



## Protokollauszug 5. Sitzung vom 11. März 2020

**52/2020 04.07 Einzelinitiative betreffend "Kontrolle von Funkanlagen"  
Vorlage Nr. 2/2020: Antrag des Stadtrats auf Ungültigerklärung**

Referent des Stadtrats: **Stefano Kunz**  
Ressortvorsteher Bau und Planung

## Weisung

## 1. Initiativbegehren

Am 14. Mai 2018 wurde von Beat Steiger die folgende Einzelinitiative betreffend "Kontrolle von Funkanlagen" eingereicht:

*"Die Gemeinde Schlieren beauftragt eine unabhängige und von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS zugelassene Institution mit der umfassenden und systematischen Kontrolle der Funkanlagen.*

Die Kontrollen sollen an Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) in Wohnungen, Schulräumen und Kindergärten, bei Kinderspiel- und Pausenplätze sowie in Patientenzimmern der Spitäler, Alters- und Pflegeheimen und bei der Antenne selbst durchgeführt werden.

Bei jedem OMEN soll am jeweils höchstbelasteten Ort mindestens jährlich eine umfassende Kontrolle erfolgen. Die Kontrolle der Antenne (Azimut, Elevation, Höhe, Typ etc.) soll einmal im Jahr erfolgen.

Im Gebührentarif der Stadt Schlieren und/oder der Verordnung über die Gemeindegebühren wird die Grundlage geschaffen, um sämtliche mit der Kontrolle zusammenhängenden Kosten denjenigen Grundeigentümern aufzuerlegen, auf deren Grundstück eine Funkanlage betrieben wird. Bis zum Inkrafttreten der notwendigen Grundlagen soll, sofern möglich, der Gebührenrahmen gemäss § 22 Abs. 6 der Verordnung über die Gemeindegebühren der Stadt Schlieren ausgeschöpft werden. Dem Gemeinwesen dürfen durch die Kontrollen keine Kosten entstehen.

*Ausnahmen von der systematischen Kontrolle und somit Kostenbefreiung sollen möglich sein, wenn:*

- im jeweiligen Fall keine der oben beschriebenen Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) existieren oder sich diese ausschliesslich innerhalb der Industriezone befinden.
  - der Standort von der Gemeinde selbst vermietet wird oder sich in der Zone für öffentliche Bauten befindet und der korrekte Betrieb in geeigneten Abständen durch das AWEL (kantonales Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) oder die Gemeinde selbst sichergestellt und nachgewiesen wird.
  - es sich um schwach strahlende „Schachtantennen“ oder Letztgenannten mindestens ebenbürtige Antennen auf öffentlichem Grund handelt, die visuell als solche erkennbar sind und in geeigneten Abständen durch das AWEL oder die Gemeinde selbst kontrolliert werden.

Über die Standorte sämtlicher Mobilfunkanlagen, deren Betreiber und die zugehörige Leistung sowie Orte mit empfindlicher Nutzung führt die Gemeinde ein öffentlich einsehbares

*Verzeichnis. Über Kontrollergebnisse und Kontrollumfang informiert die Gemeinde transparent."*

## **2. Ausgangslage**

Mit Beschluss 23 vom 17. September 2018 hat das Gemeindepartament die Einzelinitiative vorläufig unterstützt. Nach § 155 in Verbindung mit § 139a des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) hat der Stadtrat nach der vorläufigen Unterstützung der Initiative innert 18 Monaten, das heisst bis zum 17. März 2020, Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative zu erstatten.

---

## **3. Rechtslage Strahlung**

Die aktuell geltenden Grundlagen und Rahmenbedingungen betreffend Mobilfunkantennen auf kantonaler und nationaler Ebene, welche betreffend Messwesen, Zuständigkeit und Kontrolltätigkeit anzuwenden sind, können folgendermassen zusammengefasst werden:

### **3.1 Nichtionisierende Strahlung**

Zuständig für den Erlass von Vorschriften betreffend das gesamte Strahlungsspektrum ist der Bund. Nichtionisierende Strahlung ist primär Gegenstand der Umweltschutzgesetzgebung (USG). Die Kantone legen die Vollzugszuständigkeit fest. Das baurechtliche Bewilligungsverfahren obliegt im Kanton Zürich den Gemeinden, das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich (AWEL) unterstützt und berät sie dabei. Das Messwesen obliegt dagegen der kantonalen Obhut. Dem Bund kommt die Aufsicht über den Vollzug der USG zu. Ausgeübt wird die Aufsicht durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU).

Das USG will Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen. Dazu gehört auch die nichtionisierende Strahlung. Das USG legt ein zweistufiges Schutzkonzept fest. Die erste Stufe beinhaltet das Vorsorgeprinzip. Strahlung wird durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt, wobei unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung die Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Wenn feststeht oder auch nur zu erwarten ist, dass die Strahlung unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich ist oder lästig wird, sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen. Dies geschieht im Rahmen der zweiten Stufe. Die erwähnten Bestimmungen des USG sind vor allem bedeutend für die Beurteilung der Einwirkungen sichtbarer Strahlung (Licht), da es dazu keine Verordnung und keine Grenzwerte gibt.

### **3.2 Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV)**

Die NISV definiert frequenzabhängige Immissionsgrenzwerte, die in der gesamten Schweiz einzuhalten sind. Sie sollen vor wissenschaftlich nachgewiesenen NIS-Einwirkungen schützen. Die Grenzwerte berücksichtigen die gesamte Strahlenbelastung, davon insbesondere Strahlungswirkungen auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit wie Kinder, Kranke, Betagte oder Schwangere. Sowohl eine Gruppe von Anlagen als auch die einzelnen Anlagen selbst müssen an Orten, an denen sich Menschen längere Zeit aufhalten, die festgelegten Anlagegrenzwerte jederzeit einhalten.

### **3.3 Besondere Bauverordnung I (BBV I), Luftreinhaltung und nichtionisierende Strahlung**

Die Rechtsgrundlagen in der BBV I, welche den Schutz vor Luftverunreinigungen und nichtionisierender Strahlen betreffen, haben geändert. Da die Zuständigkeiten betreffend Messungen nicht klar waren, mussten diese präzisiert werden. Seit dem 1. Oktober 2019 regelt § 19 lit. c BBV I die Zuständigkeiten neu abschliessend, was die Ausgangslage zur Beurteilung der Initiative massgeblich veränderte. In Absatz 2 BBV I wird festgehalten, dass das AWEL als kantonale Fachstelle für

nichtionisierende Strahlung einerseits die Gemeinden fachlich berät und andererseits für die Kontrolle der Betriebsdaten von Sendeanlagen für Mobilfunk ausschliesslich zuständig ist.

Aufgrund § 19 lit. a BBV I gilt, dass sich der Schutz vor Luftverunreinigung und nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung von § 226 Planungs- und Baugesetz (PBG) nach dem USG und seinen Ausführungsbestimmungen richtet. Weiter ist in § 19 lit. c BBV I festgehalten, dass die Gemeinden die NISV im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung sowie des Baubewilligungsverfahrens vollziehen.

### **3.4 Abnahmemessungen**

Art. 12 NISV besagt, dass dazu die Behörde zur Kontrolle der Einhaltung des Anlagegrenzwerts Messungen oder Berechnungen durchführt oder durchführen lässt, oder sie sich auf Berechnungen Dritter stützt. Im Rahmen jeder umweltrechtlichen Prüfung vor der Bewilligung eines Neu- oder Umbaus einer Mobilfunkanlage modelliert die Baudirektion, AWEL, Abteilung Luft, Sektion Strahlen, die Strahlung in der Umgebung der Anlage.

Entsprechend der Empfehlung in der Vollzugshilfe zur NISV für Mobilfunkanlagen verlangt das AWEL, respektive die Stadt im Bewilligungsprozess, an ausgewählten Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN), deren berechnete Feldstärke den Anlagegrenzwert zu mehr als 80 % aus schöpft, zusätzliche Abnahmemessungen durch eine akkreditierte Messunternehmung.

Diese Messungen erfolgen unter Worst Case Bedingungen. Das bedeutet, für jeden OMEN wird die für ihn "schlechteste" Winkeleinstellung der relevanten Strahlen durchgeführt und auf die maximal bewilligte Antennenleistung hochgerechnet. Da diese rechnerische Prognose nicht allen Feinheiten wie Reflexionen oder Abschattungen der Ausbreitung der Strahlung Rechnung trägt, werden Kontrollmessungen durchgeführt. Dies erfolgt ebenfalls gemäss Vollzugsempfehlung zur NISV. Sollte bei diesen Messungen eine Überschreitung des Anlagegrenzwerts festgestellt werden, müssen die Betriebsparameter der Anlage so angepasst werden, dass der Grenzwert eingehalten wird. Auch das Standortdatenblatt muss in der Folge entsprechend überarbeitet und in der Baubewilligung nachgeführt werden. Sowohl der Messbericht als auch allfällige Anpassungen am Standortdatenblatt werden vom AWEL geprüft. Da die Abnahmemessungen unter Worst Case Bedingungen durchgeführt werden, decken sie den schlechtesten Fall ab und müssen nicht wiederholt werden, bevor nicht die Leistung verändert wird und damit eine NIS-relevante Änderung an der Anlage erfolgt.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass durch das AWEL alle Anlagen gleichermassen kontrolliert werden. Dabei wird nicht nach Zone, Eigentümerschaft oder Art des OMEN unterschieden. Auch zum Beispiel Büroarbeitsplätze in der Industriezone müssen berücksichtigt werden. Es ist nicht Aufgabe des Arbeitgebers, seine Mitarbeiter vor Strahlung von Mobilfunkanlagen zu schützen.

