

Monitoring zur Selbstverpflichtung der Netzbetreiber gegenüber der Bundesregierung

## **Verbesserung der Kooperation mit den Kommunen beim Aufbau von Mobilfunknetzen**

### **Ergebnisse einer Befragung von Kommunen und Netzbetreibern**

Gutachten im Auftrag des Informationszentrums Mobilfunk e.V. (IZMF)

#### **Bearbeiter:**

Helmut Drücke  
Dietrich Henckel  
Michael Reidenbach  
Antje Seidel-Schulze

**Autoren:**

Prof. Dr. Dietrich Henckel (Projektleiter)

PD Dr. Helmut Drücke

Dipl.-Volkswirt Michael Reidenbach

Dipl.-Sozwiss. Antje Seidel-Schulze

**Mitarbeit:**

Lukas Benda

Ronny Kullik

Daniela Riedel

**Textverarbeitung und Layout**

Marlen Petukat

Deutsches Institut für Urbanistik  
Straße des 17. Juni 110  
10623 Berlin

Telefon: (030) 39001-0  
Telefax: (030) 39001-116  
E-Mail: henckel@difu.de  
Internet: <http://www.difu.de>

Berlin, Februar 2003

## Inhalt

Vorwort .....	5
Kurzfassung – executive summary.....	7
Fragestellung und Konzept der Untersuchung .....	7
Ausgewählte Ergebnisse .....	9
Schlussfolgerungen – offene Fragen – Empfehlungen.....	10
1. Einführung .....	13
1.1 Die Bedeutung der Telekommunikation in der Wissensgesellschaft .....	13
1.2 Ausgangsbedingungen .....	15
1.3 Hintergrund der Untersuchung, Fragestellungen und Hypothesen.....	17
1.4 Aufbau der Untersuchung.....	21
2. Anlage der Befragung und Methoden.....	23
2.1 Konzept der Befragung.....	23
2.2 Rahmendaten zur Befragung und Probleme der Aufbereitung .....	24
2.3 Rücklauf der Befragungen .....	26
2.4 Auswertung.....	27
3. Ergebnisse der Befragung der Gemeinden .....	29
3.1 Rahmendaten der Gemeinden .....	29
3.2 Standortwahl.....	31
3.3 Verfahren.....	35
3.4 Information .....	38
3.5 Beteiligung und Konflikte.....	39
3.6 Bewertung .....	42
3.7 Fazit.....	45
4. Ergebnisse der Befragung der Landkreise.....	47
4.1 Rolle der Landkreise bei der Umsetzung der Verbändevereinbarung.....	47
4.2 Information .....	48
4.3 Beteiligung und Konflikte.....	48
4.4 Bewertung der Vereinbarung .....	48

5.	Ergebnisse der Befragung der Mobilfunknetzbetreiber.....	51
5.1	Standortwahl.....	51
5.2	Verfahren.....	51
5.3	Information.....	54
5.4	Beteiligung und Konflikte.....	56
5.5	Bewertung .....	59
5.6	Fazit.....	61
6.	Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Beurteilung der Mobilfunkvereinbarung durch Gemeinden und Betreiber .....	65
6.1	Gemeinsamkeiten in der Einschätzung.....	65
6.2	Relevante Einschätzungsunterschiede in verschiedenen Bereichen .....	66
6.3	Gegenüberstellung der Einschätzung der Aktivitäten im Kernablauf .....	68
6.4	Bewertung der Vereinbarung durch die Gemeinden und die Betreiber.....	70
6.5	Einschätzung von Verbesserungsnotwendigkeiten durch die Gemeinden und die Betreiber .....	73
6.6	Bewertung der Technik .....	75
6.7	Fazit.....	76
7.	Schlussfolgerungen – Empfehlungen – offene Fragen .....	79
7.1	Schlussfolgerungen .....	79
7.1.1	Das generelle Bild.....	79
7.1.2	Problembereiche.....	80
7.2	Empfehlungen.....	82
7.3	Offene Fragen .....	82
7.3.1	Unterschiede im Vorgehen der Akteure und ihren Strategien .....	82
7.3.2	Materielle Fragen mit Bedeutung für die Vereinbarung .....	84
7.4	Weiteres Vorgehen .....	86
	Literatur .....	89

## **Anhang**

Ergebnisse der Befragung der Städte und Gemeinden .....	93
Ergebnisse der Befragung der Landkreise .....	109
Ergebnisse der Befragung der Mobilfunknetzbetreiber .....	115
Verbändevereinbarung.....	127
Selbstverpflichtung.....	132

## Vorwort

Eine empirische Untersuchung, die auf Primärerhebungen beruht, ist immer auf die Mitwirkung vieler Personen angewiesen. Wir konnten auf umfangreiche Unterstützung zurückgreifen und schulden dafür Dank:

- den Personen, die in den Gemeinden, den Landkreisen und bei den Mobilfunknetzbetreibern die Fragebogen ausgefüllt haben;
- den Personen, die sich in den Gemeinden und Kreisen am Pretest des Fragebogens beteiligt haben;
- den Personen in den Gemeinden, Kreisen und bei den Betreibern, die uns über die Beantwortung der Fragen hinaus schriftlich oder fernmündlich weitere Hinweise und Informationen gegeben haben oder uns – teilweise internes Material wie Protokolle, Beschlüsse etc. – zugänglich gemacht haben;
- den Personen aus Verwaltungen und Forschungseinrichtungen, die uns mit Informationen, Veröffentlichungen und Materialien die Interpretation der Ergebnisse erleichtert haben;
- den kommunalen Spitzenverbänden für ihre Unterstützung bei der Befragung und ihrer Vorbereitung;
- den Auftraggebern für die kooperative Abwicklung des Gutachtens.

Ein ganz besonderer Dank gebührt dem Koordinator der Untersuchung, Herrn Dr. Marc Waldenmeier, der unermüdlich darum bemüht war, auftauchende Schwierigkeiten schnell und pragmatisch zu lösen, und der daher einen sehr wertvollen Beitrag zum Gelingen der Untersuchung geleistet hat.

Dietrich Henckel im Namen der Projektgruppe

Berlin, im Februar 2003



## **Kurzfassung – executive summary**

### **Fragestellung und Konzept der Untersuchung**

Die Zahl der Mobilfunkanschlüsse übersteigt die Zahl der Festnetzanschlüsse mittlerweile. Das macht die Akzeptanz des Mobilfunks einerseits und seine Bedeutung als eine wichtige Infrastruktur der Informations- und Wissensgesellschaft andererseits erkennbar. Für die Bereitstellung von Mobilfunkdiensten bedarf es einer Vielzahl von Basisstationen. Gegenwärtig sind rund 50.000 Basisstationen in Deutschland in Betrieb. Für den UMTS-Ausbau wird mit weiteren 40.000 Sendeanlagen gerechnet. Mit dem Erwerb der UMTS-Lizenzen haben sich die Betreiber verpflichtet, bis Ende 2003 mindestens 25 Prozent der Bevölkerung, bis 2005 immerhin 50 Prozent einen Empfang zu ermöglichen. Der Ausbau wird deshalb zunächst vorrangig in den Verdichtungsräumen, also den Zentren der Bevölkerungskonzentration, erfolgen.

Trotz der grundsätzlichen Akzeptanz und der hohen Diffusion des Mobilfunks stoßen die Sendeanlagen in der Bevölkerung auf große Skepsis und teilweise erheblichen Widerstand. Dadurch wird die Suche von Standorten für Basisstationen zu einem Konfliktfeld.

Dabei geht es um unterschiedliche Interessen: Die Netzbetreiber haben nicht nur ein großes wirtschaftliches Interesse an einer schnellen Diffusion, unter anderem um die hohen Lizenzkosten wieder einzuspielen, und damit an einer Investitionssicherheit. Sie müssen auch technischen Anforderungen Rechnung tragen, die den Spielraum der Standortwahl begrenzen. Die Kommunen möchten durch die Einbindung in die moderne Infrastruktur des Mobilfunks ihre Standortqualität sichern. Neben diesem Versorgungsauftrag müssen die Behörden und politisch Verantwortlichen aber auch ihrem Vorsorgeauftrag nachkommen und den Bedenken in der Bevölkerung gegen diese Technik Rechnung tragen. Die Bedenken richten sich vor allem gegen die möglichen gesundheitlichen Gefährdungen durch die Strahlung, die von den Sendeanlagen ausgeht. Insofern ist das Bestreben groß, die Sendeanlagen möglichst weit von bewohnten Gebieten und vor allem von als sensibel angesehenen Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern u.Ä. zu errichten. Daneben spielen aber auch ökonomische Gründe eine Rolle, nämlich die Furcht einiger Eigentümer, die Strahlung könne die Immobilienwerte ihrer Grundstücke reduzieren. Die technischen Bedingungen machen auf der anderen Seite eine hohe Dichte von Basisstationen gerade in Punkten der Bevölkerungskonzentration erforderlich. Damit deuten sich Konfliktlagen an.

Vor diesem Hintergrund und den Erfahrungen mit Konflikten beim Aufbau des GSM-Netzes schlossen die Mobilfunknetzbetreiber im Jahr 2001 mit der Bundesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden Vereinbarungen ab, um den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze zu verbessern. Um bisherige Informationsdefizite zu reduzieren, dem Unbehagen in der Bevölkerung an dieser Technik Rechnung zu tragen, die Risiken so weit wie möglich zu minimieren und potentiellen Konflikten vorzubeugen, zielen beide Vereinbarungen auf eine möglichst einvernehmliche Standortsuche und einen optimalen Informationsaustausch zwischen den Mobilfunknetzbetreibern und den Kommunen.

In der mit der Bundesregierung abgeschlossenen Selbstverpflichtung mit dem Titel „Maßnahmen zur Verbesserung von Sicherheit und Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheits-

schutz, Information und vertrauensbildende Maßnahmen beim Ausbau der Mobilfunknetze“ haben sich die Netzbetreiber verpflichtet, mindestens einmal jährlich auf Basis eines unabhängigen Gutachtens über die Erfahrungen mit der Selbstverpflichtung zu informieren. Im Mittelpunkt des ersten Monitorings stand die Umsetzung der Verbändevereinbarung, die einen wesentlichen Baustein der Selbstverpflichtung ausmacht.

Die Ergebnisse der ersten Stufe dieses Monitorings liegen hiermit vor. Bei der Untersuchung standen prozedurale Fragen des Informationsaustausches und der Kooperation zwischen Kommunen und Betreibern im Vordergrund. Die Klärung materieller Fragen – der möglichen Gefahren der Strahlung, des Spielraumes der Standortwahl, der Rolle des Baurechts – waren nicht Gegenstand der Untersuchung. *Nicht* Gegenstand der Studie waren darüber hinaus das Verhältnis zwischen Kommune und Bürgern sowie zwischen Bürgern und Mobilfunknetzbetreibern, eine vergleichende Bewertung der Kommunen untereinander im Sinne eines Benchmarking sowie eine vergleichende Bewertung der Betreiber untereinander. Vielmehr ging es im Kern darum zu klären,

- ob die verabredeten Informationsmaßnahmen, Kooperationen und sonstigen Abreden von beiden beteiligten Seiten durchgeführt worden sind,
- ob die Standortwahl für Mobilfunkanlagen vereinfacht, konsensual abgewickelt und in der zeitlich vorgesehenen Frist von acht Wochen bewältigt werden konnte,
- ob und wo von beiden Seiten – Kommunen und Betreibern – Probleme und Konflikte gesehen werden und
- wie die Akteure auf beiden Seiten die Verbändevereinbarung bewerten und wo sie Verbesserungsmöglichkeiten sehen.

Den Kern der Untersuchung bilden mehrere Umfragen:

- eine Umfrage bei Gemeinden, und zwar bei allen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern, sowie eine Stichprobe aus den Gemeinden zwischen 5.000 und 50.000 Einwohnern;
- eine Umfrage bei Kreisen, wobei auch hier eine Stichprobe gezogen wurde;
- eine Umfrage bei den Netzbetreibern, die sich zu den gleichen Gemeinden äußern sollten, die auch in die Gemeindebefragung einbezogen wurden.

Der Rücklauf der Befragung lag bei den Gemeinden im Durchschnitt bei 52 Prozent, wobei die Rücklaufquoten in den größeren Städten deutlich höher (60-90 Prozent) liegen. Für die Kreise betrug der Rücklauf über 60 Prozent. Bei den Betreibern konnte ein sehr hoher Rücklauf von 92 Prozent erreicht werden.

## Ausgewählte Ergebnisse

Insgesamt zeigen die Ergebnisse einen positiven Befund: Sowohl von den Kommunen wie den Netzbetreibern wird die Verbändevereinbarung als ein wesentlicher Fortschritt gesehen. Jeweils mehr als zwei Drittel (88 Prozent bei den Betreibern) sehen die Vereinbarung als eine Verbesserung gegenüber der Situation vorher.

Gleichzeitig werden von beiden Seiten bei der Informationsbereitstellung durch die Netzbetreiber und bei der Berücksichtigung der kommunalen Interessen gegenüber der Situation vor Abschluss der Verbändevereinbarung Verbesserungen gesehen.

Diese positive Bilanz wird auch durch eine Vielzahl von Einzelaspekten erhärtet und bestätigt:

- So ist etwa die Zahl der Konflikte bei den Standortverfahren relativ gering. Mehr als drei Viertel der Befragten bei den Gemeinden und den Betreibern geben an, dass es selten oder nie Konflikte gebe.
- Die Beilegung der Konflikte erfolgt nach den Angaben beider Seiten in über 50 Prozent der Fälle (nach Einschätzung der Betreiber sogar in vier Fünftel aller Fälle) bilateral, also ohne die Einschaltung Dritter.

Trotz dieser positiven Beurteilung der Verbändevereinbarung im Grundsatz zeigen sich an zahlreichen Einzelpunkten divergierende Einschätzungen und Bewertungen durch die Kommunen und die Betreiber. Dies schlägt sich auch in unterschiedlichen Einschätzungen der Verbesserungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten der Vereinbarung nieder:

- In einigen Bereichen können die Unterschiede auf die Differenzen von Selbst- und Fremdwahrnehmung zurückgeführt werden. Das wird besonders deutlich bei allen Fragen, die sich auf die Qualität und die Rechtzeitigkeit der Informationen beziehen. Hier sehen die Betreiber ihre Aufgaben als sehr viel besser erfüllt an, als das die Kommunen zu bestätigen bereit sind.
- Die Gemeinden sehen den Fortschritt in der Konsensualität des Verfahrens durch die Vereinbarung deutlich positiver als die Betreiber; fast die Hälfte der Betreiber meint, auch schon vor der Vereinbarung seien die Standortentscheidungen im Konsens erfolgt, bei den Gemeinden sind das nur 28 Prozent.
- Ein empfindlicher Punkt scheint die Acht-Wochen-Frist für den Abschluss des Standortverfahrens zu sein: In mehr als der Hälfte aller Gemeinden konnte nach deren Angaben diese Frist selten oder nie eingehalten werden (die Betreiber sehen dies erstaunlicherweise etwas positiver). Noch deutlicher werden die Unterschiede jedoch bei den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Vereinbarung: Während über die Hälfte der Gemeinden die Meinung vertritt, die Frist solle verlängert werden (weniger als zehn Prozent können sich eine Verkürzung vorstellen), lehnen die Betreiber eine Verlängerung zu über 90 Prozent ab (immerhin 40 Prozent können sich eine Verkürzung vorstellen).
- Ein ähnlich sensibler Punkt scheint auch die Frage zu sein, ob das Standortauswahlverfahren über die Regelungen der Verbändevereinbarung hinaus gesetzlich geregt werden sollte. 90 Prozent der Betreiber halten eine gesetzliche Regelung für überflüssig, bei den Gemeinden ist die Meinung gespalten, jeweils rund die Hälfte lehnt eine gesetzliche Regelung eher ab oder befürwortet sie eher. Allerdings ist der Inhalt einer möglichen Regelung noch weitgehend unklar.
- Divergierend sind auch die Einschätzungen bezüglich der weiteren Stärkung der kommunalen Informationsrechte, die die Gemeinden aus nahe liegenden Gründen

erhärtet wissen wollen, während die Betreiber zu fast 100 Prozent dies für nicht erforderlich halten.

- Schließlich sehen die Betreiber in ihrer überwiegenden Mehrheit keine Notwendigkeit die Abstimmung untereinander zu verbessern, während rund 80 Prozent der Gemeinden dies für wünschenswert halten.

Die dargestellten Ergebnisse weisen zum Teil signifikante Differenzierungen nach Gemeindegroßen (Einwohnerzahl) auf. In der Grundtendenz kann man sagen, dass die großen Städte sich deutlich besser informiert fühlen. Möglicherweise ist dies eine Folge davon, dass die Kontakte zwischen Betreibern und Gemeinden bei den größeren Städten deutlich häufiger persönlich und weniger medial vermittelt erfolgen.

Sowohl die Befragung als auch die von den Gemeinden zusätzlich bereitgestellten Materialien zeigen ein buntes Bild unterschiedlicher, teilweise auch gegensätzlicher Umgangsformen mit den Problemen der Mobilfunkanlagen. Es gibt sehr spezifische Lösungsmuster und lokale Vereinbarungen mit den Netzbetreibern, die zu Unterschieden zwischen den Gemeinden führen.

Im Rahmen der Standortbestimmungsverfahren traten die Landkreise vor allem als Berater und Kooperationspartner der Gemeinden in deren Verhandlungen mit den Mobilfunknetzbetreibern auf. In nur wenigen Fällen fungierten die Landkreise als direkter Verhandlungspartner der Betreiber im Auftrag der Gemeinden. Die Beurteilung der Vereinbarung durch die Landkreise fällt deutlich negativer als in den beiden anderen Befragungen aus. Eine Mehrheit von ihnen sieht durch die Vereinbarung keine große Verbesserung des Standortabstimmungsverfahrens, die für sie auch jetzt eher nicht im Konsens verlaufen.

### **Schlussfolgerungen – offene Fragen – Empfehlungen**

Mit der Erstellung des vorliegenden Gutachtens wird die gegenüber der Bundesregierung eingegangene Verpflichtung der Netzbetreiber in einem wesentlichen Punkt, nämlich dem Monitoring der Verbändevereinbarung und der Erfassung der in diesem Rahmen gemachten Erfahrungen der Kooperation erfüllt. Gleichzeitig wird gezeigt, wie die Verbändevereinbarung im, im ersten Jahr ihrer Gültigkeit mit Leben erfüllt wurde. Dabei bleibt festzuhalten, dass materiell die Verbändevereinbarung eine spürbare Verbesserung gegenüber der Situation vorher darstellt und die vereinbarten Komponenten sowohl von den Betreibern wie auch den Kommunen umgesetzt werden. Gleichwohl wird das Thema auch weiterhin sensibel bleiben.

Das Monitoring hat zeigen können, an welchen Stellen diese Verbesserungen besonders deutlich sind und wo Problembereiche bleiben und deutlich unterschiedliche Sichtweisen und Forderungen der unterschiedlichen Akteure bestehen.

Die quantitativ angelegte Untersuchung konnte einen umfassenden und repräsentativen Überblick darüber geben, wie die Verbändevereinbarung mit Leben gefüllt wurde und welche sensiblen Bereiche sie hat.

Die Untersuchung konnte an vielen Punkten die Konflikte und unterschiedlichen Sichtweisen oder die unterschiedliche Performanz in den Kommunen herausarbeiten, großen-

teils aber nicht klären, worauf die Unterschiede beruhen. Dazu bedürfte es zusätzlicher Informationen, die nur durch intensivere qualitative Fallstudien in ausgewählten Kommunen zu gewinnen sind. Auf solchem Wege könnten gute und schlechte Beispiele der Praxis in den Kommunen und zwischen den Akteuren analysiert, die Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren eruiert und in Handlungsempfehlungen umgemünzt werden.

Die unmittelbare Weiterentwicklung der Vereinbarung kann auf einem soliden Fundament von Konsens aufbauen und sollte sich an den eruierten Problembereichen orientieren:

- der vor allem von den kleineren Gemeinden skeptisch beurteilten Informationssituation,
- der Frage der Acht-Wochen-Frist,
- der Frage der sinnvollen Rolle und Reichweite gesetzlicher Regelungen,
- der Bewertung der Unterschiedlichkeit der kommunalen Praxis bei der Kooperation und den Vereinbarungen mit den Mobilfunknetzbetreibern.

Für das von den Netzbetreibern zugesagte jährliche Monitoring bietet es sich aus unserer Sicht nicht an, alljährlich eine vergleichbar umfangreiche Erhebung durchzuführen. Empfehlenswert scheint uns eine Kombination von jährlicher Kurzumfrage bei den Kommunen oder einer jährlichen Befragung eines Panels systematisch ausgewählter Gemeinden einerseits mit einer Analyse von Fallstudien zu jeweils ausgewählten (und wechselnden) Problembereichen andererseits.

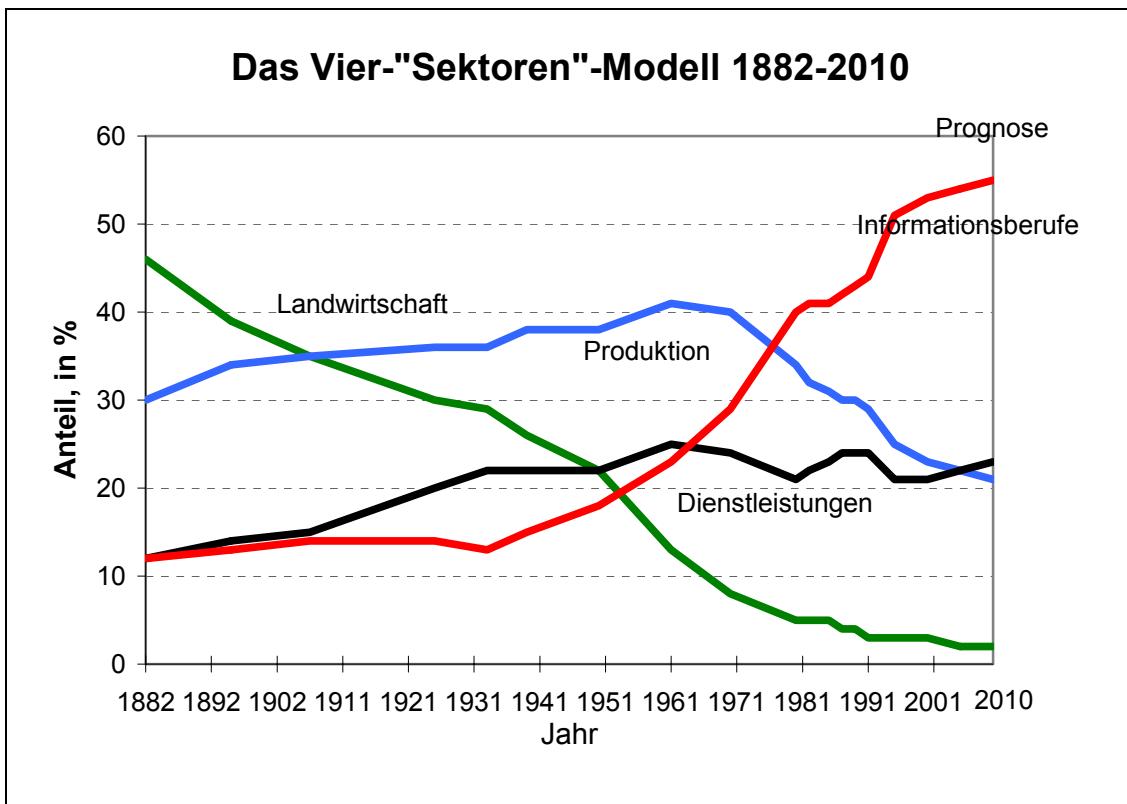


## 1. Einführung

### 1.1 Die Bedeutung der Telekommunikation in der Wissensgesellschaft

Nach allgemeinem Verständnis befinden wir uns in einem Strukturwandel der entwickelten Gesellschaften in Richtung auf eine Informations- und Wissensgesellschaft. Ein Indikator, an dem sich diese Entwicklung ablesen lässt, ist die sektorale Zusammensetzung der Wirtschaft in einer gegenüber der üblichen Dreisektorengliederung um einen Informationssektor erweiterte Darstellung (Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1: Entwicklung der Informationsbeschäftigung



Quelle: Dostal 2002<sup>1</sup>.

Information und Wissen werden zu den zentralen Ressourcen wirtschaftlicher Entwicklung. Damit kommt auch dem Informationsaustausch in der Wissensgesellschaft eine überragende Bedeutung zu. Niedrige Telekommunikationskosten werden als ein relevanter Kostenfaktor innerhalb der Wirtschaft angesehen, dessen Bedeutung durch globale Wert schöpfungsketten zunehmen wird. Daher werden sich effiziente breitbandige Telekommunikationsnetze als Basisinfrastruktur für den Aufbau umfassender Dienstleistungen zu einem wichtigen Standortfaktor entwickeln (Erber 2002).

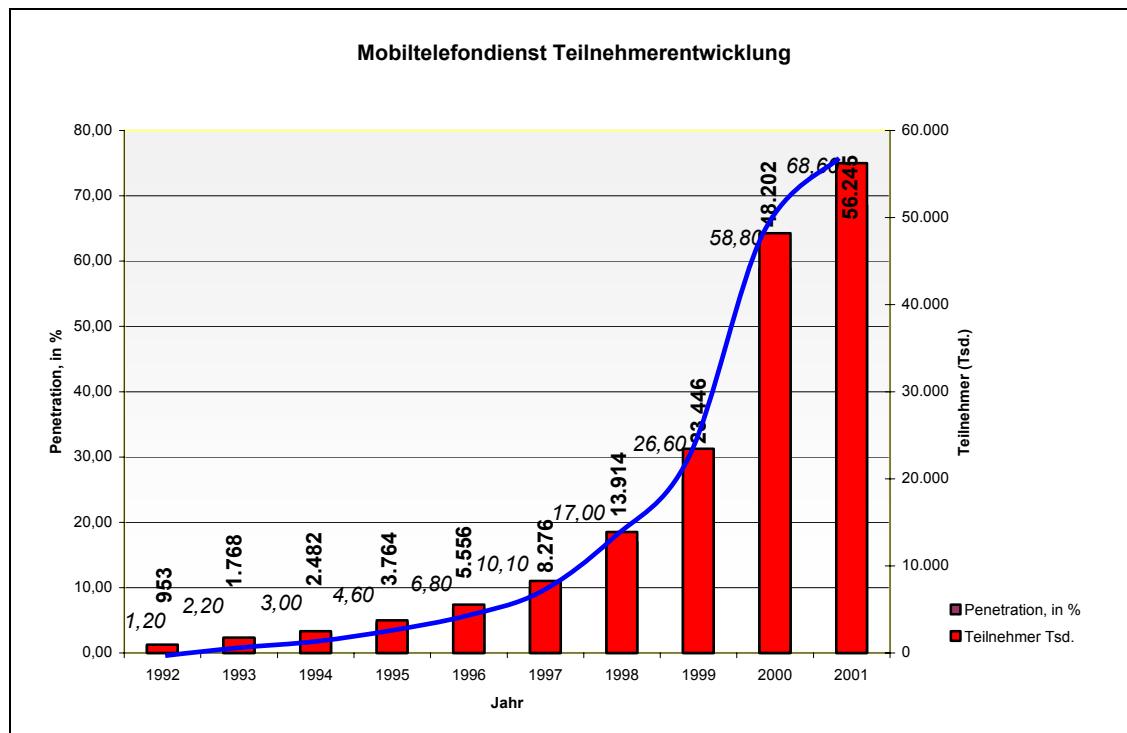
Die Telekommunikationsinfrastruktur ist bereits zu einer immer bedeutenderen Infrastruktur geworden, was sich an verschiedenen Indikatoren, wie den Investitionsvolumina, den

<sup>1</sup> Diese Abbildung wurde uns von Werner Dostal vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg persönlich zur Verfügung gestellt. Sie stellt eine Fortschreibung der Abbildung in Dostal (1995) dar.

Zunahmen des Informationsvolumens oder der Diffusion von Kommunikationstechniken und -dienstleistungen sowie dem Anstieg der Umsätze im Telekommunikationsbereich, ablesen lässt. Dabei hat die technische Entwicklung einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass die Deregulierung von bislang natürlichen Monopolen und die Öffnung eines Marktes mit konkurrierenden Anbietern möglich wurden.

Das Wissenschaftliche Institut für Kommunikationsdienste (WIK) prognostiziert einen Anstieg der Telekommunikationsumsätze in Deutschland von umgerechnet etwa 51,5 Mrd. Euro im Jahr 2000 auf etwa 110 Mrd. Euro im Jahr 2010. Dabei wird von einem überproportionalen Wachstum des Mobilfunks von 12-15 Prozent pro Jahr ausgegangen, so dass der Anteil der Mobilfunkumsätze 2010 rund ein Drittel der gesamten Telekommunikationsumsätze betragen wird (Büllingen/Stamm 2001). Damit würde sich, wenn auch mit geringeren Wachstumsraten, die Entwicklung gegen Ende des letzten Jahrhunderts fortsetzen. Von 1995 bis 2001 haben sich die Umsätze (Umsatzerlöse) der Netzbetreiber im Mobiltelefondienst von 3.800 Mio. Euro auf 17.600 Mio. Euro erhöht, was einer Steigerung um mehr als 360 Prozent entspricht. Die Zahl der Beschäftigten stieg im gleichen Zeitraum von 11.800 auf 37.900 Personen ([http://www.regtp.de/aktuelles/in\\_03-06-00-00\\_m/04/index.html](http://www.regtp.de/aktuelles/in_03-06-00-00_m/04/index.html) – Abruf 18.09.2002).

Abbildung 1.2: Teilnehmerentwicklung und Penetrationsrate im Mobiltelefondienst<sup>2</sup>



Quelle: Eigene Darstellung nach [http://www.regtp.de/aktuelles/in\\_03-06-00-00\\_m/04/index.html](http://www.regtp.de/aktuelles/in_03-06-00-00_m/04/index.html) – Abruf 18.09.2002.

Die Durchdringungsrate des Mobilfunks hat sich um 1,2 Prozent im Jahr 1992 auf knapp 70 Prozent in 2001 erhöht (Abbildung 1.2). Dabei hat sich die Diffusion des Mobilfunks relativ schnell vollzogen. 2001 erreichten die Mobilfunknutzungen bereits einen Anteil

<sup>2</sup> Der abflachende Kurvenverlauf ist auf eine Umstellung der Datengrundlage zurückzuführen. Ab 2001 wurden die Prepaid-Telefone, die längere Zeit keinen Umsatz gemacht haben, nicht mehr einbezogen.

von mehr als 50 Prozent aller Telefonnutzungen ([http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at\\_glance/cellular01.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at_glance/cellular01.pdf) – Abruf 18.09.02). Die Mobilfunkdurchdringung in Deutschland liegt unter der westeuropäischen Rate, beim Wachstum gehört Deutschland jedoch zu den Spitzenreitern (NFO 2002, S. 137). Bereits 2000 hatte die Zahl der Mobilfunkteilnehmer die Zahl der Festnetzanschlüsse übertroffen. 2001 lag sie bei 56 Millionen, die der Festnetzanschlüsse (analoge Anschlüsse und ISDN-Kanäle) bei 50 Millionen (NFO 2002).

## 1.2 Ausgangsbedingungen

Der Mobilfunk ist eine relativ neue Infrastruktur. Bei dem Aufbau eines Mobilfunknetzes richtet sich die Anzahl der Basisstationen nach der Anzahl der Nutzer und der erzeugten Verkehrsmenge (Lauer 2002). Die Netze sind zellular strukturiert, d.h. ähnlich einem Wabenmuster wird der gesamte Versorgungsbereich – etwa eine Stadt – in Funkzellen gegliedert. Die Größe der Zellen variiert für das bisherige Netz je nach Verkehrsmenge und topographischen Gegebenheiten zwischen 300 Metern und einigen Kilometern (Lauer 2002).

Die nächste Generation des Mobilfunks beruht auf dem UMTS-Standard. Dafür wurden im Jahre 2000 von der Bundesregierung sechs Lizenzen versteigert. Die Unternehmen E-Plus, Group 3G (später Quam, mittlerweile ausgeschieden), Mannesmann Mobilfunk (jetzt Vodafone), Mobilcom (weitere Entwicklung unsicher), T-Mobile, Viag Intercom (jetzt O2) haben eine Lizenz ersteigert. Neuere Recherchen weisen für Oktober 2002 folgende Marktanteile bezogen auf die insgesamt 57,2 Millionen Kunden (angemeldete Handys) aus: T-Mobile 42,0 Prozent, Vodafone 38,1 Prozent, E-Plus 12,4 Prozent und O2 7,5 Prozent (Fakten 2002; siehe auch NFO 2002, S. 139).

Der neue UMTS-Standard erfordert ein völlig neues Sende- und Empfangsnetz gegenüber der Vorgängergeneration GSM. Um die Multimediaanwendungen auch einer großen Nutzerzahl verfügbar zu machen, sind noch wesentlich mehr Sendestationen notwendig. Das engere Netz an Sendemasten hat aber auch den Vorteil, dass die Belastung je Sendemast weiter zurückgeht. Allerdings verlangt das UMTS-Netz aufgrund der höheren technischen Komplexität eine sehr regelmäßige Netzstruktur, also eine gleichmäßige Verteilung der Basisstationen (Lauer 2002, S. 18).

In der ersten Ausbaustufe von UMTS werden rund 40.000 Basisstationen zu den bestehenden 50.000 hinzukommen. Denn die bisherigen Funknetze bleiben sicherlich noch etliche Jahre bestehen: Die Lizenzen für die D-Netze reichen bis 2009 und für die beiden E-Netze immerhin bis 2012 oder 2016. Für die Kommunen bedeutet dies, dass die Zahl der Standorte für Mobilfunkanlagen von Zahlen unter zehn bis zu mehreren Hundert, in den Millionenstädten an die 1.000 Anlagen heranreicht. Die Netzbetreiber haben sich verpflichtet, bis 2003 mindestens 25 Prozent der Bevölkerung, bis 2005 immerhin 50 Prozent einen Empfang zu ermöglichen. Das entspricht ungefähr acht Prozent der Fläche Deutschlands und ca. 80 Prozent der Städte. Alle weiteren Ausbauten hängen von der Nachfrage ab.

Beispiele aus verschiedenen Technologiebereichen zeigen, dass für eine schnelle Durchsetzung neuer Techniken am Markt „... nicht so sehr die Exzellenz der Forschung und technologische Raffinessen den Ausschlag geben, sondern vielmehr die Orientierung an

Kundenbedürfnissen und Nachfrage-trends sowie die Akzeptanz neuer Technologien bei den Nutzern“ (Rammer 2001, S. 12). Bei der Mobilfunknutzung sind die Rahmenbedingungen in Europa durch frühzeitig geregelte Standards deutlich besser als in den USA. Allerdings lag Deutschland in der Mobilfunknutzung 1999 im internationalen Vergleich noch weit zurück, weniger aufgrund der Regulierung als vielmehr aufgrund der vergleichsweise hohen Preise.

Damit ergibt sich für die UMTS-Diffusion eine gegenläufige Entwicklung: Einerseits sind die Rahmenbedingungen durch Standards positiv, auf der anderen Seite ist die Markt-konstellation negativ, da sich durch die hohen Kosten bei den UMTS-Lizenzen und die Notwendigkeit für die Betreiber, diese Kosten auch wieder einzuspielen, vermutlich ein Preisniveau ergeben wird, das auch dauerhaft überdurchschnittlich sein könnte (Rammer 2001, S. 13; Erber 2002) – bei möglicherweise noch schleppender Nachfrageentwick-lung. Damit ist der ökonomische Druck auf die Anbieter hoch, eine schnelle Durchset-zung nicht durch unterschiedliche Investitionshemmnisse behindert zu wissen, die vor al-lem durch Akzeptanzprobleme hervorgerufen werden können, die zu zeitlichen Verzöge-rungen und zu Kostensteigerungen führen können.

Die Interessenlage der öffentlichen Akteure ist auf andere Weise komplex. Sie haben of-fensichtlich ein Interesse an der Errichtung von Mobilfunkanlagen im Sinne der Verbesse-rung der telekommunikativen Erreichbarkeit, und damit auch für die Attraktivität der Wirtschafts- und Wohnstandorte. Andererseits müssen sie, vor allem die Kommunen, zum Teil heftige Reaktionen der Bevölkerung in Rechnung stellen, die auf vermuteten Beeinträchtigungen der Gesundheit vor allem für Kinder, Ältere oder Kranke beruhen, die aufgrund der Strahlung der Anlagen befürchtet werden. Auch wenn noch einige Fragen offen erscheinen, konnten Schädigungen bei Einhaltung der Grenzwerte bisher nicht nachgewiesen werden.

Zudem werden teilweise negative Wirkungen der Sendeanlagen auf das Stadt- und Land-schaftsbild befürchtet, weil – vor allem in Großstädten – durch die Dichte der Sendeanla-gen in den Augen mancher Kommunalvertreter ein „Antennenwald“ entsteht oder durch die Gestalt der Anlagen die Ästhetik beeinträchtigt wird. Die Mobilfunknetzbetreiber ver-suchen, durch den Vorschlag der Verdichtung von Standorten und die Errichtung von UMTS-Anlagen an Standorten der Vorläufergeneration GSM sowie die „Kaschierung“ der Anlagen unter den Dächern, in Litfassssäulen o.Ä. diese Bedenken zumindest teilweise auszuräumen.

Die Kommunen – aber auch andere öffentliche Akteure – müssen die Abwägung treffen zwischen dem Versorgungsauftrag, also der Bereitstellung zeitgemäßer Infrastruktur, ei-nerseits und dem Vorsorgeauftrag, also die Sicherung der Sicherheit der Bürger, anderer-seits (Fogt 2001, S. 32).

Im Ergebnis stoßen also unterschiedliche Interessen aufeinander:

- Unternehmen und Bürger sind an einer möglichst schnellen und guten Versorgung mit Mobilkommunikationsdienstleistungen zu geringen Kosten interessiert.
- Die Netzbetreiber haben eine Verpflichtung, das UMTS-Netz aufzubauen, um in den vereinbarten Fristen die entsprechenden Versorgungsleistungen erbringen zu können. Gleichzeitig haben sie ein Interesse daran, die hohen Kosten für die erworbenen Li-

zenzen rasch zu amortisieren. Insofern sind sie auf Investitionssicherheit angewiesen, weil sonst beide Ziele – die Amortisation der Investitionen und der Aufbau der Versorgungsleistung – nicht zu erfüllen sind.

- Bürger und Umweltschutzorganisationen machen sich Sorgen um die möglichen Gefährdungen durch eine neue Großtechnik und versuchen, diese abzuwenden<sup>3</sup>. Dies kann unterschiedliche Formen annehmen: die vollständige Verhinderung von Mobilfunkanlagen, die Reduzierung der Grenzwerte, spezielle Standortstrategien u.ä.

Die Kommunen pendeln in diesem Interessenfeld zwischen der Rolle als Partei und der Rolle als Moderator oder Mediator. Vor dem skizzierten Hintergrund der Interessenlagen ist die Standortwahl für UMTS-Anlagen in der letzten Zeit nicht leichter geworden, auch wenn nach bestehender Rechtslage die Betreiber von Mobilfunkanlagen in der Regel lediglich verpflichtet sind, die für den Immissionsschutz zuständige Behörde mit einer Frist von zwei Wochen zu informieren, wenn eine Anlage den Betrieb aufnimmt. Zwischen den Betreibern und den Kommunen als Genehmigungsbehörden für solche Anlagen, so weit eine baurechtliche Genehmigung überhaupt erforderlich ist, und als Adressat von Bürgerprotesten ist es immer wieder zu Konflikten über die Standortwahl gekommen.

### **1.3 Hintergrund der Untersuchung, Fragestellungen und Hypothesen**

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Konflikten beim Aufbau des GSM-Netzes und der Einsicht in die unterschiedlichen Interessenlagen wurde zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Mobilfunknetzbetreibern im Juli 2001 eine Vereinbarung über den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze getroffen (Vereinbarung 2001). Um bisherige Informationsdefizite zu reduzieren, dem Unbehagen in der Bevölkerung an dieser Technik Rechnung zu tragen, die Risiken so weit wie möglich zu minimieren und potentiellen Konflikten vorzubeugen, zielt die Vereinbarung auf eine möglichst einvernehmliche Standortsuche und einen optimalen Informationsaustausch zwischen den Mobilfunknetzbetreibern und den Kommunen.

Die Vereinbarung der Mobilfunknetzbetreiber mit den Kommunen ist im Zusammenhang zu sehen mit der Selbstverpflichtung auf Bundesebene zu „Maßnahmen zur Verbesserung von Sicherheit und Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Information und vertrauensbildende Maßnahmen beim Ausbau der Mobilfunknetze durch die Mobilfunkbetreiber“. Zu dieser Selbstverpflichtung der Betreiber gehören neben der Vereinbarung mit den Kommunen zur gemeinsamen Nutzung von Antennenstandorten, die alternative Standortprüfung bei Kindergärten und Schulen, der Verbraucherschutz und die Verbraucherinformation zu Mobiltelefonen, die Forschungsförderung, das Monitoring als Beitrag zum Risikomanagement. Schließlich gehört dazu das Monitoring im Sinne einer jährlichen Berichterstattung über die Umsetzung dieser Selbstverpflichtung auf der Basis eines unabhängigen Gutachtens (Maßnahmen 2001). Die vorliegende Untersuchung beleuchtet die Kooperation zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und Netzbetreibern und ist somit ein wesentlicher Baustein zur Umsetzung der Selbstverpflichtung.

---

<sup>3</sup> Zur umfassenden Analyse der öffentlichen Diskussion um die elektromagnetische Verträglichkeit auch im internationalen Vergleich s. Büllingen et al. 2002.

### Wie werden neue UMTS-Sendemasten genehmigt?

Das übliche Verfahren zur Errichtung einer Basisstation für die neuen UMTS-Basisstationen geht über eine Vielzahl von Stationen.

Zunächst bestimmt die Netzplanungsabteilung des Mobilfunkbetreibers eine optimale Position für einen Sendemast. Ein Mitarbeiter der Akquisitionsabteilung erhält eine Karte mit der Position des Standortes und versucht, in dem vom Planer vorgegebenen Suchradius ein optimales, hohes Gebäude oder Grundstück für einen Sendemast zu finden. Bei Standorten, die bis Ende 2001 erschlossen wurden, konnte der Akquisiteur sofort mit den Eigentümern des Gebäudes in Verbindung treten und ggf. einen Pachtvertrag für die Errichtung eines Sendemastes abschließen.

Aufgrund der zunehmenden Bürgerproteste suchen die Mobilfunkbetreiber aber inzwischen den Dialog mit den Kommunen. In einer Selbstverpflichtungserklärung haben sich die Netzbetreiber darauf festgelegt, zukünftige Standorte einvernehmlich mit den kommunalen Behörden zu realisieren. Erst wenn die Kommune zugestimmt hat oder einen Alternativstandort – womöglich auf einem kommunalen Gebäude – vorgeschlagen hat, beginnen die Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern. Die Errichtung der meist nur wenige Meter hohen Sendemasten auf Hausdächern unterliegt nicht dem Baurecht.

Allerdings muss jede Sendeanlage über 10 Watt Leistung von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post genehmigt werden. Diese Behörde soll darauf achten, dass alle gültigen Grenzwerte eingehalten werden.

Für die Festlegung der Grenzwerte ist hingegen die Deutsche Strahlenschutzkommission zuständig. In der so genannten Standortbescheinigung legt die RegTP die für den jeweiligen Standort errechneten Sicherheitsabstände fest. In diese Berechnung gehen die Emissionen aller bekannten Sendeanlagen der Umgebung ein.

Erst nach Erhalt der Standortbescheinigung kann die Anlage montiert und in Betrieb genommen werden.

Quelle: [www.quarks.de](http://www.quarks.de). Sendung zum Mobilfunk vom 29.01.2002.

Die Verbändevereinbarung selbst umfasst folgende Schwerpunkte:

- Die frühzeitige Informationsübermittlung von den Mobilfunknetzbetreibern an die Kommunen hinsichtlich der Planung der Investition, des gewünschten Standorts sowie des Sendebeginns neuer Mobilfunksendeanlagen,
- die Mitwirkung der Kommune bei der Standortwahl in Form eines Angebots alternativer Standorte, falls die von den Mobilfunknetzbetreibern ausgewählten Standorte auf Bedenken der Kommunen stoßen,
- allgemeine Maßnahmen.

Die Vereinbarung ist als Rahmenvereinbarung zu sehen. „Dabei versteht sich von selbst, dass Vereinbarungen, die mit den kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossen werden, keine bindende Wirkung für die einzelne Kommune entfalten können, dass jede Stadt und jede Gemeinde also frei bleibt, Informationsangebote anzunehmen oder nicht anzunehmen, eigene Standortüberlegungen anzustellen oder nicht anzustellen, einvernehmli-

che Lösungen anzustreben oder sich mit dem gegenwärtigen Rechts- und Verfahrensstand zufrieden zu geben.“ (Fogt 2001, S. 34)

Wie sensibel der Bereich Mobilfunkanlagen auch nach der Vereinbarung politisch immer noch ist, kann man exemplarisch an zwei völlig gegensätzlichen Verlautbarungen und Positionen ablesen:

- Einerseits wird die Presseerklärung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Jahrestag der Mobilfunkvereinbarung unter den Titel gestellt „Ein Jahr Mobilfunk-Vereinbarung: Sie sorgt für gutes Klima zwischen den Netzbetreibern und den Kommunen“ (Bundesvereinigung 12.07.2002).
- Andererseits formulieren einzelne Kommunen, dass man sich bisher den Wünschen der Mobilfunknetzbetreiber nach Genehmigung der Sendeanlagen noch habe verweigern können. Doch schon mehrfach habe das Wirtschaftsministerium in Stuttgart eine Genehmigung angemahnt, was allerdings nicht bedeute, dass in Kürze alle Anträge genehmigt würden (zit. nach Stuttgarter Zeitung vom 21.10.2002, S. 25).

Die Vereinbarung der Mobilfunknetzbetreiber mit den Kommunen sowie die Selbstverpflichtung der Netzbetreiber auf Bundesebene wird ergänzt durch eine Reihe zusätzlicher Vereinbarungen auf Landes- und/oder Kommunalebene. Dies sei hier nur beispielhaft erläutert:

- So ist etwa in Bayern die Entwicklung von Pilotprojekten im Rahmen des Mobilfunkpaktes I – als weitergehende Vereinbarung – ein so genannter Mobilfunkpakt II zwischen Netzbetreibern, zwei kommunalen Spitzenverbänden und dem Landesumweltministerium Bayern abgeschlossen worden, der für den UMTS-Ausbau u.a. die Einrichtung von runden Tischen auf kommunaler Ebene mit dem Ziel einvernehmlicher Regelung vorsieht (Mobilfunkpakt II 2002). Der Bayerische Städtetag hat sich dieser Vereinbarung allerdings nicht angeschlossen.
- Auf kommunaler Ebene wurde u.a. das Regensburger Modell (Stadt Regensburg 2002) gemeinsam von der Stadtverwaltung und den Mobilfunknetzbetreibern entwickelt. Das Modell sieht unter anderem vor, dass im Rahmen eines Runden Tisches unter Beteiligung aller Netzbetreiber und der Stadtverwaltung der Ausbau in Abstimmung mit der Stadt einzelfallbezogen erfolgt, dass der Runde Tisch die Konfliktfälle schlichtet, Messungen den Ausbau des Netzes begleiten, die Stadtverwaltung sich nicht an der Diskussion um die 26. BlmschV beteiligt.

Teilweise gibt es auch zu diesen landespezifischen Vereinbarungen Evaluationen<sup>4</sup>. Einen wesentlichen Baustein zu dem von den Netzbetreibern zugesagten Monitoring der Verbändevereinbarung auf Bundesebene liefert die vorliegende Untersuchung.

Nachdem die Vereinbarung zwischen Mobilfunknetzbetreibern und kommunalen Spitzenverbänden nunmehr über ein Jahr in Kraft ist, bietet die Studie einen umfassenden quantitativen empirischen Überblick darüber, wie die Vereinbarung bislang mit Leben gefüllt worden ist, wo sie den Erwartungen genügt, wo Probleme aufgetreten sind und welche Verbesserungen denkbar und wünschenswert sind.

---

<sup>4</sup> So liegt zu den Pilotprojekten im Rahmen des Mobilfunkpaktes I eine interne Evaluation vor, die aber nicht veröffentlicht ist.

Eine detailliertere Analyse, die es erlauben würde, auch die Erfolgsfaktoren guter Beispiele und die Problembedingungen von Konfliktfällen zu eruieren und daraus Empfehlungen abzuleiten, würde eine qualitative Untersuchung im Rahmen von Fallstudien voraussetzen, die an dieser Stelle nicht zu leisten ist, sondern gegebenenfalls einer Folgeuntersuchung vorbehalten bleiben muss.

Folgende Forschungsfragen standen für die Untersuchung im Vordergrund:

- Sind die in der Vereinbarung verabredeten Informationsmaßnahmen, Kooperationen und sonstigen Abreden von beiden beteiligten Seiten durchgeführt worden?
- Konnte die Standortwahl für Mobilfunkanlagen vereinfacht und konsensual abgewickelt sowie in der zeitlich vorgesehen Frist von acht Wochen bewältigt werden?
- Wo werden von beiden Seiten – Kommunen und Betreibern – Probleme und Konflikte gesehen?
- Wie bewerten die Akteure auf beiden Seiten die Vereinbarung: als wesentlichen Fortschritt oder als dringend verbesserungsbedürftig?
- Wo sehen die Akteure Verbesserungsmöglichkeiten der Vereinbarung?

Die Beantwortung dieser Fragen aus der Umfrage wird ergänzt durch die Überprüfung vorformulierter Hypothesen. Auf der Basis dieser Hypothesen soll geprüft werden, ob bestimmte Probleme oder Einschätzungen durch die Akteure von bestimmten Rahmenbedingungen abhängen. Folgende Hypothesen wurden im Rahmen der vorliegenden Studie getestet:

- In größeren Städten treten Konflikte häufiger auf.
- In steuerstarken Gemeinden ist die Konfliktbereitschaft auf Seiten der Kommune höher. Das zeigt sich u.a. daran, dass strukturstarke Gemeinden häufiger als andere versuchen, die Einhaltung schärferer Grenzwerte (Schweizer Modell) zu fordern.
- Die Konflikte sind zahlreicher und schärfer in Kommunen, in denen es eine Bürgerinitiative zum Thema oder generell einen Lokale-Agenda-21-Prozess gibt.
- Die Aufstellung von Mobilfunkanlagen wird eher in Städten akzeptiert, in denen beide Seiten auch bei früheren Mobilfunkgenerationen im Konsens agiert haben.
- Die Vereinbarung wird von der überwiegenden Mehrheit der Städte positiv bewertet und als großer Fortschritt angesehen.
- Die Mobilfunknetzbetreiber schätzen die Kommunen insgesamt als zu bürokratisch und zu langsam ein.
- Die Mobilfunknetzbetreiber sehen die Vereinbarung überwiegend skeptisch und beurteilen die Mehrzahl der Kommunen als nur maßvoll kooperativ.
- Die Kommunen in Süddeutschland, insbesondere Bayern, beurteilen die Vereinbarung besonders skeptisch.

- Selbst- und Fremdbild weichen in erheblicher Weise voneinander ab: Sowohl die Betreiber wie auch die Kommunen sehen sich selbst als kooperativ und schreiben die Verursachung der Konflikte dem jeweils anderen Partner zu.

Die Untersuchung bezieht sich ausdrücklich nur auf das Verhältnis Kommunen – Mobilfunknetzbetreiber. Selbst dieses Verhältnis wird nur in einem Teilbereich, nämlich der Rolle der Verbändevereinbarung und ihrer Umsetzung, beleuchtet. Es geht also um eine Zwischenevaluation einer Vereinbarung zu Information und Standortfindungsprozess und die Bewertung dieser Vereinbarung durch die Beteiligten.

Um keinerlei Missverständnisse aufkommen zu lassen, sei an dieser Stelle auch ausdrücklich formuliert, was die Studie *nicht* behandelt:

- eine Analyse des Verhältnisses zwischen Kommune und Bürgern oder zwischen Bürgern und Mobilfunknetzbetreibern,
- materielle Fragen wie die Problematik der Strahlung durch Mobilfunkanlagen oder des Baurechts, des Immissionsschutzrechtes und anderer Rechtsgebiete, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen,
- eine vergleichende Bewertung der Kommunen untereinander im Sinne eines Benchmarking,
- eine vergleichende Bewertung der Betreiber untereinander.

#### **1.4 Aufbau der Untersuchung**

Die Untersuchung folgt in Ihrem Aufbau im Wesentlichen der Struktur der Befragung. Zunächst werden jedoch die Rahmendaten, die Grundlagen der Stichprobenziehung und das methodische Konzept der Untersuchung etwas ausführlicher dargestellt (Kapitel 2). Die wesentlichen Ergebnisse der Gemeindebefragung sind Gegenstand des Kapitels 3. Kapitel 4 behandelt die Ergebnisse der Befragung der Kreise. Die Befunde zur Befragung der Netzbetreiber werden ausführlich in Kapitel 5 behandelt. Im Vergleich der Kapitel 3 und 5 werden die Unterschiede in den Einschätzungen der Gemeinden und Netzbetreiber schon erkennbar. Sie werden jedoch systematisch in Kapitel 6 einander gegenübergestellt, um die Differenzen in der Selbst- und Fremdwahrnehmung sichtbar zu machen und wechselseitige „Schuldzuschreibungen“ erkennen zu können. In Kapitel 7 werden auf der Basis der empirischen Befunde die möglichen Schlüsse gezogen, Verbesserungsvorschläge formuliert und offene Fragen, also Lücken der Untersuchung und weiterer Forschungsbedarf, thematisiert sowie Vorschläge für das weitere Monitoring gemacht.



## 2. Anlage der Befragung und Methoden

### 2.1 Konzept der Befragung

Für eine umfassende Bestandsaufnahme der Situation in den deutschen Kommunen nach einem Jahr Gültigkeit der Vereinbarung zwischen den Mobilfunknetzbetreibern und den kommunalen Spitzenverbänden, ihre Bewertung durch die Kommunen und durch die Mobilfunknetzbetreiber wurden parallel drei schriftliche Umfragen vom Difu durchgeführt:

- eine Befragung bei Städten und Gemeinden,
- eine spiegelbildliche Befragung (über die einzelnen Kommunen) bei den dezentralen Einheiten der Mobilfunknetzbetreiber und
- eine weitere Befragung der Landkreise.

Die Befragungen erfolgten auf der Basis standardisierter Fragebögen mit geschlossenen Fragen. Allerdings nutzten sowohl die Kommunen wie die Betreiber die Möglichkeit, zusätzliche Kommentare und Einschätzungen zu formulieren. In die Umfragen wurden folgende Kommunen einbezogen:

- Alle Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern. Da die Infrastruktur zunächst und vor allem in den Großstädten aufgebaut wird und dort auch die großen Nachfragevolumina verortet sind, wurden alle größeren Städte in die Untersuchung einbezogen.
- Eine Stichprobe von 18 Prozent aus den Städten und Gemeinden mit 5.000-50.000 Einwohnern. Eine solche Stichprobe gibt die Möglichkeit, einen repräsentativen Überblick auch über die Situation in den kleineren Gemeinden zu gewinnen und ist vonseiten der Auftraggeber ausdrücklich erwünscht gewesen. Dabei sollten in die Stichprobe allerdings nur Gemeinden einbezogen werden, in denen im Jahr seit Abschluss der Vereinbarung neue Mobilfunkanlagen errichtet, alte wesentlich erweitert wurden oder zumindest Verhandlungen liefen oder Informationsveranstaltungen abgehalten worden waren.
- Eine Stichprobe von 18 Prozent aus den Landkreisen. Die Landkreise wurden mit in die Untersuchung einbezogen, weil sie für die kleineren Gemeinden als Baugenehmigungsbehörde häufig unmittelbar in den Prozess einbezogen sind und die Netzbetreiber vor allem für kleinere Gemeinden die Information oft über die Ebene der Landkreise gebündelt herantragen. Das zeigt sich auch daran, dass Betreiber auf Kreisebene Informationen und Veranstaltungen anbieten. Da bei den Kreisen mit vertretbarem Aufwand nicht zu ermitteln war, ob sie „aktiv“ in dem Sinne waren, dass im Jahr seit Abschluss der Vereinbarung neue Mobilfunkanlagen im Kreisgebiet errichtet oder alte wesentlich erweitert wurden, wurde die Stichprobe aus der Gesamtheit der Kreise gezogen.

In den Kommunen war die Umfrage an die Personen gerichtet, die – nach Angaben der Mobilfunknetzbetreiber – als Verantwortliche für den Prozess der Umsetzung der Vereinbarung benannt worden waren. Sofern diese Ansprechpersonen nicht bekannt waren, richtete sich die Befragung direkt an die Verwaltungsspitze.

Parallel zur Befragung der Kommunen wurde bei den Mobilfunknetzbetreibern eine ebenfalls standardisierte Umfrage durchgeführt – und zwar bei den Außenstellen, die für die in die Stichprobe der Kommunen einbezogenen Gemeinden zuständig sind. Diese Parallelbefragung diente methodisch als cross check, durch den Einschätzungsunterschiede zwischen Städten und Betreibern bezogen auf den gleichen Untersuchungsraum ermittelt werden konnten. Für den häufig auftretenden Fall (etwa 70 Prozent), dass mehrere Betreiber Verhandlungen mit der Gemeinde führen, wurde der Fragebogen stellvertretend von jeweils einem Mobilfunknetzbetreiber für die einzelnen Kommunen ausgefüllt. Diese Regelung wurde vom Auftraggeber unter der Prämisse vorgeschlagen, dass durch die Kenntnis der Betreiber vor Ort eine „ideelle Gesamteinschätzung“ durch jeweils einen Betreiber ausreichend wäre<sup>5</sup>.

Die Fragebogen für die Befragungen wurden sowohl mit den Mobilfunknetzbetreibern als auch mit den drei kommunalen Spitzenverbänden in verschiedenen Koordinationsrunden abgestimmt. Darüber hinaus wurde für diese Umfrage ein Pretest bei den Kommunen und Kreisen durchgeführt, der zur weiteren Anpassung einzelner Fragen der Fragebogen führte.

Die Daten der drei Befragungen wurden beim Difu ausgewertet. Die Ergebnisse werden den Auftraggebern und der Öffentlichkeit nur in anonymisierter Form präsentiert, d.h. Rückschlüsse auf einzelne Kommunen oder Betreiber sind nicht möglich. Auch unterschiedliche Einschätzungen zwischen Kommunen und Betreibern oder zu Konfliktfällen werden nicht als Einzelaussagen veröffentlicht. Rankings oder Bench-Marking-Ansätze waren weder bezogen auf die Kommunen noch bezogen auf die Netzbetreiber vorgesehen.

## 2.2 Rahmendaten zur Befragung und Probleme der Aufbereitung

In Deutschland gibt es ca. 13.900 Gemeinden und 324 Kreise. Die Verteilung auf die Bundesländer ist sehr ungleich, u.a. als Folge unterschiedlicher Konzepte der Gemeindefreform in den 1970er-Jahren in den alten Bundesländern, die dazu geführt hat, dass etwa in Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen Großgemeinden entstanden sind, während in anderen Bundesländern, etwa in Rheinland-Pfalz, trotz Zusammenlegung auch Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohner bestehen blieben.

Um bei der Umfrage keine Streuverluste dadurch zu erleiden, dass Gemeinden in die Stichprobe einbezogen werden, in denen in dem Jahr nach Abschluss der Vereinbarung keine wesentlichen Aktivitäten zwischen Kommunen und Netzbetreibern stattfanden, stellten die Mobilfunknetzbetreiber eine Grundgesamtheit „aktiver Kommunen“ zur Verfügung. Zu diesen Kommunen zählen Gemeinden, in denen bestehende Standorte erweitert, neue Standorte eingerichtet wurden, Planungen und Verhandlungen stattfanden, aber auch solche, die von den Mobilfunknetzbetreibern allgemein Informationen erhielten.

Im Difu wurden diese Listen vereinheitlicht, abgeglichen und um Mehrfachnennungen bereinigt. Der daraus entstandene Datensatz aktiver Kommunen enthielt rund 5.400 Ge-

---

<sup>5</sup> In den ausgefüllten Fragebögen aus den Kommunen bestätigte sich diese Allgemeingültigkeit. Allerdings gibt es in Einzelfällen deutliche Unterschiede in der (Wahrnehmung der) Performanz einzelner Mobilfunkunternehmen und daraus resultierender Kooperation.

meinden, davon rund 2.300 Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern. Aus dieser Grundgesamtheit, die nicht proportional zur Grundgesamtheit aller Kommunen ist, weil sich in der Gesamtheit der „aktiven Kommunen“ die räumlich unterschiedlichen Ausbaustrategien und die räumlich unterschiedlichen Zeiten des Ausbaus widerspiegeln, wurden alle Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern einbezogen und von den restlichen Gemeinden wurde eine Stichprobe von 18 Prozent gezogen (Tabelle 2.1). Für Rheinland Pfalz wurden entsprechend der dortigen Verwaltungspraxis nicht Einzelgemeinden, sondern Verbandsgemeinden in die Stichprobenziehung aufgenommen. Bei den Stadtstaaten Berlin und Hamburg wurden jeweils die Bezirke befragt, da diese für die Standortwahl der Sendeanlagen zuständig sind. Die Fragebogen wurden an die von den Netzbetreibern genannten Adressen/zuständigen Bearbeiter in den Kommunen versandt. In den Fällen, in denen kein Ansprechpartner genannt worden waren (das traf für etwa 30 Prozent der Gemeinden zu), wurde der Fragebogen an die Bürgermeisterämter versandt.

Tabelle 2.1: Verteilung der „aktiven“ Gemeinden in der Stichprobe auf die Bundesländer

	Zahl der Gemeinden	Prozent
Schleswig-Holstein	15	2,6
Hamburg	7	1,2
Niedersachsen	50	8,5
Bremen	2	0,3
Nordrhein-Westfalen	137	23,4
Hessen	41	7,0
Rheinland-Pfalz	29	5,0
Baden-Württemberg	109	18,6
Bayern	48	8,2
Saarland	9	1,5
Berlin	12	2,1
Brandenburg	24	4,1
Mecklenburg-Vorpommern	24	4,1
Sachsen	53	9,1
Sachsen-Anhalt	9	1,5
Thüringen	16	2,7
<b>Gesamt</b>	<b>585</b>	<b>100</b>

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Daten der Mobilfunknetzbetreiber, eigene Berechnungen.

Die Gemeinden der Stichprobe wurden schließlich für die Parallelbefragung der Betreiber proportional zum relativen Gewicht der Zahl der Nennungen der Netzbetreiber nach dem Zufallsprinzip auf diese aufgeteilt, die entsprechenden Fragebogen an die Ansprechpartner der jeweils zuständigen Niederlassung versandt. Da für jede Gemeinde ein Fragebogen ausgefüllt werden sollte, hatten die Außenstellen jeweils bis zu maximal 45 Fragebogen zu beantworten.

Um über die Grundauszählung hinaus Analysen zu Zusammenhängen der Befragungsergebnisse mit Strukturmerkmalen (Gemeindegröße, Lage im Raum, wirtschaftliche Kraft etc.) vornehmen zu können (siehe Hypothesen in Kapitel 1.2), wurden einerseits einige Strukturmerkmale, soweit es dafür keine Sekundärstatistik gibt (z.B. Bürgerinitiativen), in der Gemeindebefragung selbst erhoben. Andererseits wurden Daten aus der laufenden Raumbeobachtung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), der Städtestatistik des Deutschen Städtetages sowie Daten des Statistischen Bundesamtes herangezogen.

### **2.3 Rücklauf der Befragungen**

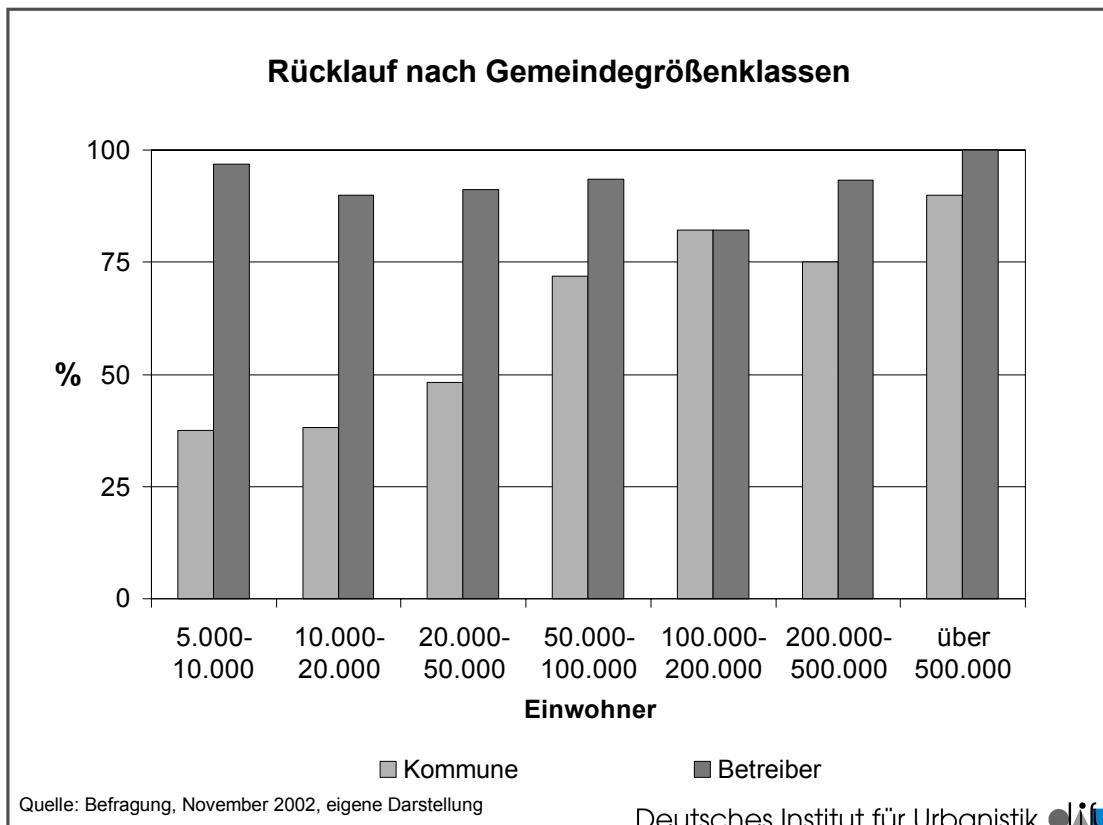
In der Befragung der Gemeinden wurde ein Rücklauf von durchschnittlich 53 Prozent erreicht, was für Umfragen dieser Art recht gut ist. Trotzdem ergaben sich verschiedene Probleme, die sich im Endeffekt in einer Reduzierung der Rücklaufquote bei der Kommunalbefragung niederschlagen:

- Die Frist für die Beantwortung des umfangreichen Fragebogens war bedingt durch die kurze Projektlaufzeit und die intensive Abstimmung im Vorfeld der Befragung sehr kurz bemessen. Deshalb wurden die für Befragungen des Difu üblichen Rücklaufquoten von 70 und mehr Prozent nur in den Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern erreicht. Von den befragten Gemeinden unter dieser Einwohnerzahl antworteten in Durchschnitt etwas über 40 Prozent.
- Einige Gemeinden füllten den Fragebogen nicht aus, weil sie sich aus dem Verfahren der Verbändevereinbarung ausgeklinkt haben und eigene Wege der Kooperation mit den Netzbetreibern beschreiten und daher meinten, zu der Befragung nichts beitragen zu können.
- Von den Betreibern wurden Kommunen genannt, die – nach eigenem Bekunden – weder im Sinne des Auf- oder Ausbaus von Sendeanlagen noch im Sinne von Information und Austausch aktiv waren und sich daher an der Befragung nicht beteiligt haben. Auch dies gilt vornehmlich für kleine Gemeinden.
- Rund 20 Prozent der befragten Gemeinden gaben an, dass keine neuen Standorte errichtet wurden. Da sie den Fragebogen aber gleichwohl sehr detailliert ausgefüllt haben, ist dies als Aktivität im Sinne von Planung/Austausch und Information zu interpretieren. Diese Fragebogen wurden selbstverständlich in die Auswertungen einbezogen.

Teilweise ähnliche Probleme ergaben sich bei der Betreiberbefragung, deren Rücklauf mit insgesamt 92 Prozent sehr gut ist. Auch hier gaben einzelne Niederlassungen an, dass zu bestimmten Gemeinden keinerlei Kontakte bestanden hatten, obwohl sie von den Betreibern selbst als aktive Gemeinden benannt worden waren. Außerdem gab es Ausfälle im Rücklauf von Großstädten, besonders der Größenklasse von 100.000-200.000 Einwohnern, die unternehmenstechnisch begründet sind. In einigen Fällen wurden diese Ausfälle, soweit zeitlich zumutbar, durch andere Netzbetreiber übernommen. Trotz allem reduziert dieser Umstand in Teilen die Basis für den Abgleich (cross check) zwischen Gemeinde- und Betreiberbefragung.

Die Rücklaufquoten der Gemeinde- und Betreiberbefragung nach Gemeindegrößenklassen sind in Abbildung 2.1 zusammenfassend und vergleichend dargestellt.

Abbildung 2.1: Rücklaufquoten der Gemeinde- und Betreiberbefragung nach Gemeindegrößenklassen



Der Rücklauf in der Kreisbefragung lag mit 37 von 60 versandten Fragebögen bei 62 Prozent und ist insofern auch sehr zufrieden stellend.

## 2.4 Auswertung

Alle drei Befragungen (Betreiber, Gemeinden, Landkreise) wurden mit dem SPSS-Programm vollständig nach Häufigkeitsverteilungen ausgewertet (s. Anhang). Entsprechend der Hypothesen wurde darüber hinaus getestet, ob sich Merkmale signifikant nach Gemeindegrößenklassen, Bundesländern, Regionstypen (Agglomerationsraum, verstedter Raum, ländlicher Raum), Einwohnerdichte, Nord-Süd-Lage und Steueraufkommen unterscheiden. In den meisten Fällen wurde dafür aufgrund der Datenqualität der Chi-Quadrat-Test angewendet. In einigen Einschätzungsfragen wurden auch komplexere Testverfahren, etwa Varianztests, verwendet.

Für den Vergleich zwischen den Aussagen der Kommunen und den Aussagen der Betreiber zu den Kommunen (siehe Kapitel 6) wurden nur die Rückläufe herangezogen, bei denen von beiden Seiten zu den gleichen Gemeinden ein Rücklauf vorliegt. Die Grundgesamtheit ist dadurch zwangsläufig geringer als die jeweiligen Rückläufe von Kommunen und Betreibern (Tabelle 2.2).

Tabelle 2.2: Gepaarte Rückläufe

		Gemeinden		
		Vorhanden	Fehlend	Summe
Betreiber	Vorhanden	289	250	539
	Fehlend	26	20	46
	Summe	315	270	585

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen und der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

### 3. Ergebnisse der Befragung der Gemeinden

#### 3.1 Rahmendaten der Gemeinden

Bevor die Ergebnisse der Befragung der Gemeinden zur Verbändevereinbarung im Einzelnen dargestellt werden, sollen einige Rahmendaten kurz eingeführt werden, die Hintergrundinformationen für die Interpretation der Ergebnisse geben.

Als ein Hinweis auf das kommunale Interesse an Mobilfunkfragen soll zunächst die *Registrierung bei der Standortdatenbank* der Regulierungsbehörde (RegTP) betrachtet werden. Die Registrierungen und die Nutzung dieser Datenbank werden bei der Regulierungsbehörde bislang noch nicht differenziert erfasst, so dass noch keine spezifischen Auswertungen – etwa nach regionalen Schwerpunkten oder nach Gemeindegrößenklassen – möglich sind. Allerdings lassen sich einige globale Informationen gewinnen (Tabelle 3.1). Dabei zeigt sich, dass zurzeit nur relativ wenige Kommunen bei der Regulierungsbehörde registriert sind, von denen im Durchschnitt jede rund zehn Anfragen gestellt hat, auch wenn zu vermuten ist, dass die Zahl der Abfragen eher ungleich verteilt sein dürfte<sup>6</sup>. Monatlich kommen rund 50 bis 80 Registrierungen dazu.

Tabelle 3.1: Nutzung der Standortdatenbank der Regulierungsbehörde

Merkmal	Anzahl
Freigeschaltete Nutzer	925
Bisherige Suchanfragen	9.739
Abgeforderte Standortbeschreibungen (STOB; Stand Nov. 2002)	14.217

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Quelle: Daten der RegTP vom 5.12.2002.

Allerdings dürfen diese Zahlen nicht überinterpretiert werden, zum einen weil in einigen Regionen die Mobilfunknetzbetreiber von sich aus den Gemeinden alle Standortdaten zur Verfügung gestellt haben, so dass für diese Kommunen keine Notwendigkeit der Inanspruchnahme der Standortdatenbank mehr besteht, um an die entsprechenden Standortdaten zu kommen. Zum anderen relativiert sich die Bedeutung der Standortdatenbank für die Großstädte, die gleichzeitig als untere Immissionsschutzbehörden für den Vollzug der 26. BlmschV zuständig sind, weil sie auf diesem Wege alle notwendigen Informationen zur Verfügung haben.

Von den 305 in unserer Auswertung berücksichtigten Gemeinden ist nach eigenen Angaben rund die Hälfte (53 Prozent) bei der Standortdatenbank der RegTP registriert. Erstaunlich ist, dass knapp 30 Prozent der Befragten nicht wissen, ob die Gemeinde registriert ist. 20 Prozent der Befragten gaben an, dass ihre Gemeinde nicht eingetragen ist. Der Unterschied zwischen den Gemeindegrößenklassen ist sehr markant, denn von den Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind nach der Eigenauskunft fast dreimal so viele

<sup>6</sup> Eine Auswertung nach Stadtgrößen, Bundesländern etc. wird vonseiten der RegTP voraussichtlich erst Ende Januar 2003 möglich sein.

(76 Prozent) bei der RegTP registriert wie in der Größenklasse unter 50.000 Einwohnern (27 Prozent). Von den registrierten Gemeinden hat die Mehrheit (66 Prozent) die Datenbank nach eigenem Bekunden tatsächlich genutzt, aber auch hier sind es bei den Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern fast doppelt so viele wie in den Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern.

Da von der Hypothese ausgegangen wurde, dass *Bürgerinitiativen* als ein Indikator für die Konflikträchtigkeit des Mobilfunkausbaus anzusehen sind (siehe Kapitel 1), wurde in der Befragung erhoben, ob in den Untersuchungsgemeinden solche Initiativen existieren. Die Ergebnisse unserer Befragung deuten auf eine deutlich höhere Zahl hin als in einer anderen Untersuchung, die die Zahl der derzeit zu Mobilfunkfragen in Deutschland existierenden Bürgerinitiativen auf 500 schätzt, und zwar vor allem in den süddeutschen Bundesländern (Müller 2002). Bezogen auf die Zahl der Gemeinden wäre das also nur in drei Prozent der Gemeinden der Fall.

In gut einem Drittel der antwortenden Gemeinden (39 Prozent) besteht eine Bürgerinitiative, nur in etwas weniger als der Hälfte der Gemeinden besteht keine. Der Anteil der Gemeinden mit Bürgerinitiative wächst mit den Gemeindengrößenklassen, bei den Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern gibt es in mehr als drei Viertel der Gemeinden solche Initiativen. Es zeigt sich darüber hinaus, dass in den alten Bundesländern die Zahl der Bürgerinitiativen signifikant höher ist, wobei Bayern und Hessen Spitzenreiter sind: Dort sind in jeweils über 55 Prozent der Gemeinden Bürgerinitiativen vorhanden, in Baden-Württemberg noch in rund der Hälfte der Gemeinden, in allen neuen Bundesländern liegen die Anteile unter 20 Prozent. Die Ergebnisse zeigen allerdings auch in anderen Bundesländern eine relativ hohe Zahl von Bürgerinitiativen, so dass die Aussage eines eindeutigen Süd-Nord-Gefälles nicht belegt werden kann.

Da die Sensibilisierung für Umweltfragen sich ansatzweise auch am Engagement für die *Lokale Agenda 21* ablesen lässt, wurde erhoben, in welchem Umfang es Lokale-Agenda-21-Prozesse in den befragten Gemeinden gibt. Dies ist in nahezu zwei Dritteln (64 Prozent) aller befragten Gemeinden der Fall, wobei keine eindeutige Verteilung nach Größenklassen feststellbar ist.

Die gesetzliche Grundlage für die Beurteilung von Mobilfunkanlagen sind die Grenzwerte nach der 26. BlmschV. Allerdings gibt es in deutschen Gemeinden teilweise Beschlüsse oder Bestrebungen, die Werte der 26. BlmschV durch einseitige Festlegungen zu unterschreiten, indem Standards anderer Länder bzw. Städte (Schweizer Modell, Salzburger Modell), die von *geringeren Grenzwerten* ausgehen, angelegt werden. Die Befragung zeigt allerdings, dass es sich nur um eine Minderheit der Gemeinden handelt: In weniger als zehn Prozent der Gemeinden besteht ein Beschluss über andere Grenzwerte, in 88 Prozent der Gemeinden ist dies also nicht der Fall. Auch hier ist eine klare Tendenz nach Gemeindengrößenklassen erkennbar: In den Großstädten haben fast 20 Prozent der Gemeinden solche Beschlüsse gefasst, wobei ein enger Zusammenhang damit besteht, ob es eine Bürgerinitiative in der Gemeinde gibt. Auch mit der Steuerkraft der Gemeinden – als Indikator für die Prosperität der Gemeinde – steigt der Anteil der Gemeinden, die einen Beschluss über höhere Grenzwerte gefasst haben. Falls es solche Beschlüsse gibt, sind sie überwiegend im Gemeinderat gefasst worden (66 Prozent).

In der Mehrheit der Gemeinden gibt es keine Bestrebungen, die auf eine Reduzierung der Grenzwerte zielen (53 Prozent), nur in 13 Prozent sind diese Bestrebungen sehr stark oder stark, wiederum mit steigender Tendenz über die Gemeindegrößenklassen.

Nach Angaben der Gemeinden haben seit der Vereinbarung in immerhin einem Drittel der Gemeinden *die Klagen aus der Bevölkerung* über Mobilfunk zugenommen. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass umgekehrt in rund zwei Dritteln der Fälle die Klagen nicht zugenommen haben, so erscheint dennoch das Drittel an Zuwachs seit der Vereinbarung als hoch und erklärbungsbedürftig<sup>7</sup>. Die Verteilung über die Bundesländer ist dabei signifikant unterschiedlich. Deutlich über dem Durchschnitt liegen Berlin, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Bayern; alle neuen Bundesländer liegen deutlich darunter.

Tabelle 3.2: Gründe für die Klagen der Bevölkerung im Zusammenhang mit Mobilfunk (Mehrfachnennungen; N=311)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Gesundheitliche Gründe	34,3	108
Städtebaulich-ästhetische Gründe	10,5	33
Überwachungsängste	2,2	7
Sonstige	3,2	10

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Bemerkenswert ist, dass in den Angaben unter „Sonstige“ ökonomische Gründe mehrfach genannt wurden. Dabei geht es vor allem um die Befürchtung, dass Wertverluste bei Immobilien durch die Nachbarschaft zu Mobilfunkanlagen eintreten könnten.

Schließlich wurde in der Befragung erhoben, wie Rat und Verwaltung die *Rolle von Mobilfunkanlagen* ansehen: als einen wichtigen Bestandteil moderner Infrastruktur oder als eine überflüssige und gefährliche Technik. Auf einer Skala von eins bis vier sollte dazu eine Einschätzung formuliert werden. 72 Prozent der Gemeinden schätzen den Mobilfunk eher als einen wichtigen Bestandteil moderner Infrastruktur ein (Antworten eins und zwei). Keine Gemeinde sieht die Technik als eindeutig überflüssig und gefährlich. Mehr als ein Fünftel der Gemeinden sieht den Mobilfunk allerdings eher skeptisch in Richtung einer gefährlichen und überflüssigen Technik.

### 3.2 Standortwahl

Bei der Untersuchung wurde deutlich, dass *UMTS-Standorte* bislang noch nicht in großem Umfang ausgebaut worden sind. Da in vielen Gemeinden der Ausbau im GSM-Standard bereits weitgehend abgeschlossen war, gab es eine nicht unerhebliche Zahl (rund 20 Prozent) von Gemeinden, in denen im Jahr der Gültigkeit der Vereinbarung keine neuen Standorte aufgebaut oder alte wesentlich ausgebaut wurden. Sie haben allerdings den Fragebogen gleichwohl ausgefüllt. Das ist in der Weise zu interpretieren, dass

<sup>7</sup> Ein Erklärungsansatz könnte in der wachsenden Aufmerksamkeit liegen, die Mobilfunkfragen in der Presse gefunden haben (Büllingen et al. 2002, insbesondere Kapitel 4.1).

Kontakte mit den Betreibern im Sinne der Planung und Vorbereitung von Standorten, des Austausches über Vorhaben oder zumindest im Rahmen von Informationen stattgefunden haben.

Im Prozess der Standortsuche hat weniger als die Hälfte der Gemeinden (45 Prozent) aktiv eingegriffen und konkrete *Standorte vorgeschlagen*. Die von den *Kommunen vorschlagenen Standorte* wurden nur in rund zehn Prozent immer und in weiteren rund 35 Prozent der Fälle häufig von den Betreibern genutzt. Aber in ca. der Hälfte der Gemeinden blieb der  *kommunale Standortvorschlag unberücksichtigt*. Dabei bleiben in den Großstädten die Standortvorschläge in über 60 Prozent der Städte häufig oder immer unberücksichtigt.

Von den Gemeinden, die überhaupt Standorte vorgeschlagen haben, haben fast alle *kommunale Liegenschaften* als Standorte vorgeschlagen. In 28 Prozent der Fälle wurden eine oder mehrere von den kommunalen Liegenschaften, die als Standorte für Mobilfunkanlagen angeboten wurden, angenommen.

Kontrastierend dazu gibt es allerdings in knapp acht Prozent der Gemeinden einen Beschluss, dass keine kommunalen Liegenschaften als Standorte für Mobilfunkanlagen zur Verfügung gestellt werden. Dabei gibt es bis auf eine Ausnahme solche Beschlüsse nur in Gemeinden der alten Bundesländer. In weiteren 14 Prozent der Gemeinden gibt es einen solchen Beschluss nur für als sensibel erachtete kommunale Liegenschaften.

Bei der Frage, ob die Gemeinden das *Datenangebot* für die Standortwahl durch die Betreiber für ausreichend halten, deutet sich eine Spaltung an: Rund 23 Prozent der Gemeinden halten das Angebot für ausreichend, 32 Prozent aber halten es für nicht ausreichend, und 45 Prozent wissen nicht, wie sie das Angebot beurteilen sollen.

Die Nutzung von *GSM-Standorten für UMTS-Nutzungen* ist in rund der Hälfte (47 Prozent) der Fälle noch unklar. Allerdings zeigt sich für rund 36 Prozent der Gemeinden, dass eine solche gemeinsame Nutzung immer oder häufig der Fall ist oder sein wird.

Die *Strategien der Gemeinden* bei der Ausweisung der Standorte zwischen den Polen Bündelung und Entbündelung von Standorten bewegen sich mehrheitlich in Richtung auf Bündelung. Eine reine Entbündelungsstrategie wird nur von neun Prozent der Gemeinden verfolgt. Ein Drittel verfolgt eine Mischstrategie (Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3: Strategien der Gemeinde bei der Ausweisung der Standorte

	Prozent	Zahl der Nennungen
Bündelung der Standorte	41,6	106
Entbündelung der Standorte	8,6	22
Teils teils	34,1	87
Weiß nicht	15,7	40
Gesamt	100	255

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Für die Bündelung, die eher eine Strategie kleinerer Gemeinden ist, sind mehrere Gründe maßgeblich, vor allem die Reduzierung der Zahl der Standorte und städtebauliche Aspekte. In dem hohen Anteil der „sonstigen Gründe“ spiegelt sich wider, dass eine Vielzahl von Gründen – wenn auch meist nur in wenigen Fällen – eine Rolle spielt, die in den vorgegebenen Antwortkategorien nicht abgedeckt waren.

Tabelle 3.4: Gründe für Bündelung von Standorten (Mehrfachnennungen; N=311)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Weniger Standorte	54,3	171
Städtebauliche Aspekte	50,5	159
Verfahrensvereinfachung	6,3	20
Sonstiges	10,8	34

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Für die Entbündelung wurde als wesentlicher Grund die Absenkung der Emissionen an den einzelnen Standort genannt.

Tabelle 3.5: Gründe für die Entbündelung von Standorten (Mehrfachnennungen; N=311)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Geringere Emissionen an den einzelnen Standorten	29,8	94
Städtebauliche Aspekte	11,1	35
Sonstige	3,5	11

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Ein *standardisiertes Vorgehen* bei der Prüfung und Vereinbarung von Standorten gibt es bislang nur in weniger als einem Drittel der Gemeinden, in weiteren rund zehn Prozent ist es in Vorbereitung. Die Mehrheit der Gemeinden (59 Prozent) verlässt sich auf ein „Fall-zu-Fall-Verfahren“. Dies gilt vor allem für die Gemeinden, die weniger als 50.000 Einwohner haben; in den Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern greifen rund die Hälfte der Kommunen auf ein standardisiertes Verfahren zurück, bei den Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohner sogar mehr als 60 Prozent.

In der Auseinandersetzung um Standorte, also bei *Konflikten*, spielt die Frage, welche Standorte als sensibel angesehen werden, eine besondere Rolle. Die Befragung zeigt, dass in den Gemeinden vor allem Einrichtungen, in denen sich Kinder und Jugendliche aufhalten, also Kindergärten und Schulen, als besonders sensibel angesehen werden – und zwar von jeweils rund 90 Prozent der Gemeinden. Der Anteil der Gemeinden, die Einrichtungen für Kranke und Alte als besonders sensibel ansehen, ist dagegen deutlich geringer, er bewegt sich für die verschiedenen Einrichtungen um die 50 Prozent. Darüber hinaus geben die Gemeinden eine Vielzahl von sonstigen Standorten an, die als sensibel gelten. Diese zusätzlichen Angaben kann man im Wesentlichen unter den Kategorien Wohngebäude, weitere Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Spielplätze, Jugendheime), wei-

tere Einrichtungen für Kranke (Kureinrichtungen, Behindertenwohnheime u.a.), Umwelt- und Denkmalschutzgesichtspunkte zusammenfassen.

Tabelle 3.6: Von den Gemeinden als besonders sensibel angesehene Standorte (Mehrfachnennungen; N=311)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Kindergärten	88,9	280
Schulen	86,7	273
Krankenhäuser	50,5	159
Alteneinrichtungen	52,7	166
Kirchen	15,9	50
Freizeitanlagen, Freiflächen	16,5	52
Sonstige	19,0	60

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Zusätzliche Informationen aus den Gemeinden und aus Veröffentlichungen zeigen jedoch, dass es sehr deutlich divergierende Ansätze in einzelnen Kommunen gibt, mit der Frage der Sensibilität von Standorten umzugehen. Hier kann kein vollständiger Überblick gegeben werden, sondern es können nur exemplarisch unterschiedliche Ansätze skizziert werden:

- Einzelne Gemeinden halten die spezielle Ausweisung von sensiblen Bereichen für sinnvoll und nachvollziehbar. Unter anderem ist es Bestandteil des „Regensburger Modells“ (Stadt Regensburg 2002), die Mobilfunknetze vorrangig unter Aussparung der Umgebung von Kindertagesstätten sowie allgemein bildenden und beruflichen Schulen auszubauen<sup>8</sup>.
- Andere Gemeinden verfahren nach dem so genannten „Duisburger Modell“. Dies beruht darauf, Mobilfunkanlagen insbesondere auf solche als sensibel angesehene Standorte zu bauen, weil dann die Abstrahlung in den Gebäuden und Einrichtungen besonders gering sei. Allerdings ist dieses Verfahren – wie Diskussionen in den zuständigen Ausschüssen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zeigen – in der kommunalen Szene umstritten.
- Wiederum andere Gemeinden versuchen, um als sensibel angesehene Standorte einen Mindestabstand von 100 m zur nächsten Mobilfunksendeanlage einzuhalten. In entsprechender Weise wird mit den Betreibern verhandelt; ihnen werden Karten des Stadtgebietes mit den Standorten sensibler Einrichtungen und den Kreisen der Mindestabstände zur Verfügung gestellt („Dortmunder Modell“) (Stadt Dortmund 2002).
- Solche Abstandsregelungen können um eine dreidimensionale Komponente ergänzt werden: Die Grenzwerte werden dadurch niedriger gehalten, dass vertikale *und* horizontale Mindestabstände vorgeschrieben werden – dazu gibt es zumindest in einem

<sup>8</sup> Weitere Bestandteile sind Informationspflichten der Betreiber, die Optimierung der gemeinsamen Nutzung und die Begleitung des Ausbaus durch Messungen sowie die Veröffentlichung der Messergebnisse.

Fall einen Stadtratsbeschluss. Dieser Beschluss erlaubt ein hohes Maß an Einvernehmen mit den Betreibern, obwohl man nahe an die Schweizer Grenzwerte herankommt (Düren).

In verschiedenen Gesprächen mit kommunalen Vertretern und in einigen Schreiben zu den ausgefüllten Fragebogen wurde die mangelnde Kapazität der Gemeinden beklagt, sich mit den Problemen hinreichend und qualifiziert auseinander zu setzen: Die Kommunen sind einerseits fachlich, aber auch durch geringe Personalkapazitäten und die Notwendigkeit, eine Bewertung zu formulieren, überfordert. Einige Kommunalvertreter formulierten es so, dass man sich in den Kommunen in einer resignativen Position befindet und von den Betreibern unter größeren Druck gesetzt werde: Die Technik sei gewollt und den Kommunen würden nur (scheinbare) Mitwirkungsrechte zugestanden.

### 3.3 Verfahren

Der/die *Ansprechpartner bei den Mobilfunknetzbetreibern* sind in mehr als 50 Prozent der Gemeinden „bekannt“. In einem weiteren guten Drittel der Gemeinden sind die Ansprechpartner zumindest „teilweise bekannt“, das heißt offenbar, dass die Ansprechpartner einzelner Betreibergesellschaften bekannt sind, aber nicht die aller in der Gemeinde aktiven Betreiber. Immerhin 13 Prozent der Gemeinden gaben an, die Ansprechpartner „nicht“ zu kennen. Dabei handelt es sich ganz offensichtlich um ein Größenklassenphänomen: Je größer die Gemeinden sind, desto besser ist die Kenntnis der Ansprechpartner der Netzbetreiber. In keiner der Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern waren die Ansprechpartner bei den Betreibern unbekannt. Das deutet darauf hin, dass die Kontakte in den Großstädten intensiver sind, wofür spricht, dass die größeren Kommunen eher durch „persönliche Kontakte vor Ort“ einbezogen werden (Tabelle 3.11).

Tabelle 3.7: Verhandlungen im Paket über mehrere Standorte in den Gemeinden  
(Angaben in Prozent)

	Immer	Häufig	Selten	Nie	Zahl der Nennungen
Mehrere Standorte eines Betreibers werden im Paket verhandelt	7,1	27,0	20,6	45,4	282
Gemeinsame Standorte mehrerer Betreiber werden im Paket verhandelt	4,2	11,9	27,0	56,8	162

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

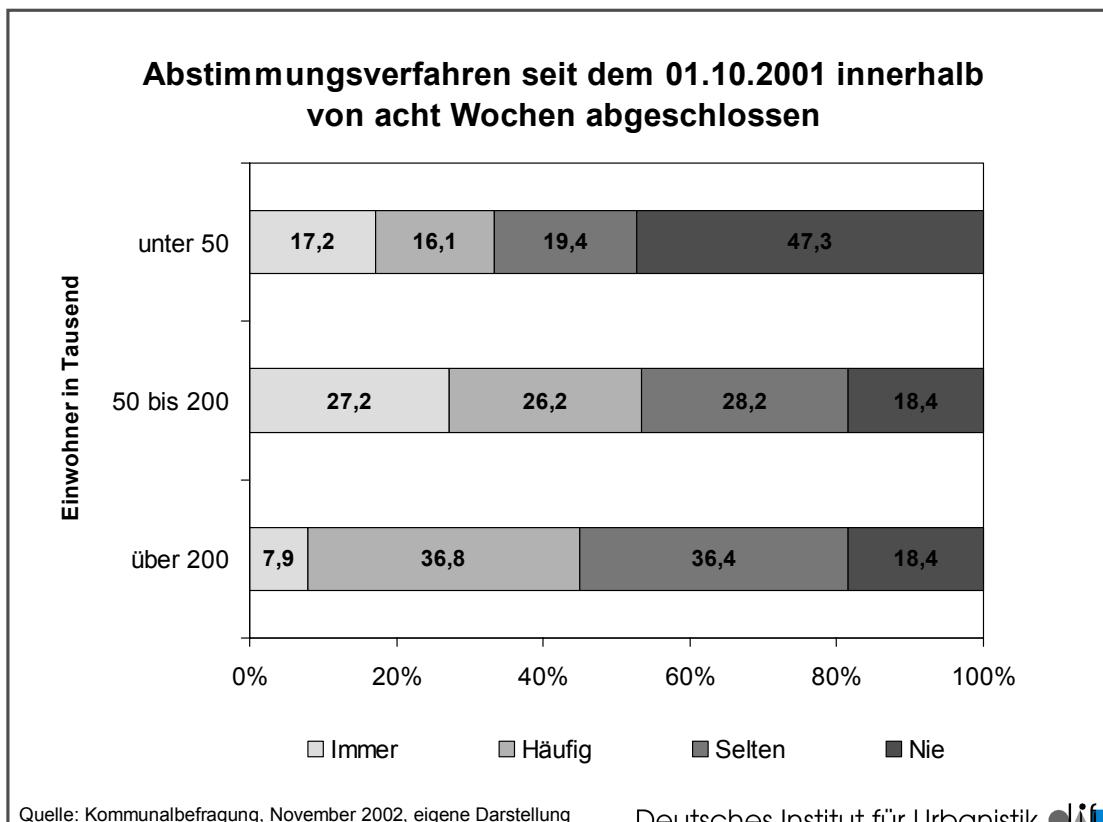
Für das Verfahren der *Verhandlung von Standorten* ist von besonderem Interesse, ob Standorte immer nur einzeln oder *im Paket* verhandelt werden. Dabei sind zwei Varianten möglich, nämlich dass

- mehrere Standorte eines Betreibers im Paket verhandelt werden oder
- mehrere Standorte mit mehreren Betreibern im Paket verhandelt werden.

Die Befragung zeigt, dass beides geschieht. Die Verhandlung mehrerer Standorte eines Betreibers im Paket nimmt über die Gemeindegrößenklassen deutlich zu<sup>9</sup>.

*Mustermietverträge für kommunale Liegenschaften werden bislang nur von gut einem Viertel (28 Prozent) der Gemeinden als Instrument eingesetzt.*

Abbildung 3.1: Einhaltung der Acht-Wochen-Frist aus Sicht der Gemeinden



Die in der Verbändevereinbarung vorgesehene *Frist von acht Wochen* für den Abschluss eines Standortbestimmungsverfahrens stellt einen kritischen Punkt bei der Standortwahl dar. In knapp 30 Prozent der befragten Kommunen konnte die Frist nie eingehalten werden, in weiteren 26 Prozent selten. In mehr als der Hälfte der Gemeinden stellt somit diese Frist offenbar ein generelles Problem dar. Wenn auf der anderen Seite in 44 Prozent der Gemeinden die Frist „immer“ (20 Prozent) oder „häufig“ eingehalten werden konnte, deutet dies auf gravierende Unterschiede in der Organisation und Abwicklung des Prozesses in den Gemeinden. Anhand der Befragungsergebnisse kann nicht geprüft werden, welche Mechanismen zur Beschleunigung oder Verlangsamung der Entscheidungswege beitragen. Für die Erhöhung der Effizienz wäre es allerdings wünschenswert, im Rahmen

9 In den Ergänzungsinformationen wiesen einige Betreiber darauf hin, dass die gemeinsame Verhandlung von Standorten mehrerer Betreiber im Paket aus kartellrechtlichen Gründen nicht zulässig sei. Eigene Recherchen beim Bundeskartellamts ergaben jedoch, dass dies nicht zutrifft. Auch eine Veröffentlichung der RegTP im Internet formuliert: „Eine gemeinsame Nutzung von Grundstücken, Masten, Antennen, Kabeln und Combinern ist nach den Vergabedingungen zulässig“ ([http://www.regtv.de/reg\\_tele/start/in\\_05-05-03-05-00\\_m/index.html](http://www.regtv.de/reg_tele/start/in_05-05-03-05-00_m/index.html) – Abruf vom 12.01.2003). Im Mai 2001 wurden von den damals rund 40.000 Mobilfunkstandorten 36 Prozent der Standorte von mehr als einem Funkdienst genutzt (<http://regtp.de/aktuelles/02588/01/index.html> – Abruf vom 19.09.2002).

von Fallstudien genauere Informationen zu gewinnen, die in Handlungsempfehlungen münden könnten.

Die *Gründe für die Verzögerungen* sind vielfältig (Tabelle 3.8). Der wichtigste Grund aus Sicht der Gemeinden ist mit rund 28 Prozent der Fälle, dass die „Abstimmung in den Kommunen“ länger dauerte. Der „Mangel an Informationen“ oder die „nicht rechtzeitige Information durch die Betreiber“ spielten in jeweils rund 20 Prozent der Fälle eine Rolle. Über die vorgegebenen Antworten hinaus wurde noch eine Vielzahl von weiteren Gründen genannt. In den „sonstigen“ Gründen werden Abstimmungsprobleme mit Initiativen oder Nachbarn, die Komplexität der Verhandlungen bei Paketlösungen und vor allem immer wieder Kommunikations- und Kooperationsprobleme genannt.

Tabelle 3.8: Gründe für Verzögerungen bei Standortverfahren (Mehrfachnennungen; N=311)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Informationsgrundlagen wurden von der Gemeinde als nicht ausreichend angesehen	21,6	68
Information durch die Mobilfunknetzbetreiber erfolgte nicht rechtzeitig	12,7	40
Abstimmungsprozess in der Gemeinde dauerte länger	27,9	88
Einigungsprozess zwischen Gemeinde und Betreiber war schwierig	21,6	68
Sonstiges	18,7	59

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Ein Indiz dafür, wie unterschiedlich die Organisation des Standortbestimmungsverfahrens in den Gemeinden gehandhabt wird, kann darin gesehen werden, „welche Ämter und Dienststellen“ in den Prozess einbezogen werden (Tabelle 3.9).

Tabelle 3.9: Dienststellen der Verwaltung mit maßgeblichen Bezug zum Mobilfunk (Mehrfachnennungen; N=311)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Haupt- oder Organisationsamt	9,5	30
Planungsaamt	56,5	178
Liegenschaftsaamt	31,1	98
Gesundheitsamt	10,2	32
Umweltamt	41,3	130
Rechtsamt	6,3	20
Bauamt	79,0	249
Sonstige	14,3	45

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

### 3.4 Information

Die *Informationsbereitstellung durch Netzbetreiber* über die Pläne zum Bau neuer Sendeanlagen wird im Großen und Ganzen positiv beurteilt, mit allerdings bemerkenswerten Unterschieden bezüglich einzelner Komponenten. Auf der einen Seite wird vermerkt, dass die Kommune „rechtzeitig“ über den Bau neuer Anlagen informiert wird, auf der anderen Seite wird moniert, dass die Information über den bevorstehenden Sendebeginn dagegen relativ schlecht ist (Tabelle 3.10). Dabei zeigt sich, dass die großen Städte sich deutlich besser informiert fühlen als die mittleren und kleinen Städte und Gemeinden.

Tabelle 3.10: Information durch die Mobilfunknetzbetreiber aus Sicht der Gemeinden  
(Angaben in Prozent)

	Immer	Häufig	Selten	Nie	Zahl der Nennungen
Informationen über die Pläne der Betreiber zum Bau neuer Sendeanlagen seit der Vereinbarung waren <i>ausreichend</i>	29,9	38,8	22,7	8,6	291
Informationen über die Pläne der Betreiber zum Bau neuer Sendeanlagen seit der Vereinbarung erfolgten <i>rechtzeitig</i>	31,2	38,8	20,5	9,5	263
Informationen über den bevorstehenden Sendebeginn war ausreichend	4,2	11,9	27,0	56,8	162

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

*Informationsveranstaltungen* in Kooperation zwischen Netzbetreibern und kommunalen Spitzenverbänden auf Landesebene gab es nach Angaben der Gemeinden in der Mehrheit der Fälle nicht. Nur rund 43 Prozent der Gemeinden gaben an, dass solche Veranstaltungen stattgefunden haben.

In drei Viertel der Gemeinden haben die Netzbetreiber *Informationsmaterial* zur Verfügung gestellt; in 44 Prozent der Fälle wird die Qualität des von Betreibern und IZMF zur Verfügung gestellten Materials als „gut“ oder gar „sehr gut“ bezeichnet. Nur rund zehn Prozent der Gemeinden halten die Qualität für „ungenügend“.

Die Rolle der *kommunalen Spitzenverbände* wird von den Gemeinden überwiegend positiv beurteilt. Die Frage, ob die Spitzenverbände *über ihre verbandsinternen Möglichkeiten der Kommunikation zu einer Verbesserung der Information der Kommunen beigetragen* haben, wird von über 70 Prozent der Kommunen eher bejaht. Die *Information der Kommunen durch die Spitzenverbände* halten allerdings über ein Drittel der befragten Gemeinden für eher „nicht ausreichend“.

Bei fast allen informationsrelevanten Teilfragen zeigt sich ein systematisch positiveres Antwortverhalten bei den größeren Gemeinden.

### 3.5 Beteiligung und Konflikte

Hinsichtlich des *Austausches mit den Netzbetreibern* über den Ausbau und den Planungsstand von Mobilfunkanlagen zeigt sich bei den befragten Gemeinden eine sehr kontrastreiche Einschätzung: Jeweils rund die Hälfte der Gemeinden hält den Austausch für „ausreichend“ oder „nicht ausreichend“. Allerdings haben in drei Viertel aller Gemeinden die Betreiber zumindest teilweise einen solchen Austausch angeboten, d.h. dass offenbar nur einzelne Betreiber, aber nicht alle einen solchen Austausch angeboten haben.

Für die Art und Weise der *Einbeziehung* der Gemeinden in das Verfahren ist besonders auffällig, dass die Mehrheit der kleineren Gemeinden „schriftlich“ einbezogen wird, während in den Großstädten das „persönliche Gespräch vor Ort“ in der Mehrheit der Fälle die bevorzugte Art der Einbeziehung ist (Tabelle 3.11).

Tabelle 3.11: Art der Einbeziehung der Gemeinde in den Ausbau und den Planungsstand von Mobilfunkbetreibern nach Gemeindegrößenklassen (Angaben in Prozent)

	Schriftlich	Fernmündlich	Persönlich vor Ort	Weiß nicht	Zahl der Nennungen
Unter 50.000 Einwohner	59,9	2,8	31,7	5,6	142
50.000 bis 200.000 Einwohner	44,7	19,3	35,1	0,9	114
Über 200.000 Einwohner	33,3	9,5	57,1	0,0	42
Gesamt	50,3	10,1	36,6	3,0	298

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Bei der Gemeindepollierung wurde deutlich, dass die *Abstimmungsebene* in rund 90 Prozent der Fälle die Gemeindeebene war. Der Regierungsbezirk spielte dagegen praktisch keine Rolle.

*Runde Tische zum UMTS-Ausbau*, die als Pilotprojekt Bestandteil des Mobilfunkpaktes I in Bayern waren und zum generellen Bestandteil des Mobilfunkpaktes II geworden sind (Mobilfunkpakt II, 2002)<sup>10</sup>, gibt es bislang nur in einer Minderheit der Gemeinden. 14 Prozent der Gemeinden verfügen bereits über diese Einrichtung, in den Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern sind es über 30 Prozent.

Keine besonderen Aktivitäten zur Information der Bürger über Mobilfunkfragen werden in über 40 Prozent der Gemeinden unternommen. In den übrigen Gemeinden spielt die Informationsmöglichkeit in den Ämtern noch die größte Rolle (Tabelle 3.12).

<sup>10</sup> Der Mobilfunkpakt II in Bayern wurde 2002 von zwei kommunalen Spitzenverbänden, dem Umweltministerium und den Netzbetreibern unterzeichnet.

Tabelle 3.12: Art der Bürgerinformation durch die Gemeinde (Mehrfachnennungen; N=311)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Veranstaltungen zum Thema	30,8	97
Informationsmöglichkeit in den Ämtern der Gemeinde	44,4	140
Pressemitteilungen	25,1	79
Internet	15,2	48
Amtsblatt	11,1	35
Keine besonderen Aktivitäten	41,3	130

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik November 2002, eigene Auswertung.

Überraschend erscheint – nach teilweise sehr differenzierten und kritischen Einschätzungen der Informationen durch die Betreiber – die relativ geringe Häufigkeit von Konflikten. Rund drei Viertel der in die Befragung einbezogenen Gemeinden gaben an, dass es „selten“ (55 Prozent) oder „nie“ (knapp 23 Prozent) zu Konflikten gekommen sei. Immer zu Konflikten kam es dabei nur in kleineren Gemeinden – was allerdings nicht überinterpretiert werden darf, da die Zahl der Standorte in den kleinen Gemeinden zwangsläufig geringer ist. Die Ausgangshypothese, dass die Konflikte bei der Standortwahl häufiger auftreten, wenn es eine Bürgerinitiative gibt, kann auf der Basis der Befragung als bestätigt gelten: In knapp 70 Prozent der Gemeinden, in denen „immer“ oder „häufig“ Konflikte auftraten, gab es auch eine Bürgerinitiative.

Tabelle 3.13: Gründe für die Konflikte bei der Standortwahl aus Sicht der Gemeinden (Mehrfachnennungen; N=311)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Umstrittener Abstand zu sensiblen Standorten	45,4	143
Auseinandersetzungen um Grenzwerte	17,1	54
Von der Gemeinde vorgeschlagene Standorte waren nicht nutzbar	16,8	53
Unzureichende Entscheidungsgrundlagen	13,3	42
Sonstiges	23,8	75

Deutsches Institut für Urbanistik

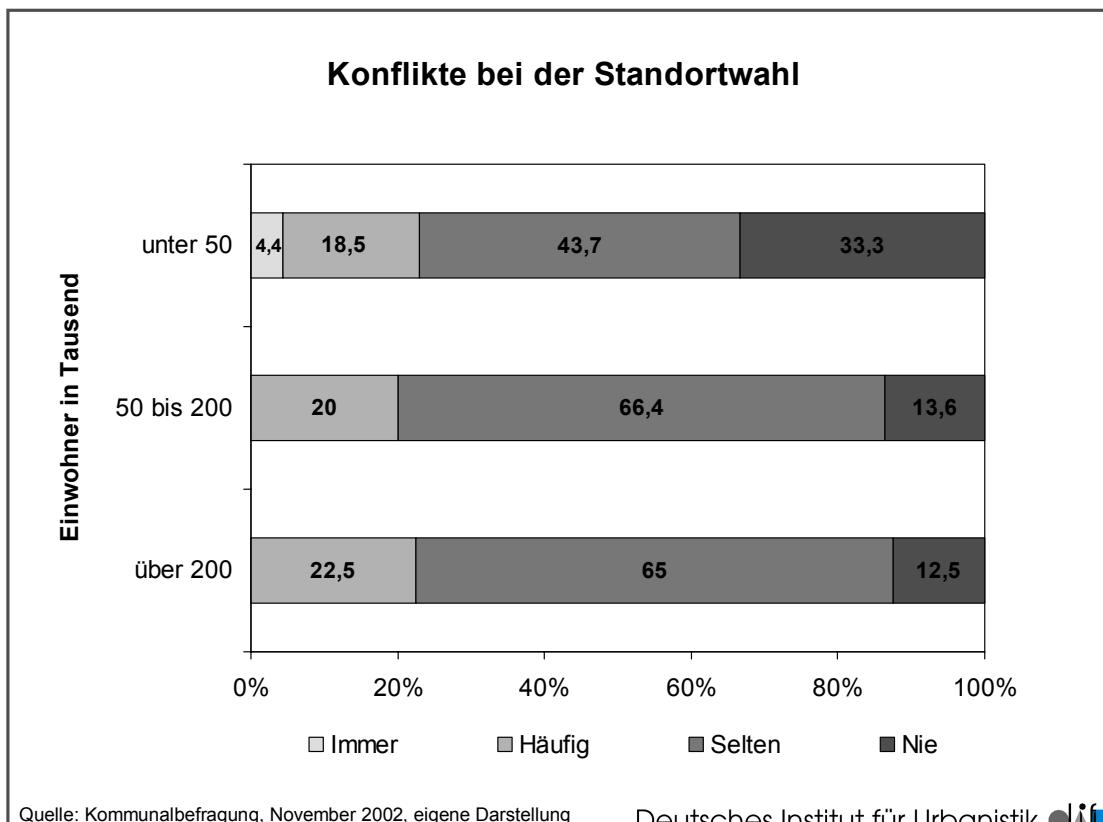
Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Die mit Abstand größte Bedeutung für Konflikte haben Auseinandersetzungen um den Abstand zu als sensibel erachteten Standorten (Tabelle 3.13). Diese Begründung spielt in den Gemeinden der neuen Bundesländer eine untergeordnete Rolle, während die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern deutlich hervorstechen. An zweiter Stelle folgen Auseinandersetzungen um Grenzwerte. Beides kann man im Zusammenhang se-

hen, denn in beiden Kategorien geht es um den Gesundheitsschutz und die Frage der vom Mobilfunk möglicherweise ausgehenden Gesundheitsrisiken. Das Ergebnis macht deutlich, wie sensibel hier die Kommunen reagieren und wie stark dieser Aspekt die Konfliktlage bei Standortverhandlungen bestimmt.

Unter den „sonstigen“ Gründen wird eine Vielzahl fallspezifischer genannt. Im Kern lassen sich die sonstigen Gründe auf bauplanungsrechtliche/städtebauliche, auf Einsprüche/Bürgerinitiativen und Kommunikations- und Koordinationsprobleme zurückführen.

Abbildung 3.2: Konflikte bei der Standortwahl aus Sicht der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen



Aufschlussreich im Sinne des Funktionierens der Verbändevereinbarung ist der Weg der *Beilegung der Konflikte* (Tabelle 3.14). Der wichtigste Lösungsweg ist die Kooperation zwischen Kommunen und Betreibern. Die Konflikte wurden in mehr als der Hälfte der Fälle „bilateral“ durch Kommune und Betreiber beigelegt, im „Widerspruchsverfahren“ in knapp zehn Prozent der Fälle; die übrigen in der Befragung vorgegebenen Antwortkategorien (durch Vermittlung eines kommunalen Landesverbandes, durch eine Clearingstelle oder sonstige) spielten eine weitgehend untergeordnete Rolle. Unter den „sonstigen“ Kategorien wurden zusätzliche Gespräche mit Bürgern, die Einschaltung von Gutachten etc. mehr als einmal genannt.

Tabelle 3.14: Beilegung der Konflikte (Mehrfachnennungen; N=311)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Bilateral zwischen Gemeinde und Betreiber	53,7	169
Widerspruchsverfahren	9,2	29
Vermittlung durch einen kommunalen Landesverband	0,6	2
Vermittlung durch Clearingstelle	0,3	1
Sonstiges	10,2	32

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Die Tabelle macht für sich genommen anschaulich, wie bedeutend die Rolle der bilateralen Beilegung der Konflikte aus Sicht der Gemeinden ist. Allerdings könnte die Bedeutung erst dann präzise eingeschätzt werden, wenn die Arten der Beilegung nicht auf die Grundgesamtheit der antwortenden Kommunen, sondern auf die Zahl der Konflikte bezogen würde. Da diese Zahl im Rahmen der Befragung nicht erhoben wurde, können hilfsweise die Zahlen der Nennungen von Gemeinden addiert werden, in denen es überhaupt Konflikte gab, und die bilaterale Beilegung auf diese Summe bezogen werden: Drei Viertel der genannten Arten der Beilegung von Konflikten entfallen dann auf diesen kooperativen Weg.

Konnte der Konflikt nicht durch Kooperation oder formelle Verfahrenswege beigelegt werden, drängt sich die Frage auf, wie er dann im Sinne einer Entscheidung gelöst wurde.

Auch bei der *Lösung von Konflikten* zeigt sich ein vielfältiges Spektrum:

- Errichtung der Anlage ohne Konsens: Dieser Fall trat in rund 20 Prozent der Kommunen auf.
- In etwa gleicher Größenordnung wurden von der Gemeinde vorgeschlagene Alternativstandorte genutzt.
- Unter den sonstigen Lösungen dominieren die Vorschläge zu Alternativstandorten durch die Betreiber.
- Eine relevante Zahl von Konflikten ist bislang noch gar nicht gelöst. In rund einem Fünftel der befragten Gemeinden liegen die Konflikte noch auf dem Tisch.

Für die insgesamt relativ entspannte Konfliktlage und eine grundsätzliche Konsensorientierung beider Seiten, entgegen dem aus spektakulären Einzelfällen oder Presseberichten genährten öffentlichen Eindruck, spricht außerdem, dass gerichtliche Auseinandersetzungen eine untergeordnete Rolle (sieben Prozent) spielen.

### 3.6 Bewertung

Die Gemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände sieht, wie eine Presseerklärung vom 12. Juli 2002 (Bundesvereinigung) zeigt, eine wesentliche Verbesserung durch die Vereinbarung erreicht. Einzelne Kommunen äußern sich ebenfalls in dieser Richtung (IZMF

2002). Diese generelle Einschätzung lässt sich nunmehr anhand der Befragungsergebnisse aus der Sicht der Gemeinden im Wesentlichen bestätigen, aber gleichzeitig differenzieren.

Die Gesamtbewertung der Verbändevereinbarung durch die Vertreter der Kommunen fällt überwiegend positiv aus: Zwei Drittel der in die Auswertung einbezogenen Gemeinden waren der Auffassung, dass die Vereinbarung gegenüber der Situation vorher eine *weit reichende Verbesserung* darstellt.

Geprüft wurde in diesem Zusammenhang, ob die generelle Bewertung der Mobilfunkvereinbarung durch die Kommunen in einem Zusammenhang mit den politischen Mehrheiten in den Gemeinderäten steht. Es konnten jedoch keinerlei signifikante Korrelationen zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Räte und der Bewertung festgestellt werden.

Hinter dieser generell positiven Grundaussage verbergen sich allerdings durchaus differenzierte Einschätzungen zu Einzelaspekten (Tabelle 3.15):

- Selbst wenn immer noch rund 50 Prozent der Gemeinden der Auffassung sind, dass es „kaum“ oder „überhaupt nicht“ zutrifft, dass die Standortwahl erst nach der Vereinbarung im Konsens erfolgt, wird im Vergleich zur Frage zu der Situation vorher deutlich, dass eine wesentliche Verbesserung eingetreten ist.
- Die Zahl der Konfliktfälle hat nach Einschätzung von zwei Dritteln der Gemeinden nicht deutlich abgenommen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in rund drei Viertel aller Fälle selten oder nie Konflikte auftraten.
- 75 Prozent der Kommunen geben an, dass es zutrifft oder voll zutrifft, dass die Information durch die Mobilfunknetzbetreiber sich durch die Vereinbarung verbessert hat.
- Die Berücksichtigung der kommunalen Interessen hat sich nach Einschätzung der befragten Gemeinden durch die Vereinbarung deutlich verbessert. Rund 20 Prozent der Gemeinden sahen ihre Interessen schon vor der Vereinbarung berücksichtigt gegenüber 68 Prozent der Gemeinden, die eine Verbesserung durch die Vereinbarung sehen.
- Nur eine Minderheit der Gemeinden sieht in der Vereinbarung eine unnötige Formalisierung und Regulierung (knapp zwölf Prozent). Im Gegenteil, rund die Hälfte der Gemeinden ist der Meinung, dass es einer gesetzlichen Regelung des Standortbestimmungsverfahrens bedürfe.

Die Tatsache, dass die Konflikte durch die Vereinbarung nicht abgenommen haben, kann – darauf deuten zusätzliche Hinweise durch die Gemeinden hin – dadurch bedingt sein, dass ein Mindestniveau an Konfliktsituationen immer bleiben wird und infolge der Vereinbarung das Informationsniveau der Städte gestiegen ist, wodurch Konfliktfälle erst ins Bewusstsein gerückt wurden.

Tabelle 3.15: Bewertung der Situation vor und nach der Vereinbarung durch die Gemeinden (Angaben in Prozent)

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft überhaupt nicht zu	Zahl der Nennungen
Die Vereinbarung stellt gegenüber der Situation vorher eine weit reichende Verbesserung dar	22,5	44,6	25,6	7,4	285
Die Standortentscheidungen erfolgten schon vor der Vereinbarung im Konsens	7,6	20,7	23,9	47,8	276
Die Standortentscheidungen erfolgten erst nach der Vereinbarung im Konsens	11,2	37,8	26,6	24,3	259
Die Zahl der Konfliktfälle hat deutlich abgenommen	6,0	25,5	35,1	33,5	251
Die Information durch die Mobilfunknetzbetreiber hat sich durch die Vereinbarung verbessert	28,4	46,7	13,3	11,6	285
Die Interessen der Gemeinden wurden auch schon vor der Vereinbarung berücksichtigt	2,5	19,9	34,2	43,6	275
Die Interessen der Gemeinden werden besser als vor der Vereinbarung berücksichtigt	19,3	48,9	18,6	13,3	264
Die Vereinbarung stellt eine unnötige Formalisierung und Regulierung dar	4,7	6,9	23,0	65,3	274
Das Standortauswahlverfahren muss gesetzlich geregelt werden	27,9	22,8	18,4	30,9	272

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Trotz der positiven Bewertung im Grundsatz und der Einschätzung, dass die Vereinbarung wichtige Verbesserungen gebracht hat, sehen die Gemeinden durchaus erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten, bei denen einerseits ihre Interessen deutlich zum Ausdruck kommen und andererseits die als problematisch erachteten Aspekte der Vereinbarung wieder hervortreten (Tabelle 3.16):

- Knapp zwei Drittel der Gemeinden meinen, dass die Vereinbarung allgemein noch verbessert werden kann.
- Insbesondere geht es dabei um die Stärkung der Informationsansprüche der Kommunen gegenüber den Netzbetreibern – knapp drei Viertel der Kommunen sehen dies so – und eine generelle Verbesserung des Standortbestimmungsverfahrens – rund 70 Prozent der Kommunen wollen das.
- Zusätzlich wünschen die Kommunen, dass die Betreiber sich untereinander besser abstimmen.
- Das Problem der Acht-Wochen-Frist kommt darin zum Ausdruck, dass rund 90 Prozent der Gemeinden eine Verkürzung der Frist nicht für möglich halten und rund 56 Prozent der Meinung sind, die Frist solle verlängert werden.

Auch bei der Bewertung zeigen sich typische Muster in der Beurteilung nach Gemeindegrößenklassen. Die deutlichsten Verbesserungen bezogen auf die Konsensualität des

Standortbestimmungsverfahrens werden in den Gemeinden der Größenklasse zwischen 50.000 und 200.000 Einwohner gesehen. Vor allem die kleinen Gemeinden fordern eine Verbesserung der Abstimmung zwischen den Betreibern ein, während die großen eher an eine Präzisierung unbestimmter Formulierungen interessiert sind.

Tabelle 3.16: Verbesserungsnotwendigkeit der Vereinbarung aus Sicht der Gemeinden (Angaben in Prozent)

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft überhaupt nicht zu	Zahl der Nennungen
Die Vereinbarung selbst kann noch verbessert werden	22,3	40,9	26,1	10,6	264
Es gibt unbestimmte Formulierungen in der Vereinbarung, die präzisiert werden sollten	18,0	35,9	35,5	10,5	256
Die Informationsansprüche der Gemeinden gegenüber den Betreibern sollten erhärtet werden	38,4	35,8	18,8	7,0	271
Das Verfahren zur Standortfindung sollte verbessert werden	36,8	33,8	22,9	6,4	266
Die Acht-Wochen-Frist kann verkürzt werden	2,2	7,4	25,7	64,2	257
Die Acht-Wochen-Frist sollte verlängert werden	27,8	28,6	19,3	24,3	259
Die Abstimmung zwischen den Betreibern sollte verbessert werden	46,5	35,2	13,9	4,4	273

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

### 3.7 Fazit

Einige wenige zentrale Aussagen sollen für ein Fazit gebündelt werden.

- Insgesamt sehen die Kommunen die Vereinbarung überwiegend positiv und halten sie für eine wichtige Verbesserung gegenüber der Situation vor der Vereinbarung.
- Zwischen den Kommunen bestehen erhebliche Unterschiede in der Bewertung und Beurteilung des Verfahrens.
- Es lassen sich folgende Merkmale von Gemeinden benennen, die mit bestimmten Einschätzungen korrelieren:
  - ▲ In Gemeinden, in denen eine Bürgerinitiative existiert, werden häufiger niedrigere Grenzwerte gefordert und die Häufigkeit der Konflikte nimmt zu.
  - ▲ Die Gemeinden in den neuen Bundesländern haben deutlich weniger Bürgerinitiativen, Konflikte wegen der Abstände zu sensiblen Standorten spielen eine deutlich geringere Rolle.
- Standardisierungen unterschiedlicher Art können sich vor allem größere Kommunen erlauben.

- Die größeren Gemeinden beurteilen alle informationsrelevanten Aspekte deutlich positiver als die kleineren. Das kann auf zweierlei deuten: einmal, dass die großen Gemeinden tatsächlich besser informiert werden (oder Zugang zu mehr Quellen haben); zum anderen kann es aber auch dadurch bedingt sein, dass die Verarbeitungskapazität für die Informationen in den großen Gemeinden besser ist.
- Die Gemeinden haben in ihrer großen Mehrheit ein hohes Interesse an einer Stärkung ihrer Informationsrechte und wünschen eher eine Verlängerung der Fristen für das Standortverfahren über die acht Wochen hinaus.
- Bezuglich der gesetzlichen Regelung des Standortverfahrens über die Verbändevereinbarung hinaus ergibt sich ein gespaltenes Bild. Jeweils rund 50 Prozent halten sie eher für überflüssig oder befürworten sie.
- Auf der Basis der Befragung deutet sich an, dass es eine Vielzahl unterschiedlicher Verfahrensweisen und Umgangsformen in den Gemeinden mit der Standortfindung und der Kooperation mit den Netzbetreibern gibt. Dies wird untermauert durch Informationen, die die Gemeinden über die Befragung hinaus zur Verfügung stellten, sowie Veröffentlichungen zum Thema.

## 4. Ergebnisse der Befragung der Landkreise

Die Landkreise wurden in einer gesonderten Befragung in ihrer Rolle bei der Umsetzung der Verbändevereinbarung berücksichtigt. Welche Rolle genau die Landkreise de facto in diesem Verfahren einnehmen, war aus den Vorab-Recherchen nicht eindeutig zu ermitteln.

Die Ergebnisdarstellung beginnt deshalb mit der Wiedergabe der Angaben zur Rolle des Landkreises, zur Art und Weise, wie, von wem und wann die Landkreise in das Standortbestimmungsverfahren einbezogen wurden.

Zunächst sollen, ähnlich wie bei den Gemeinden (siehe Kapitel 3), einige Rahmendaten vorgestellt werden, die für die Interpretation einiger Befunde von Relevanz sein können.

In fast zwei Dritteln (24 von 34) der Landkreise existieren Bürgerinitiativen zum Mobilfunk und besteht ein Lokale-Agenda-21-Prozess. 18 Prozent der Landkreise hatten Bestrebungen, andere Grenzwerte als die der 26. BImschV zu fordern. Beschlüsse in diese Richtung gibt es aber in keinem der Landkreise. Als sensible Standorte für Mobilfunkanlagen wurden von 85 Prozent der Landkreise Kindergärten und Schulen, von 73 Prozent Krankenhäuser, von 50 Prozent Alteneinrichtungen und von jeweils 15 Prozent Kirchen, Freiflächen und Wohngebiete genannt.

### 4.1 Rolle der Landkreise bei der Umsetzung der Verbändevereinbarung

Im Rahmen der Standortbestimmungsverfahren traten die Landkreise vor allem als Berater und Kooperationspartner der Gemeinden in deren Verhandlungen mit den Mobilfunknetzbetreibern auf. In acht Fällen fungierten die Landkreise als direkter Verhandlungspartner der Mobilfunknetzbetreiber im Auftrag der Gemeinden.

Tabelle 4.1: Rolle der Landkreise bei den Standortbestimmungsverfahren seit Existenz der Vereinbarung

Rolle	Anzahl	Davon von den Gemeinden eingeschaltet
Unterstützung in Form von Beratung und Kooperation	24	18
Direkter Verhandlungspartner der Mobilfunknetzbetreiber	8	5
Sonstige	2	0
Gesamt	34	23

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Landkreise durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Die in der Befragung unter der Kategorie „sonstige“ genannten Rollen sind die als „Genehmigungsbehörde“<sup>11</sup> und als „Ansprechpartner“ einer Bürgerinitiative zur „Konfliktberatung“. Diese Dimensionen werden indirekt durch die Angaben in der Befragung der

<sup>11</sup> Die Funktion als Genehmigungsbehörde betrifft nicht nur die Baugenehmigung, die Kreise fungieren auch als die unteren Naturschutz- und Denkmalschutzbehörden.

Mobilfunknetzbetreiber bestätigt, in welcher der Landkreis in 13 Prozent der Fälle als „Ebene der Abstimmung zu Standorten“ genannt wurde.

Die Landkreise wurden in der Hälfte der Fälle von den kleinen Gemeinden angerufen, was sich leicht aus der für viele Kleingemeinden häufig sehr komplexen Sachlage erklären lässt, in der die Unterstützung des Landkreises gesucht wird. Zehn der 34 Landkreise (also 30 Prozent) hatten nach eigenen Angaben Zugang zur Standortdatenbank der RegTP.

#### **4.2 Information**

Auch was die Informationsbeschaffung und die Auseinandersetzung mit dem Thema betrifft, haben die Landkreise in ihrer Mehrheit eher auf Anstöße von außen reagiert. 23 der 34 Landkreise haben keinen regelmäßigen *Austausch über den Ausbau und den Planungsstand von Mobilfunkanlagen innerhalb des Landkreises* gepflegt.

Zwei Drittel der Landkreise haben *Informationsmaterial durch die Mobilfunknetzbetreiber oder das IZMF<sup>12</sup>* zur Verfügung gestellt bekommen. Die Qualität dieses Materials beurteilen die Landkreise zu 60 Prozent mit „ausreichend“ und 30 Prozent mit „gut“, was verdeutlicht, dass die verbesserte Informierung der Beteiligten als eines der Hauptziele der Vereinbarung tatsächlich erreicht worden ist. Die hohe Quote deckt sich mit Aussagen der Mobilfunknetzbetreiber, die gerade für kleinere Gemeinden die Information über die Landkreise vermittelten.

#### **4.3 Beteiligung und Konflikte**

Die acht Fälle der direkten Verhandlung mit Mobilfunknetzbetreibern über Standorte waren fast durchweg nicht von Konflikten geprägt. In einem Fall wurde ein Konflikt bestätigt, in zwei Landkreisen gab es „selten“ Konflikte. Beigelegt wurden diese Auseinandersetzungen in der Regel bilateral. Aber immerhin wurden von den Landkreisen je einmal die „Vermittlung eines kommunalen Landesverbands“ und das „Widerspruchsverfahren“ genannt. Einmal wurde laut den Angaben im Fragebogen ein Gericht eingeschaltet.

#### **4.4 Bewertung der Vereinbarung**

Auch die Landkreise wurden um eine Bewertung der Auswirkungen der Verbändevereinbarung aus ihrer Sicht gebeten.

Tabelle 4.2: Bewertung der Situation vor und nach der Vereinbarung durch die Landkreise (Angaben in absoluten Zahlen)

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft überhaupt nicht zu
Die Vereinbarung stellt gegenüber der Situation vorher eine weit reichende Verbesserung dar	2	10	11	3
Die Standortentscheidungen erfolgten schon vor der Vereinbarung im Konsens	2	3	9	8
Die Standortentscheidungen erfolgten erst nach der Vereinbarung im Konsens	0	6	6	8
Die Zahl der Konfliktfälle hat deutlich abgenommen	1	4	9	11
Die Information durch die Mobilfunknetzbetreiber hat sich durch die Vereinbarung verbessert	6	10	6	7
Die Interessen der Kommunen wurden auch schon vor der Vereinbarung berücksichtigt	1	3	5	7
Die Interessen der Kommunen werden besser als vor der Vereinbarung berücksichtigt	2	6	5	3
Die Vereinbarung stellt eine unnötige Formalisierung und Regulierung dar	1	2	5	13
Das Standortauswahlverfahren muss gesetzlich geregelt werden	3	6	5	14

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Landkreise durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung. Die restlichen Nennungen entfallen auf „weiß nicht“.

Bis auf die verbesserte Informierung durch die Mobilfunknetzbetreiber werden von den Landkreisen keine Verbesserungen seit Abschluss der Vereinbarung gesehen. Manche Aspekte werden im Vergleich zu den Städten und Gemeinden und den Mobilfunknetzbetreibern (siehe Kapitel 6) sehr pointiert bewertet.

- Zwanzig von 34 Landkreisen sehen überhaupt keine Abnahme der Konfliktfälle durch die Vereinbarung.
- Auch nach Abschluss der Vereinbarung erfolgten die Standortentscheidungen für 14 der 34 Landkreise nicht im Konsens.

Vergleiche haben ergeben, dass es zwischen den Landkreisen in der Bewertung keine relevanten Unterschiede gibt, ob sie direkter Verhandlungspartner der Mobilfunknetzbetreiber sind (acht Fälle) oder als Berater und Unterstützer der Gemeinden agieren.

Tabelle 4.3: Verbesserungsnotwendigkeit der Vereinbarung aus Sicht der Landkreise  
(Angaben in absoluten Zahlen)

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft überhaupt nicht zu
Die Vereinbarung selbst kann noch verbessert werden	5	9	4	3
Es gibt unbestimmte Formulierungen in der Vereinbarung, die präzisiert werden sollten	3	7	6	2
Die Informationsansprüche der Kommunen gegenüber den Betreibern sollten erhärtet werden	8	10	4	1
Das Verfahren zur Standortfindung sollte verbessert werden	9	11	2	1
Die Acht-Wochen-Frist kann verkürzt werden	1	4	0	13
Die Acht-Wochen-Frist sollte verlängert werden	5	9	4	3
Die Abstimmung zwischen den Betreibern sollte verbessert werden	3	7	6	2

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Landkreise durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung. Die restlichen Nennungen entfallen auf „weiß nicht“.

Der negative Grundton in der Bewertung der Auswirkungen der Verbändevereinbarung prägt auch die Einschätzung der Verbesserungsnotwendigkeiten. 14 gegenüber sieben Landkreisen halten die *Verbesserung des Verfahrens* für notwendig. Vehementen Zuspruch finden zwei Statements, die die Stellung der Kommunen gegenüber den Mobilfunknetzbetreibern stärken könnten. Eine *Verbesserung der Informationsansprüche der Kommunen* hält zwei Drittel der Landkreise für notwendig, und 87 Prozent wollen eine generelle *Verbesserung des Verfahrens zur Standortfindung*.

## 5. Ergebnisse der Befragung der Mobilfunknetzbetreiber

Die folgende Auswertung berichtet, wie die Mobilfunknetzbetreiber die Erfüllung der Verpflichtungen durch sich selbst und durch die Kommunen sehen, wie sie die Beteiligung der Kommunen am Verfahren einschätzen, wie sie Konflikte und ihre Lösungen beurteilen und schließlich, wo sie Verbesserungen der Vereinbarung für nötig halten.

### 5.1 Standortwahl

Auch wenn die Initiativrolle für die Standortwahl naturgemäß bei den Mobilfunknetzbetreibern liegt, sieht die Vereinbarung eine aktive Beteiligung der Kommunen einerseits in Form des Vorschlags von Standorten und andererseits in Form des Angebots kommunaler Liegenschaften als Standorte vor.

Nach den Angaben der Mobilfunknetzbetreiber bleiben die Gemeinden im Rahmen dieser Mitwirkungspflichten eher passiv. Über drei Viertel der Gemeinden (79 Prozent) hat *keine Standorte vorgeschlagen*, und zwei Drittel von ihnen haben *keine kommunalen Liegenschaften als Standorte* vorgeschlagen. Am ehesten kamen laut Angaben der Mobilfunknetzbetreiber Standortvorschläge von Kommunen in Bayern.

Für die Standortwahl durch die Mobilfunknetzbetreiber waren aber die Vorschläge der Kommunen, so sie denn kamen, weitgehend irrelevant. In über 28 Prozent der Fälle wurden die vorgeschlagenen Standorte nie genutzt, in knapp der Hälfte der Fälle ist allerdings die Nutzung noch unklar, da die laufenden Verhandlungen hierzu noch kein Ergebnis gebracht haben. In den Großstädten (über 200.000 Einwohner) zeigt sich ein abweichendes Bild: Hier wurden laut Angaben der Mobilfunknetzbetreiber die von den Gemeinden vorgeschlagenen Standorte zu 43 Prozent „häufig“ genutzt. Die Mobilfunknetzbetreiber geben an, dass zumeist „technische Gründe“ ein Eingehen auf diese Vorschläge verhinderten.

### 5.2 Verfahren

In die Standortverhandlungen gingen die Mobilfunknetzbetreiber mit einer flexiblen *Strategie* je nach Ausgangssituation oder Problemlage in den Kommunen. Dies gilt sowohl für die Frage, ob Bündelung oder Entbündelung bevorzugt wird, wie auch für die Frage, ob mehrere Standorte eines Betreibers im Paket oder Standorte einzeln verhandelt werden.

Bezüglich der Frage nach der *Strategie der Mobilfunknetzbetreiber bei der Ausweisung der Standorte* wird eine Sowohl-als-auch-Strategie, die in einem Fall eine Bündelung der Standorte und in einem anderen Fall ein verteiltes Konzept für sinnvoll hält, bevorzugt (63 Prozent der Nennungen). Die Entbündelung der Standorte wird aber noch weniger in den Mittel- und Großstädten verfolgt. Außerdem wurde nach den Angaben der Mobilfunknetzbetreiber in den neuen Bundesländern durchweg die Entbündelungsstrategie verfolgt. Über die von den Gemeinden als ihren Verhandlungspartnern bevorzugte Strategie herrscht bei der Hälfte der Mobilfunknetzbetreiber große Ungewissheit.

Gravierend sind die Strategieunterschiede, je nachdem, ob die Standorte in den neuen oder alten Bundesländern geplant werden. Der allgemeine Trend des „teils-teils“ ist nicht unterschiedlich, aber in den alten Bundesländern wird die Bündelung der Standorte eher als in den neuen Ländern verfolgt. Umgekehrt wird in den neuen Bundesländern eher als in den alten Ländern das verteilte Konzept verfolgt.

Auch hinsichtlich der Frage der *Verhandlung mehrerer Standorte des Betreibers im Paket* zeigt sich keine klare Präferenz. Den 45 Prozent unter den Mobilfunknetzbetreibern, die diesen Weg gingen (23 Prozent „immer“ und weitere 22 Prozent „häufig“), stehen 55 Prozent gegenüber, die Standorte grundsätzlich einzeln verhandeln.

Weitgehend einhellig lehnen dagegen die Mobilfunknetzbetreiber die Verhandlung über „gemeinsame Standorte mehrerer Betreiber im Paket“ ab. Drei Viertel von ihnen tun es „nie“, wofür ganz offensichtlich der scharfe Wettbewerb unter den UMTS-Lizenznnehmern verantwortlich ist<sup>13</sup>.

Flexibilität zeigt sich auch hinsichtlich der Inhalte der Verhandlungen. Die große Mehrheit der Mobilfunknetzbetreiber will nicht *Gebiete/Gebäude von vornherein* als unpassende Standorte aus den Verhandlungen herausnehmen. Ob dies zur Vermeidung von Verhärtungen in den Verhandlungen oder aus eigener Überzeugung geschieht, muss an dieser Stelle offen bleiben. Solch ein genereller Vorab-Ausschluss wird nur von einer Minderheit favorisiert. Diese Befürworter stammen zumeist aus den alten Bundesländern, und zwar aus dem Süden der alten Bundesrepublik, während dieser Vorschlag in den neuen Bundesländern überhaupt keine Anhänger findet. Eine mögliche Erklärung hierfür ergab die Rücksprache mit den Mobilfunknetzbetreibern: In den neuen Bundesländern sei es üblich, schon im ersten Kontaktgespräch Funknetzplaner hinzuzuziehen, was dazu führe, dass bedenkliche Standorte bereits zu diesem frühen Zeitpunkt verifiziert oder negiert würden und damit in der Statistik nicht mehr als Konfliktfälle auftauchten.

Das Angebot von *Mustermietverträgen für kommunale Liegenschaften* durch die Kommunen ist offensichtlich ein weithin ungenutztes Instrument in den Händen der Kommunen, um ihre Interessen in die Verhandlungen einzubringen. Nur knapp zwölf Prozent der Kommunen gehen nach Angaben der Betreiber mit solchen Musterverträgen in die Verhandlungen. Wenn überhaupt bringen Kommunen aus den neuen Bundesländern wie vor allem Mecklenburg-Vorpommern Mustermietverträge in die Verhandlungen ein (31 Prozent gegenüber vier Prozent in den alten Ländern). Die Mobilfunknetzbetreiber werben dies anlässlich einer Rücksprache zu diesem Punkt zum Teil als Zeichen einer „insgesamt höheren Kooperationsbereitschaft“.

Der Nutzen des in der Vereinbarung festgelegten *Zeitraums von acht Wochen* wird im Rückblick der Mobilfunknetzbetreiber auf ein Jahr Erfahrung mit Standortverhandlungen sehr uneinheitlich bewertet.

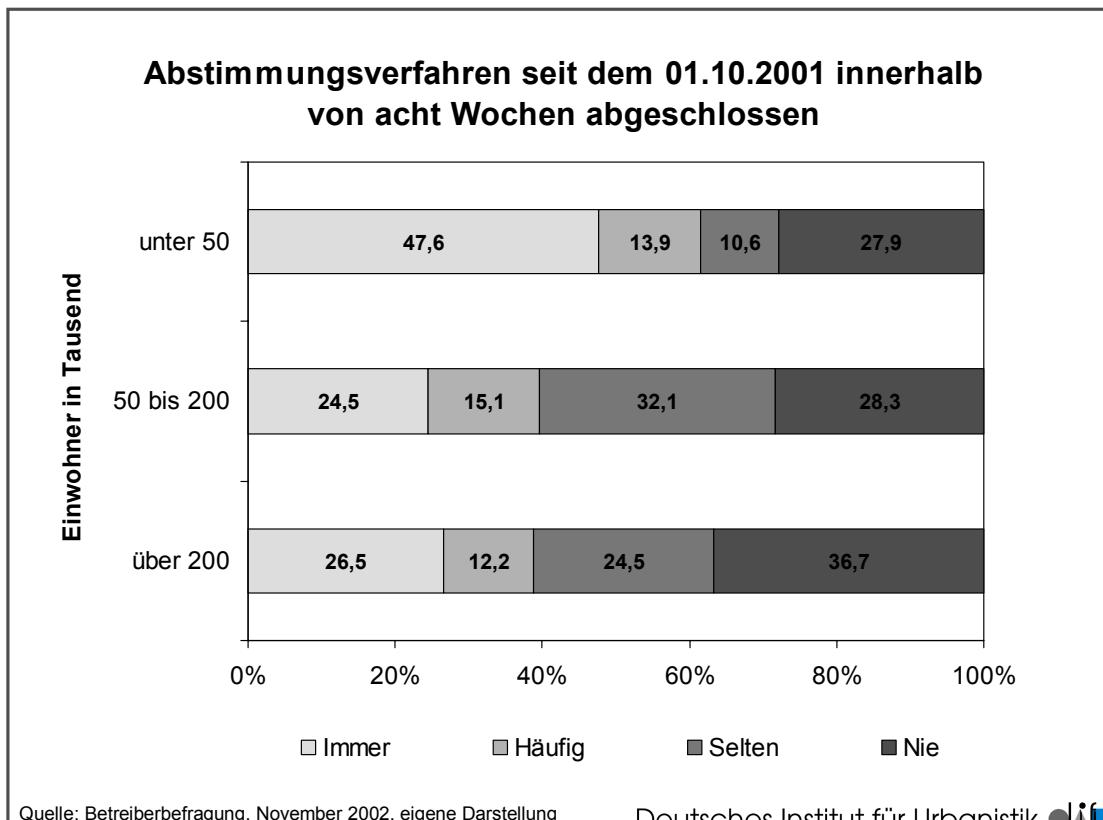
In den Antworten auf die Frage, ob die Acht-Wochen-Frist für die Durchführung der Verhandlungen zu Standorten gereicht habe, entsteht das in der Abbildung 5.1 wiedergegebene bipolare Ergebnis: zum einen zwei fast gleich große Einschätzungen einer Zustim-

---

<sup>13</sup> Jedenfalls stehen nicht, so das Ergebnis unserer Recherche, kartellrechtliche Verbote dieser Strategie entgegen.

mung gegenüber Ablehnung (52 zu 48 Prozent) und zum andern zwei Extreme mit 38 Prozent „immer“ und 29 Prozent „nie“.

Abbildung 5.1: Abschluss der Verhandlungen innerhalb der Acht-Wochen-Frist nach Gemeindegrößenklassen



Die Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen liefert eine spiegelbildliche Ausprägung der Erfahrungsberichte. Fast die Hälfte (48 Prozent) der Betreiber gaben an, dass die Kleinstädte die Acht-Wochen-Frist „immer“ einhalten konnten, während umgekehrt für 50 Prozent der Mittelstädte und 60 Prozent der Großstädte dieser Zeitraum „selten“ oder „nie“ reichte. Im Falle der Kleinstädte lässt sich die Einschätzung damit erklären, dass hier eine geringere Anzahl von Standorten zu verhandeln war.

Signifikant ist zudem die Zugehörigkeit der Gemeinde zu den alten oder neuen Bundesländern. Für die Gemeinden aus den neuen Ländern geben die Betreiber fast doppelt so häufig wie für die Gemeinden aus den alten Ländern an, dass das Abstimmungsverfahren innerhalb von acht Wochen abgeschlossen worden ist. In den alten Bundesländern ist nach Aussagen der Betreiber das Verfahren viermal so häufig „nie“ abgeschlossen worden wie in den neuen Bundesländern. Dieses Problem taucht neben Nordrhein-Westfalen vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, also in südlichen Bundesländern, auf. Die Gründe für diesen Unterschied müssen auf dieser Stufe der Untersuchung offen bleiben. Möglicherweise sind die Verwaltungen in Gemeinden vergleichbarer Größenordnung stärker besetzt, was rein formal (Sitzungsperioden, einbezogene Dienststellen etc.) die Einhaltung der acht Wochen erschwert.

Hauptgrund für die Verzögerungen ist nach Ansicht der Mobilfunknetzbetreiber *der übermäßig lange Abstimmungsprozess innerhalb der Kommune* (21 Prozent), während die Auseinandersetzung zwischen den Verhandlungspartnern selbst offensichtlich weniger zeitraubend war (von nur knapp acht Prozent angegeben).

Tabelle 5.1: Gründe für Verzögerungen bei Standortverfahren (Mehrfachnennungen; N=539)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Informationsgrundlagen wurden von der Gemeinde als nicht ausreichend angesehen	1,5	8
Information durch die Mobilfunknetzbetreiber erfolgte nicht rechtzeitig	0,9	5
Abstimmungsprozess in der Gemeinde dauerte länger	20,6	111
Einigungsprozess zwischen Gemeinde und Betreiber war schwierig	7,6	41
Sonstiges	21,3	115

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Relevante Gründe, die unter „Sonstiges“ genannt wurden, waren „keine Reaktion“ bzw. die „Verweigerung der Mitwirkung“ vonseiten der Gemeinden (zehn bzw. sieben Fälle).

Ohne Intensivfallstudien in den Kommunen kann dieser für den weiteren Ausbau der UMTS-Netze sehr relevante Aspekt aber nicht weiter erhellt werden.

### 5.3 Information

Die Netzbetreiber verweisen – auch in ihren Begleitschreiben zur Befragung – immer wieder darauf, dass sie Informationsveranstaltungen angeboten und durchgeführt haben.

In den Webauftritten der Mobilfunkanbieter finden sich vor allem allgemeine Informationsangebote zum Mobilfunk. Darüber hinaus werden Informationen als Broschüren (T-Mobile) oder CD-ROM (Vodafone) zur Verfügung gestellt. Teilweise gibt es auch spezielle Informationsangebote für die Kommunen: Pars pro toto „Checkliste für Kommunen“ ([http://www2.eplus.de/corporate/5/5\\_3\\_1/5\\_3\\_1.asp](http://www2.eplus.de/corporate/5/5_3_1/5_3_1.asp), Abruf 19.09.02). Einzelne Netzbetreiber weisen ihre Standorte auch im Internet aus (z.B. E-Plus).

Die antwortenden Mobilfunknetzbetreiber sehen ihre Pflichten in der übergroßen Mehrheit als erfüllt an: Drei Viertel der befragten Betreiber glauben, die *Kommunen über die Pläne zum Bau neuer Sendeanlagen seit der Vereinbarung ausreichend informiert* zu haben.

Leicht höher, bei 81 Prozent, liegt der Anteil der Mobilfunknetzbetreiber, die der Ansicht sind, dass sie die Gemeinden „immer“ oder „häufig“ *rechtzeitig informiert* haben (Tabelle 5.2).

Tabelle 5.2: Rechtzeitige Benachrichtigung der Gemeinden über Pläne zum Bau neuer Sendeanlagen durch die Mobilfunknetzbetreiber seit der Vereinbarung

	Prozent	Zahl der Nennungen
Immer	65,2	304
Häufig	15,9	74
Selten	1,9	9
Nie	0,9	4
Weiß nicht	16,1	75
Gesamt	100	466

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Das den Kommunen von ihnen bzw. dem IZMF<sup>14</sup> übermittelte Informationsmaterial halten die Mobilfunknetzbetreiber zu 70 Prozent für ausreichend. Fast alle haben den Kommunen dieses Material auch zukommen lassen.

Ein Block mit drei Fragen ging der Rolle der kommunalen Spitzenverbände bei der Informierung der Kommunen zum Fragenkomplex nach. Die erste Frage, ob in Kooperation zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Mobilfunknetzbetreibern auf Landesebene Informationsveranstaltungen angeboten wurden, haben 85 Prozent der Mobilfunknetzbetreiber mit ja beantwortet. Stärkere Einschränkungen wurden hinsichtlich der Eigenaktivitäten der kommunalen Spitzenverbände formuliert. Nur etwas mehr als die Hälfte der Vertreter der Mobilfunknetzbetreiber in den Niederlassungen meint – so die zweite Frage –, dass die kommunalen Spitzenverbände mit ihren „verbandsinternen Möglichkeiten der Kommunikation zur Verbesserung der Information der Kommunen“ beigetragen haben. Noch schlechter – dies ist die dritte Frage – schneidet die „Information der Kommunen durch kommunale Spitzenverbände“ in der inhaltlichen Bewertung ab: Die Informationen der Kommunen durch die kommunalen Spitzenverbände“ wird von der Hälfte der Mobilfunknetzbetreiber „eher nicht“ als ausreichend bezeichnet.

Die Betreiber, die für die Städte und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern sprechen, schätzen den Informationsbeitrag der kommunalen Spitzenverbände allein oder in Kooperation mit den Mobilfunknetzbetreibern signifikant positiver ein. In diesen Gemeinden wird dadurch der Kenntnisstand über die zu bearbeitende Materie deutlich verbessert.

Die Informationsaktivitäten der kommunalen Spitzenverbände werden durch die Vertreter der Mobilfunknetzbetreiber in den neuen Bundesländern (70 gegenüber 46 Prozent in den alten Bundesländern) besser bewertet. Was die Mobilfunknetzbetreiber angeht, so wurde nach eigener Aussage in den neuen Bundesländern seit Beginn der Verbändevereinbarung eine Reihe von Informationsveranstaltungen durchgeführt. In den alten Bundesländern konnte dies laut Rücksprache mit Mobilfunknetzbetreibern angesichts der proportional sehr viel stärkeren UMTS-Aufbautätigkeit von den Niederlassungen nicht in der gleichen Weise im gleichen Zeitraum erreicht werden.

---

14 Informationszentrum Mobilfunk.

Dass der Kenntnisstand über die Vereinbarung in den Gemeinden als „sehr hoch“ (17 Prozent) oder „hoch“ (70 Prozent) eingeschätzt wird, führen die befragten Mobilfunknetzbetreiber folglich auf ihr eigenes Tun zurück, zumal fast alle Mobilfunknetzbetreiber den Austausch mit den Kommunen über den Ausbau und den Planungsstand von Mobilfunkanlagen für „ausreichend“ halten.

#### **5.4 Beteiligung und Konflikte**

##### *Beteiligung der Gemeinden an der Standortauswahl*

Hinsichtlich des Weges, über den die Gemeinden in die Standortplanungen einbezogen worden sind, zeigt sich eine signifikante Differenzierung nach den Gemeindegrößenklassen. Nur in den kleinen Gemeinden halten sich die schriftliche und die persönliche Ansprache der Kommunen die Waage. In allen anderen Städten wird fast nur die persönliche Ansprache gewählt.

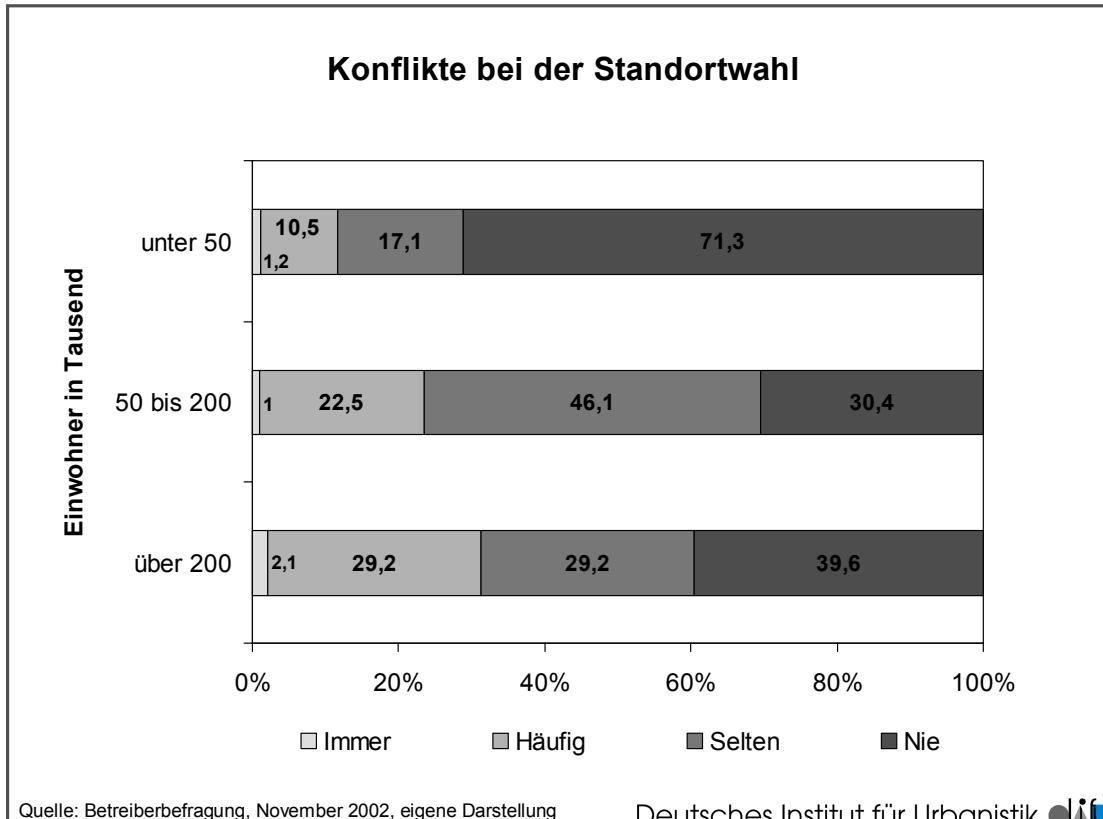
Dies kann zwei Gründe haben. Erstens sind die Verhandlungen um Standorte in den größeren Städten wegen der Verdichtung von technischen und politischen Herausforderungen tendenziell komplexer. Zweitens wirken hier laut Auskunft von Mobilfunknetzbetreibern die teilweise aus alten Telekom-Zeiten gesponnenen Kontakte zwischen den Repräsentanten der Mobilfunknetzbetreiber und den Kommunen fort. Für das Gewicht des zweiten Faktors spricht auch der Befund, dass die persönliche Ansprache signifikant häufiger in den alten Bundesländern (62 zu 38 Prozent) erfolgt, wo schon vor 1990 solche Kontakte geknüpft wurden. Weiteren Aufschluss über diese Frage können nur Fallstudien bringen.

Der Gesamtprozess fand in der großen Mehrheit der Fälle auf der *Ebene* der Gemeinde statt, aber in immerhin 13 Prozent der Fälle war der Landkreis die Ebene der Standortverhandlungen. Vor allem aus Hessen wird berichtet, dass der Landkreis hier eine besondere Rolle auch als Verhandlungsführer spielte.

##### *Konflikte: Häufigkeit und Gründe*

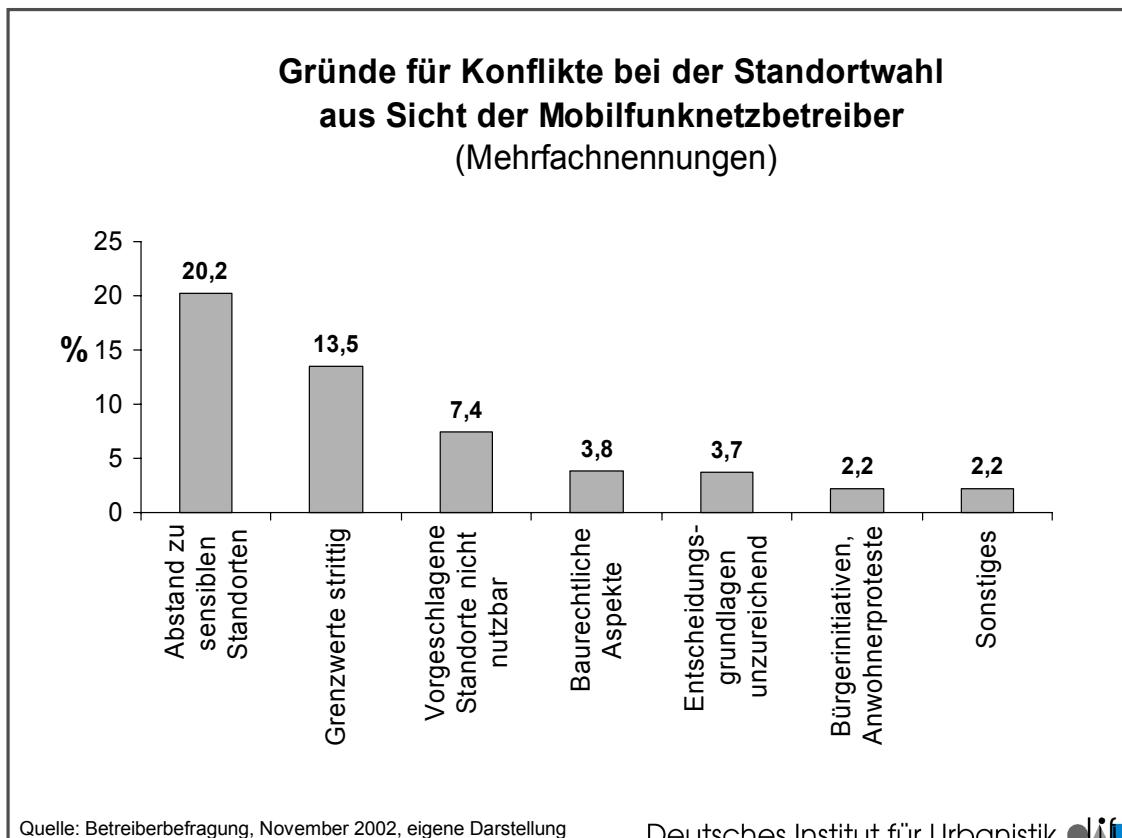
Konflikte prägen die Verhandlungen zwischen den Mobilfunknetzbetreibern und den Gemeinden seit Existenz der Vereinbarung nicht. Die *Häufigkeit der Konflikte* und ihre öffentliche Beachtung stehen offensichtlich in indirektem Verhältnis zueinander. In mehr als der Hälfte der Fälle (57 Prozent), traten laut Angaben der Mobilfunknetzbetreiber überhaupt „nie“ Konflikte auf. In 64 Gemeinden war die Standortverhandlung „häufig“ und in nur fünf Gemeinden „immer“ von Konflikten geprägt.

Abbildung 5.2: Häufigkeit der Konflikte zwischen Mobilfunknetzbetreibern und Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen (Angaben in Prozent)



Konflikte bei der Standortwahl treten nach der Beurteilung der Mobilfunknetzbetreiber signifikant häufiger in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie in den alten Bundesländern auf. Weit an der Spitze liegt Bayern, wo nach Angaben der Mobilfunknetzbetreiber von den Verfahren seit Beginn der Laufzeit der Vereinbarung über die Hälfte im Konflikt verlaufen ist. Umgekehrt formuliert: in Kleinstädten und in den neuen Bundesländern (herausragend hier Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) verliefen die Standortverhandlungen im Betrachtungszeitraum meist reibungslos.

Abbildung 5.3: Gründe für Konflikte bei der Standortwahl aus Sicht der Mobilfunknetzbetreiber (Mehrfachnennungen, Angaben in Prozent)



Die Angaben über die *Gründe für Konflikte* bei der Standortverhandlung spiegeln die Themen der öffentlichen Diskussion wider. An oberster Stelle steht der „Abstand zu sensiblen Gebäuden/Gebieten“, gefolgt vom „Streit um Grenzwerte“, was nur ein anderer Aspekt der zugrunde liegenden Frage nach der als problematisch empfundenen Strahlenemission von Mobilfunksendeanlagen ist. Beide Punkte standen vor allem in Bayern im Vordergrund: in 30 bzw. 45 Prozent der Fälle gegenüber 13 Prozent im Durchschnitt der Bundesländer.

An dritter Stelle der genannten Gründe stehen die „sonstigen“, hinter denen sich meist baurechtliche Fragen verbergen. Andere in der Öffentlichkeit diskutierte, wie städteplanerische Aspekte oder Fragen des Denkmalschutzes, spielen als Konfliktthemen hingegen in der Wahrnehmung der Mobilfunknetzbetreiber eine unbedeutende Rolle.

#### *Beilegung der Konflikte*

Sehr ermutigend im Sinne der Vereinbarung ist die in den Augen der Mobilfunknetzbetreiber gelungene bilaterale *Beilegung der Konflikte*. Von der Anzahl der von den Mobilfunknetzbetreibern genannten Arten der Beilegung der Konflikte entfallen drei Viertel der Nennungen auf die Beilegung durch die Verhandlungspartner selbst. Die in der Vereinbarung vorgesehene Clearingstelle tauchte unter den insgesamt 194 Nennungen nur einmal auf. Widerspruchsverfahren wurden auch nur viermal genannt.

Angaben zu Randaspekten der Verhandlungen tragen dazu bei, die Atmosphäre der Verhandlungen zu kennzeichnen. So ging nach Angaben der Betreiber nur eine Minderheit von 9,5 Prozent der Gemeinden mit einem Beschluss, niedrigere Grenzwerte als die nach der 26. BlmschV gültigen zu fordern, in die Verhandlungen mit den Mobilfunknetzbetreibern. Dieses Ergebnis differenziert sich deutlich, wenn nach Gemeindegrößenklassen unterschieden wird. Denn immerhin ca. 20 Prozent der Mittel- und Großstädte verfolgen in der Wahrnehmung der Mobilfunknetzbetreiber sehr wohl Bestrebungen, niedrigere Grenzwerte zu vereinbaren. Niedrigere Grenzwerte zu verfolgen, ist laut den Mobilfunknetzbetreibern kein Thema für Gemeinden aus den neuen Bundesländern, während dieser Punkt signifikant häufiger von Gemeinden der alten Länder aufgebracht wird.

Nicht ausreichend glauben 44 Prozent der Mobilfunknetzbetreiber einschätzen zu können, ob die Kommunen mit den Daten der geplanten Standorte vertraulich umgegangen sind. Die Mehrheit allerdings meint, dass die Daten vertraulich behandelt wurden.

## 5.5 Bewertung

In den die Vereinbarung bewertenden Statements zeigt sich auf Seiten der Mobilfunknetzbetreiber eine insgesamt hohe Wertschätzung der Vereinbarung und ihrer Auswirkungen auf die Qualität und Akzeptanz der Standortverhandlungen seit dem 1. Oktober 2001. Für 90 Prozent trifft es „voll zu“ oder „zu“, dass dadurch eine Verbesserung des Standortbestimmungsverfahrens eingetreten ist. Diese Verbesserung schlägt sich in folgenden Einzelpunkten wider:

- dem Rückgang der Zahl der Konfliktfälle,
- der Verbesserung der Information durch die Mobilfunknetzbetreiber,
- der verbesserten Berücksichtigung der Interessen der Kommunen.

Ein wesentliches Ziel der Vereinbarung, nämlich die verbesserte Informationspolitik durch die Mobilfunknetzbetreiber, ist in deren Selbsteinschätzung auch tatsächlich erreicht worden.

In den Augen der Mobilfunknetzbetreiber stellen diese Punkte relative Verbesserungen dar, was an der vergleichsweise hohen Zustimmung zu den Statements abzulesen ist, wonach die Standortentscheidungen auch *schon vorher im Konsens* erfolgten (46 Prozent) und die *Interessen der Kommunen auch schon vorher berücksichtigt* worden sind (63 Prozent).

Auffällig ist die Wertung von Mobilfunknetzbetreibern in Großstädten: Doppelt so viele Befragte in den Großstädten wie im Durchschnitt der Städte stimmen dem Statement zu, dass *die Zahl der Konfliktfälle deutlich abgenommen* hat. Dieser Befund ist umso bemerkenswerter, als es ja laut Einschätzung der Mobilfunknetzbetreiber in Mittel- und Großstädten signifikant häufiger zu Konflikten kommt. Folglich hat die Vereinbarung gerade in Großstädten zu einer Verringerung von Konflikten beigetragen.

Tabelle 5.3: Bewertung der Situation vor und nach der Vereinbarung durch die Betreiber (Angaben in Prozent)

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft überhaupt nicht zu	Zahl der Nennungen
Die Vereinbarung stellt gegenüber der Situation vorher eine weitreichende Verbesserung dar	60,6	26,8	9,3	3,2	462
Die Standortentscheidungen erfolgten schon vor der Vereinbarung im Konsens	7,9	37,6	40,0	14,4	457
Die Standortentscheidungen erfolgt erst nach der Vereinbarung im Konsens	12,2	34,3	48,4	5,2	426
Die Zahl der Konfliktfälle hat deutlich abgenommen	6,6	57,3	18,4	17,7	396
Die Information durch die Mobilfunknetzbetreiber hat sich durch die Vereinbarung verbessert	91,3	8,5	0,2	0,0	469
Die Interessen der Gemeinden wurden auch schon vor der Vereinbarung berücksichtigt	9,2	54,0	28,5	8,3	459
Die Interessen der Gemeinden werden besser als vor der Vereinbarung berücksichtigt	64,9	27,3	7,4	0,4	461
Die Vereinbarung stellt eine unnötige Formalisierung und Regulierung dar	1,5	8,6	23,1	66,7	463
Das Standortauswahlverfahren muss gesetzlich geregelt werden	3,0	0,6	6,1	90,3	462

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Die gesetzliche Regelung des Standortwahlverfahrens wird massiv verworfen. Allenfalls die Vertreter der Mobilfunknetzbetreiber in Baden-Württemberg wünschen diese verbindliche Regulierung.

Trotz der klar positiven Bewertung der *Auswirkungen* der Vereinbarung auf die Qualität der Standortverhandlungen sehen die Mobilfunknetzbetreiber Verbesserungspotenzial in Einzelpunkten (Tabelle 5.4).

Unter den in der Befragung angebotenen Möglichkeiten werden Verbesserungen vor allem im Hinblick auf die *Präzisierung unbestimmter Formulierungen*, die *Verbesserung des Verfahrens* und auf die *Verkürzung der Acht-Wochen-Frist* gesehen. Aber auch in diesen drei als wichtig anzusehenden Feldern ist es nicht die Mehrheit, die diese Verbesserungsmöglichkeiten sieht. Das heißt, Verbesserungen brennen den Mobilfunknetzbetreibern nicht auf den Nägeln!

Im Vordergrund der Beschwerden stehen *unpräzise Formulierungen*, wobei unklar ist, inwieweit dieses Monitum über das bei Vereinbarungen gewöhnliche Unbehagen hinsichtlich der Formulierungen hinausgeht. Festhalten wollen die Mobilfunknetzbetreiber an einem raschen Prozedere, weshalb die *Acht-Wochen-Frist* auf keinen Fall verkürzt werden soll. Die Ausnahmen bilden hier Bayern und Nordrhein-Westfalen, die beiden Länder, aus denen die Mobilfunknetzbetreiber am stärksten über Konflikte berichten; sie plädieren für eine Verlängerung der Acht-Wochen-Frist, vermutlich um mehr Zeit zur

Beilegung der Konflikte zu haben. Ansonsten ist eine Verkürzung der Frist aus der Perspektive der investierenden Unternehmen nur allzu leicht nachvollziehbar.

Tabelle 5.4: Verbesserungsnotwendigkeit der Vereinbarung aus Sicht der Betreiber (Angaben in Prozent)

	Trifft voll zu	Trifft zu	Trifft kaum zu	Trifft überhaupt nicht zu	Zahl der Nennungen
Die Vereinbarung selbst kann noch verbessert werden	24,3	27,8	46,9	1,0	288
Es gibt unbestimmte Formulierungen in der Vereinbarung, die präzisiert werden sollten	2,1	51,9	14,6	31,4	287
Die Informationsansprüche der Gemeinden gegenüber den Betreibern sollten erhärtet werden	0,0	1,4	19,8	78,8	288
Das Verfahren zur Standortfindung sollte verbessert werden	31,0	13,9	48,4	6,6	287
Die Acht-Wochen-Frist kann verkürzt werden	36,6	3,8	16,0	43,6	287
Die Acht-Wochen-Frist sollte verlängert werden	0,3	6,6	5,2	87,8	287
Die Abstimmung zwischen den Betreibern sollte verbessert werden	2,4	15,6	66,7	15,3	288

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Auf eine *Verbesserung des Standortabstimmungsverfahrens* insgesamt drängen nach Angaben der Betreiber signifikant häufiger die kleinen Städte und Gemeinden: 37 Prozent aus dieser Gemeindegrößenklasse stimmen dem angebotenen Statement „voll zu“. Dies ist auch eher ein Anliegen der Mobilfunknetzbetreiber in den alten als in den neuen Ländern, allen voran Baden-Württemberg. Für die Großstädte liegt demgegenüber den Netzbetreibern eher an einer verbesserten Abstimmung zwischen den Betreibern als für die beiden anderen Gemeindegrößenklassen.

Selbstredend betrachten die Vertreter der Mobilfunknetzbetreiber in ihrer großen Mehrheit den Mobilfunk tendenziell als Fortschritt und Innovation. Auf einer Skala von eins (wichtiger Bestandteil moderner Infrastruktur) bis vier (gefährliche und überflüssige Technik) bleiben 61 Prozent der Einschätzungen unterhalb des arithmetischen Mittels von 2,5. Das Bemerkenswerte ist indes, dass sich die Mobilfunknetzbetreiber nicht, wie man erwarten könnte, signifikant von den Vertretern der anderen Befragten, nämlich Gemeinden und Landkreisen, unterscheiden (siehe Kapitel 6).

## 5.6 Fazit

Im Fazit sollen die Unterschiede in den Erfahrungen und Einschätzungen der Vertreter der Mobilfunknetzbetreiber auf die beiden großen Phasen des Standortbestimmungsverfahrens bezogen werden, also auf die Phase der Informierung und des Informationsaustausches und auf die Phase der Verhandlung. Abschließend werden Besonderheiten der Be-

wertung der Vereinbarung und ihrer Verbesserungsmöglichkeiten resümierend thematisiert.

Hinsichtlich der Phase, in der die Kontakte zwischen den Mobilfunknetzbetreibern und den Kommunen aufgenommen, Informationen wechselseitig ausgetauscht oder aus anderen Quellen aufgearbeitet, die Verhandlungen also vorbereitet werden, zeigt sich eine deutliche Ausprägung der Erfahrungsberichte und Einschätzungen nach der Einwohnerzahl und dem Standort in den alten oder neuen Bundesländern.

Folgende Befunde sind eindeutig.

- Kleine Städte und Gemeinden sowie Gemeinden aus den neuen Bundesländern schätzen, so das Urteil der Mobilfunknetzbetreiber, die von den Mobilfunknetzbetreibern und den kommunalen Spitzenverbänden getrennt oder in Kooperation angebotenen Informationen eher als die anderen Städte. Deshalb unterscheidet sich in diesen beiden Gruppen die Beurteilung der Arbeit der kommunalen Spitzenverbände erheblich.
- Allgemein nehmen die Gemeinden nach Angaben der Betreiber eine eher passive Rolle im Vorfeld von Verhandlungen ein. Sie machen nur in geringem Maße Vorschläge zu Standorten, bieten kaum kommunale Liegenschaften an und bringen nur selten Mustermietverträge in die Verhandlungen ein.

Bezüglich des Verlaufs und Ausgangs der Verhandlungen selbst treten in der Erfahrung der Betreiber wiederum die Besonderheiten der Gemeindegröße und der Zugehörigkeit zu den alten und neuen Bundesländern an zentralen Punkten wieder auf:

- Die Großstädte brauchen eher mehr als acht Wochen als die Kleinstädte.
- Gemeinden aus den neuen Bundesländern schließen den Prozess häufiger in dem vorgesehenen Zeitraum ab als Gemeinden in den alten Bundesländern.
- Gemeinden aus den neuen Bundesländern streben nach Angaben der Betreiber in geringerem Maße niedrigere Grenzwerte an.
- Konflikte treten eher in den Mittel- und Großstädten und eher in den alten Bundesländern auf.

Positiv hinsichtlich des Ausgangs der Verhandlungen ist der sehr hohe Anteil der Selbstregulierung von Konflikten.

Die Gesamtbewertung der Effekte der Vereinbarung sowie ihrer Verbesserungsmöglichkeiten spiegelt die Besonderheit nach Gemeindegröße und nach Standort Ost oder West wider.

- Die Betreiber haben den Eindruck, dass die Gemeinden aus den neuen Bundesländern die Interessen der Kommunen schon vor der Vereinbarung für berücksichtigt halten.
- Die Betreiber haben die Erfahrung, dass die Gemeinden aus den alten Bundesländern sich eher an Formulierungen in der Vereinbarung in der jetzigen Form stören und eher eine Verbesserung des Verfahrens fordern.

- Bezogen auf die Ebene der Bundesländer erweisen sich Bayern und Mecklenburg-Vorpommern als Gegenpole hinsichtlich Häufigkeit und Inhalte der Konflikte, Acht-Wochen-Frist.



## **6. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Beurteilung der Mobilfunkvereinbarung durch Gemeinden und Betreiber**

Schon in den Einzeldarstellungen der Befragungen bei den Städten und Gemeinden (Kapitel 3) und den Betreibern (Kapitel 5) deutete sich an, dass zwischen beiden Seiten – trotz der positiven Grundtendenz im Ganzen – teilweise erhebliche Differenzen in der Wahrnehmung und Einschätzung bestimmter Sachverhalte bestehen. In wesentlichen Teilen können diese Differenzen auf die Unterschiede in der Selbst- und Fremdwahrnehmung der beiden Seiten zurückgeführt werden.

Im folgenden Kapitel geht es darum, die Unterschiede in den Antworten zwischen Gemeinden und Betreibern intensiver zu beleuchten. Geprüft wird, ob sich Erkenntnisse über die Hintergründe der Unterschiede gewinnen lassen, aus denen ein Handlungsbedarf abzuleiten ist.

Die Unterschiede in den Einschätzungen werden methodisch in der Weise geprüft, dass in diese Auswertung nur noch diejenigen Gemeinden aus der Gemeinde- und der Betreiberbefragung berücksichtigt werden, für die jeweils von *beiden* Seiten ein ausgefüllter Fragebogen vorliegt. Dadurch reduziert sich die Zahl der berücksichtigten Gemeindefragebogen lediglich um 26. Je nach Antwortverhalten zu den einzelnen Fragen variiert die Grundgesamtheit zwischen 243 und 289 Fällen.

### **6.1 Gemeinsamkeiten in der Einschätzung**

Das wichtigste Ergebnis der Untersuchung ist, dass es zwischen den Kommunen und den Mobilfunknetzbetreibern zu den Kernpunkten der Vereinbarung ein hohes Maß an Konsens in der Beurteilung gibt. Die betrifft sowohl wesentliche Einzelaspekte des Verfahrens wie auch die Bewertung der Vereinbarung insgesamt. So wird von beiden Seiten bekräftigt, dass die Vereinbarung einen Erfolg und eine Verbesserung gegenüber der Zeit vor Abschluss der Vereinbarung darstellt.

Auch in relevanten Einzelpunkten gibt es eine zumindest grundsätzliche Übereinstimmung, auch wenn sie von beiden Seiten jeweils unterschiedlich gewichtet wird. Dies betrifft vor allem:

- Beide Seiten sehen die Informationsbereitstellung durch die Betreiber und ihre Qualität in der Mehrheit als ausreichend, als immer oder häufig gewährleistet an. Die Betreiber sehen diese Aspekte allerdings noch deutlich positiver, weil sie eigene Aktivitäten beurteilen.
- Die Übereinstimmung bei der Häufigkeit der Konflikte ist markant: Jeweils rund drei Viertel der Gemeinden und Betreiber sehen selten oder nie Konflikte.
- Die Rolle bilateraler Konfliktbeilegung ist ein weiterer wichtiger Punkt der gemeinsamen Beurteilung. Von den Gemeinden und Betreibern, die angaben, dass es über-

haupt Konflikte gegeben hat<sup>15</sup>, gaben über drei Viertel (bei den Betreibern sogar 80 Prozent) an, dass diese Konflikte bilateral beigelegt wurden.

- Ein wichtiger Punkt im wesentlichen übereinstimmender Einschätzung stellt auch die Einhaltung der Acht-Wochen-Frist dar, wenn man die Kategorien „immer“ und „häufig“ sowie „selten“ und „nie“ zusammenfasst: Dann ergibt sich ein Bild, dass jeweils etwas weniger als die Hälfte der Befragten die Einhaltung und etwas mehr als die Hälfte der Befragten die Nichteinhaltung feststellt (Tabelle 6.1).

Tabelle 6.1: Abstimmungsverfahren innerhalb von acht Wochen abgeschlossen  
(Angaben in Prozent)

	Gemeinden	Betreiber
Immer	19,2	32,2
Häufig	25,2	14,7
Selten	25,7	24,2
Nie	29,9	28,9

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen und der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

- Übereinstimmend ist auch die wechselseitige Kenntnis der Ansprechpartner, wobei offenbar die Kommunen oft nicht die Ansprechpartner aller Betreiber kennen.

Neben dieser grundsätzlich positiven Bewertung und dem Konsens lässt sich allerdings auch erkennen, dass die Kommunen und die Mobilfunknetzbetreiber relevante Unterschiede in ihren Erfahrungsberichten und Einschätzungen zum Ausdruck bringen, die naturngemäß auf ihren unterschiedlichen Interessen, Perspektiven und Hintergründen beruhen, aber in einigen Punkten nicht damit allein erklärt werden können.

## 6.2 Relevante Einschätzungsunterschiede in verschiedenen Bereichen

Besonders auffällig weichen fast alle Bewertungen zwischen den Befragten bezüglich der Aspekte ab, die die informationsbezogenen Aufgaben der beiden Seiten betreffen. Offenbar scheint also die informative Rolle der jeweiligen Partner bei der Bewertung immer besonders kritisch beleuchtet zu werden.

- Besonders auffällig ist die vergleichsweise schlechte Beurteilung der Informationspolitik der Betreiber durch die Gemeinden bezüglich des Sendebeginns von Anlagen (Tabelle 6.2). Fast 60 Prozent der Gemeinden gaben an, dass die Betreiber über den Sendebeginn selten oder nie rechtzeitig informiert hätten, fast 100 Prozent der Betreiber formulieren dagegen, dass sie es immer getan hätten.

---

<sup>15</sup> Die Grundgesamtheit ist in diesem Fall deutlich geringer, sie liegt bei 88 Fällen, weil nur die Gemeinden einbezogen wurden, zu denen beide Seiten formuliert hatten, dass es immer, häufig oder selten Konflikte gegeben habe.

Tabelle 6.2: Informationen durch die Netzbetreiber aus Sicht der Gemeinden (der Betreiber) (Angaben in Prozent)

	<b>Immer</b>	<b>Häufig</b>	<b>Selten</b>	<b>Nie</b>
Informationen über die Pläne der Betreiber zum Bau neuer Sendeanlagen seit der Vereinbarung erfolgten rechtzeitig	31,2 (66,7)	38,8 (19,6)	20,5 (1,2)	9,5 (0,4)
Informationen über den bevorstehenden Sendebeginn waren ausreichend	20,9 (9,8)	22,3 (0,8)	23,4 (0,0)	33,3 (1,2)

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung

- Um Informationsaspekte im weitesten Sinne geht es auch bei der Art der Einbeziehung der Gemeinden. Insofern erscheint es kaum verwunderlich, wenn auch hier erhebliche Einschätzungsunterschiede zu Buche schlagen. Dies wird besonders deutlich daran, dass die Betreiber fast doppelt so häufig wie die Gemeinden angeben, sie würden die Kommunen persönlich vor Ort einbinden (Tabelle 6.3)<sup>16</sup>.

Tabelle 6.3: Art der Einbeziehung der Gemeinden (Angaben in Prozent)

	<b>Gemeinden</b>	<b>Betreiber</b>
Schriftlich	51,6	30,9
Persönlich vor Ort	34,9	62,2
Fernmündlich	10,2	6,5
Weiß nicht	3,3	0,4

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen und der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

- Quasi spiegelbildlich beurteilen die Betreiber das Wirken der kommunalen Spitzenverbände deutlich skeptischer, als die Städte und Gemeinden die Rolle der Informationen durch die Spitzenverbände sehen.

Die Aussagen darüber, ob *Standorte von den Kommunen vorgeschlagen* wurden, weichen erheblich voneinander ab. So gaben 46 Prozent der Städte und Gemeinden an, sie hätten Standorte vorgeschlagen, während für dieselben Städte nur 27 Prozent der Betreiber dies bestätigen<sup>17</sup>.

Auch bei der Frage, ob die Kommunen *eigene Liegenschaften als Standorte angeboten* haben, bestehen signifikante Unterschiede in den Antworten durch die Kommunen und die Betreiber. Fast ebenso viele Kommunen, die angeben, sie hätten Standortvorschläge gemacht, geben auch an, sie hätten eigene Liegenschaften angeboten. Das wird von den Betreibern in weniger als der Hälfte dieser Städte bestätigt. Diese Abweichung setzt sich im Prinzip fort in den unterschiedlichen Angaben zur Nutzung der von den Kommunen

<sup>16</sup> Eine mögliche Erklärung könnte in Unterschieden im Verhalten der Betreiber liegen.

<sup>17</sup> Ob das mit Unterschieden in der Kooperation zwischen Kommunen und einzelnen Betreibern zusammenhängt, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden.

vorgeschlagenen Standorte durch die Betreiber. Da es sich hier um Aussagen über Fakten und nicht über Bewertungen handelt, erscheint dieser Widerspruch erkläruungsbedürftig. Allerdings ist dies auf der Basis des erhobenen Materials nicht zu leisten. Es erforderte spezifische Dokumentenanalysen in ausgewählten Einzelfällen.

Bei den Gründen für die Verzögerungen gegenüber der Acht-Wochen-Frist zeigen sich teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den Befragten (Tabelle 6.4), die besonders deutlich wieder bei den Informationsaspekten ausfallen, während die Dauer des Verfahrens in den Kommunen als Verzögerungsgrund erstaunlich gleich gewichtig in der Einschätzung beider Seiten zum Tragen kommt .

Tabelle 6.4: Gründe für Verzögerungen bei Standortverfahren nach Aussagen der Gemeinden und der Betreiber (Angaben in Prozent; Mehrfachnennungen)

	Gemeinden	Betreiber
Abstimmungsprozess in der Gemeinde dauerte länger	28,7	26,0
Einigungsprozess zwischen Gemeinde und Betreiber war schwierig	22,1	10,7
Informationsgrundlagen waren nicht ausreichend	22,1	2,1
Information durch Mobilfunknetzbetreiber erfolgte nicht rechtzeitig	12,1	1,4
Sonstiges	18,3	24,2

Deutsches Institut für Urbanistik

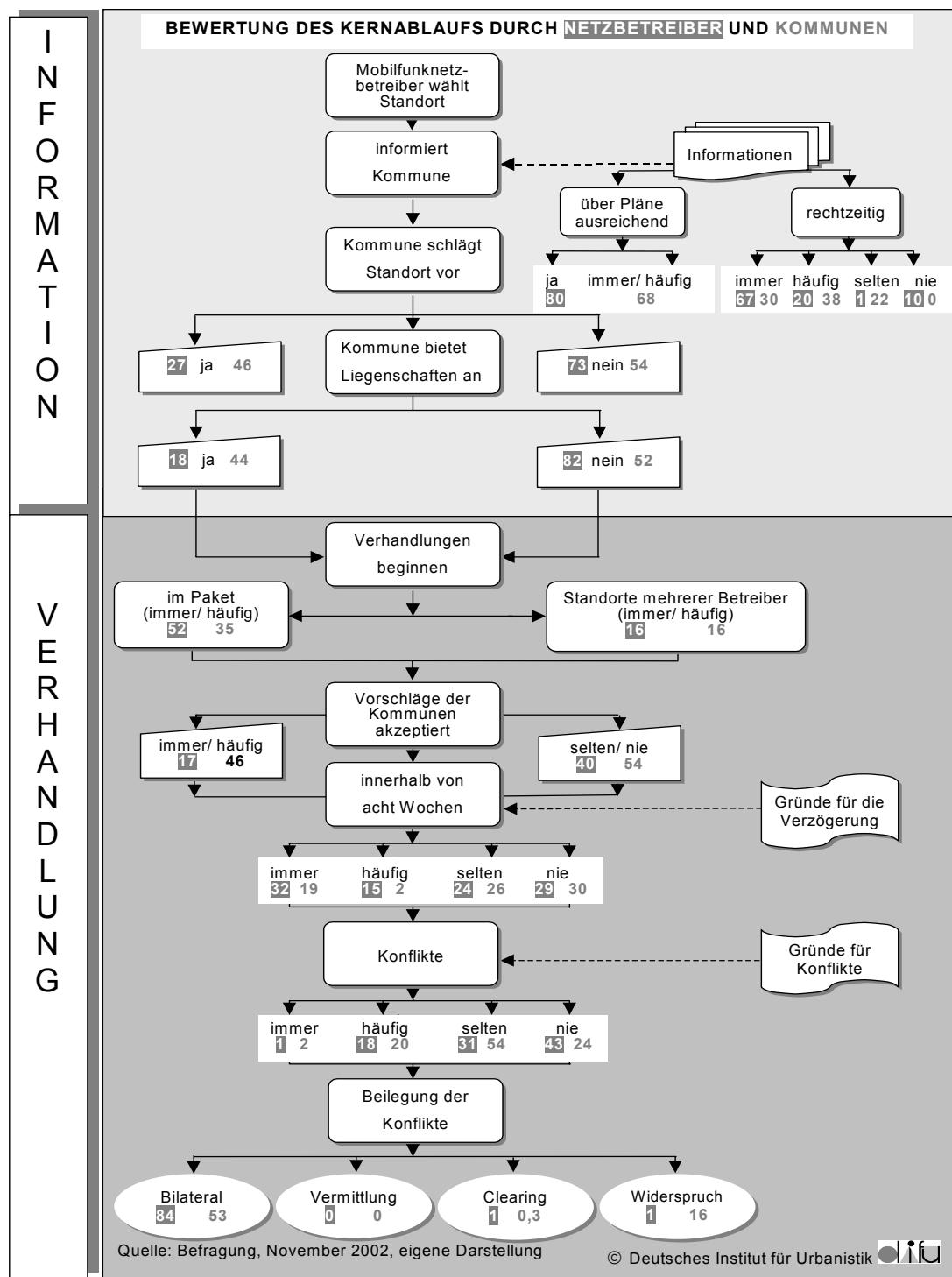
Quelle: Befragung der Kommunen und der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden und Betreibern bezüglich der Gründe für Konflikte gibt es bei der Nutzbarkeit der communal vorgeschlagenen Standorte, die 17 Prozent der Gemeinden als offenbar für die Betreiber nicht nutzbar ansahen, während die Betreiber dies nur in acht Prozent der Fälle so sahen. Auch die Abstände zu sensiblen Standorten waren für die Städte und Gemeinden signifikant häufiger (44 gegenüber 26 Prozent) ein Grund für Konflikte.

### 6.3 Gegenüberstellung der Einschätzung der Aktivitäten im Kernablauf

Wesentliche Teile des Prozesses der Information und der Standortwahl in der Kooperation zwischen Mobilfunknetzbetreibern und Kommunen können schematisch in einen logischen Ablauf gebracht werden. Diese Komponenten des Ablaufs sind in Abbildung 6.1 in der Gegenüberstellung der Beurteilungen durch die Städte und Gemeinden und die Betreiber zusammengefasst. Damit werden Informationen der vorangegangenen Abschnitte noch einmal veranschaulicht.

Abbildung 6.1: Beurteilung des Kernablaufs der Standortwahl durch Mobilfunknetzbetreiber und Gemeinden



Quelle: Befragung der Kommunen und der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung, eigene Darstellung.

Durch die Abbildung 6.1 werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede vor allem in der Beurteilung folgender Punkte deutlich:

- die Qualität und Rechtzeitigkeit der Informationsbereitstellung durch die Netzbetreiber,
- die Bedeutung von Standortvorschlägen durch die Kommune, des Angebots und der Nutzung kommunaler Liegenschaften,
- die Akzeptanz dieser Vorschläge,
- die Bedeutung von Verzögerungen,
- die Rolle von Konflikten und
- die Bedeutung der Beilegung der Konflikte durch kooperatives Verhalten.

#### **6.4 Bewertung der Vereinbarung durch die Gemeinden und die Betreiber**

Die Unterschiede in der *Bewertung* der Vereinbarung werden in Tabelle 6.5 zusammenfassend dargestellt. Insgesamt kann man feststellen, dass beide Seiten eine Verbesserung feststellen, dass die Vereinbarung von den Betreibern aber in vielen Bereichen positiver gesehen wird als von den Städten und Gemeinden. Der Unterschied zwischen Gemeinden und Betreibern macht beispielsweise bei der Bewertung, es „trifft voll“ zu, dass die Vereinbarung *eine weit reichende Verbesserung gegenüber der Situation vorher* darstellt, rund 25 Prozentpunkte aus.

Die Vereinbarung hat aus Sicht beider Seiten zu einer Zunahme konsensueller Entscheidungen geführt. Hier wird allerdings die Rolle der Vereinbarung durch Gemeinden positiver gesehen: Während vor der Vereinbarung weniger als ein Drittel den Konsens als zutreffende Kennzeichnung sahen, sind es nach der Vereinbarung rund die Hälfte. Die Betreiber schätzen offenbar ihre Rolle schon vor der Vereinbarung als konsensorientierter ein, als die Kommunen es tun.

Auch die Abnahme der Konflikte wird durch die Betreiber deutlich positiver gesehen. Ein Drittel der Städte und Gemeinden ist der Auffassung, die Zahl der Konfliktfälle habe abgenommen (trifft voll zu und trifft zu), während es bei den Betreibern doppelt so viele sind. Dieser Gegensatz in den Bewertungen ist schwer zu interpretieren. Einerseits kann er darauf beruhen, dass die Betreiber ihre Rolle insgesamt positiver sehen als die Gemeinden. Andererseits kann es in unterschiedlichen Auffassungen darüber begründet liegen, ab wann eine Situation als Konflikt zu werten ist. Schließlich könnte es darauf zurückzuführen sein, dass die Gemeinden als zu fragende Instanz höhere Erwartungen haben.

Auffällig ist jedenfalls die insgesamt positive Beurteilung der Vereinbarung und der Konfliktlage einerseits (in rund einem Fünftel der Fälle gibt es immer oder häufig Konflikte) und der Einschätzung andererseits, dass die Zahl der Konflikte nicht zurückgegangen ist. Dies ist offenbar auch darauf zurückzuführen – Zusatzinformationen, die im Zuge der Befragung mitgeteilt wurden, bestätigen das –, dass ein zunehmendes Informationsniveau

die Konfliktbereitschaft zunächst nicht dämpft, sondern die unterschiedlichen Interessenslagen erst offenbar werden lässt. Dies gilt anscheinend vor allem für kleinere Gemeinden, zu denen vor der Vereinbarung wenig regelmäßige Kontakte der Betreiber bestanden.

Sehr auffällig ist auch bei den Einschätzungsfragen zur generellen Funktion der Verbändevereinbarung die deutlich abweichende Bewertung der Verbesserung der Informationen durch die Betreiber – allerdings auf sehr hohem positiven Niveau, denn drei Viertel der Städte und Gemeinden sehen eine Verbesserung der Information durch die Betreiber. Die Betreiber sehen ihre Leistungen gleichwohl in einem noch sehr viel positiveren Licht als die Kommunen. Skepsis gegenüber den eigenen Aktivitäten gibt es an dieser Stelle offenbar nicht.

Auch bezüglich der Berücksichtigung der kommunalen Interessen vor und nach Abschluss der Verbändevereinbarung wird deutlich,

- dass beide Seiten eine merkliche Verbesserung sehen in dem Sinne, dass kommunale Interessen nach Abschluss der Vereinbarung besser berücksichtigt werden,
- dass die Intensität der Verbesserung allerdings unterschiedlich ist – abzulesen an den Größenordnungen der Angaben „trifft voll zu“ und „trifft zu“,
- dass die Betreiber die Interessen der Kommunen auch schon vor der Vereinbarung in höherem Maße berücksichtigt sahen als die Gemeinden.

Die grundsätzlich positive Bewertung der Vereinbarung kommt auch darin zum Ausdruck, dass beide Seiten in etwa gleichem Umfang der Meinung sind, die Vereinbarung stelle keine unnötige Formalisierung und Regulierung dar.

Bei Überlegungen zu einer weiteren Stufe der Verbindlichkeit, der *gesetzlichen Regelung des Standortverfahrens*, gibt es allerdings gravierende Abweichungen: Über 90 Prozent der Mobilfunknetzbetreiber lehnen eine gesetzliche Regelung strikt ab, bei den Gemeinden sind es über 30 Prozent, zusätzlich weitere knapp 20 Prozent der Gemeinden sind eher gegen eine gesetzliche Regelung. Gegenüber einem Prozent der Betreiber plädiert aber auch rund die Hälfte der Kommunen für eine gesetzliche Regelung des Standortverfahrens („trifft voll zu“ und „trifft zu“).

Tabelle 6.5: Bewertung der Situation vor und nach Abschluss der Verbändevereinbarung durch die Gemeinden und die Mobilfunknetzbetreiber (Angaben in Prozent)

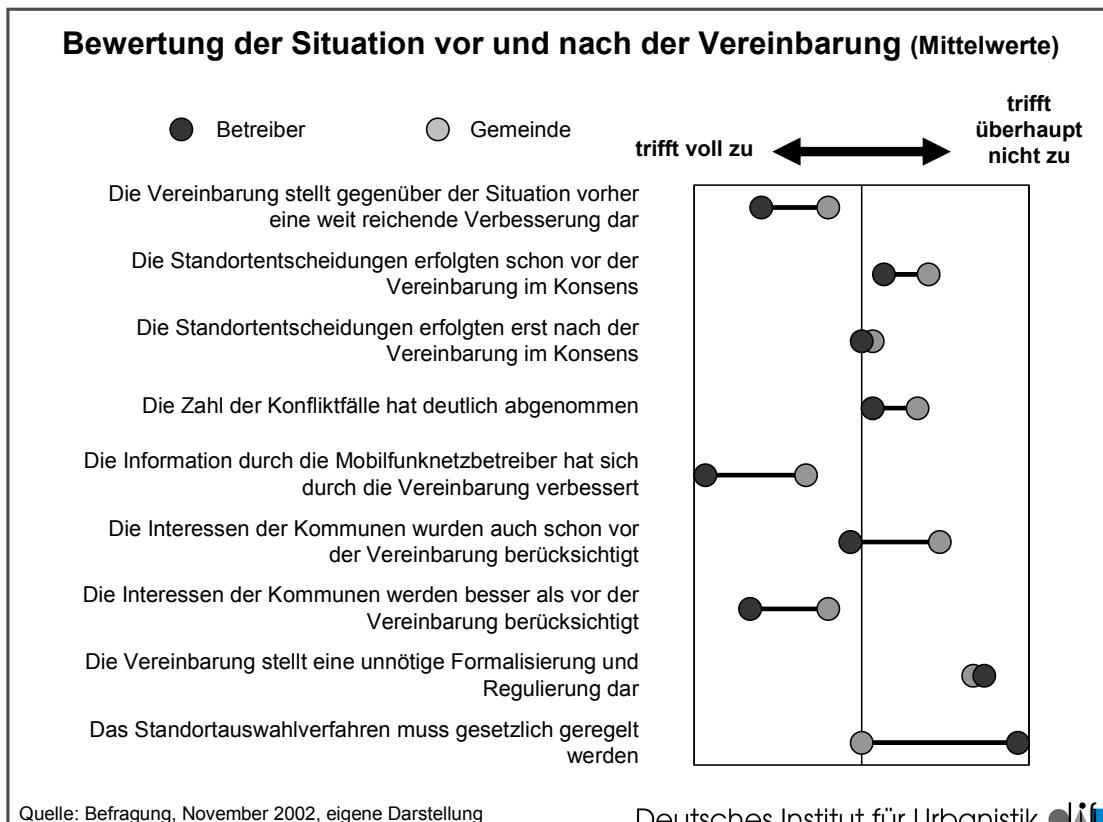
	Trifft voll zu		Trifft zu		Trifft kaum zu		Trifft überhaupt nicht zu	
	Gemeinden	Betreiber	Gemeinden	Betreiber	Gemeinden	Betreiber	Gemeinden	Betreiber
Die Vereinbarung stellt gegenüber der Situation vorher eine weit reichende Verbesserung dar	23,4	58,5	43,3	29,1	26,1	8,1	7,3	4,3
Die Standortentscheidungen erfolgten schon vor der Vereinbarung im Konsens	8,3	7,8	21,0	35,9	24,2	41,8	46,4	14,5
Die Standortentscheidungen erfolgten erst nach der Vereinbarung im Konsens	11,8	12,0	37,0	35,5	26,1	46,7	25,2	5,8
Die Zahl der Konfliktfälle hat deutlich abgenommen	5,7	7,9	25,7	52,8	36,1	16,2	32,6	23,1
Die Information durch die Mobilfunknetzbetreiber hat sich durch die Vereinbarung verbessert	27,2	92,3	47,9	7,7	13,8	0,0	11,1	0,0
Die Interessen der Gemeinden wurden auch schon vor der Vereinbarung berücksichtigt	2,4	9,4	20,2	52,9	35,3	29,8	42,1	7,8
Die Interessen der Gemeinden werden besser als vor der Vereinbarung berücksichtigt	18,5	63,3	49,8	28,2	19,8	7,7	11,9	0,8
Die Vereinbarung stellt eine unnötige Formalisierung und Regulierung dar	4,8	2,3	6,4	7,7	22,7	25,5	66,1	64,5
Das Standortauswahlverfahren muss gesetzlich geregelt werden	27,7	1,2	23,7	0,0	17,3	5,8	31,3	93,1

Deutsches Institut für Urbanistik 

Quelle: Befragung der Kommunen und der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Die im Prinzip gleiche Information wie in der Tabelle 6.5 wird – etwas verdichtet – in Abbildung 6.2 im Sinne von Polaritätsprofilen noch einmal zusammengefasst.

Abbildung 6.2: Bewertung der Situation vor und nach Abschluss der Verbändevereinbarung durch die Gemeinden und die Netzentreiber – Mittelwerte



## 6.5 Einschätzung von Verbesserungsnotwendigkeiten durch die Gemeinden und die Betreiber

Bei den Verbesserungsnotwendigkeiten werden methodisch die Grundgesamtheit der Gemeinden, für die aus beiden Befragungen Antworten vorliegen, sowie die Grundgesamtheit der Antworten der regionalen Außenstellen der Betreiber einander gegenübergestellt<sup>18</sup>.

Verbesserungsmöglichkeiten allgemein werden in etwa gleichem Umfang (61 Prozent der Kommunen und 57 Prozent der Betreiber) gesehen. Je spezifischer die Verbesserungen jedoch abgefragt werden, um so eher werden – wenig überraschend – vor allem von den Städten und Gemeinden Verbesserungen eingefordert. Das hat damit zu tun, dass sie eine Vielzahl divergierender Interessen bündeln müssen (Stichworte: Vorsorge- vs. Versorgungsauftrag). Hochtrabender formuliert: Die Zielfunktion der Gemeinden umfasst mehr Argumente.

Den Gemeinden ist vor allem an einer Ausdehnung ihrer Informationsansprüche gegenüber den Betreibern, an einer Verlängerung der Fristen sowie an einer Verbesserung der Abstimmung zwischen den Betreibern gelegen:

<sup>18</sup> Dies ist deswegen notwendig, weil dieser Teil der Befragung von den Außenstellen nicht gemeindespezifisch zu beantworten war. Die Grundgesamtheit für die Betreiber beträgt 60.

- Drei Viertel der Gemeinden meinen, die Informationsansprüche gegenüber den Betreibern sollten erhärtet werden, für 80 Prozent der Betreiber trifft das überhaupt nicht zu.
- Für rund 90 Prozent der Gemeinden kommt eine Verkürzung der Frist von acht Wochen nicht in Betracht, aber knapp die Hälfte der Betreiber halten eine Verkürzung für denkbar. Spiegelbildlich lehnen die Betreiber zu über 90 Prozent eine Verlängerung der Frist ab, während mehr als die Hälfte der Gemeinden sie zumindest begrüßen würde.
- Deutlich mehr als drei Viertel der Städte und Gemeinden halten eine bessere Abstimmung zwischen den Betreibern für geboten, während die Betreiber mit etwa gleicher Mehrheit der Auffassung sind, dass ihre Abstimmung offenbar hinreichend ist.

Tabelle 6.6: Verbesserungsnotwendigkeiten der Verbändevereinbarung aus Sicht der Gemeinden und der Mobilfunknetzbetreiber (Angaben in Prozent)

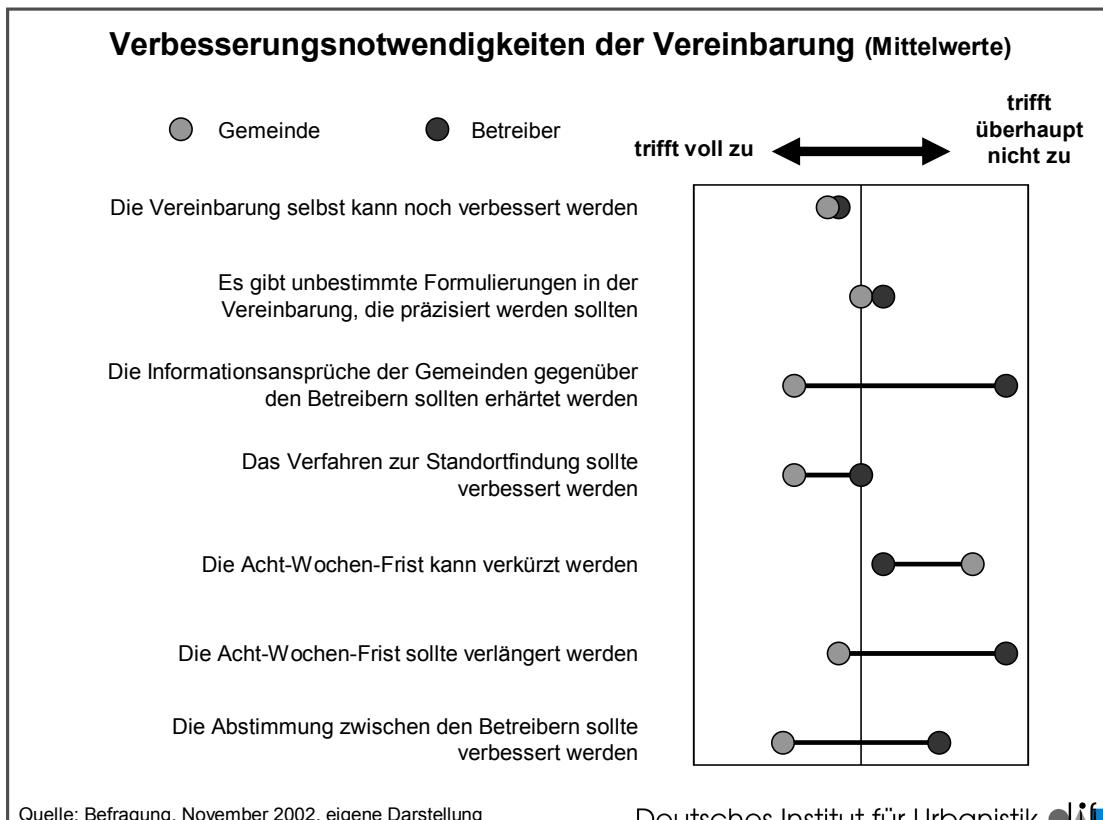
	Trifft voll zu		Trifft zu		Trifft kaum zu		Trifft überhaupt nicht zu	
	Gemeinden	Betreiber	Gemeinden	Betreiber	Gemeinden	Betreiber	Gemeinden	Betreiber
Die Vereinbarung selbst kann noch verbessert werden	21,6	21,7	40,2	35,0	26,6	40,0	11,6	3,3
Es gibt unbestimmte Formulierungen in der Vereinbarung, die präzisiert werden sollten	16,7	8,3	36,1	45,0	36,1	20,0	11,2	25,0
Die Informationsansprüche der Gemeinden gegenüber den Betreibern sollten erhärtet werden	37,9	0,0	37,5	3,3	17,3	16,7	7,3	80,0
Das Verfahren zur Standortfindung sollte verbessert werden	36,4	26,7	32,2	23,3	24,8	36,7	6,6	11,7
Die Acht-Wochen-Frist kann verkürzt werden	3,0	35,0	8,1	13,3	26,4	11,7	62,6	38,3
Die Acht-Wochen-Frist sollte verlängert werden	26,7	1,7	28,8	5,0	20,8	13,3	23,7	78,3
Die Abstimmung zwischen den Betreibern sollte verbessert werden	46,6	8,3	34,9	8,3	14,1	41,7	4,4	41,7

Deutsches Institut für Urbanistik

Quelle: Befragung der Kommunen und der Betreiber durch das Deutsche Institut für Urbanistik, November 2002, eigene Auswertung.

Die im Prinzip gleiche Information wie in der Tabelle 6.6 wird der Anschaulichkeit halber noch graphisch komprimiert in Polaritätsprofilen dargestellt (Abbildung 6.3).

Abbildung 6.3: Verbesserungsnotwendigkeiten der Verbändevereinbarung aus Sicht der Gemeinden und der Netzbetreiber – Mittelwerte



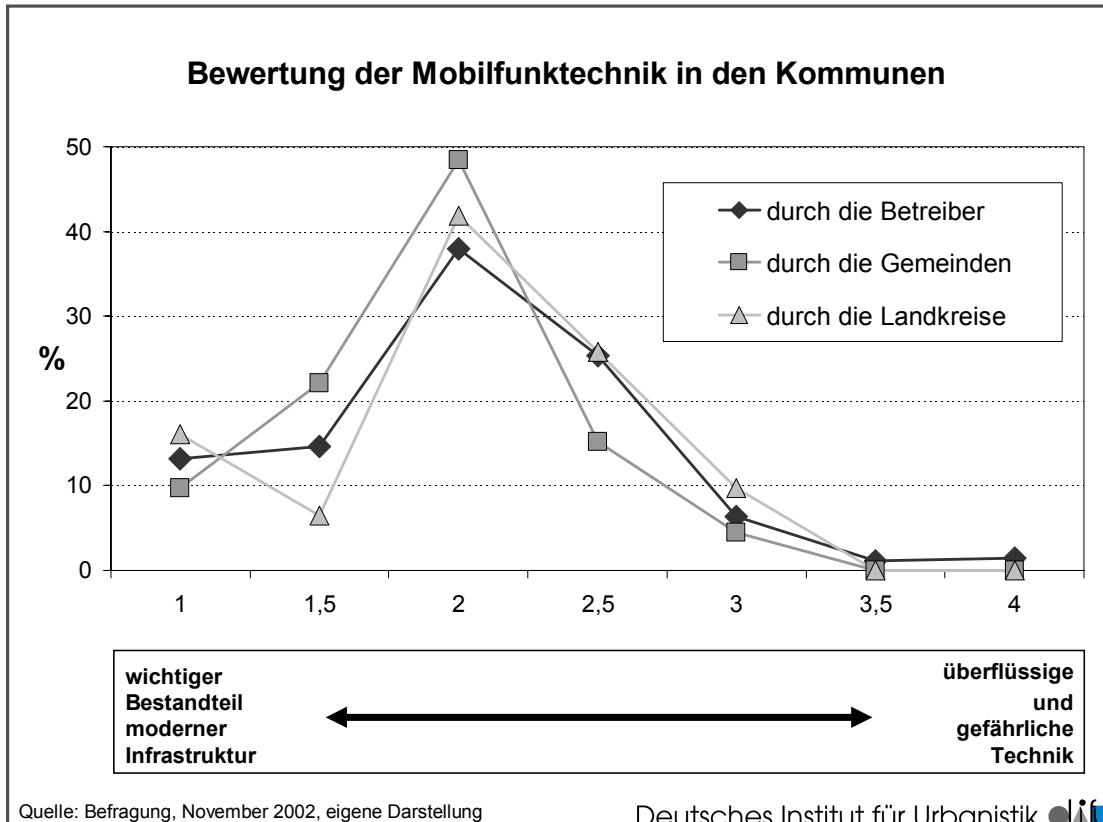
Die unterschiedlichen Bewertungen, vor allem aber die divergierenden Einschätzungen bezüglich der möglichen Verbesserungen der Vereinbarung machen erkennbar, wie unterschiedlich die Interessenlagen sind und auf welchen Feldern die Verhandlungen über eine Weiterentwicklung der Vereinbarung liegen werden oder liegen sollten.

## 6.6 Bewertung der Technik

Um die generelle Akzeptanz der Technik durch die kommunale Seite und die Einschätzung der Akzeptanz der Technik in den Kommunen durch die Betreiber zu überprüfen, wurde dies im Rahmen der drei Befragungen auch erhoben. Angeboten wurde eine Viererskala mit den Polen „wichtiger Bestandteil moderner Infrastruktur“ und „überflüssige und gefährliche Technik“.

Die Ergebnisse weisen eine weitgehende Übereinstimmung auf (Abbildung 6.4): Sowohl in den Städten und Gemeinden wie bei den Landkreisen wird die Technik im Wesentlichen als ein wichtiger Bestandteil moderner Infrastruktur gesehen. Schließlich schätzen es auch die Betreiber so ein, dass die Gemeinden die Technik eher als einen wichtigen Bestandteil der Infrastruktur sehen. Eine wirkliche Technikskepsis oder -feindschaft auf Seiten der Kommunen spielt somit für die Standortverhandlungen wie auch für die Einschätzung der Vereinbarung praktisch keine Rolle.

Abbildung 6.4: Bewertung der Mobilfunktechnik



## 6.7 Fazit

Zusammenfassend sind folgende Punkte noch einmal hervorzuheben:

- Die Vereinbarung wird von den Städten und Gemeinden wie auch von den Betreibern als eine wichtige Verbesserung gesehen.
- Unterschiede existieren, gleichwohl ist der Grundton der Aussagen der Befragtengruppen positiv und konsensorientiert.
- Besonders markant sind die Unterschiede bezüglich aller informationsbezogenen Aussagen.
- Deutliche Unterschiede sind auch bei einigen Aspekten der möglichen Weiterentwicklung der Regelung erkennbar (Stärkung der Informationsrechte der Kommunen, gesetzliche Regelung, Verlängerung der Fristen).
- Solche Unterschiede beruhen weitgehend auf nahe liegenden Interessenunterschieden der Beteiligten, bieten aber auch Spielraum für Verhandlungen über die Weiterentwicklung der Vereinbarung. Die prinzipiell konsuale Grundstimmung, die in den Ergebnissen der Befragung zum Ausdruck kommt, kann in dieser Richtung als positiver Ausgangspunkt gewertet werden.

- Eine Reihe von Unterschieden ist auf der Basis der Befragung nicht zu erklären. Um dies zu tun und um aus guten Praxisbeispielen guter zu lernen, wären Einzelanalysen in ausgewählten Fällen erforderlich.



## 7. Schlussfolgerungen – Empfehlungen – offene Fragen

Dieses Kapitel dient dazu, aus den Ergebnissen die wesentlichen Schlussfolgerungen sowie Empfehlungen zu formulieren. Zwangsläufig werden bei einer solchen Untersuchung auch neue Fragen aufgeworfen und Kenntnislücken sichtbar. Diese offenen Fragen sollen vor allem auch in Hinblick auf die Selbstverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber zu einem kontinuierlichen Monitoring beleuchtet werden.

### 7.1 Schlussfolgerungen

#### 7.1.1 Das generelle Bild

Ein Blick auf die öffentliche Debatte über den Mobilfunk zeigt, dass der Mobilfunk zwar eine weitgehend akzeptierte Technik<sup>19</sup> ist – die Zahl der Mobilanschlüsse übertrifft mittlerweile die Zahl der Festnetzanschlüsse –, dass es sich aber vor dem Hintergrund der Debatte um Grenzwerte und befürchtete Gefahren der elektromagnetischen Strahlung gleichwohl um einen sensiblen und politisch brisanten Bereich handelt. Um dieser Brisanz, vor allem bei der Standortwahl der Sendeanlagen, auf kommunaler Ebene die Spitze zu nehmen, wurden 2001 politische Commitments zwischen Bundesregierung und Netzbetreibern sowie zwischen Netzbetreibern und den kommunalen Spitzenverbänden geschlossen, die im Kern bestimmte Informationsrechte und -pflichten vorsieht, die Konsensualität in der Standortbestimmung betonen und einen raschen Abschluss der Standortverfahren fordern.

Die vorliegende Untersuchung der Umsetzung der Verbändevereinbarung – sie ist ein Ergebnis der Selbstverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber zum Monitoring – hat umfassend und auf breiter empirischer Basis bei den Prozessverantwortlichen geprüft, ob und wie aus der Sicht der Beteiligten das Standortverfahren verbessert und die getroffenen Abkommen mit Leben gefüllt worden sind.

Drei Befunde stechen heraus, da sie im Gegensatz zum Tenor in der öffentlichen Debatte stehen und einhellige Einschätzungen beider Seiten der Vereinbarung – den Kommunen und den Mobilfunknetzbetreibern – zum Ausdruck bringen:

- Die Vereinbarung wird im Ganzen einhellig als Verbesserung des Verfahrens gegenüber der Situation vor der Unterzeichnung betrachtet und von beiden Seiten im Grundsatz positiv beurteilt. Insgesamt darf das Ausmaß der positiven Beurteilung sogar als überraschend bezeichnet werden.
- Konflikte spielen eine viel geringere Rolle, als man es angesichts der Publizität erwarten sollte.
- Die bilaterale Beilegung der wenigen Konflikte prägt den Umgang zwischen den Kommunen und den Mobilfunknetzbetreibern. Formellere Verfahren finden kaum Anwendung.

---

<sup>19</sup> Dabei zeigt sich, dass Nutzung des Mobilfunkes und skeptische Haltung durchaus miteinander vereinbar sind: Handies sind vor allem in Haushalten mit Kindern stark verbreitet (Büllingen et al. 2002).

Die weitgehend grundsätzliche Akzeptanz des Mobilfunks kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Mehrheit der Befragten –Gemeinden, Landkreise und Betreiber – den Mobilfunk für einen wesentlichen Bestandteil moderner Infrastruktur hält und nicht als eine überflüssige und gefährliche Technik betrachtet. Bemerkenswert sind die geringen Abweichungen in dieser Einschätzung zwischen den drei untersuchten Gruppen.

Die Analyse gibt allerdings nur unzureichend Aufschluss über die Unterschiede zwischen den Gemeinden, also darüber, warum es in einigen Gemeinden sehr gut und weitgehend konfliktfrei funktioniert und warum in anderen Gemeinden die Konflikte anscheinend ein Dauerthema sind und eskalieren. Nur intensivere Fallstudienuntersuchungen könnten hierüber Aufschluss geben.

Offenkundig wird, dass Konflikte, die durch unterschiedliche Interessen und Einstellungen gespeist sind, sich nicht ganz einfach lösen lassen. Das gilt etwa dann, wenn der Mobilfunk weniger als moderne Infrastruktur denn als gefährliche Technik gesehen wird. Das gilt aber auch bei divergierenden Strategien, etwa der Standortbündelung im Vergleich zur Standortverteilung. Zusatzinformationen, die im Rahmen der Befragung verwertet werden konnten, lassen vermuten, dass die Konflikte um die Nutzung der Technik und ihre möglichen Gefahren sich teilweise auch innerhalb der einzelnen Person bzw. der einzelnen Interessengruppen abspielen.

Das positive Gesamtbild soll nicht dazu führen, die zum Teil beträchtlichen Unterschiede zwischen den Kommunen und den Mobilfunknetzbetreibern in den Einschätzungen und Wahrnehmungen gering zu schätzen.

### 7.1.2 Problembereiche

Aus der Befragung ergibt sich, dass ein sensibler Bereich der Vereinbarung die *Acht-Wochen-Frist* ist. Die Mehrheit der Gemeinden kann diese Frist selten oder nie einhalten. Allerdings ergeben sich signifikante Unterschiede zwischen Gemeindetypen: Vor allem in den kleineren Gemeinden wird diese Frist in nahezu der Hälfte der Fälle „nie“ eingehalten, in den mittleren Gemeinden dagegen in mehr als der Hälfte „immer“ oder „häufig“. Dass das Zeitproblem von den Kommunen als zentral angesehen wird, zeigte sich auch bei den bayerischen Pilotgemeinden zum Mobilfunkpakt I. Hier stoßen unterschiedliche Interessen aufeinander: Den Netzbetreibern ist im Sinne der raschen Marktdurchdringung und der Investitionssicherheit an kurzen Fristen gelegen, während die Kommunen die Austarierung zwischen Versorgungs- und Vorsorgeauftrag hinbekommen müssen, was Zeit erfordert.

An dem Punkt der Fristen machen sich auch gravierende Unterschiede bei den Forderungen der verschiedenen Seiten zur *Weiterentwicklung der Vereinbarung* fest. Während die Betreiber zu über 90 Prozent eine Verlängerung der Frist ablehnen, fordern mehr als 50 Prozent der Gemeinden eine solche Verlängerung.

Weitere sensible Punkte der Vereinbarung und ihrer Weiterentwicklung sind:

- die gesetzliche Regelung des Standortverfahrens, also eine Normierung über die Verbändevereinbarung hinaus, bei der die Gemeinden gespalten sind, denn jeweils rund

die Hälfte wünscht sie, die andere Hälfte lehnt sie ab, die Landkreise befürworten sie, während die die Betreiber sie mit sehr großer Mehrheit ablehnen,

- die Stärkung der Informationsrechte der Gemeinden, die über drei Viertel der Gemeinden (darunter vor allem die kleinen) und ein Großteil der Landkreise wünschen, aber nahezu alle Betreiber ablehnen,
- die Abstimmung zwischen den Betreibern, die 82 Prozent der Kommunen verbessern möchten, während ein ebenso großer Anteil der Betreiber die praktizierte Abstimmung für ausreichend hält.

In der quantitativen Befragung deutet sich schon an, dass *zwischen Kommunen* erhebliche Unterschiede im Umgang mit dem Verfahren der Standortwahl, der Kooperation mit den Netzbetreibern, der Nutzung der verfügbaren Informationen bestehen. Das betrifft etwa die Verfahrensdauer, die Häufigkeit von Konflikten oder die Rolle von runden Tischen. Diese Eindrücke werden bestätigt durch Zusatzinformationen, die im Rahmen der Befragung von den Kommunen zur Verfügung gestellt wurden, und durch zahlreiche Veröffentlichungen. Insofern gibt es ein buntes Bild unterschiedlicher kommuneinterner Prozesse, Koordinationen und Abstimmungen auf der kommunalen Ebene. Diese Spezifika schlagen sich auch in unterschiedlichen Strategien nieder bis hin zu lokal spezifischen Kooperationsvereinbarungen mit den Netzbetreibern.

Ein Problembereich, der in der Befragung nur ansatzweise aufscheint, ist die Rolle des Baurechts. Probleme ergeben sich einmal durch bundeslandspezifische Unterschiede der Landesbauordnungen, zum anderen aber durch die neuere teilweise uneinheitliche Rech sprechung. So kommt u.a. nach dem Urteil des OVG Münster (Az: 10 B 78/02, Handelsblatt vom 6.11.2002) die Errichtung einer Mobilfunkantenne auf einem Wohnhaus in einem Wohngebiet einer genehmigungspflichtigen Umnutzung im Sinne einer gewerblichen Nutzung gleich. Etliche Kommunen gehen sogar mittlerweile davon aus, dass Mobilfunkanlagen in reinen Wohngebieten nicht zulässig sind, da es sich um gewerbliche Anlagen handelt. Andere Kommunen behandeln diesen Aspekt sehr pragmatisch und werden nur im Konflikt- oder Antragsfall aktiv.

Diese baurechtliche Situation, die Anlagen in Wohngebieten immer zu einem baurechtlichen Genehmigungstatbestand zu machen (zumindest im Sinne einer Befreiung), wird allerdings von einzelnen Städten unterschiedlich ausgelegt. Sie macht aber das Baurecht zu einer Schlüsselgröße in der Debatte um Standorte. Ein neues Urteil des Landgerichts Berlin stellt klar, dass bei Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte kein Recht des Mieters gegenüber dem Vermieter auf Mietminderung besteht, wenn eine Mobilfunkanlage auf dem Haus installiert ist (Das Grundeigentum 2003).

Die Befragung der Gemeinden lässt in den Unterschieden der Verfahrenswege und der Verfahrensdauer ahnen, wie groß die Abhängigkeit von einzelnen Personen bzw. von Personenkonstellationen ist. Diese grundsätzliche Erfahrung zur Bedeutung einzelner Personen wurde sowohl von den Betreibern wie von der kommunalen Seite in den Begleitschreiben zu den Fragebögen oder in den persönlichen Gesprächen immer wieder her vorgehoben.

## 7.2 Empfehlungen

Bereits auf der Basis dieses ersten Monitorings kann eine Reihe von Empfehlungen formuliert werden. Für weitergehende Handlungsempfehlungen und prozedurale Vorschläge reichen die Informationen allerdings noch nicht. Vielmehr sind Fallstudien, die die Bedingungen guter und schlechter Praxis analysieren, erforderlich.

Auf folgende Punkte sollte aus unserer Sicht bei einer eventuellen Weiterentwicklung der Vereinbarung selbst bzw. ihrer Umsetzung ein besonderes Augenmerk gerichtet werden:

- Die Probleme kleinerer Gemeinden sollten besondere Aufmerksamkeit finden. Optimierungswürdig sind die spezifisch für diese Gemeindegrößenklasse ausgerichtete Beratung, das segmentspezifische Informationsmaterial und die persönliche Ansprache im Vorfeld.
- Den Wünschen nach einer Präzisierung einzelner Formulierungen sollte – im Sinne einer Novellierung der Vereinbarung – Rechnung getragen werden, wobei die relevanten Aspekte im Einzelnen vorab noch präzisiert werden müssten. Dann sind unterschiedliche Erfahrungsberichte hinsichtlich der Qualität und des Zeitpunkts der Informationsübermittlung leichter zu beurteilen.
- Die Frage der zeitlichen Festlegung auf die acht Wochen sollte geprüft werden. Allerdings wäre in diesem Zusammenhang auch zu spezifizieren, ab wann die „Zählung“ beginnt, wie also die acht Wochen präzise abzugrenzen sind.
- Einzelne Instrumente werden offensichtlich noch wenig genutzt. Dies gilt etwa für die Verwendung von Mustermietverträgen oder die Einsetzung Runder Tische. Hier wird eine einzelfalloffene Standardisierung im Vorgehen und bei der Regulierung zu prüfen sein.
- Die Frage einer gesetzlichen Regelung über die Verbändevereinbarung hinaus sollte sehr nüchtern geprüft werden, und zwar im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit, die Bedeutung für die Einheitlichkeit des Verfahrens und darauf, welche Aspekte rechtlich geregelt werden sollten und welche Funktionen einzelne Rechtsbereiche sinnvollerweise überhaupt übernehmen können.
- Von zahlreichen Akteuren wird die Bedeutung Runder Tische hervorgehoben (Bayern, Dortmund, Regensburg) – auch auf Seiten der Betreiber. Der Mobilfunkpakt II in Bayern macht sie – als Ergebnis der Evaluation zum Mobilfunkpakt I – zum generellen Bestandteil beim UMTS-Ausbau. Eine Übernahme dieser Regelungen sollte aus unserer Sicht geprüft werden.

## 7.3 Offene Fragen

### 7.3.1 Unterschiede in dem Vorgehen der Akteure und ihren Strategien

Wie die meisten wissenschaftlichen Untersuchungen produziert auch die vorliegende neben einigen Antworten darüber hinaus eine Fülle von neuen Fragen und macht Lücken

der (Er-) Kenntnis offenbar, die für eine weitere Verbesserung der Situation aber beantwortet bzw. geschlossen werden müssten.

Die Befragung zeigt deutlich die *Unterschiede zwischen Kommunen*. Diese zu analysieren, war zwar nicht Gegenstand der Untersuchung, ihre Kenntnis würde aber die Möglichkeiten, das Verfahren zu optimieren, verbessern. Unklar bleiben bei diesem Untersuchungsdesign die Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren der Kooperation zwischen Kommunen und Netzbetreibern. Der als häufigster Verzögerungsgrund genannte Abstimmungsprozess in der Kommune bleibt auf dem bisherigen Erkenntnisstand zunächst nebulös. Ebenso vage sind die Hinweise auf Hemmnisse im Verfahren zwischen Mobilfunknetzbetreiber und Kommune. Des Weiteren sind der Nutzen und die Problematik von Bürgerinitiativen im Spektrum von fachkundigem Partner bis Fundamentalopposition noch gänzlich unklar. In diesen Zusammenhang gehört auch die Frage nach der Rolle und Erfolgsträchtigkeit von Runden Tischen zum Mobilfunk und der Einbeziehung unterschiedlicher Akteure. Optimierungspotenzial für die nächsten Ausbaustufen und/oder eine Novellierung der Vereinbarung aus einer größeren Kenntnis dieser Zusammenhänge bleibt momentan ungenutzt.

Die *Unterschiede zwischen den Mobilfunknetzbetreibern* blieben in der Untersuchung ebenfalls ausgeblendet. Ein Benchmarking zwischen den Betreibern war ausdrücklich nicht Gegenstand der Untersuchung. Ähnlich wie zwischen den Kommunen deuten sich aber auch zwischen den Betreibern Unterschiede an – vor allem auf der Basis von Material, das im Rahmen der Befragung zusätzlich zur Verfügung gestellt wurde (schriftliche Ergänzungen zur Befragung, Vermerke, persönliche Hinweise etc.). Nicht geklärt werden konnte in diesem Zusammenhang, ob es sich um systematische Unterschiede zwischen der einzelnen Betreibern handelt oder ob es um den berühmten „personalen Faktor“ der Kooperation geht.

In den Gemeinden werden *unterschiedliche Ansätze und Strategien* im Umgang mit Standortwahl und Grenzwerten verfolgt. Beispielhaft konnten auf der Basis veröffentlichter Papiere oder Informationen, die von einigen Gemeinden im Zusammenhang mit der Befragung zur Verfügung gestellt wurden, solche Ansätze skizziert werden. Dabei bestehen aber keinerlei Kenntnisse über die Verbreitung der einzelnen Strategien, ihre Chancen und Risiken, ihre Erfolgs- und Misserfolgsbedingungen. Diese Unterschiede bestehen vor allem im:

- politischen Umgang mit Standortfragen in den Gemeinden:
  - ▲ Einzelne Gemeinden behandeln das Problem der Standortwahl unterhalb der politischen Ebene, d.h. es wird nur als baurechtliches Problem behandelt und auf der fachlichen Ebene entschieden, während andere Gemeinden jeden Standort politisch entscheiden.
  - ▲ Einzelne Kommunen machen grundsätzlich keine Angebote für Standorte auf kommunalen Liegenschaften, andere Gemeinden bieten gerade öffentliche Liegenschaften an, unter anderem um im Rahmen des Pachtvertrages alle Spielräume der Verhandlungen nutzen zu können. Dabei wird auch versucht, die Privat-eigentümer in diese Vertragsgestaltung einzubeziehen. Unklar ist dabei, wie weit finanzielle Interessen eine Rolle spielen.

- im Umgang mit der Frage der Sensibilität von Standorten:
  - ▲ Einerseits werden Abstandsradien um Standorte, die für sensibel gehalten werden, festgelegt oder vereinbart wie etwa in Dortmund. Dort werden den Betreibern entsprechende kartographische Unterlagen zur Verfügung gestellt und mit den Planungen der Betreiber abgeglichen (Stadt Dortmund 2002, Pressedienst 1448).
  - ▲ Das Duisburger Modell sieht andererseits gerade vor, die Antennen auf kommunale Liegenschaften, auch auf sensible Standorte, zu platzieren, weil darunter die Abstrahlung besonders gering ist. Dieses Modell ist allerdings unter kommunalen Akteuren umstritten und wird von einigen Kommunen als nicht kommunizierbar angesehen, weshalb sie eher den Abstandsmodellen zuneigen.
  - ▲ Als ein weiteres Modell des Umgangs wird von wieder anderen Städten berichtet, dass sie dreidimensionale Abstandsregelungen mit den Betreibern vereinbaren, das heißt, dass der Abstand der Anlage vom Boden als zusätzlicher Parameter in die Verhandlung einbezogen wird, weil dadurch wesentlich geringere Belastungen zu erreichen seien.

Im Rahmen dieses Gutachtens konnte nicht geklärt werden, wie weit spezifisch kommunale Vereinbarungen zum Verfahren mit den Betreibern verbreitet sind, inwieweit und in welchen Punkten sie von der Verbändevereinbarung abweichen und ob diese individuellen Vereinbarungen zu systematisch besseren Ergebnissen führen.

Bei dem UMTS-Netz sind aus technischen Gründen Verschiebungen von Standorten nur in geringen Spannen (ca. 100 m) möglich. Das reduziert den Entscheidungsspielraum weitreichend. Darüber hinaus ist in verdichteten Gebieten fast überall mit größeren Anteilen an Wohnbevölkerung zu rechnen. Insofern bedeutet eine Verlagerung von Standorten in der Regel nur eine Umverteilung und Verlagerung von Betroffenheiten. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, andere Lösungen zu finden. Der materielle Spielraum solcher Lösungen konnte hier nicht ausgelotet werden.

### 7.3.2 Materielle Fragen mit Bedeutung für die Vereinbarung

Materielle Fragen der Belastung durch Strahlung, der Strategien der Netzkonfiguration waren nicht Gegenstand der Untersuchung. Die Lösung der Standortprobleme, die auf materiellen Fragen der Gefährdung durch Strahlung beruhen, durch baurechtliche Strategien herbeizuführen, erscheint wenig überzeugend<sup>20</sup>. Offen ist allerdings, wie weit baurechtliche Steuerung reichen kann und reichen sollte.

Offen sind weitere materielle *Fragen des Rechts*:

- Einmal geht es um die Probleme und Folgen des Urteils des OVG Münster, durch das mit der Errichtung einer Sendeantenne in einem reinen Wohngebiet zwangsläufig eine gewerbliche Nutzung des Gebäudes erfolgt. Es stellt sich die Frage, ob hier eine gesetzliche Novellierung in dem Sinne zweckmäßig wäre, dass mit einer Mobilfunkantenne auf einem Wohnhaus nicht zwangsläufig eine gewerbliche

<sup>20</sup> „Fragen des Gesundheitsschutzes – und um diese geht es beim Thema Mobilfunktechnik letztlich – über das Baugesetzbuch regeln zu wollen, führt gesetzgeberisch unvermeidlich in die Sackgasse.“ (Fogt 2001, S. 34)

antenne auf einem Wohnhaus nicht zwangsläufig eine gewerbliche Umnutzung des Gebäudes verbunden ist.

- Des Weiteren spielen unterschiedliche Rechtsprechung auf verschiedenen Ebenen sowie unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Landesbauordnungen eine Rolle. Gegenwärtig scheint es eine Tendenz in Richtung genereller Baugenehmigungspflicht zu geben.
- Zum anderen geht es um die Frage der gesetzlichen Regelung des Standortverfahrens über die Regelungen der Verbändevereinbarung hinaus – dazu haben Kommunen und Betreiber sehr unterschiedliche Positionen. Zu klären wäre, was im Einzelnen geregelt werden könnte und welche Vor- und Nachteile mit einer gesetzlichen Regelung verbunden wären.
- Zwar spielen juristische Auseinandersetzungen nach den Ergebnissen der Umfrage eine quantitativ völlig untergeordnete Rolle. Einzelne Urteile zeigen allerdings, wie folgenreich die Ergebnisse gerichtlicher Auseinandersetzungen sein können. Eine systematische Analyse der Streitgegenstände anhängiger Verfahren könnte einer Risikoabschätzung dienen.
- Es deutet sich an, dass das Planungs- und Baurecht in immer stärkerem Maße als Instrument der Auseinandersetzung um die Sensibilität des Mobilfunks genutzt wird. Dies erscheint als eine wenig zweckmäßige Lösung, weil das Baurecht materiell zur Lösung des „Urkonflikts“ wenig beizutragen hat.

Unterschiedliche Forderungen in einzelnen Städten bezüglich der *Grenzwerte* und unterschiedliche lokale Verfahrensvereinbarungen mit den Betreibern können zu einer Uneinheitlichkeit der Standards führen. Weder die kommunalen Spitzenverbände noch die Kommunen verfügen über ein ausreichendes Instrumentarium, eigene Bewertungen oder Festlegungen der Grenzwerte vorzunehmen. Daraus ergeben sich Fragen, ob den Kommunen dieses Instrumentarium an die Hand gegeben werden sollte. Dies würde die Frage einschließen, was der Preis und die Folgen einer Uneinheitlichkeit der Standards sind. Untersuchungen in anderen Ländern zeigen, dass uneinheitlich Standards erhebliche Probleme aufwerfen und der Klarheit der Debatte eher abträglich ist<sup>21</sup>. Die Frage lautet, ob eine rechtliche Regelung des Verfahrens im Sinne der Einheitlichkeit der Verhältnisse zwischen den Kommunen und damit in der Republik generell erforderlich ist oder ob nicht gerade die bunte Vielfalt der Lösungen im Sinne des Wettbewerbs und der Förderung der Innovation zielführend ist.

Aus der Vielfalt der kommunalen Spezifika wird erkennbar, dass es auch losgelöst vom Thema Grenzwertverschärfung Spielraum für lokale Kooperationsvereinbarungen mit den Betreibern gibt, die der weiteren Reduktion von Konfliktpotenzialen dienen. Aus Veröffentlichungen ist auch zu entnehmen, dass an vielen Standorten die Grenzwerte der 26. BImSchV ohnehin deutlich unterschritten werden.

Ein zentrales Problem ist die *komunale Verantwortung* im Sinne der Vereinbarung. In diesem Zusammenhang ist die Weigerung des Bayerischen Städetages zu sehen, sich am

---

<sup>21</sup> Die Untersuchung des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste (wik) (Büllingen et al. 2002) kommt vor allem auf der Basis internationaler Vergleiche zu dem Schluss, dass der Preis größerer Unterschiede und ein lokaler Wettbewerb um niedrige Grenzwerte erheblich sein kann.

Mobilfunkpakt II zu beteiligen, weil er der Meinung ist, es ginge nur um den Schein einer Mitwirkung und es gebe materiell keine Mitwirkungsmöglichkeit. Allerdings zeigt sich eben auch, dass es zwischen den Gemeinden deutlich unterschiedliche Auffassungen gibt, was durch die Untersuchungen zum Mobilfunkpakt I in Bayern bestätigt wird.

#### 7.4 Weiteres Vorgehen

Aus diesen offenen Fragen lassen sich Schlussfolgerungen für das weitere Monitoring der Vereinbarung ziehen. Es stehen mehrere Wege für die künftige Einlösung der Selbstverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber zum Monitoring der Verbändevereinbarung offen:

- Eine gleich bleibende jährliche Befragung im gleichen Umfang wie in diesem Bericht würde es zwar ermöglichen, Veränderungen über die Zeit zu beobachten. Andererseits war die Umfrage sehr umfangreich und daher mit hohem Aufwand für die Kommunen und die Betreiber verbunden. Insofern erscheint ein solches Vorgehen wenig zweckmäßig, zumal befürchtet werden muss, dass die Rücklaufquoten kontinuierlich sinken. Falls eine jährliche Befragung gewünscht wird, müsste eine solche wesentlich kürzer sein oder sich auf ein relativ kleines Panel repräsentativer Kommunen, die für eine freiwillige Mitwirkung gewonnen werden müssten, beschränken.
- Zur qualitativen Fundierung der quantitativen Ergebnisse bieten sich Fallstudien in ausgewählten Gemeinden an. Die Auswahl der Gemeinden könnte dabei auf Basis der in der Befragung ermittelten Varianz in der Ausprägung der Erfahrungen und Einschätzungen erfolgen. Durch die Analyse von good und bad practices könnten wichtige Hinweise für eine Optimierung von Verfahren und Regelwerk gewonnen werden.
- Eine weitere Möglichkeit wären jährliche Befragungen zu wechselnden Themen-schwerpunkten, die sich an spezifischen Problembereichen orientieren.

Als zweckmäßiges Vorgehen für das nächste Monitoring erscheint uns – nach bzw. parallel zu der öffentlichen Darlegung und Diskussion der vorliegenden quantitativen Ergebnisse – die Konzipierung von Fallstudien zu sein, in deren Zentrum folgende Fragestellungen stehen:

- die Rekonstruktion der Kontakte zwischen den Kommunen und den Mobilfunknetzbetreibern im Prozess der Standortbestimmung in den Phasen der Information und Verhandlung sowie
- die genauere Analyse des Abstimmungsprozesses innerhalb der Gemeinden.

Das Untersuchungssample für diese Fallstudien wird die im Monitoring ermittelte Varianz vor allem nach den Gemeindegrößenklassen, den Regionen/Bundesländern und der Existenz von Bürgerinitiativen zu berücksichtigen haben. Überdies muss dafür Sorge getragen werden, dass Repräsentanten der verschiedenen Modelle der Behandlung der Standortfragen (Duisburger, Regensburger Modell usw.) vertreten sind.

Dieser Arbeitsschritt erscheint als eine wichtige Ergänzung, um vertiefte Erkenntnisse über die Stärken und Schwächen des bisherigen Prozesses sowie über gute und schlechte Praktiken zu Beginn der zweiten Ausbauwelle der UMTS-Sendeanlagen zu erlangen.

Des Weiteren sollte eine Kurzbefragung Bestandteil des zweiten Monitorings sein, die wenige Grundfragen noch einmal aufruft und ansonsten einen speziellen Problemaspekt (z.B. Zahl und Art der Konflikte und ihrer Lösung oder die Dauer des Standortverfahrens) zum Gegenstand macht.



## Literatur

- Baurechtliche Beurteilung und Steuerung von Mobilfunkanlagen*, NWStGB-Mitteilung 493/2001 vom 5.8.2001.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen*, Mitdenken, Mitreden, Mitgestalten. Mobilfunkpakt II. Vorsicht und Transparenz zum Schutz der Bevölkerung, München, November 2002.
- Büllingen, Franz, Annette Hillebrand und Martin Wörter*, Elektromagnetische Verträglichkeit zur Umwelt (EMVU) in der öffentlichen Diskussion – Situationsanalyse, Erarbeitung und Bewertung von Strategien unter Berücksichtigung der UMTS-Technologien im Dialog mit dem Bürger, Bad Honnef 2002 (Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie – BMWi).
- Büllingen, Franz, und Peter Stamm*, Entwicklungstrends im Telekommunikationssektor bis 2010, Bad Honnef 2001 (Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste).
- Bundesamt für Strahlenschutz*, Strahlenthema: Mobilfunk und Sendeturme, [www.bfs.de/info/themen/st0111/st0111.htm](http://www.bfs.de/info/themen/st0111/st0111.htm) (Abruf 11.7.2002).
- Bundesamt für Strahlenschutz*, Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Errichtung und den Betrieb von Mobilfunkanlagen, BfS-Infoblatt Nr. 6/2002 vom 22.4.2002.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, Antworten zum Fragenkatalog des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages anlässlich der öffentlichen Anhörung zum Thema „Mobilfunk“ am 2.7.2001.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, Pressemitteilung: Ein Jahr Mobilfunk-Vereinbarung: Sie sorgt für gutes Klima zwischen den Netzbetreibern und Kommunen, Berlin 12.7.2002.
- Checkliste für Kommunen*, E-Plus – Mobilfunk und Gesundheit – Kommunaler Dialog – Fragen&Antworten, [www2.eplus.de/corporate/5/5\\_3\\_1/5\\_3\\_1.asp](http://www2.eplus.de/corporate/5/5_3_1/5_3_1.asp) (Abruf 19.9.2002).
- Das Grundeigentum*, Mobilfunkantennen: Bei Einhaltung der Grenzwerte keine Handhabe, H. 1 (2003), S. 18, 53 f.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund*, Mobilfunk und Kommunen, Technik – Gesundheit – Baurecht, Berlin 2001.
- Dostal, Werner*, Die Informatisierung der Arbeitswelt – Multimedia, offene Arbeitsformen und Telearbeit, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4 (1995), S. 527-543.
- DStGB Dienstleistungs-GmbH*, Begleitdokumentation zum Mustermietvertrag sowie dem Musternutzungsvertrag „Mobilfunkanlagen auf kommunalen Liegenschaften“ abgestimmt zwischen dem Deutschen Städte- und Gemeindebund und der Vodafone D2 GmbH, o.O., o.J.
- Erber, Georg*, UMTS als neuer Standort- und Wirtschaftsfaktor, Berlin 2002 (Vortrag zum 1. Berliner UMTS-Tag am 2.7.2002, vervielfältigt).
- Ernst Schroeder, I+G Gesundheitsforschung*, Stakeholder-Perspektiven zur Novellierung der 26. BlmSchV. Ergebnisse einer bundesweiten Telefonumfrage im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz, München, Juni 2002.
- Fakten zum Telekom-Wettbewerb* – Teil 1, Stand 1.12.2002, <http://userpage.fu-berlin.de/~dittber/Telekom/Facts/Wettbewerb1.html> (Abruf 13.1.2003).
- Fogt, Helmut*, Städte beteiligen sich an Standortentscheidungen. Neue Mobilfunk-Vereinbarung hilft Konflikte vermeiden, in: Der StädteTag, H. 10 (2001), S. 31-34.

*Freiwillige Vereinbarung von Projekten zur Einbindung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze in Bayern zwischen den in Bayern tätigen Mobilfunknetzbetreibern und dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München, 20.7.2001.*

*Graulich, Kathrin, Andreas Hermann, Christian Küppers und Mathias Sering, Positionspapier „Mobilfunk und Gesundheit“, Freiburg, Darmstadt, Berlin, 26.11.2002 (Öko-Institut e.V.).*

*Hermann, Andreas, Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips beim Schutz vor elektromagnetischen Feldern der Mobilfunksendeanlagen, KVG-Rundbrief 1+2/2002 (Öko-Institut e.V.).*

*Institut für Mobil- und Satellitenfunktechnik, Elektromagnetische Felder in NRW: Untersuchung der Immissionen durch Mobilfunk-Basisstationen, Düsseldorf 2002.*

*IZMF (Informationszentrum für Mobilfunk), Wie stimmen sich die Mobilfunkbetreiber mit den Kommunen und Bürgern ab?, <http://www.izmf.de/html/de/681.html> (Abruf 7.1.2003).*

*IZMF, Dialog – Newsletter des Informationszentrums für Mobilfunk e.V., Nr. 1, Berlin, Juni 2002.*

*IZMF, Dialog – Newsletter des Informationszentrums für Mobilfunk e.V., Nr. 2, Berlin, November 2002.*

*IZMF, Mobilfunk: ein Teil unserer Welt, Berlin o.J.*

*IZMF, Mobilfunk in Wirtschaft und Gesellschaft, Berlin o.J.*

*IZFM, Mobilfunk und Umwelt, Berlin o.J.*

*Jerosch, Sigurd, Mobilfunkantennenanlagen nach wie vor baugenehmigungspflichtig, in: Dortmunder Siedler und Eigenheimer Info, Nr. 18, November 2002, S. 2-5.*

*Katalyse – Institut für angewandte Umweltforschung (Hrsg.), Das große Strahlen – Handy & Co. Die neuen Gefahren des Elektrosmogs, Köln 2002.*

*Landeshauptstadt München, Referat für Gesundheit und Umwelt, Elektrosmog – Was steckt dahinter?, München 2001.*

*Lauer, Fritz, Mobilfunk und Kommunen, in: Stadt Mainz und Städtetag Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Auswirkungen des Mobilfunks. Beiträge zur Fachtagung November 2001, Mainz 2002.*

*Maßnahmen zur Verbesserung von Sicherheit und Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Information und vertrauensbildende Maßnahmen beim Ausbau der Mobilfunknetze der Unternehmen Detemobil u.a. – Mobilfunkbetreiber, o.O. o.J. (2001).*

*Mobilfunkpakt I, Freiwillige Vereinbarung von Projekten zur Einbindung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze in Bayern zwischen den in Bayern tätigen Mobilfunknetzbetreibern und dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 20.7.2001, [www.umweltministerium.bayern.de/bereiche/mobilf/vereinba.htm](http://www.umweltministerium.bayern.de/bereiche/mobilf/vereinba.htm) (Abruf 11.7.2002).*

*Mobilfunkpakt II, Freiwillige Vereinbarung im Rahmen des Umweltpaktes Bayern II zwischen den in Bayern tätigen Mobilfunkbetreibern, dem Bayerischen Gemeindetag, dem Bayerischen Landkreistag und dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen mit dem Ziel der Umweltschonung und Akzeptanzverbesserung (Mobilfunkpakt II), München 27.11.2002 (vervielfältigt).*

*Müller, Bernd Rainer, Sollen Kommunen Antennenstandorte für Mobilfunkanlagen anbieten? Entscheidungshilfen für die Verantwortlichen der Gemeinden, [http://www.bund.net/lab/reddot2/und\\_mehr\\_751.htm](http://www.bund.net/lab/reddot2/und_mehr_751.htm) (Abruf 11.7.2002).*

- Neitzke, H.-Peter, Mobilfunk: Expositionen, Risiken, Vorsorge, Hannover 2001, [www.ecolog-institut.de/grenzwer.htm](http://www.ecolog-institut.de/grenzwer.htm) (Abruf 21.11.2002).*
- NFO World Group, Monitoring Informationswirtschaft. 3. Faktenbericht 2001, München 2001.*
- NFO World Group, Monitoring Informationswirtschaft. 5. Faktenbericht 2002, München 2002.*
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Baurechtliche Beurteilung von Mobilfunkanlagen, München, 16.7.2001 (Zeichen IIB4-4104-038/00).*
- Rammer, Christian, Innovation mit Blick zum Markt, in: EU-Magazin, H. 3 (2001), S. 10-13.*
- Schmid, Werner, Mobilfunk: Steine statt Brot für die Gemeinden?, Bayerischer Gemeindetag, [www.bay-gemeindetag.de/information/mobilfunk/steine-statt-brot.htm](http://www.bay-gemeindetag.de/information/mobilfunk/steine-statt-brot.htm) (Abruf 11.7.2002).*
- Schneider, Christian, Ein Pakt gegen Mobilfunk-Ängste, in: Süddeutsche Zeitung vom 28.11.2002, S. 34.*
- Stadt Dortmund (Hrsg.), Bau neuer Antennen führt zu Verunsicherung in der Bürgerschaft: Stadt und Mobilfunkbetreiber verhandeln über Standortentwicklung, Pressedienst Nr. 1448 vom 16.9.2002.*
- Stadt Dortmund (Hrsg.), Mobilfunkerlass und neue Rechtsprechung: Stadt setzt mit „Dortmunder Weg“ weiter auf Verhandlungen mit Betreibern, Presseidest Nr. 1864 vom 18.11.2002.*
- Stadt Mainz und Städtetag Rheinland-Pfalz mit Unterstützung der Landeszentrale für Umweltaufklärung (Hrsg.), Auswirkungen des Mobilfunks. Beiträge zur Fachtagung, Mainz 2002.*
- Stadt Nürnberg (Hrsg.), Mobilfunk in der Diskussion, Nürnberg 2001.*
- Stadt Regensburg, Umweltreferat, Mobilfunk Pilotprojekt. Messwerte auf dem Prüfstand. Daten, Fakten, Informationen, Regensburg 2002.*
- Strahlenschutzkommission, Grenzwerte und Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor elektromagnetischen Feldern. Empfehlung der Strahlenschutzkommission, Bonn 2001.*
- T-Mobile, Mobilfunk und Gesundheit, [www.t-mobile.de/downloads/pressemittelungen/mobilfunk%5Fund%5Fgesundheit.pdf](http://www.t-mobile.de/downloads/pressemittelungen/mobilfunk%5Fund%5Fgesundheit.pdf) (Abruf 4.12.2002).*
- Vereinbarung über den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Mobilfunkbetreibern, 5.7.2001.*
- Verordnung über elektromagnetische Felder vom 16.12.1996 (26. BlmschV).*
- Vodafone, Mensch und Mobilfunk. Erfahrung, Forschung, Kontrolle – 7 Module zur Information, Düsseldorf 2002 (CD-ROM).*
- Webersinn, Michael, Konfliktfeld Mobilfunk – kommunale Erfahrungen in Nürnberg, Vortragsmanuskript für das Difu-Seminar „Konfliktfeld Mobilfunk: Kommunale Handlungsspielräume und Lösungsstrategien“, Köln 30.9.-01.10.2002 (vervielfältigt).*
- Welge, Axel (Berichterstatter), Mobilfunk – Leitlinien für die Standortwahl von Mobilfunkanlagen, Vorbericht zu Top 15 für die 26. Sitzung des Umweltausschusses des Deutschen Städtetages am 7./8. November 2002 in Brüssel, Köln 21.10.2002 (Umdruck Nr. V 6232, vervielfältigt).*
- Willms, Werner, UMTS in Bremen. Chancen und Risiken der dritten Mobilfunkgeneration für den Standort Bremen, in: BAW-Monatsbericht, H. 8 (2002).*

*Wissenschaftsladen Bonn e.V. und Verbraucher-Zentrale NRW, Mobilfunk – (r)eine Vertrauenssache?, Bonn 2002.*

*Worthmann, Karl-Heinz, Konfliktfeld Mobilfunk –Erfahrungen der Landeshauptstadt München, Vortragsmanuskript für das Difu-Seminar „Konfliktfeld Mobilfunk: Kommunale Handlungsspielräume und Lösungsstrategien“, Köln 30.9.-01.10.2002 (vervielfältigt).*

Darüber hinaus wurden interne Papiere (Stellungnahmen, interne Protokolle, Ausschussprotokolle, nicht veröffentlichte Untersuchungen u.a.) ausgewertet, die uns von Kommunen oder kommunalen Spitzenverbänden, von Ministerien oder Forschungseinrichtungen zur Verfügung gestellt wurden.

Schließlich sei auf folgende Web-Adressen verwiesen:

- [www.izmf.de](http://www.izmf.de)
- [www2.eplus.de](http://www2.eplus.de)
- [www.mobilcom.de](http://www.mobilcom.de)
- [www.o2online.de](http://www.o2online.de)
- [www.t-mobile.de](http://www.t-mobile.de)
- [www.vodafone.com](http://www.vodafone.com)

## Anhang 1

### Ergebnisse der Befragung der Städte und Gemeinden

Im Folgenden werden die Grundauszählungen aller 311 Kommunalfragebögen präsentiert. Abweichungen von Angaben im Kapitel 6 ergeben sich durch die geringere Anzahl einbezogener Fälle.

Tabelle G3: Durch die Gemeinde vorgeschlagene Standorte

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	44,7	138
Nein	55,3	171
Gesamt		309

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G4: Angebot kommunaler Liegenschaften als Standorte

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	43,8	135
Nein	52,6	163
Weiß nicht	3,6	11
Gesamt		308

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G5: Gemeinden bei der RegTP-Standortdatenbank als Nutzer registriert

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	52,2	160
Nein	20,0	61
Weiß nicht	27,5	84
Gesamt		305

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G5a: Nutzung der Standortdatenbank

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	66,0	130
Nein	34,0	67
Gesamt		197

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G6: Datenangebot der Standortdatenbank ausreichend

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	23,0	62
Nein	32,0	86
Weiß nicht	45,0	121
Gesamt		269

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G7: Nutzung vorhandener GSM-Standorte für UMTS-Mobilfunkanlagen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	3,1	9
Häufig	33,3	98
Selten	9,2	27
Nie	7,5	22
Noch unklar	46,9	138
Gesamt		294

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G8: Nutzung der von der Gemeinde vorgeschlagenen Standorte durch die Betreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	10,4	17
Häufig	34,8	57
Selten	35,4	58
Nie	19,5	32
Gesamt		164

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G9: Strategie der Gemeinde bei der Ausweisung der Standorte

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Bündelung der Standorte	41,6	106
Entbündelung der Standorte	8,6	22
Teils-teils	34,1	87
Weiß nicht	15,7	40
Gesamt		255

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G10: Gründe für Bündelung der Standorte  
(Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Weniger Standorte	54,3	171
Städtebauliche Aspekte	50,5	159
Verfahrensvereinfachung	6,3	20
Sonstiges	10,8	34

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G11: Gründe für Entbündelung von Standorten  
(Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Geringere Emissionen der einzelnen Standorte	29,8	94
Städtebauliche Aspekte	11,1	35
Sonstige	3,5	11

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G12: Standardisiertes Vorgehen bei der Prüfung und Vereinbarung von Standorten

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	30,5	95
In Vorbereitung	10,3	32
Nein	59,2	184
Gesamt		311

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G13: Absprechpartner bei den Mobilfunknetzbetreibern ist bekannt

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	52,1	161
Teils-teils	34,6	107
Nein	13,3	41
Gesamt		309

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G14: Verhandlung mehrerer Standorte eines Betreibers im Paket

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	7,1	20
Häufig	27,0	76
Selten	20,6	58
Nie	45,4	128
Gesamt		282

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G15: Verhandlung gemeinsamer Standorte mehrerer Betreiber im Paket

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	4,2	12
Häufig	11,9	34
Selten	27,0	77
Nie	56,8	162
Gesamt		285

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G16: Gemeinde setzt Mustermietverträge für kommunale Liegenschaften ein

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	28,0	77
Nein	72,0	198
Gesamt		275

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle G17: Abstimmungsverfahren seit dem 01.10.2001 innerhalb von acht Wochen abgeschlossen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	20,1	47
Häufig	23,9	56
Selten	26,1	61
Nie	29,9	70
Gesamt		234

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle G18: Gründe für Verzögerungen (Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Abstimmungsprozess in der Gemeinde dauerte länger	27,9	88
Informationsgrundlagen wurden von der Gemeinde als nicht ausreichend gesehen	21,6	68
Einigungsprozess zwischen Gemeinde und Betreiber war schwierig	21,6	68
Information durch die Mobilfunknetzbetreiber erfolgte nicht rechtzeitig	12,7	40
Sonstiges	18,7	59

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle G19: Ausreichende Information der Gemeinden durch die Mobilfunknetzbetreiber über die Pläne zum Bau neuer Sendeanlagen seit der Vereinbarung

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	29,9	87
Häufig	38,8	113
Selten	22,7	66
Nie	8,6	25
Gesamt		291

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G20: Rechtzeitige Benachrichtigung der Gemeinden über Pläne zum Bau neuer Sendeanlagen seit der Vereinbarung

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	31,2	82
Häufig	38,8	102
Selten	20,5	54
Nie	9,5	25
Gesamt		263

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G21: Benachrichtigung der Gemeinden über bevorstehenden Sendebeginn

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	20,9	57
Häufig	22,3	61
Selten	23,4	64
Nie	33,3	91
Gesamt		273

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G22: Angebot von Informationsveranstaltungen in Kooperation zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Mobilfunknetzbetreibern auf Landesebene

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	42,8	127
Nein	57,2	170
Gesamt		297

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle G23a: Bereitstellung von Informationsmaterial für Gemeinden durch das Informationszentrum Mobilfunk und die Mobilfunknetzbetreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	75,5	231
Nein	21,2	65
Weiß nicht	3,3	10
Gesamt		306

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle G23b: Qualität des Informationsmaterials des Informationszentrum Mobilfunk und der Mobilfunknetzbetreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Sehr gut	3,8	9
Gut	40,4	95
Ausreichend	45,1	106
Ungenügend	10,6	25
Gesamt		235

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle G24: Beitrag der kommunalen Spitzenverbände durch verbandsinterne Kommunikationsmöglichkeiten der Kommunikation zur Verbesserung der Information der Gemeinden

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Eher ja	72,2	216
Eher nein	27,8	83
Gesamt		299

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G25: Ausreichende Information der Gemeinden durch die kommunalen Spitzenverbände

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Eher ja	63,2	189
Eher nein	36,8	110
Gesamt		510

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G26: Ausreichender Austausch zwischen Gemeinden und Betreibern über den Ausbau und den Planungsstand von Mobilfunkanlagen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	51,9	151
Nein	48,1	140
Gesamt		291

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G27: Angebot zum Austausch durch den Betreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	28,1	85
Teilweise	47,0	142
Nein	24,8	75
Gesamt		302

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G28: Einbeziehung der Gemeinde

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Schriftlich	50,3	150
Persönlich vor Ort	36,6	109
Fernmündlich	10,1	30
Weiß nicht	3,0	9
Gesamt		298

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G29: Ebene der Abstimmung über Standorte in Absprache mit den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Gemeinde	88,4	236
Landkreis	10,9	29
Regierungsbezirk	0,7	2
Gesamt		267

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G30: „Runde Tische“ der Gemeinde zum UMTS-Aufbau

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	14,0	42
Nein	84,1	253
Weiß nicht	2,0	6
Gesamt		301

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G31: Bürgerinformation der Gemeinde  
(Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Informationsmöglichkeit in den Ämtern der Gemeinde	44,4	140
Veranstaltungen zum Thema	30,8	97
Pressemitteilungen	25,1	79
Internet	15,2	48
Amtsblatt	11,1	35
Keine besonderen Aktivitäten	41,3	130

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G32: Konflikte bei der Standortwahl

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	2,1	6
Häufig	19,6	56
Selten	55,4	158
Nie	22,8	65
Gesamt		285

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G33: Gründe für die Konflikte bei der Standortwahl (Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Umstrittener Abstand zu sensiblen Standorten	45,4	143
Auseinandersetzungen um Grenzwerte	17,1	54
Von der Gemeinde vorgeschlagenen Standorte waren nicht nutzbar	16,8	53
Unzureichende Entscheidungsgrundlagen	13,3	42
Baurechtliche Gründe (inkl. Wohngebiete)	7,0	22
Städtebau/ Denkmalschutz	5,7	18
Sonstiges	11,7	37

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G34: Beilegung der Konflikte (Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Bilateral zwischen Gemeinde und Betreiber	53,7	169
Widerspruchsverfahren	9,2	29
Vermittlung eines kommunalen Landesverbandes	0,6	2
Vermittlung der Clearingstelle	0,3	1
Sonstiges	10,2	32

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G35: Lösung der Konflikte (Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Nutzung des von der Gemeinde vorgeschlagenen Alternativstandortes	22,2	70
Errichtung der Anlage ohne Konsens (genehmigungsfrei)	21,3	67
Sonstige	18,1	57
Bisher keine Lösung	20,3	64

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G36: Gerichtliche Auseinandersetzung zwischen Gemeinde und Betreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	7,3	2
Nein	92,7	279
Gesamt		301

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G37: Bewertung der Situation vor und nach der Vereinbarung durch die Gemeinden  
(Angaben in Prozent)

	trifft voll zu	trifft zu	trifft kaum zu	trifft über- haupt nicht zu	Zahl der Nennun- gen
Die Vereinbarung stellt gegenüber der Situation vorher eine weitreichende Verbesserung dar	22,5	44,6	25,6	7,4	285
Die Standortentscheidungen erfolgten schon vor der Vereinbarung im Konsens	7,6	20,7	23,9	47,8	276
Die Standortentscheidungen erfolgt erst nach der Vereinbarung im Konsens	11,2	37,8	26,6	24,3	259
Die Zahl der Konfliktfälle hat deutlich abgenommen	6,0	25,5	35,1	33,5	251
Die Information durch die Mobilfunknetzbetreiber hat sich durch die Vereinbarung verbessert	28,4	46,7	13,3	11,6	285
Die Interessen der Gemeinden wurden auch schon vor der Vereinbarung berücksichtigt	2,5	19,9	34,2	43,6	275
Die Interessen der Gemeinden werden besser als vor der Vereinbarung berücksichtigt	19,3	48,9	18,6	13,3	264
Die Vereinbarung stellt eine unnötige Formalisierung und Regulierung dar	4,7	6,9	23,0	65,3	274
Das Standortauswahlverfahren muss gesetzlich geregelt werden	27,9	22,8	18,4	30,9	272

Tabelle G38: Bewertung der Vereinbarung durch die Gemeinden  
(Angaben in Prozent)

	trifft voll zu	trifft zu	trifft kaum zu	trifft über- haupt nicht zu	Zahl der Nennun- gen
Die Vereinbarung selbst kann noch verbessert werden	22,3	40,9	26,1	10,6	264
Es gibt unbestimmte Formulierungen in der Vereinbarung, die präzisiert werden sollten	18,0	35,9	35,5	10,5	256
Die Informationsansprüche der Gemeinden gegenüber den Betreibern sollten erhärtet werden	38,4	35,8	18,8	7,0	271
Das Verfahren zur Standortfindung sollte verbessert werden	36,8	33,8	22,9	6,4	266
Die Acht-Wochen-Frist kann verkürzt werden	2,2	7,4	25,7	64,2	257
Die Acht-Wochen-Frist sollte verlängert werden	27,8	28,6	19,3	24,3	259
Die Abstimmung zwischen den Betreibern sollte verbessert werden	46,5	35,2	13,9	4,4	273

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G39: Bürgerinitiativen zum Mobilfunk

	Prozent	Zahl der Nennungen
Ja	39,0	120
Nein	48,4	149
Weiß nicht	12,7	39
Gesamt		308

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G40: Agenda 21 Prozess in der Gemeinde

	Prozent	Zahl der Nennungen
Ja	63,8	196
Nein	26,4	81
Weiß nicht	9,8	30
Gesamt		307

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle G41: Beschluss über Forderung anderer Grenzwerte als die der 26. BlmschV

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	9,3	29
Nein	87,8	273
Weiß nicht	2,9	9
Gesamt		311

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G41a: Beschluss festgelegt durch

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Gemeinderat	65,5	19
Ausschuss	34,5	10
Gesamt		29

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G42: Bestrebung über Forderung anderer Grenzwerte als die der 26. BlmschV

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Sehr stark	5,3	16
Stark	8,2	25
Nicht stark	23,4	71
Gibt es nicht	53,3	162
Weiß nicht	9,9	30
Gesamt		304

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G43: Dienststellen der Verwaltung mit maßgeblichem Bezug zum Mobilfunk (Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Bauamt	79,0	249
Planungsamt	56,5	178
Umweltamt	41,3	130
Liegenschaftsamt	31,1	98
Gesundheitsamt	10,2	32
Haupt- oder Organisationsamt	9,5	30
Rechtsamt	6,3	20
Sonstige	14,3	45

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G44: Beschluss über das Nicht-Bereitstellen kommunaler Liegenschaften als Mobilfunkstandorte

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	7,8	24
Nein	76,0	234
Für sensible Standorte	14,3	44
Weiß nicht	1,9	6
Gesamt		308

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G45: Als besonders sensibel angesehene Standorte (Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Kindergärten	88,9	280
Schulen	86,7	273
Krankenhäuser	50,5	159
Alteneinrichtungen	52,7	166
Kirchen	15,9	50
Freizeitanlagen, Freiflächen	16,5	52
Sonstige	19,0	60

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle G46: Zunahme der Klagen über Mobilfunk aus der Bevölkerung seit der Vereinbarung

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	32,8	100
Nein	57,0	174
Weiß nicht	10,2	31
Gesamt		305

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle G46a: Gründe für die Klagen (Mehrfachnennungen; N=311)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Gesundheitliche Gründe	34,3	108
Städtebaulich-ästhetische Gründe	10,5	33
Überwachungsängste	2,2	7
Sonstige	3,2	10

Deutsches Institut für Urbanistik 

## Anhang 2

### Ergebnisse der Befragung der Landkreise

Im Folgenden werden die Grundauszählungen aller 34 Landkreisfragebögen präsentiert.

Tabelle L1: Rolle des Landkreises bei der Einschaltung durch die Gemeinden bzgl. der Vereinbarung (Mehrfachnennungen; N=34)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Unterstützung in Form von Beratung und Kooperation	52,9	18
Direkter Verhandlungspartner der Mobilfunknetzbetreiber	14,7	5
Sonstiges	17,6	6

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle L2: Einschaltung des Landkreises in Fragen der Standortwahl durch die Gemeinden

	Prozent	Zahl der Nennungen
Immer	0	0
Häufig	15,2	5
Selten	33,3	11
Nie	48,5	16
Weiß nicht	3,0	1
Gesamt		33

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle L3: Rolle des Landkreises bei der Umsetzung der Vereinbarung zwischen den Mobilfunknetzbetreibern und den Kommunen (Mehrfachnennungen; N=34)

	Prozent	Zahl der Nennungen
Unterstützung in Form von Beratung und Kooperation	76,5	26
Direkter Verhandlungspartner der Mobilfunknetzbetreiber	20,6	7
Sonstiges	5,9	2

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle L4: Zeitpunkt des Einschaltens des Landkreises durch die Kommunen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Weit vorher	0	0
Kurz vorher	9,1	2
Im Laufe des Verfahrens	63,6	14
Weiß nicht	27,3	6
Gesamt		22

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L5: Einschaltung des Landkreises durch Gemeinden mit Einwohnerzahlen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
unter 20.000	58,6	17
Nie	41,4	12
Gesamt		29

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L6: Einschaltung des Landkreises von sich aus in Fragen der Standortwahl von Mobilfunksendeanlagen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	3,1	1
Häufig	9,4	3
Selten	40,6	13
Nie	43,8	14
Weiß nicht	3,1	1
Gesamt		32

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L7: Zugang des Landkreises zu den Daten der Standortdatenbank bei der RegTP

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	30,3	10
Nein	63,6	21
Weiß nicht	6,1	2
Gesamt		33

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L8: Datenangebot der Standortdatenbank ausreichend

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	28,6	8
Nein	17,9	5
Weiß nicht	53,6	15
Gesamt		28

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L9: Regelmäßiger Austausch über den Ausbau- und Planungsstand der Netzinfrastruktur im Landkreis

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	28,1	9
Nein	71,9	23
Gesamt		32

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L10a: Bereitstellung von Informationsmaterial für den Landkreis durch das Informationszentrum Mobilfunk und die Mobilfunknetzbetreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	63,6	21
Nein	30,3	10
Weiß nicht	6,1	2
Gesamt		33

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L10b: Qualität des Informationsmaterials des Informationszentrum Mobilfunk und der Mobilfunknetzbetreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Sehr gut	0	0
Gut	30,4	7
Ausreichend	60,9	14
Ungenügend	8,7	2
Gesamt		23

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L11: Konflikte bei der Standortwahl seit dem 1. Oktober 2001, wenn Landkreis direkter Verhandlungspartner der Mobilfunknetzbetreiber war

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	0	0
Häufig	31,6	6
Selten	42,1	8
Nie	15,8	3
Weiß nicht	10,5	2
Gesamt		19

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle L12: Beilegung der Konflikte (Mehrfachnennungen; N=34)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Bilateral zwischen Kommune und Betreiber	26,5	9
Widerspruchsverfahren	14,7	5
Vermittlung eines kommunalen Landesverbandes	2,9	1
Sonstiges	17,6	6

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle L13: Gerichtliche Auseinandersetzung zwischen Landkreis und Betreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	21,4	6
Nein	78,6	22
Gesamt		28

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle L16: Bürgerinitiativen zum Mobilfunk

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	72,7	24
Nein	21,2	7
Weiß nicht	6,1	2
Gesamt		33

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L17: Agenda 21 Prozess auf Kreisebene

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	72,7	24
Nein	24,2	8
Weiß nicht	3,0	1
Gesamt		33

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L18: Bestrebung über Forderung anderer Grenzwerte als die der 26. BlmschV

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	18,2	6
Nein	57,6	19
Weiß nicht	24,2	8
Gesamt		33

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L19: Beschluss über Forderung anderer Grenzwerte als die der 26. BlmschV

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	18,2	6
Nein	57,6	19
Weiß nicht	24,2	8
Gesamt		33

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle L20: Als besonders sensibel angesehene Standorte  
(Mehrfachnennungen; N=34)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Kindergärten	85,3	29
Schulen	85,3	29
Krankenhäuser	73,5	25
Alteneinrichtungen	50,0	17
Kirchen	14,7	5
Freizeitanlagen, Freiflächen	14,7	5
Sonstige	23,5	60

### Anhang 3

#### **Ergebnisse der Befragung der Mobilfunknetzbetreiber**

Im Folgenden werden die Grundauszählungen aller 539 Betreiberfragebögen präsentiert. Abweichungen von Angaben im Kapitel 6 ergeben sich durch die geringere Anzahl einbezogener Fälle.

Tabelle B3: Durch die Gemeinde vorgeschlagene Standorte

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	21,5	100
Nein	78,5	365
Gesamt		465

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B4: Angebot kommunaler Liegenschaften als Standorte

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	13,7	63
Nein	86,3	396
Gesamt		459

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B5: Nutzung vorhandener GSM-Standorte für UMTS-Mobilfunkanlagen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	56,9	251
Nein	43,1	190
Gesamt		441

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B6: Nutzung der von der Gemeinde vorgeschlagenen Standorte durch die Betreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	2,8	7
Häufig	13,0	32
Selten	7,3	18
Nie	28,3	70
Noch unklar	48,6	120
Gesamt		247

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B6a: Gründe für die seltene Nutzung der von der Gemeinde vorgeschlagenen Standorte

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Technische Gründe	16,7	17
Fehlende Akzeptanz in der Bevölkerung	1,0	1
Sonstige	65,7	67
Weiß nicht	16,7	17
Gesamt		102

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B7: Strategie der Gemeinde bei der Ausweisung der Standorte

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Bündelung der Standorte	14,7	68
Entbündelung der Standorte	1,5	7
Teils-teils	27,7	128
Weiß nicht	56,1	259
Gesamt		462

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B8: Strategie der Mobilfunknetzbetreiber bei der Ausweisung der Standorte

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Bündelung der Standorte	19,3	95
Entbündelung der Standorte (verteiltes Konzept)	12,2	60
Teils-teils	62,5	307
Keine Strategie	5,9	29
Gesamt		491

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B9: Ausschluss von Gebieten/Gebäuden aus den Standortverhandlungen sinnvoll

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	10,7	53
Teils-teils	19,3	96
Nein	69,2	344
Weiß nicht	0,8	4
Gesamt		497

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B10: Ansprechpartner in der Gemeinde ist bekannt

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	79,5	416
Nein	20,5	107
Gesamt		523

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B11: Verhandlung mehrerer Standorte des Betreibers im Paket

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	22,8	96
Häufig	21,6	91
Selten	11,6	49
Nie	43,9	185
Gesamt		421

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B12: Verhandlung gemeinsamer Standorte mehrerer Betreiber im Paket

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	1,6	7
Häufig	8,5	36
Selten	15,8	67
Nie	74,1	315
Gesamt		425

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B13: Mustermietverträge der Gemeinde für kommunale Liegenschaften vorhanden

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	11,8	53
Nein	47,4	213
Weiß nicht	40,8	183
Gesamt		449

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B14: Abstimmungsverfahren seit dem 01.10.2001 innerhalb von acht Wochen abgeschlossen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	38,0	138
Häufig	14,0	51
Selten	18,7	68
Nie	29,2	106
Gesamt		363

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B15: Gründe für Verzögerungen (Mehrfachnennungen; N=539)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Informationsgrundlagen wurden von der Gemeinde als nicht ausreichend gesehen	1,5	8
Information durch die Mobilfunknetzbetreiber erfolgte nicht rechtzeitig	0,9	5
Abstimmungsprozess in der Gemeinde dauerte länger	20,6	111
Einigungsprozess zwischen Gemeinde und Betreiber war schwierig	7,6	41
Sonstiges	21,3	115

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle B16: Ausreichende Information der Gemeinden durch die Mobilfunknetzbetreiber über die Pläne zum Bau neuer Sendeanlagen seit der Vereinbarung

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	76,4	383
Nein	1,2	6
Weiß nicht	22,4	112
Gesamt		501

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle B17: Rechtzeitige Benachrichtigung der Gemeinden über Pläne zum Bau neuer Sendeanlagen seit der Vereinbarung

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	65,2	304
Häufig	15,9	74
Selten	1,9	9
Nie	0,9	4
Weiß nicht	16,1	75
Gesamt		466

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle B18: Benachrichtigung der Gemeinden über bevorstehenden Sendebeginn

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	98,9	458
Häufig	0,4	2
Selten	0	0
Nie	0,6	3
Gesamt		463

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B19: Angebot von Informationsveranstaltungen in Kooperation zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Mobilfunknetzbetreibern auf Landesebene

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	85,2	432
Nein	8,7	44
Weiß nicht	6,1	31
Gesamt		507

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B20: Bereitstellung von Informationsmaterial für Gemeinden durch das Informationszentrum Mobilfunk und die Mobilfunknetzbetreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	91,3	462
Nein	0,2	1
Weiß nicht	8,5	43
Gesamt		506

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B21: Qualität des Informationsmaterials von der Gemeinde als ausreichend gesehen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	69,9	353
Nein	2,2	11
Weiß nicht	27,9	141
Gesamt		505

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B22: Ausreichender Beitrag der kommunalen Spitzenverbände durch verbandsinterne Kommunikationsmöglichkeiten zur Verbesserung der Information der Gemeinden

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Eher ja	51,4	261
Eher nein	37,4	190
Weiß nicht	11,2	57
Gesamt		508

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B23: Ausreichende Information der Gemeinden durch die kommunalen Spitzenverbände

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Eher ja	36,9	188
Eher nein	50,4	257
Weiß nicht	12,7	65
Gesamt		510

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B24: Kenntnisstand über die Vereinbarung in der Gemeinde

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Sehr hoch	17,2	82
Hoch	70,2	335
Niedrig	11,1	53
Sehr niedrig	1,5	7
Gesamt		477

Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle B25: Ausreichender Austausch zwischen Gemeinden und Betreibern über den Ausbau und den Planungsstand von Mobilfunkanlagen

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	95,5	489
Nein	4,1	21
Gesamt		510

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B26: Angebot zum Austausch erfolgte durch den Betreiber

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	96,9	495
Teilweise	2,5	13
Nein	0,6	3
Gesamt		511

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B27: Einbeziehung der Gemeinde

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Persönlich vor Ort	56,9	293
Schriftlich	36,1	186
Fernmündlich	6,6	34
Weiß nicht	0,4	2
Gesamt		515

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B28: Ebene der Abstimmung über Standorte in Absprache mit den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Gemeinde	85,8	424
Landkreis	13,4	66
Regierungsbezirk	0,8	4
Gesamt		494

Deutsches Institut für Urbanistik olifu

Tabelle B29: Konflikte bei der Standortwahl

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Immer	1,2	5
Häufig	15,7	64
Selten	25,7	105
Nie	57,4	234
Gesamt		408

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle B30: Gründe für die Konflikte bei der Standortwahl (Mehrfachnennungen; N=539)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Umstrittener Abstand zu sensiblen Standorten	20,2	109
Auseinandersetzungen um Grenzwerte	13,5	73
Von der Gemeinde vorgeschlagenen Standorte waren nicht nutzbar	7,4	40
Baurechtliche Gründe	3,8	21
Unzureichende Entscheidungsgrundlagen	3,7	20
Bürgerinitiativen, Anwohnerproteste	2,2	13
Sonstiges	2,2	14

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle B31: Beilegung der Konflikte (Mehrfachnennungen; N=539)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Bilateral zwischen Gemeinde und Betreiber	26,3	142
Vermittlung eines kommunalen Landesverbandes	0,0	0
Vermittlung der Clearingstelle	0,2	1
Widersprungsverfahren	0,7	4
Sonstiges	4,5	24

Deutsches Institut für Urbanistik 

Tabelle B32: Lösung der Konflikte (Mehrfachnennungen; N=539)

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Errichtung der Anlage ohne Konsens (genehmigungsfrei)	4,3	23
Nutzung des von der Gemeinde vorgeschlagenen Al- ternativstandortes	6,1	33
Sonstige	18,9	102

Deutsches Institut für Urbanistik • ifu

Tabelle B33: Berufung der Gemeinde auf niedrigere Grenzwerte als  
die der 26. BlmschV

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	9,5	44
Nein	64,7	299
Weiß nicht	25,8	119
Gesamt		462

Deutsches Institut für Urbanistik • ifu

Tabelle B34: Vertrauliche Behandlung von Daten bestehender und  
geplanter Mobilfunkanlagen in der Gemeinde

	<b>Prozent</b>	<b>Zahl der Nennungen</b>
Ja	51,7	263
Nein	3,9	20
Weiß nicht	44,4	226
Gesamt		509

Deutsches Institut für Urbanistik • ifu

Tabelle B35: Bewertung der Situation vor und nach der Vereinbarung durch die Betreiber  
(Angaben in Prozent)

	trifft voll zu	trifft zu	trifft kaum zu	trifft über- haupt nicht zu	Zahl der Nennun- gen
Die Vereinbarung stellt gegenüber der Situation vorher eine weitreichende Verbesserung dar	60,6	26,8	9,3	3,2	462
Die Standortentscheidungen erfolgten schon vor der Vereinbarung im Konsens	7,9	37,6	40,0	14,4	457
Die Standortentscheidungen erfolgt erst nach der Vereinbarung im Konsens	12,2	34,3	48,4	5,2	426
Die Zahl der Konfliktfälle hat deutlich abgenommen	6,6	57,3	18,4	17,7	396
Die Information durch die Mobilfunknetzbetreiber hat sich durch die Vereinbarung verbessert	91,3	8,5	0,2	0,0	469
Die Interessen der Gemeinden wurden auch schon vor der Vereinbarung berücksichtigt	9,2	54,0	28,5	8,3	459
Die Interessen der Gemeinden werden besser als vor der Vereinbarung berücksichtigt	64,9	27,3	7,4	0,4	461
Die Vereinbarung stellt eine unnötige Formalisierung und Regulierung dar	1,5	8,6	23,1	66,7	463
Das Standortauswahlverfahren muss gesetzlich geregelt werden	3,0	0,6	6,1	90,3	462

Tabelle B37: Bewertung der Vereinbarung durch die Betreiber  
(Angaben in Prozent)

	trifft voll zu	trifft zu	trifft kaum zu	trifft über- haupt nicht zu	Zahl der Nennun- gen*)
Die Vereinbarung selbst kann noch verbessert werden	21,7	35,0	40,0	3,3	60
Es gibt unbestimmte Formulierungen in der Vereinbarung, die präzisiert werden sollten	8,3	45,0	20,0	25,0	60
Die Informationsansprüche der Gemeinden gegenüber den Betreibern sollten erhärtet werden	0,0	3,3	16,7	80,0	60
Das Verfahren zur Standortfindung sollte verbessert werden	26,7	23,3	36,7	11,7	60
Die Acht-Wochen-Frist kann verkürzt werden	35,0	13,3	11,7	38,3	60
Die Acht-Wochen-Frist sollte verlängert werden	1,7	5,0	13,3	78,3	60
Die Abstimmung zwischen den Betreibern sollte verbessert werden	8,3	8,3	41,7	41,7	60

Deutsches Institut für Urbanistik 

\*) Diese Frage wurde von jedem Mitarbeiter der Niederlassungen der Netzbetreiber nur einmal ausgefüllt.

Anhang 4

**Vereinbarung  
über den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kom-  
munen beim Ausbau  
der Mobilfunknetze**

zwischen

**Deutscher Städtetag  
Deutscher Landkreistag  
Deutscher Städte- und Gemeindebund**

– im folgenden „kommunale Spitzenverbände“ genannt –

und

**DeTeMobil Deutsche Telekom MobilNet GmbH  
E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG  
Group 3G  
Mannesmann Mobilfunk GmbH  
MobilCom Multimedia GmbH  
VIAG Interkom GmbH & Co**

– im folgenden „Mobilfunknetzbetreiber“ genannt –

## Präambel

Der Mobilfunk hat in den vergangenen Jahren in Deutschland ein rasantes Wachstum erfahren. Er hat sich zu einem der wichtigsten Teilbereiche der Informations- und Kommunikationstechnologien entwickelt.

Die kommunalen Spitzenverbände und die Mobilfunknetzbetreiber sind sich einig in der Auffassung, dass eine leistungsfähige Mobilfunk-Netzinfrastruktur ein wesentlicher Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung in den Städten, Kreisen und Gemeinden ist. Sie wollen gemeinsam dazu beitragen, einen gesundheitsverträglichen, wettbewerbsgerechten und raschen Ausbau der Mobilfunktechnik in Deutschland und insbesondere den Aufbau der UMTS Technik möglichst flächendeckend voranzutreiben.

Mobilfunknetzbetreiber und kommunale Spitzenverbände halten es für erforderlich die Forschung auf dem Gebiet der elektromagnetischen Felder zu intensivieren, um die Grenzwerte fortlaufend zu prüfen und damit auch zukünftig den Gesundheitsschutz im Sinne der Vorsorge sicherzustellen.

Bei der zukünftigen Planung von Standorten für Mobilfunkanlagen werden von den kommunalen Spitzenverbänden und den Mobilfunknetzbetreibern einvernehmliche Lösungen angestrebt; dabei sind die kommunalen Belange ebenso zu berücksichtigen, wie den Belangen der Mobilfunknetzbetreiber Rechnung zu tragen ist.

Die Mobilfunknetzbetreiber und die kommunalen Spitzenverbände wollen der in Teilen der Bevölkerung entstandenen Besorgnis um mögliche Auswirkungen auf die Gesundheit sowie ortsbildgestaltende Belange Rechnung tragen. Durch eine umfassende Information der Kommunen und ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie durch eine enge Kooperation und offene Kommunikation mit der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft sollen die örtlichen Belange Berücksichtigung finden, um einen möglichst konfliktfreien Infrastrukturausbau zu ermöglichen.

Die Mobilfunknetzbetreiber und die kommunalen Spitzenverbände wollen mit dem Abschluß dieser Vereinbarung einen bundeseinheitlichen Rahmen schaffen, der eine Einbindung der Kommunen beim Aufbau der Netzinfrastruktur sicherstellt und damit zugleich eine Verbesserung der Akzeptanz durch die Kommunen und ihrer Bevölkerung erreicht.

Hierzu werden folgende Regelungen vereinbart:

### **1 Informationen über die bestehenden und zukünftigen Mobilfunknetze**

- 1.1 Mobilfunknetzbetreiber und kommunale Spitzenverbände sehen die Bereitstellung der aktuellen Standortdaten über die ortsfesten Sendeanlagen im Bereich der jeweiligen Kommune unter Beachtung der rechtlichen Vorschriften als wichtige Information für die Kommunen an.

Da diese Daten vollständig und aktuell bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) vorhanden sind, setzen sich beide Seiten für eine Lösung in Zusammenarbeit mit der RegTP und unter Rückgriff auf die RegTP-Daten ein. Sollte dies nicht möglich sein, verpflichten sich die Mobilfunk-

netzbetreiber in Absprache mit den kommunalen Spitzenverbänden eine RegTP-unabhängige Lösung bereitzustellen.

- 1.2 Mobilfunknetzbetreiber und kommunale Spitzenverbände stimmen darin überein, dass ein regelmäßiger Austausch über den Ausbau- und Planungsstand der Netzinfrastruktur auf regionaler Ebene als Maßnahme zur frühzeitigen Einbeziehung der Kommunen notwendig ist.

Jeder Mobilfunknetzbetreiber wird deshalb den Kommunen regelmäßige und am Informationsbedarf orientierte Gespräche zum aktuellen Ausbau- und Planungsstand anbieten.

In Absprache können diese Gespräche, z. B. auf regionaler Ebene in Abstimmung mit den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften erfolgen.

- 1.3 Mobilfunknetzbetreiber und kommunale Spitzenverbände befürworten einen direkten und schnellen Informationsaustausch auf der Fachebene.

Jeder Mobilfunknetzbetreiber benennt hierfür gegenüber den Kommunen einen zuständigen Ansprechpartner, der für Fragen zur Mobilfunktechnik und für konkrete Fragen zu Standorten des Mobilfunknetzbetreibers im Bereich der Kommune zur Verfügung steht.

Ansprechpartner auf Seiten der Kommune ist der jeweilige Hauptverwaltungsbeamte, soweit nicht eine bestimmte Dienststelle benannt wird.

## **2 Vorgehensweise beim Bau neuer Sendeanlagen**

- 2.1 Die Mobilfunknetzbetreiber bieten den Kommunen an, sie über ihre Pläne für den Bau neuer Senderanlagen zu informieren. Der Zeitpunkt für diese Information ist so zu wählen, dass der Kommune ein angemessener Zeitraum zur Stellungnahme verbleibt und die endgültige Standortentscheidung noch offen ist.
- 2.2 Die Kommune kann ihrerseits Standortvorschläge für neue Sendeanlagen unterbreiten; die Mobilfunknetzbetreiber sagen zu, diese Vorschläge bzw. Hinweise der Kommune zu Standorten vorrangig und ergebnisoffen zu prüfen. Stellen die Betreiber die funktechnische Eignung und wirtschaftliche Realisierbarkeit dieser Standorte fest, sagen die Betreiber zu, diese vorrangig zu verwirklichen. Wenn die Standortvorstellungen der Kommune aus funktechnischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht zu realisieren sind, ist das der Kommune zu begründen und bei Vorliegen entsprechender Möglichkeiten ein weiterer konkreter Einigungsversuch zu unternehmen. Beide Seiten gehen davon aus, daß das gesamte Abstimmungsverfahren für einen konkreten Standort innerhalb von 8 Wochen abgeschlossen wird.

- 2.3 Die Mobilfunknetzbetreiber und die kommunalen Spitzenverbände streben an, daß die Standortentscheidungen einvernehmlich erfolgen und daß auch bei umstrittenen Standorten die Belange und Interessen beider Seiten möglichst weitgehend berücksichtigt werden.
- 2.4 Die Mobilfunknetzbetreiber werden die Kommunen vor Inbetriebnahme über den bevorstehenden Sendebeginn informieren. Diese Information erfolgt zusätzlich zur Anzeigepflicht gegenüber der zuständigen Behörde gemäß 26. BlmSchV.
- 2.5 Die Mobilfunknetzbetreiber streben aufgrund der großen Anzahl von Antennenstandorten - zur Wahrung städtebaulicher Belange – die möglichst optimale Nutzung von vorhandenen und zukünftigen Antennenstandorte an.

### **3 Allgemeine Maßnahmen**

- 3.1 Die Mobilfunknetzbetreiber bieten an, in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden auf Länderebene übergreifende Informationsveranstaltungen zu Fragen des Mobilfunks in den einzelnen Bundesländern durchzuführen.
- 3.2 Die Mobilfunknetzbetreiber werden gemeinsam mit dem Informationszentrum Mobilfunk (IZM) geeignete Informationsmaterialien zu den Aspekten der mobilen Kommunikation zur Verfügung stellen. Dabei soll in Zusammenarbeit zwischen dem IZM und den kommunalen Spitzenverbänden Material entwickelt werden, das besonders auf den Informationsbedarf der Kommunen zugeschnitten ist.
- 3.3 Entsprechend ihrer Möglichkeiten nutzen die kommunalen Spitzenverbände ihre verbandsinternen Kommunikationsmöglichkeiten, um eine verbesserte Information der Kommunen über alle in Zusammenhang mit der Mobilfunkentwicklung relevanten Fragestellungen zu erreichen.
- 3.4 In Anbetracht der wirtschaftlichen Bedeutung der Mobilfunkinfrastruktur - auch für die Kommunen - erscheint die Bereitstellung kommunaler Liegenschaften zur Installation neuer Sendeanlagen folgerichtig. Die Spitzenverbände empfehlen daher die Bereitstellung kommunaler Liegenschaften auf Grundlage von mit ihnen abgestimmten Rahmenverträgen zu prüfen.

Die kommunalen Spitzenverbände und die Mobilfunknetzbetreiber schließen diese Vereinbarung in dem Bewußtsein, dass ein partnerschaftliches Zusammenwirken und eine Konfliktminimierung beim Ausbau der Mobilfunknetze für alle Beteiligten vorteilhaft ist. Mobilfunknetzbetreiber und kommunale Spitzenverbände sprechen sich dafür aus, dass zur Berücksichtigung der regionalen und jeweils landesspezifischen Gegebenheiten ggfs. ergänzende Vereinbarungen zum gemeinsamen Vorgehen auf Landesebene entwickelt werden.

Die Beteiligten gehen davon aus, daß Informations- und Beteiligungsmaßnahmen seitens der Betreiber ab dem 4. Quartal 2001 umgesetzt werden.

Für den Deutschen Städtetag:

Köln, den \_\_\_\_\_

Für den Deutschen Landkreistag:

Berlin, den \_\_\_\_\_

Für den Deutschen Städte- und Gemeindebund:

Berlin, den \_\_\_\_\_

Für DeTeMobil Deutsche Telekom MobilNet GmbH:

Bonn, den \_\_\_\_\_

Für E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG:

Düsseldorf, den \_\_\_\_\_

Für Group 3G:

München, den \_\_\_\_\_

Für Mannesmann Mobilfunk GmbH:

Düsseldorf, den \_\_\_\_\_

Für MobilCom Multimedia GmbH:

Büdelsdorf, den \_\_\_\_\_

Für VIAG Interkom GmbH & Co:

München, den \_\_\_\_\_

**Anhang 5**

**Maßnahmen**

**ZUR VERBESSERUNG VON SICHERHEIT UND VERBRAUCHER-, UMWELT-, UND GE-SUNDHEITSSCHUTZ, INFORMATION UND VERTRAUENSBILDENDE MAßNAHMEN BEIM AUSBAU DER MOBILFUNKNETZE**

der Unternehmen

**DETEMOBIL DEUTSCHE TELEKOM MOBILNET GMBH E-PLUS  
MOBILFUNK GMBH & CO. KG MANNESMANN MOBILFUNK  
GMBH MOBILCOM MULTIMEDIA GMBH QUAM GROUP 3G  
UMTS GMBH VIAG INTERKOM GMBH & CO.**

– im Folgenden „Mobilfunkbetreiber“ genannt –

## I. EINLEITUNG

Der Mobilfunk hat sich in den vergangenen Jahren zu einer Schlüsselbranche für den Standort Deutschland entwickelt und ist damit auch arbeitsmarktpolitisch von hoher Bedeutung. Aufgrund der rasanten Entwicklung der Mobilfunktechnik ist inzwischen auch eine wohnbereichsnahe Errichtung von Mobilfunk-Sendeanlagen technisch unverzichtbar geworden.

Obwohl in Deutschland die von der Weltgesundheitsorganisation empfohlenen und gesetzlich in der 26. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) verankerten Grenzwerte für die Immission elektromagnetischer Felder streng eingehalten werden, stößt die Errichtung von Mobilfunk-Sendeanlagen im Rahmen der intensiven „Elektrosmog“-Diskussion ungeachtet der hohen Nachfrage nach Mobilfunkangeboten zunehmend auf Vorbehalte und Kritik in Teilen der Bevölkerung.

Die Mobilfunkbetreiber nehmen diese Besorgnisse sehr ernst. Sie erklären daher gegenüber der Bundesregierung ihre Bereitschaft, durch konkrete zusätzliche Maßnahmen die Vorsorge weiter zu verstärken und damit einen aktiven Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz der Mobilfunkinfrastruktur zu leisten.

## II. GRENZWERTE

Die in Deutschland geltenden Grenzwerte der 26. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz sind mit den wissenschaftlich abgesicherten Empfehlungen der internationalen Strahlenschutzkommission (ICNIRP) identisch. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat diese Grenzwerte als ausreichende Sicherheitsbasis für den dauerhaften Schutz der Bevölkerung vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen empfohlen.

In Deutschland hat die Strahlenschutzkommission in ihrer Empfehlung vom 14. September 2001 die wissenschaftliche Tragfähigkeit der Grenzwerte bestätigt und sieht keine Notwendigkeit, unter Vorsorgeaspekten die geltenden Grenzwerte der 26. BImSchV zu verschärfen. Sie sieht vielmehr weiteren Forschungsbedarf.

Eine Grenzwertverschärfung nach dem Schweizer Modell – Faktor 10 – würde zu einem deutlichen Mehrbedarf an UMTS-Standorten führen. Ferner würde diese Anforderung eine sinnvolle Mitnutzung bestehender Standorte verhindern und liefe somit den städtebaulichen Belangen der Kommunen entgegen.

## III. MAßNAHMEN DER MOBILFUNKBETREIBER

Die Mobilfunkbetreiber erklären sich bereit, in den Bereichen Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz wirksame und nachprüfbare Verbesserungen gegenüber der derzeitigen Situation herbeizuführen.

### 1. KOMMUNIKATION UND PARTIZIPATION

#### A) VERBESSERUNG DER KOOPERATION MIT DEN KOMMUNEN

Ein wesentliches Konfliktfeld stellt derzeit die Einbeziehung der kommunalen Verwaltungen bei der Errichtung von Mobilfunk-Sendeanlagen dar. Die nach der 26. BImSchV vorgesehenen Fristen für Genehmigungs- und Meldeverfahren und der Umfang der Mitgestaltungsmöglichkeiten werden von vielen Kommunen als unzureichend betrachtet.

Um die Kommunikation und Partizipation zu intensivieren, haben die Mobilfunkunternehmen bereits am 9. Juli 2001 jeweils mit den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene im

Rahmen der bestehenden Lizenzauflagen eine freiwillige Vereinbarung mit folgenden wesentlichen Maßnahmen geschlossen:

Die Mobilfunkbetreiber haben gegenüber den Kommunen jeweils schriftlich einen kommunalen Ansprechpartner benannt, der die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und den jeweiligen Unternehmen in Frage des Netzbau koordiniert. Dabei soll das nachfolgende mehrstufige Informationskonzept zur Einbeziehung der Kommunen zur Anwendung gelangen:

- Die Mobilfunkbetreiber informieren jeweils die Gebietskörperschaften in regelmäßigen Abständen über den aktuellen Stand des Ausbaus ihrer jeweiligen Netzinfrastuktur sowie den Planungsstand neuer Anlagen.
- Nach Konkretisierung der Funknetzplanung für eine Region informieren die jeweiligen Mobilfunkbetreiber die betroffene Gebietskörperschaft über die Absicht eines konkret geplanten Bauvorhabens mit Angabe eines funktionswichtigen Suchbereiches (Positionsbereich für neue Sendeanlage in Abhängigkeit der umliegenden Netzstruktur). Der Kommune wird innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Erörterung der Bau-maßnahme im Rahmen eines ergebnisoffenen Gespräches ermöglicht. Ziel dieser Gespräche ist eine Konsenslösung unter Einbeziehung der konkreten örtlichen Belange der Kommune und der technischen und strukturellen Randbedingungen zur Errichtung der Netzinfrastuktur des jeweiligen Netzbetreibers.
- Die betroffene Gebietskörperschaft wird über die Inbetriebnahme einer Sendeanlage zum gleichen Zeitpunkt wie die zuständige Anzeigeehörde nach Bundes-Immissionsschutzgesetz informiert.
- Die Mobilfunkbetreiber sind bereit, den Aufbau einer Standortdatenbank durch die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post und eine Bereitstellung der notwendigen Daten zum Zweck der Information von Gebietskörperschaften im erforderlichen Umfang zu unterstützen. Die Datenbank erfasst auch alle Anlagen vor dem Inkrafttreten der 26. BlmSchV am 1. Januar 1997.

Darüber hinaus sagen die Betreiber folgende Maßnahmen zu:

- Offenlegung der Planungen durch halbjährliche Erörterung der Netzplanung unter Einbeziehung von Standortalternativen mit jeweils betroffenen Kommunen
- Unterrichtung der Kommunen und der Bürgerinnen und Bürger in Abstimmung mit den Kommunen
- Parallele Errichtungsabsichtsanzeige an die Landesbehörden
- Verbindliche Einbeziehung der Kommunen in die Standortwahl: Gelegenheit der Kommunen zur Stellungnahme innerhalb einer Frist von acht Wochen.

Die Mobilfunkbetreiber bekräftigen ihre jeweils gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden getätigten Zusagen, die getroffenen Vereinbarungen in vollem Umfang und nachprüfbar stufenweise umzusetzen. Die Betreiber gehen davon aus, dass die Verbände den Fortgang der Umsetzung regelmäßigen Prüfung unterziehen und sagen zu, regional erkannten Handlungsbedarf im jeweiligen Unternehmen rasch umzusetzen.

## B) GEMEINSAME NUTZUNG VON ANTENNENSTANDORTEN

Um einen schonenden Umgang mit den Ressourcen Landschaft und „Dach“ zu erreichen, wo bei insbesondere landschaftsschützende und ortsgestalterische Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, nutzen die Betreiber bereits heute eine nicht unerhebliche Anzahl Standorte gemeinsam. Durch die von der RegTP zugelassenen Möglichkeiten beim Site-Sharing ergeben sich weitere Optimierungspotentiale. Die Mobilfunkbetreiber bekräftigen deshalb ihre gegenüber den

kommunalen Spitzenverbänden gegebene Zusage, aufgrund der großen Anzahl der erforderlichen Standorte und zur Wahrung der städtebaulichen Belange im Rahmen des kartellrechtlich Zulässigen die möglichst optimale Nutzung von vorhandenen und zukünftigen Antennenstandorten anzustreben. In städtischen Gebieten werden die Betreiber das Site-Sharing in Abstimmung mit den Kommunen durchführen.

### **C) ALTERNATIVE STANDORTPRÜFUNG BEI KINDERGÄRTEN UND SCHULEN**

Den Mobilfunkbetreibern ist bewusst, dass bestimmte Bereiche für die Errichtung von Sendeanlagen besonders im Fokus der öffentlichen Diskussion stehen. Dies gilt insbesondere für Kindergärten und Schulen. Ungeachtet der auch in diesen Bereichen durch die geltenden Grenzwerte gewährleisteten Sicherheit vor Einwirkungen elektromagnetischer Felder sind die Betreiber bereit, den Besorgnissen verstärkt Rechnung zu tragen und vorrangig andere Standorte zu prüfen.

Sollte diese Prüfung ergeben, dass die Errichtung einer Sendeanlage in der Nähe oder auf einer Schule oder einem Kindergarten nach Abwägung aller Gesichtspunkte unter immissions- und funktechnischen Gesichtspunkten die beste Lösung darstellt, so werden die Mobilfunkbetreiber, angelehnt an die Empfehlung der WHO, rechtzeitig durch geeignete umfassende Informations- und Begleitmaßnahmen dafür Sorge tragen, dass die Akzeptanz für einen solchen Standort verbessert werden kann.

## **2. VERBRAUCHERSCHUTZ UND VERBRAUCHERINFORMATION ZU HANDYS**

Die Mobilfunkbetreiber sagen zu, keine Handys zu vertreiben, die nicht den von der internationalen Strahlenschutzkommission ICNIRP wissenschaftlich erarbeiteten und von der Europäischen Union EU in Übernahme der von der ICNIRP empfohlenen Grenzwerte entsprechen.

Die Mobilfunkbetreiber unterstützen die Initiative der Herstellerunternehmen, zugunsten besserer Verbraucherinformationen Angaben der SAR-Werte (SAR Spezifische Absorptionsrate) der Handys in geeigneter Form zu veröffentlichen. Sie werden die Hersteller auf eine verbraucherfreundliche und transparente Ausgestaltung dieser Informationen drängen, so dass der Kunde vor der Kaufentscheidung die jeweils höchstmögliche spezifische Absorptionsrate in Erfahrung bringen kann. Weiterhin werden die Mobilfunkbetreiber die Hersteller darauf drängen, verstärkt Handys mit geringem SAR-Wert auf den Markt zu bringen.

Darüber hinaus werden sie die Hersteller darauf drängen, ein Qualitätssiegel für Handys mit besonders niedrigem SAR-Wert zu entwickeln.

Soweit die Mobilfunkbetreiber ihrerseits Handys vertreiben, werden sie zusätzlich die o.g. Informationen geben. Sie sagen darüber hinaus zu, verstärkt Handys mit geringem SAR-Wert anzubieten.

## **3. FORSCHUNGSFÖRDERUNG**

Die Mobilfunknetzbetreiber verpflichten sich, die Forschungsförderung auf dem Gebiet elektromagnetischer Felder zu intensivieren. Sie werden jeweils anteilig für den Zeitraum 2002 bis 2005 insgesamt 8,5 Mio. Euro zur Verfügung stellen. Sie sind bereit, mit diesen Mitteln das Forschungsprogramm des Bundesumweltministeriums zu unterstützen, das im betreffenden Zeitraum mit den gleichen Mittelvolumen ausgestattet ist.

Für die Betreibermittel muss ein geeignetes Vergabe- und Managementverfahren etabliert werden, bei dem sichergestellt ist, dass sich dieses an den von der WHO formulierten Kriterien für EMF-Forschungsprojekte orientiert und die Voraussetzung hinsichtlich Interessen gebundener Durchführung gegeben ist.

#### **4. MONITORING ALS BEITRAG ZUM RISIKOMANAGEMENT**

Die Strahlenschutzkommission empfiehlt, relevante Immissionen durch elektrische, magnetische und elektromagnetische Felder in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen.

Darüber hinaus sind Messdaten über die tatsächlichen Immissionen für die verantwortlichen Entscheidungsträger und die ausführenden Organe eine wesentliche Basis für die Immissionsbewertung und ein vorsorgliches Risikomanagement.

Die Mobilfunkbetreiber unterstützen deshalb entsprechende Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zum vorsorglichen Risikomanagement. Konkret wird vorgeschlagen:

##### Aufbau eines Netzes von EMF-Messmonitoren

Idealerweise könnte eine solches Monitoring der EMF-Immission durch ein Netz fester und mobiler Messstationen realisiert werden. Durch eine entsprechende Anbindung sollten die Daten online und automatisch erfasst und dargestellt werden. Das Management eines solchen Systems sollte betreiberunabhängig durch die RegTP und die nach BlmSchG zuständigen Behörden erfolgen.

Alternativ sind die Mobilfunkbetreiber bereit, die bestehenden Immissionsmessprogramme auszuweiten.

##### Ausweitung bestehender Immissionsmessprogramme

Bei etwas reduzierten Anforderungen an die Regelmäßigkeit kann das oben genannte Ziel auch durch eine Ausweitung der bereits heute von der RegTP und einigen Bundesländern durchgeführten Messprogramme erreicht werden. Die Messungen sollten dabei unter Einbeziehung entsprechender Fachinstitute unter Federführung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) und der Vollzugsbehörde nach BlmSchG erfolgen.

Zur Realisierung bieten die Mobilfunkbetreiber an, jeweils anteilig finanzierte Mittel in einer Gesamthöhe von 1,5 Millionen Euro zur Erfassung der hochfrequenten elektromagnetischen Immissionen, die nur zu einem Bruchteil von Mobilfunk-Sendeanlagen erzeugt werden, zur Verfügung zu stellen.

Ein Einsatz von Mitteln des Bundes und der Länder sowie ggf. ähnlicher Initiativprogramme sollte angestrebt werden, um eine schnelle und effektive Umsetzung zu erreichen.

#### **5. Monitoring**

Die Mobilfunkbetreiber werden die Bundesregierung mindestens einmal jährlich auf der Basis eines unabhängigen Gutachtens über die Erfahrungen mit der Selbstverpflichtung informieren.

#### **IV. PERSPEKTIVE**

Die Mobilfunkbetreiber versprechen sich von den vorgeschlagenen Maßnahmen eine spürbare Versachlichung der Diskussionen und dadurch mehr Akzeptanz. Damit werden gemeinsam die Voraussetzungen für eine zukunftssichere Nutzung der Mobilfunktechnik in Deutschland, die alle relevanten gesellschaftlichen Interessen berücksichtigt, geschaffen.