

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. August 2009

1348. Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen (Rechtmässigkeit)

Am 4. September 2008 reichte der Gemeinderat der Stadt Zürich dem Kantonsrat eine Behördeninitiative betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen ein (KR-Nr. 324/2008). Am 2. März 2009 unterstützte der Kantonsrat die Behördeninitiative vorläufig mit 88 Stimmen und überwies sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragsstellung.

Vom Kantonsrat vorläufig unterstützte Behördeninitiativen werden gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) nach den Vorschriften über die Volksinitiative behandelt. Diese Bestimmung wird in § 67 Abs. 2 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, LS 161.1) konkretisiert. Gestützt auf § 128 Abs. 3 und 4 GPR hat der Regierungsrat innert sechs Monaten nach deren vorläufiger Unterstützung (§ 139 Abs. 3 GPR) über die Rechtmässigkeit der Initiative zu befinden. Hält er sie für vollständig unrechtmässig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigkeit. Andernfalls erstattet er dem Kantonsrat in der Regel innert eineinhalb Jahren nach ihrer vorläufigen Unterstützung darüber und über den Inhalt der Initiative Bericht und Antrag.

Mit einer Initiative wird das Begehren gestellt, a) die Kantonsverfassung zu ändern, b) ein Gesetz oder einen referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, c) eine Standesinitiative im Sinne von Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung zu unterzeichnen (§ 119 Abs. 1 GPR). Die 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 vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV). Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Die Behördeninitiative betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen wurde in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht mit folgendem Begehren:

«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 Hotspot 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 sogenannte 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.

Mit der vorliegenden Behördeninitiative soll der Kanton Zürich beauftragt werden, mit den Mobilfunkbetreibern eine Vereinbarung abzuschliessen. Es ist fraglich, ob mit dieser Initiative in der Form der allgemeinen Anregung das Begehren gestellt wird, ein Gesetz oder einen referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss zu erlassen oder zu ändern (vgl. § 119 Abs. 1 GPR). Es handelt sich jedenfalls nicht um einen referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss: Referendumsfähig sind lediglich Kantonsratsbeschlüsse, die durch Gesetz dem Referendum unterstellt sind, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 600'000 betreffen sowie die von grundlegender Bedeutung sind (Art. 33 Abs. 1 lit. c bis e KV). Nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann jedoch, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden kann, die der allgemeinen Anregung des Begehrens entspricht. Die Initiative wahrt im Übrigen die Einheit der Materie und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Zu klären sein wird indessen, ob die Initiative zumindest teilweise gegen übergeordnetes Recht verstösst: Die mit der Initiative verfolgten beiden Ziele, die Strahlungsbelastung im Siedlungsgebiet

möglichst weitgehend zu senken und den Aufbau der Parallelinfrastrukturen zu vermeiden, sind abschliessend durch das Bundesrecht geregelt und kantonalen Regelungen nicht zugänglich. Der Immissionsschutz und die vorsorgliche Emissionsbegrenzung von Mobilfunkanlagen hat der Bundesgesetzgeber gestützt auf das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01) in der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710) abschliessend geregelt. Die Mobilfunkversorgung hat ebenfalls der Bund im Fernmelderecht geregelt und mehreren Betreibern Mobilfunk-Konzessionen erteilt; das Fernmelderecht sieht einen Infrastrukturwettbewerb vor. Hingegen besteht für das kantonale und kommunale Recht ein Spielraum, aus ortsplanerischen Gründen Regelungen betreffend Mobilfunk zu erlassen. Für den Kanton ist es insoweit denkbar, mit den Mobilfunkbetreibern eine Rahmenvereinbarung anzustreben, die eine Kooperation der Betreiber mit den Gemeinden und Informationsrechte der Gemeinden regelt. Der Kanton Luzern schloss eine entsprechende Vereinbarung 2008 mit den Mobilfunkbetreibern ab.

Die Klärung dieser Fragen bedarf noch einer vertieften Überprüfung, die im Rahmen der Berichterstattung und Antragstellung im Sinn von § 128 Abs. 4 GPR an den Kantonsrat vorzunehmen sein wird. Auf einen Antrag an den Kantonsrat betreffend vollständige Ungültigerklärung im Sinne von § 128 Abs. 3 GPR ist jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt zu verzichten. Die Baudirektion ist demzufolge zu beauftragen, dem Regierungsrat einen Antrag betreffend Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Sinne von § 128 Abs. 4 GPR zu unterbereiten.

Es handelt sich um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Dieser muss, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen, vertraulich bleiben. Nach der Beschlussfassung über Bericht und Antrag an den Kantonsrat kann auch dieser Entscheid öffentlich gemacht werden. Folglich ist die Veröffentlichung dieses Beschlusses bis zum Beschluss über Bericht und Antrag hinauszuschieben.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 4. September 2008 vom Gemeinderat der Stadt Zürich eingereichte und vom Kantonsrat an der Sitzung vom 2. März 2009 vorläufig unterstützte Behördeninitiative betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen (KR-Nr. 324/2008) unter dem Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit des Begehrens nicht vollständig unrechtmässig ist.

II. Die Baudirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und Antrag zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Baudirektion und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi