

VIDEO-Vortrag v. 19.10.2021

Wie können Gemeinden gegen Gesundheitsgefahren beim Mobilfunk vorsorgen und zugleich das Klima schützen?

von

Bernd Irmfrid Budzinski
Richter am VG a.D.

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie und freue mich, heute über die im ganzen Land geforderten Maßnahmen der Gemeinden für einen verbesserten Schutz vor Mobilfunkstrahlung sprechen zu können.

1. Mobilfunk ist, wie wir gehört haben,* **potentiell gesundheitsschädlich** und führt auch tatsächlich vielfach zu Beschwerden *(Vorredner Prof.Buchner).

1.1 Doch der Einzelne kann sich dagegen nicht mit Erfolg wehren, selbst wenn er nachweislich erkrankt ist. Krankheit und Schädlichkeit werden von den Gerichten nicht anerkannt. Grund ist letztlich, dass keine sogenannte ‚anerkannte Stelle‘ die Schädlichkeit von Mobilfunk direkt bestätigt.

Anerkannte Stellen sind nach der deutschen Rechtsprechung praktisch nur deutsche Behörden oder regierungsnahen Gremien, z.B. das Bundesamt für Strahlenschutz, die Strahlenschutzkommission und der private Forschungsverein ICNIRP, der die Grenzwerte seinerzeit entwickelt hat, sowie die WHO. Andere Fachstellen und insbesondere ausländische Gremien werden nur dann zitiert, wenn sie zum selben Ergebnis wie die deutschen kommen. Auch fremde Gerichte, etwa aus Frankreich, werden schlicht ignoriert. Selbst oberste italienische und spanische Gerichte, die aufsehenerregend Krebserkrankungen oder die Elektrohypersensibilität anerkannten und Entschädigungen oder Berufsunfähigkeitsrenten zusprachen, blieben unbeachtet.

Die deutschen Gerichte prüfen auch kaum selbst neue wissenschaftliche Studien. Das dürfen und können auch Richter bis zu einem gewissen Grade selbstständig tun. Noch weniger werten sie die Studien durch Beweisaufnahmen mit Hilfe von Sachverständigen aus. Begründet wird dies damit, dass der Streit unter den Wissenschaftlern nicht durch Beweisaufnahmen vom Gericht entschieden werden könne oder auch, dass es nicht Aufgabe der Gerichte sei, diesen Streit aufzuklären.

Der Einzelne hat nicht die Kraft und die prozessualen und finanziellen Mittel, diese Rechtsprechung, die sich offenbar im Kreise dreht, aufzubrechen und eine rechtliche Klärung herbeizuführen.

1.2 Aber was ist mit dem **Grundsatz der Vorsorge**, der ja gerade für den Fall gilt, dass die Schädlichkeit nicht nachgewiesen werden kann?

Auch damit kommt der Einzelne leider nicht weiter. Hier sagt die Rechtsprechung, entweder, dass nicht einmal ein vorsorgerelevantes Risiko bestehe - es handle sich nur um „Immissionsbefürchtungen“ - oder, dass der Einzelne keinen einklagbaren Anspruch auf Vorsorge habe. Es handle sich bei der Vorsorgepflicht nur um ein allgemeines Staatsziel, das der Staat nach seinem Ermessen in seiner Politik beachten könne oder auch nicht. Statt dessen könne er auch bloß Forschung zur Feststellung der Gefahren betreiben und diese finde hier in ausreichendem Maße statt, wie ja das Bundesamt für Strahlenschutz regelmäßig versichere. Auch dagegen, meine Damen und Herren, kommt man nicht an.

2. Was also kann der oder die Betroffene tun? Wie können wir uns schützen? Hier kommt nun entscheidend die Gemeinde zum Einsatz.

Die **Gemeinden dürfen selbständig Vorsorge gegenüber Umweltgefahren treffen**, und ihre Maßnahmen, die sie in diesem Zusammenhang treffen, anders als der Einzelne notfalls auch vor Gericht durchsetzen. Und **sie können so ihre Einwohner und Einwohnerinnen vorsorglich schützen**.

2.1 Die Gemeinden haben damit dank ihrer Autonomie das Recht, für ihre Einwohner durch eigene Maßnahmen **mehr Schutz vor dem Mobilfunk** zu bieten, als die Grenzwerte, die unstreitig keine Vorsorge beinhalten. Das ist auch kein Nullsummenspiel. Denn die Aufforderung der Regierung, besonders auch in Bayern, die Vorsorge müsse sich doch auch an den Grenzwerten orientieren, bzw. sie so quasi selber einhalten, steht nicht im Einklang mit dem Vorsorgegrundsatz.

So hat auch das Bundesverwaltungsgericht 2013¹ zur Emission von niederfrequenten Feldern der Hochspannungsleitungen zum Ausdruck gebracht, dass das rechtlich schützenswerte Interesse des Betroffenen nicht allein dahin gehe, lediglich etwas geringer, sondern möglichst überhaupt nicht bestrahlt zu werden. **Die konkrete Vorsorge hat sich daher grundsätzlich am Nullwert zu orientieren**. Letztlich ergibt sich das auch aus § 1 Abs. 6 Nr. 7e BauGB, in dem davon die Rede ist, dass die Gemeinden bei ihrer Bauleitplanung die **Vermeidung von Emissionen** im Blick zu halten hätten.

