

Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2013

KR-Nr. 324/2008

4720 b

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

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 28. August 2013,

beschliesst:

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

II. Teil B dieser Vorlage wird als Umsetzungsvorlage für eine Än-
derung des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 abge-
lehnt.

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

B. Planungs- und Baugesetz (PBG)

(Änderung vom; emissionsarme Mobilfunkzonen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2013,

beschliesst:

I. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

I. Mobilfunk-
sendeanlagen

*§ 78 a. Die Bau- und Zonenordnung kann für neue bewilligungspflichtige Mobilfunksendeanlagen, die von einem anderen Grundstück aus sichtbar sind, eine Standortabklärung vorschreiben. Diese kann auf bestimmte Gebiete beschränkt werden.

** Koordinationsbedarf mit dem Beschluss des Kantonsrates über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 158/2011 von Martin Geilinger betreffend Sonnenenergie auf den Gebäuden nutzen.*

I. Mobilfunk-
sendeanlagen

§ 249 a. ¹ Für eine Standortabklärung gemäss § 78 a nimmt die Baubehörde eine umfassende Interessenabwägung vor. Sie berücksichtigt insbesondere:

- a. den Landschafts- und Ortsbildschutz,
- b. die Siedlungsentwicklung,
- c. das Interesse an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung,
- d. das Interesse an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkbetreibern.

² Der Mobilfunkbetreiber

- a. legt in seinem Gesuch dar, dass die Interessen gemäss Abs. 1 gewahrt sind,
- b. reicht die für die Standortbeurteilung erforderlichen funktechnischen und weiteren Unterlagen ein,
- c. bezeichnet den Perimeter, in dem eine funktechnisch gute Versorgung erreicht werden kann.

³ Die Baubehörde nimmt innert zwei Monaten eine vorläufige Beurteilung des Standortes vor.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

A. Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich

1. Ausgangslage

Der Gemeinderat der Stadt Zürich reichte am 4. September 2008 beim Kantonsrat folgende Behördeninitiative (KR-Nr. 324/2008) ein:

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 Gesetzesesebene 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.

Nachdem der Kantonsrat mit Beschluss vom 2. März 2009 die 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.

2. Auftrag für eine Umsetzungsvorlage

Der Kantonsrat folgte am 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 (KEVU) beschlossen, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines ausformulierten Gegenvorschlags zur Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich betreffend emissionsarme Mobilfunkzonen zu beauftragen (Vorlage 4720a; ABI 2011, 2797). 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 Dialog-Verfahren für die Standortevaluation zurückgreifen könnten. Ausserdem könne vorgeschrieben werden, dass die Anbieter eine Auswahl unter mehreren geeigneten Standorten vorlegen sollen.

Nach dem in § 138a 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. 1610–1627) zu entnehmen, dass der Regierungsrat eine konkrete Regelung zum Initiativbegehren ausarbeiten soll. Der Auftrag des Kantonsrates ist daher in Anwendung von § 139b Abs. 3 GPR als Auftrag zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zu verstehen.

Ausgehend davon, dass Gegenstand einer Initiative (vgl. Art. 23 ff. Kantonsverfassung, KV; LS 101) und folglich auch deren Umsetzung nur sein kann, worüber zu beschliessen in die Zuständigkeit des Kantonsrates fällt, steht hier die Ausarbeitung eines Erlasses oder der Änderung einer gesetzlichen Bestimmung im Vordergrund (Art. 23 lit. b und Art. 25 Abs. 4 KV, nachfolgend lit. C).

B. Bundesrechtliche Rahmenbedingungen

Der Schutz der Bevölkerung vor Immissionen nichtionisierender Strahlung, die von Mobilfunktendeanlagen ausgeht, ist im Bundesrecht, namentlich im Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) und in der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710), abschliessend geregelt – und zwar auch im Bereich des vorsorglichen Immissionsschutzes (BGE 133 II 64 E. 5.2 und 5.3 S. 66 f.; BGE 133 II 321 E. 4.3.4 S. 327 f.; BGE 138 II 173 E. 5.1). Die Behördeninitiative kann somit insofern nicht umgesetzt werden, als sie eine Verminderung der Strahlenbelastung bezweckt.

Zweifelhaft ist zudem, ob die Forderung der Behördeninitiative, den Aufbau von Parallelinfrastrukturen zu vermeiden, mit dem massgebenden Bundesrecht vereinbar ist. Zum einen regelt Art. 36 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG, SR 784.10) die Befugnis des zuständigen Bundesamtes, die gemeinsame Nutzung von Sendestandorten zu verlangen, weshalb fraglich ist, ob daneben auch noch die Kantone befugt bleiben, dies zu verlangen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2010.00673 vom 6. Dezember 2011 E. 7.2). Zum anderen würde der Kanton damit möglicherweise unzulässig in den Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern ein-

greifen, worauf auch die KEVU im erläuternden Bericht vom 13. September 2011 (Vorlage 4720 a; ABI 2011, 2797) hingewiesen hat.

Das Bundesgericht äusserte sich in seinem Urteil 1C_192/2010 vom 8. November 2010 E. 7.3 im Zusammenhang mit der Beurteilung einer Baubewilligung zur Erstellung einer Mobilfunk-Basisstation auch zur vorliegenden Behördeninitiative. Dabei liess es ausdrücklich offen, ob sich diese Initiative bundesrechtskonform umsetzen lasse.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bleiben die Gemeinden und Kantone aber grundsätzlich befugt, im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten Vorschriften über Mobilfunksendeanlagen zu erlassen, sofern sie die bundesrechtlichen Schranken beachten, die sich insbesondere aus dem Umwelt- und Fernmelderecht ergeben. So können sie Einfluss auf die Standorte von Mobilfunkantennen nehmen. Baupolizeiliche Vorschriften dürfen für die Bewilligung von Mobilfunkantennen namentlich eine Standortabklärung mit umfassender Interessenabwägung voraussetzen. Dies fördere ein frühzeitiges Zusammenwirken zwischen Mobilfunkbetreibern und Behörden (BGE 133 II 321 E. 4.3.4; BGE 133 II 353 E. 4.2; Bundesgerichtsurteil 1C_106/2010 vom 19. Oktober 2010 E. 4.4.2). Die Standortabklärung aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung muss die genannten bundesrechtlichen Rahmenbedingungen beachten und darf grundsätzlich nicht auf eine Bedürfnisprüfung hinauslaufen, denn das im Fernmelderecht des Bundes vorgesehene Ziel einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung hat Vorrang (Bundesgerichtsurteil 1C_8/2008 vom 26. März 2008 E. 2.5). In den engen Schranken des Bundesrechts sind auch Negativ- oder Positivplanungen, mit denen in bestimmten, auf einem Plan markierten Gebieten die Errichtung von Antennen ausgeschlossen oder grundsätzlich zugelassen werden, durch die Gemeinden zulässig (BGE 133 II 64 E. 5.4).

Die Gemeinden müssen sich auf eine kantonale Gesetzesgrundlage stützen können, wenn sie die Abklärung der Antennenstandorte vorschreiben wollen (vgl. für die Negativ- oder Positivplanung BGE 133 II 321 E. 4.3.4, für die Pflicht zur gemeinsamen Nutzung von Antennenstandorten das Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2010.00673 vom 6. Dezember 2011 E. 4.3). Somit kann die Behördeninitiative insofern umgesetzt werden, als eine Einflussnahme auf die Festlegung der Antennenstandorte aus anderen Gründen als dem Schutz vor nicht-ionisierenden Strahlungen erfolgen soll.

C. Umsetzungsvorlage zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes

1. Vernehmlassungsverfahren

Mit RRB Nr. 881/2012 wurde die Baudirektion ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren über die Vorlage für eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) durchzuführen. Mit Schreiben vom 26. September 2012 wurden die politischen Gemeinden sowie 13 weitere Adressatinnen und Adressaten zur Stellungnahme eingeladen. Zugleich wurden die Vernehmlassungsunterlagen im Internet aufgeschaltet. Anlässlich dieser Vernehmlassung wurden die beiden neu vorgesehenen Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes sowie der Vorschlag der Baudirektion für eine Vereinbarung zwischen der Baudirektion und den Mobilfunkbetreibern über die Standortevaluation und -koordination (Dialogmodell) im Rahmen des kommunalen Baubewilligungsverfahrens unterbreitet. Knapp die Hälfte der Gemeinden nutzte die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Mehrheit stimmt dem vorgeschlagenen Dialogmodell zu. Die vorgeschlagenen PBG-Bestimmungen werden knapp abgelehnt. Vor allem grosse und städtische Gemeinden bevorzugen eher das Dialogmodell, weil es flexibler und einfacher sei und eine gesetzliche Regelung nicht notwendig, aufwendiger und teuer sei. Eine knappe Minderheit der Antworten, meist von ländlicheren Gemeinden und solchen mit bevorzugten Wohngebieten, begrüsst dagegen eher eine verbindlichere gesetzliche Regelung der Standortsteuerung und verlangt teilweise auch eine Ergänzung der gesetzlichen Regelung um das Kaskadenmodell (dazu hinten Ziff. 3.e). Etwa ein halbes Dutzend Gemeinden bemerken, dass sie eine Anwendung des Kaskadenmodells bereits vorbereiten. Einzelne Gemeinden stehen einem Instrument der Standortsteuerung allgemein kritisch gegenüber, da es nur falsche Erwartungen wecke, zu unsachlichen Diskussionen führe und kein Mittel zur Strahlungsverminderung sei. Auch der Gemeindepräsidentenverband Kanton Zürich (GPV) und der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) lehnen eine gesetzliche Regelung ab und befürworten das Dialogmodell, weil es einfach im Vollzug sei, und sie begrüssen dessen Koordination durch den Kanton. Sie machen im Wesentlichen geltend, dass die Einflussnahme der kantonalen und kommunalen Behörden sich aufgrund des Bundesrechtes nur auf eine Steuerung der Standortwahl beschränken dürfe. Sachgerechter wäre ihrer Meinung nach die Festlegung der Standorte in einem Sachplan oder Sondernutzungsplan, in dem die ungefähren Standorte für Mobilfunkanlagen im Rahmen des Raumplanungsgesetzes gemeindeweise festgelegt werden. Sie stellen daher den Antrag, diesen Vorschlag über die Bau-, Planungs- und Umweltdirek-

torenkonferenz (BPUK) den Bundesbehörden zur Prüfung vorzulegen. Fast zwei Dutzend der Gemeinden folgen diesen Ausführungen des GPV und des VZGV. Zahlreiche Antworten weisen deutlich darauf hin, dass sich die verantwortlichen Gemeindebehörden, unabhängig vom gewählten Modell der Standortsteuerung, in einem unangenehmen Rollenkonflikt befinden.

Die privaten Mobilfunkbetreiber bevorzugen das Dialogmodell und lehnen die gesetzliche Regelung als zu kompliziert und unnötig ab. Die Mobilfunkbetreiber Polycom (Funksystem der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit), die SBB und der Zürcher Verkehrsverbund teilen mit, sie würden sich an keiner Regelung der Standortsteuerung beteiligen; dies sei den Gemeinden klar mitzuteilen.

Von den übrigen zur Stellungnahme eingeladenen Parteien, Kommissionen und Direktionen des Regierungsrates haben mehr als die Hälfte geantwortet. Eine Mehrheit bevorzugt das Dialogmodell, das sich in anderen Kantonen schon bewährt habe. Eine gesetzliche Regelung wird mehrheitlich als unnötig und kompliziert abgelehnt.

2. Erläuterung der Bestimmungen im Einzelnen

§ 78a PBG

Soll ein Recht zur Einflussnahme der Gemeinden auf die Standorte von Mobilfunksendeanlagen geschaffen werden, ist auf die vom Bundesgericht in mehreren Entscheiden als zulässig erklärte Verpflichtung zur Standortabklärung abzustellen. Diese Bestimmung schafft die Rechtsgrundlage im PBG, die es den Gemeinden erlaubt, in ihrer Bau- und Zonenordnung allgemein oder für einzelne Gebiete eine Standortabklärung für neue Mobilfunksendeanlagen vorzuschreiben.

