

Berlin, den 17. Juni 2008

Bewertung der Bundesregierung zur Umsetzung der Selbstverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber

1. Einleitung

Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben als Branche und Querschnittstechnologien eine sehr hohe Bedeutung für den Standort Deutschland. Die Mobilfunktechnologie wird von der Bevölkerung intensiv genutzt und hat sich in der Wirtschaft zu einem unverzichtbaren Innovationsträger für Deutschland und Europa entwickelt. Gleichzeitig treten aber in der Öffentlichkeit immer wieder Diskussion über mögliche gesundheitliche Gefährdungen durch elektromagnetische Felder auf.

Die Bundesregierung hat vor dem Hintergrund der öffentlichen Debatte im Dezember 2001 Vorsorgemaßnahmen im Bereich Mobilfunk beschlossen. Maßgebliche Ergänzung dieser Vorsorgemaßnahmen ist die freiwillige Selbstverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber vom 6. Dezember 2001. Mit dieser Selbstverpflichtung haben sich die Mobilfunknetzbetreiber zu nachprüfbaren Verbesserungen in den Bereichen Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz verpflichtet, um die Vorsorge im Bereich des Mobilfunks zu verstärken.

Die Mobilfunknetzbetreiber haben der Bundesregierung seit 2002 auf der Basis unabhängiger Gutachten mindestens einmal jährlich über die Erfahrungen mit der freiwilligen Selbstverpflichtung berichtet. Diese Jahresgutachten dienen der Überprüfung der Umsetzung der freiwilligen Selbstverpflichtung durch die Bundesregierung. Das Bundesumweltministerium und das Bundeswirtschaftsministerium haben unter Federführung des Bundeskanzleramts die Umsetzung kritisch geprüft und in einer jährlich im Bundeskanzleramt erfolgten Erörterung den Abbau aufgetretener Defizite eingefordert.

Der Abschluss des im Rahmen der Vorsorgemaßnahmen 2001 beschlossenen umfangreichen Deutschen Mobilfunk Forschungsprogramms (DMF) ist nun ein

geeigneter Zeitpunkt, eine Bilanz der freiwilligen Selbstverpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber zu ziehen.

2. Bereich Kommunikation und Partizipation

2.1. Zusagen der Netzbetreiber

Kernpunkt ist ein mehrstufiges Konzept zur Verbesserung der Kooperation mit den Kommunen. Dabei geht es vor allem um die Information der Kommunen über Ausbauplanungen und konkrete Bauabsichten mit Vereinbarungen über den Verfahrensgang zur Konsensfindung (verbindliche Einbeziehung der Kommunen), die gemeinsame Nutzung von Antennenstandorten, die alternative Standortprüfung bei Kindergärten und Schulen sowie die Bürgerinformation.

2.2. Ergebnis der Gutachten

Die vorliegenden Gutachten belegen, dass die Zahl der Konflikte seit Abschluss der Selbstverpflichtung sowohl absolut als auch relativ deutlich abgenommen hat. Mittlerweise sehen 85 Prozent der befragten Kommunen selten oder nie Konflikte bei der Standortwahl. Der Anteil der Kommunen, in denen häufig oder immer Konflikte auftreten, hat sich seit 2002 nahezu halbiert.

Der häufigste Auslöser in allen Konfliktfällen – die Auseinandersetzungen um den Abstand von Sendeanlagen zu Gebäuden, die in der öffentlichen Diskussion als besonders sensibel eingestuft werden - hat aus Sicht der Kommunen seit 2002 leicht, aber stetig abgenommen.

Die Betreiber haben die Information der Kommunen über Pläne zum Bau neuer Sendeanlagen seit 2001 kontinuierlich verbessert. Unterschiede sind aber zwischen kleinen und großen Kommunen feststellbar; die Angabe, dass die Informationen nicht oder nicht rechtzeitig übermittelt wurden, um eine fundierte Stellungnahme abgeben zu können, kommt häufiger bei kleinen Kommunen vor. Verbesserungsbedarf besteht zudem immer noch bei den Informationen zum Sendebeginn. Auffallend ist hier der große Unterschied zwischen den Angaben großer Gemeinden gegenüber denen kleiner Gemeinden. So gaben in der Befragung für das

Jahr 2007 65 % der kleinen Gemeinden an, selten oder nie informiert zu werden, während dies bei Großstädten in keinem einzigen Fall vorkam.

Die Netzbetreiber ihrerseits gaben an, allen Gemeinden gegenüber die zugesagte Information zum Sendebeginn zu geben.

Die Information der Bürgerinnen und Bürger erfolgt jeweils in Abstimmung mit der Kommune. Schwerpunkt ist die Unterstützung der Kommune bei der Bereitstellung von Informationen für von Standortentscheidungen betroffene Bürgerinnen und Bürger. Nach Wertung der Gutachter stellen die Netzbetreiber für die Bürgerinformation sachlich ausgewogene, allgemeine Informationen zum Thema Mobilfunk bereit und verweisen auf das ebenfalls als gut bewertete Material des Informationszentrums Mobilfunk (IZMF). Je 7 Prozent der befragten Kommunen fühlen sich durch dieses Material nicht gut oder selten gut informiert, wohingegen fast 40 Prozent die Unterstützung der Netzbetreiber bei der Bürgerinformation inzwischen als meist gut oder gut bewerten.

2.3. Bewertung

Vor diesem Hintergrund bewertet die Bundesregierung die im Rahmen der freiwilligen Selbstverpflichtung ergriffenen Maßnahmen zur Kommunikation und Partizipation als ein geeignetes Instrument, um mehr Transparenz in den Planungsprozess beim Netzausbau zu bringen und das 2001 erkannte Konfliktpotential auf kommunaler Ebene erkennbar zu senken.

Die Selbstverpflichtung hat dazu beigetragen, dass zur Information über Planung und Ausbau von Standorten sowie über konkrete Bauvorhaben geeignete Prozesse entwickelt und etabliert wurden. Dadurch ist in die Kommunikations- und Abstimmungsprozesse zwischen Kommunen und Betreibern vielfach Routine eingezogen, die mit zur Reduzierung von Konfliktpotential beigetragen hat. Auffallende Mängel bestehen noch bei der Sendebeginnsanzeige insbesondere bei kleinen Gemeinden. Die kontinuierlichen Bemühungen der Betreiber, diese Situation zu verbessern, müssen fortgesetzt werden.

Die Detailanalyse zeigt, dass es erhebliche Unterschiede in der Zufriedenheit zwischen großen und kleinen Kommunen gibt. Die Information kleiner Gemeinden

und ihre Unterstützung bei der Information der Bürgerinnen und Bürger sollte deutlich verbessert werden.

Es bleibt Aufgabe der Netzbetreiber, die sichtlich verbesserten Informationsmöglichkeiten auch den betroffenen Bürgerinnen und Bürger gezielt anzubieten, um dem Entstehen von Konflikten möglichst vorzubeugen und in Konfliktfällen als direkter Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen.

3. Bereich Verbraucherschutz und Verbraucherinformation zu Handys

3.1. Zusagen der Netzbetreiber

Die Mobilfunknetzbetreiber haben zugesagt, zur verbesserten Verbraucherinformation die SAR-Werte (SAR Spezifische Absorptionsrate) der Handys in geeigneter Form zu veröffentlichen sowie die Hersteller zu drängen, verstärkt Handys mit geringem SAR-Wert auf den Markt zu bringen. Darüber hinaus waren sie bereit, auf die Hersteller einzuwirken, ein Qualitätssiegel für Handys mit besonders niedrigem SAR-Wert zu entwickeln.

3.2. Ergebnis der Gutachten

Nach den vorliegenden Gutachten ist das Informationsangebot für die Verbraucherinnen und Verbraucher seit Abschluss der freiwilligen Selbstverpflichtung deutlich verbessert worden.

Die von den Netzbetreibern und dem IZMF angebotenen Informationsmaterialien haben ein verbraucherfreundliches Niveau erreicht. Alle Unternehmen und das IZMF geben auf in ihren Internetseiten eine allgemeinverständliche Aufarbeitung zur Grenzwertthematik und zur Bedeutung des SAR-Wertes. Die SAR-Werte der angebotenen Handymodelle werden von den Netzbetreibern mittlerweile in den technischen Daten im Internet angeben.

Der Wissensstand von Shopmitarbeitern zur SAR-Thematik wird trotz Maßnahmen der Netzbetreiber zur innerbetrieblichen Fortbildung weiterhin als nicht befriedigend beurteilt. Außerdem halten es die Gutachter für erforderlich, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Informationsmaterialien nicht nur kennen, sondern den Kundinnen und Kunden auch sichtbar und leicht zugänglich zur Verfügung

stellen. Für wünschenswert halten es die Gutachter, den SAR-Wert in den Verkaufsdiskplays der angebotenen Mobiltelefone als Informationsangebot zur Verfügung zu stellen. Die Angabe des SAR-Wertes in den aktuellen Angebotsbroschüren wird inzwischen von drei der vier Netzbetreiber umgesetzt.

Zu ungefähr einem Drittel werden Mobiltelefone angeboten, die einen SAR-Wert von weniger als 0,6 Watt/kg haben und damit gemäß den Kriterien des „Blauen Engel“ als strahlungsarm gelten. Allerdings unterliegt der Anteil bei den einzelnen Unternehmen von Jahr zu Jahr gewissen Schwankungen.

Darüberhinaus stellen die Gutachter in den netzbetreibereigenen Verkaufsstellen einen deutlichen Anstieg des Angebots von Geräten mit hohen SAR-Werten fest. Die Aktivitäten der Mobilfunknetzbetreiber, die Hersteller zu einer gemeinsamen Vorgehensweise zur Entwicklung eines Qualitätssiegels für Handys zu bewegen, waren nicht erfolgreich, da sich die Hersteller einer solchen Initiative verweigert haben. Mit dem vom Umweltbundesamt vergebenen „Blauen Engel“ konnte bislang lediglich ein einziges Gerät ausgezeichnet werden.

3.3. Bewertung

Die Bundesregierung begrüßt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich heute vor einer Kaufentscheidung umfassend über die Exposition durch die Endgeräte informieren können und sich die Informationsmöglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher insgesamt seit dem Abschluss der Selbstverpflichtung verbessert haben. Diese Informationen wurden von den Kundinnen und Kunden bisher nur eingeschränkt wahrgenommen. In den betreibereigenen Verkaufsstellen besteht bei diesen Informationen noch weiterer Nachbesserungsbedarf. Das aktuelle Gutachten macht dazu konkrete Vorschläge, wie dem nachgekommen werden kann.

Das Angebot an Mobiltelefonen, die nach den Kriterien des „Blauen Engel“ als strahlungsarm einzustufen sind, sollte erweitert werden, um eine größere Auswahl für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu ermöglichen. Im Sinne eines vorsorgenden Verbraucherschutzes sollte auch dem festgestellten Anstieg der Geräte mit hohen SAR-Werten mit Nachdruck entgegengewirkt werden. Die Netzbetreiber sollten auch vor diesem Hintergrund die Hersteller verstärkt dazu drängen, Geräte mit niedrigem SAR-Wert zu entwickeln. Die Bundesregierung hält es für sinnvoll,

dass die Mobilfunkbetreiber, zu den jährlichen Gesprächen mit der Bundesregierung die Anteile der Handys mit SAR-Werten von weniger als 0,6 W/Kg an den jährlich verkauften Geräten darstellen.

Dass es nicht gelungen ist, den „Blauen Engel“ oder ein anderes Qualitätssiegel als Kennzeichen für strahlungsarme Handys zu etablieren, ist aus umwelt- und verbraucherpolitischer Sicht unerfreulich. Einer Kennzeichnung der Handys mit dem SAR-Wert würde die Transparenz für die Verbraucher weiter erhöhen. Von den Netzbetreibern wird daher weiterhin erwartet, dass sie sich für die Nutzung eines Qualitätssiegels für Mobiltelefone einsetzen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Maßnahmen, die die Endgeräte betreffen, ohne Beteiligung der Hersteller nicht Erfolg versprechend sind. Die Bundesregierung wird nicht nachlassen, auch die Hersteller von Mobiltelefonen dafür zu gewinnen, dass sie ihre Geräte mit einem Qualitätssiegel kennzeichnen. Sie wird prüfen, ob ein europaweit anerkanntes Qualitätssiegel in Betracht kommt, um die bisherige Blockadehaltung der Hersteller von Mobiltelefonen aufzulösen.

4. Bereich Forschungsförderung

4.1. Zusagen der Netzbetreiber

Die Mobilfunknetzbetreiber hatten sich verpflichtet, sich mit insgesamt 8,5 Mio. Euro an den Kosten von insgesamt 17 Mio. Euro für das vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit initiierte Deutsche Mobilfunk Forschungsprogramm zu beteiligen. Zur Umsetzung sollte ein geeignetes Vergabe- und Managementverfahren eingerichtet werden, das die Orientierung an den von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) formulierten Qualitätskriterien für Forschungsprojekte auf dem Gebiet der elektromagnetischen Felder (EMF) sicherstellt.

Über die vereinbarten Zahlungen hinaus haben die Mobilfunknetzbetreiber materielle Unterstützung bei der Durchführung der „Schlafstudie“, der Pilotstudie für das Projekt „Cosmos“ sowie der „Quebeb-Studie“ geleistet.

4.2. Ergebnis der Gutachten

Die Mobilfunknetzbetreiber haben ihre finanziellen Zusagen zur Forschungsförderung erfüllt. Dabei haben sie auch die Anteile der aus dem Markt ausgeschiedenen Unternehmen Quam und Mobilcom mit übernommen.

Durch das für das DMF eingerichtete Managementverfahren wurde eine industrieunabhängige Forschung sichergestellt. Mit den bereitgestellten Mitteln konnten zahlreiche Forschungsvorhaben vergeben werden, die z. T. wichtigen Erkenntnisfortschritt gebracht haben. Der 2005 als Beratungs- und Diskussionsgremium eingerichtete Runde Tisch trug zudem dazu bei, dass das Forschungsprogramm hohe Transparenz gegenüber der Fachwelt und der Öffentlichkeit erzielen konnte.

4.3. Bewertung

Mit dem DMF, das insgesamt 54 Forschungsprojekte umfasst, hat Deutschland eines der umfangreichsten Forschungsprogramme weltweit durchgeführt.

Die im Rahmen des DMF durchgeführten Forschungsprojekte haben ganz wesentlich dazu beigetragen, bestehende Unsicherheiten bei der Bewertung der Risiken elektromagnetischer Felder zu verringern und grundsätzliche Wirkungen von schwachen hochfrequenten elektromagnetischen Feldern wissenschaftlich zu erforschen und zu bewerten. Die hohe Reputation, die das DMF in Fachkreisen genießt, bildet eine fundierte Grundlage zur Überprüfung und Bewertung der Qualität der in Deutschland gesetzlich verankerten Schutzkonzepte sowie für die Ermittlung der noch offenen Forschungsfragen.

5. Bereich Monitoring als Beitrag zum Risikomanagement

5.1. Zusagen der Netzbetreiber

Die Mobilfunknetzbetreiber haben zugesagt, den Aufbau einer Standortdatenbank und eines Netzes von EMF-Messmonitoren durch die damalige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (heute Bundesnetzagentur) sowie die Ausweitung bestehender Immissionsmessprogramme mit Mitteln in einer Gesamthöhe von 1,5 Millionen Euro zu unterstützen.

Über die in der Selbstverpflichtung vereinbarten Zahlungen hinaus haben die Mobilfunknetzbetreiber noch zusätzliche materielle Leistungen für die Datenübertragung der automatischen Messsysteme erbracht.

5.2. Ergebnis der Gutachten

Die Mobilfunknetzbetreiber haben ihre finanziellen Zusagen zum Monitoring der Immission durch elektromagnetische Felder erfüllt.

Die mit Hilfe dieser Mittel eingerichteten Standortdatenbanken haben nach Auffassung der Gutachter für Transparenz bzgl. der geografischen Verteilung sowie der konkreten Orte der Basisstationen und der dort hinterlegten Informationen wie z. B. die Standortbescheinigungen gesorgt. Auch die seit 2007 eingesetzten automatischen Messstationen werden positiv beurteilt.

5.3. Bewertung

Die zwischen 2002 und 2005 mit der finanziellen Unterstützung der Netzbetreiber aufgebauten Standortdatenbanken der Bundesnetzagentur sowie das automatische Messsystem, das 2007 in Betrieb ging, haben einen wichtigen Beitrag zur Information der Öffentlichkeit geleistet. Sie bieten Städten und Gemeinden, eine Orientierungshilfe im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort und setzt in Europa Maßstäbe.

Die Bundesregierung begrüßt das diesbezügliche Engagement der Mobilfunknetzbetreiber und ihre Bereitschaft zu transparenter Darstellung relevanter Standortdaten. Die Bundesregierung wird ihrerseits weiterhin auf eine Verbesserung der Aktualität und Transparenz der Standortdatenbank hinwirken, um den Bürgerinnen und Bürgern ein möglichst klares und präzises Bild der Standorte ortsfester Funkstationen zu geben.

6. Abschließendes Fazit

Durch die freiwillige Selbstverpflichtung konnten Verbesserungen in allen Bereichen der Selbstverpflichtung erwirkt werden. Die Selbstverpflichtung hat sich damit in der Auseinandersetzung um den Ausbau des Mobilfunks in Deutschland als ein sinnvolles Politikinstrument erwiesen. Einen wichtigen Beitrag hat dazu neben dem gutachterlichen Überprüfungsprozess auch die Bereitschaft der Beteiligten zum Dialog geleistet. Die wesentlichen Ziele - die Klärung offener Forschungsfragen, die Verbesserung der Transparenz beim Netzaufbau und bei den tatsächlich gemessenen Immisionen - wurden erreicht. Insbesondere bei der Lösung von Standortkonflikten, in einzelnen Bereichen der Forschung, bei der Information der Bürgerinnen und Bürger sowie bei der Verbraucherinformation besteht weiterer Handlungsbedarf. Insbesondere zu diesen Fragen wird die Bundesregierung den Dialog mit den Netzbetreibern weiter fortsetzen.