



An den Grossen Rat

09.5342.02

Basel, 20. Oktober 2010

P 270 "Drahtlos statt ratlos. Für ein kostenloses Public WLAN in Basel"

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. Dezember 2009 die Petition "Drahtlos statt ratlos. Für ein kostenloses Public WLAN in Basel" an die Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition

Wir Unterzeichnerinnen und Unterzeichner dieser Petition setzen uns für ein gratis WLAN in Basel ein. Das Internet ist nicht mehr aus dem Alltag der Menschen und insbesondere von uns Jungen wegzudenken. Privatunternehmen haben dieses Bedürfnis schon lange entdeckt und bieten für ihre Kunden kabelloses Internet in ihren Räumlichkeiten an. Doch was ist mit dem Unternehmen Basel? Andere Städte machen es vor. Mit einem öffentlichen WLAN ermöglichen sie es ihren Bewohnern und Besuchern, drahtlos verbunden zu sein. Sei es um bei schönem Wetter draussen am Laptop zu arbeiten oder Stadt- und Verkehrsinfos abzufragen. Die Möglichkeiten sind wie das Internet, fast grenzenlos.

Wir wollen nicht, dass Basel den Anschluss verpasst. Wir wollen Basel attraktiver und moderner machen. Wir fordern ein gratis WLAN-Netz für Basel. Herzlichen Dank!

2. Abklärungen der Petitionskommission

2.1 Abschätzungen einer möglichen Gesundheitsgefährdung durch ein Public-WLAN

Die Frage der Petitionskommission, ob mit der Einführung eines Public-WLAN gesundheitliche Beeinträchtigungen der Menschen in unserer Stadt zu erwarten seien, beantwortete Prof. Dr. Martin Rösli vom Swiss Tropical and Public Health Institute (TPH) Basel mit Schreiben vom 11. Februar 2010 wie folgt:

Die Kommunikation vom Empfangsgerät ins Internet erfolge in einem WLAN über Accesspoints. Dazu werde hochfrequente elektromagnetisch Strahlung verwendet ähnlich er Mobilfunk- oder Schnurlostelefonstrahlung. Die Sendeleistung eines WLAN Accesspoints betrage üblicherweise 100 Milliwatt. Das sei bis 20mal weniger als bei einem Handy. Zudem sei für die Abschätzung der individuellen Strahlenbelastung die Nutzungsdistanz bedeutsam, da die Strahlung mit zunehmender Entfernung von der Quelle stark abnehme. Ein Handy werde am Körper betrieben während der Abstand zu einem WLAN-Accesspoint kaum unter einem Meter liege. Damit sei die Strahlenbelastung der Nutzenden um mehrere Grössenordnungen kleiner als beim Gebrauch eines Handys. Selbst bei Personen, die in unmittelbarer Nähe von einem Accesspoint wohnten und damit lange exponiert seien, sei die

kumulative Strahlenbelastung durch solche Accesspoints gering, im Vergleich zu anderen Strahlungsquellen, denen wir im Alltag ausgesetzt seien. Bisher sei in keiner methodisch soliden Studie nachgewiesen worden, dass solch geringe Belastungen einen Effekt auf die Gesundheit hätten oder zu Beschwerden führen könnten.

Es sei jedoch zu erwarten, dass ein kleiner Teil der Bevölkerung besorgt auf die unfreiwillige Bestrahlung durch Accesspoints reagieren werde (obwohl Public-WLAN an Bahnhöfen und anderen belebten Plätzen bereits Alltag seien). Solche Personen führten teilweise eigene Beschwerden auf solche Quellen zurück. Es gebe sogar Hinweise, dass bei solchen Personen Beschwerden neu auftreten könnten analog der Placebowirkung von Medikamenten. Diese umgekehrte Placebo-Wirkung, eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes aufgrund der Erwartungshaltung, werde als Nocebo-Effekt bezeichnet.

Zu beachten sei noch ein allenfalls erhöhtes Unfallrisiko durch die Nutzung von Public WLAN. Dazu gebe es noch keine Studien. Es sei aber zu erwarten, dass die vermehrte Nutzung von internetfähigen Handys im Alltag und die damit einhergehende Unaufmerksamkeit das Unfallrisiko von Fussgängern erhöhe. Wissenschaftlich nachgewiesen sei, dass die Nutzung von Handys beim Autofahren das Unfallrisiko deutlich erhöhe.

2.2 Erfahrungen der Energie Wasser Luzern AG (ewl) mit Gratis WLAN in der Stadt Luzern

Im Internet kann einem Stadtplan entnommen werden, dass in der Stadt Luzern ca. 80 Accesspoints eingerichtet sind. Der Zuständige der ewl, Abteilung Verkauf Telekommunikation, erklärte im Februar 2010 auf Anfrage telefonisch und per Mail, die ewl biete WLAN im Moment noch gratis an. Es werde allerdings abgeklärt, ob WLAN nicht bewirtschaftet werden könnte. Pro Accesspoint müsse mit Investitionen von zwischen CHF 7'500 und 12'500 gerechnet werden. Wiederkehrend pro Jahr und Accesspoint für Betrieb und Unterhalt "all-in" sei mit 8% der Investitionskosten zu rechnen. Aus Sicht der ewl seien die kommerziellen Möglichkeiten nicht zu vergessen. WLAN liege im Trend.

2.3 Fragen der Petitionskommission an den Regierungsrat / Antworten des Vorstehers des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) vom 15. April 2010 bzw. 17. August 2010

In Kenntnis der Antwort der Regierung zum Anzug Sebastian Frehner betreffend Source-Netzwerk in Basel (Geschäft Nr. 07.5105.02) zog die Petitionskommission den Schluss, dass der Regierungsrat einer Einführung von Public-WLAN gegenüber nicht völlig abgeneigt ist. Sie stellte dem Regierungsrat mit Schreiben vom 11. März 2010 diverse Fragen, die vom Vorsteher des WSU am 15. April 2010 beantwortet wurden, allerdings nur teilweise, weil er die damals noch ausstehende kantonale Abstimmung über die "Initiative gegen den Mobilfunkantennen-Wildwuchs" vom 13. Juni 2010 abwarten wollte, insbesondere weil deren Annahme dem Anliegen der Petentschaft nicht förderlich gewesen wäre. Nach Ablehnung der Initiative und Annahme des Gegenvorschlags konnte die Petitionskommission mit Schreiben vom 7. Juni 2010 erneut mit Fragen an den Vorsteher des WSU gelangen, die von ihm mit Schreiben vom 17. August 2010 beantwortet wurden. Zusammengefasst lauten die wesentlichsten Antworten wie folgt:

- Der Regierungsrat habe sich bisher noch nicht konkret mit dem Geschäft befasst.
- Mit der Volksabstimmung vom 13. Juni 2010 sei § 19c ins kantonale Umweltschutzgesetz aufgenommen worden, der laute: "Der Kanton wirkt im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine optimale Koordination der Mobilfunkstandorte hin, mit dem Ziel die Immissionen durch nichtionisierende Strahlung im Sinne des vorsorglichen Gesundheitsschutzes möglichst gering zu halten." Daraus und der aus der Mobilfunk-Policy, die dem Handeln des Regierungsrats zugrunde liege, lasse sich ableiten, dass die Realisierung eines Public WLAN-Netzes aufgrund der geringen Immissionen dieser Anlagen aus Sicht des Umwelt bzw. Gesundheitsschutzes nicht grundsätzlich unmöglich wäre. Allerdings sei eine gewisse Zurückhaltung angezeigt, da sowohl das kantonale Umweltschutzgesetz wie auch die Mobilfunk-Policy auf eine möglichst geringe Strahlenexposition der Bevölkerung abzielten. Im vorliegenden Fall sei es aber wahrscheinlich, dass ein gut genutztes Public WLAN-Netz den Datenverkehr über kostenpflichtige WLAN-Zugangspunkte und vor allem einen Teil des Datenverkehrs über die strahlungsstärkeren Mobilfunknetze ersetzen würde. Dies könne zu einer Reduktion der Mobilfunkimmissionen im Stadtgebiet führen.
- Unabhängig vom Gesundheitsschutz stellten sich diverse Fragen, die sorgfältig zu klären seien, wenn auf die Forderung der Petenten eingetreten werden soll: Welchen Perimeter soll das Netz abdecken (gesamtes Stadt-/Kantonsgebiet, Innenstadt/Fussgänger-Ypsilon/Orte mit grossem Publikumsaufkommen, Hotels/Restaurants usw.)? Soll der Zugang für alle Zielgruppen gratis sein? Soll die öffentliche Hand einen Teil der Kosten über Einnahmen (z.B. mittels bezahlter Werbung) zu refinanzieren versuchen? Wer betreibt das Netz? Stellt der Kanton selber zielgruppenspezifische Inhalte zur Verfügung (z.B. für Einwohnerinnen und Einwohner; Touristinnen und Touristen)?
- Entgegen früheren Erwartungen von Anbieterseite habe sich gezeigt, dass solche Netze – wenn sie einen unentgeltlichen Zugang schaffen sollten – nicht gewinnbringend betrieben werden könnten. Das heisse, dass ein solches Netz auch in Grossstädten nur dann entstehe und funktioniere, wenn die öffentliche Hand Bau und Betrieb finanziere oder zumindest stark subventioniere, oder aber ein Sponsor die Kosten trage. Vorgeschlagen werde, zuerst in einer Vorprojektphase mögliche Szenarien zu beschreiben und vertieft auf ihr Kosten-/Nutzenverhältnis zu untersuchen.
- Ein Entscheid für oder gegen ein von der öffentlichen Hand (mit-)finanziertes Gratis-WLAN-Angebot sei verfrüht.
- Die grundsätzliche Frage, ob ein flächendeckender Internetzugang auf Allmend Teil der Grundversorgung und somit vom Staat zu gewährleisten und allenfalls zu subventionieren sei, sei bisher nicht geklärt worden. Es zeige sich doch, dass kein Marktversagen vorliege, da Angebote von kommerziellen Anbietern verfügbar seien und offenbar auch eine Zahlungsbereitschaft bei den Nutzern vorhanden sei. Es gebe bereits heute Angebote durch private Anbieter, welche Nutzungen, wie sie in der Petition gefordert würden ermögliche. Marktversagen als Grund für staatliches Handeln sei somit nicht gegeben. Ein Eingreifen der öffentlichen Hand in den Markt, welches über das Schaffen von Rahmenbedingung hinausgehe, scheine daher nicht prioritär.

- Für ein WLAN Angebot gegen Entgelt gälten die gleichen ordnungspolitischen Überlegungen wie bei einem gratis Angebot. Ein kostenpflichtiges Angebot des Kantons würde ebenfalls eine Konkurrenzsituation schaffen, in der die öffentliche Hand auf einem Markt mit privaten Anbietern tätig wäre.
- Eine Einschätzung der Kosten für den Aufbau und Betrieb eines public-WLAN könne zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden. Hierzu wären weitere Abklärungen notwendig, die zudem in den Kompetenzbereich von möglichen Betreibern fielen.
- Einer Idee, dass die IWB im Rahmen des Leistungsauftrags einen WLAN-Auftrag entgegennehmen könnten sei aufgrund der oben erfolgten Ausführungen kritisch gegenüber. Einem WLAN-Angebot durch die IWB stehe nichts entgegen, sofern dort Interesse an einem solchen Geschäftsmodell herrsche. Die Beurteilung der betriebswirtschaftlichen Rentabilität obliege dabei jedoch als selbständiges Unternehmen alleinig den IWB. Einen Leistungsauftrag für Aufbau und Betrieb eines public-WLAN in Basel-Stadt erscheine weder notwendig noch sinnvoll.

3. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission dankt dem Vorsteher des WSU an dieser Stelle für die ausführliche Beantwortung all ihrer Fragen. Sie entnimmt seinen beiden Antwortschreiben, dass das Petikum nicht völlig chancenlos ist, dass es aber vor dem Entscheid, ob es tatsächlich umgesetzt werden kann, verschiedenster Abklärungen bedarf. Die Petitionskommission unterstützt ein solches Vorgehen denn auch. Indem sie den vom Vorsteher des WSU in seinem Schreiben vom 17. August 2010 gemachten Vorschlag aufnimmt, schlägt auch sie vor, in einer Vorprojektphase mögliche Szenarien zu beschreiben, wie ein WLAN-Netz entstehen und funktionieren könnte, und sie vertieft auf ihr Kosten-/Nutzenverhältnis zu untersuchen.

4. Antrag der Petitionskommission

Die Petitionskommission beantragt, vorliegende Petition an den Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem halben Jahr zu überweisen.

Im Namen der Petitionskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt



Loretta Müller, Präsidentin