



## Auszug aus dem Protokoll vom 9. September 2021

### 0.4 Referenden, Initiativen

#### Nr. 10

#### **Einzelinitiative Kuster Elsbeth Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der BZO**

### **Das Wichtigste in Kürze**

Am 2. November 2020 reichte Elsbeth Kuster die Einzelinitiative «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung Thalwil» beim Gemeinderat ein. Sie verlangt eine Erweiterung der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Gemeinde Thalwil mit einem Art. 31 a Antennenanlagen. Visuell wahrnehmbare Mobilfunkantennen sollen grundsätzlich der Quartiersversorgung dienen. In den Gewerbebezonen sollen überdies visuell wahrnehmbare Anlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig sein. Erbringt der Betreiber den Nachweis, dass aufgrund von funktechnischen Bedingungen ein Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erforderlich ist, soll eine Mobilfunkanlage auch in den übrigen Wohnzonen zulässig sein. Baugesuche für visuell wahrnehmbare Mobilfunkanlagen im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten sollen bezüglich der Einordnung von einer externen Fachperson begutachtet werden.

Die Initiative will ausser in der Gewerbezone die kommunale und überkommunale Versorgung mit visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen verbieten. Ob die überkommunale Versorgung damit ausreichend sichergestellt ist, kann nicht beurteilt werden.

Das nachgefragte Datenvolumen im Bereich Mobilfunk hat in den letzten Jahren rapide zugenommen und verdoppelt sich gegenwärtig etwa alle zwei Jahre. Grundsätzlich ist für einen wirtschaftlich interessanten Standort auch eine gute Abdeckung mit Mobilfunk wichtig, da insbesondere im Zentrum von Thalwil etliche Firmen ansässig sind, für die eine gute Versorgung und ein schneller und sicherer Netzzugang relevant sind.

Generell wird es für die Planungs- und Baukommission schwierig bzw. kaum möglich sein, festzustellen, ob die Betreiber die entsprechenden Prioritäten bei der Eingabe eines Baugesuches berücksichtigt haben. Auch der Nachweis, wann die funktechnischen Bedingungen so sind, dass ein Standort auch in einer Wohnzone erforderlich ist, wird bei Annahme der Initiative noch rechtliche Fragen aufwerfen. Es fehlt eine einheitliche Basis für die Beurteilung, wann die geforderte Qualität der Netznutzung erreicht ist. Der Artikel von der Initiative geforderte Zusatz in der BZO führt zu mehr Verwaltungsaufwand.

Die Initiative bezieht sich zudem nur auf visuell wahrnehmbare Mobilfunkanlagen. Ob eine kaschierte Anlage immer eine ästhetisch bessere Lösung darstellt als eine visuell wahrnehmbare, lässt sich nicht generell behaupten und sollte im Einzelfall beurteilt werden können. Auch stellt sich die Frage, welche Art der Kaschierung dazu führt, dass eine Anlage nicht mehr als solche

wahrnehmbar ist. Die Strahlenbelastung der Bevölkerung wird durch die Eingrenzung auf visuell nicht wahrnehmbare Anlagen jedoch langfristig nicht abnehmen. In der Kernzone werden heute keine visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen bewilligt, weshalb der Initiativtext diesbezüglich sogar eine Aufweichung der bestehenden Praxis bedeuten würde.

Bereits heute sind Rekurse bei Mobilfunkantennenanlagen durchaus üblich. Mit dem vorgeschlagenen neuen Art. 31 a wird die rechtliche Situation nicht vereinfacht und es ist mit Rechtsunsicherheiten zu rechnen. Es ist davon auszugehen, dass die Ergänzung der BZO im Sinne der Initiative einem allfälligen Rechtsmittelverfahren standhalten wird, da ähnliche Formulierungen bereits in einzelnen anderen Gemeinden ergänzt worden sind. Eine auf Erfahrungen beruhende Gerichtspraxis zur Auslegung dieses Artikels ist allerdings noch nicht vorhanden.

Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten, die Einzelinitiative «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung Thalwil» abzulehnen.

## **A N T R A G**

Die Stimmberechtigten beschliessen an der Gemeindeversammlung:

1. **Die Einzelinitiative, gestützt auf §§ 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs von Elsbeth Kuster, Thalwil, «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung Thalwil», wird abgelehnt.**
2. **Die entsprechende Erweiterung der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Thalwil mit einem Art. 31 a Antennenanlagen wird abgelehnt.**

## **B E L E U C H T E N D E R B E R I C H T**

### **1    Initiativbegehren**

Am 2. November 2020 reichte Elsbeth Kuster, Thalwil, die unterzeichnete Initiative «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung Thalwil» beim Gemeinderat ein. Die unterzeichnende, in der Gemeinde Thalwil wohnhafte Stimmberechtigte, stellt gestützt auf §§ 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs das unter dem Punkt 1.1 aufgeführte Initiativbegehren.

Die vorliegende Einzelinitiative bezweckt eine Erweiterung der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Gemeinde Thalwil um einen Art. 31 a, welcher Antennenanlagen betreffen soll.

#### **1.1   Initiativtext**

Die Initiative sieht vor, dass die BZO der Gemeinde Thalwil mit einem Art. 31 a (Antennenanlagen) ergänzt wird. Aufgrund der Vorprüfung durch den Kanton und des Bundesgerichtsentscheides (BGE) 1C\_167/2018 wurde in Absprache mit der Initiantin zur

Präzisierung noch der unterstrichene Textteil eingefügt. Dabei handelt es sich somit um eine rechtssetzungstechnische Bereinigung, welcher die Initiantin zugestimmt hat.

Die BZO soll demnach gemäss der Initiative mit einem Art. 31 a mit folgendem Wortlaut ergänzt werden:

### **Artikel 31 a: Antennenanlagen**

<sup>1</sup> Unter Art. 31 a Abs. 2 bis 5 fallen Mobilfunkantennen, die visuell als solche wahrgenommen werden können.

<sup>2</sup> Mobilfunkantennen haben grundsätzlich der Quartiersversorgung zu dienen. In den Gewerbebezonen sind überdies auch Anlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig.

<sup>3</sup> Visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen sind nur in folgenden Zonen und gemäss folgenden Prioritäten zulässig:

1. Priorität: Gewerbebezonen
2. Priorität: Zentrumszone und andere Bauzonen, in denen mässig störende Betriebe zulässig sind
3. Priorität: Kernzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind.

<sup>4</sup> Erbringt der Betreiber den Nachweis, dass aufgrund von funktechnischen Bedingungen ein Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erforderlich ist, ist eine Mobilfunkanlage auch in den übrigen Wohnzonen zulässig.

<sup>5</sup> Baugesuche für visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten sind bezüglich der Einordnung von einer externen Fachperson zu begutachten.

## **1.2 Begründung der Initiantin**

Über die Auswirkung der Mobilfunkantennen streiten sich Befürworter und Gegner seit längerem. Strahlensensitive Menschen klagen über Schlafstörungen, Herzbeschwerden oder Kopfschmerzen.

Die neue 5G-Technologie mit den ultrakurzwelligen Strahlen verspricht ein massiv schnelleres zuverlässigeres Datennetz um Haushalt- und Industriegegeräten zu vernetzen und um Drohnen oder selbstfahren-den Verkehr zu unterstützen. Dazu braucht es allerdings neue 5G-fähige Geräte.

Das Unbehagen gegenüber dieser neuen Technologie steigt in grossen Teilen der Bevölkerung. Über die Auswirkungen auf Mensch und Natur sind noch wenig Langzeitdaten bekannt und die Messung der Strahlung ist schwierig und extrem nutzungsabhängig.

Die Initiative will in Thalwil die Bau- und Zonenordnung (BZO) mit dem Zusatz über Mobilfunkantennen erweitern. Die Gemeinde Turbenthal hat in ihrer Bau- und Zonenordnung die Standorte der Mobilfunkantennen geregelt. Sie konnten diese Formulierung auch gegen die Einsprache der Mobilfunkanbieter bis vor Bundesgericht durchsetzen. Deshalb wird dieser Text unverändert in der Initiativforderung verwendet. (Keine Verletzung des Copyrights der Gemeinde Turbenthal, schriftliches Einverständnis zur Verwendung des Texts vorhanden).

Es geht in dieser Initiative nicht darum, den Mobilfunk abzuschaffen, sondern so

gesundheitsverträglich wie möglich für alle zu gestalten.

Als Alternative steht die Verkabelung im Vordergrund:

Das Glasfasernetz in Thalwils Strassen ist sehr gut ausgebaut. Die Möglichkeit das hauseigene Netz leistungsfähiger zu verkabeln ist gegeben. Damit ist die Leistungsfähigkeit für Betriebe und andere Nutzer massiv besser und die Strahlenbelastung für die Bevölkerung und die ganze Umgebung ist minimiert. Wenn die Gebäudedämmung nicht mehr durchdrungen werden muss, lassen sich die Werte der Strahlung der Sender von Mobilfunk und Open Wireless beträchtlich herabsetzen. So sollen Entwicklung und Fortschritt weiterhin möglich sein.

## 2 Rechtliche Prüfung

Bei der eingereichten Initiative handelt es sich um eine Einzelinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs mit der eine Änderung der BZO der Gemeinde Thalwil bezweckt wird (§ 146 Abs. 1 i.V.m Art. 120 Abs. 3 GPR).

Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussesentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 120 Abs. 2 GRP). Das Anliegen ist inhaltlich derart umschrieben und abschliessend redigiert, dass der Gemeinderat zur materiellen Gestaltung nichts mehr beitragen kann. Der Wortlaut einer solchen Initiative ist für die Behörden formell und inhaltlich verbindlich. Die Initiative darf weder abgeändert, korrigiert noch ergänzt werden. Ausgenommen sind rechtssetzungstechnische Bereinigungen, sofern die Initiantin oder der Initiant ihnen zustimmt.

Einzelinitiativen in Versammlungsgemeinden können nach § 147 Abs. 1 GPR i.V.m. § 15 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) über Gegenstände, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung unterstehen, eingereicht werden. Der Inhalt des Initiativrechts richtet sich nach jenem des Referendumsrechts. Es handelt sich um Geschäfte, die das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung der Gemeindeversammlung zuweisen. Dazu gehört, wie es in Art. 15 Ziff. 2.2 i.V.m. Art. 3 GO statuiert wird, mitunter die Festsetzung und Änderungen von Bauordnung und Zonenplan.

Gemäss dem Initiativtext wird die Änderung der BZO bezweckt, womit ein initiativfähiger Gegenstand vorliegt.

Eine Initiative muss das übergeordnete Recht beachten. Sie darf nicht gegen Vorschriften verstossen, die auf ihrer übergeordneten Stufe verankert sind. Einzelinitiativen haben somit das (zwingende) Völkerrecht, das Bundesrecht, das interkantonale und das kantonale Recht zu beachten. Ein Initiativbegehren, das ein generelles Verbot von Mobilfunkantennen auf Gemeindegebiet verlangt, verstösst gegen das Bundesrecht. Das Fernmeldegesetz verlangt, dass die Gemeinden den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung Rechnung tragen müssen (BGE 133 II 321 E. 4.2.4). Der Schutz der Bevölkerung vor Immissionen (Strahlung) im Zusammenhang mit Mobilfunkantennen ist abschliessend im Bundesrecht geregelt und kann deshalb nicht Gegenstand einer kommunalen Initiative sein (Verwaltungsgerichtsentscheid VB 2009.00032).

Bei der vorliegenden Initiative liegt kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht vor. Die Initiative fordert eine Priorisierung der Zonen, in welchen visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen zulässig sind und verbietet diese nicht. Die Gemeinde Turbenthal hat mit Gemeindeversammlungsbeschluss vom 3. Februar 2014 die BZO mit dem in dieser Initiative

vorliegenden Wortlaut festgesetzt. Die Mobilfunkbetreiber sind gegen die Festsetzung der BZO bis ans Bundesgericht gelangt. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 8. Januar 2019 (1C\_167/2018) den Rekurs bzw. die Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich abgelehnt.

Gemäss dem Bundesgerichtsurteil bestand beim Antennenartikel in der Gemeinde Turbenthal eine Unklarheit in der Auslegung des ersten Satzes, d.h. ob sich dieser auch nur auf visuell als solche wahr-nehmbare Anlagen bezieht oder generell für alle Antennenanlagen gilt. Im BGE 1C\_167/2018 vom 8. Januar 2019 wird unter anderem Folgendes festgehalten:

Art. 39 Abs. 1 BZO spricht allgemein von Mobilfunkanlagen und sieht keine ausdrückliche Einschränkung auf visuell als solche erkennbare Anlagen vor. Aus dem Wortlaut dieses Absatzes könnte daher abgeleitet werden, er erfasse auch kaschierte Mobilfunkanlagen. Dieser Schluss ist jedoch nicht zwingend, da Art. 39 Abs. 1 BZO im Zusammenhang mit Art. 39 Abs. 2 BZO zu verstehen ist und die ansprechende Kaskadenregelung sich ausdrücklich nur auf visuell als solche erkennbare Mobilfunkanlagen bezieht. Demnach kann Art. 39 Abs. 1 BZO in vertretbarer Weise verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass er sich gleich wie der nachfolgende Absatz nur auf visuell als solche erkennbare Mobilfunkanlagen bezieht, wie dies die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt (...). Würde die Gemeinde dennoch Art. 39 Abs. 1 BZO im Einzelfall wider Erwarten auch auf kaschierte Mobilfunkanlagen anwenden, wäre daher den betroffenen Mobilfunkbetreiberinnen zuzumuten, die bundesrechtskonforme Auslegung unter Berufung auf den vorliegenden Entscheid und die genannte bundesgerichtliche Rechtsprechung in einem Rechtsmittelverfahren durchzusetzen (vgl. BGE 138 II 173 E.8.2 S. 190).

In Absprache mit der Initiantin wurde daher der zur Abstimmung gelangende Artikel 31 a noch mit einem Abs. 1 präzisiert, wonach sich der Artikel 31 auf Mobilfunkantennen bezieht, welche visuell als solche wahrgenommen werden können. Bei dieser Präzisierung handelt es sich somit um eine rechtssetzungstechnische Bereinigung, welcher die Initiantin zugestimmt hat.

Elsbeth Kuster ist in Thalwil stimmberechtigt. Der Gemeinderat hat die vorliegende Einzelinitiative mit Beschluss vom 17. November 2020 als gültig erklärt. Da die vorliegende Einzelinitiative einen Gegenstand betrifft, welcher der Abstimmung durch die Gemeindeversammlung untersteht, unterbreitet ihr der Gemeinderat die Initiative zur Beschlussfassung (§ 151 Abs. GPR).

Eine Anpassung der BZO verlangt die Durchführung eines planungsrechtlichen Verfahrens mit öffentlicher Auflage und Vorprüfung durch den Kanton. Aufgrund der Coronapandemie konnte zudem lange Zeit keine Gemeindeversammlung durchgeführt werden, weshalb sich die zu behandelnden Geschäfte angestaut haben. Nach Rücksprache mit der Initiantin war diese damit einverstanden, dass deshalb über ihre Initiative nicht innerhalb der Frist von sechs Monaten abgestimmt wird.

Die Teilrevisionsvorlage umfasst folgende Bestandteile:

- Anpassung BZO, neuer Artikel 31 a, Antennenanlagen
- Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV (Raumplanungsverordnung)

Der Ablauf der Teilrevision Nutzungsplanung mit der Ergänzung der BZO mit dem Art. 31 a, Antennenanlagen, erfolgt(e) folgendermassen:

- Entwurf Teilrevisionsvorlage
- Verabschiedung durch die Planungs- und Baukommission zuhanden der öffentlichen Auflage und Vorprüfung (Beschluss 11. Februar 2021)
- Öffentliche Auflage während 60 Tagen (19. Februar bis 21. April 2021)
- Auswertung Einwendungen und Vorprüfung

- Anpassung des Initiativtextes in Absprache mit der Initiantin
- Verabschiedung Teilrevisionsvorlage durch Gemeinderat
- **Beschlussfassung Gemeindeversammlung (9. September 2021)**
- Genehmigung durch die Baudirektion Kanton Zürich
- Publikation und Rekursmöglichkeit während 30 Tagen

Der Gemeinderat hat die Möglichkeit, den Stimmberechtigten gemäss § 151 Abs. 2 GPR gleichzeitig einen Gegenvorschlag zur Initiative beantragen, worauf er jedoch verzichtet.

Nach § 22 Abs. 2 GG kann jede stimmberechtigte Person an der Gemeindeversammlung Anträge zum Inhalt der Vorlage stellen. Dies bedeutet, dass die Gemeindeversammlung auf Antrag einer stimmberechtigten Person den Text der Einzelinitiative abändern kann, sofern dies nicht übergeordnetem Recht widerspricht. Grössere Änderungen müssten wiederum vorerst öffentlich aufgelegt werden.

Falls die Einzelinitiative von den Stimmberechtigten angenommen wird, bedürfen die vorliegenden Änderungen der BZO nach dem Beschluss durch die Gemeindeversammlung einer Genehmigung durch die Baudirektion des Kantons Zürich. Die neuen Bestimmungen treten mit der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung in Kraft.

### **3 Öffentliche Auflage und Ergebnis der Mitwirkung (Einwendungen)**

Am 11. Februar 2021 verabschiedete die Planungs- und Baukommission den Entwurf der «Teilrevision der BZO – Antennenanlagen» zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung.

Gemäss § 7 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) erfolgte die öffentlich Auflage vom 19. Februar 2021 bis 21. April 2021 während 60 Tagen.

Innerhalb der Auflagedauer konnten sich alle Personen zum Entwurf der «Teilrevision der BZO – Antennenanlagen» äussern. Es gingen keine Einwendungen ein.

### **4 Kantonale Vorprüfung**

Mit Schreiben vom 20. Januar 2021 wurde dem kantonalen Amt für Raumentwicklung (ARE) die Einzelinitiative von Elsbeth Kuster (Teilrevision BZO) zur Vorprüfung eingereicht. Das ARE hat mit dem Vorprüfungsbericht vom 26. März 2021 Stellung genommen. Darin bestätigt das ARE, dass der neue Art. 31 a BZO als grundsätzlich zulässig beurteilt wird. Das ARE stützt sich dabei auf das BGE 1 C\_167/2018 vom 8. Januar 2019 im Fall der abgewiesenen Beschwerde der Netzbetreiberinnen in Turbenthal ab. Das ARE hat eine Genehmigung unter Berücksichtigung einiger Aspekte in Aussicht gestellt.

Das ARE hat eine Präzisierung verlangt, dass sich der Absatz «Mobilfunkantennen haben grundsätzlich der Quartiersversorgung zu dienen. In den Gewerbezonon sind überdies auch Anlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig» nur auf als visuell wahrnehmbare Mobilfunkanlagen beziehen dürfe. Für visuell nicht wahrnehmbare besteht keine Rechtsgrundlage, deren Bau mittels BZO zu verhindern. Um spätere Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, wurde deshalb in Absprache mit der Initiantin eine rechtssetzungstechnische Bereinigung ihres Vorschlages (zusätzlich neuer Abs. 1) für den BZO-Artikel vorgenommen, welcher nun die Grundlage dieses Berichts bildet (vgl. Kap. 1.1).

Ferner hat das ARE verlangt, dass für den Genehmigungsprozess eine Vorlage auszuarbeiten ist, welche einerseits die Anpassung der BZO aufzeigt und andererseits einen Bericht mit Erläuterungen im Sinne von Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV) enthält. Zudem sei aus den dem ARE eingereichten Unterlagen nicht ersichtlich, inwiefern durch die neuen Bestimmungen die kommunale und überkommunale Versorgung mit Mobilfunkleistungen nur durch Antennen in den Gewerbezonon gewährleistet werden könne, weshalb der Erläuterungsbericht hinsichtlich der erwähnten Versorgungsthematik zu ergänzen sei.

Deshalb wurde die vorliegende Teilrevisionsvorlage erarbeitet, welche folgende Bestandteile umfasst:

- Anpassung BZO, neuer Artikel 31 a, Antennenanlagen
- Erläuternder Bericht gemäss Art. 47 RPV

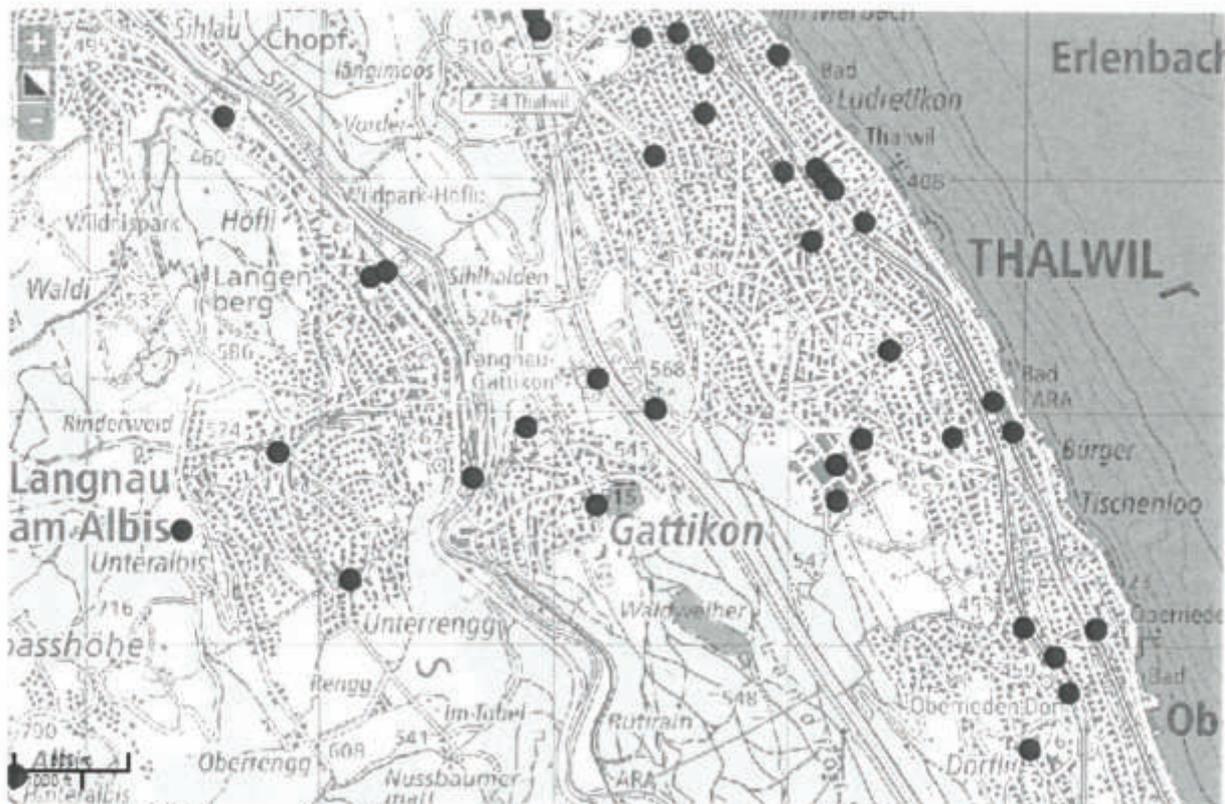
Gemäss Vorprüfung durch das ARE ergeben sich aus den übergeordneten Planungsinstrumenten keine Vorbehalte gegen die Ergänzung von Art. 31 a in der BZO. Insgesamt hat das ARE unter Berücksichtigung der voranstehenden Auflagen eine Genehmigung in Aussicht gestellt.

## **5 Stellungnahme des Gemeinderats**

Der Gemeinderat hat Verständnis dafür, dass in Teilen der Bevölkerung eine Verunsicherung gegenüber der 5G-Technologie herrscht. Auch aus Sicht des Gemeinderats ist es wünschenswert, wenn mehr Forschungsergebnisse hinsichtlich der Wirkung von 5G bekannt wären. Nichts desto trotz muss er sich jedoch darauf verlassen, dass der Bund die erforderlichen Abklärungen zum Schutz der Bevölkerung getätigt hat, als er die Konzessionen auch für die 5G-Technologie vergeben hat.

Das aktuelle Fernmeldegesetz (FMG) und die Verordnungen dazu gelten seit 1. Januar 2021. Der Bund legt auch die angestrebte Abdeckung mit Mobilfunk fest. Das Umweltschutzgesetz (USG) und darauf basierend die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) regeln die zulässige Strahlungsbelastung mittels Grenzwerten abschliessend. Insgesamt sind die kommunalen Kompetenzen im Mobilfunkbereich sehr beschränkt. Da der Schutz der Bevölkerung mit der NISV gewährleistet werden muss und keine erhöhten Anforderungen hinsichtlich zulässiger Strahlungsbelastung oder Strahlungsfrequenzen gestellt werden dürfen, können diese Rahmenbedingungen auch mit dem neuen BZO-Artikel nicht geändert werden.

Die Gemeinde ist auch heute schon für die Beurteilung der Gestaltung und Einordnung einer Mobilfunkantenne zuständig. Auf dem Gemeindegebiet von Thalwil befinden sich 22 Mobilfunkantennenanlagen wie dem GIS-Browser des Kantons zu entnehmen ist.



Ausschnitt GIS-Browser (Quelle: maps.zh.ch, Abfragedatum 21. Juni 2021)

Blauer Punkt: Mobilfunkanlage

Blauer Punkt mit rosa Kreis: Mobilfunkanlage Sendeleistung gross

Die Sendeleistung der vorhandenen Anlagen variiert zwischen klein und mittel. Einzig die im Plan speziell bezeichnete Mobilfunkanlage verfügt über eine grosse Sendeleistung. Diese Mobilfunkanlage mit hoher Sendeleistung befindet sich beim EKZ-Unterwerk und deckt die Autobahn ab (Nationalstrasse, überkommunale Versorgungsleistung).

Die Initiative will ausser in der Gewerbezone die kommunale und überkommunale Versorgung mit visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen verbieten. Bei Annahme der Initiative von Elisabeth Kuster wäre die überkommunale Versorgung z.B. mit weiteren – als solche erkennbaren – Antennenanlagen in der Gewerbezone im Böni und in der Gewerbezone Bürger beim See denkbar. Ob die überkommunale Versorgung damit ausreichend sichergestellt ist, kann nicht beurteilt werden, wie der Erläuternde Bericht gemäss Art. 47 RPV zeigt.

Das nachgefragte Datenvolumen hat in den letzten Jahren rapide zugenommen und verdoppelt sich gegenwärtig etwa alle zwei Jahre. Grundsätzlich ist für einen wirtschaftlich interessanten Standort auch eine gute Abdeckung mit Mobilfunk relevant.

Die Frequenzen für das Mobilfunknetz lagen bis anhin bei bis zu 2.6 Gigahertz (GHz). Für das 5G-Netz werden seit 2019 auch Frequenzen im Bereich von 3.4 bis 3.8 GHz eingesetzt. Dabei gilt in der Regel: Je höher die Frequenz, desto geringer die Reichweite. In den hohen Frequenzbereichen können besonders hohe Datenraten (über 1 Gbit/s) erreicht werden. Aufgrund des nachgefragten Datenvolumens sind die Anbieter bestrebt, die Leistungsfähigkeit ihrer Antennenanlagen zu erhöhen. Eine weitere Erhöhung der Strahlungsleistung bestehender Anlagen ist aufgrund der meist bereits ausgeschöpften Strahlungsgrenzwerte kaum noch möglich. Um das steigende Datenvolumen dennoch zu bewältigen, werden zum einen effizientere

Übertragungstechnologien (derzeit 5G) eingesetzt, zum anderen müssen zusätzliche Anlagen an Orten errichtet werden, an denen die Grenzwerte noch nicht ausgeschöpft sind. Die entsprechenden Grenzwerte müssen jeweils bei jedem Bauvorhaben eingehalten werden.

Gemäss der Initiative von Elsbeth Kuster ist eine Mobilfunkanlage auch in den übrigen Wohnzonen zulässig, wenn der Betreiber den Nachweis erbringt, dass aufgrund von funktechnischen Bedingungen ein Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erforderlich ist. Der Nachweis, wann die funktechnischen Bedingungen so sind, dass ein Standort auch in einer Wohnzone erforderlich ist, dürfte noch etliche rechtliche Fragen nach sich ziehen. Es fehlt eine einheitliche Basis für die Beurteilung, wann die geforderte Qualität der Netznutzung erreicht ist.

Generell wird es für die Planungs- und Baukommission schwierig und mit enormen Aufwand verbunden sein, festzustellen, ob die Betreiber die entsprechenden Prioritäten<sup>1</sup> bei der Eingabe eines Baugesuches berücksichtigt haben. Sie müsste sich voraussichtlich auf die Angaben zur Prioritätenabklärungen der Betreiber abstützen. Der Artikel führt dadurch zu mehr Verwaltungsaufwand.

Für die Annahme der Initiative von Elsbeth Kuster spricht, dass verhindert werden könnte, dass der Anblick von Mobilfunkanlagen Ängste und gesundheitliche Bedenken auslöst. Ob eine kaschierte Anlage immer die ästhetisch bessere Lösung darstellt als eine visuell wahrnehmbare, lässt sich nicht generell behaupten und sollte im Einzelfall beurteilt werden können. Auch stellt sich die Frage, welche Art der Kaschierung dazu führt, dass eine Anlage nicht mehr als solche wahrnehmbar ist. Die Strahlenbelastung der Bevölkerung wird durch die Eingrenzung auf visuell nicht wahrnehmbare Anlagen jedoch langfristig nicht abnehmen. Wo Mobilfunkanlagen stehen, zeigt der GIS-Browser des Kantons Zürich.

In der Kernzone werden heute keine visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen bewilligt, weshalb der Initiativtext diesbezüglich sogar eine Aufweichung der bestehenden Praxis bedeuten würde.

Für die bestehenden Anlagen gilt eine Bestandesgarantie. Bei Umbauten wird sich jedoch die Frage stellen, was noch unter die Bestandesgarantie fällt und was nicht mehr.

Bereits heute sind Rekurse bei Mobilfunkantennenanlagen durchaus üblich. Mit dem vorgeschlagenen neuen Art. 31 a BZO wird jedoch die rechtliche Situation nicht vereinfacht und es ist mit Rechtsunsicherheiten zu rechnen.

## **5.1 Nachhaltigkeitsbetrachtung**

### **Ökonomische Aspekte**

Grundsätzlich ist für einen wirtschaftlich interessanten Standort auch eine gute Abdeckung mit Mobilfunk relevant.

Bei einer Annahme des neuen Artikels 31 a BZO ist mit weiteren Rechtsunsicherheiten, mehr Rekursen und höherem Verwaltungsaufwand zu rechnen.

### **Ökologische Aspekte**

Das Umweltschutzgesetz soll Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und

---

<sup>1</sup> 1. Priorität: Gewerbezone, 2. Priorität: Zentrumszone und andere Bauzonen, in den mässig störende Betriebe zulässig sind, 3. Priorität: Kernzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind

Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft erhalten. Insofern muss davon ausgegangen werden, dass der Bund die entsprechenden Abklärungen unternommen hat, bevor er Mobilfunkanlagen und die entsprechenden Technologien wie 5G zugelassen hat. So oder so steht den Gemeinden jedoch kein rechtlicher Spielraum offen, um Mobilfunkanlagen aus gesundheitlichen Überlegungen stärker einzuschränken, als dies die bestehenden rechtlichen Werke, insbesondere die NISV, bereits machen. Insofern darf dieser Aspekt mit einer Anpassung der BZO mit einem Antennenartikel nicht tangiert werden.

### **Soziale Aspekte**

Der Anblick von Mobilfunkanlagen kann Ängste und gesundheitliche Bedenken auslösen. Es stellt sich die Frage, inwieweit diesen entgegengewirkt werden kann, indem die Mobilfunkanlagen kaschiert werden. Am Ende erkennen Laien zwar nicht mehr, wo sich Anlagen befinden, vorhanden sind sie jedoch trotzdem. Auch kann im GIS-Browser des Kantons nachgeschaut werden, wo sich welche Anlagen befinden.

## **6 Schlussbemerkungen**

Die Einzelinitiative «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung» von Elsbeth Kuster, Thalwil, verlangt eine Erweiterung der BZO der Gemeinde Thalwil mit einem Art. 31 a Antennenanlagen. Visuell wahrnehmbare Mobilfunkantennen sollen grundsätzlich der Quartiersversorgung dienen. Die Zulässigkeit solcher visuell wahrnehmbaren Anlagen soll aufgrund von vorgegebenen Prioritäten in bestimmten Zonen möglich sein. In den übrigen Wohnzonen sollen visuell wahrnehmbare Antennen nur zulässig sein, wenn die funktechnischen Bedingungen einen entsprechenden Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erfordern. In den Gewerbebezonen sollen überdies visuell wahrnehmbare Anlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig sein. Die Initiative will ausser in der Gewerbezone die kommunale und überkommunale Versorgung mit visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen verbieten.

Die kommunalen Möglichkeiten im Bereich Mobilfunk sind begrenzt. Das aktuelle nationale Fernmeldegesetz (FMG) und die Verordnungen dazu gelten seit 1. Januar 2021. Der Bund legt auch die angestrebte Abdeckung mit Mobilfunk fest. Das Umweltschutzgesetz (USG) und darauf basierend die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) regeln die zulässige Strahlungsbelastung mittels Grenzwerten abschliessend. Da der Schutz der Bevölkerung mit der NISV gewährleistet werden muss und keine erhöhten Anforderungen hinsichtlich zulässiger Strahlungsbelastung oder Strahlungsfrequenzen gestellt werden können, können die diesbezüglichen Rahmenbedingungen auch mit dem neuen BZO-Gesetzesartikel nicht geändert werden. Die Initiative bezieht sich zudem nur auf visuell wahrnehmbare Mobilfunkanlagen. Die Strahlenbelastung der Bevölkerung wird durch die Eingrenzung auf visuell nicht wahrnehmbare Anlagen jedoch langfristig nicht abnehmen. Der neue Artikel führt zu rechtlichen Unklarheiten, zu denen es noch keine Rechtsprechung gibt: Wann ist eine Mobilfunkanlage visuell wahrnehmbar und wann nicht mehr? Wie können und müssen die Betreiber nachweisen, dass aufgrund von funktechnischen Bedingungen ein Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erforderlich ist und damit eine Mobilfunkanlage auch in den übrigen Wohnzonen zulässig ist?

Bereits heute sind Rekurse bei Mobilfunkantennenanlagen durchaus üblich. Mit dem vorgeschlagenen neuen Art. 31 a wird die rechtliche Situation nicht vereinfacht und es ist mit

Rechtsunsicherheiten zu rechnen. Es ist davon auszugehen, dass die Ergänzung der BZO im Sinne der Initiative einem allfälligen Rechtsmittelverfahren standhalten wird, da ähnliche Formulierungen bereits in einzelnen anderen Gemeinden ergänzt worden sind. Eine auf Erfahrungen beruhende Gerichtspraxis zur Auslegung dieses Artikels ist allerdings noch nicht vorhanden.

**Der Gemeinderat beantragt den Stimmberechtigten die Einzelinitiative «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung Thalwil» von Elsbeth Kuster abzulehnen.**

Der Gemeindepräsident erklärt den Ablauf: Die Initiatorin Elsbeth Kuster erläutert die Initiative, danach folgt Gemeinderat David Brüllmann, der den Bereich Bau- und Planung stellvertretend führt. Gemeinderat David Brüllmann wird über die Haltung des Gesamt-Gemeinderats referieren.

### **Vorstellung Initiative**

Elsbeth Kuster präsentiert die Initiative.

### **Stellungnahme Gemeinderat**

Gemeinderat David Brüllmann erläutert die Stellungnahme des Gemeinderats.

### **Diskussion, Anträge**

Der Gemeindepräsident Märk Fankhauser eröffnet die Diskussion.

Wortmeldungen durch Sascha Fuchs, Thomas Hunziker, Fabio Borzatta und Ronald Luijten.

### **Ordnungsantrag von Kurt Schrag**

Die Redezeit sei pro Person auf 3 Minuten zu beschränken.

Der Antrag von Kurt Schrag wird grossmehrheitlich angenommen.

### **Diskussion, Anträge**

Weitere Wortmeldungen durch Elsbeth Kuster und Maurice Sobernheim.

### **Abstimmung**

Der Gemeindepräsident fragt, ob er die beiden nachfolgenden Punkte zur Abstimmung bringen darf:

1. Die Einzelinitiative, gestützt auf §§ 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs von Elsbeth Kuster, Thalwil, «Kein

flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung Thalwil», wird abgelehnt.

2. Die entsprechende Erweiterung der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Thalwil mit einem Art. 31 a Antennenanlagen wird abgelehnt.

Zur gemeinsamen Abstimmung der beiden vorstehend erwähnten Abstimmungsgegenstände gibt es keine Einwendungen.

Die vorliegende Initiative wird grossmehrheitlich abgelehnt.

## Beschluss

Die Gemeindeversammlung

### beschliesst:

1. Die Einzelinitiative, gestützt auf §§ 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs von Elsbeth Kuster, Thalwil, «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung Thalwil», wird abgelehnt.
2. Die entsprechende Erweiterung der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Thalwil mit einem Art. 31 a Antennenanlagen wird abgelehnt.
3. Gegen diesen Beschluss kann, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Bezirksrat Horgen, 8810 Horgen
  - wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte **innert 5 Tagen** schriftlich Rekurs in Stimmrechtssachen (§ 19 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 19b Abs. 2 lit. c sowie § 21a und § 22 Abs. 1 VRG)
  - und im Übrigen **innert 30 Tagen** schriftlich Rekurs erhoben werden (§ 19 Abs. 1 lit. a und d i.V.m. § 19b Abs. 2 lit. c sowie § 20 und § 22 Abs. 1 VRG). Die Kosten des Beschwerdeverfahrens hat die unterliegende Partei zu tragen.
  - Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist, soweit möglich, beizulegen.
4. Mitteilung durch Protokollauszug an:
  - a) Elsbeth Kuster, Alte Landstrasse 165, 8800 Thalwil
  - b) Planungs- und Baukommission
  - c) Infrastrukturkommission
  - d) Liegenschaftenkommission
  - e) Steuerungsgruppe Nachhaltigkeit
  - f) LDLZ Liegenschaften
  - g) LDLZ Gesellschaft
  - h) Kommunikationsbeauftragte
  - i) Gemeindeingenieur
  - j) Leiter Planung
  - k) Leiterin Baubewilligungen

- l) Fachspezialistin PBU
- m) Bezirksrat Horgen, Seestrasse 124, 8810 Horgen (für Rechtskraftbescheinigung)
- n) Akten GV

Gemeinde Thalwil  
Gemeindepräsident



Märk Fankhauser

Gemeindeschreiber



Rascal Kuster

Versandt: 14. September 2021 / pku



## Auszug aus dem Protokoll vom 11. Februar 2021

0.4 Referenden, Initiativen

### Nr. 19

**Einzelinitiative Kuster Elsbeth, kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der BZO, Verabschiedung Entwurfsvorlage zuhanden öffentlicher Auflage und Anhörung, Vorprüfung Kanton**

#### A. Ausgangslage

Am 2. November 2020 reichte Elsbeth Kuster die unterzeichnete Initiative «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch Änderung der Bau- und Zonenordnung» beim Gemeinderat ein. Die unterzeichnende, in der Gemeinde Thalwil wohnhafte Stimmberechtigte, stellt gestützt auf § 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs folgendes Initiativbegehren:

#### Erweiterung der BZO, Artikel 31 A: Antennenanlagen

Mobilfunkantennen haben grundsätzlich der Quartiersversorgung zu dienen. In den Gewerbebezonen sind überdies auch Anlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig.

Visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen sind nur in folgenden Zonen und gemäss folgenden Prioritäten zulässig:

- 1. Priorität:** Gewerbebezonen
- 2. Priorität:** Zentrumszone und andere Bauzonen, in denen mässig störende Betriebe zulässig sind
- 3. Priorität:** Kernzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind.

Erbringt der Betreiber den Nachweis, dass aufgrund von funktechnischen Bedingungen ein Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erforderlich ist, ist eine Mobilfunkanlage auch in den übrigen Wohnzonen zulässig.

Baugesuche für visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten sind bezüglich der Einordnung von einer externen Fachperson zu begutachten.

Elsbeth Kuster begründet ihr Initiativbegehren wie folgt:

Über die Auswirkung der Mobilfunkantennen streiten sich Befürworter und Gegner seit längerem. Strahlensensitive Menschen klagen über Schlafstörungen, Herzbeschwerden oder Kopfschmerzen.

Die neue 5G Technologie mit den ultrakurzwelligen Strahlen verspricht ein massiv schnelleres zuverlässigeres Datennetz um Haushalt- und Industriegeräten zu vernetzen und um Dronen oder selbstfahrenden Verkehr zu unterstützen. Dazu braucht es allerdings neue 5G- fähige Geräte.

Das Unbehagen gegenüber dieser neuen Technologie steigt in grossen Teilen der Bevölkerung. Über die Auswirkungen auf Mensch und Natur sind noch wenig Langzeitdaten bekannt und die Messung der Strahlung ist schwierig und extrem nutzungsabhängig.

Die Initiative will in Thalwil die Bau- und Zonenordnung (BZO) mit dem Zusatz über Mobilfunkantennen erweitern. Die Gemeinde Turbenthal hat in ihrer Bau- und Zonenordnung die Standorte der Mobilfunkantennen geregelt. Sie konnten diese Formulierung auch gegen die Einsprache der Mobilfunkanbieter bis vor Bundesgericht durchsetzen. Deshalb wird dieser Text unverändert in der Initiativeforderung verwendet. (Keine Verletzung des Copyrights der Gemeinde Turbenthal, schriftliches Einverständnis zur Verwendung des Texts vorhanden).

Es geht in dieser Initiative nicht darum, den Mobilfunk abzuschaffen, sondern so gesundheitsverträglich wie möglich für alle zu gestalten.

Als Alternative steht die Verkabelung im Vordergrund:

Das Glasfasernetz in Thalwils Strassen ist sehr gut ausgebaut. Die Möglichkeit das hauseigene Netz leistungsfähiger zu verkabeln ist gegeben. Damit ist die Leistungsfähigkeit für Betriebe und andere Nutzer massiv besser und die Strahlenbelastung für die Bevölkerung und die ganze Umgebung ist minimiert. Wenn die Gebäudedämmung nicht mehr durchdrungen werden muss, lassen sich die Werte der Strahlung der Sender von Mobilfunk und Open Wireless beträchtlich herabsetzen. So sollen Entwicklung und Fortschritt weiterhin möglich sein.

Mit Beschluss Nr. 296 vom 17. November 2020 hat der Gemeinderat die Einzelinitiative von Elsbeth Kuster, Thalwil für gültig erklärt.

Mit Schreiben vom 20. Januar 2021 hat das DLZ Bau, Energie und Umwelt die Akten der kantonalen Baudirektion zur Vorprüfung überwiesen, welche mit Email vom 22. Januar 2021 die Vollständigkeit der Akten zum Geschäft bestätigt hat.

## **B. Erste Überlegungen der PBK zur Einzelinitiative von Elsbeth Kuster**

Die Initiative will ausser in der Gewerbezone die kommunale und überkommunale Versorgung mit Mobilfunkanlagen verbieten. Dabei bezieht sie sich nicht nur auf 5G. Grundsätzlich ist für einen wirtschaftlich interessanten Standort jedoch auch eine gute Abdeckung mit Mobilfunk wichtig, da insbesondere auch im Zentrum von Thalwil etliche Firmen ansässig sind, für die eine gute Versorgung und ein schneller und sicherer Netzzugang wichtig sind.

Die Initiative bezieht sich auf visuell wahrnehmbare Mobilfunkanlagen. Die Umsetzung dieses Artikels dürfte mit Schwierigkeiten verbunden sein, weil sich die Frage stellen wird, welche Art der Kaschierung dazu führt, dass eine Anlage nicht mehr als solche wahrnehmbar ist. Die Strahlenbelastung der Bevölkerung wird dadurch jedoch kaum abnehmen.

In der Kernzone werden heute keine visuell wahrnehmbaren Mobilfunkanlagen bewilligt, weshalb der Initiativtext diesbezüglich sogar eine Aufweichung der bestehenden Praxis bedeuten würde.

Das Fernmeldegesetz regelt die Bedingungen für Funknetzbetreiber. Der Kanton überwacht die

Strahlenbelastung anhand der bundesrechtlichen Vorgaben. Die maximal zulässige Emissions- und Immissionsbelastung durch Mobilfunkantennenanlagen wird in der Verordnung über nichtionisierende Strahlung (NISV) geregelt und im Zusammenhang mit der Erteilung von Baubewilligungen für Mobilfunkantennenanlagen überprüft. Eine Initiative muss das übergeordnete Recht beachten. Sie darf nicht gegen Vorschriften verstossen, die auf ihrer übergeordneten Stufe verankert sind. Einzelinitiativen haben somit das (zwingende) Völkerrecht, das Bundesrecht, das interkantonale und das kantonale Recht zu beachten. Ein Initiativbegehren, das ein generelles Verbot von Mobilfunkantennen auf Gemeindegebiet verlangte, würde gegen das Bundesrecht verstossen. Das Fernmeldegesetz verlangt, dass die Gemeinden den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung Rechnung tragen müssen (BGE 133 II 321 E. 4.2.4). Der Schutz der Bevölkerung vor Immissionen (Strahlung) im Zusammenhang mit Mobilfunkantennen ist abschliessend im Bundesrecht geregelt und könnte deshalb nicht Gegenstand einer kommunalen Initiative sein (VB 2009.00032).

Der aufgrund der Einzelinitiative bzw. der BZO-Anpassung geforderte Nachweis, wann die funktechnischen Bedingungen so sind, dass ein Standort auch in einer Wohnzone erforderlich ist, dürfte noch etliche rechtliche Probleme nach sich ziehen. Die funktechnischen Bedingungen werden nicht von jedermann gleichermaßen beurteilt, weil auch die geforderte oder gewünschte Qualität der Netznutzung sehr unterschiedlich beurteilt wird. Ein schnelles Mobilfunknetz ist auch ein wichtiger Standortfaktor.

Insgesamt lehnt die Planungs- und Baukommission aufgrund des heutigen Standes der Erkenntnisse die Einzelinitiative ab und wird dies auch dem Gemeinderat entsprechend beantragen. Gegebenenfalls ist aufgrund des Einwendungsverfahrens und der kantonalen Vorprüfung ein Gegenvorschlag auszuarbeiten.

### **C. Weiteres Vorgehen, Verabschiedung der Einzelinitiative zur Änderung der Bau- und Zonenordnung 2021 zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung (Mitwirkung)**

Die Behandlung der Einzelinitiative muss verfahrensmässig die gleichen Schritte wie bei einer Revision der Bau- und Zonenordnung durchlaufen, auch wenn die Planungs- und Baukommission resp. der Gemeinderat eine ablehnende Haltung vertreten. Somit sind zuerst eine öffentliche Auflage und eine kantonale Vorprüfung durchzuführen. Die Gemeindeversammlung stimmt hernach über eine rechtsbereite Vorlage ab, welche anschliessend von der Baudirektion genehmigt werden muss. Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung tritt nach gemeinsamer Publikation des Erlasses der Gemeindeversammlung und der Genehmigung der Baudirektion in Kraft.

Die im Rahmen der Einzelinitiative vorgeschlagene Änderung der Bau- und Zonenordnung 2021, Ergänzung mit Art. 31 A – Antennenanlagen, wird im Sinne von § 7 PBG zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung verabschiedet.

Die Akten wurden bereits mit Schreiben vom 20. Januar 2021 der Baudirektion zur Vorprüfung eingereicht. Diese hat mit Email vom 22. Januar 2021 die Vollständigkeit der Unterlagen bestätigt.

Die öffentliche Auflage für die Änderung der Bau- und Zonenordnung hat während 60 Tagen zu erfolgen. Innert dieser Frist kann sich jedermann bei der die Auflage verfügenden Instanz zum Inhalt äussern (Einwendungen). Anschliessend erfolgt die Behandlung der Einwendungen. Die PBK beschliesst zuhanden des Gemeinderats die Vorlage und die Weisung zur Einzelinitiative. Der Gemeinderat stellt Antrag zuhanden der Gemeindeversammlung, welche für die Festsetzung zuständig ist.

Die Planungs- und Baukommission

**beschliesst**

1. Die Änderung der Bau- und Zonenordnung 2021, Ergänzung Art. 31 A – Antennenanlagen, wird zuhanden der öffentlichen Auflage und Anhörung freigegeben.
2. Es wird zustimmend zur Kenntnis genommen, dass die kantonale Vorprüfung bereits eingeleitet worden ist.
3. Das DLZ BEU wird mit der Durchführung der entsprechenden Verfahren zur Änderung der Bau- und Zonenordnung mit einem neuen Art. 31 betreffend Antennenanlagen beauftragt.
4. **Mitteilung durch Protokollauszug an:**
  - a) Gemeinderat z.K.
  - b) Gemeindeschreiber
  - c) Kommunikationsbeauftragte
  - d) Gemeindeingenieur
  - e) Leiter Planung
  - f) Leiterin Baubewilligungen
  - g) Fachspezialistin PBU

Gemeinde Thalwil  
Stv. Bereichsverantwortlicher Planung und Bau    Leiterin Baubewilligungen

David Brüllmann

Manuela Leuzinger

Versandt:



## Auszug aus dem Protokoll vom 17. November 2020

0.4 Referenden, Initiativen

**Nr. 296**

**Einzelinitiative Kuster Elsbeth Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der BZO**

- **Gültigkeitserklärung**

### A. Ausgangslage

Am 2. November 2020 reichte Elsbeth Kuster die unterzeichnete Initiative «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch Änderung der Bau- und Zonenordnung» beim Gemeinderat ein. Die unterzeichnende, in der Gemeinde Thalwil wohnhafte Stimmberechtigte, stellt gestützt auf § 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs folgendes Initiativbegehren (siehe Punkt B Initiativtext):

### B. Initiativtext

#### **Erweiterung der BZO, Artikel 31 A: Antennenanlagen**

Mobilfunkantennen haben grundsätzlich der Quartiersversorgung zu dienen. In den Gewerbebezonen sind überdies auch Anlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig.

Visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen sind nur in folgenden Zonen und gemäss folgenden Prioritäten zulässig:

- 1. Priorität: Gewerbebezonen
- 2. Priorität: Zentrumszone und andere Bauzonen, in denen mässig störende Betriebe zulässig sind
- 3. Priorität: Kernzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind.

Erbringt der Betreiber den Nachweis, dass aufgrund von funktechnischen Bedingungen ein Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erforderlich ist, ist eine Mobilfunkanlage auch in den übrigen Wohnzonen zulässig.

Baugesuche für visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten sind bezüglich der Einordnung von einer externen Fachperson zu begutachten.

#### **Begründung**

Über die Auswirkung der Mobilfunkantennen streiten sich Befürworter und Gegner seit längerem. Strahlensensitive Menschen klagen über Schlafstörungen, Herzbeschwerden oder Kopfschmerzen.

Die neue 5G Technologie mit den ultrakurzwelligen Strahlen verspricht ein massiv schnelleres zuverlässigeres Datennetz um Haushalt- und Industriegeräten zu vernetzen und um Dronen oder selbstfahrenden Verkehr zu unterstützen. Dazu braucht es allerdings neue 5G- fähige Geräte.

Das Unbehagen gegenüber dieser neuen Technologie steigt in grossen Teilen der Bevölkerung. Über die Auswirkungen auf Mensch und Natur sind noch wenig Langzeitdaten bekannt und die Messung der Strahlung ist schwierig und extrem nutzungsabhängig.

Die Initiative will in Thalwil die Bau- und Zonenordnung (BZO) mit dem Zusatz über Mobilfunkantennen erweitern. Die Gemeinde Turbenthal hat in ihrer Bau- und Zonenordnung die Standorte der Mobilfunkantennen geregelt. Sie konnten diese Formulierung auch gegen die Einsprache der Mobilfunkanbieter bis vor Bundesgericht durchsetzen. Deshalb wird dieser Text unverändert in der Initiativeforderung verwendet. (Keine Verletzung des Copyrights der Gemeinde Turbenthal, schriftliches Einverständnis zur Verwendung des Texts vorhanden).

Es geht in dieser Initiative nicht darum, den Mobilfunk abzuschaffen, sondern so gesundheitsverträglich wie möglich für alle zu gestalten.

Als Alternative steht die Verkabelung im Vordergrund:

Das Glasfasernetz in Thalwils Strassen ist sehr gut ausgebaut. Die Möglichkeit das hauseigene Netz leistungsfähiger zu verkabeln ist gegeben. Damit ist die Leistungsfähigkeit für Betriebe und andere Nutzer massiv besser und die Strahlenbelastung für die Bevölkerung und die ganze Umgebung ist minimiert. Wenn die Gebäudedämmung nicht mehr durchdrungen werden muss, lassen sich die Werte der Strahlung der Sender von Mobilfunk und Open Wireless beträchtlich herabsetzen. So sollen Entwicklung und Fortschritt weiterhin möglich sein.

### **C. Unterzeichnung der Einzelinitiative**

Diese Einzelinitiative wird von der nachfolgenden Stimmberechtigten eingereicht:

- Elsbeth Kuster, Alte Landstrasse 165, 8800 Thalwil

### **E. Rechtliche Abklärung**

Bei der eingereichten Initiative handelt es sich um eine Einzelinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs mit der eine Änderung der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Gemeinde Thalwil bezweckt wird (§ 146 Abs. 1 i.V.m Art. 120 Abs. 3 GPR).

Eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussesentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 120 Abs. 2 GRP). Das Anliegen ist inhaltlich derart umschrieben und abschliessend redigiert, dass der Gemeindevorstand zur materiellen Gestaltung nichts mehr beitragen kann. Der Wortlaut einer solchen Initiative ist für die Behörden formell und inhaltlich verbindlich. Die Initiative darf weder abgeändert, korrigiert noch ergänzt werden. Ausgenommen sind rechtssetzungstechnische Bereinigungen, sofern die Initiantin oder der Initiant ihnen zustimmt.

Einzelinitiativen in Versammlungsgemeinden können nach § 147 Abs. 1 GPR i.V.m. § 15 Abs. 1 GG über Gegenstände, die der Abstimmung in der Gemeindeversammlung unterstehen, eingereicht werden. Der Inhalt des Initiativrechts richtet sich nach jenem des Referendumsrechts. Es handelt sich um Geschäfte, die das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung der

Gemeindeversammlung zuweisen. Dazu gehört, wie es in Art. 15 Ziff. 2.2 i.V.m. Art. 3 GO statuiert wird, mitunter die Festsetzung und Änderungen von Bauordnung und Zonenplan.

Gemäss dem Initiativtext wird die Änderung der BZO bezweckt, womit ein initiativfähiger Gegenstand vorliegt.

Eine Initiative muss das übergeordnete Recht beachten. Sie darf nicht gegen Vorschriften verstossen, die auf ihrer übergeordneten Stufe verankert sind. Einzelinitiativen haben somit das (zwingende) Völkerrecht, das Bundesrecht, das interkantonale und das kantonale Recht zu beachten. Ein Initiativbegehren, das ein generelles Verbot von Mobilfunkantennen auf Gemeindegebiet verlangt, verstösst gegen das Bundesrecht. Das Fernmeldegesetz verlangt, dass die Gemeinden den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung Rechnung tragen müssen (BGE 133 II 321 E. 4.2.4). Der Schutz der Bevölkerung vor Immissionen (Strahlung) im Zusammenhang mit Mobilfunkantennen ist abschliessend im Bundesrecht geregelt und kann deshalb nicht Gegenstand einer kommunalen Initiative sein (VB 2009.00032).

Bei der vorliegenden Initiative liegt kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht vor. Die Initiative fordert eine Priorisierung der Zonen, in welchen visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen zulässig sind und verbietet diese nicht. Die Gemeinde Turbenthal hat mit Gemeindeversammlungsbeschluss vom 3. Februar 2014 die BZO mit dem in dieser Initiative vorliegenden Wortlaut festgesetzt. Die Mobilfunkbetreiber sind gegen die Festsetzung der BZO bis ans Bundesgericht gelangt. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 8. Januar 2019 (1C\_167/2018) den Rekurs bzw. die Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich abgelehnt. Das Urteil ist diesem Antrag beigelegt.

Elsbeth Kuster ist in Thalwil stimmberechtigt. Die Initiative ist somit gültig und kann den Stimmberechtigten an der nächst möglichen Gemeindeversammlung vorgelegt werden.

## **F. Weiteres Vorgehen**

Da die vorliegende Einzelinitiative einen Gegenstand betrifft, welcher der Abstimmung durch die Gemeindeversammlung untersteht, unterbreitet ihr der Gemeinderat die Initiative zur Beschlussfassung (§ 151 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte, GPR).

Der Gemeinderat kann den Stimmberechtigten gemäss § 151 Abs. 2 GPR gleichzeitig einen Gegenvorschlag zur Initiative beantragen.

Wird die Einzelinitiative in der Form des ausformulierten Entwurfs von den Stimmberechtigten angenommen, wird die BZO der Gemeinde Thalwil entsprechend geändert.

Nach § 22 Abs. 2 GG kann jede stimmberechtigte Person an der Gemeindeversammlung Anträge zum Inhalt der Vorlage stellen. Dies bedeutet, dass die Gemeindeversammlung auf Antrag einer stimmberechtigten Person den Text der Einzelinitiative abändern kann.

## **G. Antrag und Beschluss**

Der Gemeinderat

**beschliesst:**

1. Die am 2. November 2020 eingereichte Einzelinitiative «Kein flächendeckendes 5G-Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch Änderung der Bau- und Zonenordnung» von Elsbeth Kuster wird für gültig erklärt.
2. Mit der Federführung des Geschäfts wird die Planungs- und Baukommission beauftragt.
3. Die Gemeindeversammlung findet voraussichtlich am 9. Juni 2021 statt.
4. Gegen diesen Beschluss kann, von der Zustellung an gerechnet, beim Bezirksrat Horgen, 8810 Horgen, wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte und ihre Ausübung **innert 5 Tagen** schriftlich Rekurs in Stimmrechtssachen (§ 19 Abs. 1 lit. c i.V.m. § 21 a VRG) erhoben werden.
5. Mitteilung durch Protokollauszug an:
  - a) Elsbeth Kuster, Alte Landstrasse 165, 8800 Thalwil
  - b) Planungs- und Baukommission
  - c) LDLZ
  - d) Akten GR

Gemeinde Thalwil  
Gemeindepräsident



Märk Fankhauser

Gemeindeschreiber



Pascal Kuster

Versandt: 19. November 2020 / pku-ph

**ENTWURF, 11. Februar 2021**

**ENTWURF PLANUNGS- UND BAUKOMMISSION**

# Teilrevision Nutzungsplanung: Antennenanlagen

## Anpassung Bau- und Zonenordnung

Öffentliche Auflage vom ..... bis .....

Von der Gemeindeversammlung festgesetzt am .....

Namens der Gemeindeversammlung

.....  
Der Gemeindepräsident

.....  
Der Gemeindeschreiber

Von der Baudirektion genehmigt am .....

BDV Nr. ....

.....  
Für die Baudirektion

Die Bauordnung Thalwil wird wie folgt ergänzt:

## **ERGÄNZENDE BAUVORSCHRIFTEN**

### **neu Art. 31a**

#### **Antennenanlagen**

- <sup>1</sup> Mobilfunkantennen haben grundsätzlich der Quartiersversorgung zu dienen. In den Gewerbebezonen sind überdies auch Anlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig.
- <sup>2</sup> Visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen sind nur in folgenden Zonen und gemäss folgenden Prioritäten zulässig:
  - 1. Priorität: Gewerbebezonen
  - 2. Priorität: Zentrumszone und andere Bauzonen, in denen mässig störende Betriebe zulässig sind
  - 3. Priorität: Kernzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind.
- <sup>3</sup> Erbringt der Betreiber den Nachweis, dass aufgrund von funktechnischen Bedingungen ein Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erforderlich ist, ist eine Mobilfunkanlage auch in den übrigen Wohnzonen zulässig.
- <sup>4</sup> Baugesuche für visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten sind bezüglich der Einordnung von einer externen Fachperson zu begutachten.

# **Einzelinitiative zur Regelung des Ausbaus von Mobilfunkanlagen mit 5G in der Gemeinde Thalwil, verankert in der Bau- und Zonenordnung Thalwil**

Die in der Gemeinde Thalwil wohnhafte unterzeichnende Stimmberechtigte (unterstützt durch die EVP Thalwil) stellt gestützt auf §§ 146 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgendes Begehren:

Initiative:

## **Kein flächendeckendes 5G- Netz via Mobilfunkantennen in Thalwil durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung**

**Die Initiative fordert:**

### **Erweiterung der BZO, Artikel 31 A: Antennenanlagen**

Mobilfunkantennen haben grundsätzlich der Quartiersversorgung zu dienen. In den Gewerbebezonen sind überdies auch Anlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig.

Visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen sind nur in folgenden Zonen und gemäss folgenden Prioritäten zulässig:

- 1. Priorität: Gewerbebezonen
- 2. Priorität: Zentrumszone und andere Bauzonen, in denen mässig störende Betriebe zulässig sind
- 3. Priorität: Kernzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind.

Erbringt der Betreiber den Nachweis, dass aufgrund von funktechnischen Bedingungen ein Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erforderlich ist, ist eine Mobilfunkanlage auch in den übrigen Wohnzonen zulässig.

Baugesuche für visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten sind bezüglich der Einordnung von einer externen Fachperson zu begutachten.

## **Begründung:**

Über die Auswirkung der Mobilfunkantennen streiten sich Befürworter und Gegner seit längerem. Strahlensensitive Menschen klagen über Schlafstörungen, Herzbeschwerden oder Kopfschmerzen.

Die neue 5G Technologie mit den ultrakurzwelligen Strahlen verspricht ein massiv schnelleres zuverlässigeres Datennetz um Haushalt- und Industriegeräten zu vernetzen und um Dronen oder selbstfahrenden Verkehr zu unterstützen. Dazu braucht es allerdings neue 5G- fähige Geräte.

Das Unbehagen gegenüber dieser neuen Technologie steigt in grossen Teilen der Bevölkerung. Über die Auswirkungen auf Mensch und Natur sind noch wenig Langzeitdaten bekannt und die Messung der Strahlung ist schwierig und extrem nutzungsabhängig.

Die Initiative will in Thalwil die Bau- und Zonenordnung (BZO) mit dem Zusatz über Mobilfunkantennen erweitern. Die Gemeinde Turbenthal hat in ihrer Bau- und Zonenordnung die Standorte der Mobilfunkantennen geregelt. Sie konnten diese Formulierung auch gegen die Einsprache der Mobilfunkanbieter bis vor Bundesgericht durchsetzen. Deshalb wird dieser Text unverändert in der Initiativforderung verwendet. (Keine Verletzung des Copyrights der Gemeinde Turbenthal, schriftliches Einverständnis zur Verwendung des Texts vorhanden).

Es geht in dieser Initiative nicht darum, den Mobilfunk abzuschaffen, sondern so gesundheitsverträglich wie möglich für alle zu gestalten.

Als Alternative steht die Verkabelung im Vordergrund:

Das Glasfasernetz in Thalwils Strassen ist sehr gut ausgebaut. Die Möglichkeit das hauseigene Netz leistungsfähiger zu verkabeln ist gegeben. Damit ist die Leistungsfähigkeit für Betriebe und andere Nutzer massiv besser und die Strahlenbelastung für die Bevölkerung und die ganze Umgebung ist minimiert. Wenn die Gebäudedämmung nicht mehr durchdrungen werden muss, lassen sich die Werte der Strahlung der Sender von Mobilfunk und Open Wireless beträchtlich herabsetzen. So sollen Entwicklung und Fortschritt weiterhin möglich sein.

Thalwil, 02. November 2020

die Initiantin

Elsbeth Kuster



Initiantin: Elsbeth Kuster, Alte Landstr. 165, 8800 Thalwil

Tel: 044 720 78 38 / 079 522 19 28

Mail: [elsbeth.kuster@gmail.com](mailto:elsbeth.kuster@gmail.com)



EVP Thalwil  
Elsbeth Kuster  
alte Landstr. 165  
8800 Thalwil

Gemeinderat Thalwil  
z.Hd. Herrn P. Kuster  
alte Landstr. 110  
8800 Thalwil

## **Einreichung einer Einzelinitiative zur Regelung des Ausbaus von Mobilfunkanlagen mit 5G**

Sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderats, sehr geehrter Herr Kuster

Gerne reiche ich mit Unterstützung der EVP Thalwil die „Einzelinitiative zur Regelung des Ausbaus von Mobilfunkantennen mit 5G in der Gemeinde Thalwil, verankert in der Bau- und Zonenordnung Thalwil“ ein.

Nach wie vor ist die Verunsicherung über die Auswirkungen der 5G- Strahlung auf Mensch und Natur in breiten Teilen der Bevölkerung vorhanden. In der Coronazeit wurde gleichzeitig die Wichtigkeit der guten Vernetzung mit Internet sichtbar. Die Initiative schliesst eine gute Vernetzung nicht aus, sie will lediglich die Belastung durch die Strahlung verringern.

Ich bitte Sie, die Initiative auf ihre Zulassungsfähigkeit zu prüfen. Bei Fragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Elsbeth Kuster