§ 249a PBG

Wo die Standortabklärung für Mobilfunksendeanlagen durch die Gemeinde vorgeschrieben ist, beurteilt die Baubewilligungsbehörde unter Abwägung der massgeblichen öffentlichen und privaten Interessen, ob der vom Mobilfunkbetreiber gewählte Standort am besten geeignet ist. Zu berücksichtigen sind insbesondere der Landschafts- und der Ortsbildschutz, die Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität des Quartiers, die Siedlungsentwicklung sowie die Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietenden. Der Einbezug der fernmeldetechnischen Gesichtspunkte in die Interessenabwägung erfolgt nur hinsichtlich der Standortwahl. Sie darf hingegen

wie erwähnt nicht zu einer Bedürfnisprüfung führen und hat das im Fernmelderecht des Bundes vorgesehene Ziel einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung zu berücksichtigen. In Betracht zu ziehen ist auch, ob die Mobilfunkbetreiber einen Standort zu zumutbaren Bedingungen mieten oder erwerben können (vgl. Bundesgerichtsurteil 1C_449/2011 vom 19. März 2012 E. 6.6). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf das Interesse am Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung, der über die Anforderungen der NISV hinausgeht, nicht in die Interessenabwägung einbezogen werden. Berücksichtigt werden darf hingegen, dass auch umweltrechtskonforme Mobilfunkanlagen bewirken können, dass Liegenschaften und Wohnungen schwerer verkäuflich oder vermietbar werden und so Druck auf den Kaufpreis oder den Mietzins entsteht. Solche unerwünschten psychologischen Auswirkungen können als ideelle Immissionen grundsätzlich durch planungs- und baurechtliche Vorschriften eingeschränkt werden (BGE 133 II 321 E. 4.3.4 S. 328; BGE 138 II 173 E. 7.4.3; Bundesgerichtsurteil 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012). In die Standortabklärung einzubeziehen ist gegebenenfalls auch die Möglichkeit, Antennenstandorte gemeinsam mit anderen Mobilfunkbetreibern zu nutzen.

Grundsätzlich ist die Vornahme der Standortabklärung eine Aufgabe der Mobilfunkbetreiber. Sie haben den besten Standort zu wählen und die Standortwahl im Baugesuch zu begründen, was bedeutet, dass sie die vorgenommene Interessenabwägung aufzeigen, alle für die Überprüfung der Standortabklärung notwendigen Angaben machen und die entsprechenden Unterlagen einreichen. Dazu gehören auch die funktechnischen Angaben. Im Weiteren muss auch der Perimeter angegeben werden, von dem aus eine funktechnisch gute Versorgung erreicht werden kann. Auf diese Weise wird den Gemeindebehörden ein Steuerungsinstrument für die Standortwahl bereitgestellt und das frühzeitige Zusammenwirken zwischen Mobilfunkbetreibern und Behörden gefördert (vgl. BGE 133 II 353 E. 4.2 S. 360; Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, herausgegeben von Bundesamt für Umwelt u. a., Bern 2010, S. 32 f., im folgenden: Leitfaden Mobilfunk).

Das hier vorgeschriebene Vorverfahren stellt den frühzeitigen Einbezug sämtlicher öffentlicher Interessen sicher. Die vorläufige Beurteilung durch die Gemeinde bezieht sich nur auf die Standortabklärung und soll insbesondere die aus Sicht der Gemeinde betroffenen öffentlichen Interessen aufzeigen und gewichten. Sie stellt keinen Vorentscheid im Sinne der §§ 323 f. PBG dar. Dieses Vorverfahren liegt auch im Interesse der Mobilfunkbetreiber, da sie auf diesem Weg aufzeigen können, dass sie sich bei der Standortwahl mit den betroffenen öffentlichen Interessen auseinandergesetzt und alternative Standorte geprüft haben. Erhebt die Gemeinde Einwände gegen den geplanten Standort, kann sie Alternativstandorte bezeichnen. Dazu ist sie aber

nicht verpflichtet, da die Standortabklärung grundsätzlich Sache der Mobilfunkbetreiber ist. Die Prüfung von Alternativstandorten erfolgt wiederum zunächst durch die Mobilfunkbetreiber.

Ein ähnliches Vorverfahren wird in den Vereinbarungen vorgesehen, die Mobilfunkbetreiber mit Gemeinden und Kantonen bereits abgeschlossen haben. Dennoch kann es auch im Geltungsbereich dieser Bestimmung sinnvoll sein, dass sich die Gemeinden und die Mobilfunkbetreiber in einer Grundsatzvereinbarung über die näheren Modalitäten des Informationsaustauschs und der Standortabklärung im Vorfeld von Baubewilligungen einigen.

Unzweckmässig wäre es hingegen, von den Mobilfunkbetreibern zu verlangen, dass sie der Gemeinde mehrere Standorte zur Auswahl vorschlagen. Damit würde der Gemeinde die Verantwortung für die Standortauswahl übertragen. Wo funktechnisch verschiedene Standorte für eine Anlage infrage kommen, gehört die Beurteilung der Alternativstandorte zur Begründung der Standortwahl, die der Mobilfunkbetreiber vorzulegen hat.

3. Geprüfte Alternativen

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 Verpflichtung zu einer umfassenden Standortabklärung insbesondere folgende Instrumente infrage:

a. Vereinbarung mit den Mobilfunkbetreibern

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. Dieses Dialogmodell ermöglicht es den Gemeinden ebenfalls, den Standort einer Mobilfunkanlage im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu beeinflussen. Eine solche gemeinsame Erklärung, der sich die Gemeinden nach eigenem Ermessen anschliessen können, bedarf keiner gesetzlichen Grundlage. Die Baudirektion hat mit den Mobilfunkbetreibern einen Entwurf für ein solches Dialogmodell erarbeitet. Es sieht vor, dass die Mobilfunkbetreiber die Gemeinde mindestens einmal jährlich über den geplanten Netzaufbau informieren, was ihnen die Gelegenheit gibt, rechtzeitig auf problematische Standorte hinzuweisen. Vor der Eingabe eines

konkreten Bauvorhabens können die Gemeinden zudem Alternativstandorte vorschlagen, sofern sie innerhalb eines festgelegten Umkreises Optimierungspotenzial erkennen. Ein gemeinsam mit der Mobilfunkindustrie ausgearbeitetes Dialogmodell dieser Art wird schon in mehreren Kantonen und auch bereits vereinzelt in Zürcher Gemeinden wie z. B. Schlieren erfolgreich angewendet. Die gemeinsame Erklärung wird seitens der öffentlichen Hand durch die Baudirektion abgegeben, obwohl die Gemeinden für die Bewilligung der Mobilfunkantennen innerhalb der Bauzone zuständig sind. Der Kanton übernimmt jedoch nur eine Art Vermittlerrolle, damit nicht eine Vielzahl von Verträgen mit den Mobilfunkbetreibern abgeschlossen werden muss. Es ist vorgesehen, dass die Gemeinden sich der gemeinsamen Erklärung durch eine einfache Mitteilung anschliessen können und eine Liste der Gemeinden, die sich diesem Dialogmodell anschliessen, im Internet veröffentlicht wird.

Der Beitritt der Gemeinden zu einer solchen Vereinbarung ist freiwillig; dies bedarf keiner ausdrücklichen Grundlage im Gesetz, sofern die Gemeinden frei bleiben, dieser Vereinbarung beizutreten. Eine Vereinbarung, die vom Kanton mit zwingender Wirkung für alle Gemeinden abgeschlossen wird, würde der geltenden baurechtlichen Zuständigkeitsordnung widersprechen.

Koordinationsmodelle, die sich auf eine Vereinbarung mit den Mobilfunkbetreibern stützen, haben allerdings den Nachteil, dass sie nur unter freiwilliger Mitwirkung derselben abgeschlossen werden können. Fraglich ist zudem, ob die Einhaltung der Vereinbarung angesichts der zwingenden baurechtlichen Vorschriften gegenüber den Mobilfunkbetreibern rechtlich erzwungen werden kann.

b. Sachplan bzw. Sondernutzungsplan

Der Gemeindepräsidentenverband wie auch der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute haben in ihrer Stellungnahme vom 19. November 2012 bzw. vom 29. November 2012 die Festsetzung eines Sachplans oder Sondernutzungsplans beantragt, in dem die ungefähren Standorte für Mobilfunkanlagen im Rahmen des Raumplanungsgesetzes gemeindeweise ausgeschieden werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts besteht aufgrund des Raumplanungsgesetzes des Bundes weder auf der Stufe der Richtplanung noch auf kommunaler Ebene eine Planungspflicht für Mobilfunknetze. Es gilt im Weiteren zu bedenken, dass der Ausbau des Mobilfunknetzes ein sehr dynamisches Unterfangen ist. In der Regel kann nicht vorausgesehen werden, von welchen Standorten aus das ganze Siedlungs-

gebiet einer Gemeinde mit qualitativ hochstehender heutiger und künftiger Mobilfunktechnik in einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern versorgt werden kann (Benjamin Wittwer, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. Auflage, Zürich 2006, S. 91, mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts). Allein in der Stadt Zürich hat sich die Zahl der Antennenstandorte in den letzten fünf Jahren verdoppelt, ohne dass sich die durchschnittlichen Strahlungsimmissionen erhöht haben, wie die regelmässig durchgeführten Immissionsmessungen an ausgewählten Orten zeigen.

c. Verpflichtung zur gemeinsamen Nutzung von Sendestandorten

Die Initiative bezweckt auch die Vermeidung von Parallelinfrastrukturen. In Bezug auf Mobilfunkantennen stellt sich die Frage, ob dies durch eine Verpflichtung zur gemeinsamen Nutzung von Sendestandorten erreicht werden kann. Im Baugebiet ist eine gemeinsame Nutzung eines Sendestandortes aus funkttechnischen Gründen nur selten sinnvoll (vgl. Bundesgerichtsurteil 1C_318/2011 vom 8. November 2011 E. 5). Wegen der geltenden Anlagegrenzwerte der NISV hat die gemeinsame Nutzung eines Sendestandortes häufig eine entsprechende Leistungseinschränkung zur Folge. Dies kann dazu führen, dass aus Kapazitätsgründen sogar zusätzliche Standorte erforderlich sind und die Pflicht zur gemeinsamen Nutzung somit 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. Unter diesen Umständen ist im Baugebiet nur mit einer geringen Anzahl von Fällen zu rechnen, in denen eine gemeinsame Nutzung von Sendestandorten sinnvoll ist. Deshalb erscheint eine Gesetzesbestimmung, die es den Gemeinden ermöglichen würde, die Mobilfunkbetreiber analog §§ 222 ff. PBG zur Nutzung eines gemeinsamen Sendestandortes zu verpflichten, als unzweckmässig. Da überdies fraglich ist, ob eine kantonale rechtliche Verpflichtung zur gemeinsamen Nutzung von Sendestandorten mit dem Bundesrecht vereinbart werden kann, ist auf eine entsprechende Ergänzung des PBG zu verzichten.

d. Positiv- und Negativplanungen

Kommunale Negativ- oder Positivplanungen, mit denen auf bestimmten, auf einem Plan markierten Gebieten die Errichtung von Antennen ausgeschlossen oder zugelassen werden, sind grundsätzlich zulässig (BGE 133 II 64 E. 5.4). Dies gilt jedoch nur, wenn die Planung

nach ortsplanerischen Grundsätzen vorgenommen wird und nicht das Ziel des Immissionsschutzes anstrebt. Auch darf damit das Fernmelde-recht keinesfalls unterlaufen werden, und die Ausscheidung der Gebiete muss verhältnismässig sein (Leitfaden Mobilfunk, S. 35). Im Übrigen bedürfen Negativ- und Positivplanungen einer Grundlage in einem kantonalen oder kommunalen Erlass (Wittwer, a. a. O., S. 108 ff.). Gegen solche Planungen spricht die Schwierigkeit, sie in den vorne beschriebenen engen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen vorzunehmen. Viele Gemeinden haben nicht zuletzt auch in der durch die Baudirektion durchgeführten Vernehmlassung (siehe Erwägung C. Ziff. 1) ihre Bedenken geäussert, einem Rollenkonflikt ausgesetzt zu werden. Die Gefahr eines solchen Konflikts ist bei einer Positiv- oder Negativplanung gross, bringt doch die Ausscheidung von Gebieten stets Unzufriedenheit bei einem Teil der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die sich durch die Planung benachteiligt fühlen, mit sich.

e. Kaskadenmodell

In der Nutzungsplanung kann nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts 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 (Kaskadenmodell). Dieser Nachweis ist vom Mobilfunkbetreiber zu erbringen (BGE 138 II 173 E. 6.4 und Bundesgerichtsurteil 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012). Zur Einführung einer Kaskadenordnung in ihrer Bau- und Zonenordnung sind die Gemeinden gestützt auf § 49a Abs. 3 PBG bereits heute ermächtigt (Bundesgerichtsurteil 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012). Die anlässlich der Vernehmlassung von einigen Gemeinden geforderte Ergänzung der vorgeschlagenen Bestimmungen im PBG um das Kaskadenmodell ist somit nicht notwendig.

Im Rahmen des Kaskadenmodells muss die Baubehörde nur prüfen, ob die Rangfolge eingehalten ist bzw. ob der Nachweis dafür erbracht ist, dass kein zumutbarer Standort in einem vorrangigen Gebiet besteht. Diese Überprüfung kann verhältnismässig aufwendig sein. Das Kaskadenmodell hat jedoch im Vergleich zur umfassenden Interessenabwägung den Vorteil einer einfacheren Handhabung. Der verminderte Aufwand bei der Begründung und Prüfung der Baugesuche ergibt sich daraus, dass die Gemeinde auf den Standort der Antenne keinen Einfluss nehmen kann, sofern das Kaskadenmodell eingehalten ist. Eine umfassende Interessenabwägung mit Bezug auf den genauen Standort findet nicht statt. Insbesondere für die Wahrung von öffentli-

chen Interessen im Rahmen des Ortsbildschutzes oder für ideelle Immissionen erweitert das Kaskadenmodell den Handlungsspielraum der Gemeinden nicht. Gegenüber dem Kaskadenmodell ist deshalb die Möglichkeit einer umfassenden Standortabklärung vorzuziehen.

4. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Prüfung der Gesetzesänderung 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) ergibt, dass die Umsetzungsvorlage neue Belastungen einführt. Allerdings beschränkt sich der Kreis der davon betroffenen Unternehmen auf die Betreiber von Mobilfunksendeanlagen und ist damit klein. Angesichts der Möglichkeit eines freiwilligen Dialogs ist es fraglich, ob sich der mit der Umsetzungsvorlage verbundene administrative Aufwand rechtfertigt.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzungsvorlage ist für den Kanton mit keinen finanziellen Auswirkungen verbunden. Bei jenen Gemeinden, welche die Standortabklärung einführen werden, ist mit einem entsprechenden Zeitaufwand im Baubewilligungsverfahren für Antennenstandorte zu rechnen.

D. Antrag

Unter Hinweis auf die Begründung in seinem Beschluss vom 18. August 2010 (Vorlage 4720; ABI 2010, 1759) und die vorne gemachten Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative abzulehnen. Ebenfalls zur Ablehnung beantragt wird die unter Erwägung C. dargelegte Umsetzungsvorlage. Die vorgeschlagene Änderung des PBG weckt bei den Gemeinden falsche Erwartungen, was die Optimierung der Mobilfunkstandorte betreffend Strahlung anbelangt. Die bei der vorgeschlagenen Interessenabwägung (§ 249a PBG) anzuwendenden Kriterien müssen rein planungsrechtlich motiviert sein, denn gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf das Interesse am Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung, der über die Anforderungen der NISV hinausgeht, nicht mit einbezogen werden. Die Standortabklärung bringt zudem für die Mobil-

funkbetreiber einen erheblichen administrativen Aufwand. Dieser lässt sich im Vergleich mit dem Dialogmodell nicht mit einem grösseren Nutzen rechtfertigen. Das unter Erwägung C. Ziff. 3 lit. a vorgestellte Dialogmodell, das ohne zusätzliche gesetzliche Regelung eingeführt werden kann, fördert den vom Kantonsrat verlangten Informationsaustausch zwischen Gemeinden und Mobilfunkbetreibern und ist – wie die Mehrheit der Gemeinden in der Vernehmlassung äusserte (siehe Erwägung C. Ziff. 1) – einer gesetzlichen Regelung vorzuziehen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi