

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Mobilfunkantennen in Wohnquartieren, eingereicht von Gemeinderätin A. Steiner (GLP) und Gemeinderat B. Meier (GLP)

Am 30. Juni 2014 reichten Gemeinderätin Annetta Steiner und Gemeinderat Beat Meier (beide Fraktion GLP/PP) mit 10 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„Die Politik steckt in Bezug auf Mobilfunkanlagen in einem Dilemma: Einerseits wird sie sich der gesundheitlichen Risiken von Funkstrahlung zunehmend bewusst und kann diese in ihrem Handeln nicht mehr ignorieren. Andererseits sieht sie das breite Bedürfnis für mobile Kommunikation in der Bevölkerung.

Es gibt heute aber bereits einige konzeptionelle, organisatorische, regulatorische und technische Möglichkeiten, um das gesundheitliche Risiko der steigenden Strahlenbelastung zu reduzieren ohne auf mobile Kommunikation verzichten zu müssen. Neue Technologien im Bereich kombiniert mit Glasfasernetzwerken werden in Zukunft Funkstrahlung massiv reduzieren. Heutige Mobilfunkansätze könnten zum Auslaufmodell werden.

Die Stadt ist gemäss USG Art. 11 (Vorsorgeprinzip) verpflichtet, die Emissionen unabhängig von Grenzwerten und bestehenden Belastungen so gering wie möglich zu halten. Da stellt sich die Frage der Güterabwägung. Ist es richtig, eine neue Mobilfunkantenne in ein bestens erschlossenes Wohnquartier zu stellen (die Stadt Winterthur investiert sehr viel in Glasfaserleitungen), damit das «immer schneller» der Mobilfunkanbieter möglich wird? Zitat eines Anbieters letzte Woche: «Mit den neuen Natel-Datenpaketen surfen Sie jetzt bis zu 6x schneller!» Würde nicht einfach eine Grundabdeckung reichen? Die Antennendichte und -leistungen, welche für Gespräche und SMS nötig sind, betragen nur einen kleinen Bruchteil dessen, was für die mobile Unterhaltung via Internet (streaming von Musik, TV und Filmen etc.) benötigt wird.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- 1) Im Kantonalen Richtplan wird verlangt, dass Kommunikationssysteme mit den Bedürfnissen in den einzelnen Gebieten und der gewünschten Siedlungsentwicklung abgestimmt sein müssen. Wie wird die Stadt Winterthur diesem Artikel gerecht, wenn es um eine Bewilligung einer Antenne in einem Wohnquartier geht?*
- 2) Inwiefern rechtfertigt eine Grundversorgung immer grössere Datenvolumina?*
- 3) Ist der Stadtrat bereit zu prüfen, die Bau- und Zonenordnung mit Ausführungen zu Antennenanlagen zu ergänzen (wie zum Beispiel die Gemeinde Hinwil)? Darin könnte festgehalten werden, dass Mobilfunkanlagen ausschliesslich der Quartiersversorgung zu dienen haben. Zudem sind die Prioritäten bezüglich Standorten notwendig:
1. Priorität: Industrie-, Gewerbe- oder Nicht-Bauzonen (unter Berücksichtigung der kantonalen Gesetzgebung).
2. Priorität: Zone für öffentliche Bauten in denen stark und mässig störende Betriebe zulässig sind.
3. Priorität: Zentrumszone und Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung.
4. Priorität: Kernzonen. Die Betreiber müssen entsprechend den Nachweis erbringen, dass in den Zonen mit jeweils höherer Priorität keine Standorte zur Verfügung stehen und dass sie ein Gebiet nicht mit bewilligungsfreien Kleinstfunkzellen versorgen können.“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Spannungsfeld Mobilfunk

Mobilfunk ist in der Schweiz eine nicht mehr wegzudenkende Technologie, was die neusten Benutzerzahlen eindrücklich unterstreichen. Aktuell sind in der Schweiz über zwölf Millionen SIM-Karten registriert. Mobile Dienste setzen die entsprechende technische Infrastruktur, die Antennenanlagen, voraus.

Die öffentlichen Interessen an mobilen Diensten und am Umweltschutz stehen in einem Spannungsfeld. Die Fernmeldegesetzgebung bezweckt, der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste anzubieten (Artikel 1 des Fernmeldegesetzes). Die Umweltschutzgesetzgebung will den Menschen und seine natürliche Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen schützen (Artikel 74 der Bundesverfassung).

2. Rechtsgebiet Bund

Das Fernmeldewesen und auch der Schutz vor Strahlung sind Rechtsgebiete in der Kompetenz des Bundes (Artikel 92 und Artikel 74 der Bundesverfassung). Kantone und Gemeinden verfügen nur über einen sehr beschränkten Handlungsspielraum zur Festsetzung zusätzlicher Regeln. Insbesondere haben die Kantone kein Recht, die bundesrechtlichen Vorgaben zum Immissionsschutz zu verschärfen (siehe dazu die Ausführungen des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 18. August 2010 in der Vorlage 4720 "Emissionsarme Mobilfunkzonen"; Amtsblatt 2010, Seite 1759).

3. Markt für Mobilfunkversorgung

Die Versorgung mit Mobilfunkdiensten liegt in den Händen von konzessionierten privaten Unternehmen und zählt nicht zur Grundversorgung (siehe BAFU [Hrsg.] 2010, Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, S. 18). In der Mobilfunkversorgung soll so weit als möglich der Markt spielen. Die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer von mobilen Diensten werden durch die Mobilfunkbetreiberinnen gedeckt, solange diese für ihre Leistungen, insbesondere in die Pflege und in die Verbesserung des Funknetzes, bezahlt werden. Eingriffe in diesen Markt, der von der Handels- und Gewerbefreiheit geschützt ist, sind nur unter einschränkenden Voraussetzungen möglich. Das in der Interpellation beanstandete «immer schneller» ist Teil und Folge eines funktionierenden Marktes.

4. Gesetzliche Grenzwerte

Selbstverständlich ist sich der Stadtrat auch der negativen Aspekte des wie auch immer gearteten wirtschaftlichen Wachstums bewusst. Er sieht aber keine Möglichkeit, Einfluss auf die Datenvolumen im Mobilfunk zu nehmen, solange die gesetzlichen Strahlungsgrenzwerte eingehalten sind. Wenn eine Mobilfunkbetreiberin ein Baugesuch für einen Antennenstandort in der Bauzone einreicht, hat sie grundsätzlich kein überwiegendes Bedürfnis an der geplanten Baute oder Anlage nachzuweisen. Die Motive für die Erstellung von Bauten und Anlagen dürfen im Baubewilligungsverfahren nicht geprüft werden. Dies wäre mit dem Grundsatz, dass für die Mobilfunkversorgung so weit als möglich der Markt spielen soll, nicht vereinbar. Es ist an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, dass die Sendeleistung bei der Umstellung von UMTS (Standard der dritten Generation, 3G) auf LTE (Standard der vierten Generation,

4G) bei gleicher Datenrate gesenkt werden kann. Höhere Datenraten müssen folglich nicht zwangsläufig mit höheren Sendeleistungen und damit höheren Strahlenbelastungen einhergehen.

5. Handlungsspielraum für die Stadt

Der Handlungsspielraum ist zwar eng, aber er besteht. Bei der Standortwahl können die Kantone und Gemeinden steuernd eingreifen (siehe Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, Kap. 4, S. 30 ff.).

Der Gemeinderat der Stadt Zürich reichte 2008 eine Behördeninitiative ein, mit der er den Kanton beauftragen wollte, ein Kooperations- und Dialogmodell als planerische Massnahme zu vereinbaren mit dem Ziel, die Strahlenbelastung im Siedlungsgebiet möglichst weitgehend zu senken und den Aufbau von Parallelinfrastrukturen zu vermeiden (KR-Nr. 324/2008, 4720). Der Kantonsrat unterstützte die Behördeninitiative im Jahr 2009 vorläufig. In der Folge beauftragte der Kantonsrat im Jahr 2011 den Regierungsrat, einen ausformulierten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Der Regierungsrat erarbeitete anstelle eines Gegenvorschlags eine Vorlage zur Umsetzung der Initiative durch eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG), beantragte jedoch, die von ihm erarbeitete Umsetzungsvorlage abzulehnen (KR-Nr. 324/2008, Nr. 4720b). Damit war eine Minderheit der vorberatenden Kommission (Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt) nicht zufrieden; sie schlug deshalb eine gesetzliche Grundlage für eine kooperative Planung im PBG vor (KR-Nr. 324/2008, Nr. 4720c). Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrates und lehnte die Stadtzürcher Behördeninitiative und den Minderheitsantrag der Kommission ab (3. November 2014).

