

# NVwZ

# Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

In Zusammenarbeit mit der  
Neuen Juristischen  
Wochenschrift

herausgegeben von

Prof. Dr. Rüdiger Breuer

Prof. Dr. Martin Burgi

Prof. Dr. Christian Calliess

Dr. Josef Christ

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde

Dr. Frank Fellenberg

Prof. Dr. Andreas Heusch

Prof. Dr. Thomas Mayen

Prof. Dr. Hubert Meyer

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke

Prof. Dr. Joachim Scherer

Dr. Heribert Schmitz

Prof. Dr. Friedrich Schoch

Dr. Thomas Schröer

Prof. Dr. Rudolf Streinz

[www.nvwz.de](http://www.nvwz.de)



## 22/2020

15. November 2020

39. Jahrgang S. 1617–1696

### Aus dem Inhalt

*G. Kirchhoff*

Polizeiliche Meldeauflagen zur Gefahrenabwehr 1617

*A. Kulick*

„Höchstpersönliches Merkmal“ – Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Gesichtserkennung 1622

*R. Hensel*

Substanziierungslasten im Verwaltungsprozess 1628

*M. Danne/M. Roth*

Privatisierungsgrenzen im operativen Sicherheitsrecht 1633

*J. M. Bühs*

Das schriftliche Verfahren im Asylprozess 1638

*C. Nitsch/M.-L. Weiss/ M. Frey*

Kommunale Gestaltungsspielräume im Rahmen des 5G-Ausbaus 1642

*W. Werner*

Recht auf schnelles Internet in Zeiten von SARS-CoV-2 1648

*B. I. Budzinski*

Gemeindliche Autonomie, 5G und Vorsorge 1649

*BVerwG*

Vorrang der Transparenzregelungen des Parteiengesetzes vor dem Informationsfreiheitsgesetz (Anm. *F. Schoch*) 1680

*VGH Kassel*

Bindungswirkung einer nachbarrechtlichen Verzichtserklärung (Anm. *D. Kümmel*) 1689

*OVG Berlin-Brandenburg*

Funktionslosigkeit des Berliner Baunutzungsplans – Gesamtbetrachtung (Anm. *P. Heinemann*) 1694



---



---

## Kurze Beiträge

---

Richter am VG a.D. Bernd Irmfrid Budzinski\*

### Gemeindliche Autonomie, 5G und Vorsorge

#### I. Einleitung

Der neue Mobilfunkstandard ‚5G‘ ist in aller Munde – und europaweit umstritten. Vielerorts werden Baustopps verlangt oder beschlossen. Spektakulär forderten in Freiburg i. Brsg. 1.000 Bürger\*innen in einer Einwohnerversammlung ein „Moratorium 5G“ sowie einen vorsorgeorientierten Ausbau des Mobilfunks und der Digitalisierung. In deutschlandweiten Umfragen<sup>1</sup> teilte die Hälfte der Befragten diese Auffassung. Derart deutlicher Widerstand reicht in demokratischen Ländern in aller Regel aus, um innezuhalten. So setzte die Schweiz „wegen der Vorbehalte in der Bevölkerung“ die Erhöhung der Grenzwerte für das stärker strahlende 5G aus.<sup>2</sup> Nicht so in Deutschland: Hier soll 5G jetzt umso energischer durchgesetzt werden.

Das wirft Fragen nach dem hiesigen Demokratieverständnis auf, aber auch nach den Autonomie-Rechten der Gemeinden. Darf eine Gemeinde den ohne gesundheitliche Überprüfung und Technikfolgenabschätzung forcierten Ausbau von 5G vorsorglich einschränken oder sogar aufhalten?

#### II. 5G und Vorsorge

Die Gesundheitsrisiken von Funkstrahlung sind so greifbar geworden, dass eine Vorsorge-Diskussion zwingend notwendig erscheint. Im sachverständigen Bericht (Briefing) der EU, EPRS 2020, steht: „Verschiedene Studien deuten darauf hin, dass 5G die Gesundheit von Menschen, Pflanzen, Tieren, Insekten und Mikroben beeinträchtigen würde“.<sup>3</sup>

1. Schon seit einiger Zeit ist wissenschaftlich nachgewiesen, dass Gehirnwellen und damit zentrale Nerven durch Funkstrahlung beeinflusst werden;<sup>4</sup> so die Schweizer Regierung 2015.<sup>5</sup> Damit werden tausendfach geäußerte Beschwerden

quer durch die Bevölkerung plausibel, was zudem im Einzelnen von spezifischen Studien bestätigt wird.<sup>6</sup>

Auch Krebs ist „möglich“, wie die Weltgesundheitsorganisation 2011 alle Mobilfunkwellen einstufte – eine Gefahr, die vom Bundesamt für Strahlenschutz im Tierversuch sicher belegt wurde.<sup>7</sup> Renommierete Forscher bezeichnen sie inzwischen sogar als „klar evident“, was nunmehr von der WHO zur etwaigen Höherstufung der Gefahrklasse überprüft wird.<sup>8</sup>

---

\* Der Verf. war Richter am VG in Freiburg.

- 1 Bitcom v. 20.4.2020: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Studie-zur-Akzeptanz-von-Mobilfunkmasten> – ebenso: BfS 2019; [https://doris.bfs.de/jspui/bitstream/urn:nbn:de:0221-2019110720000/3/BfS\\_2019\\_3619S\\_72204\\_a.pdf](https://doris.bfs.de/jspui/bitstream/urn:nbn:de:0221-2019110720000/3/BfS_2019_3619S_72204_a.pdf).
- 2 Regierungsbeschluss v. 22.4.2020; <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektromog/mitteilungen.msg-id-78857.html>.
- 3 EPRS European Parliamentary Research Service, Miroslava Karaboytcheva, PE 646172: „Effects of 5G wireless communication on human health“; S. 9: „Various studies suggest that 5G would affect the health of humans, plants, animals, insects, and microbes“.
- 4 – auch im Bereich der Grenzwerte; Schweiz. Umweltschutzamt BAFU, 2014, 22; <https://www.emf-portal.org/de/article/30377>.
- 5 Schweiz. Bundesrat v. 25.2.2015, 2; <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/04869/index.html?lang=de>.
- 6 Alphawellen im NON-REM-Schlaf werden „immer“ gestört (Schweiz. MobfunkforschgsProgramm NFP 57) und Kopfschmerzen wahrscheinlich (mit-)verursacht („current clinical opinion“ ..“lots of studies“; Meta-analysis: Wang et al.; <https://www.nature.com/articles/s41598-017-12802-9>).
- 7 Wiederholungs-Mäuse-Studie 2015: Krebspromotion beim halben Ganzkörper-Grenzwert 0,04 W/kg SAR; A. Lerchl et al.: Tumor promotion by exposure to radiofrequency electromagnetic fields below exposure limits for humans. *Biochem Biophys Res Commun* 2015; 459 (4): 5 und nochmals 2017: „klare DNA-Schäden“; [https://doris.bfs.de/jspui/bitstream/urn:nbn:de:0221-2018011014465/3/BfS\\_20183615S\\_82431.pdf](https://doris.bfs.de/jspui/bitstream/urn:nbn:de:0221-2018011014465/3/BfS_20183615S_82431.pdf).
- 8 Professor J. Lin, USA, bis 2016 bei ICNIRP; „Clear evidence of cancer“; <https://www.presseportal.de/pm/134366/4494637>. – WHO 2019, 308, Table 1, „High Priority“; <https://www.iarc.fr/news-events/report>

2. Im Übrigen hat das *BVerwG* schon 2012 entschieden, dass der Mobilfunk vorsorgerelevant ist, weil die Mobilfunksendeanlagen zumindest in ihrer Häufung „durch die Ausbreitung von Hochfrequenzstrahlen die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse berühren“ (§ 1 VI Nr. 1 BauGB).<sup>9</sup>

3. Wenn also sowohl die WHO als auch das *BVerwG* – von heutiger Forschung stark gestützt – eine vorsorgerelevante Situation mit möglichen Gefahren feststellen, ist es unzulässig, Vorsorge mit der Behauptung abzulehnen, es gebe keinen Anlass dafür. Immerhin räumt die Präsidentin des Bundesamts für Strahlenschutz, *Paulini*, hinsichtlich der Krebsgefahr ein, „nicht auf der sicheren Seite“ zu sein.<sup>10</sup> Auch das genügt schon zur Vorsorge.

4. Das Umweltbundesamt (UBA) betont weiter, dass Vorsorge nicht nur zum Handeln berechtigt, sondern dieses auch gebieten kann.<sup>11</sup> Je größer das Risiko und je einfacher Vorsorge möglich ist, desto eher ist sie auch geboten. Die einfachste Form vorbeugender Vorsorge ist es, zunächst die Ziele und Funktionen einer neuen und vorsorgerelevanten Technologie oder eines neuen Vorhabens auf ihre Notwendigkeit und Dringlichkeit zu überprüfen, um sodann Vermeidung und Minimierung sowie den Vorrang von Alternativen abzuwägen.<sup>12</sup>

Genau an diesem Punkt sind wir bei 5G. Brauchen wir zB angesichts von Festnetz, Kabel/Glasfaser, mobilem DECT und mobilem WLAN zusätzlich noch mobiles 5G, das – zusätzlich zu weiteren (derzeit 3) Funknetzen – von außen in unsere Wohnungen, dh in stationär schon bestens versorgte Räume, eingestrahlt wird? Selbst in Fachzeitschriften wird das bezweifelt.<sup>13</sup>

5. So würde allein schon ein Verzicht auf diese „mobile“ Versorgung durch Hauswände hindurch – was ist daran eigentlich „mobil“? – 80 %–90 % Sendeenergie (pro Netz) einsparen und 100- bis 200-fach weniger Strahlung im Freien verursachen. Das ist jetzt besonders wichtig, denn die Zahl der Sender wird für 5G voraussichtlich vervierfacht und jeder Sender benötigt drei Mal mehr Energie als 4G – wobei schon der angestrebte weitere Konsum die zehn Mal bessere Energiebilanz pro Bit aufbraucht.

6. Warum also noch mit ca. 12 Netzen von drei Betreibern und mit mehreren Frequenzen hoch energiereich durch Hauswände hindurch strahlen, nur um mit einem dieser Netze in 70 % der Fälle stationär (!) Filme streamen zu können? Die halbe Bevölkerung – wie erwähnt – scheint die Fragwürdigkeit dieser Luxus-Versorgung erkannt zu haben und lehnt den Bau weiterer Sendemasten für 5G ab – auch im angeblich stets bedenkenfreien Frankreich.<sup>14</sup>

7. Die inzwischen auch mit Mitteln des Investigativ-Journalismus<sup>15</sup> aufgezeigte Unzuverlässigkeit der amtlichen Sicherheitsbewertung, die bei 5G überdies fast gänzlich fehlt, ist schließlich besonders beunruhigend, weil die Risiken nicht versichert sind. Der Mobilfunk gilt als unversicherbare Hochrisikotechnologie, nicht anders als Gen-, Nano- und Atomtechnik. Allein schon dies gebietet es, Strahlung zu vermeiden oder zu minimieren, wo immer möglich.

8. Trotzdem gilt kein Kabelvorrang und enthalten die Grenzwerte keinerlei Reserpuffer, dh weder einen ausreichenden Sicherheitsfaktor für den Abstand zur definierten Schadschwelle noch Vorsorgewerte.<sup>16</sup> 2013 forderte indes die Hälfte der Wissenschaftler in der Anhörung zur Novellierung der 26. BImSchV eine drastische Vervielfachung des Sicherheitsfaktors.<sup>17</sup>

9. Ungeachtet dieser insgesamt demokratisch elementaren, dh den wesentlichen Kern des Zusammenlebens der Gesellschaft und der staatlichen Ordnung berührenden Situation,<sup>18</sup> die durch die Digitalisierung noch zugespitzt wird, wird keine Entscheidung des Parlaments herbeigeführt. Im Gegensatz dazu hat der angefragte Ständerat (*Kammer* der Kantone) in der Schweiz bereits zwei Mal eine Erhöhung der Grenzwerte für 5G abgelehnt und muss der Nationalrat nunmehr über den Antrag von 2 Kantonen wegen eines landesweiten „Moratoriums“ befinden.

10. Sollen und dürfen da in Deutschland nicht die im Prinzip ‚allzuständigen‘ Gemeinden auf unterster demokratischer Ebene abhelfen? Immerhin stehen sie unmittelbar in der Verantwortung für Unterbringung und gesundes Wohnen, und zwar auch elektrosensibler Menschen, die einige Prozent der Bevölkerung erreichen und weiter zunehmen könnten.

### III. Gemeindeautonomie und 5G

1. Die Gemeinden haben beim Mobilfunk in der Tat Gestaltungsmöglichkeiten.<sup>19</sup> Die Basis dafür ist die ihnen obliegende Beachtung von Belangen des „Telekommunikationswesens“ nach § 1 VI Nr. 8 d BauGB sowie ihre Verpflichtung zur Daseinsvorsorge sowohl hinsichtlich der Versorgung als auch der Gefahrenabwehr und Gesundheitsvorsorge. Das *BVerwG* erlaubt ihnen, mit einem eigenen Mobilfunkkonzept aufgrund ihrer Planungshoheit die Versorgung ihres Gebiets mitzugestalten und dabei „im Vorfeld der Abwehr schädlicher Strahlenwirkungen“ vorzusorgen (*BVerwG* 2012).<sup>20</sup>

2. Die Gemeinden können also selbstständig entscheiden, ob sie ihren Bürgerinnen und Bürgern mehr Schutz vor Mobilfunkstrahlung als nur den Mindeststandard der geltenden Grenzwerte ohne jede Vorsorge bieten wollen. Und sie müssen diese Entscheidung im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge treffen, weil sie grundsätzlich das Bestmögliche anstreben sollen. Insbesondere zur Vorsorge gegenüber Gefahren einer Infrastruktur sind sie verpflichtet, tätig zu werden, wenn sie

of-the-advisory-group-to-recommend-priorities-for-the-iarc-monographs-during-2020-2024/.

- 9 *BVerwGE* 144, 82 = NVwZ 2013, 304: „... Kein Konsens, dass ‚lediglich irrelevante Immissionsbefürchtungen‘ vorlägen (2012!).“
- 10 taz v. 26.11.2019; <https://taz.de/!5640565/>: „und wissen wir noch nicht, wie sich die Art, wie wir Strahlung ausgesetzt sind, durch 5G ändern wird.“
- 11 <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/umweltverfassungsrecht/vorsorgeprinzip>.
- 12 Dabei ist auch das „Interesse an jeglicher Verschonung vor elektromagnetischen Feldern, auch wenn diese die Grenzwerte unterschreiten“, zu berücksichtigen; *BVerwGE* 148, 353 = NVwZ 2014, 669, zur Niederfrequenz.
- 13 [https://www.golcm.de/news/netzwerke-warum-5g-nicht-das-bessere-wi-fi-ist-1912-145178.html?utm\\_source=pocker-newtab](https://www.golcm.de/news/netzwerke-warum-5g-nicht-das-bessere-wi-fi-ist-1912-145178.html?utm_source=pocker-newtab).
- 14 Über 49 % laut Umfrage des Figaro mit über 120.000 Teilnehmern vom 6.7.2020; [www.lefigaro.fr/economie/etes-vous-favorable-au-developpement-de-la-5g-20200706](http://www.lefigaro.fr/economie/etes-vous-favorable-au-developpement-de-la-5g-20200706).
- 15 *Schumann/Simantke* 2019; <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/mobilfunk-wie-gesundheitsschaedlich-ist-5g-wirklich/23852384-all.html>.
- 16 „keine Vorsorge berücksichtigt“ (S. 18); Antwort der BReg. v. 4.2.2002 auf die Anfrage der CDU/CSU-Fraktion; BT-Drs. 14/7958.
- 17 *Budzinski*, „Nach der Novellierung der 26. BImSchV 2013: Endlich Schutz vor Elektromog und Mobilfunkstrahlung?“ NuR 2013, 613 (617) Fn. 62: 1.000- statt 50-fach. – Einige Bundesländer forderten vergeblich die Einführung von Vorsorgewerten für Wohnungen wie in der Schweiz.
- 18 Sog. Wesentlichkeitstheorie; *BVerfGE* 49, 89 = NJW 1979, 359 (Kalkar).
- 19 Vgl. *Nitsch/Weiss/Frey*, „Kommunale Gestaltungsspielräume im Rahmen des 5G-Ausbaus“, NVwZ 2020, ■2020-806357■ (in diesem Heft).
- 20 *BVerwGE* 144, 82 = NVwZ 2013, 304.

diese nach der Rechtsprechung mit gestalten dürfen und deshalb die Möglichkeit zu eigenständigen Verbesserungen, insbesondere auch hinsichtlich des Schutzes und der Vorsorge für die Gesundheit haben (§ 1 VI Nr. 1 BauGB).

3. Ausdrücklich erlaubt das Gericht zum Beispiel, Funkmasten aus Wohngebieten zu verbannen, was zur Minimierung von Strahlung im Freien und evtl. ihrer Vermeidung im Hausinnern führen kann. Auch die Einrichtung mobilfunkfreier Zonen wird hiernach für möglich gehalten,<sup>21</sup> nicht anders, als wenn zB autofreie Zonen Schutz vor den von der WHO gleichermaßen als potenziell krebbsgefährdend eingestuften Autoabgasen bieten sollen. Logischerweise darf die Gemeinde dann auch kleinere nur teilweise mobilfunkfreie oder – reduzierte Bereiche vorsehen, zB um Wohnungen über Glasfaser statt 5G zu erschließen – ohne so genannte Indoor-Funkversorgung von außen.<sup>22</sup> Im Inneren gilt dann auch „mobil“ die zwanglose Selbstversorgung der Bewohner. Auch bei anderen Versorgungseinrichtungen wie Festnetztelefon, Kabel, Strom oder Wasser ist diese Trennung zwischen „Indoor“ und „Outdoor“ nicht zuletzt zur Abgrenzung von Zuständigkeiten durchaus geläufig.

4. In offenem Gegensatz dazu sollen künftig Tausende neuer 5G-Masten „vor jedem Haus“ errichtet werden, um eigens ins Hausinnere und künftig auch „sicher bis in jeden Keller“ zu funkeln. Das beeinträchtigt die Rechte der Bewohner auf Schutz ihrer „4 Wände“ (Art. 8 I EMRK), ganz besonders zulasten der Elektrosensiblen, aber auch die genannten Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden. Die dadurch veränderte Art des Zusammenlebens und Wohnens betrifft eine wesentliche Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft iSv Art. 28 II 1 GG. Nicht wenige Gemeinden fordern deshalb auch in Deutschland ein Moratorium, dh ein Innehalten des eilends vollendete Tatsachen schaffenden Aufbaus von 5G.

5. Die Gemeinden haben grundsätzlich das Recht, Veränderungen in ihrem Gebiet zu stoppen, die die genannten Rechte und ihre Planung unterlaufen oder behindern. Das folgt sowohl aus ihrer Gemeindeautonomie (Art. 28 GG) als auch speziell ihrer Planungshoheit.

Wenn die Gemeinden nach der Rechtsprechung Vorsorge gegenüber den Immissionen des Mobilfunks treffen dürfen, dann dürfen sie auch die Voraussetzungen für eine wirksame Ausübung dieses Rechts und der Vorsorgemaßnahmen im Einzelnen sichern.

6. Die Gemeinde muss dazu wissen, was aufgebaut werden soll, und mit welchen Immissionen zu rechnen ist. Bei 5G lässt sich das „noch nicht abschätzen“, meint auch das Bundesamt für Strahlenschutz.<sup>23</sup> Nicht anders ist auch das bereits erwähnte Briefing der EU 2020 zu verstehen. Die schweizerische Strahlenschutzbehörde BAFU bestätigt so ausdrücklich für 5G: „Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Anwendung des Vorsorgeprinzips bei der Regulierung dieser Strahlung damit nach wie vor angezeigt, wie dies mit den vorsorglichen Anlagengrenzwerten in der Schweiz praktiziert wird.“<sup>24</sup>

7. Die Gemeinden machen von ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 II 1 GG daher einen angemessenen Gebrauch, wenn sie im Hinblick auf diese bedenkliche Ungewissheit und Planungsunsicherheit abwarten wollen, bis die fehlende Gesundheitsüberprüfung und eine Technikfolgenabschätzung für 5G erfolgt sind.<sup>25</sup> Nur so können sie verantwortlich abschätzen, ob und in welcher zweckmäßigen Form sie für ihre Einwohnerschaft Vorsorgemaßnahmen ergreifen können. Immerhin empfiehlt das Bundesamt für Strahlenschutz,

dass der „Aufbau der nötigen Infrastruktur umsichtig erfolgen“ möge.<sup>26</sup> Seine Präsidentin ergänzte, dass die „Exposition möglichst minimiert“ sowie „sensible Orte“ (nämlich „Orte, wo sich Kinder, Kranke und Alte“ aufhalten) – also „etwa Kindergärten, Schulen und Krankenhäuser“ – „zunächst ausgenommen“ werden sollten.<sup>27</sup> Damit knüpft sie an die Schweizer Vorsorgeregelung an, die dafür pauschal niedrigere („Anlage“-)Grenzwerte vorschreibt.

Was also kann die Gemeinden nach diesem offiziellen Bekenntnis zu einem Teil-Moratorium daran hindern, mindestens diese Orte und die reinen Wohngebiete zunächst nicht mit 5G auszustatten bzw. ausstatten zu lassen, um Vorsorgemaßnahmen im Rahmen eines Mobilfunkkonzepts prüfen und vorbereiten zu können?

8. Nutzer und Betreiber haben demgegenüber keinen Anspruch darauf, die angekündigten Höchstleistungen von 5G ohne jede Verzögerung zu einem bestimmten Zeitpunkt oder gleich überall im Gemeindegebiet nutzen zu können. Die Gemeinde muss nämlich mit ihrer Planung nur „ausreichende und angemessene“ Mobilfunk-Leistungen gewährleisten, wie das *BVerwG* in der eingangs zitierten Entscheidung ebenfalls entschieden hat. Auch der so genannte Versorgungsauftrag des Grundgesetzes sieht in Art. 87 f I GG keine darüber hinausgehenden Rechte, Ansprüche oder Verpflichtungen vor.

9. Ausreichende Leistungen werden aber bereits durch 3G gewährleistet. Und mehr als angemessen sind sie bei 4G vorhanden, wie die Digitalstaatsministerin selbst einmal feststellte.<sup>28</sup> Eine Überprüfung der neuen Nutzungsmöglichkeiten dürfte zudem erhebliche Zweifel ergeben, ob 5G tatsächlich unerlässlich ist – jedenfalls das autonome Auto-Fahren gehört nicht dazu.<sup>29</sup>

10. Da sich folglich am gegenwärtig gesicherten Zustand der allgemeinen Mobilfunk-Versorgung im Falle eines Moratoriums von 5G für die Nutzer kaum etwas ändert, ist es angemessen und verhältnismäßig, diese Technik je nach Baugebiet – ganz oder teilweise – mit einer Veränderungssperre planerisch zurückzustellen. „Teilweise“ erfolgt die Zurück-

21 Das bestätigt RA Koch (Anwalt der BNetzA), „Die kommunale Angst vor dem Mobilfunk“, NVwZ 2013, 251 (255): „vollständiger Ausschluss aus Gesundheitsgründen möglich“. Ebenso RAin Hensele: „mobilfunkfreie Zonen zulässig“; IDUR-Schnellbrief Nr. 181, S. 67 ff., Nov./Dez. 2013.

22 Insoweit ist eine bessere Erschließung mit Glasfaser + VLC/LiFi oder – wie es bisher schon weit verbreitet geschieht – mit WLAN möglich; vgl. o. Fn. 13.

23 Hannoversche Allgemeine Zeitung (HAZ) v. 19.3.2019; <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Neue-5G-Frequenzen-Strahlenschutz-zur-nenn-Gesundheitsfolgen-aus-Mobilfunk-Ausbau-noch-nicht-abschaetzbar>.

24 Information an die Kantone, „Mobilfunk und Strahlung“, Nr. 7.2., S. 4 v. 17.4.2019; [www.bafu.admin.ch/elektromogfachinfo-daten/1...](http://www.bafu.admin.ch/elektromogfachinfo-daten/1...)

25 <https://www.diagnose-funk.org/publikationen/artikel/detail&newsid=1522>; besonders für Frequenzen ab 20 GHz: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/ist-5g-gefaehrlich-fuer-die-gesundheit-100.html>.

26 Paulini, HAZ v. 19.3.2019; <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Neue-5G-Frequenzen-Strahlenschutz-zur-nenn-Gesundheitsfolgen-aus-Mobilfunk-Ausbau-noch-nicht-abschaetzbar>: „Entscheidend ist, dass der Ausbau umsichtig“ und die „Exposition minimiert“ erfolgen.

27 Interview in 3sat: ab Minute 2:20; <http://www.3sat.de/mediathek/?mode=play&obj=79212>.

28 Dorothee Bär im Deutschlandfunk Kultur v. 23.2.2019: „Die 5G-Diskussion hätte es nicht gegeben, wenn wir schon flächendeckend 4G hätten“; [https://www.deutschlandfunkkultur.de/dorothee-baer-csu-ueber-digitalisierung-in-deutschland-es.990.de.html?dram:article\\_id=441584](https://www.deutschlandfunkkultur.de/dorothee-baer-csu-ueber-digitalisierung-in-deutschland-es.990.de.html?dram:article_id=441584).

29 „Für das autonome Fahren ist 5G nicht notwendig“, so der VDI; <https://www.vdi.de/news/detail/braucht-autonomes-fahren-die-daten-autobahn-5g>.

stellung in diesem Sinne, wenn anstelle einer „Indoor“-Einstrahlung von 5G in alle Wohnungen lediglich eine tatsächliche „mobile“ Versorgung im Freien mit Kleinzellen zugelassen würde. Dafür dürfte angesichts der Hektik des Aufbaus und der mangelnden Beurteilbarkeit der Technik, für die keine Messgeräte existieren, auch ein nur grob skizziertes Planungskonzept ausreichen, das der Sicherung der Rechte der Gemeinde dient.

11. Es ist hier nicht mehr abschließend zu klären, ob die Gemeinden auch unmittelbar aufgrund ihrer über das Baurecht hinaus durch § 7a 26. BImSchV bestätigten Autonomie und Pflicht zur Daseinsvorsorge, dh ohne planungsrechtliche Veränderungssperre, gegen 5G einschreiten dürfen. Dafür spricht, dass sie verfassungsrechtliche Grundsätze selbstständig wahren müssen, so hier das grundrechtlich verankerte Vorsorgeprinzip. Bei 5G wurde und wird das Vorsorgeprinzip indes in eklatanter Weise verletzt, weil das Nicht-Abwarten einer Sicherheitsüberprüfung kein Akt seiner inhaltlichen Anwendung ist (dazu wäre die Kenntnis des Ergebnisses der Überprüfung notwendig), sondern seiner offenen und bewussten Missachtung. So zu verfahren steht im Hinblick auf Art. 20a GG auch nicht im ansonsten beim Mobilfunk bemühten „weiten Ermessen“ der Regierung. Den autonom vorsorgenden Gemeinden könnte somit das Recht zustehen, auch aus diesem Grunde Aufschub bis zur Abhilfe des verfassungsrechtlichen Mangels – also ein Moratorium – zu fordern und solange jegliche Hilfestellung beim Aufbau zu verweigern.

#### IV. Zusammenfassung und Schluss

1. Die Funkstrahlung der mobilen Kommunikation weist ein wissenschaftlich und gerichtlich anerkanntes vorsorgerelevantes Besorgnispotenzial auf. Den Gemeinden steht höchstrichterlich bestätigt das Recht zu, eigenständig zur Vermeidung und Minimierung hierauf beruhender Risiken beizutragen. Beim völlig neu konzipierten Mobilfunkstandard „5G“ ist diese Vorsorge geboten, weil dieser – obwohl als „Quantensprung“ gepriesen – ohne Gesundheitsüberprüfung und Technikfolgenabschätzung eingeführt werden soll.

2. Der Grundsatz der kommunalen Daseinsvorsorge verpflichtet die Gemeinden regelmäßig, im Zuge eines Infrastruktur-Vorhabens auch eine Grundentscheidung über das optimal mögliche und zulässige Maß an eigener Vorsorge für den Gesundheits-, Klima- und Umweltschutz zu treffen, falls ein Besorgnispotenzial besteht. Beim Mobilfunk ist somit zu entscheiden, ob die Einwohnerschaft durch ein vorsorgeorientiertes Mobilfunkkonzept besser geschützt werden kann und soll als durch den Mindeststandard der Grenzwerte.

3. Zur Sicherung dieser Entscheidung darf die Gemeinde vorsorge- und umweltrelevante Neuentwicklungen einer Technik, die nicht sofort beurteilbar sind, aber ihr Vorsorgerecht beeinträchtigen könnten, unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zurückstellen und abwehren. Das gilt vor allem und pauschal für emissionssträchtige Anlagen an „sensiblen Orten“ (BfS) und in Wohngebieten. ■