

# Strahlentelex mit ElektrosmogReport

Fachinformationsdienst zur Bedeutung elektromagnetischer Felder für Umwelt und Gesundheit

8. Jahrgang / Nr. 11

nova-Institut

November 2002

## Politik

### Fachgespräch Mobilfunk - Erfolg oder Scheitern der Selbstverpflichtung?

**Wie sieht die Umsetzung der Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber bei der Suche nach neuen Standorten aus? Nutzen die Kommunen ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme? Sind weitergehende, gesetzliche Maßnahmen erforderlich? Am 23. August fand in Berlin ein Fachgespräch zum Thema „Umsetzung der Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber“ und zum Thema „Handy-Label“ statt.**

Die Teilnehmer des Fachgespräches kamen aus der Politik und Verwaltung (BMU, RegTP, Datenschutzbeauftragter Brandenburg, Vorsitzender des Umweltausschusses von Bündnis 90 / Die Grünen), von der Betreiber- und Herstellerseite (Koordinator der Mobilfunkbetreiber, BITCOM), von den Kommunen (Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stadtentwicklung und Verbraucherschutz), von Bürgerinitiativen (Bundesverband gegen Elektrosmog) und Verbraucherschutz (Verbraucherzentrale NRW).

In dieser Ausgabe des Elektrosmog-Reports möchten wir den ersten Teil des Fachgesprächs „Umsetzung der Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber“ umfassend dokumentieren. Wir geben hierzu die wichtigsten Passagen des Protokolls des Fachgesprächs wieder. In der nächsten Ausgabe soll es um die Thematik Handy-Label gehen.

#### Deutscher Städte- und Gemeindebund / Kommunen

Die ersten Erfahrungen zeigen nach Ansicht von Franz-Wilhelm Habel (Deutscher Städte- und Gemeindebund DStGB) überwiegend positive Beispiele (z.B. Wilhelmshafen, Bremen, Braunschweig). Die Kommunikation zwischen Kommunen und Betreibern habe sich verbessert und auch intern sei der Informationsgrad gestiegen: Der DStGB hat eine Broschüre zum Thema Mobilfunk und Kommunen herausgebracht, die an 60.000 Entscheidungsträger verteilt worden sei. Zudem wurden für die Mitarbeiter der Verbände Seminare zum Thema Mobilfunkplanung veranstaltet.

Dennoch sei es den kommunalen Behörden noch nicht gelungen, in ausreichendem Masse die notwendige Kompetenz auszubilden. Zur besseren Umsetzung beider Vereinbarungen sind nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände folgende Maßnahmen notwendig: von der Bundesregierung unterstützte Informationskampagnen für Bürgerinnen und Bürger, Hilfestellung für Städte und Gemeinden bei der Schulung für Mitarbeiter, sowie die Veröffentlichung des Standortkatasters.

Von den kommunalen Behörden werden Probleme mit ungenauen bzw. unterschiedlichen Daten der Betreiber benannt. Verschiedene Betreiberfirmen informieren sie mithilfe von unterschiedlichen Koordinatensystemen über geplante Standorte. Dieser Zustand

sollte durch ein einheitliches Koordinatensystem verbessert werden, denn das Zusammenfügen der verschiedenen Planungen müsste in den Kommunen geschehen, die dafür jedoch nicht ausgestattet seien. Befürwortet wird von den Kommunen eine integrierte Mobilfunkplanung beispielsweise durch private Dienstleister (einschließlich einer Visualisierung von Daten in Form von Karten). Allerdings müsste die integrierte Planung angesichts leerer Kassen in den Kommunen von den Betreibern finanziert werden.

Für Konfliktfälle bei der Standortwahl wurde inzwischen eine sog. Clearingstelle eingerichtet, die mit einem abgestuften Konzept (Aussprache auf regionaler, Landes- und Bundesebene) die Konflikt- und Problemfälle regeln soll (sie bearbeitet derzeit vier Fälle). Am Beispiel der Stadt Berlin werde nach den Erfahrungen von Claudia Hämmerling (Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses) sichtbar, dass weiterhin große Schwierigkeiten bei der Mobilfunkplanung bestünden. Hauptkritikpunkte bei den Bürgerbeschwerden blieben die mangelnde Information und der Vorwurf der „Geheimniskrämererei“ um Mobilfunksendemasten. Für die Kommunalpolitikerin ist das Verfahren problematisch: Bei der Errichtung einer neuen Mobilfunkbasisstation erlebten die benachbarten Bürger den Aufbau unmittelbar mit, wohingegen die zuständigen Umweltämter von den Mobilfunkbetreibern erst bei Inbetriebnahme informiert würden. Dies trage weder zur Information noch zur Beruhigung der Anwohner bei. Über die Anzahl der Sendeanlagen auf sensiblen Gebäuden wie Schulen und Kindertagesstätten gebe es in Berlin immer noch keine Informationen.

Kritisiert wird der Zugriff auf das Standortkataster: Die MitarbeiterInnen der Umweltämter hätten jeweils nur auf ihr Zwölftel (entsprechend den Bezirken) Zugang zu den Daten über die geplanten und bereits gebauten Mobilfunksendeanlagen, aber nicht auf die Leistungsparameter der Anlagen. Sie müssten darüber hinaus eine Schweigeverpflichtung unterzeichnen, so dass die Daten über gebaute und geplante Sendemasten nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Dies konterkarriere nach Ansicht von Claudia Hämmerling das Ziel der Selbstverpflichtung, die Kommunen und die Öffentlichkeit über den Bau von Sendeanlagen zu informieren und in die Planung einzubeziehen.

Die Einschätzungen der Vertreter der Kommunen sind heterogen. Während Herr Habel vom DStGB ausführt: „Wir sehen zur Zeit als Städte- und Gemeindebund keinen Anlass, eine rechtliche Re-

#### Weitere Themen

##### Erhöhte Kinderleukämierate in Japan, S. 4

In einer Studie mit leukämiekranken Kindern fanden sich erhöhte Erkrankungsraten bei einer Magnetfeldbelastung in der Wohnumgebung über 0,4 Mikrottesla. Diese Beobachtung bestätigt Ergebnisse früherer Studien in anderen Ländern.

##### Mobilfunk im Koalitionsvertrag, S. 4

Mehr Geld für die Erforschung der möglichen Gefahren des Mobilfunks sowie die Bereitstellung der Daten von Sendeanlagen sind Bestandteil des Koalitionsvertrages.

gelung herbeizuführen“, reicht aus Sicht der Kommunalpolitikerin Hämmerling die freiwillige Selbstverpflichtung aufgrund der schwerwiegenden Probleme nicht aus, was eine gesetzliche Regelung notwendig mache.

*Anmerkung des nova-Instituts: Die genannten positiven Beispiele sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass bislang nur ein kleiner Teil der Kommunen überhaupt die Chance nutzt, einen Einfluss auf die Mobilfunkstandorte auszuüben. In den allermeisten Fällen hat sich daher bisher gegenüber der Praxis vor der Selbstverpflichtung nicht viel geändert. Dies liegt sicherlich an mangelnder Information und Kompetenz und vor allem auch an fehlenden finanziellen Mitteln der Kommunen.*

## Mobilfunkbetreiber

Von Seiten der Betreiber wird seit der Vereinbarung eine Verbesserung des Klimas und der Zusammenarbeit zwischen Betreibern und Kommunen beschrieben. Die Betreiber informierten die Kommunen über die Netzplanung. Sie werde in regelmäßigen Abständen (6-12 Wochen) den Kommunen vorgelegt: bei Einzelanlagen in Schriftform, bei größeren Anlagen im Gespräch. Probleme bestehen nach Auffassung der Betreiber in den unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen innerhalb der Kommunen. So informierten die Betreiber alle Behörden, die von der Planung betroffen sind (in der Regel die Umwelt- und Planungsämter). Für Schwierigkeiten bei Information und Absprache Sorge die große Zahl von Anlagen (derzeit sind es 40.000, perspektivisch nach UMTS-Netzaufbau ca. 80.000).

Die Betreiber haben, um ihre Informationspflicht zu erfüllen, mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Broschüre über die Mobilfunkplanung erstellt. In dieser werden auch die Adressen der Clearingstellen und Ansprechpartner für Nachfragen gegenüber den kommunalen Behörden vorgestellt. Angesichts der umfangreichen Aufgaben bei der Umsetzung räumen die Betreiber ein: „Wir (...) müssen einfach sagen, dass wir den personellen Aufwand, der mit dieser Informationswelle (...) verbunden ist, unterschätzt haben“ (Dr. Michael Schüller).

Das Resümee der Betreiber ist positiv: der Planungsprozess habe sich versachlicht, seitdem Informationen ausgetauscht werden und Ansprechpartner festliegen. Die Vereinbarung sei sinnvoll, weil sie schneller wirksam sei als eine gesetzliche Regelung, und weil die Akzeptanz bei den Kommunen größer sei, weil sie mitgestalten könnten und nicht durch feste Regelungen und Grenzwerte für bestimmte Gebiete gebunden seien.

## Umweltministerium (BMU)

Für eine abschließende Bewertung (Selbstverpflichtung vs. gesetzliche Regelungen) ist es nach Auffassung des BMU noch zu früh. „Angesichts der nach wie vor anhaltenden starken Proteste gegen (...) Mobilfunkstationen in der gesamten Bundesrepublik Deutschland kann noch nicht davon gesprochen werden, dass es mit den freiwilligen Selbstverpflichtungen gelungen ist, den Sorgen und Ängsten in der Bevölkerung (...) umfassend zu begegnen“ (Dr. Hutmacher BMU). Gleichwohl gebe es Fortschritte: So hätten beide Vereinbarungen (Betreiber und Kommunale Spitzenverbände, Selbstverpflichtung der Betreiber gegenüber der Bundesregierung) dazu beigetragen, dass ein intensiver Dialog zwischen Betreibern und Kommunen über die jeweilige Standortwahl in Gang gekommen sei. Bisher sei die Bevölkerung jedoch nicht in diesen Prozess einbezogen worden.

Die vereinbarte Datenbank wurde inzwischen eingerichtet, jedoch würden aus Datenschutzgründen die Informationen nicht an die Bürger weitergegeben. „Hier bedarf es einer dringenden Fortentwicklung, die es auch Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, auf die Daten zuzugreifen“, beschreibt Dr. Huthmacher das Ziel der Bundesregierung (siehe unten).

Die Einrichtung von sensiblen Gebieten um Kindergärten und Schulen sei immer ein Thema vor Ort, das in der konkreten Entscheidung abzuwägen sei. Entscheidend für praktikable Lösungen sei hier ein offenes Gesprächsklima. „Dazu braucht es die Einbeziehung der Bürger in diese Diskussion. Es kann nicht sein, dass diese Diskussion eine Diskussion Kommune/Betreiber wird, denn dann fehlt der notwendige Schritt in die Bevölkerung“ (Huthmacher). Angesichts zahlreicher Probleme stelle sich die Frage, ob die Selbstverpflichtung präzise genug sei. Verantwortlich für die Weitergabe der Informationen an die Bürger sind laut Selbstverpflichtung die Betreiber, in Absprache mit den Kommunen. Diese Informationsweitergabe müsse dringend verbessert werden.

## Bürgerinitiativen (BI)

Nach Ansicht der BIs wird mit der Selbstverpflichtung dem Vorsorgegedanken nicht genügend Rechnung getragen. Die jetzigen Grenzwerte seien keine Vorsorgewerte und daher nicht ausreichend für den Schutz der Gesundheit.

Probleme sehen die BIs immer noch beim Bau von Sendeanlagen in der Nähe von Schulen und Kindergärten. Hier reiche die Selbstverpflichtung nicht aus, die lediglich eine alternative Standortprüfung vorschreibe, jedoch nichts darüber aussage, was bei Uneinigkeit oder einem Konflikt zwischen Kommunen und Betreibern passieren solle. Nach Ansicht der Bürgerinitiativen sei ein guter Handyempfang in Schulen nicht notwendig, häufig bestünden sogar Vereinbarungen mit den Schülern, dass in der Schule nicht mobil telefoniert wird. Sensible Gebiete müssten außerdem mehr umfassen als Schulen und Kindergärten, z.B. Krankenhäuser und auch das Zuhause von Kindern (Wohngebiete), wo sie mehr Zeit verbringen als in der Schule.

In den Kommunen seien die Zuständigkeiten unklar und die BürgerInnen hätten Schwierigkeiten, die zuständigen Ansprechpersonen zu finden. Wenn es Informationsveranstaltungen der Kommunen gebe, würden diese meist nicht öffentlich beworben. Die Planungsbesprechungen fänden häufig am Grünen Tisch und nicht vor Ort, außerdem hinter verschlossenen Türen statt.

Die Selbstverpflichtung beinhalte nur eine Alternativprüfung, kein Mitspracherecht der Gemeinde. Das bedeute, dass die Gemeinden auf die Kompromissbereitschaft der Betreiber angewiesen sei.

Der Vertreter des Bundesverbandes gegen Elektromog, Joachim Gertenbach, führte aus: „Solange die Bürger in die Planungen nicht einbezogen werden und über sie hinweg entschieden wird, solange sie keine ernsthaften Möglichkeiten haben, Standortalternativen durchzusetzen, solange ist die freiwillige Selbstverpflichtung keine gangbare Lösung.“

Das Resümee der BIs ist entsprechend ernüchternd: „Der Ansatz einer freiwilligen Selbstverpflichtung ist falsch und lässt der Industrie mehr Freiräume als vorher. Die Regierung entzieht sich der Verantwortung, anstatt regulativ einzugreifen. Jegliche verbindlichen Mitwirkungsrechte der Kommunen sind ausgeschlossen. Die Netzbetreiber verlagern dadurch die Verantwortung auf die Städte und Gemeinden, die sowohl fachlich als auch personell mit dieser Aufgabe überfordert sind. Im Prinzip sollen Kommunen/Bürger/innen nur beruhigt, bzw. ihr Widerstand gegen bestimmte Antennenstandorte gebrochen werden“ (Gertenbach).

## Standortdaten im Geflecht des Datenschutzes

Aufgrund unterschiedlicher Rechtslagen wird der Umgang mit den Standortdaten in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. Für die MitarbeiterInnen der Kommunen besteht nur ein eingeschränkter Zugang oder nur Zugang verbunden mit einer Schweigevereinbarung. Meist sind die Umweltämter zuständig, zuweilen aber auch die Planungsämter oder Immissionschutzbehörden der Länder. Die Angaben zu den Sendeanlagen im Standortkataster sind weniger umfangreich als sich viele erhofft hatten. Beispielsweise enthalten sie keine Angaben über die Sendeleistung. In

manchen Ländern dürfen die Kommunen die Daten an die Öffentlichkeit weitergeben, in anderen jedoch nicht. Momentan diskutieren die Datenschutzbeauftragten der Länder im Austausch mit dem Bundesbeauftragten für Datenschutz die Frage des Umgangs mit den Standortdaten. Generell wird in den Ländern der Umgang mit den Daten unterschiedlich gehandhabt. So gibt es in einigen Bundesländern (z.B. Berlin, NRW, Brandenburg) allgemeine Informationszugangsgesetze, in anderen jedoch nicht.

Die Regulierungsbehörde RegTP hat für die Bereitstellung der Standort-Datenbank gesorgt. Der Bundesbeauftragte für Datenschutz hat die Weitergabe der Daten an die Kommunen geprüft und als datenschutzrechtlich unbedenklich beurteilt. Der Vertreter der Regulierungsbehörde (RegTP), Hans Meierhofer, sieht im Zusammenhang mit der Offenlegung der Standortdatenbank für BürgerInnen folgende datenschutzrechtliche Probleme: „Die Betreiber betrachten gebietsbezogene Aufstellungen über Standortdaten als Betriebsgeheimnisse, da aus ihnen Netzaufbau und Versorgungsstrategie erschlossen werden können. Überdies werden Standortadressen von einigen Landesdatenschutzbeauftragten als personenbezogene Daten angesehen, wenn die betroffenen Gebäude und Grundstücke Eigentum natürlicher Personen sind.“

Der Zugriff auf die Standortdatenbank erfolgt aus den oben genannten Gründen bisher ausschließlich passwortgeschützt. Die Berechtigten in den Kommunen können nur die Standortdaten für ihren Zuständigkeitsbereich einsehen.

Bei der Weitergabe der Daten an private Dritte haben nach Auffassung der RegTP die Kommunen die datenschutzrechtlichen Bestimmungen in eigener Verantwortung zu prüfen. Gegenüber der Forderung nach Offenlegung der Daten verweist der Vertreter der Reg TP auf die Rechtslage. Die Behörde habe danach zwischen den Geheimhaltungsinteressen von Betreibern und Eigentümern und den Informationsinteressen der Bürgerinitiativen abzuwägen. Sie sei jedoch (nach §§ 7 und 8 UIG) gehalten, Betriebsgeheimnisse zu wahren und schutzwürdige personenbezogene Daten nicht zu offenbaren. „Eine Weitergabe der Daten an Dritte ohne Zustimmung der Betreiber ist nicht möglich“ (Meierhofer).

Weil also nur die Betreiber die eigentlichen Verfügungsberechtigten über die Daten sind, kann dieses Problem nur durch einen freiwilligen Informationsaustausch auf lokaler Ebene gelöst werden. Angesichts der bestehenden Regelungen kann die Reg TP nicht mehr offen legen. Für eine Weitergabe der Daten müsste „aus unserer Sicht (...) hier eine generelle gesetzliche Regelung geschaffen werden“ (Meierhofer).

Laut Dr. A. Dix, Landesbeauftragter für Datenschutz in Brandenburg, entstehen nur bei personenbezogenen (und somit zu schützenden) Daten datenschutzrechtliche Probleme bei der Weitergabe. Insofern könnten im Moment nur die Reg TP und die Immissionschutzämter der Länder über personenbezogene Daten (Teilmenge der Betroffenen: Besitzer von Privatgrundstücken) verfügen - nach momentaner Rechtslage dürften die Kommunen nicht über diese Daten verfügen. „Ich meine, die Kommunen sollten in die Lage versetzt werden, mit solchen Daten umzugehen. An dieser Stelle sollte eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, um für Rechtssicherheit zu sorgen. (...) Keine datenschutzrechtlichen Probleme entstehen, soweit Standorte auf solchen Grundstücken in einem bundesweiten oder kommunalen Kataster erfasst und veröffentlicht werden, die im Eigentum der öffentlichen Hand oder einer juristischen Person des Privatrechts stehen“ (Dix).

Überdies seien all jene Behörden, die Aufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen, auf der Basis des Umweltinformationsgesetzes (UIG) des Bundes zur Offenlegung der Daten verpflichtet. Denn es enthalte einen individuellen Anspruch jedes einzelnen Bürgers und jeder Bürgerin auf Zugang zu Umweltinformationen. „Umweltinformationen“ seien nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes alle Informationen, die potenziell Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Im Prinzip sei damit jede Immissions-

schutzbehörde in jedem Land zur Prüfung einer Offenlegung verpflichtet.

Nach § 8 UIG und auf Antrag zur Dateneinsicht müsse die Behörde prüfen, ob sie schutzwürdige Daten von Privatpersonen herausgeben muss, durch Anhörung der betroffenen Bürger und eine Abwägung zwischen den Interessen von Auskunftsbeghernden und der Schutzwürdigkeit persönlicher Daten. Dix: „Aber was die Belange des einzelnen Eigentümers angeht, stehe ich persönlich auf dem Standpunkt, dass sein Interesse an der Geheimhaltung dieser Informationen nachrangig ist gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit an Offenlegung dieser Information.“

Das UIG schütze auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Betreibers. Jedoch müssen nach Ansicht des Datenschutzbeauftragten „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder unternehmensbezogene Informationen der Netzbetreiber (...) nicht mit Unternehmensbezug offengelegt werden, so dass die damit verbundenen Geheimhaltungsprobleme lösbar wären“ (Dix).

Aufgrund unterschiedlicher Verfahren und angesichts des komplizierten Interessengeflechts erscheint es nach Dix unausweichlich, die Daten gänzlich offen zu legen. In diesem Zusammenhang sei es sehr bedauerlich, dass der Entwurf eines Verbraucherinformationsgesetzes im Bundesrat gescheitert sei, vor allem in seiner ursprünglichen Variante hätte er weitergeholfen. Denn so hätten die Betreiber und die Handyhersteller direkt verpflichtet werden können, die Information gegenüber den BürgerInnen offen zu legen. Das klare Votum des Datenschutzbeauftragten: „Insgesamt ist (...) die Schaffung einer gesetzlichen Regelung (vorzugsweise des Bundes) anzustreben, um eine möglichst weitreichende Transparenz bei der Standortauswahl zu erzielen. Die Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber ist hierfür kein ausreichender Ersatz“ (Dix).

*Anmerkung nova-Institut: Ein Problem der Standortdatenbank blieb bislang ungenannt: Der Nutzen der Datenbank ist gering, solange in ihr wichtige Daten wie Sendeleistung, Kanalzahl, Antennentyp und Downtilt fehlen, die man für die Berechnung der Leistungsflussdichte in der Umgebung der Basisstation zwingend benötigt.*

**Quelle:** Ergebnisprotokoll des Fachgespräches Mobilfunk, Berlin, Deutscher Bundestag 23.8.2002, 10-14 Uhr, JKH 1.302. Weitere Informationen oder auch ausführliche Redebeiträge der Referenten erhalten Sie im Büro Winfried Hermann (Dr. S. Krüger, 030-22771951).

## In eigener Sache

# Tätigkeitsfelder des nova-Instituts im Bereich Mobilfunk

Der Bereich Mobilfunk spielt im nova-Institut eine immer wichtigere Rolle. Insbesondere der Aus- und Neubau von Basisstationen führt zu einer Vielzahl von Frage- und Problemstellungen. Das nova-Institut bietet hier umfassende und kompetente Hilfe:

- Erstellung von Standortgutachten für vorhandene und geplante Sendeanlagen anhand von Messungen und Berechnungen.
- Bewertung von Netzplanungen, Erarbeitung von Standortvorschlägen und -alternativen.
- Erarbeitung von technischen Maßnahmen zur Verminderung der Strahlenbelastungen in der unmittelbaren Nähe von Basisstationen.
- Empfehlungen zu Sicherheits- und Vorsorgeabstände für Anwohner
- Schulungen über die Strahlungsbelastung, die von Mobilfunkbasisstationen, Handys und anderen Sendeanlagen ausgeht