Kantonsrat und Regierungsrat setzen auf das für die Gemeinden freiwillige Kooperations- und Dialogmodell. Die Gemeinden sind aber frei, wie bisher in ihrer BZO von diesem Modell abweichende Verfahren und räumliche Festlegungen zu verankern. Das Dialogmodell sieht vor, dass die Mobilfunkbetreiber die Gemeinden mindestens einmal jährlich über den geplanten Netzaufbau informieren. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, Alternativstandorte vorzuschlagen. Der Kanton übernimmt dabei eine Art Vermittlerrolle. Die Gemeinden können sich durch einfache Mitteilung dem Dialogmodell anschliessen (siehe dazu den Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2013, KR-Nr. 324/2008, 4720b).

Das Departement Bau prüft zurzeit einen Anschluss.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Im Kantonalen Richtplan wird verlangt, dass Kommunikationssysteme mit den Bedürfnissen in den einzelnen Gebieten und der gewünschten Siedlungsentwicklung abgestimmt sein müssen. Wie wird die Stadt Winterthur diesem Artikel gerecht, wenn es um eine Bewilligung einer Antenne in einem Wohnquartier geht?“

Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens für eine Mobilfunkantenne hat die Stadt keine Möglichkeit, die Kommunikationsbedürfnisse der einzelnen Gebiete zu berücksichtigen.

Zur Frage 2:

„Inwiefern rechtfertigt eine Grundversorgung immer grössere Datenvolumina?“

Die Versorgung mit Mobilfunkdiensten gehört nicht zur Grundversorgung. Über die Datenvolumina entscheiden die Mobilfunkanbieter und -nutzenden.

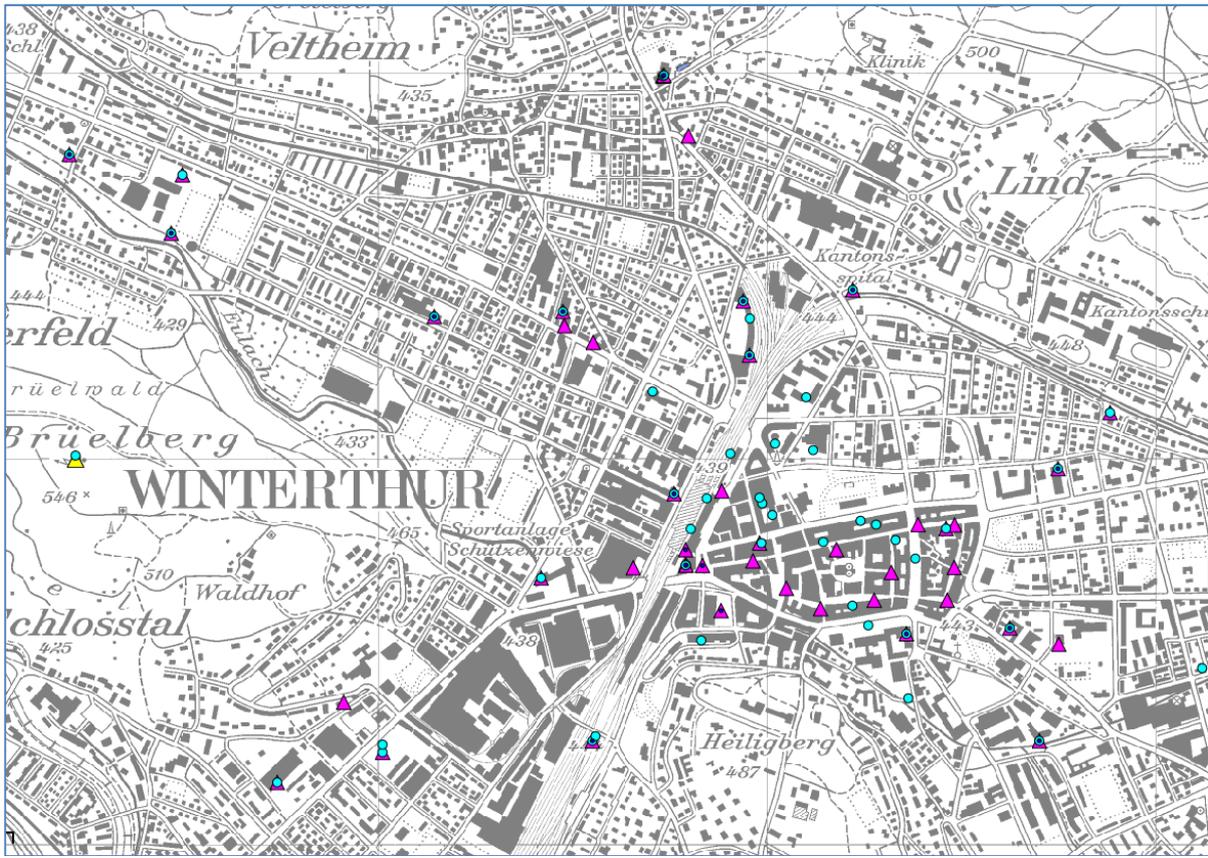
Zur Frage 3:

„Ist der Stadtrat bereit zu prüfen, die Bau- und Zonenordnung mit Ausführungen zu Antennenanlagen zu ergänzen (wie zum Beispiel die Gemeinde Hinwil)? Darin könnte festgehalten werden, dass Mobilfunkanlagen ausschliesslich der Quartiersversorgung zu dienen haben. Zudem sind die Prioritäten bezüglich Standorten notwendig: 1. Priorität: Industrie-, Gewerbe- oder Nicht-Bauzonen (unter Berücksichtigung der kantonalen Gesetzgebung). 2. Priorität: Zone für öffentliche Bauten in denen stark und mässig störende Betriebe zulässig sind. 3. Priorität: Zentrumszone und Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung. 4. Priorität: Kernzonen. Die Betreiber müssen entsprechend den Nachweis erbringen, dass in den Zonen mit jeweils höherer Priorität keine Standorte zur Verfügung stehen und dass sie ein Gebiet nicht mit bewilligungsfreien Kleinstfunkzellen versorgen können.“

Eine kommunale Regelung, die über die vorgesehene Regelung über emissionsarme Mobilfunkzonen im Planungs- und Baugesetz (PBG) hinausgeht, beurteilt der Stadtrat als aktuell nicht erforderlich. Die verlangte Beschränkung, dass Mobilfunkanlagen nur der Quartiersversorgung dienen dürfen, wäre im Übrigen gemäss Rechtsprechung unzulässig (Entscheid des Baurekursgerichts vom 3. Oktober 2013, BEZ 2014 Nr. 8, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Eine Mobilfunk-Regelung auf kommunaler Stufe hält der Stadtrat für unnötig. Die von den Interpellantinnen und Interpellanten verlangte und in verschiedenen Gemeinden bereits in Kraft stehende Kaskadenregelung ist zu starr und kann dazu führen, dass sinnvolle, auf der Hand liegende Lösungen verhindert werden. Wenn Mobilfunkanlagen in erster Priorität in der Gewerbezone zu errichten sind, kann es passieren, dass auf einer Gewerbeparzelle ein dreissig Meter freistehender Mast errichtet werden muss, obwohl auf der Nachbarparzelle in der Wohnzone ein Hochhaus stehen würde, auf dem lediglich ein drei Meter hoher Mast nötig wäre.

Im Weiteren spricht ein technischer Grund gegen die vorgeschlagene Prioritätenordnung. Die Antennen werden dort gebraucht, wo telefoniert wird, wie folgender Ausschnitt aus dem kantonalen GIS-Browser (Filter: Standorte von Sendeanlagen) zeigt. Die Antennen stehen am Bahnhof und in der Altstadt.



Kant. GIS-Browser, Ausschnitt aus dem Gebiet der Stadt Winterthur, Filter "Standorte von Sendeanlagen (Mobilfunk und Rundfunk)", Stand 9. September 2014
Legende: violette Dreiecke = UMTS-Anlagen; blaue Kreise = GSM-Anlagen; gelbe Dreiecke = Rundfunk-Anlagen; kleine blaue Punkte = LTE-Anlagen

Das im Kanton Zürich und vielen anderen Kantonen auf freiwilliger Basis angewendete Dialogmodell ist aus Sicht des Stadtrates ein zweckmässiger Weg. Das Departement Bau prüft deshalb einen Anschluss an dieses Modell.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder