



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

33/14 Beantwortung der Interpellation von Rita Amrein und Regula Dali namens der CVP Fraktion vom 8. Oktober 2014 betreffend Mobilfunkantennen in Wohnquartieren

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut der Interpellation

Die "Orange Communications SA" hat für die Erstellung einer Mobilfunkantenne auf dem Doppeleinfamilienhaus Schönbühlring 60, 6020 Emmenbrücke ein Baugesuch bei der Gemeinde Emmen eingereicht. Die Gemeinde hat in der Folge dieses Gesuch öffentlich aufgelegt. Von den Anwohnern aus dem Quartier Schönbühl und darüber hinaus gab es zahlreiche Einsprachen gegen dieses Baugesuch. Die Begründungen waren unterschiedlicher Art. Vor allem wollen die Bewohnerinnen und Bewohner im Quartier keine Mobilfunkantennen auf einem zweistöckigen Wohnhaus. Das einheitliche Quartierbild würde mit einer solchen Antenne empfindlich gestört. Die Eigentümer des Quartiers sind auch überzeugt, dass ihre Liegenschaften auf Grund einer allfälligen Antenne im Wohnquartier an Wert verlieren würden. Auch der gesundheitliche Aspekt spielt eine Rolle. So wären viele Anwohnerinnen und Anwohner einer solchen Antenne unmittelbaren Direktstrahlungen ausgesetzt.

Gemäss Zeitungsbericht der Luzerner Zeitung vom 11.08.2014 erklärt der Gemeinderat, er sei verpflichtet einem Baugesuch zuzustimmen, wenn alle gesetzlichen Vorgaben erfüllt sind. Diese Aussage des Gemeinderates hat viele Anwohnerinnen und Anwohner des Quartiers Schönbühl befremdet. Selbstverständlich hat sich der Gemeinderat an die gesetzlichen Vorgaben zu halten. Doch gleichzeitig sollte der Gemeinderat mit den Mobilfunkanbietern aktiv den Dialog suchen und auf die Standortevaluation - soweit wie möglich - Einfluss nehmen.

Das Bundesgericht empfiehlt eine kooperative Standortevaluation. So besteht in vielen Gemeinden das Kaskadenmodell oder das aktuellere Dialogmodell. Beim Dialogmodell steht die Gemeinde im regelmässigen Kontakt mit den Anbietern. Die Behörden und die Anbieter suchen gemeinsam nach geeigneten Standorten.

Unsere Fragen an den Gemeinderat lauten:

- Nimmt der Gemeinderat aktiv auf die Standortevaluation Einfluss? Verfolgt der Gemeinderat in der Gemeinde Emmen das Kaskadenmodell oder Dialogmodell?
- Kann jeder Hausbesitzer eine Mobilfunkantenne auf seinem Gebäude installieren lassen?

- Nach welchen Kriterien stimmt der Gemeinderat einem Projekt zu?
- Wie wird im Baubewilligungsverfahren betreffend Mobilfunkantennen auf benachbarte Grundstücke Rücksicht genommen (Abstand, Ästhetik, etc.)?
- Wie werden einmal bewilligte Antennenstandorte überwacht? Ist der Antennenanbieter verpflichtet Änderungen an der Antenne der Gemeinde mit zu teilen - wie weitere Installationen von Sendern oder der Erhöhung der Sendeleistung?
- Nimmt der Gemeinderat bei der Zustimmung eines Gesuches für die Erstellung einer Mobilfunkantenne auch auf allfällige gesundheitliche Probleme der betroffenen Anwohner Rücksicht?

Wir danken dem Gemeinderat für die Beantwortung dieser Fragen.

B. Stellungnahme des Gemeinderates

Einleitung

Die Bau- und Planungsbehörden stehen seit Jahren im Zusammenhang mit Mobilfunkanlagen vor grossen Herausforderungen. Sie befinden sich im Spannungsfeld zwischen umwelt- und planungsrechtlichen Vorgaben, dem Bestreben der Mobilfunkkonzessionärinnen nach einem technisch einwandfreien Betrieb ihrer Netze in einer Zeit mit schnellem Technologiewandel sowie auf der einen Seite den Forderungen aus der Bevölkerung in Bezug auf Schutz gegen nicht-ionisierende Strahlung (NIS) sowie dem Ortsbild- und Landschaftsschutz. Auf der anderen Seite steigen die Bedürfnisse der mobiltelefonbenutzenden Bevölkerung bezüglich Netzabdeckungen oder Geschwindigkeit der Datenübertragungen stetig. Der zunehmende „Datenhunger“ soll durch schnellere Übertragungstechnologien, optimale Nutzung der Frequenzen und gezielte Verbesserungen der Mobilfunkversorgung in Ballungsgebieten gestillt werden. All diese allgemeingültigen Aspekte gilt es zu respektieren und ist seitens der Behörden angemessene Rechnung zu tragen. Deswegen ist es angezeigt, den jeweiligen Einzelfall genau zu betrachten und allenfalls in Zukunft die gängige Praxis zu hinterfragen. Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass künftig entgegen der bisherigen Praxis insbesondere bei Standortfragen Anpassungen in der heute angewendeten Rechtsauslegung vorgenommen werden sollten oder sich solche sogar aufdrängen.

Bei der jeweiligen Beurteilung der Gesuche richtet sich die Gemeinde Emmen grundsätzlich nach den Vorgaben im „Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte“, welcher von der „Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz“ im Jahre 2010 herausgegeben wurde.

Siehe: <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01510/index.html?lang=de>

Zum Verständnis seien daraus an dieser Stelle die rechtlichen Grundlagen zitiert:

Rechtliche Grundlage

Von der Planung bis zur Realisierung von Mobilfunkanlagen müssen mehrere rechtliche und technische Vorgaben eingehalten sowie verschiedene behördliche Zuständigkeiten beachtet werden. Das Fernmelderecht des Bundes führte eine Liberalisierung ein. Die Versorgung der Schweiz mit Mobilfunkdiensten erfolgt heute durch konzessionierte Private. Die Konzession beinhaltet entsprechende Rechte, aber auch die Pflicht zur dauernden Versorgung und Einhaltung des technischen Qualitätsstandards. Gemäss Umweltschutzgesetz darf die Mobilfunkstrahlung ein gewisses Mass nicht überschreiten. Die Antennenanlagen müssen die Grenzwerte der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) einhalten. Die zuständigen Behörden führen entsprechende Kontrollen durch. Ebenso sind die Vorschriften des Natur- und Heimatschutzes, des Waldrechtes etc. einzuhalten. Eine Anlage muss sodann den kantonalen Vorschriften insbesondere des Raumplanungs- und Baurechts entsprechen. Analog zu allen anderen Bauten ist sie grundsätzlich im Baugebiet zu erstellen. Ist dies aus zwingenden Gründen nicht möglich, können Ausnahmen gewährt werden.

Ebenfalls sind die Rechte und Pflichten der konzessionierten Mobilfunkanbieterinnen auszugswise wie folgt:

..... In der Konzession wird den Mobilfunkanbieterinnen insbesondere das Recht eingeräumt, das Frequenzspektrum zur Erbringung von Fernmeldediensten zu nutzen und die Pflicht übernommen, den Netzaufbau vorzunehmen und das Netz zu unterhalten. Zudem wurde den GSM- und UMTS-Konzessionärinnen eine Versorgungspflicht auferlegt. Sofern die Konzessionärinnen die gesetzlichen Vorgaben oder die Konzessionsbestimmungen nicht einhalten oder wenn wesentliche Voraussetzungen für die Konzessionserteilung nicht mehr erfüllt sind, kann die Konzessionsbehörde im Rahmen eines Aufsichtsverfahrens nach Art. 58 FMG geeignete Massnahmen bis hin zum Entzug der Konzession ergreifen.

Der Ausbau der Mobilfunknetze liegt im öffentlichen Interesse. Der Netzbau soll deshalb nicht durch Partikularinteressen behindert werden. Allen Anbieterinnen muss Chancengleichheit bei der Standortwahl zukommen, eine Anbieterin darf nicht in diskriminierender Weise behandelt werden. Das Fernmelderecht hält deshalb ausdrücklich fest, dass für die Erstellung einer Mobilfunkanlage das Enteignungsrecht erteilt werden kann (Art. 36 Abs. 1 FMG). ...

Folgende Links zu weiterführenden Literatur

Mobilfunkstandorte Kanton Luzern:

<http://www.geo.lu.ch/map/mobilfunk/>

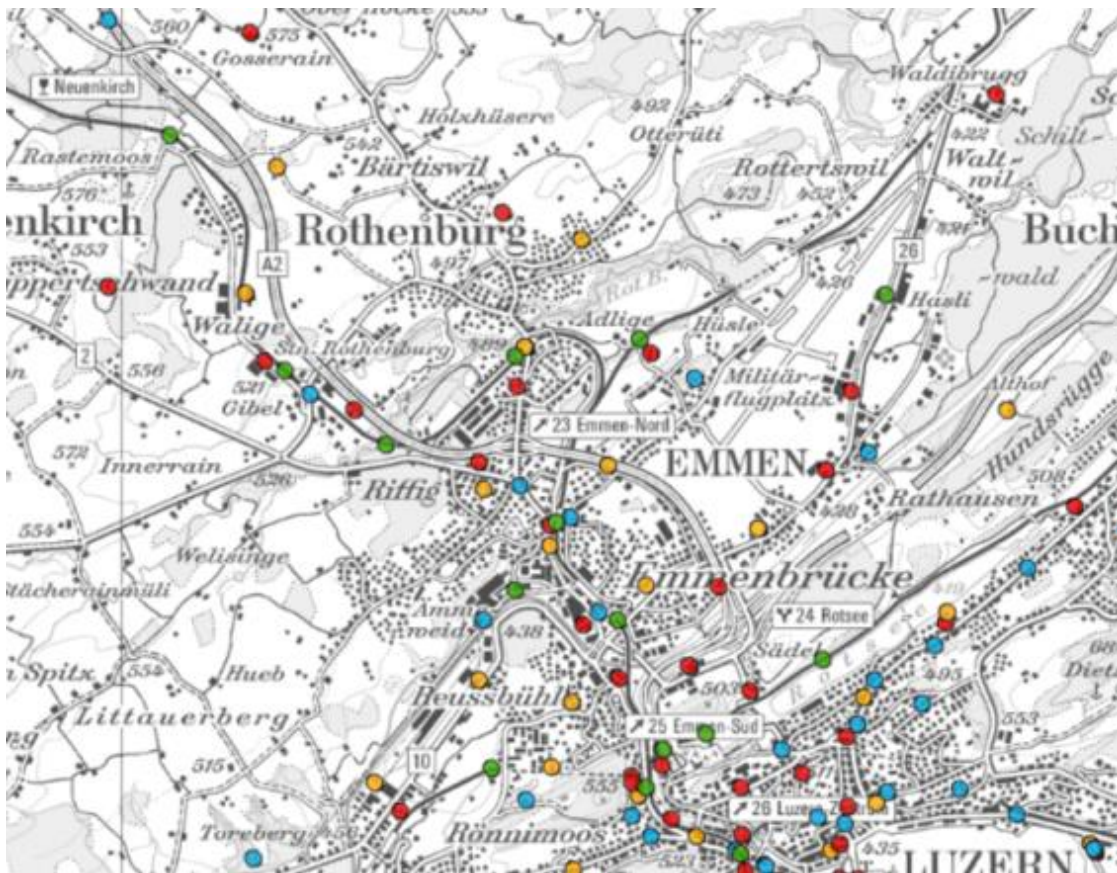
Übersicht alle Sendeanlage Schweizweit:

<http://www.bakom.admin.ch/themen/frequenzen/00652/00699/>

Übersicht Art der Mobilfunkantennen schweizweit:

<http://map.geo.admin.ch/?topic=funksender&X=215464.30&Y=663802.36&zoom=6&lang=de&bgLayer=ch.swisstopo.pixelkarte-farbe&catalogNodes=403,408&layers=ch.bakom.radio-fernsehsender,ch.bakom.mobil-antennenstandorte-gsm,ch.bakom.mobil-antennenstandorte-umts,ch.bakom.mobil-antennenstandorte-lte>

In der Gemeinde Emmen gibt es zurzeit 28 Mobilfunkantennen.



Die Karte zeigt bestehende und geplante Standorte, deren Bewilligungsverfahren läuft (Stand Januar 2014)

Zurzeit sind bezüglich Standort ein Gesuch in Bearbeitung und ein Gesuch ist als Streitfall vor Gericht pendent. Zudem liegen der Gemeinde Emmen seitens Mobilfunkbetreiber vier Anzeigen für einen zusätzlichen Standort (alle im Gebiet Erlen) und eine Anzeige für einen Antennenausbau eines bestehenden Standortes vor. Im ganzen Kanton Luzern und Umgebung sind per Ende 2014 total 674 Mobilfunkstationen in Betrieb oder als Baugesuch pendent.

Zu den Fragen

1. Nimmt der Gemeinderat aktiv auf die Standortevaluation Einfluss? Verfolgt der Gemeinderat in der Gemeinde Emmen das Kaskadenmodell oder Dialogmodell?

In der Gemeinde Emmen wird das Dialogmodell angewendet. Allerdings hat bis anhin der Gemeinderat nicht aktiv an der Standortevaluation teilgenommen, da sich eine Teilnahme in der Vergangenheit nicht aufgedrängt hat. Die Mobilfunkanlagenbetreiber haben die Gemeinde Emmen bisher gemäss „Vereinbarung über die Standortevaluation und -koordination von Mobilfunkanlagen“ orientiert.

Siehe:

https://rawi.lu.ch/-/media/RAWI/Dokumente/Downloads/baubewilligungen/vereinbarung_mobilfunk.pdf?la=de-CH

Wie erwähnt wird der Gemeinderat jeweils anfangs Jahr durch die Anbieter über ihre Netzplanung informiert. Zurzeit liegen der Gemeinde von allen drei Telekommunikationsanbietern (Swisscom, Sunrise und Orange) entsprechende Informationsschreiben vor, welche im Gebiet Erlen eine bessere Sende- und Empfangsabdeckung realisieren wollen.

Nachfolgend folgende Erläuterungen zu den beiden erwähnten Modellen:

Kaskadenmodell

In der Nutzungsplanung ist auch eine Prioritätenordnung (Kaskadenmodell) denkbar. So 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. Der Gemeinderat erwägt die Möglichkeit, in der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung im Bau und Zonenreglement (BZR) das Kaskadenmodell aufzunehmen. In diesem könnte in Abkehr der geltenden Praxis die Prioritäten wie folgt festgelegt werden:

1. Klärung, ob ein Standort innerhalb der Bauzone wesentlich vorteilhafter ist, wenn auch ein Standort ausserhalb der Bauzone möglich wäre.
2. Arbeitszonen.
3. Zonen für Sport- und Freizeitanlagen, Zonen für öffentliche Zwecke ohne Schulanlagen und Heime.
4. Wohn- und Arbeitszonen / Zentrumszonen.
5. Wohnzonen

Dialogmodell

Ein regelmässiger und geregelter Dialog zwischen Betreiberinnen und Gemeindebehörden ist sehr vorteilhaft. Verschiedene Erfolgsfaktoren tragen zu einem konstruktiven Genehmigungs- und Abstimmungsprozess zwischen Behörden und Betreiberinnen bei:

- Die Benennung von ständigen Ansprechpartnern bei Gemeinde und Kanton sowie amtsinterne Regeln für den eindeutigen und raschen Informationsfluss zwischen den involvierten Ämtern sind von Vorteil.
- In grossen Gemeinden bzw. Städten kann es zielführend sein, eine Arbeitsgruppe «Mobilfunk» einzusetzen, die sich nach Bedarf trifft und in der die Vertreter der betroffenen Fachstellen einsitzen.
- Weiter dienen kurze Informationswege, regelmässige Treffen und ein institutionalisiertes Informationsmanagement der Beseitigung von Unklarheiten. Im Rahmen des Pilotprojektes Rohrdorferberg-Reusstal hat sich z. B. die regelmässige Vorabinformation der Gemeinden durch die Netzbetreiberinnen über deren Ausbaupläne bewährt.
- Freiwillige vertragliche Vereinbarungen zwischen Gemeindebehörden und Betreiberinnen können ebenfalls hilfreich sein.

2. Kann jeder Hausbesitzer eine Mobilfunkantenne auf seinem Gebäude installieren lassen?

Soweit die gesetzlichen Anforderungen bezüglich NIS-Verordnung (Verordnung über nichtionisierende Strahlungen) und Ortsbildverträglichkeit eingehalten werden können, grundsätzlich ja.

3. Nach welchen Kriterien stimmt der Gemeinderat einem Projekt zu?

Mit Bauvorschriften werden die Grundanforderungen an Bauten und Anlagen sowie die zulässigen Grundstücksnutzungen bestimmt. Antennenanlagen haben die gleichen Vorschriften einzuhalten, welche auch für andere entsprechende Bauten und Anlagen gelten (Ort der Bauten/Abstandsvorschriften, Dimensionen, Gestaltung, technische Vorschriften wie statische Sicherheit). Das Baupolizeirecht (Polizeibewilligung) dient der Abwehr konkreter Gefahren bei der Errichtung, Veränderung und dem Abbruch von Bauten und Anlagen.

Das Gesetz unterscheidet nicht nach Art einer Baubewilligung. Die Baubewilligung ist wie erwähnt eine Polizeibewilligung, d.h. sofern sämtliche gesetzlichen Grundlagen durch ein Projekt eingehalten werden, besteht durch den Gesuchsteller ein Rechtsanspruch auf die Bewilligung. Der Gemeinderat kann nur eine Bewilligung verweigern, wenn gesetzliche Vorgaben nicht eingehalten werden.

4. Wie wird im Baubewilligungsverfahren betreffend Mobilfunkantennen auf benachbarte Grundstücke Rücksicht genommen (Abstand, Ästhetik, etc.)?

Eine Antenne ist gemäss Definition eine Anlage und nicht eine Baute. Grenzabstände beziehen sich ausschliesslich auf Bauten, jedoch nicht auf Anlagen. Der Abstand einer Antenne ist folglich nicht über den Grenzabstand als vielmehr über die NIS-Vorschriften und den sich daraus ergebenden Sicherheitsabständen geregelt. Auch eine Antennenanlage muss Anforderungen an die Gestaltung erfüllen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Erscheinungsbild durch technische Erfordernisse weitgehend vorbestimmt ist (vgl. Strassenbeleuchtung, Telefon- oder Strommasten, Flutlichtanlage bei Sportplätzen und Schulanlagen). Ebenso können ortsplanerische Überlegungen, die anderen als umweltschutzrechtlichen Interessen dienen, wie zum Beispiel Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers, in die Beurteilung einfließen. Allfällige Einwände wegen einer nicht genügenden Einordnung in die Umgebung müssen genau dargetan werden und dürfen weder einseitig noch unverhältnismässig sein. Dies wäre sonst willkürlich.

5. Wie werden einmal bewilligte Antennenstandorte überwacht? Ist der Antennenanbieter verpflichtet Änderungen an der Antenne der Gemeinde mit zu teilen - wie weitere Installationen von Sendern oder der Erhöhung der Sendeleistung?

Seit dem 1. Januar 2006 werden Mobilfunkmissionen strenger überwacht, als alle anderen umweltrelevanten Bereiche. Es wurde in Zusammenarbeit mit den eidgenössischen und kantonalen Amtsstellen ein Qualitätssicherungssystem (QS-System) ausgearbeitet, welches rund um die Uhr, die effektiv eingestellten Leistungen der Anlagen, mit jenen Werten, die bewilligt wurden überprüft. So wird garantiert, dass die Grenzwerte immer eingehalten werden. Den Behörden (kommunal und kantonal) wird dabei uneingeschränkte Einsicht in die Datenbanken gewährt und das QS-System wird periodisch von unabhängigen, von den Behörden (kantonal) beauftragten Prüfstellen auditiert. Nach wie vor werden Abnahme- und Kontrollmessungen sowie regelmässige Stichprobenkontrollen durchgeführt.

Die Netzbetreiberinnen Orange, Sunrise und Swisscom sowie die SBB für GSM-R und das Bundesamt für Bevölkerungsschutz für das Sicherheitsfunknetz POLYCOM verfügen derzeit über ein solches QS-System. Das Bundesgericht beurteilt diese QS-Systeme in Übereinstimmung mit der Arbeitsgruppe NIS des Cercl'Air, welche im Jahr 2007 umfangreiche Stichprobenkontrollen durchgeführt hat, als taugliches Instrument, um den bewilligungskonformen Betrieb der Anlagen und die Einhaltung des Anlagegrenzwertes zu gewährleisten. Das Bundesgericht führte zudem aus, dass mit der Einführung dieser Qualitätssicherungssysteme auf weitere Kontrollmassnahmen verzichtet werden kann (BGE 1A.142/2006 und 1A.4/2007).

6. Nimmt der Gemeinderat bei der Zustimmung eines Gesuches für die Erstellung einer Mobilfunkantenne auch auf allfällige gesundheitliche Probleme der betroffenen Anwohner Rücksicht?

Der Gemeinderat weist auf Art. 13 Umweltschutzgesetz (USG) hin, wonach der Bundesrat für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen Immissionsgrenzwerte durch eine Verordnung (vorliegend NIS-Verordnung NISV) festlegt. Der Bundesrat berücksichtigte dabei auch die Wirkungen der Immissionen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere und legt die Immissionsgrenzwerte so fest, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaft und Lebensräume nicht gefährden und die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 14 lit. a und b USG). Die Anforderungen nach Art. 14 USG gelten zwar vorab für Luftverunreinigungen, sind jedoch nach der Rechtsprechung auch auf die Einwirkung von Strahlen anzuwenden, weil sie allgemeine Regeln wiedergeben (BGE 124 II 219 E. 7a S. 230). Der Bundesrat hat mit der NISV diesen Vorgaben entsprochen. Ferner sind die Grenzwerte der NISV nicht zu hoch und verstossen überdies auch nicht gegen das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 Abs. 2 USG sowie gegen das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit. Diese Frage hat das Bundesgericht schon mehrfach geprüft (grundlegend BGE 126 II 399 E. 4 S. 404 ff.; vgl. aus jüngerer Zeit die Entscheide 1A.218/2004 vom 29. November 2005 E. 3; 1A.280/2004 vom 27. Oktober 2005 E. 2; 1A.202/2004 vom 3. Juni 2005 E. 2; 1A.146/2004 vom 15. Februar 2005 E. 3; 1A.208/2004 vom 19. Januar 2005 E. 2 und 1A.60/2006 vom 2. Oktober 2006 E. 2).

Emmenbrücke, 15. April 2015

Für den Gemeinderat

Rolf Born
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber