abwägung mit dem Versorgungsinteresse und den Interessen der Mobilfunkbetreiber im Rahmen des § 1 Abs. 7 BauGB erreichbar wäre. Das gilt auch deshalb, weil sie durch Optimierung der Netze sogar zu einer Verbesserung der mobilen Versorgung beitragen könnte (§ 1 Abs. 6 Nr. 8d BauGB).

Eine messtechnische Bestandsaufnahme der tatsächlich stattfindenden Strahlenbelastung, die einer Minimierungsplanung gegebenenfalls vorauszugehen hätte, erweist sich auf den ersten Blick allerdings regelmäßig als ernüchternd.<sup>58</sup> Auch schon in mehreren Messkampagnen der

49) ICNIRP, general approach, 2002, S. 546: Different groups in a population ... may have a lower tolerance ... . Some guidelines may not have adequate protection for certain sensitive individuals ...

50) Vgl. oben, S. 1

51) Vgl. zur Kernenergie BVerfG, Beschl. vom 8.8.1978, BVerfGE 49, 89/143.

52) Vgl. etwa VGH Mannheim, Urt. v. 18.9.1998 – 8 S 290/98, BRS 60 Nr. 9; Juris.

53) [www.attendorn.de](http://www.attendorn.de), a. a. O.

54) „Auch gefühlte Risiken erfordern staatliches Handeln“ Pressemitteilung des Bundesinstituts für Risikobewertung, Berlin, zum Festvortrag aus Anlass seines 5-jährigen Bestehens 2007; FGF-Nachrichten – [www.fgf.de](http://www.fgf.de).

55) So insbesondere das ECOLOG-Institut im Auftrag des BfS, siehe „Strategiepapier: Vorsorgemaßnahmen im Bereich Mobilfunk“ – [www.bfs.de](http://www.bfs.de) – und die Fa. Enorm, München, „Mobilfunk in Liechtenstein – Studie zur Immissionssituation“ vom 26.9.2005; Nießen, NOVA-Institut, „Strahlungsintensitäten in den Mobilfunknetzen“, Elektrosmog-Report/strahlentelex vom 1.9.2005, – [www.nova-institut.de](http://www.nova-institut.de) – und Standortplanung Birkenau vom November 2007, [www.weschnitztal.de/gemeinden/birkenau/rathaus/](http://www.weschnitztal.de/gemeinden/birkenau/rathaus/); em-institut/IMST über die bay. Landesanstalt für Umweltschutz: „Minimierungskonzepte auf Seiten von Basisstation und Mobiltelefon“, S. 42 ff. – [www.lfu.bayern.de/strahlung/fachinformationen/emf-minimierung/](http://www.lfu.bayern.de/strahlung/fachinformationen/emf-minimierung/); Ferner: em/institut, Regensburg, vom 14.7.2003 zu Nürnberg; [www.umwelt.nuernberg.de](http://www.umwelt.nuernberg.de).

56) Elektrosmog-Report des NOVA-Instituts vom Mai 2003, a. a. O.

57) VGH Mannheim, Urt. v. 27.7.2001 – 5 S 2534/99; VBIBW 2002, 124.

58) Vgl. etwa die Planung der Gemeinde Bruchköbel, Bericht vom 13.12.2007 – <http://bruchkoebel.twoday.net>.

Umweltschutzbehörden der Länder<sup>59</sup> wurde festgestellt, dass durchschnittlich lediglich wenige Zehntel bis Tausendstel Prozent, in seltenen Fällen bis zu maximal 20 Prozent der zulässigen Leistung ausgeschöpft würden. Man fragt sich deshalb zunächst, was es – im Verhältnis zu den Grenzwerten – bei dieser Sachlage noch zu „minimieren“ gibt.

Die bloße großzügige Unterschreitung der Grenzwerte der 26. BImSchV, mag sie auch noch so groß sein, stellt allein jedoch noch keine „Minimierung“ dar. Minimierung zum Zweck der Vorsorge bedeutet, eine Technologie lediglich mit so viel Energie und Emissionen zu betreiben, wie für ihr einwandfreies Funktionieren unumgänglich ist.<sup>60</sup> Diese Vorgehensweise drängt sich – unabhängig von verschiedenen sonstigen Vorsorgekonzepten – zumindest dann auf, wenn eine neuartige Technologie<sup>61</sup> eingeführt wird, bevor wissenschaftliche Forschungsergebnisse zu ihrer Unbedenklichkeit abgewartet<sup>62</sup> und eine praktische Erprobung durchgeführt wurden. Noch drängender erscheint dies, wenn die Strahlung nicht nur zeitweise, sondern auf Dauer, und nicht nur für bestimmte Bevölkerungskreise, sondern flächendeckend für alle, eingesetzt werden soll. So verhält es sich hier.

Entgegen dem durch die Messkampagnen erweckten Eindruck wird derzeit bis zu mehreren Größenordnungen oberhalb dieses gebotenen Minimal-Niveaus gesendet. Das liegt daran, dass die Grenzwerte nicht von diesem Niveau ausgehend entwickelt wurden. Das heißt, sie wurden nicht – sozusagen „von unten nach oben ansteigend“ – entsprechend den betrieblichen Anforderungen bis zum Sendeminimum festgelegt, sondern ausgehend von der hoch anzusetzenden thermischen „Schadensgrenze“ nur ein Stück weit, nämlich um den Sicherheitsfaktor 50, „von oben nach unten gezogen“, ohne dass die wesentlich tiefer liegenden zu erreichenden notwendigen Mindestpegel für die Sendeleistung überhaupt eine Rolle zu spielen brauchten. Damit liegen die Grenzwerte in gewisser Weise willkürlich um mehrere Größenordnungen über dem technisch machbaren Minimum. Sie haben mit dem eigentlichen Sendebetrieb in der Praxis so gut wie nichts zu tun, bilden für diesen keine wirkliche „Grenze“, wie auch die gemessenen Werte zeigen. So findet auch schon tatsächlich eine „unkontrollierte Exposition“ statt, wie das Bundesamt für Strahlenschutz warnte.

Entgegen den Grenzwerten, die auf diese Weise – ausgedrückt in der sogenannten Leistungsflussdichte mit der Einheit „Watt/qm“ – im Bereich von mehreren Watt/qm angesiedelt wurden, benötigt ein einwandfreier Mobilfunkbetrieb indessen lediglich Energien, die im Bereich von wenigen Nano-Watt/qm liegen, also um den Faktor von einer Milliarde (10<sup>9</sup>) niedriger sind. Der Planungspegel für den Netzausbau, d. h. der Mindest-Pegel für Telefonate, wird von den Mobilfunkbetreibern selbst sogar noch darunter mit einem Zehntel Nano-Watt/qm (= ein Zehnmilliardstel Watt/qm) angegeben.<sup>63</sup> Gesendet wird indessen mit 10 bis 50 Watt Antennen-Eingangsleistung und zumeist – dank Bündelung dieser Leistung in eine (Hauptstrahl-)Richtung – mit einer Ausgangsleistung von bis zu 2000 Watt Leistungsäquivalent – sog. Antennengewinn (bei mehreren Kanälen).<sup>64</sup> Von diesen Ausgangsleistungen kommen in einiger Entfernung von den Sendern in der Fläche im Freien durchschnittlich noch Leistungsflussdichten im Mikro- und Milli-Wattbereich an. Das sind bis zu 330-fach mehr Leistung (und damit Immissionen) als zur Gewährleistung des Mindestpegels in einem optimierten Netz mit unproblematischer Siedlungsstruktur und optimal gewählten Basisstationsstandorten unbedingt notwendig wäre, wie im NOVA-Institut errechnet wurde.<sup>65</sup> Das leuchtet ein, wenn ein Einzelkanal eines Mobilfunknetzes, der ein Mobilfunkgespräch auch in Innenräumen noch ermöglichen kann, eine Leistungsflussdichte von lediglich 2/10 bis 10 Nano-Watt/qm benötigt.<sup>66</sup> Hier könnten also die Gemeinden ansetzen und wenigstens die Wohngebiete (welche funktechnisch i. d. R. auch eine „unproblematische Siedlungsstruktur“ aufweisen dürften) deutlich zu entlasten versuchen, ohne

dass die mobile Kommunikation wesentlich beeinträchtigt wäre, geschweige denn zum Erliegen käme. Das könnte zugleich zu einer erheblichen Einsparung des bisher unerwartet hohen Stromverbrauchs für die Sendeanlagen führen.<sup>67</sup>

Selbst durch bloße Netzoptimierung – eine eher organisatorische Maßnahme – könnten flächenweit 20% der Mikrowellen-Emissionen eingespart werden, indem z. B. die verschiedenen Netze kooperativ betrieben würden, also etwa auch mit einer generellen wechselseitigen roaming-Möglichkeit. Insoweit ist insbesondere nicht nachvollziehbar, dass in der Nacht, wenn Notrufaktionen im Vordergrund stehen dürften, dazu mehrere Netze (nämlich 8 mit bis zu 12 Frequenzen)<sup>68</sup> in Dauerbereitschaft aufrecht erhalten werden. Ein Vorschlag zur Zusammenfassung der Netze wurde bereits unter dem Namen der sog. integrierten Netzplanung im Auftrag des Bundesamts für Strahlenschutz im Ansatz erfolgreich erarbeitet.<sup>69</sup> Diese Zusammenfassung liegt auch deshalb nahe, weil derzeit in Deutschland eine Überkapazität an Netzen besteht.<sup>70</sup> Allerdings dürfte dies einer bundesweiten Absprache und der bisher fehlenden Mitwirkung der Mobilfunkbetreiber bedürfen und erscheint daher für einzelne Gemeinden kein realistisches Planungskonzept zu sein. Gleiches gilt für weitere rein technische Möglichkeiten<sup>71</sup> zur Verringerung der Emissionen.

59) So Informationszentrum für Mobilfunk – IZMF –: Pressemitteilung vom 17. 4. 2007: landesweite Messkampagne in Sachsen nach vier vorangegangenen in anderen Bundesländern; vgl. auch das detailliertere städtische Messprojekt der Stadt Kaufbeuren, Messkampagne vom 15. und 24. 9. 2004 – [www.kaufbeuren.de/rathaus/aemter/umweltamt/elektromog/messprogramm.asp](http://www.kaufbeuren.de/rathaus/aemter/umweltamt/elektromog/messprogramm.asp).

60) Sog. ALARA-Prinzip („As low as reasonably achievable“). Es ist sozusagen von der untersten „Betriebsstufe“ des möglicherweise umweltbelastenden Geräts oder Prozesses auszugehen.

61) Der Verweis auf die seit Jahrzehnten bereits „schadlos eingeführte“ Radio- und Fernsehtechnik trägt nicht; siehe dazu später.

62) Vgl. die ICNIRP-Richtlinien 1998, deutsche Fassung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, S. 74: „Generell gilt, dass die Literatur über nicht-thermische Auswirkungen von elektromagnetischen amplituden-modulierten Feldern so komplex ist, die aufgezeigten Wirkungen so wenig gesichert sind und die Relevanz für die Gesundheit des Menschen so unsicher ist, dass es unmöglich ist, diese Gesamtheit an Daten als Grundlage für die Festsetzung von Grenzwerten für die Exposition des Menschen heranzuziehen.“

63) *Rathel*, Wie schädlich ist Elektromog, S. 10, Umweltinstitut München, [www.umweltinstitut.org/elektromog/mobilfunkinfo/mobilfunkstrahlung](http://www.umweltinstitut.org/elektromog/mobilfunkinfo/mobilfunkstrahlung); *Nießen*: „Strahlungsintensitäten in den Mobilfunknetzen“ vom 1. 9. 2005 in *Elektromog-Report 09/2005/a. a. O.* In der Schweiz werden auch 3 × 10 Milliarden Watt angesetzt.

64) Diese Leistung vervielfacht sich, falls mehrere Antennen zugleich in dieselbe Richtung senden. Die summierten Werte müssen in schweizerischen Baugesuchen für Sendeanlagen anders als in Deutschland angegeben werden; vgl. [www.ralf-woelfle.de/elektromog/\(12.1.2003\)](http://www.ralf-woelfle.de/elektromog/(12.1.2003)) und [www.elektromog-messen.de/mobilfunk-sowie-connect-vom-6.3.2008](http://www.elektromog-messen.de/mobilfunk-sowie-connect-vom-6.3.2008) „Interview mit Dr. Schoenborn von O2“ (mit Link wegen Schweizer Sendedaten zu [www.gigahertz.ch](http://www.gigahertz.ch)); [www.connect.de/themen\\_spezial/Interview-O2-Dr.-Frank-Schoenborn](http://www.connect.de/themen_spezial/Interview-O2-Dr.-Frank-Schoenborn).

65) *Nießen*, a. a. O., und Standortplanung Birkenau vom November 2007, a. a. O. (Diese Werte können sich wohl bei schlechtem Wetter (Regen, Schneefall) vor allem in Sendernähe noch erhöhen).

66) *Nießen*, „Strahlungsintensitäten in Mobilfunknetzen“ in [www.forum-elektromog.de](http://www.forum-elektromog.de)

67) Der Anschlusswert am Stromnetz beträgt etwa 1300 bis zu 2000 Watt; so *Lutz*, Universität Chemnitz, [de.internet.com](http://de.internet.com). „Mobilfunkanlagen in Deutschland extreme Energiefresser“ vom 9. 5. 2007, und *Südkurier* vom 19. 5. 2007: „Klimafeind Handy-mast“ – [www.suedkurier.de](http://www.suedkurier.de).

68) Siehe dazu bei Anmerkung Nr. 86.

69) Vgl. ECOLOG-Institut; a. a. O.

70) Siehe *Financial Times Deutschland* vom 19. 12. 2007, S. 4.

71) Vgl. dazu im Einzelnen das Liechtenstein-Gutachten der Fa. Enorm, a. a. O.

Eine entscheidende Einsparung um mindestens 70% der gegenwärtig tatsächlich für den Sendebetrieb eingesetzten Energien und Emissionen würde jedoch erreicht, wenn in „sensiblen“ Baugebieten grundsätzlich auf die sog. indoor-Versorgung, d.h. ein Eindringen mit den Funkwellen in alle Häuser bis in Untergeschosswohnungen, Keller und Tiefgaragen, verzichtet würde.<sup>72</sup> Nebenbei sollen dadurch bis zu 80% Strom für die Sender eingespart werden können. Diesem Vorschlag kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil damit schon im Ansatz die – logischerweise und nach allem, was bisher bekannt geworden ist – zu vermutende Hauptursache von Beschwerden, nämlich die Tag und Nacht fast unvermindert und unentzerrbar andauernde Bestrahlung in den eigenen vier Wänden entfiel. Niemand kann beim derzeitigen Sendebetrieb noch frei von andauernder Mikrowellenbestrahlung leben, sei es im Freien, im Auto oder in Gebäuden, am Arbeitsplatz, im Urlaub oder Zuhause, selbst während des Schlafes im Bett. Die Wohnungen würden bei einer entsprechenden Minderung der Sendeleistungen wieder zu echten Rückzugsräumen. Dieser Schutz der eigenen Wohnung wäre außerdem von nicht zu unterschätzender psychologisch beruhigender Bedeutung („my home is my castle“) und damit auch aus diesem Grunde als Vorsorgeziel zu berücksichtigen. Das bisher sich offenbar häufiger in den Gemeinden einstellende Gefühl der Ausweglosigkeit, „niemand tue etwas zur Strahlenminderung“ und „man könne der Strahlung nirgendwo entgehen“, könnte (auch) für eine psychische Destabilisierung bis hin zur „Flucht“ ursächlich sein.

#### IV. Von der Vorsorge- zur Versorgungsplanung?

Es ist nicht zu verkennen, dass mit der partiellen Aufgabe der indoor-Versorgung eine neue Qualität der Planung, nämlich eine echte konzeptionelle Mitwirkung der Gemeinden an der Mobilfunkversorgung erreicht würde. Dies überschreitet jedoch nicht ihre (planerische) Kompetenz. Denn es handelt sich weiterhin um eine typisch raumbezogene Planung der Infrastruktur. Das gilt jedenfalls solange, als die indoor-Versorgung nicht durch ein gezieltes satzungsrechtliches „Verbot“, sondern lediglich faktisch durch Herabsetzung der Sendeleistung bzw. Platzierung der Sender in ausgewiesenen Flächen und ausschließlich im Interesse der Vorsorge partiell ausgeschlossen wird. Die Gemeinde hat bei allen Vorgängen, die sich räumlich auf ihrem Territorium abspielen und dort umweltschädliche Auswirkungen auf Personen oder Sachen haben können, zumindest ein städtebauliches Mitspracherecht. Es gehört im Rahmen der Daseinsvorsorge außerdem zu den ihr zugewiesenen bzw. zu überlassenden Zuständigkeiten, in diesem Zusammenhang über das Maß und die Art und Weise ihrer Infrastruktur und so auch der Versorgung des Gemeindegebiets mit Kommunikationsleistungen städtebauplanerisch und umweltbezogen mitzubestimmen.<sup>73</sup> Das gilt erst recht dann, wenn ähnlich wie im Straßenverkehr die Mobilfunkversorgung mit dem der Gemeinde ebenfalls im Rahmen der Selbstverwaltung anvertrauten Schutz der natürlichen Umwelt in Einklang gebracht werden muss. Gewährleistet bleiben muss lediglich die bundesweit flächendeckende Grundversorgung mit Mobilfunkleistungen (im Freien). So haben beispielsweise sowohl die Gemeinde Attendorn als auch Bad Brückenau bei voller GSM-Versorgung (D- und E-Netz) den für eine Grundversorgung nicht unbedingt notwendigen Ausbau des UMTS-Netzes nach Berichten nur zögerlich und sparsam sozusagen „am Rande“ zugelassen.<sup>74</sup>

Dies zeigt eine weitere Minimierungsmöglichkeit – über die faktische Beschränkung der sogenannten Grundversorgung auf die mobile Kommunikation im Freien hinaus –, nämlich durch Einschränkung der mobilfunktechnischen Anwendungen infolge gemeindlicher Mitwirkung bei der Zulassung neuer Mobilfunkdienste mitzuentcheiden. Es handelt sich insoweit – statt einer lediglich quantitativen

Verminderung der Sendestärke – um eine baugebietsbezogene qualitative Einschränkung des „Programms“ im Interesse der Vermeidung von (weiteren) Emissionen. Auch derartige Folgen städtebaulicher Planung erscheinen nicht von vornherein unzulässig, soweit sie einem Vorsorgekonzept dienen. Neue Mobilfunkdienste über den eigentlichen Telefonverkehr durch Sprache und Schrift (SMS) hinaus stellen nämlich eine rein kommerzielle Betätigung von Gewerbetreibenden dar, die auf dem Territorium einer Gemeinde zur Gewinnerzielung ausgeübt werden soll. So besteht z. B. keineswegs eine gemeindliche Verpflichtung, im öffentlichen Raum W-Lan-Dienste – ebenfalls eine Mikrowellenfunkttechnik – überhaupt oder in allen Gemeindegebieten zuzulassen, zumal auch insoweit schädliche Umwelteinwirkungen nicht ausgeschlossen erscheinen.<sup>75</sup> Eine entsprechend differenzierte Herangehensweise zeigt beispielhaft auf Landesebene die Empfehlung des Bayerischen Landtags und auch der Bundesregierung, wonach W-Lan in Schulen nunmehr soweit wie möglich vermieden und durch Kabelanschlüsse ersetzt bleiben soll.<sup>76</sup>

Ebenso wäre zu prüfen, inwieweit der neue Mobilfunkstandard Wimax in Wohngebieten uneingeschränkt zugelassen werden müsste. Jedenfalls erschiene aber eine getrennte Behandlung des GSM-Funks und des neuen, vor allem für die Datenübertragung zusätzlich aufgebauten UMTS-Funks in der Bauleitplanung denkbar. Das gilt erst recht deshalb, weil inzwischen auch über das GSM-Netz Datenverkehr möglich ist.<sup>77</sup> All dies bedürfte jedoch noch eingehender Untersuchungen, die Gegenstand einer eigenen Abhandlung sein müssten.

Soviel aber ist schon jetzt festzuhalten: Weder die Beschränkung auf die originäre Funkversorgung mit Sprachfunk (d. h. ohne UMTS, W-LAN, Wimax) noch der hier weiter zu untersuchende (partielle) Verzicht auf die sog. indoor-Versor-

72) Vgl. Anm. Nr. 71.

73) So auch *Herkner*, „Zur Abwehr von Mobilfunkanlagen: Nachbarrechte und kommunale Handhabe“, Vortrag vom 27. 10. 2007 in München, S. 4/5 – [www.tollwood.de/umwelt/mobilfunk/](http://www.tollwood.de/umwelt/mobilfunk/); Ähnlich auch schon der Endbericht des Forschungszentrums Jülich GmbH für das Bay. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen vom Mai 2001, *Wiedemann, Mertens* u. a., S. 107: „Platzierungsrecht der Gemeinden oder Optimierungspflicht durch Bauleitplanung“ unabhängig von „Kontroverse über die Gesundheitsgefahren“ denkbar.

74) Zu Bad Brückenau siehe [www.teltarif.de](http://www.teltarif.de) News vom 5. 4. 2006: „Journalisten auf Netzsuche – kein UMTS im WM-Quartier“, aber „werbewirksam“ im Interesse der Kurgäste.

75) Darauf deutet u. a. die Meldung vom Dezember 2007, dass diese Technik in mehreren Bibliotheken in Paris kurz nach der Einführung wieder ausgeschaltet werden musste, weil sie bei 40 von den 100 Beschäftigten zu erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen führte; Deutschland Radio Kultur vom 6. 12. 2007, 14.30 Uhr: Die Mitarbeiter klagten über Kopfschmerzen, Schwindel, Übelkeit und Müdigkeit. Vgl. [www.teltarif.de](http://www.teltarif.de) vom 6. 12. 2007. Diese Erfahrung machte man offenbar auch bei BMW, wo mit Hilfe der Bundeswehrhochschule München ein eigener weitaus niedrigerer „Grenzwert“ (100 MicroWatt/qm) für die bezüglich der Mikrowellen-Strahlung vergleichbare hauseigene Schnurlos-telefonanlage eingeführt wurde; so Elektrosmog-Report 10 (5) des NOVA-Instituts vom Mai 2004 unter – [www.Strahlentelex.de](http://www.Strahlentelex.de) – und ARD-Ratgeber-Technik vom 4. 11. 2006, 16.30 Uhr, „Schnurlos-Telefone – Gepulste Dauersender“ – [www.daserste.ndr.de/ardratgebertechnik/archiv/telekommunikation](http://www.daserste.ndr.de/ardratgebertechnik/archiv/telekommunikation).

76) Empfehlung vom 22. 3. 2007 [br-online.de](http://br-online.de) und Antwort der BReg. auf eine parlamentarische Anfrage vom 6. 7. 2007, BT-Drs. 16/6022, und [www.mobile2day.de/platform](http://www.mobile2day.de/platform) vom 10. 8. 2007. Vgl. [www.teltarif.de](http://www.teltarif.de) vom 30. 4. 2007: WLAN an Schulen europaweit umstritten, und FR-Rdschau vom 8. 6. 2006: „Warnung vor Elektrosmog an Schulen“; Frankfurt lehnt WLAN an Schulen ab, solange Unbedenklichkeit nicht geklärt ist.

77) Vor allem durch die sogenannte edge-Technik; vgl. zur Belastung durch die Häufung der Netze weiter unten.

gung dürften gegen den „öffentlichen Versorgungsauftrag“ nach Art. 87f GG verstoßen. Das ist auch die Auffassung des „Städte- und Gemeindebunds“. <sup>78</sup> Insbesondere für eine Innenraum-Versorgung aller Häuser gibt es offensichtlich keinen öffentlichen Versorgungsauftrag. <sup>79</sup> Sie ist auch durch kein sonstiges – etwa „historisch oder gewohnheitsrechtlich begründetes“ – öffentliches Versorgungsinteresse gedeckt. Es sollte historisch in Fortführung des Autotelefonfunks („C“-Netz) kein „Home“-Funk, sondern weiterhin ein „Mobil“-Funk geschaffen werden. Ganz im Gegenteil widerspricht eine „Mobilfunk“-Versorgung innerhalb der Gebäude möglicherweise sogar dem viel eher anzunehmenden öffentlichen Auftrag einer Versorgung durch das Festnetz. So wird die Festnetz-Versorgung teilweise sogar als vorrangig angesehen. Nach dieser Auffassung missachteten die Mobilfunkbetreiber die Rechtslage, wenn sie die Verdrängung des Festnetzes, wie es derzeit geschieht, offen favorisierten. <sup>80</sup>

Für eine Ausweitung des bisherigen Versorgungskonzepts vom Festnetz zum mobilen „Home-Funk“, wozu außerdem angesichts des Anspruchs aller Bürger auf Schutz ihres Wohneigentums sowie ungestörten Wohnens eine parlamentarische Grundentscheidung erforderlich wäre, <sup>81</sup> besteht auch kein dringendes öffentliches Interesse, das geeignet wäre, alle Bedenken zu verdrängen. Es gibt technisch keinen zwingenden Grund für diesen enormen Aufwand, etwa weil dies die einzige Möglichkeit für eine Versorgung wäre, die durch nichts zu ersetzende große Vorteile mit sich brächte. Denn es bleibt jedem Hausbewohner unbenommen, mit geringen Mitteln über eine am Fenster oder der Außenwand angebrachte kleine Antenne (wie beim Auto) und einem sog. Repeater die Verbindung mit allen Funknetzen herzustellen, wie es bei Radio und Fernsehen selbstverständlich ist. Eine solche Installation erscheint auch beim Mobilfunk jedermann zumutbar und darf nicht aus Bequemlichkeit um den Preis der energie- und immissions-trächtigen „Durchstrahlung“ aller Wohnungen eines ganzen Baugebiets „erspart“ werden. <sup>82</sup> Möglicherweise wäre dies bei Bedarf auch – ähnlich Regelungen zur Art der Heizung oder zu Fernseh- und Satellitenantennen – im Bebauungsplan vorzusehen. Noch einfacher wurde von einem Anbieter bereits vorgeschlagen, das Handy so auszustatten, dass damit auch jederzeit über die hauseigene Schnurlos-Telefon-Anlage telefoniert werden könnte (sog. Dual-Phone). <sup>83</sup>

Auf die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit der ungefragten und sicherlich häufig auch ungewollten „Durchstrahlung“ aller Wohnungen – selbst von Nichtnutzern – kann hier nicht eingegangen werden. <sup>84</sup> Auch dazu erscheint eine rechtliche Klärung jedoch überfällig. Dabei handelt es sich nicht um eine Kleinigkeit. Das zeigt deutlich die weitere Betrachtung, dass in Deutschland regelmäßig vier Betreiber gleichzeitig senden und dass dies bei GSM häufig zugleich auf 2 Frequenzen geschieht – <sup>85</sup> insgesamt also auf 8 Frequenzen. Das bedeutet, dass nach Hinzukommen der vier UMTS-Netze nahezu alle Häuser in Deutschland tagaus tagein gleichzeitig von 8 Netzen mit insgesamt bis zu 12 Mobilfunk-Frequenzen durchstrahlt werden. <sup>86</sup> Hinzu können W-Lan, Wimax und verschiedene (öffentliche) Funkdienste, außerdem nun noch digitales Fernsehen und Radio kommen.

Analoges Radio und Fernsehen sind kein – gelegentlich angeführter – brauchbarer Beleg für ein in Jahrzehnten Rundfunktechnik angeblich gebildetes gesellschaftlich akzeptiertes „gewohnheitsartiges Recht“, alle Wohnungen mit elektro-magnetischen Wellen durchstrahlen zu dürfen. Denn diese werden nicht mit diesem Ziel eingesetzt, sondern bieten eher zufällig im Einzelfall auch ohne Außenantenne einen „indoor“-Empfang. Deshalb kann insoweit nicht von einer einhelligen gesellschaftlichen Akzeptanz gesprochen werden, zumal sich bislang kaum jemand über die damit verbundene Problematik Gedanken gemacht haben dürfte, weil sich erst in jüngerer Zeit auch insoweit ernstliche gesundheitliche Bedenken verdichtet haben. Darauf deuten inzwischen immerhin 15 Studien hin. <sup>87/88</sup>

Ist daher die indoor-Versorgung vom Versorgungsauftrag nicht gefordert, dann liegt die permanente „Durchstrahlung“ aller Wohnungen lediglich im allgemeinen kommer-

- 78) Antwort an Stadt Attendorf, a. a. O., Anmerkung Nr. 79, „jedenfalls bezüglich UMTS“.
- 79) So auch ein Gutachten der Stadt Attendorf: „Mobilfunk und der fehlende Grundversorgungsauftrag“ vom 10. 9. 2006/8. 8. 2007, S. 7 in – www.diagnose-funk.ch/recht.
- 80) Vgl. „Der Stern, Extra“: Weg mit dem Festnetz und dem alten Telefon, – www.stern.de/computer-technik/telefon; Wirtschaftswoche vom 27. 7. 2006: „Verschärfter Angriff aufs Festnetz“ – www.wiwo.de/technik und Vodafone/inside-handy.de vom 31. 1. 2005: „Ab 2006 Handy-Angriff auf DSL und Festnetz“ sowie ähnlich Financial Times Deutschland vom 12. 11. 2006: „Vodafone verschärft DSL-Offensive“. Vgl. dazu auch Herker, a. a. O., Anm. 73.
- 81) Vgl. erneut BfS und SSK, a. a. O.: Strahlenbelastung der Bevölkerung bedarf einer legislativen Rechtfertigung. Insoweit geht es nicht nur um eine „Systemscheidung“, die der Staat dem Markt zu überlassen hätte. Der eigentliche Grund für eine Wertminderung der Immobilien durch benachbarte Sendeanlagen ist schließlich nicht die Strahlenexposition im Freien vor dem Haus, sondern nur die für die indoor-Versorgung erforderliche „Durchstrahlung“ aller Wohnungen mit nicht auszuschließenden Störungen der Gesundheit der Bewohner.
- 82) Das gilt erst recht deshalb, weil ein derartiger Repeater bzw. Umsetzer auch dem eigenen Schutz des Nutzers und seiner Hausgemeinschaft dienen würde. Denn diesen könnte er – anders als die Mobilfunkantenne – jederzeit selbst abschalten. Was geschähe im Übrigen, wenn umgekehrt Nachbarn durch Abschirmung ihrer Wohnung den „Hinterlieger“, der im Einzelfall auf die „Durchstrahlung“ der Anderen angewiesen sein kann, plötzlich vom Funkverkehr abschnitten?
- 83) Das würde zugleich den heutigen „Gerätepark“ reduzieren und die Vielseitigkeit des Handys als Endgerät mit seinem Datenspeicher weiter erhöhen. Dass bei Allem die Belastung der Nachbarn im Auge zu behalten ist, wäre in einer eigenen Abhandlung darzustellen.
- 84) Diese dürfte dem sogenannten Mitrauchen im Prinzip in Nichts nachstehen.
- 85) Nähmlich mit 900 und 1800 Mhz.
- 86) In Grenzgebieten kommen häufig noch bis zu 9 Sender des Auslands hinzu, die teilweise 20 km weit senden.
- 87) *Kundi*, Universität Wien, Tagung des Referats Umweltmedizin der österreichischen Ärztekammer, Graz, vom 21. 10. 2000: „Epidemiologische Untersuchungen zu hochfrequenten elektromagnetischen Feldern“ u. a. zu den Radiosendern Schwarzenburg (Schweiz), Vatikan und dem amerikanischen Sender in Valley (Bayern), die inzwischen abgeschaltet oder verlegt wurden. Vgl. zu Valley: ARD-Ratgeber Technik vom 16. 9. 2001: – 40 Prozent mehr Krebs-Tote – und Rheinischer Merkur: „Die nicht eingebildeten Kranken – Studie gibt Skeptikern Recht“ vom 22. 11. 2007 – www.rheinischer-merkur.de/index/; ferner: Steilere Zunahme von Krebs vor allem seit 1955 parallel zur Verbreitung von (UKW-)Rundfunk und (Farb-)Fernsehen, *Hallberg/Johansson*, Cancer Trends during the 20th Century, Journal of Australian College of Nutritional & Environmental medicine Vol. 21 No. 1, April 2002, pages 3–8. Dabei nahm Hautkrebs besonders stark – vor dem Aufkommen von Sonnenstudios sowie Süd-Reisen sowie selbst an nicht von der Sonne erreichbaren Stellen – zu. Dass nun Mobilfunk-Strahlen Störungen in Hautzellen hinterlassen (Proteinexpression), wurde 2007 in Finnland durch die dortige Strahlenschutzbehörde „STUK“ festgestellt: *Karinen, Leszczynski u. a.* – www.stuk.fi/stuk/tiedotteet/en\_GB/news\_481/\_print/ – und BMC Genomics v. 11. 2. 2008 – www.biomedcentral.com/1471-2164/9/77.
- 88) Darüberhinaus haben Mobilfunkwellen insbesondere wegen ihrer Pulsung andere – biologisch möglicherweise „aggressive“ – Eigenschaften als („CW“-)Radio- und Fernsehwellen. Von Reaktionen, die bei Pulsung auffielen, berichteten auch bereits in einem eigenen Abschnitt die ICNIRP-Richtlinien 1998; a. a. O.; S. 72: „Im Vergleich zur CW-Strahlung sind gepulste Mikrowellenfelder mit derselben durchschnittlichen Rate der Energiedeposition in Geweben im allgemeinen bei der Erzeugung einer biologischen Reaktion wirksamer, ... (ICNIRP 1996)“; siehe Anmerkung Nr. 62. Vergleich ebenso zur Bedeutung der Pulsung und Modulation: Der (heutige) stellvertr. Vorsitzende der SSK, *Leitgeb*, „Strahlen, Wellen, Felder – Ursachen und Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit“, dtv-Verlag, 2000, Kapitel 5 (Nachdruck neu bearb. Fassung durch die Forschungsgemeinschaft Funk), S. 40 und 41.



ziellen Interesse der Betreiber, den Umsatz und die Rentabilität ihrer Netze dank der Bequemlichkeit der Nutzer zu steigern. Daran mag sich auch ein gewisses öffentliches Interesse knüpfen lassen; dieses steht jedoch im Wettstreit mit anderen ebenso gewichtigen oder noch wichtigeren öffentlichen Interessen, insbesondere dem vorbeugenden Gesundheitsschutz. Schließlich ist auch eine gewisse Wahlfreiheit der Gemeinde anzuerkennen, über die Grundversorgung hinaus den weiteren mobilen Versorgungsstandard je nach Baugebiet – zumindest aus Vorsorgegründen – festzulegen.<sup>89</sup> Die Mobilfunknetzbetreiber sind somit auch keine Träger öffentlicher Belange.<sup>90</sup> All das wäre im Übrigen auch bei der Einräumung von Ausnahmen oder Befreiungen sowie der Gewichtung der Privilegierung für Sendeanlagen im Außenbereich zu beachten.

## V. Schlussbetrachtung

Die vorstehende Zusammenfassung des Standes der Mobilfunkdiskussion im Zusammenhang mit dem gemeindlichen Immissionsschutz durch Bauleitplanung unter der notwendigen Betonung technischer Voraussetzungen zeigt, dass den Gemeinden planungsrechtlich mehr Möglichkeiten zur Verfügung stehen dürften als bisher bekannt sind und genutzt werden. Sie zeigt auch die Vielschichtigkeit des Themas und dass es nicht mehr nur um ein paar Standorte für Sender gehen kann, sondern häufig ein gemeindeweites Nutzungskonzept erarbeitet werden muss. Daran wird langfristig kein Weg vorbei führen, weil sich inzwischen offenbar immer mehr Bürger betroffen fühlen und auch rechtlich jedenfalls ein „Anfangsverdacht“ auf schädliche Einwirkungen besteht. Dem ist bereits pragmatisch technisch durch vorsorgende Planung zu begegnen. Deshalb geht es auch nicht um eine Veränderung der geltenden Grenzwerte bzw. eine „parallele“ Festsetzung eigener Grenz- oder abstrakter fixer „Vorsorgewerte“, wozu die Gemeinden nicht befugt wären.<sup>91</sup>

Da jedermann und eine unbeschränkte Vielzahl an Bürgern betroffen sein können, ist das Gefahrenrisiko von hohem Gewicht und rechtfertigt zur Vorsorge auch im Rahmen einer planungsrechtlichen Abwägung schon jetzt eine nachhaltige und umfassende Minimierung der eingangs festgestellten „unkontrollierten Strahlenexposition“ durch derzeit ca. 51 000 Basisstationen mit ca. 280 000 Antennen.<sup>92</sup>

Vieles konnte nur kurz angesprochen werden und ist noch speziell und gegebenenfalls umfangreich auszuarbeiten. Allerdings bedarf es vorläufig keiner eingehenden Auseinandersetzung mit der bisher erreichten wissenschaftlichen Erkenntnis von der möglichen Schwere etwa zu befürchtender Gesundheitsschäden, insbesondere Krebs. Denn das gegenwärtige Gefahrenrisiko erscheint – wie dargelegt – angesichts des drohenden quantitativen Schadensumfanges bereits hoch genug. Abgesehen davon können jedenfalls konkrete Schäden durch eine Wertminderung von Grundvermögen und teilweise schwerwiegende psychische Befindlichkeitsstörungen von Bewohnern nicht mehr länger von der Hand gewiesen werden.

Was künftig weiter passieren könnte, lässt die offenbar zeitgleich mit der Verbreitung des Mobilfunks zahlenmäßig ungewöhnlich stark zunehmende Verbreitung von Kopfschmerzen und Schlafstörungen erahnen,<sup>93</sup> die derzeit darin gipfelt, dass bereits für Kinder spezielle „Trainingskurse“ zur „spielerischen“ Bewältigung von Kopfschmerzen angeboten werden.<sup>94</sup> Diese könnten Vorläufer ernsthafter gesundheitlicher Beschwerden sein, zumal sie offenbar auch in den weiter unten erwähnten Mobilfunkstudien eher deutlich und damit ebenfalls im Sinne eines wohl begründeten „Anfangsverdachts“ in Erscheinung traten. Das schweizerische Umweltamt BAFU hält den Mobilfunk inzwischen sogar – deutlich unterhalb der Grenzwerte – für die „wahrscheinliche“ Ursache von „Veränderungen der

Gehirnpotenziale und Schlafphasen“, wobei auch Kopfschmerzen auftreten.<sup>95</sup>

Ein (weiteres) Zuwarten unter Außerachtlassung von bereits möglichen praktischen Vorsorgemaßnahmen, die als „unabweisbar“ und somit in gewisser Weise auch als unauf-schiebbar zu betrachten sind, ist der Bevölkerung angesichts der oben aufgezeigten Entwicklung nicht zuzumuten, zumal der Tag einer endgültigen Klärung der „Strahlengefahr“ in immer weitere Ferne zu rücken scheint. So wurden inzwischen drei Forschungsprojekte von „hoher Priorität“ im deutschen Mobilfunkforschungsprogramm „zurückgestellt oder gestrichen“, haben Schlafstudien „Anlaufschwierigkeiten“<sup>96</sup> und lehnten die Mobilfunkbetreiber 2008 ihre weitere Mitwirkung am Forschungsprogramm ausdrücklich ab.<sup>97</sup>

Ungeachtet dessen zeigen u. a. gerade die neuesten von der Forschungsgemeinschaft Funk vorgestellten Studienergebnisse zu Schlafstörungen und insbesondere der Be-

89) Dabei wären auch abgeschwächte Lösungen denkbar, z. B. eine „Nachtabsenkung“ der Sendeleistung oder eine zeitweilige „Zusammenlegung“ von Netzen und unterschiedliche Betriebszeiten von GSM- und UMTS-Sendern.

90) Vgl. VGH München, Urt. v. 18. 3. 2003 – 15N 98.2262, BayVBl. 2004, 115.

91) Aus diesem Grunde kommt es ebenso nicht darauf an, dass das Bundesamt mit seinem Appell nach unabweisbaren Vorsorgemaßnahmen möglicherweise keiner „Vorsorgeregelung“, d. h. einer Änderung der Grenzwerte, das Wort reden wollte.

92) Zahlenangaben nach *Blettner* – AP – vom 13. 9. 2006 – www.emf-portal.de.

93) 49 Millionen Deutsche haben inzwischen Kopfweg; so Bad. Ztg. vom 19. 2. 2007; u. vom 19. 4. 2007: „Volkskrankheit Migräne und Kopfschmerz – Gesundheitsreport der DAK“ und vom 10. 9. 2007: „Das hältst du ja im Kopf nicht aus – Kinderkrankheiten“ (Universität Freiburg: Jedes 8. deutsche Kind leidet an Migräne). Allgemein haben nach einer Umfrage der Apotheken Umschau 75% der Bundesbürger das Gefühl übermäßiger Belastung, leiden 25% der Befragten an Schlafproblemen, hat jeder 6. Herzrasen, hohen Blutdruck oder Magenbeschwerden; fühlen sich 10% sogar regelrecht „ausgebrannt“ und fürchten, „irgendwann umzukippen“; Global Press vom 11. 2. 2008 – www.de.news.yahoo.com.

94) Bad. Ztg. vom 30. 6. 2007: „Wenn es im Kopf hämmert“- Trainingskurs an der Universität Freiburg mit Psychologen für Kinder, „um spielerisch mit dem Schmerz umzugehen“; fast jedes 10. Kind zwischen 8 und 13 in Deutschland sei betroffen. So auch Stichprobe des ZDF vom 10. 9. 2007, Heute Nacht, 22.00 Uhr: Praktisch jeder Schüler einer befragten Schulklasse meldete die Erfahrung mit Kopfschmerzen. Ähnlich mit mehreren tausend Untersuchten das Robert-Koch-Institut (www.rki.de): „Am häufigsten bei 11–17-Jährigen Kopfschmerzen; bei 24% mindestens einmal die Woche“; „Ein ernst zu nehmendes Problem“, *Ellert/Neuhauser* u. a., Kinder- und Jugendgesundheitsurvey (KiGGS) 2007, Bundesgesundheitsblatt 50 (5–6): 711–717. Ebenso die Jugendgesundheitsstudie des Gesundheitsamts Stuttgart (www.stgt.de) vom 29. 8. 2007.

95) Schweiz. Bundesamt für Umwelt, „Hochfrequente Strahlung und Gesundheit“, 2. aktual. Aufl. 2007, S. 10; – www.bafu.admin.ch/php/modules/shop/files/pdf; vgl. ferner Bericht über eine Umfrage der Ärztekammer Kärnten konkret zu Auswirkungen von Mobilfunksendemasten, lt. Umweltmediziner *Schmidt* vom 25. 3. 2006: „Schlafstörungen ziehen sich (neben Tinnitus und Migräne) überall durch.“ – www.kleinezeitung.at/nachrichten –

96) So der Präsident des Bundesamts für Strahlenschutz in seiner Rede zum dritten BFS-Fachgespräch Mobilfunk vom 28. 4. 2005; – www.bfs.de/Elektro/Papiere/Rede. Eine vom Bfs und der Freien Universität Berlin betreute machbare Schlafstudie in Flachsee scheiterte nach Pressemeldungen an der Weigerung der Mobilfunkbetreiber, Sender probeweise abzuschalten, *Süddeutsche Zeitung* vom 8. 9. 2004 – www.sueddeutsche.de/Panorama/Artikel/855/38817.

97) Lt. Pressemitteilung vom Bündnis 90/Die Grünen vom 4. 7. 2007 haben es nach Mitteilung des Umwelt-Staatssekretärs *Müller* im BT-Umweltausschuss nun die 4 Mobilfunkbetreiber abgelehnt, sich weiter am Deutschen Mobilfunkforschungsprogramm zur Erforschung möglicher Gefahren zu beteiligen.

einflussung des Nervensystems (EEG) keinen Mangel an biologischen Reaktionen auf Mobilfunkstrahlung aller Art, sondern sogar „eine gewisse Konsistenz im Finden von Effekten, mögen diese auch rein biologisch, d. h. ohne gesundheitliche Relevanz sein.“ Bei weiterer Bewahrheitung könne dies zu einem „Problem mit dem wissenschaftlichen Verständnis der Wechselwirkung Physik – Biologie“ führen. „Dies sollte Grund genug sein, diesem Bereich verstärkt Aufmerksamkeit zu schenken“ und spätestens nach weiteren Studien im Jahr 2008 zu prüfen, ob nicht die „Untersuchung einer möglichen Dosis-Wirkung-Beziehung, auch über den Grenzwert für die allgemeine Bevölkerung hinaus, notwendig ist“.<sup>98 99</sup> – „Obwohl es ... so aussieht, dass nicht-thermische HF-elektromagnetische Felder keine schädlichen gesundheitlichen Auswirkungen haben, kann die Forschung zu diesem Thema nicht als abgeschlossen betrachtet werden, da ständig neue Technologien (Frequenzbänder, Modulationsarten) genutzt werden, deren mögliche biologische Auswirkungen getestet werden sollten, bevor die flächendeckende Einführung erfolgt“, meinte weiter ein prominenter Wissenschaftler in der Forschungsgemeinschaft.<sup>100</sup>

Auch im Ausland scheint man nicht länger auf neue Erkenntnisse warten zu wollen, sondern strebt – noch über die erwähnte partielle „Negativplanung“ in der Schweiz hinaus – laut Berichten der Presse inzwischen offenbar „radikal“ den Schutz von Wohngebieten an:

So erließ das israelische Parlament vor Kurzem ein „Verbot“, weiterhin Genehmigungen für Mobilfunkanlagen in Wohngebieten zu erteilen oder zu verlängern.<sup>101</sup> Ähnlich beschloss und vollzog Taiwan 2007 den sofortigen Abbruch von insgesamt 1.500 Mobilfunksendern in Wohngebieten, weil Wohngegenden nicht länger Strahlen ausgesetzt wer-

den dürften, die „Krebs, Fehlgeburten und Nervenleiden (bis hin zum Selbstmord) auslösen könnten“.<sup>102</sup>

Die Urteile des bayerischen VGH haben eine „thematische Erstarrung“ der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit durchbrochen und die gemeindliche Selbstverwaltung ins rechte Licht gerückt.<sup>103</sup> Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass dies eines Tages als ein Markstein für die gesamte Judikative gewürdigt werden wird.

- 98) *Haberland*; Kurzbericht zum internationalen wissenschaftlichen Workshop der Forschungsgemeinschaft Funk e. V. – FGF – vom 5. bis 7. Nov. 2007 in Stuttgart zu Schlafstörungen, EEG-Änderungen, geänderte kognitive Funktionen; S. 4; – [www.fgf.de](http://www.fgf.de) – (Die FGF ist eine Vereinigung aus Mobilfunkindustrie, Netzbetreibern, Diensteanbietern, Wissenschaft und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).
- 99) Vgl. zu dieser Konsistenz der Forschung noch weitergehend schon *Neitzke*, ECOLOG-Institut, Fachtagung in Mainz 2001, a. a. O., Anm. Nr. 36.
- 100) *Lerchl*, Jacobs University, Bremen, Beitrag zum Symposium vom 12. 9. 2007 in Bonn „15 Jahre FGF- Netzwerk für Forschung und Information“, a. a. O. und FGF-Newsletter 4/2007, S. 24.
- 101) *Haaretz* vom 24. 10. 2007, übersetzt von *Gaigg* in [www.diagnose-funk.ch](http://www.diagnose-funk.ch).
- 102) *The China Post* vom 6. 11. 2007 CNA; übersetzt von E. Gaigg in [www.diagnose-funk.ch](http://www.diagnose-funk.ch).
- 103) Das erkannte auch ein Mobilfunkbetreiber, der seine Klage vor dem Verwaltungsgericht München bereits im Hinblick auf eine vergleichbare Planung der Gemeinde Aßling zur „Lenkung der Mobilfunkversorgung“ nach entsprechender diese bejahender Erläuterung des Gerichts zurücknahm (*Ebersberger Ztg.* (SZ) vom 13. 3. 2008).

## Verbandsklagen im Naturschutzrecht und Realisierung von Infrastrukturvorhaben – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung

Alexander Schmidt

© Springer-Verlag 2008

*Der Beitrag stellt die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zur Entwicklung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage von 2002 bis 2006 vor, die im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz im Rahmen der Vorbereitungen für das Umweltgesetzbuch erarbeitet worden ist. Darüber hinaus werden die Auswirkungen der gegen Infrastrukturvorhaben geführten Klagen näher betrachtet, insbesondere für den Zeitraum 2007 und 2008. Dadurch soll auch geklärt werden, ob die Verbandsklage – wie behauptet wird – im Zusammenwirken mit dem europäischen Naturschutzrecht die Realisierung solcher Vorhaben in Frage stellt.*

### I. Einleitung

Nach Einführung der ersten Regelung in Bremen 1979 hat sich die naturschutzrechtliche Verbandsklage zunächst auf der Landesebene nach und nach durchgesetzt. Bis Anfang

2002 hatten 13 Bundesländer teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltete Klageregelungen eingeführt.<sup>1</sup> Dann sind mit Erlass des unmittelbar geltenden § 61 BNatSchG 2002 Verbandsklagen auch in Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern<sup>2</sup> ermöglicht worden. Außerdem können anerkannte Naturschutzverbände danach gegen Zulassungsentscheidungen von Bundesbehörden bei Schienenwegen und Wasserstraßen klagen, die auf der Grundlage landesrechtlicher Regelungen nicht angreifbar waren. Für das geplante Umweltgesetzbuch (UGB) ist eine Übernahme dieser Regelung in das Dritte Buch (Naturschutz und

1) Vgl. dazu die Übersicht von *Koch*, Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ 2007, 369/372f.; siehe auch *Schmidt/Zschiesche/Rosenbaum*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 2004, S. 23 ff..

2) Hier ist allerdings kurz nach § 61 BNatSchG (4. 4. 2002) mit § 65a Naturschutzgesetz M-V. (14. 5. 2002) erstmals eine landesrechtliche Klageregelungen in Kraft getreten, die zusätzlich zum bundesrechtlichen „Mindeststandard“ auch Klagen gegen Ausnahmen vom Allein- und Horstschutz zulässt.