

Vortrag: Bernd Irmfrid Budzinski  
(Richter am Verwaltungsgericht Freiburg a.D.)

## "Kommunale Handlungsfelder im Bereich des Mobilfunks

Protokollierung: Eduard Meßmer

Der Mobilversorgungsauftrag der Gemeinden wird durch eine Versorgung von außen durch die Hauswände (Outdoor) vollzogen.

Sinnigerweise wird derzeit von der Telekom ein Computer auch für 5G empfohlen, der nicht mehr auf eine Einstrahlung von außen angewiesen sein soll, sondern sich selbst, innerhalb von Gebäuden mit Mobilfunk versorgt. Das mag für manche eine zweischneidige Sache sein, denn im Haus findet dann immer noch eine Mobilfunkversorgung statt. Aber dennoch liegt in diesem Fall die Entscheidung über die Art der Versorgung bei dem Eigentümer des Wohngebäudes. Auch macht es auf dieser Grundlage Sinn, mit den Nachbarn zu einer Absprache zu kommen, auf W-LAN-Sender oder Repeater abzuschalten. zu verzichten.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat es 2012 ermöglicht, auf kommunaler Ebene Mobilfunkvorsorgekonzepte aufzustellen.<sup>1</sup> Damit wäre es sogar möglich, in einer Gemeinde eine mobilfunkfreie Zone auszuweisen. Ich weiß, das es unter uns Juristen umstritten ist, ob diese Entscheidung des BVerwG aus 2012 das wirklich hergibt. Bemerkenswert ist dabei, das der ständige Anwalt der Bundesnetzagentur, Herr Koch, in einem Artikel in der 'Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht' (NVwZ) damals verärgert schrieb: "Jetzt sind auch mobilfunkfreie Zonen aus Gesundheitsgründen möglich. Leider ist der Titel dieser Entscheidung des BVerwG verschwunden, aber entscheidend ist, sind die wesentlichen Aussagen in diesem Urteil.

---

<sup>1</sup> Maßgeblich ist die Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV). Danach dürfen Gemeinden Strahlenschutzgrenzwerte im Wege der Bauleitplanung nicht abschwächen, aber die Gemeinden sind deshalb im Rahmen ihrer Planungsbefugnisse nicht daran gehindert, den Standort für Mobilfunkanlagen über den Anforderungen des BImSchV festzulegen und zwar für besonders schutzbedürftige Teile ihres Gebietes. Besonders schutzbedürftig sind Wohngebiete. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit seinem Urteil vom 30.08.2012, Az. 4C 1.11, ausdrücklich ein entsprechendes Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus dem Jahre 2007 gebilligt.

Auf diese Weise könnte die Gemeinde mit einem Mobilfunkkonzept die Unverletzlichkeit des Wohnraums auch gegenüber 5G sichern und langfristig ein nahezu strahlenfreies Wohnen ermöglichen. Außerdem, und das hat heute große Bedeutung gewonnen, könnten heute ca. 18 Prozent Energie eingespart werden, die für das Eindringen der Mobilfunkstrahlung durch die Hauswände verbraucht wird. So könnten die Gemeinden einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Dies ist in der aktuellen Debatte ein wesentlicher Grund, um eine Trennung der Indoor- und Outdoor-Versorgung anzusteuern.

Schon heute wird für den Mobilfunkverkehr soviel Strom benötigt, wie für den Flugbetrieb. Eine zusätzliche Vernetzung mit 5G wird das Energieniveau des Autoverkehrs erreichen. Damit auch weitgehend den CO<sub>2</sub>-Verbrauch, da nicht genügend grüner Strom zur Verfügung steht.

Das sind meines Erachtens, gerade für Gemeinden wesentliche Gesichtspunkte. Wer immer noch rechtliche Bedenken hat, ob die Betreiber von der Mobilfunk-Innenraumversorgung via Sendemasten ausgeschlossen werden dürfen, ist darauf hinzuweisen, dass es weder eine Pflicht noch ein Recht der Betreiber gibt, diese Innenraumversorgung zu gewährleisten. So besteht auch kein Anspruch der Nutzer, eine Innenraumversorgung zu erhalten. Denn, und das erscheint mir ein wichtiger Gesichtspunkt zu sein: Die Wohnungen sind qua Verfassung und der Menschenrechtsschutzkonvention besonders geschützt.

