



Protokollauszug vom

12.01.2022

Departement Bau / Baupolizeiamt:

Petition betr. Mobilfunk - Revision der Bau- und Zonenordnung (Frist: 14. Januar 2022)

IDG-Status: öffentlich

SR.21.586-2

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Beantwortung der Petition betr. Mobilfunk - Revision der Bau- und Zonenordnung gemäss Anhang wird verabschiedet.
2. Mitteilung an: Departement Kulturelles und Dienste; Departement Finanzen; Departement Bau, Baupolizeiamt; Departement Sicherheit und Umwelt; Departement Schule und Sport; Departement Technische Betriebe.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Am 15. Juli 2021 reichte der Verein «Stopp 5G in Winterthur» die Petition «Petition – Mobilfunk Revision der Bau- und Zonenordnung» vom 16. Mai 2021 ein.

Die Petition enthält folgende Anträge für das Winterthurer Gemeindegebiet, die im Text des Vorstosses näher begründet werden:

Der Stadtrat soll dem Parlament innert zwei Jahren eine Revision der Bau- und Zonenordnung zum Zweck der Aufnahme einer Mobilfunkplanung unterbreiten. Bei der Erarbeitung soll er vor allem die unmittelbar betroffene (= jeweils im Umkreis von 100 m einer Antennenanlage) Bevölkerung sowie die beiden Winterthurer Vereine «Stopp 5G in Winterthur!» (Digitalisierung ja. Schädliche und stromfressende Funkbelastung nein), wie auch «ohne 5G (IG Seen)» mit einbeziehen. Im Revisionsvorschlag solle ein Kaskadenmodell oder eine Positiv/Negativ-Planung enthalten sein.

Begründung:

Auf Grund der aktuell unkoordinierten Planung zur Errichtung von Mobilfunkantennen durch die verschiedenen Mobilfunkanbieterinnen drohe künftig ein Antennenwald durch drei sich überlagernde Netze. Dies wiederum begünstige eine unnötige Überversorgung, zusätzliche Strahlenbelastung, Liegenschaftenabwertungen und den Verlust von Lebensqualität.

Um dies zu verhindern und im Sinne einer nachhaltigen, zukunftsgerichteten Entwicklung müsse die Mobilfunkplanung in die Bau- und Zonenordnung aufgenommen und neu überarbeitet werden.

Nur so könne eine ausreichende Versorgung gewährleistet und gleichzeitig die Mobilfunkabdeckung für die Bevölkerung, Tiere und die übrige Natur möglichst strahlungsarm und energieeffizient ausgestattet werden. Besonders sensible Zonen könnten geschont und die Grenzwerte für die Strahlenbelastung auf dem Gemeindegebiet eingehalten werden.

Das Bundesgericht lasse generelle Antennenbauverbote innerhalb von Bauzonen nicht zu, gäbe den Gemeinden aber die Möglichkeit, in ihrer Bauordnung und Zonenplanung gewisse Regeln aufzustellen, zum Beispiel mit dem sogenannten Kaskadenmodell. Hier könne die Gemeinde festschreiben, wo auf ihrem Hoheitsgebiet, Mobilfunkantennen zu erstellen seien und wo nicht.

Verschiedene Stellen, u.a. das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) würden den Gemeinden empfehlen, dass sie proaktiv mit dem Thema und der Mobilfunkplanung umgehen sollen.

Gemäss Art. 18 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 haben die Behörden eingegangene Petitionen zu prüfen und innert sechs Monaten dazu Stellung zu nehmen. Die materielle Haltung des Stadtrates zu den vorstehenden Petitionsanliegen ergibt sich aus dem Antwortschreiben zuhanden des Vereins «Stopp 5G in Winterthur» im Anhang des vorliegenden Beschlusses.

2. Kommunikation

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen.

