

Antrag Sachkommission vom 16. Dezember 2019

## **Dringliches Postulat Ausbau 5G-Mobilfunkantennen; Beantwortung**

(vom....)

*Der Grosse Gemeinderat,*

nach Einsichtnahme in die Anträge des Stadtrats vom 26. November 2019 sowie der Sachkommission vom 16. Dezember 2019,

*beschliesst:*

- I. Das Postulat von Gemeinderat Pascal Engel (EVP) vom 20. Mai 2019 betreffend "5G Infrastruktur-Ausbau" wird abgeschrieben.
- II. Veröffentlichung von Dispositivziffer I im amtlichen Publikationsorgan.
- III. Mitteilung von Dispositivziffer I an den Stadtrat.

Adliswil, 16. Dezember 2019

Im Namen der Kommission

Der Präsident:  
Stefan Neubert

Der Sekretär:  
Robin Hodel

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Stefan Neubert (Präsident); Vera Bach, Harry Baldegger, Angela Broggini, Hanspeter Clesle, Erwin Lauper, Kannathasan Muthuthamby, Angelika Sulser, Urs Weyermann; Sekretär: Robin Hodel.

## Weisung

### Ausgangslage

Gemeinderat Pascal Engel (EVP) verlangt im dringlichen Postulat vom 20. Mai 2019, dass Massnahmen gegen Wildwuchs bei Mobilfunkantennen getroffen werden. Er schreibt: „Der Stadtrat wird eingeladen Massnahmen gegen Wildwuchs bei Mobilfunkantennen zu treffen und den Telecom-Firmen beim 5G Infrastruktur-Ausbau auf die Finger zu schauen. Konkrete Forderungen sind:

- 1) „Bauen ohne Baubewilligung“: Ist es möglich, dass Telecom-Firmen ihre Sendeanlagen in Adliswil auf 5G nachgerüstet haben, ohne die erforderlichen Baubewilligungen einzuholen? Ist der Tatbestand „Bauen ohne Baubewilligung“ erfüllt, soll der Stadtrat die entsprechenden baupolizeilichen Verfügungen erlassen (sofortiges Benutzungsverbot, Rückbau...).
- 2) „Keine Bagatellgesuche bewilligen“: Der Stadtrat wird angehalten, das Nachrüsten von Mobilfunkanlagen und das Verschieben von Sendeleistungen von einer Funkantenne zur anderen nicht als Bagatelländerung hinzunehmen und diese nicht ohne erneute Baupublikation zu genehmigen.
- 3) „Umfassende Interessenabwägung“: Die Bewilligung von Mobilfunkanlagen kann einer umfassenden Interessenabwägung unterstellt werden. Der Stadtrat wird beauftragt, diese Vorgehensweise zu prüfen und dem sog. Dialogmodell, welches aktuell im Bewilligungsprozess zur Anwendung kommt, gegenüber zu stellen.“

### Berichterstattung des Stadtrats

#### Allgemein

Die gesetzlichen Grenzwerte zu Mobilfunkstrahlung sind technologieneutral und gelten für 5G genauso wie für alle bisherigen Mobilfunktechnologien. Die Standards in der Schweiz sind sehr hoch. Zudem gilt in der Schweiz das Vorsorgeprinzip, welches die Gesundheit von Menschen und Tieren vorsorglich vor heute noch nicht bekannten potentiellen Risiken schützt. In der Schweiz gelten darum für alle Mobilfunktechnologien 10-mal strengere Grenzwerte für Orte, an denen sich Menschen dauernd aufhalten, als in der EU.

#### Forderungen

##### 1. „Bauen ohne Baubewilligung“:

**Ist es möglich, dass Telecom-Firmen ihre Sendeanlagen in Adliswil auf 5G nachgerüstet haben, ohne die erforderlichen Baubewilligungen einzuholen? Ist der Tatbestand „Bauen ohne Baubewilligung“ erfüllt, soll der Stadtrat die entsprechenden baupolizeilichen Verfügungen erlassen (sofortiges Benutzungsverbot, Rückbau...).**

Die Abklärungen haben ergeben, dass die Mobilfunkbetreiber in Adliswil nicht widerrechtlich Antennen auf 5G-Technologie nachgerüstet haben. Die Mobilfunkbetreiber haben bisher (Stand 17. November 2019) zwei bestehende Antennenanlagen mit mittlerer Sendeleistung (mittel = grobe Schätzung der Gesamtleistung, welche zwischen 100 und 1000 Watt liegen kann) auf den Mobilfunkstandard 5G umgerüstet. Es handelt sich um die Anlagen an der Webereistrasse 47 und beim EKZ-Werk zwischen der Grütstrasse und der Autobahn. Bei beiden Anlagen wurden die bestehenden 4G-Antennen durch 5G-Antennen ausgetauscht.

Der Tatbestand „Bauen ohne Baubewilligung“ ist in beiden Fällen nicht gegeben. Beide Antennenanlagen wurden als sogenannte Bagatellfälle durch den Kanton Zürich, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) behandelt. Das Bagatellverfahren wurde 2013 im Rahmen des Ausbaus des Mobilfunknetzes zum 4G-Standard eingeführt. Demnach werden geringfügige bauliche Veränderungen an Mobilfunkanlagen nach der Bauverfahrensverordnung (BVV, LS 700.6) behandelt, welche in diesen Fällen eine Befreiung der Bewilligungspflicht (§ 1 lit. i BVV) vorsieht. Nach Art. 11 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710) ist bei Änderungen an Mobilfunkanlagen trotzdem ein neues Standortdatenblatt auszufüllen, welches Auskunft gibt zur Lage, Funktechnik und über die Immissionslast bei den Betroffenen.

Treten im Vergleich zur bisherigen Anlage nur kleine Veränderungen gemäss Baurecht an der Mobilfunkanlage auf und ergibt die Gegenüberstellung mit dem bisherigen Standortdatenblatt, dass die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind, so bedarf die Anlage keiner Baubewilligung durch die Stadt Adliswil:

- Wenn der Anlagegrenzwert bereits mehr als 50% ausgeschöpft ist, nimmt die Neuberechnete Immissionslast an Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) nicht zu.
- Die neu berechnete Immissionslast liegt bei einem OMEN nicht über 50% des Anlagegrenzwertes und nimmt im Vergleich zur vorherigen Situation nur um 0.5 V/m (Volt pro Meter) zu.

Den Mobilfunkbetreibern wird mit dieser Regelung an bestehenden Anlagen eine Nutzungsflexibilität zugestanden, vor allem für die Leistungsumverteilung über mehrere Frequenzbänder. Die Einhaltung der Grenzwerte gemäss NISV werden dabei von der kantonalen Fachstelle, Abteilung Luft Sektion Strahlung geprüft. Kommt diese zum Schluss, dass die Grenzwerte eingehalten sind, erhalten die Mobilfunkbetreiber vom AWEL die Zusage, dass die Sendeanlage mit den neuen Einstellungen gemäss aktualisiertem Standortdatenblatt betrieben werden darf. Die Mobilfunkbetreiber müssen in solchen Fällen den Gemeinden das angepasste Standortdatenblatt nicht einreichen. Die Stadt Adliswil erfährt normalerweise nicht von einer Nachrüstung einer Sendeanlage, da es sich nicht um eine bewilligungspflichtige Änderung handelt.

Bei bewilligungspflichtigen baulichen Veränderungen an Mobilfunkanlagen oder wenn sich die Immissionslast bei den Betroffenen verschlechtert, ist das ordentliche Baubewilligungsverfahren anzuwenden. Dieses gilt natürlich auch bei Neuanlagen.

## **2. „Keine Bagatellgesuche bewilligen“:**

**Der Stadtrat wird angehalten, das Nachrüsten von Mobilfunkanlagen und das Verschieben von Sendeleistungen von einer Funkantenne zur anderen nicht als Bagatelländerung hinzunehmen und diese nicht ohne erneute Baupublikation zu genehmigen.**

Die Konferenz der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren (BPUK) erarbeitete 2013 Empfehlungen zur Bewilligung von Mobilfunkanlagen. Konkret behandelt die Empfehlung vom 7. März 2013 das sogenannte Dialogmodell und die Bagatelländerungen. Ziel der Empfehlungen ist es, die betroffenen Stellen – insbesondere die kantonalen und kommunalen NIS-Fachstellen – bei der Bewilligung zu unterstützen. Es sollen möglichst einheitliche Kriterien für einen effizienten Vollzug gelten. Der Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung und Verfahrensrechte werden nicht beeinträchtigt. Gültig bleibt der Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte (BAFU, BPUK u.a., 2010).

Der Kanton Zürich hat aufgrund der Empfehlung der BPUK eine Vereinbarung mit den Mobilfunkbetreibern über die Standortevaluation und -koordination im Rahmen des kommunalen Baubewilligungsverfahrens anfangs 2015 abgeschlossen und den Zürcher Gemeinden die Möglichkeit geboten, sich der Vereinbarung anzuschließen. Die Baukommission Adliswil als Baubewilligungsbehörde hat an ihrer Sitzung vom 26. März 2015 dem Anschluss an die Vereinbarung zugestimmt. Die Vereinbarung beinhaltet das standardisierte Dialogverfahren für die Evaluation neuer Standorte für die Errichtung neuer Mobilfunksendeanlagen. Dadurch wird den Standortgemeinden ein Mitspracherecht bei der Festlegung neuer Standorte von Sendeanlagen eingeräumt.

Im Falle von sogenannten Bagatellgesuchen sind bestehende Mobilfunkanlagen betroffen. Diese bedürfen, wie unter den Erwägungen zur Forderung 1 erwähnt, keiner Baubewilligung, sofern die Strahlenwerte eingehalten sind und nur kleine Veränderungen an der Sendeanlage vorgenommen werden. Die Auswechslung der bisherigen 4G-Antennen zu 5G-Antennen ist baurechtlich gesehen eine solche kleine Änderung. Die Mobilfunkantennen treten aufgrund der Änderungen baulich nicht anders in Erscheinung. Erst wenn eine Anlage in ihrer Neuartigkeit z.B. das Ortsbild, den Charakter eines Quartiers oder gegebenenfalls den Aussichtsschutz verändern würde, ist ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen. Bei den Nachrüstungen von 4G zu 5G kann aber seitens der Stadt Adliswil keine Baubewilligung eingefordert werden.

Im Weiteren ist die Publikation einer nachgerüsteten Anlage nur dann möglich, wenn die Stadt Adliswil vom Betreiber über eine solche informiert wird. Diese Publikation hätte aber lediglich informativen Charakter. Da es sich bei einer Nachrüstung nicht um ein Bauprojekt handelt, stellt sich allerdings die Frage, ob eine Publikation sinnvoll ist, da keine Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Zudem können auf den einschlägigen Webseiten des Kantons Zürich sowie des Bundes die Mobilfunkantennenstandorte und ihre Sendeleistung jederzeit abgerufen werden. Der Bund aktualisiert seine Daten alle zwei Wochen.

### **3. „Umfassende Interessenabwägung“:**

**Die Bewilligung von Mobilfunkanlagen kann einer umfassenden Interessenabwägung unterstellt werden. Der Stadtrat wird beauftragt, diese Vorgehensweise zu prüfen und dem sog. Dialogmodell, welches aktuell im Bewilligungsprozess zur Anwendung kommt, gegenüber zu stellen.**

Für Standorte von Mobilfunkantennen ausserhalb der Bauzone müssen Interessenabwägungen durchgeführt werden. Dabei werden z. B. die Natur- und Heimatschutzinteressen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben geprüft. Innerhalb der Bauzonen sind Mobilfunkanlagen prinzipiell zonenkonform, weshalb sich planungsrechtliche Vorgaben lediglich auf ortsplanerische Interessen beziehen können. Ausgeschlossen sind damit u. a. Vorschriften zu Verschärfung des Bundesumweltrechtes, z. B. zum Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung. Zudem dürfen kommunale Vorschriften nicht die in der Fernmeldegesetzgebung genannten öffentlichen Interessen verletzen. Dies bedeutet, dass sie einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkbetreibern Rechnung tragen müssen.

Dennoch können Gemeinden im Kanton Zürich auf die Standorte von Mobilfunkantennen Einfluss nehmen. Hierzu bedarf es allerdings einer gesetzlichen Grundlage. Diese ist derzeit weder auf Bundes- noch Kantonebene vorhanden. Entsprechend müsste die Stadt Adliswil im Rahmen der Nutzungsplanung eine solche Grundlage schaffen.

Da mit der gesetzlich vorgeschriebenen Interessenabwägung vor allem eine Standortoptimierung im Einzelfall angestrebt wird und der Ausgang sich in der Regel auf die Wertung von nicht messbaren Kriterien abstützt, verbleibt eine Rechtsunsicherheit, die Anlass zu Beschwerden und Projektverzögerungen geben kann. Beispielsweise kann in der Nutzungsplanung das sogenannte Kaskadenmodell festgeschrieben werden. Das Kaskadenmodell entstand aus dem Bedürfnis, die Standorte von Mobilfunkantennen im Rahmen der Nutzungsplanung besser bzw. überhaupt regeln zu können. Eine Vorreiterrolle übernahm dabei die Gemeinde Urtenen-Schönbühl (BE), welche in ihrer Nutzungsordnung das Kaskadenmodell zur Mobilfunk-Standortbestimmung festgelegt hat.

Gemäss Kaskadenmodell werden Mobilfunkantennen zuerst in Industrie- und Gewerbezone errichtet, dann in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, dann in Zentrums- und Wohnzonen und schliesslich in Kernzonen. Gegen diese Festlegung wurde von den Mobilfunkbetreibern Beschwerde erhoben und schliesslich ein Bundesgerichtsurteil erwirkt. Das Bundesgericht hat am 19. März 2012 den Beschluss der Gemeindeversammlung unter Vorbehalt geringer Ergänzungen gutgeheissen und damit das Kaskadenmodell legitimiert. Die Kaskadenregelung habe sich jedoch ausschliesslich auf sichtbare und als solche erkennbare Mobilfunkanlagen zu beschränken.

Entsprechend geht es beim Kaskadenmodell nicht um den Schutz vor ionisierender Strahlung, welcher abschliessend in der bundesrechtlichen Verordnung (NISV) geregelt ist, sondern um den Schutz vor sogenannten ideellen Immissionen. Diese knüpfen nicht an die Strahlungsintensität, sondern in erster Linie an den für die Anwohner visuell wahrnehmbaren Standort an. Bei nicht sichtbaren Mobilfunkantennen sei aber das öffentliche Interesse an der Verhinderung ideeller Immissionen derart gering, dass die Beschränkung der Standortwahl mittels Kaskadenregelung unverhältnismässig wäre (BGE 1C\_449/2011 und 1C\_451/2011 vom 19. März 2012).

Eine weitere Möglichkeit in der Nutzungsplanung ist die Gebietsausscheidung (Positivplanung / Negativplanung). Bei einer Negativplanung werden Gebiete bezeichnet, bei der für gewisse Gebiete eine bestimmte Nutzung ausgeschlossen wird. Bei einer Positivplanung werden Gebiete bezeichnet, wo bestimmte Nutzungen grundsätzlich zugelassen werden.

Diese drei genannten Massnahmen sind allerdings nur zulässig, wenn sie raumplanerisch zweckmässig sind, das Umweltschutz- und das Fernmelderecht des Bundes nicht unterlaufen und sich als verhältnismässig erweisen. Es ist nicht zulässig mit Vorschriften in der Nutzungsplanung NIS-Immissionsschutz zu betreiben. Ein Verbot von Mobilfunkanlagen in Industrie- und Wohnzonen wurde beispielsweise in einer Zürcher Gemeinde an der Gemeindeversammlung 2007 beschlossen. Die Mobilfunkbetreiber erhoben dagegen Rekurs, welcher vom Baurekursgericht gutgeheissen wurde. Zudem beschloss der Regierungsrat, die Änderung in der Bau- und Zonenordnung nicht zu genehmigen.

Im Weiteren dürfen die Massnahmen in der Nutzungsplanung eine gute bzw. qualitativ hochstehende Versorgung mit Mobilfunkdiensten nicht übermässig erschweren. In der Regel müssen zumindest die Bauzonen, weitere Gebiete mit Siedlungsschwerpunkten und wichtige Verkehrsachsen versorgt werden können, und zwar durch alle Mobilfunkdienstanbieterinnen.

Das Dialogmodell, welches in der Stadt Adliswil derzeit angewendet wird, verfolgt einen anderen Ansatz. Dabei handelt es sich weder um eine Positiv- / Negativplanung noch um eine Prioritätenregelung. Beim Dialogmodell werden die Gemeinden mindestens einmal jährlich von den Mobilfunkbetreibern über die geplanten Standorte informiert. Damit erhält die Gemeinde die Gelegenheit, frühzeitig im Rahmen der Interessenabwägung mit den Betreibern einen neuen gemeinsam als sinnvoll erachteten Standort zu evaluieren. Dies ermöglicht die Erstellung von Mobilfunkantennen mit geringerer Sendeleistung und trotzdem eine gute Netzversorgung. Bei einer Gebietsausscheidung hingegen besteht die Gefahr, dass ein Gebiet nicht mehr gut genug versorgt werden kann, oder dass es Antennen mit wesentlich stärkeren Sendeleistungen braucht.

Aus diesen Gründen setzen verschiedene Kantone (u.a. Luzern, Aargau, Zürich) auf das Dialogmodell, da es eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Betreibern ermöglicht und zu sinnvollen Standorten und einer guten Netzabdeckung führt.

## **Ergebnis der Vorberatung durch die Sachkommission**

### **Ausgangslage**

Generell beurteilt die Sachkommission den Spielraum der Stadt Adliswil in Sachen Einführung des 5G-Mobilfunkstandards als relativ gering. Die Zuständigkeit für Fragen zur Strahlung liegen auf Bundes- oder Kantonsebene. Die Stadt Adliswil kann bei bewilligungspflichtigen Aus- oder Umbauten die Baubewilligung erteilen oder nicht. Dabei ist sie aber auch an übergeordnetes Recht gebunden und kann Bewilligungen lediglich aus Gründen des Ortsbildschutzes verweigern. Moratorien, die gewisse Kantone oder Gemeinden beschlossen haben, gelten nur für gemeindeeigene Gebäude.

Ein gewisser Spielraum besteht jedoch bezüglich der Zusammenarbeit mit den Mobilfunkbetreibern bei der Planung und der Bewilligung von Sendeanlagen. Dort sind unterschiedliche Modelle möglich (z.B. «Dialogmodell», «umfassende Interessenabwägung» und «Kaskadenmodell») die allesamt die geringstmögliche Belastung mit Strahlen und



Ortsbild-Eingriffen zum Ziel haben, sich jedoch puncto Geschwindigkeit und Mitspracherecht von Stakeholdern unterscheiden.

### **Erwägungen**

Die Sachkommission hat den stadträtlichen Bericht auf das Postulat mit dem Erstunterzeichnenden sowie dem zuständigen Stadtrat eingehend diskutiert. Ein relevanter Punkt in den Beratungen war das Vorgehen zur Koordination der Sendeanlagen. Im Rahmen der Beratungen hat sich der Stadtrat bereit erklärt, die Frage nach dem Modell für die Koordination der Bewilligungen («Dialogmodell», «umfassende Interessenabwägung» und «Kaskadenmodell») im Rahmen der anstehenden Revision der BZO eingehend zu prüfen. Eine Kommissionsmehrheit ist mit diesem Vorgehen einverstanden.

Weiter hält es eine Kommissionsmehrheit für sinnvoll, dass die Stadt Adliswil möglichst gut über die Situation der Sendeanlagen informiert wird. Dies ist mit durch die Veröffentlichung der Standorte der Sendeanlagen inkl. Typ und Sendestärke durch den Kanton weitgehend gegeben<sup>1</sup>. Bei der Bewilligung von sogenannten «Bagatelländerungen» durch den Kanton besteht keine gesetzliche Pflicht zur aktiven Information der Gemeinden. Die Gemeinden können Bagatelländerungen aber ohnehin nicht verbieten.

Eine transparente Information über die durchgeführten Messungen und deren Ergebnisse hilft aus Sicht der Kommission, die Diskussion zu versachlichen. Diesbezüglich hat sich gezeigt, dass bei verschiedenen Gelegenheiten Messungen durch das kantonale Amt für Abfall, Wald, Energie und Luft (AWEL) durchgeführt werden. So werden Abnahmemessungen vorgenommen, deren Ergebnisse den Anwohnern mitgeteilt werden. Weiter werden unangemeldete Stichkontrollen durchgeführt und Punktmessungen bei Schulhäusern, deren Ergebnisse publiziert werden<sup>2</sup>. Weiter ist es möglich, beim AWEL ein Gerät zur Messung der persönlichen Strahlungsexposition kostenlos auszuleihen und die Messergebnisse mit einer Fachperson zu besprechen.

Keine der publizierten Messungen in Adliswil zeigt eine Überschreitung der Grenzwerte. Eine Diskussion über das Messverfahren resp. dessen Unklarheit wurde nicht geführt, da die Kommission in diesem Punkt keine Zuständigkeit der Gemeinde sieht.

### **Beschluss**

Eine Mehrheit von sechs Mitgliedern der Kommission befürwortet aus den genannten Gründen die Abschreibung des Postulats mit den eben erwähnten Ergänzungen (Klärung Bewilligungsmodell bei BZO-Revision und Klärung Informationsfluss). Zwei Mitglieder lehnen diese ab, stellen aber keinen Minderheitsantrag.

---

<sup>1</sup> <http://maps.zh.ch/?topic=AwelNISZH>

<sup>2</sup> [https://awel.zh.ch/internet/audirektion/awel/de/luft\\_klima\\_elektrosmog/elektrosmog/messungen/messwerte\\_nach\\_gemeinden.html](https://awel.zh.ch/internet/audirektion/awel/de/luft_klima_elektrosmog/elektrosmog/messungen/messwerte_nach_gemeinden.html)