Was im Außenbereich im öffentlichen Raum noch angängig ist und vielleicht noch zugemutet werden kann an Emissionen, das kann nicht automatisch auf den Bereiche innerhalb von Wohnungen in gleicher Weise zugemutet werden. Niemand muss es hinzunehmen, gegen seinen Willen in seinen vier Wänden rund um die Uhr von einer Vielzahl von Funkgeräten und Frequenzen bestrahlt zu werden obwohl diese Strahlung möglicherweise karzinogen ist und nachweislich die Hirnwellen also das Nervensystem verändern. Für eine solche Maßnahme wäre ein Gesetz notwendig. Das ergibt sich aus der Menschenrechtskonvention. In einem solchen Gesetz müsste die Duldung einer Einstrahlung von Emissionen verankert werden bspw. auch deshalb, damit mit einer Durchstrahlung von Wohnungen die Emissionen auch die Nachbarwohnung erreichen, wie es oftmals der Fall ist.

Immerhin wird Gemeinden, außer dieser Möglichkeit, Mobilfunkvorsorgekonzepte zu verabschieden, wird heute auch noch selbst ohne Bebauungsplan das Recht zugesprochen, einzelne Masten an alternative Standorte zu verschieben. Das ergibt sich aus § 7a der 26. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV). Hierbei handelt es sich um eine Regelung, die bisher unbeachtet blieb, die im Jahre 2013 auf Antrag der Bundesländer in die damals novellierte BImSchV aufgenommen wurde und zwar unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes

(BVerwG) aus 2012. Voraussetzung ist, dass alternative Standorte technisch geeignet und entsprechende Grundstücke verfügbar sind.

Vielleicht noch für Nicht-Juristen ein kleiner Hinweis. Wenn es im Gesetz heißt: "Die Ergebnisse sind zu berücksichtigen", dann bedeutet das immer, sie müssen berücksichtigt werden. Allerdings kann man nicht unmittelbar sagen, die Vorschläge der Gemeinde müssen immer berücksichtigt werden, sondern nur die Ergebnisse, die sich aufgrund der Vorschläge im Rahmen des Beteiligungsverfahrens ergeben haben. Aber ich würde doch sagen, dass in vielen Fällen, wenn die Alternative klar ist, das jederzeit verwirklicht werden könnte. Diese Regelung könnte im Ergebnis dazu führen, dass der Mobilfunkbetreiber sein Projekt aufgibt, wenn der die Vorschläge der Gemeinde für alternative Standorte annehmen muss.

Wir halten es desweiteren in Freiburg nicht für ausgeschlossen, dass Gemeinden vorübergehend den Ausbau von 5G im Rahmen eines Moratoriums aufhalten können. Das war ja der Sinn der Einwohnerversammlung, die wir mit ca. 4.000 Unterschriften im Herbst des vergangenen Jahres einberufen haben. Zu der Einwohnerversammlung sind ca. 1.000 Besucher gekommen, wovon über 60 Besucher wegen Überfüllung abgewiesen werden mussten. Man würde doch annehmen können, dass über dieses Ereignis mehrere Artikel in der Zeitung erscheinen könnten, um eine breite Diskussion anzustoßen. Es blieb jedoch nur bei zwei Artikeln, einmal mit einem Bericht über diese Einwohnerversammlung und sechs Wochen später, als sich der Gemeinderat mit dieser Einwohnerversammlung beschäftigte. So ist heutzutage die Situation in den Medien.

Ich betone, dass ein Moratorium nur vorübergehend wirken kann, d.h. nur solange, wie eine Technikfolgenabschätzung und eine Überprüfung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit dieser technischen Revolution noch nicht erfolgt ist. Die Gemeinden brauchen nur geprüfte Technik für ihre Infrastruktur besonders im Bereich des Mobilfunks akzeptieren, wobei keine Versicherung bereit ist, gegen Strahlenschäden zu versichern.

Die Berufung der Regierung auf die Unschädlichkeit der Mobilfunk-Vorgängertechnik, von der sich 5G strahlenmäßig kaum unterscheidet und seinerseits ebenfalls harmlos sei, ist fadenscheinig. 5G soll ja bekanntlich einen technologischen Quantensprung gegenüber bisheriger Technik herbeiführen mit einer enormen Differenzierung und Steigerung des Funkverkehrs. Wie kann eine solche Revolution ohne eine Prüfung der Auswirkungen unter Berufung auf eben diese bisherige andersartige und technisch überholte Technik geschehen? Bei einer derartigen, offensichtlichen Ungereimtheit mit ungewissen Auswirkungen, muss dann die Notfunktion der Gemeindeautonomie zur Anwendung kommen.

Die Gemeinde, die dem Bürger gegenüber anderen staatlichen Einrichtungen am nächsten steht, ist im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge, dem gesundheitlichen Schutz und der

Vorsorge ein besonderes Gewicht beizumessen. Eine Gesundheitsüberprüfung ist jedoch bisher nicht erfolgt. Der Mobilfunkstandard 5G ist also plakativ ausgedrückt "ohne TÜV und Versicherung unterwegs". Das rechtfertigt seitens der Gemeinde außerordentliche Maßnahmen. Das Vorsorgeprinzip wird auf diese Weise in absoluter Weise verletzt, weil das Nicht-Abwarten einer Sicherheitsüberprüfung kein Akt seiner inhaltlichen Anwendung ist, denn dazu wäre ja die Kenntnis des Ergebnisses der Überprüfung notwendig, wegen seiner offenen und brüskten Missachtung. So zu verfahren steht nicht im sonst weiten Ermessen der Regierung. Wer jegliche Überprüfung und Vorsorge entgegen seiner rechtlichen Verpflichtung unterlässt, verwirkt sein Recht auf höhere Kompetenz, die sonst vom Bund gegenüber den Gemeinden in Anspruch genommen wird. Das Vorsorgeprinzip hat den Rang eines Verfassungsrechts, wie es aus Art 20a GG hervorgeht. Auf seine Missachtung gestützte Entscheidungen, stehen somit nicht im Einklang mit unserer Verfassung und sind deshalb von allen Behörden und erst recht von den sich selbst verwaltenden Gemeinden nicht zu unterstützen. Immerhin steht auch materiell eine Verletzung der Inhalte von Art. 20a GG im Raume. Art. 20a GG beinhaltet eine Aufforderung an die Regierung, die Belange künftiger Generationen und dem Bestand der Natur zu schützen.

Das Moratorium von 5G rechtfertigt sich hier ohne inhaltliche Prüfung schon allein aus der formalen Totalmissachtung des Vorsorgeprinzips. Eine Gemeinde, die zur Prüfung und Ausgestaltung der Vorsorge berechtigt ist, braucht das nicht hinzunehmen. Die Gemeinde wird eben dadurch in ihrem eigenständigen Prüfungs- und Gestaltungsrecht übergangen. Mit den Regelungen des Bundes fehlt es an der gemeindlichen Möglichkeit einer selbstständigen Prüfung, ob und welche Vorsorgemaßnahmen speziell gegenüber mit dem Mobilfunkstandard 5G nach ihrem Schutzmaßstab zugunsten ihrer Bürger notwendig oder wünschenswert sind. Dass die Gemeinde dies prüfen können muss, sagt mittelbar sogar das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS). Aus Sicht des BfS ist beim Betrieb der bestehenden sowie bei der Entwicklung neuer drahtloser Kommunikationstechniken weiterhin auf eine vorsorgliche Minimierung der Strahlenexposition bei Nutzern und der Bevölkerung zu achten. Das wird der Gemeinde durch die fehlende Prüfung des Bundes von 5G verunmöglicht. Denn die Gemeinde hat selbst hierzu keinerlei Grundlage. Schon das ist ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, weil zu ihrem Recht die Prüfung und Sicherung von Vorsorge gehört.

Die autonome Gemeinde ist verpflichtet, eine Risikobewertungen des Bundes zu beachten, nicht jedoch eine "Augen-zu- und durch"-Politik ohne jede vorherige Risikoabklärung. Die Gemeinde darf deshalb Abhilfe verlangen und bis dahin ihre Mitwirkung verweigern. Das gilt erst recht bei einem verfassungsrechtlich relevanten Mangel wie der völligen Missachtung der Vorsorge als Prinzip.

Demnach steht der Gemeinde bei Nichteinhaltung der Verfassung gemäß Art. 28 Abs. 2, Satz 1 GG (Autonome der Gemeinden) unmittelbar aufgrund dem Kerngehalt ihrer

Autonomie<sup>2</sup> fußenden Widerstandsrecht zu, namentlich Aufschub zu verlangen, bis zur Abhilfe des verfassungsrechtlichen Mangels.

Ganz unabhängig davon, ob 5G nun wirklich gesundheitsgefährdend ist oder nicht, muss eine Sicherheitsüberprüfung abgewartet werden. Es ist jederzeit verhältnismäßig, solange einen Aufschub gegen die Aufnahme des Betriebs zu verlangen. Das gilt umso mehr als der normale Mobilfunkbetrieb durch seine verzögerte Einführung von 5G in keiner Weise beeinträchtigt wird.

Wiederholt wird bestätigt, dass die Nutzung des Mobilfunks, mit allem was 5G bringen soll, alles bereits mit 3G und 4G erreicht werden kann. So können Mobilfunkbetreibern kein Schaden entstehen, wenn der Mobilfunkverkehr nicht über 5G läuft.

Durch sofortige Ausweisung von Vorbehaltsflächen in allen Wohngebieten—ohne 5G – im Wege einer Veränderungssperre und der darauf folgenden Zurückstellung von Baugesuchen ist 5G bis zur Prüfung seiner Unbedenklichkeit voraussichtlich aufzuhalten. Zweckmäßigerweise sollte dies mit einem kompletten Mobilfunkvorsorgekonzept verbunden werden.

