

Parlamentssitzung 16. Januar 2008

Traktandum 5

0824 Motion (Grüne)

"Standortplanung für Mobilfunkanlagen"

Beantwortung; Direktion Planung und Verkehr

Vorstosstext

Der Gemeinderat wird beauftragt, unverzüglich eine Planungszone für das gesamte Gemeindegebiet zu verfügen mit dem Zweck, neue Vorschriften zu erlassen, welche die raumplanerischen Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde ausschöpfen, um die immateriellen Immissionen von Anlagen (GMS, UMTS, Richtfunk, WL usw.) namentlich auf Wohngebiete und andere empfindliche Nutzungen wie Schulanlagen möglichst gering zu halten. Es ist ein Versorgungskonzept zu erarbeiten (Bedarfsnachweis), die Ausscheidung von Schutzzonen und der Erlass besonderer Zonenvorschriften namentlich für Wohngebiete zu prüfen und eine Standortplanung für Mobilfunkanlagen aufzulegen.

Begründung

Der Bau von Mobilfunkanlagen erfolgt bisher aus raumplanerischer Sicht völlig unkoordiniert, weil Anspruch auf eine Baubewilligung besteht, wenn im Wesentlichen die Einhaltung der Grenzwerte für nicht ionisierende Strahlung nachgewiesen und allfällige ästhetische Bedenken ausgeräumt sind. Lange Zeit glaubten die Gemeinden, sie stünden dieser für alle Beteiligten unbefriedigenden Situation hilflos gegenüber, weil der Schutz vor nicht ionisierender Strahlung im Bundesrecht abschliessend geregelt und die Wirkung des Orts- und Landschaftsschutzes beschränkt ist.

Nun hat das Bundesgericht in seiner neueren Rechtsprechung klargestellt, dass die Gemeinden durchaus Steuerungsmöglichkeiten haben, um auf die Standortwahl von Mobilfunkanlagen Einfluss zu nehmen, sofern sie sich dabei nicht um den bundesrechtlich abschliessend geregelten Schutz vor nicht ionisierender Strahlung, sondern um die raumplanerische Koordination von Nutzungsinteressen und -ansprüchen kümmern. Die Herausforderung besteht darin, zum einen den Versorgungsauftrag der Mobilfunkbetreiberinnen und einen funktionierenden Wettbewerb unter ihnen zu gewährleisten, zum andern die weit verbreitete Skepsis vor befürchteten und noch nicht in allen Teilen erforschten Auswirkungen der Mobilfunkanlagen ernst zu nehmen. Da die Gemeinde Köniz ohnehin daran ist, ihre baurechtliche Grundordnung zu überarbeiten, ermöglicht dies eine Integration der Planungsaufgabe in die laufenden Arbeiten.

Denkbar sind nach heutigem Wissensstand namentlich Positiv- und Negativplanungen, aber auch eine Vorschrift, die – analog zu den Nichtbauzonen – eine Standortevaluation innerhalb der Bauzonen vorschreibt (Pflicht, Alternativstandorte und/oder die Koordination mit bestehenden Anlagen zu prüfen). Ebenfalls in Frage kommen nähere Zonenvorschriften zur Wahrung des Charakters und der Wohnqualität eines Quartiers, z. B. eine Vorschrift, wonach eine Anlage in einer Kern- oder Wohnzone nur zonenkonform ist, wenn sie ausschliesslich der Versorgung dieser Zone dient.

Eine Planungszone nach Art. 62 des Baugesetzes ist zu erlassen, damit bis zum Wirksamwerden der neuen Vorschriften nicht noch Anlagen bewilligt werden müssen, die der Stossrichtung der unverzüglich an die Hand zu nehmenden Planung zuwiderlaufen.

Eingereicht

23. Juni 2008

Unterschrieben von 10 Parlamentsmitgliedern

Urs Maibach, Liz Fischli-Giesser, Hansueli Pestalozzi, Ursula Wyss, Jan Remund, Stephanie Staub-Muheim, Claudia Egli, Elsbeth Troxler, Alfred Arm, Markus Bont

Antwort des Gemeinderates

Nachstehend wird die rechtliche Situation zusammengefasst und der Spielraum im Bewilligungs- und Planungsverfahren aufgezeigt (unter Zusammenfassung von Grundlagen der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (vlp), der Gemeinde Lyss, des Amtes für Gemeinde und Raumordnung des Kt. Bern (AGR), der Baudirektion des Kantons Zürich sowie mündlichen Auskünften des Bundesamtes für Kommunikation).

Die Motion ist nur für Gegenstände zulässig, die nicht in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegen (Art. 53 Abs. 1 Geschäftsreglement des Parlamentes). Das eigentliche Anliegen der Motionäre, die raumplanerischen Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde auszuschöpfen, liegt nicht in der alleinigen Zuständigkeit des Gemeinderats. Insofern ist die Motion zulässig. Hingegen in Bezug auf die Anordnung einer Planungszone kommt der Motion der Charakter eines Postulats zu, da einzig der Gemeinderat für den Erlass einer Planungszone zuständig ist.

1. Ausgangslage

Nahezu alle Personen besitzen und benutzen ein Mobiltelefon. Für den Mobilfunk wird hochfrequente elektromagnetische Strahlung als "Träger" für die Übermittlung eingesetzt. In Köniz versorgen die aus der Beilage (Quelle: BAKOM, Stand 2006) ersichtlichen Antennen die Bevölkerung. Die GSM-Technologie (Global System for Mobile Communication) ist vor allem für Gespräche und SMS geeignet. UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) befindet sich im Aufbau und ermöglicht auch Multimedia- und Internetanwendungen. Internet und Mobilfunk wachsen zunehmend zusammen. In Zukunft wird es weitere Übertragungsverfahren geben. Die Funknetze sind somit nicht fertig gestellt sondern entwickeln sich dynamisch (weiter). Seit 1996 hat das Bauinspektorat insgesamt 62 Baugesuche für Antennen behandelt. Die Anzahl Gesuche hat in letzter Zeit allerdings abgenommen.

Die Mobilfunkanbieter haben einen Versorgungsauftrag. Dieser darf nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden, d. h. eine qualitativ hochstehende Mobilfunkversorgung muss gewährleistet sein und bleiben.

Der Immissionschutz ist abschliessend in der Verordnung des Bundes über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) geregelt. Planungs- und baurechtlich besteht zum Themenbereich "Elektrosmog" somit keine kommunale Zuständigkeit und da zudem bislang keine unumstrittenen Erkenntnisse vorliegen wird dieser Aspekt vorliegend ausgeklammert. (Das Nationale Forschungsprogramm NFP 57 "Nichtionisierende Strahlung – Umwelt und Gesundheit" wurde 2007 lanciert und dauert ca. 4 Jahre. Ob und inwieweit in der Folge die Grenzwerte für elektromagnetische Strahlung eine Veränderung erfahren ist somit noch nicht absehbar).

2. Funktionsweise der Mobilfunk-Netze

Mobilfunknetze bestehen aus wabenartigen Funkzellen. Diese werden von Mobilfunkbasistationen versorgt. Sie bilden die Knotenpunkte der Netze. Bei der Planung der Mobilfunknetze geht es darum, die steigende Zahl der Nutzer qualitativ gut und stabil zu versorgen, das heisst herauszufinden, wo überall Basisstationen/Antennen erforderlich sind. Die Mobilfunkstationen müssen insbesondere dort stehen, wo sich die Nutzer befinden. Die grösste Dichte von Sendeanlagen ist daher im Siedlungsgebiet. Der Durchmesser einer Funkzelle reicht von ca. 100 Metern in städtischen Gebieten bis zu mehreren Kilometern auf dem Land.

3. Spielraum im Baubewilligungsverfahren

Den Gemeinden als Bewilligungsbehörden sind bei der Beurteilung von Baugesuchen für Mobilfunkantennen weitgehend die Hände gebunden: Innerhalb der Bauzonen sind Mobilfunkantennen im Prinzip zonenkonform. Der Gesuchsteller hat einen Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung, wenn nur die Grenzwerte der NISV eingehalten sind. Weitere umweltrechtliche Anforderungen seitens der Gemeinde (wie Bedürfnisnachweis, Zweckmässigkeitsüberprüfung, Nachweis der Unbedenklichkeit der Strahlung u. a. m.) sind somit unzulässig.

Ortbildschutzgebiete auferlegen zwar gewisse Restriktionen. Ästhetische Belange allein waren und sind in der Praxis aber nicht hinreichend zur Umplatzierung oder gar Verhinderung von Antennenanlagen.

4. Bundesgerichtliche Rechtsprechung zum planerischen Spielraum

Ausgeschlossen sind weiterhin bau- und planungsrechtliche Vorschriften zum Schutze der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung. In einer Reihe neuerer Entscheide hat das Bundesgericht hingegen den Handlungsspielraum von Kantonen und Gemeinden erweitert. Mittels Zonen- und Bauvorschriften kann – wenn auch in relativ beschränkter Weise aber doch immerhin – auf die Standorte von Mobilfunkanlagen Einfluss genommen werden. Zulässig sind nunmehr ortsplanerische Interessen wie z. B. die Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers.

Derartige Einflussmöglichkeiten bedingen aber entsprechende gesetzliche und reglementarische Grundlagen. Die Gemeinde Köniz müsste dafür ihre Grundordnung (Nutzungsplan und Baureglement) ergänzen und anpassen. Dabei muss den Interessen an einer guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den entsprechenden Anbietern Rechnung getragen werden. Besteht keine entsprechende Grundlage in den Zonen- und Bauvorschriften, kann die Gemeinde weder Einfluss auf die Standortwahl nehmen noch eine Standortevaluation und Interessenabstimmung von den Mobilfunkbetreibern verlangen.

5. Möglichkeiten zur Standortsteuerung

Wie in der Motion aufgeführt, kommen dafür skizzenhaft dargestellt als Steuerungsinstrumente grundsätzlich in Betracht:

5.1 Negativplanung

In einer Negativplanung werden diejenigen Gebiete oder Zonen bezeichnet in welchen Mobilfunkantennen grundsätzlich unerwünscht sind. Für die erfassten Gebiete muss (wie erwähnt) ein besonderes ortsplanerisches Interesse bestehen. Dieses in einer Einsprache- und Beschwerde-resistenten Weise zu "fassen" dürfte relativ heikel sein. Auf dem Verfahrensweg bereits fortgeschrittene Planungen wie etwa der Gemeinden Lyss, Urtenen-Schönbühl u. a. m. scheinen jedoch genehmigungsfähige Zonenvorschriften aufzeigen zu können.

5.2 Positivplanung

Mit einer Positivplanung sollen geeignete Standorte oder Zonen für Mobilfunkantennen bestimmt und planerisch rechtsverbindlich gemacht werden (währenddem sie in den restlichen Gebieten ausgeschlossen sind). Die praktische Umsetzung dieser Möglichkeit ist allerdings problematisch und wird vom Gemeinderat aus folgenden Gründen nicht in Betracht gezogen:

- die Standortplanung ist Aufgabe der Netzbetreiber
- die Standortplanung ist mit strategischen Absichten der konkurrierenden Betreiber verbunden
- aufgrund des technologischen Wandels verändern sich die Standortbedürfnisse relativ schnell; Damit entsteht eine Diskrepanz zur eher starren Nutzungsplanung
- die Erarbeitung bedarf eines technischen Wissens über das die Verwaltung nicht verfügt.

5.3 Bestimmungen zur Standortevaluation / Interessenabwägung

Der vom Bundesgericht mit dem Entscheid aus der Stadt Wil erstmals aufgebrachte Lösungsansatz einer kommunalen Bestimmung, Mobilfunkantennen innerhalb des Baugebietes einer

umfassenden Interessenabwägung zu unterstellen erachtet der Gemeinderat jedoch als prüfenswert. Baurechtlich kann die Gemeinde demnach generell vorschreiben, die Erstellung von Mobilfunkantennen setze eine Standortevaluation- und Optimierung voraus. Mit diesem Instrument ist die Einflussmöglichkeit der Gemeinde gegeben und der Weg führt rechtlich verbindlich über eine Zusammenarbeit.

Der Ansatz hat im Vergleich zur Negativ- und insbesondere Positivplanung den Vorteil, dass er keiner aufwändigen Planung bedarf. Der Nachteil dürfte darin liegen, dass die Ausarbeitung entsprechender Bestimmungen auch nicht ganz einfach ist und insbesondere deren Umsetzung einen hohen Koordinationsaufwand und entsprechend Ressourcen erfordert/bindet.

6. Erlass einer Planungszone

Der Erlass einer Planungszone liegt gemäss Baugesetz Art. 62 respektive Geschäftsreglement des Parlaments in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates. Trotzdem einige Erläuterungen. Eine Planungszone

- soll eine unerwünschte Entwicklung stoppen
- bedeutet für den bezeichneten Belang und Perimeter eine Baubewilligungs- und Realisierungssperre
- wird erlassen, wenn zur Sicherung raumplanerischer Interessen allgemeinverbindliche planungs- oder baurechtliche Bestimmungen geändert oder neu erlassen werden müssen
- wird normal für die Dauer von 2 Jahren erlassen, kann aber bei Gesamtrevisionen einer Ortsplanung maximal 3 Jahre verlängert werden.

In räumlicher Hinsicht darf sich eine Planungszone nur so weit ausdehnen, als dies zur Sicherung der planerischen Absichten notwendig ist. Eine Planungszone die das ganze Baugebiet umfasst – geschweige denn wie von der Motion verlangt sich über das ganze Gemeindegebiet erstreckt – dürfte (mit schützenswerten Gründen) von den Mobilfunkbetreibern gerügt werden. Damit soll nur angetönt sein, dass selbst der Erlass einer Planungszone nicht unproblematisch ist, sondern gut begründet und abgegrenzt sein muss. Die Rechtmässigkeit einer "Planungszone Mobilfunk" wurde jedoch mit den Entscheiden Urtenen-Schönbühl (Februar 08) und Lyss (April 08) vom Amt für Gemeinden und Raumordnung beziehungsweise der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion bestätigt.

7. Zusammenfassung und Folgerungen

Der Gemeinderat hat Verständnis für die Anliegen der Motion und ist grundsätzlich gewillt, diese zu prüfen.

Wie angetönt besteht dabei die Herausforderung in einer Interessenabwägung und Gesamtschau zwischen

- der kommunalen Rechtskompetenz
- den ortsplanerischen Interessen
- einer qualitativ hochstehenden Versorgung mit Mobilfunk sowie einem funktionierenden Wettbewerb unter den Anbietern.

Die unter Ziffer 5 skizzierten Ansätze eröffnen zwar gewisse Möglichkeiten zur Standortsteuerung. Da die lokalen Gegebenheiten (Topographie, Zonenanordnung, Siedlungsdichte...) unterschiedlich sind, aber bezüglich Mobilfunk-Versorgung eine wesentliche Rolle spielen, können die erwähnten "Rezepte" nur bedingt von einer Gemeinde auf eine andere übertragen werden. Ihre Effektivität darf zudem auch nicht überschätzt werden. Auch ist ihre absolute Rechtmässigkeit bislang vom Bundesgericht noch nicht umfassend überprüft / gutgeheissen worden.

Der allfällige Erlass einer Planungszone soll innerhalb der Erfüllungsfrist und mit Blick auf die Ortsplanungsrevision geprüft werden. Der Gemeinderat erachtet jedoch eine auf das ganze Gemeindegebiet umfassende Planungszone als unverhältnismässig. Er ist jedoch bereit, eine auf die Bauzone oder evtl. räumlich und inhaltlich noch etwas enger gefasste Planungszone zu prüfen, vorausgesetzt das Parlament nimmt den Vorstoss an. Dabei soll sich die Lösungssuche

auf den Mobilfunk konzentrieren und gegebenenfalls in einem Zeithorizont von ca. 2 Jahren ins Erlass- und Genehmigungsverfahren gebracht werden.

Zur Frage, mit welchen planungsrechtlichen Instrumenten der anstehende Spielraum ausgeschöpft wird, will sich der Gemeinderat zur Zeit nicht festlegen, sondern ab Beginn einer allfälligen Planungszone oder sofern diese nicht Rechtskraft erlangen sollte im Zuge der Ortsplanungsrevisionsarbeiten die landesweit bestehenden Ansätze eingehender prüfen und auch selber nach passenden Möglichkeiten suchen. Was die Koordination mit der Ortsplanungsrevision betrifft, werden sich sowohl zeitlich, inhaltlich als auch formell geeignete Wege und Prozedere finden lassen.

Für den Gemeinderat nicht in Betracht kommt dabei jedoch die von der Motion (mindestens implizit) geforderte Positivplanung. Sollte sich zudem im Zuge der konkreten Überprüfungs- und Planungsarbeiten zeigen, dass sich für die spezifische Situation von Köniz kaum wirklich hilfreiche Lösungen festlegen lassen, die einerseits die Befürchtungen und Ängste der Bevölkerung vor Antennenanlagen ernst nehmen, andererseits aber auch die rechtliche Durchsetzung im Verhältnis zu den Mobilfunkbetreibern berücksichtigen, behält sich der Gemeinderat vor, auf den Erlass einer Grundordnungsänderung zu verzichten.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

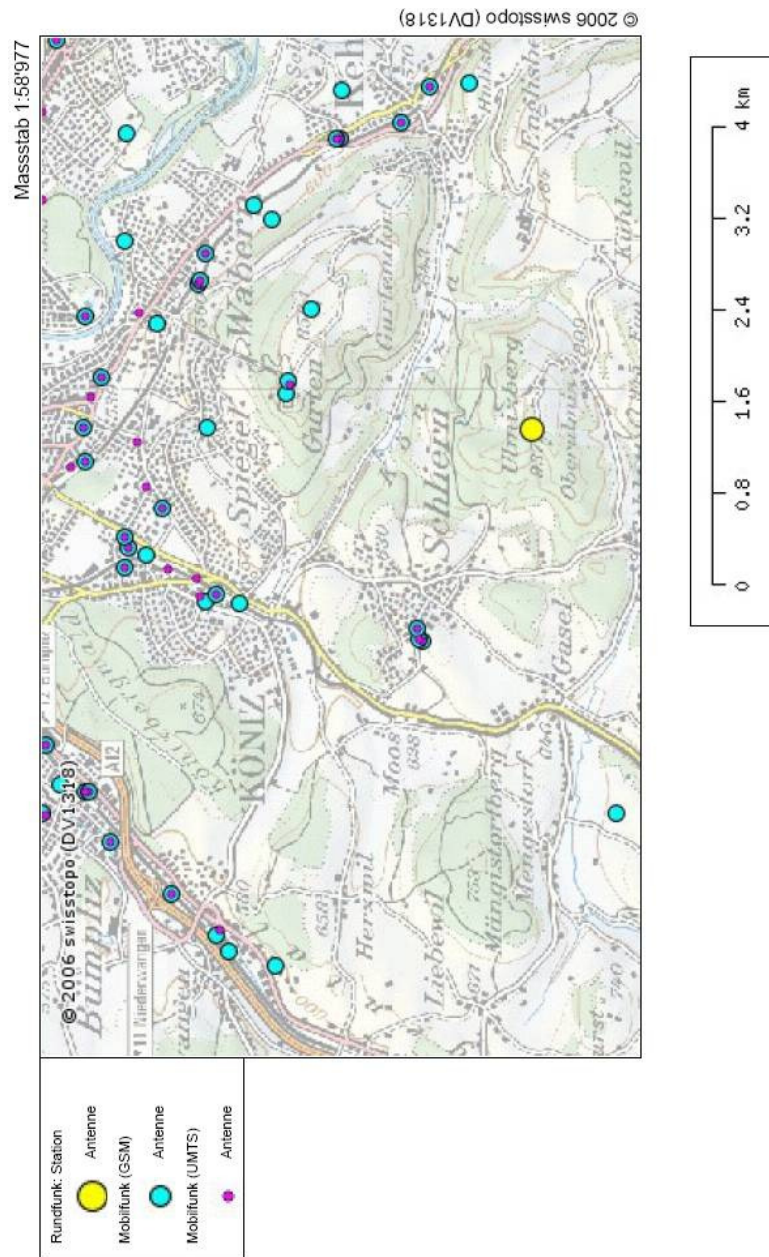
Die Motion wird als Postulat erheblich erklärt.

Köniz, 19. November 2008

Der Gemeinderat

Beilage:

- Ausschnitt Karte BAKOM; Antennenstandorte Raum Wangental, Köniz und Wabern



(Quelle: <http://www.funksender.ch/webgis/bakom.php?lang=de>)