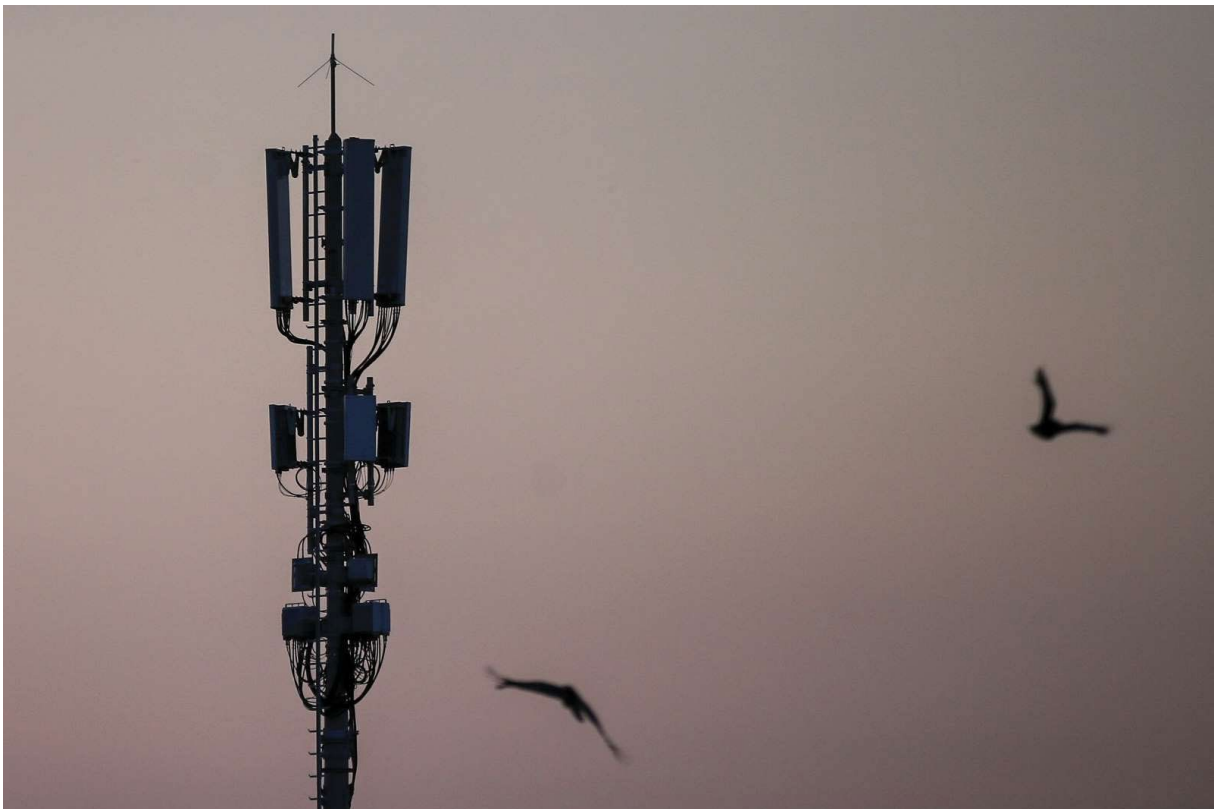


Wie Kantone und Gemeinden den 5G-Ausbau blockieren

Stefan Häberli, Bern

Bis zu zwei Jahre dauert es oft, bis Baugesuche für Mobilfunkanlagen behandelt werden – wenn überhaupt. Das liegt nicht nur an den Einsprachen. Teilweise verstauben die Gesuche in der Schublade.



© Bereitgestellt von Neue Zürcher Zeitung Gegen 1000 Baugesuche für Mobilfunkanlagen sind derzeit ohne Antwort der Behörden offen. Stefan Wermuth / Bloomberg

Vor fast exakt zwei Jahren, am 8. Februar 2019, trat Stephan Netzle in Bern sichtlich gut gelaunt vor die Medien. Der damalige Präsident der Eidgenössischen Kommunikationskommission (Comcom) konnte mit dem Ergebnis der [Versteigerung](#) der Mobilfunkfrequenzen zufrieden sein. Alle drei Mobilfunkanbieter hatten sich genügend Frequenzen gesichert, um ein konkurrenzfähiges 5G-Netz auf die Beine stellen zu können. Der Bund durfte sich darauf freuen, Salt, Sunrise und Swisscom insgesamt 380 Mio. Fr. in Rechnung zu stellen.

In der [«Wirtschaftswoche»](#) und dem [«Handelsblatt»](#) erschienen in den Tagen darauf Artikel mit Titeln wie «Highspeed auf der Alm» oder «5G-Vorbild Schweiz». Der Tenor der

deutschen Blätter: Während in Deutschland noch diskutiert werde, machten «die Eidgenossen» vorwärts.

Die Schweiz sei tatsächlich gut gestartet, sagt Netzle, der wegen einer Amtszeitbeschränkung das Comcom-Präsidium vor wenigen Wochen abgegeben hat. Doch dann sei man im Rennen um die Einführung des neuen Mobilfunkstandards aus dem Tritt geraten. Was ist passiert?

Oft nur «Light-Version» verfügbar

Auf den ersten Blick scheint die Schweiz auf Kurs zu sein: Laut [Zahlen](#) des Bundesamtes für Kommunikation (Bakom) gibt es hierzulande bereits rund 4800 Mobilfunkanlagen, welche die neue Technologie nutzen. Sunrise und Swisscom werben damit, bereits 90% der Schweizer Bevölkerung abzudecken. Seit August bietet auch Salt, der kleinste Netzbetreiber, in einigen Regionen 5G an.

Die 5G-Infrastruktur ist allerdings noch lange nicht fertig gebaut. Flächendeckend ist derzeit lediglich eine «[Light-Version](#)» der Technologie verfügbar. Der Unterschied zu 4G ist mit dieser für die Kunden kaum zu spüren; Höchstgeschwindigkeiten bei der Datenübertragung erreichen sie damit nicht.

Für Swisscom und Co. hat diese Variante gegenüber «echtem» 5G allerdings einen wesentlichen Vorteil: Teilweise reichte ein Software-Update aus, um eine bestehende Mobilfunkanlage 5G-fähig zu machen. Da sich physisch nichts änderte, musste dafür keine Baubewilligung eingeholt werden. Entsprechend schnell und kostengünstig konnten die Telekomfirmen so erreichen, dass auf dem Smartphone-Bildschirm der Kunden ein 5G-Symbol erscheint.

Auch die stille Mehrheit ist skeptisch

Für «richtiges» 5G muss indessen Hardware an bestehenden und neuen Standorten verbaut werden. Doch das ist angesichts des politischen Widerstands schwierig geworden. Fünf Komitees sammeln derzeit Unterschriften für Volksinitiativen gegen 5G oder haben dies angekündigt. Obwohl es keine wissenschaftliche Evidenz für gesundheitsschädigende Effekte unterhalb der geltenden Grenzwerte gibt, ist die Verunsicherung in der Bevölkerung gross. Und zwar nicht nur bei einer lauten Minderheit, wie zuweilen behauptet wird.

In einer Umfrage von GfS Bern gaben vier von fünf Befragten an, «sehr» oder «eher» mit der Aussage einverstanden zu sein, dass die gesundheitlichen Risiken der 5G-Technologie noch nicht ausreichend erforscht seien. Der starke Widerstand habe alle überrascht, sagt Stephan Netzle: «Ähnliche Diskussionen gab es zwar schon bei der Einführung von 3G oder 4G – aber nicht in dieser Heftigkeit.»

Mehrere Kantone und Gemeinden haben mit Moratorien und einer verschärften Bewilligungspraxis beim Bau von Mobilfunkanlagen auf die Stimmung in der Bevölkerung

reagiert (siehe Zusatztext unten). Besonders ärgern sich die Mobilfunkbetreiber über ein für Unbeteiligte kaum sichtbares Hindernis: Behörden hätten teilweise einfach aufgehört, Baubewilligungen für 5G-Antennen zu erteilen. Gegen 1000 Gesuche seien schubladiert worden, berichten Quellen aus dem Bund und der Telekombranche übereinstimmend.

Kein Raum für kantonale Sonderbestimmungen

Diese Blockadepolitik ist eigentlich rechtswidrig. Die Kantone und Gemeinden dürfen zwar ein Baugesuch ablehnen, wenn eine Antenne beispielsweise das Ortsbild stören würde. Zudem müssen die Bestimmungen der Strahlenschutzverordnung des Bundes eingehalten werden.

Grundsätzlich besteht aber eine Bewilligungspflicht für 5G-Antennen. Der Schutz der Bevölkerung vor Mobilfunkstrahlung ist Sache des Bundes. Daran haben das Bakom und das Bundesamt für Umwelt (Bafu) die Kantone im Mai 2019 [erinnert](#): «Gemäss der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ist der Bund zuständig für den Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen vor schädlicher oder lästiger nichtionisierender Strahlung.»

Es bleibe deshalb kein Raum für kantonale oder kommunale Sonderbestimmungen, schrieben die beiden Ämter in ihrem Brief an die Kantone: «Der Erlass solcher Bestimmungen wäre kompetenzwidrig.»

Gesuche bleiben in der Schublade liegen

Die Post aus Bern zeigte indessen kaum Wirkung. Das zeigen Zahlen, die der NZZ vorliegen. Die Baugesuche für neue Mobilfunkanlagen, die in den vergangenen beiden Jahren eingereicht wurden, sind heute mehrheitlich noch offen.

Von den im Oktober 2019 eingereichten Gesuchen sind bis dato beispielsweise nur gerade 30% bewilligt worden (siehe grüne Fläche in der Grafik weiter unten). Dass der Anteil so gering ausfällt, liegt auch am Widerstand der Bevölkerung. 30% der Gesuche sind wegen Einsprachen offen (gelb). Bei den restlichen 40% warten die Mobilfunkanbieter anderthalb Jahre nach dem Einreichen der Baugesuche noch immer auf eine Rückmeldung der Behörden (blau); sie wurden offensichtlich nicht bearbeitet. Der Verdacht der Rechtsverzögerung liegt in der Luft.

Eine Umfrage der NZZ bei den Kantonen kann nicht restlos klären, wo sich die nachrichtenlosen Baugesuche stapeln. Die zuständigen Stellen der Kantone Neuenburg, Waadt, Zürich sowie beider Basel bestätigen, dass es wegen Personalmangels teilweise länger als sechs Monate dauere, bis die Gesuche behandelt würden. Bern verweist auf «konsequent eingereichte Einsprachen». Und aus Delsberg heisst es gar, «jedes Projekt» werde durch eine «grosse Anzahl von Einsprachen stark verzögert».

Allerdings müssten die Mobilfunkanbieter in solchen Fällen eine Rückmeldung erhalten. Insofern sind diese Antworten wenig hilfreich bei der Spurensuche. Möglicherweise sind

es gar nicht die Kantone, die für die Verzögerungen verantwortlich sind. Die verantwortliche Sektionschefin des Kantons Freiburg schreibt jedenfalls: «Es ist uns auch bewusst, dass wahrscheinlich einige Gemeinden die Baubewilligungsgesuche relativ langatmig bearbeiten.»

In welchen Büros die Gesuche auch immer vergilben: Laut Stephan Netzle ist der Bund mitverantwortlich für die kantonale oder kommunale Blockade. Nach der Versteigerung der Frequenzen habe es fast so geschienen, als ob der Bund entschuldigend sagen würde: «Eigentlich haben wir das gar nicht so richtig gewollt.»

In ihrem gemeinsamen Schreiben hätten die Bundesämter Bakom und Bafu zwar den Kantonen «sehr deutlich» gemacht, dass der Strahlenschutz Sache des Bundes sei, räumt Netzle ein. Das federführende Department (Uvek) habe aber gezögert, bei den blockierenden Kantonen durchzugreifen. Nach dem Motto: Die Telekomfirmen könnten sich ja selbst vor den Gerichten wehren.

Harmonie und Konsens

Warum hat Kommunikationsministerin Simonetta Sommaruga den Kantonen nicht auf die Finger geklopft? In der Telekombranche werden ihr teilweise politische Motive unterstellt. Als Sozialdemokratin habe sie die 5G-Skeptiker, die häufig dem alternativen Milieu angehörten, nicht verärgern wollen.

Bundesnahe Quellen, die ihre Rolle durchaus kritisch sehen, halten das für wenig plausibel. Sie erklären Sommarugas Zurückhaltung mit ihrem auf Harmonie und Konsens bedachten Naturell. Als ehemalige Gemeinderätin von Köniz könne sie zudem gut einschätzen, unter welchem grossem gesellschaftlichem Druck die lokalen Exekutivpolitiker teilweise stünden.

Im vergangenen Juni hatte Stephan Netzle allen sieben Bundesräten im Namen der Comcom einen [Brief](#) geschickt. Darin zeigte er sich besorgt über die Verzögerung des 5G-Ausbaus. «Im Spätsommer haben sich mehrere Mitglieder des Bundesrates von der Comcom über die Problematik informieren lassen», sagt Netzle. Das habe sicher dazu beigetragen, dass die Regierung den Ausbau der Telekommunikationsnetze nun deblockieren wolle.

Sommaruga bietet Deal an

Dem Vernehmen nach soll Sommaruga den Chefs von Salt, Sunrise und Swisscom einen Kuhhandel vorgeschlagen haben: Die Mobilfunkanbieter sollen von ihrer Forderung nach einem gelockerten Strahlenschutz abrücken. Im Gegenzug werde sie versuchen, die Situation in den Kantonen zu deblockieren.

Im Februar oder März dürfte das Bafu seine Arbeiten an den sogenannten [Vollzugshilfen](#) abschliessen. Diese werden klären, wie die Mobilfunkanbieter die neuartigen 5G-Antennen überhaupt einsetzen dürfen. Vereinfacht dargestellt, geht es

vor allem darum, wie stark diese Antennen künftig strahlen dürfen. Manche Kantone und die Mobilfunkanbieter warteten sehnlichst auf dieses Instrument. Andere Kantone sahen in den fehlenden Vollzugshilfen einen willkommenen Anlass, um ihre Blockadepolitik zu rechtfertigen.

Offenbar will Sommaruga Druck auf die Kantone aufsetzen. Sobald die Vollzugshilfen da seien, gebe es keine Ausrede mehr, die offenen Gesuche nicht zu bewilligen. Falls die Deblockade nicht gelingt, müssten die Telekomfirmen systematisch Klagen zur Rechtsdurchsetzung einreichen. Im Kanton Genf geschieht dies bereits: Dort füllen sich die Schubladen der Ämter mittlerweile nicht mehr nur mit Baugesuchen, sondern auch mit Beschwerden. Laut einem Sunrise-Sprecher rekurrieren die Netzbetreiber derzeit gegen rund 100 abschlägige Bauentscheide.

Wie die Kantone auf den Widerstand gegen 5G reagiert haben

Die Umfrage der NZZ zeigt, dass einige kantonale Regierungen und Parlamente ihre Gesetze oder die Bewilligungspraxis für den Bau von Mobilfunkanlagen verschärft haben.

Das betrifft hauptsächlich geringfügige Änderungen an Mobilfunkanlagen: Für sogenannte Bagatelländerungen, etwa das Austauschen der Antenne, muss in den meisten Kantonen keine ordentliche Baugenehmigung eingeholt werden. Stattdessen existiert auf Empfehlung der Konferenz der kantonalen Baudirektoren eine Art Schnellverfahren. Dank diesem soll der administrative Aufwand für die Telekomfirmen und die Behörden gering gehalten werden.

Bagatellverfahren sind in den Augen mancher Mobilfunkkritiker aber eine Trickserie: Da keine öffentliche Baupublikation erfolge, würden via diese Verfahren «heimlich» Mobilfunkanlagen auf 5G umgerüstet. Einige Kantone haben auf den Vorwurf der Intransparenz reagiert: In Freiburg, Glarus (zwei von drei Gemeinden), Luzern und Neuenburg wurden die Bagatellverfahren abgeschafft. Seither benötigen die Telekomfirmen dort auch für kleinere Änderungen an Mobilfunkanlagen eine ordentliche Baubewilligung. Zürich überlässt es den Gemeinden, ob sie vereinfachte Verfahren zulassen wollen; Uri will es künftig ebenso handhaben. Der Kanton Zug hat den Strahlengrenzwert für adaptive Antennen, die ihre Senderichtung anpassen können, gesenkt.

Am weitesten sind die Kantone Genf, Jura und Waadt mit ihren 5G-Moratorien gegangen. Die jurassische Regierung ist mittlerweile zurückgeklaubt: Man habe die Verfahren Anfang 2019 für einige Monate ausgesetzt, «bis bestimmte rechtliche Fragen geklärt waren», schreibt das kantonale Umweltamt. Mittlerweile seien sie «ohne nennenswerte Verzögerung» wieder aufgenommen worden.

Wie rechtfertigen sich die beiden verbleibenden «Moratoriumskantone» juristisch?

Eine Sprecherin des Kantons Waadt streitet ab, dass es sich um ein «Moratorium als solches» handle. Bagatelländerungen seien nämlich weiterhin erlaubt. Der Staatsrat habe auf Waadtländer Boden lediglich den Bau neuer 5G-Antennen untersagt, bis der Bund den Kantonen die Instrumente zur Verfügung stelle, um zu überprüfen, ob diese Anlagen die Strahlungsgrenzwerte einhielten.

Im vergangenen Februar habe der Bund nun geliefert. Deshalb seien in neun Gemeinden in Zusammenarbeit mit den Telekomfirmen 5G-Pilotprojekte gestartet worden. Dort solle die Strahlung der Antennen gemessen werden. So solle sichergestellt werden, dass die gültigen Grenzwerte eingehalten würden. Ein Bericht werde im März 2021 erstellt.

Auch der Kanton Genf sieht sein Moratorium dadurch legitimiert, dass ihm der Bund nicht alle Informationen zur Verfügung gestellt habe, um eine Einhaltung der Strahlenschutzverordnung vertrauensvoll umsetzen zu können. Der zuständige Amtsdirektor weist zudem darauf hin, dass auch in Genf weiterhin Bagatelländerungen möglich seien.

Das Kantonsparlament habe diese mit einem Gesetz im vergangenen Februar zwar abschaffen wollen. Doch die Telekomfirmen hätten dagegen Rekurs eingelegt, worauf die Wirkung des Gesetzes aufgeschoben worden sei: «Diese Bestimmung ist daher zurzeit nicht in Kraft.»