2.2 Dieses Recht der Gemeinden zur Vorsorge gegenüber dem Mobilfunk ist vom Bundesverwaltungsgericht 2012 höchstrichterlich bestätigt worden.² Der Einwand, „die Gemeinden dürfen doch nichts tun“, ist daher schlicht falsch. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass erstens ein

1 BVerwG, Beschluss v. 22.07.2010 - 7 VR 4.10 - ; <https://openjur.de/u/163037.html> RdNr. 45: Es besteht ein „Interesse der Antragsteller an jeglicher Verschonung von elektromagnetischen Feldern“. Und BVerwG v. 26.09.2013 - 4 VR 1/13 - ; <https://datenbank.nwb.de/Dokument/479030/>: RdNr. 58: „Das Ziel einer Vermeidung von Immissionen durch elektromagnetische Felder unterhalb der Grenzwerte ist ein abwägungserheblicher Belang.“

2 BVerwG v. 30.08.2012 - 4 C 1.11 - ; <https://datenbank.nwb.de/Dokument/450872/>

vorsorgerelevantes Risiko bestehe - was manche immer noch bezweifeln. Es handle sich also nicht um bloße „Immissionsbefürchtungen.“

Und es hat zweitens anerkannt, dass die **Gemeinden dieses Risiko durch Bauleitplanung mit einem sog. Mobilfunk-Konzept eindämmen dürfen.** Den Gemeinden stehe insoweit die baurechtliche Planungshoheit zur Seite, jene Umweltverhältnisse anzustreben und zu gestalten, die sie für angemessen hielten.

2.3 Die Gemeinde darf nach dieser Rechtsprechung zur Strahlenverminderung bestimmte Wohngebiete gänzlich von Mobilfunkmasten frei halten (So geschehen in dem vom Gericht entschiedenen Fall). Und **sie darf sogar mobilfunkfreie Zonen ausweisen.** Letzteres ist auch vom Anwalt der Regierungsseite in einem Aufsatz (mit deutlicher Verstimmung) eingeräumt worden.³ Auch eine lokale **Beschränkung von Strahlungswerten** erscheint denkbar und zur Sicherung benachbarter mobilfunkfreier Gebiete auch notwendig. Denn es nützt nichts, wenn man eine Zone vom Mobilfunk frei halten will und dann aus der Nachbarschaft mit um so stärkerer Sendeleistung dort hinein gestrahlt wird. Das Gericht hat allerdings weiter ausgeführt, die Gemeinde dürfe nicht - sozusagen global - eine eigene „Vorsorgepolitik“ betreiben. Sie dürfe daher nicht für den gesamten Geltungsbereich eines Bauleitplanes eigene, insbesondere niedrigere, Grenzwerte festsetzen. Salopp kann man also sagen: Aber „für die Hälfte“ dürfen die Gemeinden das tun.

2.4 Im Außenbereich schließlich wird man aufgrund dieses Urteils Vorrangflächen für funkfreie oder funkarme Gebiete mit einer Strahlenminimierung bis hin zu einer Beschränkung des Netzes auf Notruffunktionen in Kur- Wander- und Naturschutzgebieten für zulässig ansehen müssen.

In der Rhön wird derzeit eine solche mobilfunkfreie Zone als Teil des Biosphärenreservates Rhön zur Erholung und Forschung wie auch als Rückzugsgebiet für **Elektrohypersensible** geplant. Meine Damen und Herren, es besteht ein öffentliches Interesse daran, strahlenfreie Gebiete als Vergleichszonen für die Forschung aufrecht zu erhalten und natürlich auch als **Schutzzonen** für Menschen, die überhaupt keine Strahlung mehr aushalten können. Ansonsten lässt sich zum Beispiel gar nicht mehr ermitteln, ob die gegenwärtigen Baumschäden nicht auch auf die ständig zunehmende Bestrahlung zurückzuführen sind, wenn wir überall ausnahmslos Strahlung haben.

3. Das Recht, für die Einwohner und Einwohnerinnen gegenüber Umweltrisiken vorzusorgen, folgt auch ohne Umweg über die baurechtliche Planungshoheit unmittelbar aus der in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) verfassungsrechtlich gesicherten **Autonomie der Gemeinde** und ihrem Recht und ihrer Pflicht zur **Daseinsvorsorge.**

3.1 Die Gemeinden, die dem Bürger ja am nächsten stehen, sind grundsätzlich

³ RA Koch (Regelmäßiger Anwalt der BNetzA), „Die kommunale Angst vor dem Mobilfunk“, NVwZ 2013, 251/255: „vollständiger Ausschluss aus Gesundheitsgründen möglich“. Ebenso RA'in Hensel: „mobilfunkfreie Zonen zulässig“, IDUR-Schnellbrief Nr.181, S.67 ff., Nov./Dez. 2013.

allumfassend zuständig, soweit nicht Bund oder Land im Rahmen ihrer Zuständigkeit eine Regelung getroffen haben. Es ist insoweit von **Allzuständigkeit der Gemeinden** die Rede. Beim Mobilfunk verhält es sich so, dass Bund oder Land keine eigenen Vorsorgeregelungen getroffen haben; die Grenzwerte enthalten keine Vorsorge. Die Gemeindeautonomie ist damit nicht eingeschränkt.

Ganz im Gegenteil hat der Bundesrat im Jahre 2013, statt selbst zu handeln, diese Autonomie der Gemeinden gestärkt, indem er neu **§ 7a** in der 26. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchVO) einfügen ließ, also der Regelung, die maßgebend ist für die Zulässigkeit von Mobilfunkstationen.

Danach darf die Gemeinde **Alternativstandorte für Masten** vorschlagen, die im Falle der Machbarkeit und (annähernden!) Gleichwertigkeit mit der Planung des Mobilfunkbetreibers akzeptiert werden müssen – sofern auch noch die Frist zur Geltendmachung dieser Alternativplanung von der Gemeinde eingehalten wurde. Also mit anderen Worten: **Man kann den Mobilfunkbetreiber zwingen, den Masten an diesen anderen von der Gemeinde ausgesuchten Standort zu verlegen.**

3.2 Die gemeindliche Autonomie gibt der Gemeinde auch das Recht, **Klimaschutz-Ziele** in ihrer Planung zu verfolgen. Auch der Klimaschutz ist wie die Vorsorge ein Staatsziel. Er darf sogar abstrakt, das heißt ohne Nachweis eines konkret zu erwartenden messbaren Erfolgs angestrebt werden, wie die höchstrichterliche Rechtsprechung 2006⁴ entschieden hat.

Das bisherige Versorgungskonzept des Mobilfunks ist klimaschädlich. Dies ist auch für Mobilfunk-Konzepte von Bedeutung, darauf komme ich noch zurück.

3.3 § 7a der 26. BImSchVO zeigt schließlich, dass auch ohne Bebauungsplan auf die Standortplanung der Betreiber jeweils von Mast zu Mast Einfluss genommen werden kann. Ebenso kann damit ein komplettes Mobilfunk-Konzept zur Platzierung mehrerer Masten vorbereitet werden, auf das dann jeweils die einzelnen Entscheidungen nach § 7a gestützt werden können.

Diese Möglichkeit ist auch nicht nur auf den ‚Suchkreis‘ des Mobilfunkbetreibers beschränkt, wie es neuerdings in der bundesrepublikanischen Neufassung des sog. Mobilfunkpakts verlangt wird, und was auf bloße „Kosmetik“ hinauslaufen könnte. Denn § 7a 26.BImSchV enthält ebenso wenig eine derartige Einschränkung wie der spezielle bayerische Mobilfunkpakt (Ziff. 1.2.3), der unbefristet weiterhin gilt und in Bayern Vorrang hat (so Ziff. 6 der Bay. Hinweise vom 23.06.2020 zu Mobilfunkanlagen). Dass Standorte außerhalb eines Suchkreises im Einzelfall – vor allem bei einem bereits weitestgehend verplanten Gebiet – technisch eher ungeeignet sein mögen, ist deshalb nicht von vorneherein zu unterstellen, sondern jeweils gesondert zu prüfen und ggf. festzustellen.

Auch Gemeinden ohne Bebauungsplan können also nicht sagen, sie könnten

⁴ Siehe zur Zulässigkeit einer Satzung über den Anschluss- und Benutzungszwang an die Fernwärmeversorgung aus Gründen des Klimaschutzes BVerwG, Urteil v. 25.1.2006 - 8 C 13.05-, NVwZ 2006, 690, 692 f.

„nichts tun.“ Sie dürfen auch das planungsrechtliche **Einvernehmen** für einen zu verschiebenden Masten verweigern, solange über einen rechtzeitig geltend gemachten Verschiebungswunsch der Gemeinde noch nicht abschließend entschieden ist. Materielle Rechtsgrundlage ist insoweit ebenfalls unmittelbar die Gemeindeautonomie in Verbindung mit § 7a der 26. BImSchVO, welcher eine planerisch städtebauliche Bedeutung i.S. des § 36 Abs. 1 Satz 2 BauGB entfaltet, so dass eine Versagung des Einvernehmens darauf gestützt werden darf.

Dies berechtigt des weiteren auch zur Durchsetzung eines Baustopps, falls sich der Mobilfunk-Betreiber an die rechtsverbindliche Verschiebung des ‚Mastens‘ nicht hält, oder einer Rückgängigmachung etwa bereits durchgeführter Baumaßnahmen. Und all dies darf dann notfalls auch vor Gericht zur Wiederherstellung der verfassungsrechtlich geschützten Gemeindeautonomie durchgesetzt werden. Ebenso darf zur Einhaltung und Durchsetzung der Rechte der Gemeinden aus § 7a die für § 24 BImSchG zuständige Landesbehörde angerufen werden (sog. LAI-Hinweise, S. 40); das ist in Bayern in diesem Fall das Staatsministerium (Baurechtl. Beurteilung v. 23.06.2020, Ziff. 6).

Nur Veränderungssperren können im Zusammenhang mit einem bloßen Mobilfunk-Konzept nicht erlassen werden. Hierzu ist dann ein Bebauungsplan notwendig.