Anhang

Antwortschreiben an den Verein «Stopp 5G in Winterthur»

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Stopp 5G in Winterthur
c/o Dominik Krämer
Brühlbergstrasse 8
8400 Winterthur

12. Januar 2022 SR.21.586-2

Petition betr. Mobilfunk - Revision der Bau- und Zonenordnung

Sehr geehrter Herr Krämer

Der Stadtrat hat die Petition betr. Mobilfunk - Revision der Bau- und Zonenordnung vom 16. Mai 2021 zur Kenntnis genommen und die verschiedenen Anträge geprüft.

Der Stadtrat nimmt zu den verschiedenen Anliegen der Petition wie folgt Stellung:

Bereits im Rahmen der Beantwortung der Interpellation betreffend Mobilfunkantennen in Wohnquartieren, eingereicht von Gemeinderätin A. Steiner (GLP) und Gemeinderat B. Meier (GLP) am 30. Juni 2014 ist die Einführung des Dialogmodells geprüft worden. Die Antwort auf diese Interpellation ist in weiten Teilen auch heute noch gültig:

1. Spannungsfeld Mobilfunk

Mobilfunk ist in der Schweiz eine nicht mehr wegzudenkende Technologie, was die neusten Zahlen der Benutzerinnen und Benutzer eindrücklich unterstreichen. 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.

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. Sie hat Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung, wenn die gesetzlichen Vorgaben eingehalten sind (§ 320 Planungs- und Baugesetz). 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 LTE (Standard der vierten Generation, 4G) auf die 5G (Adaptive Antennen) bei gleicher Datenrate gesenkt werden kann. Höhere Datenraten müssen folglich nicht zwangsläufig mit höheren Sendeleistungen und damit höheren Strahlenbelastungen einhergehen.

5. Handlungsspielraum für den Kanton und die Stadt

Der Handlungsspielraum ist zwar eng, aber er besteht. Bei der Standortwahl können die Kantone und Gemeinden steuernd eingreifen.

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, lehnte also sowohl die Änderung des Planungs- und Baugesetzes als auch 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: Dies sieht vor, dass die Mobilfunkbetreiberinnen 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).

Die in der Petition erwähnte Negativplanung schliesst auf einem Plan markierte Gebiete für bestimmte Nutzungen (z.B. Mobilfunkantennen) aus. Eine Positivplanung bezeichnet auf einem

Plan markierte Gebiete, welche für bestimmte Nutzungen (z.B. Mobilfunkanlagen) besonders geeignet sind. Mit dem Kaskadenmodell können Gebiete unterschiedlicher Prioritätenordnung festgelegt werden, wonach ein Standort in einem Gebiet untergeordneter Priorität nur dann zulässig ist, wenn sie sich nicht in einem Gebiet übergeordneter Priorität aufstellen lässt. Negativ/Positivplanungen sind nur zulässig, wenn sie raumplanerisch zweckmässig sind, das Umweltschutz- und das Fernmelderecht des Bundes nicht unterlaufen und sich als verhältnismässig erweisen. Wo mit Vorschriften in der Nutzungsplanung versucht wird, NIS-Immissionsschutz zu betreiben, ist die Gefahr des Scheiterns gross. Das gleiche gilt, wenn die Massnahmen eine gute bzw. qualitativ hochstehende Versorgung mit Mobilfunkdiensten übermässig erschweren.

Bereits in der Antwort vom 10. Dezember 2014 auf die Interpellation von Gemeinderätin Annetta Steiner und Gemeinderat Beat Meier erachtete der Stadtrat eine Mobilfunk-Regelung auf kommunaler Stufe für unnötig (GGR-Nr. 2014/067). Er führte aus, dass die von den Interpellantinnen und Interpellanten verlangte und in verschiedenen Gemeinden bereits in Kraft stehende Kaskadenregelung zu starr ist und dazu führen kann, dass sinnvolle, auf der Hand liegende Lösungen verhindert werden, beispielsweise wenn Mobilfunkanlagen in erster Priorität in der Gewerbezone zu errichten sind, und auf einer Gewerbezone ein dreissig Meter freistehender Mast errichtet werden muss, während auf der Nachbarparzelle, welche dem Gebiet in 2. Priorität zugeteilt ist, ein Hochhaus stehen würde, auf dem lediglich ein drei Meter hoher Mast nötig wäre. Im Weiteren spricht gegen die vorgeschlagene Prioritätenordnung, dass die Antennen dort gebraucht werden, wo telefoniert wird. Dies ist viel mehr im Stadtzentrum und dort, wo sich viele Leute aufhalten, der Fall als in den eher ausserhalb liegenden Arbeitszonen. Der Stadtrat hat in der Interpellationsantwort damals die Prüfung des Dialogmodells in Aussicht gestellt.

5. Kein Dialogmodell in Winterthur

Dass den Bewilligungsbehörden unter gewissen Voraussetzungen ermöglicht wird, den Antennenstandort im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu beeinflussen, begrüsst der Stadtrat. Er kann sich auch vorstellen, dass dies zu einer Optimierung der Standorte führen kann. Auch verbessert das Dialogmodell sicher den Informationsaustausch zwischen den Mobilfunknetzbetreiberinnen und den Bewilligungsbehörden.

Erfahrungen aus anderen Kantonen, welche das Dialogmodell eingeführt haben, zeigen, dass aber nur selten neue Standorte im Umkreis von 200 Meter einer geplanten Sendeanlage gefunden werden können. Zudem führt das Dialogmodell oft nicht zu einer Lösung, die im Quartier auf bessere Akzeptanz stösst. Insbesondere garantiert es nicht, dass in schwierigen Fällen eine für alle Seiten befriedigende Lösung gefunden werden kann.

Die erfolgreiche Umsetzung des Dialogmodells in Winterthur mit allen drei Netzbetreiberinnen Swisscom, Sunrise und Salt hätte einen beträchtlichen personellen Mehraufwand zur Folge. Die Stadt Winterthur befindet sich zurzeit aber in einer sehr schwierigen finanziellen Situation. Es ist heute für die Stadt nicht möglich, zusätzliche personelle Kapazitäten für das Dialogmodell bereit zu stellen.

In den meisten Fällen betreffen Baugesuche für Mobilfunkantennen ein Upgrade der Technologie auf demselben Antennenmast (Beispiel: Ausbau 5G-Netz mit adaptiven Antennen). Alle diese Baugesuche können nicht innerhalb des Dialogmodells oder einer Negativ/Positivplanung/Kaskadenmodell behandelt werden, da eine Verschiebung einer rechtskräftig bewilligten Anlage unrealistisch ist.

Gemeinden können zudem im Rahmen des Dialogmodells in einen ernst zu nehmenden Rollenkonflikt geraten: Einerseits müssen sie als Bewilligungs- und Vollzugsbehörde Baugesuche für konkrete Standorte bewilligen, andererseits wirken sie bei der Standortauswahl mehr oder weniger aktiv mit.

Weil mit dem Dialogmodell keine Garantie gegeben ist, dass Konflikte mit der Bevölkerung vermieden und auch in besonders schwierigen Situationen bessere Lösungen als heute gefunden werden können und, weil das Dialogmodell zusätzliche personelle Kapazitäten erfordert, verzichtet der Stadtrat auf die Einführung des Dialogmodells in der Stadt Winterthur.

Gestützt auf die obgenannten Ausführungen zur Antwort des Stadtrates auf die Interpellation betreffend Mobilfunkantennen in Wohnquartieren (GGR-Nr. 2014/067) erachtet der Stadtrat eine Mobilfunk-Regelung auf kommunaler Stufe in der Bau- und Zonenordnung weiterhin für nicht zweckmässig.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrates



Michael Künzle
Stadtpräsident



Ansgar Simon
Stadtschreiber