

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sylvia Kotting-Uhl, Katrin Göring-Eckardt, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/6020 –**

Planung, Aufstellung und Grenzwerte von Mobilfunkanlagen im Kontext der freiwilligen Selbstverpflichtung der Mobilfunkbetreiber von 2001

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat den Mobilfunkbetreibern beim Ausbau ihrer Netze weit reichende Zugeständnisse gemacht, die es den Kommunen erschweren, die Mobilfunkplanung zu beeinflussen und zu lenken. Im Gegenzug haben die Mobilfunkbetreiber erklärt, durch die so genannte freiwillige Selbstverpflichtung den Kommunen mehr Mitsprache bei der Mobilfunkplanung zu gewähren und die Planungs- und Aufstellungsprozesse möglichst transparent gemeinsam mit den Kommunen durchzuführen. Diese Vereinbarung wurde auch getroffen, weil den Mobilfunkbetreibern bewusst ist, dass die Aufstellung und Betreibung von Mobilfunkantennen von vielen Bürgerinnen und Bürgern kritisch gesehen wird und sie durch die elektromagnetische Strahlung Gefahren für die Gesundheit befürchten.

Die Umsetzung dieser freiwilligen Selbstverpflichtung wird im Jahresgutachten vom difu (Deutsches Institut für Urbanistik) ausgewertet. Das Jahresgutachten von 2005 kommt zwar zu einem überwiegend positiven Fazit, allerdings bemängeln Mobilfunkkritiker, dass dieses vom Informationszentrum Mobilfunk e. V. (IZMF), also letztendlich von den Mobilfunkbetreibern selbst, in Auftrag gegeben wird, und dass die Abfragesystematik nicht beibehalten wurde. So wurde zum Beispiel in 2002 noch explizit gefragt, ob die Kommunen „ausreichend“ über Pläne zum Bau neuer Sendeanlagen durch die Betreiber informiert worden seien, während man in 2004 nur fragte, ob sie überhaupt informiert worden sind. Dazu kommt, dass die Einschätzungsunterschiede zwischen Kommunen und Betreibern erheblich differieren. In 2005 meinten 80 Prozent der Betreiber, dass ihre Informationspolitik „immer“ hilfreich sei, während das nicht einmal 20 Prozent der Kommunen so bewerteten.

Während einige europäische Länder inzwischen niedrigere Grenzwerte für elektromagnetische Felder eingeführt haben, hält Deutschland trotz vieler Forderungen an den geltenden Grenzwerten fest. Die Bundesregierung bestätigte jedoch bereits in der Antwort vom 4. Januar 2002 auf eine Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU (Bundestagsdrucksache 14/7958), dass die Grenzwerte

keine Vorsorgekomponente enthalten. Diese Auffassung wird auch vom Bundesgerichtshof (Aktenzeichen V ZR 217/03 und V ZR 218/03) geteilt.

1. In welchen Ländern in Europa bestehen zurzeit welche abweichenden Grenzwerte für Mobilfunkanlagen von dem in Deutschland in der 26. BImSchV (Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) definierten Grenzwert, und wie werden diese in den Ländern überwacht?

Der Rat der Europäischen Union hat 1999 eine Empfehlung zur Begrenzung der Exposition der Bevölkerung durch elektromagnetische Felder (0-300 GHz) veröffentlicht. Den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist die Umsetzung dieser Empfehlung 1999/519/EG, die auf den Grenzwert der ICNIRP (Internationale Kommission zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung) beruht, freigestellt.

In einigen europäischen Ländern, wie z. B. Frankreich, Spanien, Belgien den Niederlanden, Dänemark und Schweden, gibt es bislang keine festgelegten Grenzwerte oder andere Regelungen zur Begrenzung der EMF Exposition der Öffentlichkeit. Allerdings haben diese Staaten die Empfehlung 1999/519/EG mit verabschiedet.

Auch das nicht zur EU gehörende Norwegen hat keine gesetzlichen Vorgaben für Grenzwertregelungen.

In den meisten europäischen Nachbarländern Deutschlands orientieren sich die Grenzwerte zum Schutz der Bevölkerung vor elektromagnetischen Feldern an der Empfehlung 1999/519/EG. Nur in Italien sind niedrigere Grenzwerte gesetzlich vorgeschrieben.

In Italien wurde für den Bereich 3 MHz bis 3 000 MHz der Grenzwert für die elektrische Feldstärke auf 20 V/m, für die magnetische Feldstärke auf 0,05 A/m und für die Leistungsdichte auf 1 W/qm festgesetzt. Bei der Festlegung dieser Grenzwerte bezieht sich Italien explizit auf das Vorsorgeprinzip, um den Unsicherheiten bei der Abschätzung gesundheitlicher Risiken durch elektromagnetische Felder Rechnung zu tragen.

In Italien ist es den Regionen überlassen, nationale Rahmengesetze zu spezifizieren. Dieser Freiraum wird von den Regionen unterschiedlich genutzt. Daher bestimmen die Regionen die Bedingungen für den Netzausbau letztendlich selbst. Die Frage nach der Überwachung der Grenzwerteinhalten kann vor diesem Hintergrund nicht beantwortet werden.

Über gesetzliche Regelungen in den EU-Ländern Estland, Lettland und Zypern sowie den nicht zur EU gehörenden Ländern Island, Weißrussland, Ukraine und Moldau ist der Bundesregierung nichts bekannt; in Litauen besteht die Überlegung, die EU-Ratsempfehlung 1999/519/EG anzuwenden.

Neben Italien gelten auch in der nicht zur EU gehörenden Schweiz zusätzlich zu den gleichen Grenzwerten wie in Deutschland für die In-Haus-Versorgung um etwa den Faktor 10 niedrigere Vorsorgewerte als in Deutschland.

Luxemburg empfiehlt zwanzig Mal strengere Werte als die Empfehlung 1999/519/EG; im Arbeitsschutz gelten die Grenzwerte der Empfehlung 1999/519/EG.

Die Grenzwerte in Polen liegen etwa um den Faktor 20 unterhalb der Empfehlung 1999/519/EG und sind in einer Verordnung festgelegt. Auch in der nicht zur EU gehörenden russischen Föderation gelten etwa um den Faktor 20 geringere Grenzwerte als in der Empfehlung 1999/519/EG.

(Quelle und Einzelheiten: <http://www.who.int/docstore/peh-emf/EMFStandards/who-0102/Europe/europe5.htm>, Stand 9. Juli 2007)

2. Warum erachten andere Länder niedrigere Grenzwerte für notwendig?

Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, auf europaweit einheitliche Grenzwerte hinzuwirken, die die Vorsorgekomponente berücksichtigen?

Wenn nein, warum nicht?

Unter Bezugnahme auf das Vorsorgeprinzip erachten Italien und die Schweiz niedrigere Werte als in der EU-Ratsempfehlung (1999/519/EG) für sinnvoll.

Nach derzeitigem wissenschaftlichem Kenntnisstand schützen die in Deutschland und vielen anderen europäischen Ländern geltenden Grenzwerte die Bevölkerung vor nachgewiesenen Gesundheitsgefahren durch elektromagnetische Felder. Bisher vorliegende neuere Forschungsergebnisse stehen dazu nicht im Widerspruch. Im Übrigen wird die Bundesregierung erst nach Abschluss und Bewertung des Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramms über die Notwendigkeit einer Veränderung von Grenzwerten befinden.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Umsetzung der freiwilligen Selbstverpflichtung?

Die Umsetzung der freiwilligen Selbstverpflichtung von Dezember 2001 ist größtenteils zufrieden stellend erfolgt. Verbesserungsbedarf besteht aus Sicht der Bundesregierung u. a. hinsichtlich:

- der Information zur Bedeutung und Höhe der spezifischen Absorptionsrate (SAR-Wert) von Handys in den betreibereigenen Verkaufsstellen,
- des Marktanteils strahlungsarmer Handys,
- einer Kennzeichnung der Handys mit dem SAR-Wert,
- im wesentlich geringeren Umfang als vor einigen Jahren: Informationen über die Standortwahl bei Kommunen und Bürgern.

4. a) In wie vielen Kommunen konnte nach Kenntnis der Bundesregierung mit der freiwilligen Selbstverpflichtung ein für alle Beteiligten zufrieden stellendes Prozedere bezüglich der Aufstellung von Mobilfunkmasten erreicht werden?

Bei der Befragung im Rahmen des Jahresgutachtens 2005 sagten inzwischen mehr als 80 Prozent der Kommunen, dass der Anteil der konflikthaften Entscheidungsfälle in ihrer Kommune gering, sehr gering oder gleich null sei. Das Jahresgutachten 2006, das als Zwischengutachten angelegt ist, bestätigt die positive Entwicklung.

b) In wie vielen Kommunen gelang dies nicht?

Bei der repräsentativen Befragung von 200 Kommunen im Rahmen des Jahresgutachtens 2005 sagten lediglich noch 5 Prozent der Kommunen, dass der Anteil der konflikthaften Entscheidungsfälle in ihrer Kommune hoch sei, bei nur 2 Prozent der Kommunen waren alle Fälle konflikthaft. Bei etwa 9 Prozent aller Kommunen gab es einen mittleren Anteil an konflikthaften Entscheidungsfällen. Das Jahresgutachten 2006, das als Zwischengutachten angelegt ist, bestätigt die positive Entwicklung.

c) Welche qualitativen Unterschiede und Auffälligkeiten gibt es?

Unterschiede in der Einschätzung zeigen sich in allen bisherigen Jahresgutachten insbesondere zwischen kleineren und größeren Kommunen. Alle befragten

größeren Kommunen (mehr als 20 Entscheidungsfälle innerhalb von 2 Jahren) beurteilten den Anteil konflikthafter Entscheidungsfälle als gering oder sehr gering. Dagegen ist das Bild bei kleineren Kommunen (weniger als 5 Entscheidungsfälle in 2 Jahren) deutlich differenzierter. Während einerseits rund 5 Prozent dieser Kommunen von Konflikten in allen Entscheidungsfällen berichten, gab es andererseits in 30 Prozent der kleinen Kommunen in keinem Fall Konflikte.

Diese auffälligen Unterschiede zwischen kleineren und größeren Kommunen zeigten sich auch schon im Jahresgutachten 2004 bei der Frage, ob das Verfahren inzwischen Routine sei. Dies bejahten rund 90 Prozent der Kommunen größer 20 000 Einwohner, aber nur 55 Prozent der Kommunen kleiner 20 000 Einwohner.

Ein umfassender Monitoring-Bericht zur freiwilligen Selbstverpflichtung wird im Frühjahr 2008 vorgelegt.

5. Welche Gremien sind auf Bundesebene damit betraut, die Umsetzung der freiwilligen Selbstverpflichtung zu überprüfen und zu begleiten, und wie tun sie dies?

Die Mobilfunknetzbetreiber haben der Bundesregierung auf der Basis eines unabhängigen Gutachtens mindestens einmal jährlich über die Erfahrungen mit der freiwilligen Selbstverpflichtung zu berichten. Dieses Jahresgutachten dient der Überprüfung der Umsetzung der freiwilligen Selbstverpflichtung durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMNR) im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unter Federführung des Bundeskanzleramts.

Bei der jährlich stattfindenden Erörterung des Jahresgutachtens im Bundeskanzleramt werden die Mobilfunknetzbetreiber aufgefordert, die im jeweiligen Jahresgutachten genannten Defizite abzubauen.

6. Hält die Bundesregierung die freiwillige Selbstverpflichtung weiterhin für geeignet, um einen transparenten und den Bedenken der Bürgerinnen und Bürger gerecht werdenden Planungsprozess bezüglich der Aufstellung von Mobilfunkantennen zu etablieren?

Das diesjährige Jahresgutachten hat gezeigt, dass sich die Mobilfunknetzbetreiber im Rahmen ihrer freiwilligen Selbstverpflichtung um eine aktive Information der Bevölkerung im Zusammenhang mit konkreten Standortentscheidungen bemühen. Hierzu haben sie gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ein modulares Baukastensystem zur Integration des Themas Mobilfunk in Internetauftritten von Kommunen entwickelt. Zurzeit wird dazu gemeinsam mit dem Gemeinde- und Städtebund Thüringen ein Pilotprojekt durchgeführt.

Darüber hinaus ermittelt das Informationszentrum Mobilfunk (IZMF) im Auftrag der Betreiber auf der Basis einer kontinuierlichen Presseauswertung bei konkreten Konflikten die entsprechenden örtlichen Ansprechpartner und sendet ihnen unentgeltlich ausführliches Informationsmaterial zu.

Vor diesem Hintergrund hält die Bundesregierung die freiwillige Selbstverpflichtung weiterhin für geeignet, um einen transparenten Planungsprozess beim Netzausbau zu gewährleisten.

7. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, die rechtliche Stellung der Kommunen bei der Aufstellung von Mobilfunkmasten zu verbessern, und wenn ja, in welcher Hinsicht?

Nein. Die im Bauplanungsrecht vorgesehenen Instrumente geben den Kommunen bereits den erforderlichen Einfluss auf die Ansiedlung von Mobilfunkanlagen. So wird über die Genehmigung dieser Anlagen in Wohngebieten im Rahmen einer Ausnahme nach § 4 Abs. 3 oder § 14 Abs. 2 Satz 2 der Baunutzungsverordnung unter Beteiligung der Gemeinden (Einvernehmenserfordernis nach § 31 Abs. 1 i. V. m. § 36 des Baugesetzbuchs – BauGB) entschieden. Auch können die Gemeinden bei entsprechender städtebaulicher Erforderlichkeit (vgl. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) die Errichtung von Mobilfunkanlagen durch Aufstellung von Bebauungsplänen steuern; entsprechende Planungen können gegebenenfalls auch durch eine Veränderungssperre (§ 14 BauGB) oder durch eine Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) gesichert werden. Ihre Grenze haben derartige Planungen freilich in dem Verbot einer „reinen Negativplanung“ oder „Verhinderungsplanung“.

- a) Hält die Bundesregierung die bau- und planungsrechtlichen Möglichkeiten der Kommunen bei der Aufstellung von Mobilfunkanlagen für ausreichend?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

- b) Wird die Bundesregierung versuchen, mit den Mobilfunkbetreibern in Verhandlung zu treten, um die freiwillige Selbstverpflichtung im Sinne der Kommunen und ihrer Mitspracherechte bei der Aufstellung von Mobilfunkmasten zu verbessern?

Nein. Für den Bereich der Bauleitplanung hat der Bund lediglich die Kompetenz für die Gesetzgebung.

- c) Inwiefern hält es die Bundesregierung für sinnvoll, darauf hinzuwirken, dass die Kommunen verbindliche Vorzugsstandorte für Mobilfunkanlagen ausweisen können?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

8. Wie stellt sich aus Sicht der Bundesebene das Problem des Wertverlusts von Immobilien mit oder in der Nachbarschaft von Mobilfunkantennen dar?

Zu dieser Frage sind generalisierende Aussagen nicht möglich. Die Wertentwicklung von Grundstücken lässt sich nur an Hand einer sachverständigen Beurteilung aller verkehrswertbeeinflussenden Umstände, namentlich die allgemeinen Wertverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt sowie die verkehrswertbeeinflussenden rechtlichen Gegebenheiten und die tatsächlichen Eigenschaften des jeweiligen Grundstücks, d. h. konkret einzelfallbezogen einschätzen.

9. Wie steht die Bundesregierung zu der inzwischen von vielen Experten und Expertinnen geforderten Absenkung der Grenzwerte der Strahlenschutzkommission für elektromagnetische Felder angesichts der fehlenden Vorsorgekomponente?

Die in Deutschland geltenden Grenzwerte der 26. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (26. BImSchV, Verordnung über elektromagnetische Felder) sind auf der Basis von Empfehlungen der ICNIRP (Internationale Kommission zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung) und

der WHO (Weltgesundheitsorganisation) sowie der Strahlenschutzkommission, einem unabhängigen Beratungsgremium des BMNR, festgelegt worden. Nach dem derzeitigen wissenschaftlichen Kenntnisstand schützen die geltenden Grenzwerte die Bevölkerung vor nachgewiesenen Gesundheitsgefahren. Vor diesem Hintergrund hält die Bundesregierung an dem bestehenden Grenzwertsystem fest.

Berichte, die Schädigungen der Gesundheit infolge elektromagnetischer Grenzwerte auch unterhalb der geltenden Grenzwerte beschreiben, konnten bisher wissenschaftlich nicht reproduziert werden. Ebenso wird nicht deutlich, inwieweit den dort aufgeführten Grenzwertempfehlungen wissenschaftliche Erkenntnisse zugrunde liegen. Dies gilt auch für die von Experten und Expertinnen geforderte Absenkung der Grenzwerte.

Auf Grundlage der Ergebnisse des Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramms, dessen Auswertung voraussichtlich bis Frühjahr 2008 unter Einbeziehung internationaler Erkenntnisse erfolgt, wird die Bundesregierung entscheiden, ob und in welchem Maße die Grenzwerte zu ändern sind.