Die in Gemeinden häufig geäußerte Auffassung, man könne nichts machen, wenn sich Betreiber und Standortverpächter einig seien, trifft unter diesen Gesichtspunkten nicht zu.

4. Wenn den Gemeinden also auf der einen Seite solche Rechte zur Seite stehen, die einen besseren Schutz ihrer Bürger und Bürgerinnen ermöglichen können, besteht auf der anderen Seite auch eine gewisse **Verpflichtung**, aus Gründen der Daseinsvorsorge mindestens zu prüfen, ob von diesen Rechten Gebrauch gemacht werden soll. Ich bin daher der Auffassung, dass jede Gemeinde und insoweit auch jeder Gemeinderat verpflichtet sind, eine solche Prüfung vorzunehmen, nämlich zu prüfen, ob sie ihre Bürgerinnen und Bürger durch ein Mobilfunk-Konzept - auch mit einem Bebauungsplan - **besser schützen** wollen als es die Grenzwerte vorgeben oder ob sie sie weiterhin „ohne Vorsorge bestrahlen lassen“ wollen. Ja, so drastisch muss man dies einmal zur Entscheidung stellen.

Und diese Verpflichtung nimmt zu, je stärker die **Anzeichen einer wirklichen Gefahr** geworden sind. Und das ist heute der Fall.

4.1 Eine weitere **Verschärfung** bringt jetzt - das hat soeben schon Prof. Buchner eindeutig erklärt - **5G**. In Verbindung mit neuartigen Antennen entstehen völlig neuartige Strahlenverhältnisse und es ist sogar ungewiss, ob selbst die geltenden Grenzwerte in jedem Falle eingehalten werden können. Schweizer Verwaltungsgerichte haben deshalb Baugenehmigungen beanstandet.

Nun ist es allerdings so, dass in der Schweiz etwa um den Faktor 10 niedrigere

Grenzwerte (für Wohngebiete) gelten als bei uns - das muss man auch wissen - und diese könnten offenbar ohne weiteres überschritten werden. Es ist jedoch nicht bekannt, wo die Grenze liegt, bis zu der die Überschreitung geht, und ob nicht auch die deutschen Grenzwerte dann irgendwann betroffen wären. Das gilt erst recht, weil diese neuartige Strahlung der 5G-Antennen bisher gar nicht zuverlässig gemessen werden kann.

Der renommierte und vom Bundesamt für Strahlenschutz offenbar geschätzte Niederländische Gesundheitsrat hat deshalb vor wenigen Monaten ein **Moratorium** für das echte 5G mit den sogenannten Millimeterwellen oberhalb von 26 Gigahertz empfohlen⁵ und die wissenschaftliche Beratungskommission des Europäischen Parlaments STOA hat allgemein ein Moratorium für 5G gefordert.⁶

4.2 Wie sollte es da „unzulässig“ oder „abwegig“ sein, dass die Gemeinden von ihrer Autonomie Gebrauch machen und ebenfalls versuchen, ein Moratorium einzufordern, wie häufig etwas ängstlich eingewandt wird? Es geht um **gewichtige städtebauliche Gründe**, nämlich Vorsorge zu treffen gegenüber einer alle Einwohner treffenden neuen Steigerung des Mobilfunkausbaus auf eine höhere Emissionsstufe mit neuen Sendetechniken und Antennen. Diese sachliche Zuspitzung und die Eilbedürftigkeit gibt den Gemeinden nach meiner Einschätzung das Recht, auch schon zur Sicherung bloßer, recht grober Entwürfe, wie sie z.B. ein Planer zunächst skizzieren kann, sofort **Veränderungssperren** zur Aufstellung von Bebauungsplänen mit Mobilfunk-Konzept zu erlassen, um ihre Rechte gegenüber einem erkennbar hektisch voran getriebenen Ausbau zu wahren.

4.3 Ich fasse also nochmals kurz zusammen:

Der Einzelne ist gegenüber der wachsenden Mobilfunkbelastung schutzlos – aber die Gemeinde ist vorsorgefähig und kann ihn schützen, und zwar äußerstenfalls bis hin zur Bereitstellung einer mobilfunkfreien Zone. Angesichts dessen und mit Rücksicht auf den gegenwärtigen, gesicherten Stand der Forschung ist es nicht nachvollziehbar, wenn Gemeinden von ihrem Recht, einen verbesserten Schutz zu bieten, keinen Gebrauch machen. Wir müssen ja auch damit rechnen, dass, was offiziell gar nicht registriert wird, unter uns immer mehr Menschen sind, die die ständige Zunahme der Strahlung täglich spüren, aber überhaupt nicht mehr ertragen können.

5. Was aber sollen die Gemeinden nun planen und aus ihren Rechten konkret machen? Nicht jedes Recht, das man hat, muss man auch hundertprozentig umsetzen. Und da haken auch die Mobilfunk-Betreiber mit zwei Haupteinwän-

5 <https://www.healthcouncil.nl/documents/advisory-reports/2020/09/02/5g-and-health> (abgerufen 28.7.2021).

6 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690012/EPRS_STU\(2021\)690012_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690012/EPRS_STU(2021)690012_EN.pdf) (abgerufen 19.9.2021): “These frequencies *clearly* affect male fertility” (d.h. bisher genutzte Mobilfunknetze bis 6 GHz!). Bei höheren Frequenzen – auch für 5G – lasse sich dies mangels geeigneter Studien nicht beurteilen.

den ein:

Haupteinwand a): Eine Minimierung der Strahlung führe zu einer erhöhten Belastung des einzelnen Nutzers, weil sein Handy dann stärker strahlen müsse.

Und b): Die filigrane Netzstruktur der Betreiber erlaube keine Eingriffe fremder Planer von außen, weil dies zu Störungen führe.

Diese Einwände sind nicht stichhaltig, aber man muss sie ausräumen, wenn man eigene Planung durchsetzen will.

5.1 Zunächst zu Haupteinwand a (das Handy müsse stärker strahlen, wenn schwächer gesendet werde): Das ist in dieser Formulierung irreführend. Eine bloße Minimierung der Sendeleistungen der ‚Masten‘ ändert nichts an der Sendeleistung der Handys. Anders ist es nur, wenn der ‚Mast‘ weiter weg gesetzt wird. Es handelt sich also um einen Einwand, der nur bei einer Verschiebung von Sendemasten auf weiter vom Nutzer entfernt liegende Alternativstandorte auftreten kann – und auch dann nicht immer, denn es sind durchaus Ausgleichsmöglichkeiten durch eine bessere Sichtverbindung oder vermehrte Reflexionen, weniger dämpfende Hindernisse usw. möglich. Dieser Einwand betrifft damit nicht die generelle Minimierung der Sendeleistungen durch ein Mobilfunkkonzept.

5.2 Die Sendeleistung der Handys erhöht sich auch bei einer größeren Entfernung des ‚Mastens‘ im Übrigen nur deshalb, weil Sender und Empfänger im ‚Masten‘ vereint sind. Natürlich sendet dann im Prinzip jedes Handy stärker, wenn der Empfänger im ‚Mast‘ weiter weg ist. Diese Einheit von Sender und Empfänger ist aber nicht notwendig. Schon seit Langem wurde eine Trennung diskutiert, dergestalt, dass innerhalb der Bebauung **getrennte Empfänger** installiert werden, während die Sender außerhalb der Bebauung stehen.

5.3 Und auch die ‚Masten‘ brauchen, allein wegen der größeren Entfernung zur Bebauung, nicht zwingend stärker zu senden. Das soll ja gerade durch ein Konzept vermieden werden. Und das ist ohne Weiteres möglich, wenn das **Innere aller Gebäude** nicht länger mit mobilem (!) Funk versorgt werden soll.

Dazu wurden in frz. Städten, z.B. Grenoble, Versuche gemacht bzw. durchgerechnet, und es ergab sich, dass man mit wenigen Sendeanlagen zusätzlich die Mobilfunkversorgung selbst mit 0,6 V/m (also einem Hunderstel unseres Grenzwertes!) wie bisher aufrecht erhalten kann und fast keine weiteren Sender braucht, wenn man auch noch darauf verzichtet, in alle Häuser einzustrahlen, um eine sog. Indoor-Versorgung herbeizuführen.

5.4 Dadurch kann auch viel Energie gespart werden, weil der Funk nicht mehr mit aufgedrehter Leistung durch die Wände aller Häuser – auch durch metallene Fronten und isolierte Fensterscheiben! – ins Innere der Gebäude „hineingezwungen“ werden muss. Allein diese ehrgeizige Indoor-Versorgung ist der Grund dafür, dass alle Sender absichtlich 200-fach - bis möglicherweise sogar

1000-fach, wie es für 5G wegen der schlechteren Durchdringungsfähigkeit nötig sein könnte, - stärker senden müssen, als notwendig wäre, um nur im Freien einen einwandfreien mobilen Empfang zu sichern. Beim Durchdringen aller Hauswände geht nämlich bis zu 90 % Sendeenergie verloren; das ist ein äußerst schlechter Wirkungsgrad. Und bei Starkregen und Schneefall muss noch mehr aufgedreht werden, ohne dass - vor Allem bei 5G - eine Garantie besteht, dass dann alle Häuser weiterhin sicher versorgt sind.

Das **Versorgungskonzept** eines Hausanschlusses an den Funk von Draußen, also die sog. Indoorversorgung, ist damit meines Erachtens überholt. Sie war auch nie so geplant und nie durch eine ausdrückliche parlamentarische Entscheidung gebilligt gewesen.

5.5 Die Indoorversorgung ist aber heute auch schon praktisch überholt, d.h. gar nicht mehr notwendig. Denn die Anbindung ans Netz im Hausinnern erfolgt vielfach ja schon über Kabel und WLAN. Wozu also dann noch mit mehreren Funknetzen Tag und Nacht in die Wohnungen hineinstrahlen lassen? Allein das führt doch zu den beobachteten und berichteten Gesundheitsbeeinträchtigungen.

Dass den Mobilfunk-Betreibern im Übrigen die erhöhte Belastung durch schlechten Empfang im Hausinnern bisher eigentlich gleichgültig war, beweist ihre frühere Absicht, das Festnetz durch Funk ganz zu ersetzen und zwar ohne, dass überall getrennte Empfänger in der Bebauung verteilt worden wären.

