

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. August 2012

881. Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen (Vernehmlassung)

Der Gemeinderat der Stadt Zürich reichte am 4. September 2008 beim Kantonsrat eine Behördeninitiative (KR-Nr. 324/2008) beim Kanton ein mit dem Antrag, dass dieser beauftragt werde, ein Modell für die Zusammenarbeit zwischen den Mobilfunkbetreibern und den Gemeinden zu vereinbaren. Es soll sich um eine planerische Massnahme handeln mit dem Ziel, die Strahlenbelastung in den Siedlungsgebieten möglichst weitgehend zu senken. Zudem sei der Aufbau von Parallelinfrastrukturen der Mobilfunkbetreiber zu vermeiden.

Nachdem der Kantonsrat mit Beschluss vom 2. März 2009 diese Behördeninitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen hatte, beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat am 18. August 2010, diese Initiative abzulehnen (Vorlage 4720; ABI 2010, 1759). Er begründete dies damit, dass umweltrechtlich aufgrund der abschliessenden Regelung durch den Bund kein Handlungsspielraum für einen noch strengeren Immissionschutz bestehe. 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 gebe schliesslich keine ausreichenden Gründe für den Kanton, in die Autonomie der Gemeinden in Planungs- und Bausachen mit einer einheitlichen Regelung einzugreifen.

Der Kantonsrat folgte in der Sitzung vom 7. November 2011 diesem Antrag nicht. Ausgehend von der Feststellung, dass die inhaltlichen Ziele der Behördeninitiative – die Verminderung der Strahlenbelastung und die Vermeidung von Parallelinfrastrukturen – gegen Bundesrecht verstossen oder zumindest problematisch sind, hat der Kantonsrat gestützt auf den Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates (KEVU) beschlossen, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines ausformulierten Gegenvorschlags zur Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen auszuarbeiten (Vorlage 4720a). Im Erläuternden Bericht dazu ist festgehalten, dass den Gemeinden – im Rahmen der engen gesetzlichen Möglichkeiten – eine Unterstützung durch den Kanton geboten werden soll, die über das heute praktizierte Zurverfügungstellen eines Merkblattes hinausgehen müsse. Nützlich sei es namentlich, wenn

die Gemeinden auf ein standardisiertes Dialogverfahren für die Standortevaluation zurückgreifen könnten. Ausserdem könne vorgeschrieben werden, dass die Anbieter eine Auswahl unter mehreren geeigneten Standorten vorlegen sollen.

Nach dem in § 138 a lit. a des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) verankerten Grundsatz der Einheit der Form kann ein Gegenvorschlag zu einer allgemeinen Anregung nur die Form eines allgemein formulierten Textes aufweisen. Ein ausformulierter Text als Gegenvorschlag setzt begriffsnotwendig eine entsprechende Ausgangsvorlage voraus. Eine solche besteht vorliegend nicht. Dem Auftrag des Kantonsrates ist aber gestützt auf die Beratungen (Protokoll des Zürcher Kantonsrates, 25. Sitzung vom 7. November 2011, S. 1625) zu entnehmen, dass der Regierungsrat eine konkrete Regelung zum Initiativbegehren ausarbeiten soll. Der Auftrag des Kantonsrates ist daher in Anwendung von § 139 b Abs. 3 GPR als Auftrag zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zu verstehen.

Ausgehend davon, dass Gegenstand einer Initiative (vgl. Art. 23 ff. Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV; LS 101) und folglich auch deren Umsetzung nur sein kann, worüber zu beschliessen in die Zuständigkeit des Kantonsrates fällt, hat die Baudirektion eine entsprechende Revisionsvorlage der §§ 78 a und 249 a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) ausgearbeitet. § 78 a PBG sieht vor, dass Bau- und Zonenordnungen allgemein oder gebietsweise eine Standortabklärung für Mobilfunkantennen vorsehen können. Gemäss § 249 a Abs. 1 PBG besteht diese darin, dass eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden muss. Abs. 2 der genannten Bestimmung legt fest, dass die Mobilfunkbetreiber der Gemeinde vor Einreichung des Baugesuches den geplanten Standort anzuzeigen haben und die funktechnischen und anderen Angaben zur Verfügung stellen müssen. Im Weiteren muss der Perimeter, in dem ebenfalls eine funktechnisch gute Versorgung erreicht werden kann, bezeichnet werden. Im Sinne einer vorläufigen Beurteilung nimmt die Gemeinde innerhalb von zwei Monaten Stellung. Auf diese Weise wird den Gemeindebehörden ein Steuerungsinstrument für die Standortwahl bereitgestellt und das frühzeitige Zusammenwirken zwischen Mobilfunkbetreibern und Behörden gefördert. Als mögliche Instrumente zur Beeinflussung des Standorts von Mobilfunkantennen durch die Gemeinden kommen im Zusammenhang mit der Behördeninitiative unter Einhaltung der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen neben der in § 249 a PBG vorgeschlagenen Verpflichtung zu einer umfassenden Standortabklärung insbesondere folgende Instrumente in Betracht: Verpflichtung zur gemeinsamen Nutzung von Sendestandorten, eine Kaskadenordnung sowie eine freiwillige Vereinbarung mit den Mobilfunkbetreibern (sog. Dialogmodell). Im

Baugebiet ist eine gemeinsame Nutzung eines Sendestandortes aus funktechnischen Gründen nur selten sinnvoll (vgl. Bundesgerichtsurteil 1C_318_2011 vom 8. November 2011 E. 5) und hat wegen der geltenden Anlagegrenzwerte der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV, SR 814.710) häufig eine entsprechende Leistungseinschränkung zur Folge. Dies kann dazu führen, dass aus Kapazitätsgründen sogar zusätzliche Standorte erforderlich sind und die Pflicht zur gemeinsamen Nutzung nicht zu einer Verringerung der Anzahl von Sendestandorten führt. Zudem werden die Antennenmasten durch die Anordnung mehrerer Antennen übereinander deutlich höher und treten damit stärker in Erscheinung. Überdies ist fraglich, ob eine solche Verpflichtung zur gemeinsamen Nutzung von Sendestandorten überhaupt mit dem Bundesrecht vereinbar ist. In der Nutzungsplanung kann nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts auch eine Rangordnung für Antennenstandorte festgelegt werden, wonach eine Antenne nur dann in einem nachrangigen Gebiet errichtet werden kann, wenn in den vorrangigen Gebieten keine geeigneten bzw. zumutbaren Standorte zu finden sind (sog. Kaskadenordnung). Dieser Nachweis ist vom Mobilfunkbetreiber zu erbringen (Bundesgerichtsurteile 1C_449/2011 vom 19. März 2012 E. 6.4 und 1C_51/2012, 1C_71_2012 vom 21. Mai 2012). Die Gemeinde hat jedoch keinen Einfluss auf die Wahl des Standortes, solange die Kaskadenordnung eingehalten ist, und eine umfassende Interessenabwägung mit Bezug auf den jeweiligen Standort, wie sie der Revisionsentwurf von §249 a PBG vorsieht, findet nicht statt. Somit wird der Handlungsspielraum der Gemeinde für die Wahrung von öffentlichen Interessen wie z. B. des Ortsbildschutzes oder für ideelle Immissionen durch die Kaskadenordnung nicht erweitert.

Das Ziel, durch einen frühzeitigen Einbezug der Gemeinden deren Einfluss auf die Standortwahl zu ermöglichen, kann auch ohne eine entsprechende gesetzliche Regelung auf dem Weg freiwilliger Vereinbarungen erreicht werden. In einigen Kantonen und Gemeinden bestehen heute schon Vereinbarungen mit den Betreibern von Mobilfunknetzen über eine gemeinsame Festlegung der Standorte von neuen Mobilfunksendeanlagen. Auch im Kanton Zürich wurde unter Federführung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft ein entsprechender Entwurf für eine gemeinsame Erklärung mit den Mobilfunkbetreibern ausgearbeitet, der den Gemeinden ebenfalls zur Stellungnahme unterbreitet werden soll. Gegenstand dieses Dialogmodells soll der Austausch von Informationen über die lang- und kurzfristige Planung der Mobilfunkbetreiber sowie über die bau- und planungsrechtlichen Vorgaben der Gemeinden sein. Im Weiteren soll bei der Festlegung der Standorte jeweils die Möglichkeit der Mitbenutzung von bestehenden

und geplanten Sendeanlagen anderer Mobilfunkbetreiber abgeklärt werden (Standortkoordination) und es wird einvernehmlich nach möglichen Alternativstandorten gesucht (Standortevaluation). Der Antennenstandort wird sodann durch die Mobilfunkbetreiber unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Standortevaluation und -koordination festgelegt. Die Unterzeichnung einer solchen einvernehmlichen Erklärung bedarf zudem keiner Gesetzesänderung und ist auch unter dem Gesichtspunkt einer Regulierungsfolgenabschätzung im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung von Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (EntlV, LS 930.11) den anderen Lösungsansätzen vorzuziehen, weil sie einen geringeren administrativen Aufwand für die Mobilfunkbetreiber bedeutet und auch das Bewilligungsverfahren nicht verlängert.

Da diese Vorlage im Sinne von § 12 lit. c der Rechtsetzungsverordnung vom 29. November 2000 (LS 172.16) vornehmlich ausserhalb der kantonalen Verwaltung, nämlich durch die für die Bewilligung von Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzone zuständigen Gemeinden vollzogen wird, ist eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Baudirektion ist deshalb zu ermächtigen, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren über die Vorlage für eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 als Umsetzungsvorlage zur Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 4. September 2008 durchzuführen.

II. Mitteilung an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi