

Regierungsratsbeschluss

vom 24. September 2019

Nr. 2019/1511

KR.Nr. A 0074/2019 (BJD)

Auftrag fraktionsübergreifend: Minimierung der Risiken von Mobilfunkstrahlung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, darauf hinzuwirken, dass Gesetze sowie Verordnungen auf eidgenössischer und insbesondere kantonaler Ebene so angepasst werden, dass im Bereich Mobilfunkstrahlung für Bevölkerung und Tiere sowohl heute, wie auch zukünftig, das Risiko möglicher gesundheitlicher Beeinträchtigung so tief wie möglich gehalten wird.

2. Begründung

Zurzeit ist die neue Mobilfunktechnologie 5G in aller Munde. Die Anbieter haben ihre Lizenzen ersteigert und arbeiten nun mit Hochdruck daran, landauf, landab neue Mobilfunkantennen aufzustellen oder bestehende aufzurüsten. Dabei sind die Gefahren, welche diese Strahlenbelastungen für Mensch und Natur mit sich bringen, noch längst nicht geklärt. Die geltenden Gesetze und Verordnungen stammen aus einer Zeit, in der die Funkstrahlen-Belastung noch viel geringer war. Es ist daher an der Zeit, diese einer vertieften Überprüfung zu unterziehen und den neuen Gegebenheiten anzupassen

Zu den bisherigen Funkgenerationen 2G bis 4G existieren zahlreiche wissenschaftliche Studien, welche auf konkrete Risiken für Mensch und Tier hinweisen¹⁾.

Im Bereich der 5. Mobilfunkgeneration gibt es bisher noch keine konkreten Erkenntnisse. Da die Industrie zur Einführung von 5G bekanntlich eine Erhöhung der Strahlungsgrenzwerte anstrebt, ist davon auszugehen, dass sich die Gesamtbelastung und damit die Auswirkungen auf die Gesundheit ebenfalls erhöhen werden.

Der Regierungsrat wird daher beauftragt, Massnahmen zur Minimierung von Gesundheitsrisiken, insbesondere für die Solothurner Bevölkerung, einzuleiten und auf deren Umsetzung hinzuwirken. Konkret könnte dies wie folgt geschehen:

¹⁾ Der Synthesebericht des vierjährigen Nationalen Forschungsprogramms (2007-2011, NFP 57) besagt auf Seite 57 unter Perspektiven: "Angesichts der Resultate werden Folgestudien über die Wirkung von EMF auf Hirnfunktionen und DNS-Metabolismus besonders wichtig sein."
Eine aussagekräftige Übersicht ergibt sich aus dem Bioinitiative-Report 2012 (Zusammenfassung für die Öffentlichkeit, 20 Seiten).
Die Website www.emfdata.org führt in seiner Datenbank aktuell 454 Studien, welche Effekte durch elektromagnetische Felder zeigen.
Der BERENIS-Newsletter (von der beratenden Expertengruppe NIS im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt verfasst) befasst sich in der Sonderausgabe vom November 2018 mit zwei internationalen Gross-Studien (NTP-Studie aus den USA, Ramazzini-Studie aus Italien) und kommt zu folgendem Schluss: "Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die BERENIS aufgrund der Ergebnisse und deren Bewertung das Vorsorgeprinzip zur Regulierung von HF-EMF unterstützt. Eine vollständige Risikobewertung unter Berücksichtigung aller verfügbaren Studien (Tierstudien und epidemiologische Studien) ist ausserdem notwendig, um abzuschätzen, ob die derzeit gültigen Grenzwerte geändert werden sollten."

- a. Grösseres Mitspracherecht für die Bevölkerung und die öffentliche Hand beim Bau neuer Mobilfunkanlagen (z.B. Aufnahme des Kaskadenmodells, welches einzelne Einwohnergemeinden bereits eingeführt haben, in die kantonale Gesetzgebung).
- b. Regelmässiges Einholen einer neuen Bewilligung (z.B. mindestens alle 5 Jahre).
- c. Ausführliche Information der Bevölkerung über Möglichkeiten zur Vermeidung unnötiger EMF-Belastungen im eigenen Einflussbereich.
- d. Mit Innovation zu weniger Strahlenbelastung (z.B. Modell der Stadt St. Gallen mit Klein-Funkzellen, evtl. Prüfung weiterer Ansätze mittels einer Studie unabhängiger Fachleute).
- e. Umsetzung eines angemessenen Minderheitenschutzes (z.B. Berechtigung der Gemeinden zur Einführung von belastungsarmen Zonen, sog. "zones blanches").

Die Liste ist nicht abschliessend, weitere Umsetzungsmöglichkeiten sind möglich und gewünscht.

- Zu a): Nach heutigem Rechtssystem kann eine Privatperson als Grundeigentümer bei sich relativ einfach eine Mobilfunkanlage aufstellen lassen, ohne dass er das Einverständnis seiner Nachbarn braucht. Während ersterer Geld vom Anbieter erhält, haben die Anrainer weder ein Mitspracherecht, noch werden sie für die Verschlechterung ihrer Wohnlage (einschliesslich Verkaufspreis der Liegenschaft) in irgendeiner Form entschädigt. Das ist im Ergebnis störend und führt bekanntlich seit vielen Jahren zu Widerstand, Bildung von Interessengemeinschaften und zahlreichen Einspracheverfahren. Das Aufstellen einer Mobilfunkanlage betrifft alle Menschen rund um die Antenne. Die Bevölkerung, bzw. die öffentliche Hand muss daher auch mehr Mitspracherecht haben. Zudem muss eine faire Aufteilung der Standort-Entschädigungen erfolgen.
- Zu b): Nach heutigem Recht besteht keine Pflicht, eine einmal erhaltene Baubewilligung erneuern zu müssen. Anzumerken ist dazu, dass seit 2003 die Versicherungsgesellschaften eine Haftung für Schäden aus nichtionisierender Strahlung entweder explizit ausschliessen oder diesbezüglich faktisch keine Policen anbieten. Im Bereich von Mobilfunk, wo die Risiken bis heute nicht abschliessend bekannt sind und weiterer Forschungsbedarf anerkannt ist, müssten die Betreiber verpflichtet werden, regelmässig eine neue Bewilligung einzuholen. Sollten in der Zwischenzeit zusätzliche Erkenntnisse erlangt worden sein (z.B. bezüglich der allgemeinen Risikoeinstufung oder des Antennenstandorts), so muss die Situation neu beurteilt werden können.
- Zu c): Mit verschiedenen Massnahmen soll die Solothurner Bevölkerung über die bereits bekannten sowie über die möglichen Risiken ausführlich informiert werden. Ebenfalls soll eine breite Information darüber erfolgen, welche Möglichkeiten für jeden einzelnen Menschen bestehen, um sich vor unnötiger sowie zu grosser Strahlenbelastung zu schützen. Gemäss Ratgeber 14 der unabhängigen Konsumentenzeitschrift "Gesundheitstipp" sind bis zu 90 % der täglichen Elektrosmogbelastung zuhause und am Arbeitsplatz unnötig und ohne grosse Veränderung der Lebensführung - teilweise sogar kostenlos - vermeidbar.
- Zu d): Die Politik steckt in einem offensichtlichen Dilemma: Auf der einen Seite nehmen Warnungen aus der Wissenschaft und Ärzteschaft zu, Bedenken aus der Bevölkerung können nicht mehr einfach ignoriert werden. Andererseits ist das Bedürfnis derselben Bevölkerung für mobile Kommunikation evident und ungebrochen. Ein konstruktiver und zukunftsfähiger Weg führt über die Innovation. Bereits heute existieren vielversprechende Lösungsansätze, etwa im Bereich der Photonik, beim Ausbau der Glasfasernetzwerke, die gemeinsame Nutzung von Antennenstandorten, usw.

Zu e): Der Bund bestreitet nicht, dass es Menschen gibt, welche unter der heute fast omnipräsenten Funkbelastung leiden (immerhin geschätzte 5 bis 10 % der Bevölkerung). Trotzdem tut er bisher nichts, um die Lebenssituation der Betroffenen zu verbessern. Ein offiziell anerkanntes Beschwerdebild existiert zwar noch nicht, es liegen aber immerhin bereits zwei internationale ärztliche Leitlinien zur Elektrosensibilität bzw. zum EMF-Syndrom vor (Österreichische Ärztekammer ÖÄK, Ärztedachverband, 2012; Europäische Akademie für Umweltmedizin, 2016) mit der klaren Empfehlung, das Thema ernst zu nehmen. Die gezielte Schaffung von funkarmen Wohn-Zonen in Gemeinden, die dazu bereit sind, ist ein einfacher und sinnvoller Lösungsansatz, ganz im Sinne von "Leben und leben lassen".

Abschliessend möchten wir betonen, dass es den Unterzeichnenden nicht darum geht, neue Technologien zu verhindern. Es ist uns aber ein Anliegen, dass diese so eingesetzt werden, dass sie für Mensch, Tier und Umwelt keine Folgeschäden haben. Wo langjährige Studien und Erfahrungswerte fehlen, soll demnach das Thema auch mit der nötigen Vorsicht angegangen werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeine Bemerkungen

5G ist die Weiterentwicklung der 4. Mobilfunkgeneration LTE. Mit höheren Bandbreiten, höheren Übertragungsgeschwindigkeiten und wesentlich schnelleren Reaktionszeiten sind neuartige Anwendungen möglich und können somit die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft unterstützen. Mit der Einführung 5G wird ein grosses Innovationspotenzial im Bereich Industrie 4.0 geschaffen.

Neue Technologien bieten Chancen, dürfen aber nicht dazu führen, dass die Gesundheit für Mensch und Tier beeinträchtigt wird. Damit die aktuellsten wissenschaftlichen Grundlagen berücksichtigt werden, um die gesundheitlichen Risiken richtig zu beurteilen, hat das Bundesamt für Umwelt BAFU eine beratende Expertengruppe NIS eingesetzt. Diese Expertengruppe hat den Auftrag, Hinweisen zur möglichen Schädigung der Gesundheit von Mensch und Umwelt nachzugehen und u.a. sicherzustellen, dass die Immissionsgrenzwerte die neusten Erkenntnisse berücksichtigen und die Früherkennung von potenziellen Risiken gewährleistet ist.

Gemäss Kompetenzregelung zwischen Bund und Kantonen ist der Bund zuständig für den Erlass von Vorschriften über den Schutz vor schädlicher oder lästiger nichtionisierender Strahlung (NIS). Der Bund hat diese umfassende Rechtsetzungskompetenz mit dem Erlass des Umweltschutzgesetzes (USG) und der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) abschliessend wahrgenommen. Es bleibt daher kein Raum für kantonale oder kommunale Bestimmungen zum Schutz des Menschen vor der Strahlung von Mobilfunkanlagen. Der Erlass solcher Bestimmungen wäre kompetenzwidrig. Entsprechend bestehen keine solchen gesetzlichen Erlasse im Kanton.

Zur Schaffung von funkarmen Zonen hat sich der Bundesrat erst kürzlich geäussert in der Beantwortung der Interpellation 19.3211 "Schaffung von geschützten Zonen für Personen mit Elektrohypersensibilität". Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Bevölkerung heute vor nachgewiesenermassen schädlichen Auswirkungen der Strahlung von Mobilfunkanlagen geschützt ist. Eine staatliche Intervention beurteilt er als unverhältnismässig. Wenn Bedarf nach strahlungsarmen oder -freien Gebieten besteht, wäre deren Realisierung aus heutiger Sicht eher dem Privatsektor zu überlassen. So existieren beispielsweise in Zürich und in Schmitten (Kanton Freiburg) Gebäude mit Wohnungen, die speziell gegen elektromagnetische Strahlung abgeschirmt worden sind.

3.2 Zu den Buchstaben

3.2.1 Zu Buchstabe a:

Grösseres Mitspracherecht für die Bevölkerung und die öffentliche Hand beim Bau neuer Mobilfunkanlagen (z.B. Aufnahme des Kaskadenmodells, welches einzelne Einwohnergemeinden bereits eingeführt haben, in die kantonale Gesetzgebung).

Beim Vorliegen des Baugesuchs einer Mobilfunkanlage kann jede einspracheberechtigte Person Einsprache erheben und ihre Rechte wahren.

Die Gemeinden können im Rahmen der Ortsplanungen das Kaskadenmodell gemäss dem "Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte" des BAFU einführen. Das Kaskadenmodell sieht vor, dass Mobilfunkanlagen erst dann in Wohnzonen gebaut werden dürfen, wenn aufgrund funktechnischer Bedingungen kein Standort in einer anderen, prioritären Zone gefunden werden kann. Einige Gemeinden haben dies schon umgesetzt oder eine Umsetzung ist geplant.

Der Kanton Solothurn hat im Richtplan "E-6.2 Telekommunikation" folgende Planungsgrundsätze definiert:

- Der Kanton (Amt für Raumplanung) stellt die Koordination unter den Konzessionärinnen betreffend Planung der Anlagestandorte ausserhalb der Bauzone sicher.
- Die Mobilfunkbetreiber optimieren Antennenstandorte vor dem Baugesuchverfahren in einem Dialog mit den Gemeinden.
- Der Kanton (Amt für Raumplanung) schliesst mit den Mobilfunkbetreibern eine Vereinbarung über die Standortevaluation als Grundlage für den Dialog ab.

Der Kanton Solothurn sieht vor, im Jahr 2020 mit den Mobilfunkbetreibern eine Vereinbarung zum Dialogmodell gemäss der Empfehlung "Zur Bewilligung von Mobilfunkanlagen: Dialogmodell und Bagatelländerungen" vom 13. März 2013 der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) auszuhandeln. Die Vereinbarung verpflichtet die Mobilfunkbetreiber, die Gemeinden jährlich über den aktuellen Stand der langfristigen Netzplanung sowie über kurzfristige Planungsänderungen zu orientieren. Standorte für neue Mobilfunksendeanlagen sollten möglichst im Dialog mit der jeweiligen Standortgemeinde erarbeitet werden.

3.2.2 Zu Buchstabe b:

Regelmässiges Einholen einer neuen Bewilligung (z.B. mindestens alle 5 Jahre)

Wie unter Ziffer 3.1 erwähnt, hat das BAFU eine beratende Expertengruppe eingesetzt, die den Auftrag hat, Hinweisen zur möglichen Schädigung der Gesundheit von Mensch und Umwelt nachzugehen und u.a. sicherzustellen, dass die Immissionsgrenzwerte die neusten Erkenntnisse berücksichtigen und die Früherkennung von potenziellen Risiken gewährleistet ist. Bei einer allfälligen Anpassung der Grenzwerte müssten daher die bestehenden Mobilfunkanlagen saniert werden, analog wie z.B. bei der Verschärfung der Abgasgrenzwerte von Heizungen.

In der Praxis heute werden die meisten Mobilfunkanlagen immer wieder neu beurteilt, da es laufend Anpassungen der Anlagen gibt (Senderrichtungen, Antennen, Leistungen). Ein regelmässiges Einholen einer Bewilligung ohne Änderung der gesetzlichen Grundlage oder Änderung an der Anlage selbst bringt keine Vorteile, sondern nur administrativen Mehraufwand, da die Bewilligung jeweils wieder erteilt werden müsste.

3.2.3 Zu Buchstabe c:

Ausführliche Information der Bevölkerung über Möglichkeiten zur Vermeidung unnötiger EMF-Belastungen im eigenen Einflussbereich.

Die Kantone haben in Zusammenarbeit mit der Forschungsstiftung Mobilkommunikation die Infobroschüre "Elektrosmog im Alltag (2012)" https://so.ch/fileadmin/internet/bjd/bjd-afu/pdf/luft/415_ui_01.pdf erarbeitet, welche zeigt, wie Elektrosmog im Alltag vermindert oder ganz vermieden werden kann. Interessant ist, dass hausgemachter Elektrosmog in den meisten Fällen grösser ist als jener, welcher ausserhalb unseres Einflussbereichs liegt. Hier können wir die Belastung mit einfachen Mitteln verringern. Dies zeigt die Broschüre auf.

Weitere umfangreiche Informationen stehen auf der Homepage des BAFU zur Verfügung.

3.2.4 Zu Buchstabe d:

Mit Innovation zu weniger Strahlenbelastung (z.B. Modell der Stadt St. Gallen mit Klein-Funkzellen, evtl. Prüfung weiterer Ansätze mittels einer Studie unabhängiger Fachleute).

Die Mobilfunkkommunikation ist eine der innovativsten Branchen, die sich rasant weiterentwickelt. Die Effizienz steigt von Generation zu Generation stark an. So waren beispielsweise beim 2G für die Übermittlung von einem Megabyte Daten noch 5400 Watt notwendig, beim 5G sind dies noch 0.2 Watt. Mit den neuen Beamforming-Antennen können die Antennenstrahlen gezielt gebündelt werden in Richtung der Endgeräte. Dadurch sinkt die Belastung in der Umgebung. Diese Effizienzsteigerungen führen dazu, dass trotz des exponentiellen Anstiegs der Datenmengen die Belastung in etwa gleichgeblieben ist.

Kleinfunkzellen, sogenannte Mikro- oder Picozellen, werden von allen Mobilfunkbetreibern bereits seit Jahren eingesetzt, dies mehrheitlich an Orten mit hohem Personenaufkommen, z.B. in Einkaufszentren, an Bahnhöfen oder anderen stark frequentierten Plätzen. Diese Zellen haben eine geringe Sendeleistung und damit eine geringe Strahlenbelastung, aber entsprechend auch geringe Reichweite. Sie eignen sich somit einzig für die Versorgung in räumlich begrenztem Umfeld.

Eine flächendeckende Versorgung durch WLAN, wie es die Stadt St. Gallen betreibt, bringt aus Sicht des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung keinen Vorteil gegenüber der Versorgung mit Mikrozellen.

3.2.5 Zu Buchstabe e:

Umsetzung eines angemessenen Minderheitenschutzes (z.B. Berechtigung der Gemeinden zur Einführung von belastungsarmen Zonen, sog. "zones blanches").

Im Allgemeinen verweisen wir auf die Antwort des Bundesrates zur Interpellation 19.3211, wie unter Ziffer 3.1 beschrieben.

Die Gemeinden können - wie unter Ziffer 3.2.1 beschrieben - mit einem Kaskadenmodell in der Zonenplanung Einfluss nehmen.

Da die meiste Strahlung jedoch selbstgemacht ist, ist es wichtig, dass die betroffenen Minderheiten gut über ihre Minderungsmöglichkeiten informiert sind. Ausführliche Informationen sind - wie unter Ziffer 3.2.3 beschrieben - vorhanden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng'.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Umwelt (Cha; Sto) (2)
Amt für Raumplanung (Bs)
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat