

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

10.05.2006

504.

Schriftliche Anfrage von Dr. Ueli Nagel und Rolf Kuhn betreffend Mobilfunknetz, Qualitätssicherungssystem QS

Am 25. Januar 2006 reichten die Gemeinderäte Dr. Ueli Nagel (Grüne) und Rolf Kuhn (SP) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2006/30 ein:

Am 16. Januar 06 hat das Bundesamt für Umwelt mitgeteilt, dass mit den drei Betreibern von Mobilfunknetzen ein neues Qualitätssicherungssystem vereinbart worden sei, das die Einhaltung der geltenden Strahlungsgrenzwerte gewährleisten soll. Das QS-System soll als Datenbankprogramm in den Steuerzentralen der Mobilfunkbetreiber die tatsächliche Leistung der Anlagen täglich mit den bewilligten Werten vergleichen und allfällige Abweichungen automatisch in einem Fehlerprotokoll festhalten, das den Behörden regelmässig zugestellt wird.

Damit wird laut Bundesamt auf das Bundesgerichtsurteil BGE 1A.160/2004 vom 10. März 2005 reagiert. Dieses verlangt jedoch nicht nur eine bessere Kontrolle der Einhaltung der Grenzwerte beim Betrieb von Mobilfunkantennen, sondern eine bessere Ermittlung der maximalen Sendeleistung (ERP) vor der Bewilligung, damit „die Einhaltung der NIS-Grenzwerte durch objektive und überprüfbare bauliche Vorkehrungen gewährleistet wird“ (BGE, S. 5).

Das empfohlene Kontrollsystem erfasse nicht nur die neuen, sondern auch alle bestehenden Sendeanlagen, heisst es weiter in der Mitteilung des Bundesamtes. Die Netzbetreiber hätten sich verpflichtet, das neue Qualitätssicherungssystem bis Ende 2006 einzuführen.

In diesem Zusammenhang bitten wir um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Stadtrat die Konsequenzen der vereinbarten Einführung dieses QS-Systems hinsichtlich der Bewilligungs- und Kontrollpraxis bei Mobilfunkantennen in der Stadt Zürich? Wie beurteilt er insbesondere den Umstand, dass die Vereinbarung mit den grossen Mobilfunkanbietern (Swisscom, Sunrise, Orange) geschlossen wurde, in der Stadt Zürich jedoch noch weitere Mobilfunkanbieter tätig sind?
2. Laut Bundesgerichtsurteil ist vor der Bewilligungserteilung die maximale Sendeleistung (ERP) einer Mobilfunkanlage aufgrund der Angaben zur Hardware zu überprüfen und „die so ermittelte maximale ERP der Immissionsprognose im Standortdatenblatt zugrunde zu legen“ (BGE, S. 6). Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass das jetzt vereinbarte QS-System mit einer Software-Lösung für bereits installierte Antennen diesen bundesgerichtlichen Auflagen nicht genügt?
3. Wieviele Bewilligungen für den Bau neuer bzw. die Um- und Aufrüstung bestehender Mobilfunkantennen sind seit dem 10. März 2005 in der Stadt Zürich erteilt worden? In wie vielen Fällen war die auf Grund der Antennenhardware maximal mögliche Strahlungsleistung ERP höher als die im Standortdatenblatt deklarierte Sendeleistung? In wie vielen Fällen wurden diese Werte – entgegen dem erwähnten Urteil des Bundesgerichts – nicht im Standortblatt deklariert.
4. Ist der Stadtrat bereit, für alle Antennengesuche die bundesgerichtlichen Auflagen zur Ermittlung der baulichen Leistungsdaten betreffend ERP nachzuvollziehen, sowie bei bereits erteilten Bewilligungen deren Vollzug nachträglich bei den Anlagenbetreibern einzufordern?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Ausgangslage

Das vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) vorgeschlagene und angesprochene Qualitätssicherungssystem (QS-System) will dazu beitragen, die Kontrollierbarkeit der Emissionen nichtionisierender Strahlung (NIS) von Basisstationen zu verbessern. Es wurde von den kantonalen und kommunalen NIS-Fachstellen in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) unter Anhörung der drei Netzbetreiber Orange, Sunrise und Swisscom erarbeitet. Es soll gemäss Aussagen des BAFU von allen Betreibern von Netzen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse imp-

lementiert und nach Auswertung der gemachten Erfahrungen in die Vollzugsempfehlung zur Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) übernommen werden.

Mit dem Vorschlag geht das BAFU auf den erwähnten Bundesgerichtsentscheid und einen Luzerner Verwaltungsgerichtsentscheid ein, denen das Anliegen zugrunde liegt, dass die Basisstation in eine bestimmte Richtung nicht mehr Sendeleistung abstrahlt, als bewilligt wurde.

Die Einhaltung der bewilligten Werte soll durch ein QS-System gewährleistet werden, das im Wesentlichen folgende Komponenten enthält:

- Eine (oder mehrere) ständig zu aktualisierende QS-Datenbank(en) pro Netzbetreiber erfasst sämtliche Hardwarekomponenten und Geräteeinstellungen, welche die äquivalente Strahlungsleistung (ERP) oder die Senderichtung beeinflussen.
- Ein automatisierter Überprüfungsprozess stellt sicher, dass die bewilligten Sendeleistungen und Abstrahlrichtungen eingehalten bzw. eventuelle Überschreitungen innerhalb von 24 Stunden korrigiert werden.
- Das Qualitätssicherungssystem wird von einer unabhängigen, externen Prüfstelle periodisch auditiert.

Im Zusammenhang mit den folgenden Ausführungen ist auch die im Jahre 2002 vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) verfasste Vollzugsempfehlung zur NISV zu Mobilfunk- und WLL-Basisstationen zu erwähnen. Einen wichtigen Teil dieser Vollzugsempfehlung bildet das Standortdatenblatt, das unter anderem Auskunft über Sendeleistungen und -richtungen sowie die damit verbundene Immissionsprognose gibt.

Zu Frage 1: Vor Ort könnten emissionsrelevante Komponenten von Basisstationen ausgetauscht oder anders eingestellt werden, ohne dass dies von Seiten der Behörden bemerkt würde, es sei denn, es würden regelmässige Überprüfungen durchgeführt. Eine Kontrolle, die die Einhaltung der Betriebsparameter mit alleinigen Hardwarekontrollen bewerkstelligt, wäre im Vollzug der NISV mit einem massiven Zusatzaufwand verbunden. Daher bietet sich an, die durch Software gesteuerten Einstellungen zentral einzusehen, zu protokollieren und deren Zuverlässigkeit mit einem QS-System sicherzustellen. Damit sind effiziente und umfassende Kontrollen möglich. Zudem wird auch begrüsst, dass das QS-System nicht nur neue, sondern auch alle bestehenden Mobilfunk-Sendeanlagen erfasst und sämtliche für die Sendeleistung und -richtung relevanten Hardwarekomponenten und Geräteeinstellungen (nicht nur die fernsteuerbaren) der Basisstationen umfasst. Die Bewilligungs- und Kontrollpraxis von Mobilfunkanlagen in der Stadt Zürich wird deshalb mit dem vorgesehenen QS-System aufgewertet, wird es doch zusätzlich zu den bereits bestehenden Mechanismen wie z. B. Stichprobenkontrollen eingeführt.

Die Vereinbarung zur Einführung des QS-Systems wurde mit den Mitgliedern der SICTA (Swisscom, Sunrise, Orange, In&Phone) geschlossen. In der Stadt Zürich ist im Mobilfunk-Bereich neben Swisscom, Sunrise und Orange seit etwa zwei Jahren die Firma Tele2 tätig. Deren Mobilfunknetz ist im Vergleich mit den drei anderen Betreibern technisch einfacher aufgebaut: Die grosse Mehrheit der rund 30 Standorte weist jeweils die gleiche maximale Sendeleistung auf, und die zum Einsatz kommenden Antennentypen können bei keiner Anlage elektrisch und ferngesteuert auf verschiedene Abstrahlwinkel eingestellt werden. Nachdem Swisscom, Sunrise und Orange bereits im Dezember 2005 die Implementierung des QS-Systems zugesichert haben, hat sich Tele2 im März 2006 dazu ebenfalls bereit erklärt.

Zu Frage 2: Der genannte Bundesgerichtsentscheid will sicherstellen, dass in eine bestimmte Richtung nicht mehr Sendeleistung abgestrahlt wird als bewilligt wurde. Unter Berufung auf sein früheres Urteil BGE 128 II 378ff. hielt das Bundesgericht als Grundsatz fest, die maximale äquivalente Sendeleistung der Anlage müsse durch die entsprechende Hardware-Konfiguration beschränkt werden. Es führte jedoch gleichzeitig aus:

Wird von diesem Grundsatz abgewichen und der Betrieb der Anlage mit einer niedrigeren als der maximalen ERP der Anlage bewilligt, muss dies im Bewilligungsentscheid begründet und dargelegt werden, wie die Einhaltung der bewilligten ERP gewährleistet werden kann.

Die mit dem QS-System angestrebte Lösung bezieht sich somit auf diese zweite Option und widerspricht den bundesgerichtlichen Auflagen nicht.

Zu Frage 3: Im Zeitraum vom 11. März 2005 bis 31. März 2006 wurden rund hundert Bewilligungen für den Bau neuer bzw. die Um- und Aufrüstung bestehender Mobilfunkanlagen erteilt.

In wie vielen Fällen die aufgrund der Antennenhardware maximal mögliche Strahlungsleistung ERP höher als die im Standortdatenblatt deklarierte Sendeleistung war, ist nicht bekannt und könnte nur mit unverhältnismässigem Aufwand eruiert werden. Gemäss der geltenden Vollzugsempfehlung zur NISV mussten keine solchen Abklärungen getroffen werden, verlangt doch das Standortdatenblatt nicht die Deklaration sämtlicher dafür relevanter Daten. Erfahrungsgemäss ist davon auszugehen, dass in den meisten Fällen die maximal mögliche Strahlungsleistung ERP höher ist als die im Standortdatenblatt deklarierte Sendeleistung.

Die höheren Werte wurden generell nicht deklariert, weil dies in der geltenden Vollzugsempfehlung und entsprechend in den Standortdatenblättern nicht vorgesehen ist.

Zu Frage 4: Wie dargestellt, ist die Hardware-Konfiguration auch aus Sicht des Bundesgerichts nicht die einzige Möglichkeit, wie die Einhaltung der bewilligten ERP gewährleistet werden kann. Die Stadt Zürich wird – in Absprache mit dem Kanton Zürich – den Vollzug der NISV gemäss Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 mit Integration des erwähnten QS-Systems durchführen. Entsprechend werden die baulichen Leistungsdaten bei den Betreiberfirmen nicht nachträglich eingefordert.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy