Kanton Graubünden
Gemeinde Vaz/Obervaz

Nutzungsplanerische Regelungen für Mobilfunkanlagen

Evaluation Regelungsansätze

Entwurf I Stand 3. Dezember 2020

Stauffer & Studach Raumentwicklung

Impressum

Auftraggeber
Gemeinde Vaz / Obervaz
7078 Lenzerheide

Kontaktperson
Walter Büchi, Leiter Bauamt
+41 81 385 21 12
w.buechi@vazobervaz.ch

Bearbeitung
Stauffer & Studach AG
Alexanderstrasse 38, CH-7000 Chur
www.stauffer-studach.ch

Dominik Rüegg, Projektleiter
+41 81 258 34 78
d.rueegg@stauffer-studach.ch

Erstellung
September 2020

Bearbeitungsstand
3. Dezember 2020

200916_Bericht_Regelungsansätze_Entwurf

Inhalt

1 Anlass 3
1.1 Ausbau Mobilfunkanlagen 5G 3
1.2 Situation in der Gemeinde Vaz/Obervaz 3
1.3 Regelungsmöglichkeiten der Gemeinden 4
1.4 Bisherige Rechtsprechung 5

2 Bisherige Regelungen 5
2.1 Baugesetzliche Bestimmungen 5

3 Regelungsansätze 6
3.1 Grundsätzlicher Handlungsspielraum der Gemeinden 6
3.2 Regelungsanasatz A - Standortevaluation 7
3.3 Regelungsansatz B - Positiv- und Negativplanung 8

4 Erkenntnisse und Empfehlungen für das weitere Vorgehen 9
4.1 Gute Basis mit bestehendem Baugesetzartikel 9
4.2 Präzisierung und Ergänzung der bestehenden Bestimmungen 9
4.3 Empfehlung 10

Anhang

1 Anlass

1.1 Ausbau Mobilfunkanlagen 5G

Die grossen Mobilfunkanbieter in der Schweiz sind dabei, die Breitbandtechnologie der leistungsstarken 5. Generation (5G) auszubauen. Dazu sind Ausbauten bestehender Mobilfunkantennenstandorte sowie neue Antennenstandorte erforderlich. Die Versorgung mit 5G ist einerseits ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Andererseits können die Technologie und die erforderlichen Antennen bei den Betroffenen auch Unbehagen auslösen. Dies aufgrund der von den Anlagen ausgehenden Strahlung (materielle Immissionen) und wegen sogenannter ideeller Immissionen, die Mobilfunkantennen bei Betroffenen in Form von unangenehmen psychischen Eindrücken bewirken können. Dies kann sich auch auf die Attraktivität eines Wohngebietes und auf die Liegenschaftspreise auswirken. Antennenanlagen können schliesslich negative Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild entfalten.

1.2 Situation in der Gemeinde Vaz/Obervaz

In der Gemeinde Vaz/Obervaz sind im Sommer 2019 die ersten Anfragen und Baugesuche für den Ausbau der 5G-Technologie bzw. von Antennenstandorten eingegangen. Die Gemeinde verfügt im kommunalen Baugesetz Bestimmungen über Standorte von Mobilfunkanlagen (Art. 44a BauG). Auf Stufe Bund und Kanton besteht keine eigentliche Planung für solche Mobilfunkanlagen. Derweil sind die drei grossen Mobilfunkanbieter dabei, ihre Infrastruktur im Bereich der Versorgung mit dem 5G-Standard massiv auszubauen. Aufgrund der Bestrebungen der Mobilfunkanbieter einerseits und der fehlenden übergeordneten Planung andererseits sieht die Gemeinde Vaz/Obervaz das Risiko eines unkoordinierten Aus- und Neubaus von Mobilfunkantennenanlagen. Dies könnte sich nachhaltig negativ auf das Ortsbild und/oder die Attraktivität von Wohngebieten auswirken.

Gestützt auf eine Motion, welche vom Gemeinderat überwiesen wurde, sind die bestehenden Regelungen zu Mobilfunkanlagen sowie der Erlass zusätzlicher Regelungen zu prüfen.

In der Gemeinde Vaz/Obervaz bestehen derzeit zwei Standorte von 5G-Antennen sowie diverse weitere Standorte mit älteren Mobilfunktechnologien (2G – 4G).

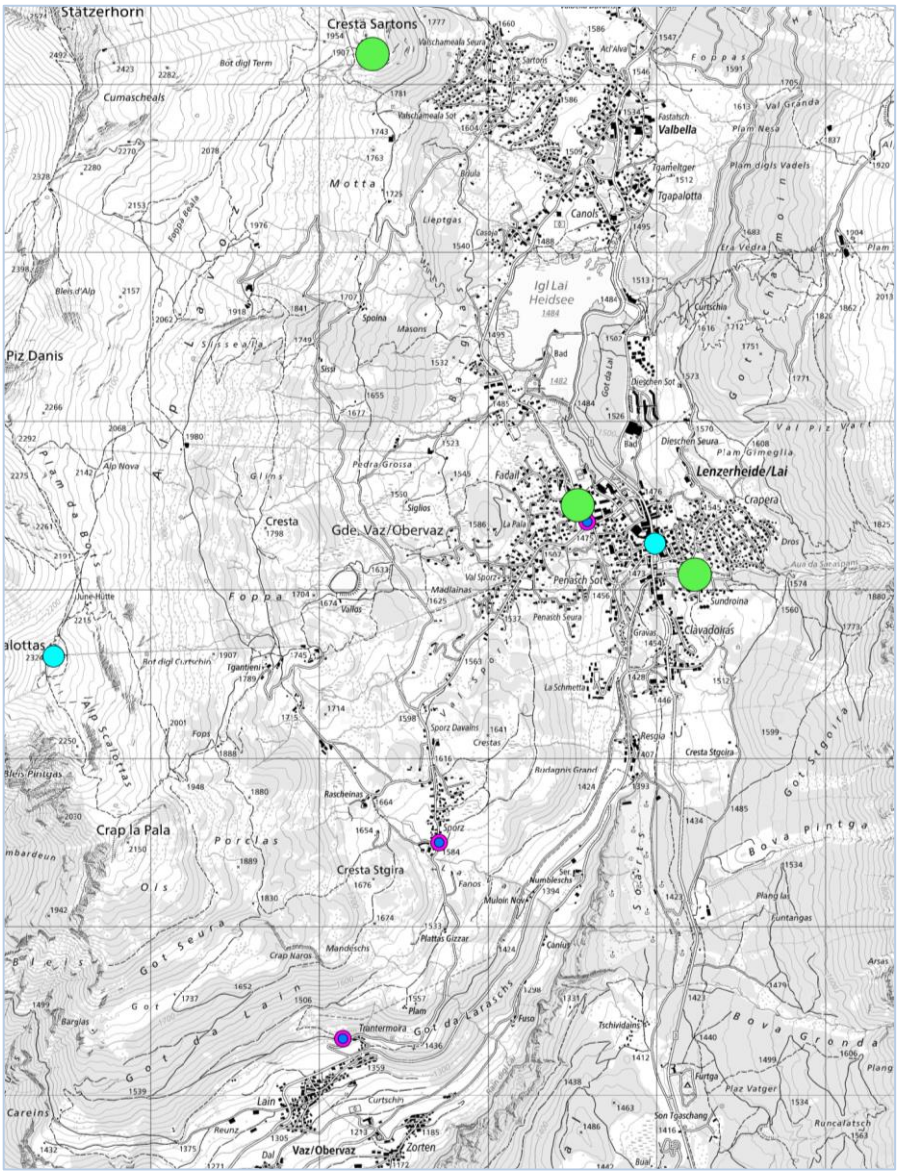

Abb. 1) Standorte von Mobilfunkantennen (grün = 5G, dunkelblau = 4G, pink = 3G, hellblau = 2G).
Quelle: map.geo.admin.ch, Stand 16. September 2020

1.3 Regelungsmöglichkeiten der Gemeinden

Die Regierung hat sich im Rahmen der Anfrage von Grossrat Tomaschett zu den Regelungsmöglichkeiten der Gemeinden betreffend Standorte von 5G-Antennen geäussert (Antwort der Regierung vom 21. August 2019). Darin führt sie aus, dass die Gemeinden im Zusammenhang mit Anliegen des Ortsbildschutzes sowie auch zur Vermeidung von ideellen Immissionen in Wohngebieten raumplanerische Bestimmungen zu Antennenstandorten erlassen können. Heute bestehen in einzelnen Gemeinden bereits sogenannte Kaskadenmodelle, wonach Mobilfunkanlagen etwa in erster Priorität in Arbeitszonen, in 2. Priorität in gemischten Zonen und erst in letzter Priorität in Wohnzonen zulässig sind. Die Regierung lässt es den Gemeinden offen, in welchem Planungsmittel Regelungen für Antennenanlagen getroffen werden (Zonenplan, Genereller Erschliessungsplan oder Baugesetz).

1.4 Bisherige Rechtsprechung

Zur Frage der Regelungsmöglichkeiten der Gemeinden besteht eine umfangreiche Rechtsprechungspraxis des Bundesgerichtes. Mit der Einführung der 5G-Technologie und der damit einhergehenden Rechtsmittelverfahren kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die bisherige Rechtsprechung weiterentwickelt oder präzisiert.

2 Bisherige Regelungen

2.1 Baugesetzliche Bestimmungen

Im Baugesetz der Gemeinde Vaz/Obervaz wurde im Rahmen einer Teilrevision des Baugesetzes folgende Bestimmung eingefügt (von der Urnenabstimmung angenommen am 29. November 2009 und von der Regierung genehmigt am 12. Oktober 2010). Die heutige Bestimmung lautet wie folgt:

	Art. 44a[2)]
Antennenanlagen (Mobilfunk, TV-Broadcast etc.)	[1]Antennenanlagen für Mobilfunk-, TV-Broadcast etc. sind sowohl beim Neubau als auch bei Erweiterungen und Anpassungen bestehender Anlagen auf das notwendige zu beschränken und in Standort und Ausstattung zu optimieren. Sie erfordern auch innerhalb der Bauzone eine umfassende Interessenabwägung, in erster Linie aus ortsplanerischen Interessen wie z.B. Ortsbildschutz, Wahrung des Charakters und Wohnqualität eines Quartiers, Siedlungsentwicklung. [2]Für die Interessenabwägung sind zusätzlich zu den umweltrechtlichen Anforderungen folgende Nachweise zu erbringen. a) Bedarfsnachweis (Abdeckung, Kapazitätsprobleme). Die Abdeckung ist durch Abdeckungskarten und Netzplanübersichten nachzuweisen. b) Prüfung alternativer Standorte, auch solche ausserhalb der Bauzone (bestehende Anlagen wie z.B. Mobilfunk- und Hochspannungsanlagen, Anlagen der Bergbahnen etc.) c) Sicherstellung künftiger Ansprüche und Mitbenutzung d) Ortsbildschutz, Ästhetik e) Auswirkungen ideeller Immissionen (Liegenschaften, Wohnungen) Die Baubehörde kann im gegebenen Zusammenhang weitere Unterlagen zur Interessensabwägung verlangen. [3]Neue Antennenanlagen dürfen nur bewilligt werden, wenn die Erweiterung bestehender Anlagen nachweislich nicht möglich ist. [4]Sofern die bewilligten Antennenlagen etwa aufgrund neuer wissenschaftlicher, rechtlicher oder technischer Erkenntnisse während mehr als drei Jahren nicht mehr genutzt werden und auch die Weiterverwendung der Mobilfunkanlagen zu einem anderen Zweck nicht bewilligt werden kann, sind diese auf Kosten der Gesuchstellerin oder deren Betreiber vollständig zu beseitigen.

3 Regelungsansätze

3.1 Grundsätzlicher Handlungsspielraum der Gemeinden

Aufgrund der bisherigen Rechtsprechung sowie der Antwort der Regierung kann derzeit davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden in Bezug auf die Standorte von Mobilfunkantennen folgende Regelungen vorsehen können:

- Positivplanung (Bezeichnung besonders geeigneter Gebiete)
- Negativplanung (Bezeichnung von Ausschlussgebieten, z.B. im Zusammenhang mit dem Ortsbildschutz)
- Prioritätenordnung (z.B. Prioritäten nach Nutzungszonen)
- Einfordern einer Interessenabwägung bei den Gesuchstellern (Ästethik, Ortsbild- und Landschaftsschutz etc.)
- Erlass einer Planungszone (soweit verhältnismässig und als Übergangslösung)
- Treffen von individuellen Vereinbarungen mit den Mobilfunkbetreibern (Kooperations- und Dialogmodell)

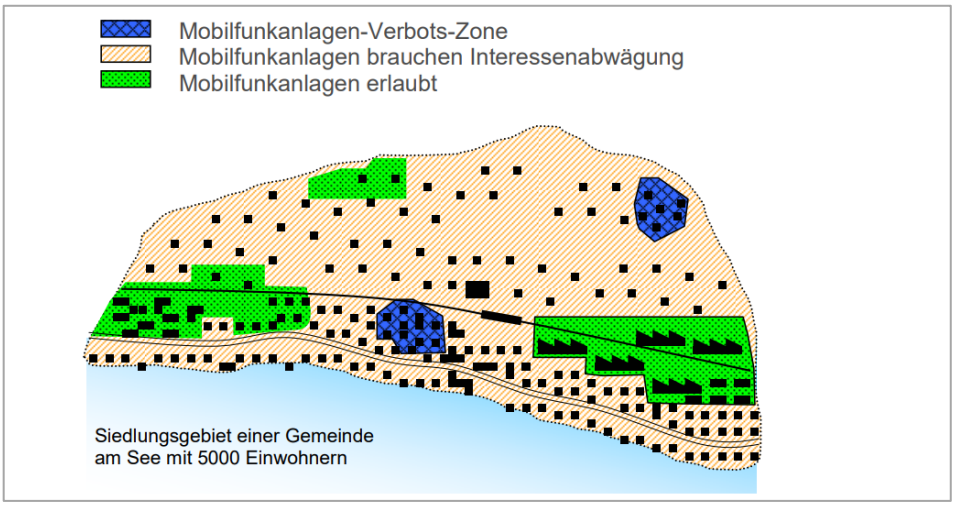

Abb. 2) Schematische Darstellung möglicher kommunaler Regelungen für Mobilfunkstandorte. Quelle: Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, BAFU, BAKOM, ARE 2010

Demgegenüber können die gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene nicht durch kommunale Bestimmungen verschärft bzw. untergraben werden. Insbesondere nicht zulässig sind:

- Verschärfung der NIS-Vorschriften (Strahlungsabstand)
- Generelles Verbot/Moratorium für Mobilfunkanlagen auf dem Gemeindegebiet
- Verletzung des Fernmeldegesetzes (qualitativ gute Mobilfunkversorgung und funktionierender Wettbewerb zwischen den Anbietern muss gewährleistet sein)

3.2 Regelungsanasatz A - Standortevaluation

Nebst dem öffentlichen Interesse einer genügenden Versorgung mit Mobilfunk bestehen zahlreiche weitere öffentliche Interessen, welche beim Aus- und Neubau von Mobilfunkanlagen zu berücksichtigen sind. Insbesondere handelt es sich um folgende Anliegen:

- Vereinbarkeit mit dem Ortsbild- und Landschaftsschutz
- Schutz von Wohngebieten vor ideellen Immissionen
- Möglichst geringer Eingriff durch Koordination und Bündelung von Antennenstandorten

Von der Gesuchstellerin kann im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens verlangt werden, dass sie aufzeigt, wie diese Kriterien bei der Standortevaluation eingeflossen sind und berücksichtigt wurden.

Im Interesse des Ortsbild- und Landschaftsschutzes kann zudem eine möglichst geringe Anzahl zusätzlicher Antennenstandorte angestrebt werden. Insbesondere gilt es zu vermeiden, dass verschiedene Anbieter unabhängig voneinander eine Infrastruktur aufbauen, obwohl technisch und betrieblich eine Kombination möglich gewesen wäre (gemeinsame Nutzung eines Antennenstandortes). Im Baugesetz kann daher eine Koordinationspflicht unter den Anbietern festgelegt werden.

Mögliche Formulierung im Baugesetz

1 Die Erstellung von neuen visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen erfordert eine Standortevaluation und Interessenabwägung durch die Gesuchstellerin im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens gemäss nachfolgenden Bestimmungen.

2 Im Rahmen der Standortevaluation sind von der Gesuchstellerin insbesondere folgende öffentlichen Interessen und Anforderungen zu berücksichtigen:

a) Vereinbarkeit mit den Anliegen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes

b) Grösstmöglicher Schutz von Wohngebieten vor ideellen Immissionen infolge von Mobilfunkantennen

c) Möglichkeit zur Kombination mit bestehenden Bauten und Anlagen

3 Um die Anzahl der erforderlichen Antennenstandorte möglichst gering zu halten, sind soweit technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar, durch die Anbieter gemeinsam genutzte Standorte anzustreben.

4 Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens hat die Gesuchstellerin die Ergebnisse der Standortevaluation gemäss Absatz 2 und 3 nachvollziehbar aufzuzeigen.

3.3 Regelungsansatz B - Positiv- und Negativplanung

Im Rahmen der Positiv- und Negativplanung können Prioritätenstandorte sowie Ausschlussgebiete für Mobilfunkanlagen definiert werden. Ausschlussgebiete sind in der Regel mit Anliegen des Ortsbildschutzes zu begründen. Die aus Sicht der Gemeinde besonders geeigneten Standorte können beispielsweise im Generellen Erschliessungsplan (GEP) im Sinne einer 1. Priorität festgelegt werden. Die Festlegung von bevorzugten Standorten im Generellen Erschliessungsplan bedingt eine fachliche Beurteilung dieser Standorte hinsichtlich der technischen Eignung (Abdeckung, Distanz zum Versorgungsgebiet, technische Umsetzbarkeit etc.). Die Standorte im GEP würden voraussichtlich teilweise auch ausserhalb der Bauzone liegen (z.B. Kombination mit Masten von touristischen Transportanlagen oder Ausbau bestehender Standorte). Im Weiteren kann eine Priorisierung nach Zonenart erfolgen. In der Regel ist eine Mobilfunkanlage in einem Arbeitsgebiet gegenüber einem Standort in der Wohnzone zu bevorzugen.

Mögliche Formulierung im Baugesetz

1 Bei der Erstellung von neuen visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen hat die Gesuchstellerin im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nachfolgende Prioritätenordnung zu berücksichtigen:

- *1. Priorität: Standorte und Standortgebiete gemäss Generellem Erschliessungsplan sowie Ausbau bestehender Standorte.*
- *2. Priorität: Standorte innerhalb von Arbeitszonen.*
- *3. Priorität: Standorte in den übrigen Bauzonen.*

2 Die Erstellung von neuen Mobilfunkanlagen in einem Gebiet untergeordneter Priorität ist nur zulässig, wenn diese in einem Gebiet übergeordneter Priorität nicht realisierbar ist. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens hat die Bauherrschaft die vorgenommene Standortevaluation nachvollziehbar aufzuzeigen. Bei Leistungserhöhungen bestehender Mobilfunkanlagen kann auf die Standortevaluation verzichtet werden.

3 Innerhalb der im Generellen Erschliessungsplan bezeichneten Ausschlussgebieten ist die Erstellung von visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen nicht zulässig (Dorfzonen von Lain, Muldain, Zorten und Sporz).

4 Erkenntnisse und Empfehlungen für das weitere Vorgehen

4.1 Gute Basis mit bestehendem Baugesetzartikel

Mit dem bestehenden Baugesetzartikel 44a verfügt die Gemeinde Vaz/Obervaz bereits über eine umfangreiche rechtliche Basis um von den Mobilfunkanbietern eine Standortevaluation und eine Interessenabwägung einzufordern. Die Bestimmung umfasst sowohl die Berücksichtigung der Interessen des Ortsbildschutzes sowie auch den Schutz vor ideellen Immissionen. Ebenso umfasst die Bestimmung eine Priorisierung (zuerst Ausbau bestehender Standorte) und die Vorgabe zur Prüfung von Standorten ausserhalb der Bauzone. Die bestehende Bestimmung schöpft somit den Handlungsspielraum der Gemeinden weitgehend aus.

Die Bestimmung ist rechtskräftig, wurde jedoch bisher nicht gerichtlich überprüft.

4.2 Präzisierung und Ergänzung der bestehenden Bestimmungen

Der Erlass von zusätzlichen Bestimmungen zu Mobilfunkanlagen würde eine Präzisierung oder Ergänzung des heutigen Artikel 44a darstellen. Die Teilrevision der bisherigen Bestimmungen würde voraussichtlich folgende Bestandteile umfassen:

- Neuformulierung Art. 44a Baugesetz.
- Erlass eines Generellen Erschliessungsplanes mit Prioritätenstandorten und Ausschlussgebieten von Mobilfunkantennen.

Mögliche Neuformulierung Art. 44a

Mobilfunkanlagen *Art. 44a*

1 Die Erstellung von neuen visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen und wesentliche bauliche Änderungen an bestehenden Mobilfunkanlagen erfordern eine Standortevaluation und Interessenabwägung durch die Gesuchstellerin im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens gemäss nachfolgenden Bestimmungen.

2 Im Rahmen der Standortevaluation sind von der Gesuchstellerin insbesondere folgende öffentlichen Interessen und Anforderungen zu berücksichtigen:

a) Vereinbarkeit mit den Anliegen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes

b) Grösstmöglicher Schutz von Wohngebieten vor ideellen Immissionen infolge von Mobilfunkantennen

c) Möglichkeit zur Kombination mit bestehenden Bauten und Anlagen

3 Die Gesuchstellerin hat nachfolgende Prioritätenordnung zu berücksichtigen:

- *1. Priorität: Standorte und Standortgebiete gemäss Generellem Erschliessungsplan sowie Ausbau bestehender Standorte*
- *2. Priorität: Standorte innerhalb von Arbeitszonen*
- *3. Priorität: Standorte in den übrigen Bauzonen*

4 *Um die Anzahl der erforderlichen Antennenstandorte möglichst gering zu halten, sind soweit technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar, durch die Anbieter gemeinsam genutzte Standorte anzustreben. Die Gesuchstellerin hat darzulegen, wie das Bauvorhaben diese Zielvorgabe berücksichtigt und welche Anstrengungen sie diesbezüglich unternommen hat.*

5 *Die Baubehörde kann von den Mobilfunkanbietern verlangen, dass diese mit ihr eine Vereinbarung im Sinne eines Kooperations- und Dialogmodells zur Standortevaluation von Mobilfunkanlagen abschliessen.*

6 *Innerhalb der im Generellen Erschliessungsplan bezeichneten Ausschlussgebieten ist die Erstellung von visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen nicht zulässig ((Dorfzonen von Lain, Muldain, Zorten und Sporz).*

7 *Nicht mehr bestimmungsgemäss genutzte Mobilfunkantennen sind auf Kosten der Mobilfunkbetreiber zu entfernen und gesetzeskonform zu entsorgen. Der ursprüngliche Zustand ist wiederherzustellen. Die Baubehörde setzt eine angemessene Beseitigungsfrist.*

4.3 Empfehlung

Aufgrund der bisherigen Rechtsprechung macht die Festlegung von Kriterien und Grundsätzen für die Standortwahl von Mobilfunkanlagen Sinn. Dies lässt auch eine Einzelfallprüfung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens unter Abwägung sämtlicher öffentlichen Interessen zu. Es empfiehlt sich daher, eine Regelung in Anlehnung an den Vorschlag in Kap. 3.2 (Standortevaluation) vorstehend.

Die Bezeichnung konkreter Standorte im Generellen Erschliessungsplan ist grundsätzlich denkbar, ist jedoch bisher aus rechtlicher Sicht noch nicht überprüft worden. Ebenso müssten die Standorte dann auch aus Sicht der technischen und betrieblichen Machbarkeit überprüft werden und Vorabklärungen zu deren Verfügbarkeit (Grundeigentum) getroffen werden. Ein solche Lösung drängt sich für die Gemeinde Vaz/Obervaz nicht auf bzw. führt voraussichtlich auch nicht zu Vorteilen gegenüber dem Ansatz der Standortevaluation.

Chur, 3. Dezember 2020, Stauffer & Studach Raumentwicklung / dr

Motion 5G - Antennennetz
Sehr geehrte Frau Gemeinderatspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates

Wie in der gesamten Schweiz ist auch in der Gemeinde Vaz/Obervaz der Ausbau des Mobilfunknetzes auf den 5 G-Standard geplant. Gemäss den zurzeit verfügbaren Informationen, müssen dafür von den 3 Anbietern an mehreren Standorten neue 5 G Mobilfunkantennen erstellt werden.

Um einen «5G-Antennenwildwuchs» auf dem Gemeindegebiet Vaz/Obervaz zu vermeiden, wird der Gemeindevorstand beauftragt, für das gesamte Gemeindegebiet innerhalb und ausserhalb der Bauzonen eine Evaluation für 5G-Mobilfunkantennen-Standorte vorzunehmen.
Bei der Standortevaluation ist nebst den Bedürfnissen der Mobilfunkantennenbetreiber, auch den Anliegen, Sorgen und Ängsten aller Einwohner Rechnung zu tragen. Das heisst, dass bei dieser Evaluation in Beachtung einer Gesamtinteressenabwägung sowohl die bestehenden Ästhetik-Klauseln des Baugesetzes als auch ideelle Immissionen von 5G-Mobilfunkantennen zu berücksichtigen sind.
Die dabei evaluierten Standorte sind in der Folge, mittels den rechtlich notwendigen Planungsinstrumenten verbindlich für alle Mobilfunkanbieter zu erlassen.

Bevor Anpassungen im Orts- und Zonenplan der Gemeinde Vaz/Obervaz erlassen werden, sind der Gemeinderat sowie die Öffentlichkeit vom Gemeindevorstand über die Ergebnisse der Standortevaluation zu informieren.

Eine transparente, nachvollziehbare Information der Öffentlichkeit über die technischen Rahmenbedingungen einer 5G-Antenne und das Vorgehen bei der Standortevaluation ist dringend angezeigt. Eine Aufklärung durch eine unabhängige Fachperson über die Chancen der Digitalisierung für unsere Gemeinde, aber auch über die möglichen Risiken der 5G-Strahlung für die Gesundheit von Mensch und Tier wären sehr zu begrüssen.

Mit freundlichen Grüssen und besten Dank.

Thomas Blaesi