Unabhängig davon, kann die Gemeinde auf eigenen Grundstücken die Anbringung von 5-Antennen frei ablehnen. Das ist keine Verhinderungsplanung, sondern eine Sicherheitsplanung. Im Vordergrund steht natürlich dabei immer noch die politische Forderung eines Umdenkens, eines Innehaltens bevor es zu einer endgültigen Totalverstrahlung des Erdballs kommt.

Wir sehen, dass sowohl die Minimierung von Strahlung durch Bauplanung als auch ein vorübergehendes Moratorium keiner Beweisführung der Schädlichkeit von nicht-ionisierender Strahlung bedarf. Für ein Verlangen der Vorsorge genügt ein potentiell Risiko. Deshalb sollten wir uns nicht in eine Diskussion über Nachweise oder Beweise verwickeln lassen.

Der anerkannte Stand der Forschung gebietet heute schon Vorsorge, ohne jede weitere Diskussion. Das beweist bereits eine Darstellung der schweizerischen Regierung über den Stand der Mobilfunkforschung aus dem Jahre 2013, den die Schweizer Regierung im Jahre 2019 nochmals bestätigt hat. Wenn das alles richtig ist und weshalb sollten wir daran zweifeln, wenn das eine Regierung sagt, so kann man auf Vorsorge keinesfalls verzichten, dann müssen wir Vorsorge einführen und leisten. Auf diese Weise rechtfertigt sich erst recht ein Moratorium.

---

<sup>2</sup> Die Kommune hat das Recht, ALLE Belange ihrer Bewohner selbst zu regeln. (Art. 28 GG)

Das Selbstverwaltungsprinzip (alle Regelungen der eigenen Angelegenheiten) und Subsidiaritätsprinzip ist in allen Gesetzen verankert, vgl. Vertrag von Lissabon, Art. 3b; Art 28 GG; Landesverfassungen und Gemeindeordnungen.

## Zusammenfassung

Die Gemeinden können zur Vorsorge ein Mobilfunkkonzept beschließen und sogar eine mobilfunkfreie Zone ausweisen.

Die Trennung von Indoor- und Outdoor-Versorgung in Wohngebieten ist notwendig und im Übrigen die wirkungsvollste Form zur Vermeidung von Funkstrahlung innerhalb von Wohnungen und zugleich zur Minimierung der Funkstrahlung im Freien.

Die Strahlenbelastung kann auf diese Weise um das hundertfache minimiert werden, nämlich genau um den Betrag, um den die Intensität der Sendungen erhöht wird, um Wände zu durchdringen.

Das ist wahrscheinlich gar nicht so bekannt, dass die Sendekapazität um etwa 20 dB, also etwa 100-fach erhöht wird. Ohne diese Maßnahmen hätten wir erheblich weniger Strahlung in den Wohnungen. Das führt gleichzeitig zu einem erheblichen Mehrverbrauch an Strom. Hier geht es um ca. 80 Prozent weniger Strombedarf, allein durch Verzicht einer Mobilfunkversorgung von Wohnungen von außen. Das ist das wichtigste Argument für den Klimaschutz, wie vorhin schon gesagt.

Der Verzicht auf eine Indoor-Versorgung durch Mobilfunk ist gemäß verschiedenster Berichte und Gutachten technisch machbar, ohne dass der Mobilfunkverkehr im Freien beeinträchtigt werden würde. Auch die Mobilfunkversorgung mit allen Leistungen innerhalb der Wohnungen ist keinesfalls auf eine Versorgung durch Einstrahlung von außen angewiesen.

Für den Standard 5G wird der Verzicht auf eine Outdoor-Versorgung dies wegen der geringen Reichweite vielleicht sogar unumgänglich werden. Die Stadt Ravensburg hat zwar für 5G aber mit einer medizinischen Begleitung und für die Ausweisung einer mobilfunkfreien Zone ausgesprochen sowie die Ausarbeitung eines Masterplans für einen Glasfaserausbau beschlossen. Das Vorgehen der Stadt Ravensburg sollte man im Auge behalten. Das Moratorium für 5G ergänzt und schützt diese Planung.

Das ist auch zum Schutz der Gemeindeautonomie notwendig, der das Recht auf Prüfung und Ausgestaltung von Vorsorgemaßnahmen auch gegenüber bundespolitischen Infrastrukturmaßnahmen beinhaltet.

Alle Gemeinden sollten sich deshalb gegenseitig unterstützen und miteinander sprechen, so das gilt: Alle Gemeinden vereinigt euch"!