5.6 Inzwischen aber hat offenbar ein Umdenken stattgefunden. Denn nunmehr soll **jeder Haushalt bis 2030 einen Glasfaseranschluss** erhalten. Das verkündete die Telekom.⁷ Dem haben auch andere Betreiber zugestimmt, beispielsweise die Telefonica, die eine eigene Glasfaserfirma gegründet hat, oder soweit ich weiß, in der Schweiz die Swisscom.

Hier zeigt sich ein Ansatz für einvernehmliche Regelungen für ein **Netz aus Glasfaser und Funk**, der ohne Indoorversorgung vereinbart werden könnte. Dazu aber später mehr.

5.7 Nun zu b (fremde Planer störten nur): Das mag in der Tat für einzelne Masten gelten, die auf einen Alternativstandort verschoben werden sollen, nicht aber für eine Serie von Masten oder für ein ganzes gemeindliches Mobilfunk-Konzept. Insoweit ist auch ein fremder Planer in der Lage, für ein ganzes Gemeindegebiet eine in sich stimmige Planung vorzusehen, vor allem dann, wenn die Gemeinde bislang noch große Funklücken hat. Dazu gibt es für kleinere Gemeinden auch schon genügend Beispiele. Und dieser Einwand ließe sich vollends ausräumen, wenn die Betreiber die von der Gemeinde beauftragten Planer in ihre eigene Planung miteinbezögen, statt möglichst alles geheim zu halten. Je früher ein Planer also beauftragt wird und je umfassender er informiert wird und planen darf, desto besser.

⁷ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/technologie/telekom-forciert-glasfaser-offensive-101.html>

5.8 Ein gemeindliches Mobilfunk-Konzept ist also technisch machbar und dringend geboten zur **gesundheitlichen Vorsorge** - und auch zum **Klimaschutz**. Das Mobilfunk-Konzept der Zukunft besteht nicht nur in einer Strahlenminimierung, sondern in einem neuen Versorgungskonzept. Auch da darf die Gemeinde mitreden, denn die Erschließung jeder Art, und so auch die Telekommunikation, ist Daseinsvorsorge und gehört somit zu ihren Aufgaben. Ziel muss eine Anbindung aller Bewohner an das Internet über Glasfaser mit einer Selbstversorgung innerhalb des Hauses sein, wie bei Strom, Gas und Wasser.

Jeder Mitbewohner hat dann künftig die Wahl, ob er sich im Haus ohne Mobilfunkstrahlung weiter durch Verzweigung mit Kabeln anschließen will, oder Raum für Raum durch die inzwischen **serienreife Lichtfunk-Technik VLC oder LiFi**. Notfalls könnte er vorübergehend wie bisher auch noch WLAN nutzen. Dieses ist gegenüber der Indoor-Versorgung das geringere Übel, weil WLAN durch den Nutzer selbst regel- und einstellbar ist, während die Einstrahlung der Mobilfunksender von außen 24 Stunden lang ohne jede Regelungsmöglichkeit eintrifft. Von großem Vorteil ist bei der Lichtfunk-Technik auch die Tatsache, dass bloßes – hier sogar ‚unsichtbares‘ - Licht die Nachbarn nicht mehr beeinträchtigt, sowie die Gefahr einer Störung oder des Abhörens durch Fremde völlig ausschließt. WLAN geht demgegenüber durch Wände, trifft Nachbarn und verrät sich Fremden.

6. Wie können Mobilfunk-Betreiber nun dazu gebracht werden, dieses Konzept mitzutragen?

6.1 Zunächst scheinen sie selbst die Vorteile erkannt zu haben und plädieren dafür, wie erwähnt, jedes Haus an die Glasfaserkabel anzuschließen. Dafür spricht ja schon, dass die Übertragungskapazität und Sicherheit von Glasfaser, wie Fachzeitschriften berichten, sowie auch ihre Zukunftssicherheit unerreichbar viel größer sind als bei jeder Funktechnik, auch von 5G. Und die Glasfaserverlegung kommt insgesamt kaum teurer als Funk, denn für die 5G-Sendemasten muss in jedem Ort und zudem in Feld und Wald ebenso Glasfaser verlegt werden. 5G entfaltet seine vielgerühmten Möglichkeiten richtig nämlich nur mit Anbindung aller Sender an Glasfaserkabel. Zugleich müsste fast vor jedem dritten Haus ein an Glasfaser angeschlossener 5G-Sender eingerichtet werden, wenn tatsächlich alle Häuser bis in die Keller mit 5G versorgt werden sollen. Es lägen also auch bei 5G vor den Häusern nicht weit entfernt Glasfaserleitungen, für die die Anwohner allerdings nichts bezahlen würden – es sei denn, über die Gebühren für den Funk.

Die generell für Kabel und sogar um mehrere Größenordnungen für Glasfaser höhere Leistungsfähigkeit und damit auch Zukunftssicherheit zeigt sehr anschaulich folgendes Schaubild mit dem Kommentar der Autoren:⁸

8 „Why Fiber is Vastly Superior to Cable and 5G“, by Bennett Cyphers and Ernesto Falcon, October 16, 2019: „As a baseline, there is a divide between “wireline” internet (like cable and fiber) and “wireless” internet (like 5G). Cable systems can already deliver better service to most homes and businesses than 5G wireless deployments because the wireline service **can carry signals farther with less interference than radio waves in the air**“; <https://www.eff.org/deeplinks/2019/10/why-fiber-vastly-superior-cable-and-5g>



6.2 Der Ausbau für eine **5G-Vollversorgung** aller Häuser, die ursprünglich wohl das Festnetz ersetzen sollte, würde nach alledem bis zum Jahr 2025 europaweit **500 Milliarden Euro** kosten. Das rechnete das ITRA-committee im europäischen Policy Department for Economic aus.⁹ Hinzu kommen noch laufende Pachtkosten für Tausende neuer Senderstandorte.

Zugleich stellte das ITRA-Komitee fest, dass die Mobilfunk-Betreiber dieses Geld nicht haben. Woher werden sie es wohl holen?

Es wäre also überraschend, wenn die Mobilfunk-Betreiber nicht nach neuen Lösungen suchten.

6.3 Eine bloße Versorgung mit Funk durch Wände und Luft ist außerdem stör anfällig und **unwirtschaftlich**. Sie muss daher allein dort zum Einsatz kommen, wo sie unverzichtbar ist, nämlich unterwegs und im Freien. Ursprünglich war sie ja nur als Autotelefon gedacht. Bis zu 90% der Sendeenergie und damit erhebliche **Stromkosten**, nämlich rund 60 %, könnten eingespart werden, wenn auf die Indoor-Versorgung verzichtet würde und nur noch im Freien gesendet wird. Dabei ist weiter zu beachten, dass 5G ohnehin rund doppelt so viel Strom brauchen wird wie der bisherige Mobilfunk. Z.B. Huawei selbst

(Das Schaubild ist frei verfügbar, so der Verlag EFF; <https://www.eff.org/copyright...>).

⁹ Colin BLACKMAN and Simon FORGE PE 631.060 – April 2019; [https://www.europarl.europa.eu › RegData › etudes › IDAN › 2019 › 631060 › IPOL_IDA\(2019\)631060_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu › RegData › etudes › IDAN › 2019 › 631060 › IPOL_IDA(2019)631060_EN.pdf)

räumt ein, dass 68% mehr Strom benötigt würde,¹⁰ was Fachleute für nicht ausreichend halten.¹¹

Rechtlich ist im Übrigen weiter daran zu erinnern, dass Mobilfunksendeanlagen nach der Baunutzungsverordnung als gewerbliche Nutzung oder Nebenanlagen in allen Wohngebieten nur ausnahmsweise oder im Wege der Befreiung zulässig sind. Diese Wertung des Gesetzgebers hat städtebauliche Bedeutung und darf sich auch in der planerischen Abwägung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen mit Mobilfunk-Konzepten niederschlagen. Der Anschluss aller Häuser nur mit Glasfaser ist somit offensichtlich vorzuziehen.¹²

6.4 Und er ist rechtlich auch noch aus einem anderen Grund geboten:

Der hohe Energieeinsatz für 5G mit Funk durch die Wand schädigt nämlich das **Klima** und muss vermieden werden. Das sagt das **Umweltbundesamt**, also eine zuständige Fachbehörde. Wörtlich stellte es in einem Gutachten fest, „**der Mobilfunk ist für den Hausanschluss ungeeignet und aus Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes nicht tragfähig.**“¹³ Das sind die Ergebnisse seines von ihm durchgeführten Forschungsprojektes.

Die Gemeinden dürfen und müssen nach dieser Feststellung des Umweltbundesamtes auch den Klimaschutz im Rahmen eines Mobilfunk-Konzeptes einplanen. Der Klimaschutz macht nun - neben der Vorsorge vor den Gefahren der Strahlung - ein Mobilfunk-Konzept mit Bauleitplanung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB vollends **erforderlich**.

6.4 Es wurde immer bezweifelt oder bestritten, dass ein Mobilfunk-Konzept im Rechtssinne erforderlich sei. Dieser **Einwand** ist aber spätestens jetzt, wenn allein mit einer über Kabel geplanten Indoor-Versorgung das **Klima** geschützt und eine Forderung des Umweltbundesamtes erfüllt werden kann, sicher nicht mehr gegeben. Insbesondere lässt sich noch weniger als bisher¹⁴ nun der Vorwurf der „Verhinderungsplanung“ erheben, weil der Schutz des Klimas ohne bewusste „Be- und Verhinderungen“ gar nicht möglich ist. Im Übrigen benötigen nicht nur die Sender vor dem Haus, sondern auch die Handys drinnen zur Verbindung nach draußen „durch die Wand“ wesentlich mehr Sendeenergie und damit häufigere Akku-Aufladungen, was zusätzlich das Klima belastet.

6.5 Weiter kommt hinzu, dass nur durch die ständige Durchflutung aller Häu-

¹⁰ <https://carrier.huawei.com/~media/CNMG/Downloads/Spotlight/5g/5G-Power-White-Paper-en.pdf>

¹¹ <https://winfuture.de/news.110321.html> und <https://www.mobilegeeks.de/news/netz-trifft-nachhaltigkeit-was-5g-mit-erneuerbarer-energie-zu-tun-hat/>

¹² Dazu passt die Empfehlung eines US-amerikanischen Ingenieurteams zur Beschränkung der Haftung mit Mobilfunkbasisstationen einen Abstand von 500 m zur Wohnbebauung einzuhalten; Pearce et al (2019) "... to minimize negative health effects of cellular phone towers"; <https://ehtrust.org/cindy-russell-md-to-the-city-of-pittsfield-council-members-on-cell-tower-radiation-health-impacts/>

¹³ Energie- und Ressourceneffizienz digitaler Infrastrukturen, Ergebnisse des Forschungsprojektes „Green Cloud-Computing“; <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/energie-ressourceneffizienz-digitaler>

¹⁴ Siehe dazu Nitsch/Weiss/Frey „Kommunale Gestaltungsspielräume im Rahmen des 5G-Ausbaus“; NVwZ 2020, 1642 (1644) und im selben Heft Budzinski „Gemeindliche Autonomie, 5G und Vorsorge“; NVwZ 2020, 1649.

ser mit Funk unsere persönliche Sicherheit im Hinblick auf **Überwachung** beeinträchtigt wird – wie ja auch Prof. Buchner ausgiebig ausführte. Machen wir uns klar, nur wenn ständig ein Funknetz innerhalb von Häusern gegenwärtig ist, kann in die Häuser sozusagen „hineingeschaut“ oder -„gehört“ werden. So mag zum Beispiel ‚Alexa‘, selbst wenn WLAN ausgeschaltet ist, eines Tages von außen, z.B. vielleicht vom Nachbarn aus dem Haus oder von jemand auf der Straße angesteuert und eingeschaltet werden können oder seitens des Betreibers weiterlaufen, ohne dass es die Bewohner überhaupt bemerken. Einzige Sicherheit hiergegen ist das Fehlen eines permanent eingestrahlten Mobilfunknetzes!

7. Es ist nun richtig, zu versuchen, mit den Mobilfunkbetreibern **einvernehmliche Regelungen** zu erzielen. Dabei müssen aber die dargelegten Rechte der Gemeinden zur Vorsorge für Gesundheit und Sicherheit sowie zum Schutz des Klimas in vollem Umfange berücksichtigt werden, zumal sie auch im Interesse der Betreiber sind und die Forderung des Umweltbundesamtes auch für sie gilt.

Die **Mobilfunkbetreiber** stehen also – sofern sie nicht von sich aus ein neues Konzept wie vorgeschlagen umsetzen - vor der Wahl:

7.1 Zusammenarbeit unter Berücksichtigung eines gemeindlichen Mobilfunkkonzepts und der viel beschworenen Selbstverpflichtung, die für Bayern nochmals in ihrer ursprünglichen Form bestätigt wurde,¹⁵ oder die Einordnung in ein von der Gemeinde allein und einseitig durch Bebauungsplan verbindlich aufgestelltes Mobilfunkkonzept.

7.2 Dem regelmäßig erhobenen Einwand des öffentlichen Interesses an einer guten Mobilfunk-Versorgung kann dabei mit der Verfassung begegnet werden, die in **Art. 87f GG** lediglich eine **„ausreichende und angemessene“ mobile Versorgung** verlangt, wie auch das bereits zitierte Bundesverwaltungsgericht 2012 bestätigte.

Und jene Nutzer, die ständig klagen, dass der Mobilfunk-Empfang so schlecht sei, - wobei immer auch zu fragen ist: ist er das nur innerhalb der Häuser oder auch im Freien? – könnten darauf verwiesen werden, dass sie mit der Glasfaser alsbald weit bessere Alternativen haben werden.

Meine Damen und Herren, eine alles bietende **Versorgung, die mit Kabel ins Haus kommt**, und im Freien in vielen Fällen auch nur mit 4G schon gesichert wäre¹⁶ (wie die Bundesregierung in ihrem Bericht 2019 bemerkte), ist **„ausreichend“** im Sinne der Verfassung. Aber eine noch dazu klimaschädlich ins Haus Tag und Nacht eingestrahlte 5G-Versorgung durch 4 Betreiber gleichzeitig, die beschränkt auf den jeweiligen Vertrag größtenteils nicht genutzt wird, ist in diesem Sinne **nicht „angemessen“**.

15 Bayerische Hinweise zu Mobilfunkanlagen v. 23.06.2020, Ziff. 6: „unbefristete Fortführung des bestehenden Pakts“ (von 2002).

16 So die Bundesregierung in ihrem Papier zur „Mobilfunkstrategie“ (2019), z.B. bzgl. „Agrar 4.0“; <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/Mobilfunkstrategie.html> (S. 24 und S. 7: Auch abgelegene „Weiße Flecken“ tolerabel!).

Ich gratuliere jenen bayerischen Gemeinden, die sich trotz 5G-Hype auf den Weg gemacht haben, um ihren Bürgern einen besseren Schutz als das bloße Minimum der Grenzwerte zu verschaffen – und damit zugleich viel für den gebotenen Schutz des Klimas und unsere Selbstbestimmung und Sicherheit tun können.

Ich wünsche viel Erfolg und Durchhaltewillen!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Schriftlich geringfügig am 19.11.2021 überarbeitete Fassung

Bernd Irmfrid Budzinski
Richter am VG a.D.