

Antrag des Regierungsrates vom 18. August 2010

KR-Nr. 324/2008

4720

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 324/2008
des Gemeinderates der Stadt Zürich
betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. August 2010,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 324/2008 des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und den Gemeinderat der Stadt Zürich.

Der Kantonsrat hat am 2. März 2009 folgende Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 4. September 2008 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag

Der Gemeinderat der Stadt Zürich beschliesst, beim Kanton Zürich eine Behördeninitiative einzureichen, mit welcher dieser beauftragt wird, mit den Mobilfunkbetreibern für die Gemeinden ein Kooperations- und Dialogmodell als planerische Massnahme zu vereinbaren mit dem Ziel, die Strahlenbelastung im Siedlungsgebiet möglichst weitgehend zu senken und den Aufbau von Parallelinfrastrukturen zu vermeiden.

Begründung:

Der Mobilfunk ist zum breit akzeptierten Kommunikationsmittel geworden; gleichzeitig ist aber auch eine wachsende Skepsis gegenüber der mit dem Mobilfunk verbundenen elektromagnetischen Strahlenbelastung und lokal immer wieder starker Widerstand gegen neue Antennen auszumachen. Die nicht geklärte Frage nach der biologischen Wirkung dieser Strahlung und insb. nach möglichen Langzeitschäden veranlasst renommierte Wissenschaftler- und Ärzte-Vereinigungen zur Mahnung nach vorsorglichem Gesundheitsschutz durch wesentlich tiefere Strahlenbelastungen.

Auf Gesetzesebene sind die Grenzwerte national festgelegt, und es gibt derzeit keine Bestrebungen, diese zu ändern. Neue Erkenntnisse können jedoch mittels Pilotprojekten getestet werden und es ist nötig, dass die Stadt Zürich – mit rund 500 Mobilfunkantennen ein wahrer Hot Spot der EMF-Belastung! – hier eine Vorreiterrolle übernimmt. Konzepte für einen solchen «sanften oder emissionsarmen Mobilfunk» existieren und wurden im Ausland bereits umgesetzt. So wurde in Salzburg in den Jahren 1998 bis 2001 das so genannte Salzburger Modell zwischen den Betreibern und Bürgerinitiativen/Stadt praktiziert. Leider sind dort die Anbieter aus kommerziellen Interessen wieder ausgestiegen. Aus Deutschland kommt der Ansatz der integrierten kommunalen Mobilfunkplanung ikoM, mittels der im Siedlungsgebiet die Strahlenbelastung reduziert wird. In der Schweiz gibt es verschiedene Beispiele von koordinierter Antennenplanung, wie z. B. die Erschliessung der Berner Altstadt mit Mikrozellen mit geringer Sendeleistung.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Ziel der Initiative

Der Kanton Zürich soll mit den Mobilfunkbetreibern und für die Gemeinden ein Modell für die Zusammenarbeit vereinbaren. Es soll sich um eine planerische Massnahme handeln mit dem Ziel, die Strahlungsbelastung in den Siedlungsgebieten möglichst weitgehend zu senken. Dazu sei der Aufbau von Parallelinfrastrukturen der Mobilfunkbetreiber zu vermeiden.

B. Rechtmässigkeit

1. Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) vorläufig unterstützte Behördeninitiativen werden dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Gestützt auf § 139a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und über den Inhalt der Initiative.

2. Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV; LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV).

3.1. Die vorliegende Behördeninitiative hat nur einen Sachbereich zum Gegenstand, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist.

3.2. Für den Bereich des Immissionsschutzes enthält das Bundesrecht mit der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) eine abschliessende Regelung. Die Kantone sind nicht befugt, weiter gehende Regelungen zu erlassen. Dies gilt auch für umweltrechtlich motivierte Planungsaufgaben. Parallelinfrastrukturen werden vom Fernmelderecht des Bundes geregelt und sind in den Mobilfunkkonzessionen festgelegt. Zusätzliche Regelungen durch die Kantone sind fernmelderechtlich nicht zulässig.

Die Behördeninitiative bezweckt nicht, die Strahlungsbelastung durch einseitigen staatlichen Zwang zu vermindern, sondern sie will ihr Ziel durch eine Vereinbarung mit den Mobilfunkbetreibern erreichen. Sofern eine Umsetzung auf der Grundlage der Freiwilligkeit angestrebt wird, ist die Initiative mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

3.3. Die Initiative will den Kanton verpflichten, mit den Mobilfunkbetreibern Zusammenarbeitsmodelle zu vereinbaren. Das Begehren ist so auszulegen, dass der Kanton verpflichtet wird, auf ein entsprechendes Ergebnis, d. h. den Abschluss einer Vereinbarung, hinzuwirken. Auf einen Erfolg bzw. ein bestimmtes Verhandlungsergebnis kann der Kanton nicht verpflichtet werden, da er auf den Willen der Mobilfunkbetreiber zum Abschluss einer Vereinbarung angewiesen ist. Eine einseitige Anordnung des Kantons wäre nicht zulässig (vgl. vorstehend Ziff. 3.2). Die Initiative ist in Form einer allgemeinen Anregung gehalten. Der Kantonsrat bestimmt somit, in welcher Rechtsform das Begehren umgesetzt wird (Art. 25 Abs. 4 KV). Nach der Praxis zu Art. 23 KV können auch Einzelakte und Planungsbeschlüsse in ein formelles Gesetz gefasst werden. Daraus ergibt sich, dass die Umsetzung der Initiative auch unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich möglich ist.

Das Begehren ist somit nicht offensichtlich undurchführbar.

3.4. Die Behördeninitiative erweist sich als rechtmässig.

C. Stellungnahme

Die vorliegende Behördeninitiative ist dem Postulat KR-Nr. 414/2004 betreffend sanften Mobilfunk ähnlich, das der Kantonsrat 2006 auf Antrag des Regierungsrates vom Kantonsrat nicht überwiesen hat. Gegenstand dieses Postulats war der Auftrag an den Regierungsrat, sich gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Städte und Gemeinden für ein Pilotprojekt einzusetzen, mit welchem die Antennenstandorte besser aufeinander abgestimmt und die Antennenleistungen möglichst tief angesetzt werden sollten. Der Regierungsrat lehnte das Begehren ab mit der Begründung, dass es keinen Spielraum gebe, die Strahlungsbelastung mit Massnahmen im Sinne des Postulates wesentlich zu vermindern. Schon dieser Vorstoss zielte auf ein Koordinationsmodell ab und nannte als Bezugspunkte das Salzburger Modell und den Ansatz der integrierten kommunalen Mobilfunkplanung (ikoM).

Ende 2009 waren im Kanton Zürich an mehr als 2000 Standorten Mobilfunkantennen in Betrieb; knapp 850 davon stehen in der Stadt Zürich, von denen aber rund die Hälfte nur mit kleiner Leistung (bis 6 W Sendeleistung) betrieben wird. Durch den Ausbau des Mobilfunknetzes kommen pro Jahr kantonsweit etwa 100 neue Antennenanlagen hinzu.

Der Forderung des Initianten nach vorsorglichem Gesundheitsschutz durch möglichst tiefe Strahlungsbelastung wird in der Schweiz durch die strengen Vorsorgegrenzwerte in der NISV Rechnung getragen. Mit der Festlegung der Grenzwerte gemäss NISV hat der Bund von seiner Regelungskompetenz Gebrauch gemacht und die Grenzwerte abschliessend festgesetzt. Mit den geltenden strengen Grenzwerten wird der Umstand berücksichtigt, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Auswirkungen nichtionisierender Strahlung auf die menschliche Gesundheit noch lückenhaft sind.

Die vom Bund festgelegten Grenzwerte gelten einheitlich in der ganzen Schweiz. Es besteht für die Kantone und Gemeinden kein Spielraum, die Strahlenbelastung im Siedlungsgebiet durch tiefere Grenzwerte weiter gehend zu senken. Trotz der schnellen Entwicklung der Mobilfunktechnologie und der höheren Datenübertragungskapazitäten ist dank technischer Fortschritte die Strahlungsbelastung insgesamt nach wie vor tief. Wie periodische Immissionsmessungen der elektromagnetischen Felder zeigen, werden die strengen Grenzwerte oft um den Faktor fünf bis zehn unterschritten. Die kantonalen Behör-

den überprüfen die Einhaltung der bewilligten Antennenleistungen stichprobenartig und unangemeldet.

Schon verschiedentlich wurde in den letzten Jahren versucht, die Errichtung neuer Mobilfunkanlagen vor allem in Wohngebieten zu verhindern oder zu bremsen, weil eine Beeinträchtigung der Gesundheit und eine Wertverminderung von Liegenschaften befürchtet wurden. Innerhalb des Siedlungsgebietes bzw. in Bauzonen sind Mobilfunkanlagen in der Regel zonenkonform. Erfüllt ein Vorhaben die bau- und umweltschutzrechtlichen Anforderungen und hält es namentlich die Grenzwerte der NISV ein, so hat die Bauherrschaft einen Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung. Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten jedoch befugt, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen zu erlassen, soweit ein ortsplannerisches Interesse besteht. Schutz vor Strahlung, der weiter geht als die bundesrechtlichen Vorgaben, ist als umweltrechtlicher Beweggrund nicht zulässig. Kommunale Vorschriften dürfen indessen öffentliche Interessen gemäss der Fernmeldegesetzgebung des Bundes nicht verletzen. Einer flächendeckenden, qualitativ guten Mobilfunkversorgung und einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkbetreibern ist Rechnung zu tragen.

Eine Gemeinde, welche die Standorte der Mobilfunkanlagen steuern will, kann dies bereits gestützt auf die bestehenden Rechtsgrundlagen tun. Zur Unterstützung hat die Baudirektion den Gemeinden vor zwei Jahren ein Merkblatt und eine Broschüre (Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen) unterbreitet, in denen ein mögliches Vorgehen beschrieben wird. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat 2010 zusammen mit weiteren Organisationen einen ausführlichen Leitfaden zum Mobilfunk für Gemeinden und Städte herausgegeben. Dieser soll insbesondere den kommunalen Behörden als Orientierungshilfe dienen. Bereits haben einige Gemeinden im Kanton Zürich eine Standortplanung vorgesehen.

Das Kooperations- und Dialogmodell mit den Mobilfunkbetreibern wird in der Broschüre der Baudirektion und im Leitfaden des BAFU erörtert. Gemäss einem Antwortschreiben des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) vom 10. August 2009 auf eine Anfrage der Mobilfunkbetreiber hält der GPV fest, dass er den Abschluss von Vereinbarungen zur Standortevaluation von Mobilfunkantennen im Kanton Zürich nicht unterstützt. Insbesondere befürchten viele Gemeinden, dass sie Spielball der gegensätzlichen Interessen und letztlich für die Standortwahl verantwortlich gemacht würden.

Es soll den Gemeinden überlassen sein, ob und in welcher Form sie eine Standortplanung vornehmen wollen. Es ist nicht angezeigt, dass der Kanton in diesem Bereich in die Autonomie der Gemeinden in Planungs- und Bausachen eingreift. Die Gemeinden sind mit den örtlichen Verhältnissen besser vertraut als die kantonalen Behörden. Letztere sollen sich auf die Beratung und Unterstützung der Gemeinden beschränken.

Zum Salzburger Modell wurde bereits anlässlich des erwähnten Postulates betreffend sanften Mobilfunk Stellung genommen. Die Grenzwerte, die zehnmal strenger als die schweizerischen Vorsorgewerte wären, wurden in Salzburg zwar geprüft, aber nie rechtsverbindlich eingeführt. Praktische Erfahrungen damit bestehen deshalb keine. Die ebenso erwähnte deutsche integrierte kommunale Mobilfunkplanung (ikoM) hat zum Ziel, die Antennen aus dem Siedlungsgebiet in angrenzende Gebiete zu verschieben. Diese Stossrichtung kommt in der Schweiz nicht infrage. Ein solches Modell würde wegen der grösseren Sendedistanzen zu stärkeren Sendeleistungen und zu höherer Strahlungsbelastung für die Anwohnerinnen und Anwohner des Antennenstandortes führen. Die topografischen Verhältnisse des Kantons erschweren eine grossräumige Versorgung mit einzelnen Antennen. Ausserdem sind Antennenstandorte ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich nicht zulässig und nur in seltenen Ausnahmefällen mit dem Rauplanungsrecht des Bundes vereinbar.

Schliesslich wird auf die Antennenplanung in der Berner Altstadt verwiesen. In diesem Gebiet gelten strenge Vorgaben aufgrund des Denkmal- und Ortsbildschutzes. Grössere Antennen würden störend in Erscheinung treten. Es mussten daher Lösungen mit verdeckten oder getarnten Antennen oder mit Mikrozellen mit geringerer Leistung, aber deutlich höherer Stückzahl gefunden werden. Die Vorschriften dienen nicht in erster Linie dem Immissionsschutz, sondern dem Denkmal- und Ortsbildschutz.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass umweltrechtlich aufgrund der abschliessenden Regelung durch den Bund kein Handlungsspielraum für einen noch strengeren Immissionsschutz besteht. Weiter würde eine kantonale Vereinbarung mit den Mobilfunkbetreibern über emissionsarme Mobilfunkzonen keine Steuerungsmöglichkeiten eröffnen, die nicht schon mit den bestehenden Rechtsgrundlagen von den Gemeinden wahrgenommen werden könnten. Es gibt schliesslich keine ausreichenden Gründe für den Kanton, in die Autonomie der Gemeinden in Planungs- und Bausachen mit einer einheitlichen Regelung einzugreifen. Deshalb ist die Behördeninitiative nicht zu unterstützen.

D. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Behördeninitiative KR-Nr. 324/2008 des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi