



## Rechtsschutz oder rechtlos?

### Elektromagnetische Felder im rechtlichen Spannungsfeld zwischen öffentlichem und subjektivem Interesse

#### Einige demokratiepolitische Überlegungen

Man kann den oben angeführten Grundsatz auch dahingehend erweitern, dass die Freiheit eines Konzerns oder eines Wirtschaftsbetriebes, seine wirtschaftlichen Interessen durchzusetzen, dort aufhört, wo die Freiheit anderer, ihre persönlichen Lebensqualität zu sichern, beeinträchtigt wird.

Natürlich hat das Thema „Mobilfunk“ nicht solch eine Umweltbrisanz wie Gentechnologie, Atomkraft, Luftverschmutzung oder Klimawandel, wo es letztendlich darum geht, wie der Mensch mit seiner Umwelt und den Lebensgrundlagen umgeht.

Aber trotzdem hat dieses Thema vor allem eines mit all den anderen Umweltthemen gemeinsam - den Versuch, mit aller Macht die eigenen Interessen auf Kosten der Anderen durchzusetzen. Auf der einen Seite steht eine große wirtschaftliche Macht, mit einer Technologie, durch deren Einsatz ungeheure Summen verdient werden. Auf der anderen Seite stehen einzelne Bürger, Betroffene und die Umwelt, über deren Köpfe hinweg wirtschaftliche Machtinteressen durchgesetzt werden und die bestenfalls als lästiger Sand im Getriebe angesehen werden. Der einzelne Mensch, der unbehaglich ist, kritisiert, demonstriert und der Widerstand leistet, wird als Fehler im System gesehen und mit allen möglichen und unmöglichen Mitteln bekämpft. Im günstigsten Fall wird er ignoriert und man lässt ihn gegen Mauern laufen. Aber diese Menschen zeigen eigentlich ganz klar auf, dass das System selbst fehlerhaft ist.

Es geht hier um nichts Geringeres als das Verhältnis zwischen Machtausübung und wirtschaftlichen Interessen einerseits und den individuellen Interessen von einzelnen, direkt oder indirekt betroffenen Menschen andererseits. Der Einzelne sollte nach wie vor selbst entscheiden können, ob er sich auf neue technologische Entwicklungen mit all den Risiken, die damit verbunden sein können, einlässt und sie verwendet oder nicht. Eine Entwicklung, bei der man nicht mehr selbst entscheiden kann, sondern jene für einen entscheiden, was gut und richtig ist, die die wirtschaftliche und politische Macht haben, kommt einer Entmündigung des Individuums gleich. Oft wird die Politik dann auch nur mehr zu einer Spielfigur im strategischen Machtspiel wirtschaftlicher Interessen.

Es stellt sich auch die Frage, ob mit dieser Vorgehensweise nicht die Demokratie auf äußerst subtile und unsichtbare Weise langsam, aber sicher unterlaufen wird. Der Einzelne hat immer weniger Möglichkeiten sich gegen wirtschaftliche Entwicklungen, die gegen die Interessen des Menschen und der Umwelt laufen, zu stellen oder wenigstens mitbestimmend solche Entwicklungen in andere Bahnen zu lenken.

All diese Überlegungen drängen sich auf, wenn man die Rechtssituation im Bereich der mobilen Kommunikation ansieht, wie es hier um die Rechte des Einzelnen bestellt ist und wie gering das Interesse und Verantwortungsbewusstsein der Politiker ist, eine dem vorsorgenden Gesundheitsschutz entsprechenden gesetzlichen Rahmen für den Ausbau der Mobilfunkkommunikation zu schaffen.

#### Die Rechtssituation kurz zusammengefasst

Antennenanlagen können ein Umweltproblem aus Sicht des vorsorgenden Gesundheitsschutzes, aber auch des Landschafts- und Ortsbildschutzes sein. Trotzdem sind sie rechtlich unzureichend geregelt. Gesetzliche Regelungen hinsichtlich Gesundheitsschutz vor den Auswirkungen elektromagnetischer Felder fallen ausschließlich in den Regelungsbereich des Bundes, der in diesem Fall seine Verantwortung gegenüber der Bevölkerung nicht ausreichend wahrnimmt. Derzeit gibt es in Österreich keine gesetzlich festgeschriebenen Grenzwerte für Immissionsbelastungen durch den Betrieb von Mobilfunksystemen, so wie dies zum Beispiel in der Schweiz oder in Italien der Fall ist: Die derzeit angewandten sehr hohen Werte der neuen ÖNORM E 8850 bzw. der ICNIRP sind Empfehlungen technischer Regelwerke und beruhen nicht auf dem Prinzip der Vorsorge. Eine verantwortungsvolle Analyse der vorliegenden Fakten im Bereich der medizinischen Wissenschaft ergibt die Notwendigkeit zu einer deutlichen Reduktion dieser Werte.

Die Länder können hier bestenfalls Regelungen aus der Sicht des Ortsbildschutzes, Landschaftsschutzes oder auf Grund statischer Belange im Rahmen der Bauordnung treffen. Fragen des Gesundheitsschutzes dürfen aber in den landesgesetzlichen Bestimmungen (z.B. durch Festsetzung von Grenzwerten) nicht abgehandelt werden

Der Gesetzgeber erleichtert den Netzbetreibern den Ausbau dadurch, dass in den meisten Fällen keinerlei Genehmigungen für die Errichtung solcher Antennenanlagen, die oft bis zu 40 Meter hoch sind, notwendig sind.

Es gibt somit auch keine rechtlichen Verfahren, bei denen betroffene Bürger Parteistellung oder Mitspracherecht hätten. Nicht einmal eine Informationspflicht bei der Aufstellung von Sendeanlagen ist vorgesehen. Es gibt auch keinerlei rechtlich verbindliche Bedarfsprüfung für die Errichtung von Antennenanlagen und somit ist die Notwendigkeit für weitere Antennenanlagen im Umkreis bereits bestehender Anlagen für betroffene Anrainer oftmals nicht verständlich und nachvollziehbar.

### Die rechtliche Situation im Detail

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzrechtslage stützen sich die Regelungen betreffend Telekommunikation in erster Linie auf den Kompetenztatbestand „Post- und Fernmeldewesen“ und sind daher in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Dies bedeutet auch, dass etwa die Aspekte des Schutzes von Leben und Gesundheit vor von Fernmeldeanlagen typischerweise ausgehenden Gefahren Sache des Bundes sind.

Nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ist es den Ländern jedoch vorbehalten, typische baurechtliche Gesichtspunkte im Rahmen ihrer Baugesetze zu regeln. Dies bedeutet, dass insbesondere die Fragen des Orts- und Landschaftsbildschutzes in die Regelungskompetenz der Länder fallen.

Betreffend der Regelung in der Wiener Bauordnung bedeutet das, dass auf Grund einer Ausnahmegenehmigung in der Wiener Bauordnung (§ 62a Abs. 1 lit. 24) für die Errichtung von Antennenanlagen außerhalb der Widmungskategorie „Grünland“ keinerlei Bewilligung notwendig ist. Nur im Wald- und Wiesengürtel und in Parkschutzgebieten ist die Errichtung von Mobilfunkanlagen grundsätzlich unzulässig. Allerdings besteht hier die Möglichkeit, solche Anlagen im Einzelfall nach § 71 der Wiener Bauordnung auf eine bestimmte Zeit oder auf Widerruf zu bewilligen, wenn durch deren Errichtung nicht die Schutzziele der entsprechenden Widmungskategorien verletzt werden.

Nach der aktuellen Rechtsprechung lässt die geltende Kompetenzrechtslage durch die Bauordnungen der Länder die Regelung des Schutzes vor Gefahren oder Belästigungen, die sich aus typisch baurechtlichen Aspekten ergeben, durchaus zu, nicht aber die Frage des Gesundheitsschutzes, die, wie bereits ausgeführt, Bundeskompetenz ist.

Bei Betrachtung des für Funkanlagen zuständigen Telekommunikationsgesetzes ist erkennbar, dass, obwohl

von Handymasten Gefahren für die Nachbarn ausgehen können, kein standortspezifisches Bewilligungsverfahren mit Beteiligung der Nachbarn - wie dies etwa bei gewerblichen Betriebsanlagen der Fall ist - vorgesehen ist.

Funkanlagen müssen nach dem Telekommunikationsgesetz (§ 73 TKG 2003) in ihrem Aufbau und ihrer Funktionsweise den anerkannten Regeln der Technik und den nach den internationalen Vorschriften zu fordernden Voraussetzungen entsprechen, wobei der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen sowie der ungestörte Betrieb anderer Funkanlagen gewährleistet sein muss. Auf Grundlage einer Verordnungsermächtigung wurde eine generelle Bewilligung zur Errichtung und zum Betrieb von bestimmten Funkanlagen erteilt. Dies betrifft auch Mobilfunkmasten. Ein individuelles Bewilligungsverfahren ist daher im TKG 2003 nicht vorgesehen. Das ist besonders unverständlich, wenn man bedenkt, dass die Immissions-situation elektromagnetischer Felder für die Nachbarn solcher Anlagen vor allem durch die individuelle Standortwahl, die Antennenausrichtung, die Lage zum Anrainer und durch die Anzahl der Anlagen auf einem Standort maßgeblich beeinflusst wird und es auf Grund dieser Faktoren zu unterschiedlichsten Immissionsbelastungen kommen kann.

Auch wenn nun das Telekommunikationsgesetz keine individuelle Genehmigung vorsieht, so könnte man berechtigterweise meinen, dass Mobilfunkanlagen im Sinne der Gewerbeordnung betriebliche Anlagen darstellen, für die eine Genehmigung nach dem Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung notwendig wäre.

Das Betriebsanlagenrecht definiert eine Betriebsanlage in § 74 Abs 1 GewO 1994 als eine örtlich gebundene Einrichtung, die der Entfaltung einer gewerblichen Tätigkeit regelmäßig zu dienen bestimmt ist. Ist die Betriebsanlage wegen ihrer Betriebsweise, wegen verwendeter Maschinen und Geräte oder sonst geeignet, das Leben oder die Gesundheit unter anderem der Nachbarn, der Kunden, das Eigentum oder sonstige dingliche Rechte der Nachbarn zu gefährden, die Nachbarn durch Geruch, Lärm, Rauch, Staub, Erschütterung oder in anderer Weise zu belästigen oder bestimmte öffentliche Interessen zu beeinträchtigen, muss die Errichtung bzw. die Betriebsaufnahme durch die Behörde bewilligt werden. Es genügt daher bereits eine theoretisch mögliche Beeinträchtigung dieser Schutzinteressen.

Dies alles würde eigentlich genau auf Mobilfunkanlagen zutreffen. Aber da hat sich der Gesetzgeber natürlich im Telekommunikationsgesetz eine Ausnahmegenehmigung genehmigt. Somit findet die Gewerbeordnung auf das Anbieten von Kommunikationsdiensten und das Betreiben von Kommunikationsnetzen keine Anwendung. Das bedeutet, dass auch die Errichtung und der Betrieb einer Mobilfunkanlage nicht den gewerblichen Bestimmungen nach der Gewerbeordnung unterliegt.

Somit ist auch hier wieder keinerlei Genehmigungspflicht und somit auch keinerlei Vorschreibung von Auflagen zum Schutz der Nachbarn notwendig, und es ist natürlich auch keinerlei Parteienstellung der Anrainer gegeben.

Derzeit wird durch die Nationalrats-Abgeordneten der Grünen gemeinsam mit anderen Abgeordneten das Telekommunikationsgesetz wegen Verfassungswidrigkeit beim Verfassungsgerichtshof angefochten (eingebracht am 27.10.2006 beim VfGH). Die Abgeordneten berufen sich auf den Gleichheitsgrundsatz, das Recht auf Achtung des Privatlebens, das Recht auf ein faires Verfahren und auf die Verpflichtung des Gesetzgebers zu konkreten Vorgaben an die Verwaltung. Diese Beschwerde stützt sich unter anderem auf die Tatsache der unterschiedlichen Behandlung ähnlicher Sachverhalte wie einerseits die Genehmigungspflicht von betrieblichen Anlagen nach der Gewerbeordnung bei Gefährdung von Schutzinteressen und andererseits die Ausnahme von der Genehmigungspflicht von betrieblichen Anlagen im Falle von Mobilfunkanlagen, obwohl auch hier eine Gefährdung von Schutzinteressen möglich wäre.

Man könnte mit den erwähnten rechtlichen Konstruktionen und Ausnahmeregelungen das Auslangen finden, wenn es eine gewisse Rechtssicherheit für alle Beteiligten gäbe. Diese wäre nur durch eine bundesweite gesetzliche Regelung möglich, in der maximale Immissionen elektromagnetischer Felder geregelt werden und das Prinzip des vorsorgenden Gesundheitsschutzes berücksichtigt wird.

Trotz zahlreicher Petitionen an den Nationalrat in der Vergangenheit und wiederholter Forderungen aus dem Bereich von Wissenschaftlern, Medizinerinnen, Konsumentenschützern, NGOs, Politikern und den Landesumweltanwaltschaften in Österreich, stellten sich die zuständigen Minister bisher blind und taub, diesen berechtigten Anliegen ihrer Bürger zu entsprechen. Ob mit der neuen Regierung vielleicht ein Umdenken eingeleitet wird, bleibt abzuwarten.

## Resümee

Einerseits werden seitens der Wissenschaft biologische Effekte im Niedrigdosisbereich von elektromagnetischen Feldern von GSM-Sendeanlagen als wissenschaftlich gesichert betrachtet. Andererseits besteht noch ein erhebliches Wissens- und somit Forschungsdefizit, was deren mögliche Wirkungsmechanismen und gesundheitliche Auswirkungen auf den Menschen betrifft. Trotz allem liegt Österreich gemessen an der Dichte der Handyuser europaweit im Spitzenfeld. Laufend werden neue Mobilfunkmasten errichtet, Mobilfunknetze werden verdichtet und neue Technologien kommen dazu, die neue Masten

erfordern. Übrig bleiben jene Bürger und Bürgerinnen, die sich mit einem Mastenwald vor ihrem Fenster nicht abfinden wollen, die um ihre Gesundheit fürchten und die Sicherheit haben wollen, dass Mobilfunkanlagen so errichtet werden, dass sie dem Prinzip des vorsorgenden Gesundheitsschutzes entsprechen. Rechtlos zu sein bedeutet auch, keinerlei Anspruch auf Information zu haben, keinerlei Möglichkeiten zu haben sich dagegen zu wehren oder Einspruch erheben zu können und hilflos mitansehen zu müssen, wie ohne gesetzlich geregelte Immissionsbeschränkungen Mobilfunkmasten gegenüber dem Fenster der eigenen Wohnung errichtet werden.

Das öffentliche Interesse an einer gut funktionierenden Mobilfunkversorgung gegen die subjektiven Interessen einzelner Betroffener auszuspielen, ist in diesem Fall besonders scheinheilig. Einerseits geht es hier schon lange nicht mehr um einzelne Betroffene und andererseits ist es genauso im öffentlichen Interesse, die Bevölkerung im Sinne eines vorsorgenden Gesundheitsschutzes vor übermäßiger Immissionsbelastung durch elektromagnetische Felder zu schützen. Es sollte daher schon längst nicht mehr die Frage gestellt werden, ob Mobilfunkkommunikation und Gesundheitsschutz einen Gegensatz bedeuten. Vielmehr geht es darum, beides durch die Schaffung eines ausreichenden rechtlichen Rahmens, der in einer gesetzlichen Regelung zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung besteht, zu ermöglichen. Dadurch könnten auch die subjektiven Bedürfnisse nach ausreichendem Schutz vor elektromagnetischer Strahlung berücksichtigt werden, und die Bürgerinnen und Bürger hätten auch damit das Recht in der Hand, rechtliche Vorgaben einzufordern und überprüfen zu lassen.