### **3.5 Kontrollen**

Die Kontrolle eines bewilligungskonformen Betriebs der Anlagen erfolgt über zwei Hilfsmittel:

#### **Qualitätssicherungssystem (QS-System)**

Das Bundesgericht verlangte in einem Entscheid aus dem Jahr 2005, dass der Betrieb von Mobilfunkanlagen besser kontrolliert werden müsse und sicherzustellen sei, dass bewilligte Sendeleistungen und Senderichtungen eingehalten werden. Die Netzbetreiber haben daraufhin QS-Systeme auf ihren Netzzentralen eingerichtet, welche durch unabhängige Stellen periodisch überprüft und beglaubigt werden. Beim QS-System handelt es sich um eine Datenbank, in welcher für jede einzelne Antenne die eingestellten Werte für die Senderichtung und die maximale Sendeleistung erfasst und täglich mit den bewilligten Parametern verglichen werden. Abweichungen vom bewilligten Betrieb müssen innerhalb 24 Stunden behoben werden, sofern dies durch Fernsteuerung möglich ist, andernfalls innerhalb einer Arbeitswoche. Die Vollzugsbehörden (Stufe Bund) werden zweimonatlich über alle Abweichungen und deren Behebung informiert.

## **BAKOM-Datenbank**

Die NIS-Fachstellen (kantonal) haben keinen direkten Zugriff auf die internen QS-Datenbanken der Betreiber, aber die Möglichkeit, die Betriebs- und Bewilligungsdaten aller Anlagen in einer Datenbank des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) einzusehen und zu kontrollieren sowie Stichproben durchzuführen. Die Betreiber sind verpflichtet, diese Daten für die BAKOM-Datenbank zur Verfügung zu stellen und alle zwei Wochen zu aktualisieren.

Das beschriebene Mess- und Kontrollverfahren wird schweizweit angewandt und stellt den Betrieb der Anlagen gemäss Bewilligung sicher. In der Datenbank werden für jede einzelne Antenne die eingestellten Werte für die Sendeeinrichtung und die maximale Sendeleistung erfasst und täglich mit den bewilligten Daten verglichen. Zusätzliche Messungen, die ohne Einbezug der Betreiberrinnen auch nicht unter Worst Case Bedingungen durchgeführt werden könnten, sind aus Sicht des AWEL nicht notwendig.

### **3.6 Messungen auf Schularealen und Langzeitmessungen des AWEL**

Die mit der Initiative beschriebene Messaktivität dient nicht der Betriebskontrolle von Mobilfunkanlagen. Das AWEL kann dank dieser Messungen dem Auftrag des USG nachkommen, welchem zufolge die Bevölkerung über den Stand der Messungen sowie die Umweltbelastungen zu informieren ist. Entsprechende Daten werden auf der Homepage des AWEL unter der Rubrik Luft-Klima-Elektrosmog publiziert. Die Messungen werden punktuell und stichprobenartig im ganzen Kanton und an wenigen Standorten immer wieder durchgeführt, um eine zeitliche und räumliche Komponente abilden und kommunizieren zu können.

### **3.7 Standortauswahl, Standortakquirierung**

Die Netzplanung und damit die Standortauswahl liegen grundsätzlich in der Kompetenz der Betreiberrinnen. Den Gemeinden stehen Lenkungsmöglichkeiten zur Verfügung. In der Stadt geschieht dies über das Dialogmodell. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass gemäss § 320 PBG die Baubewilligung zu erteilen ist, wenn das Bauvorhaben die gesetzlichen Vorgaben einhält. Darüber hinaus müssen für die Bewilligung von Mobilfunk-Basisstationen die Anforderungen der NISV erfüllt sein. Die Regelung der NISV ist für den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung abschliessend.

## **4. Rechtslage Initiative**

Gemäss § 139a in Verbindung mit § 128 Abs. 1 GPR ist eine Initiative gültig, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung erfüllt. Danach ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Die Initiative wahrt den Grundsatz der Einheit der Materie. Der Initiant stützt sich auf das vermeintliche Initiativrecht auf Stufe Gemeinde. Sieht eine Gemeinde ein solches Recht vor, ist sie auch für die Behandlung zuständig. Die Verfahrenszuständigkeit liegt somit bei der Stadt.

Gemäss Gemeindeordnung (GO) vom 4. März 2018 befasst sich Art. 10 mit dem Initiativrecht. Art. 10 Abs. 2 GO sieht vor, dass eine einzelne stimmberechtigte Person eine Einzelinitiative über Gegenstände, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, einreichen kann. Art. 11 GO enthält die abschliessende Aufzählung der Gegenstände, die dem obligatorischen Referendum unterstehen. Die "Kontrolle von Funkanlagen" gemäss Initiativtext findet sich in dieser Aufzählung nicht. Art. 12 GO befasst sich mit dem fakultativen Referendum. Gemäss Art. 12 GO entscheiden die Stimmberechtigten auf Verlangen an der Urne über Beschlüsse des Gemeindepalments. Auch nach sorgfältiger Prüfung aller einzelnen Verfahrensschritte und Zuständigkeiten im Bewilligungsprozess, in Bezug auf das Messverfahren und die Kontrollen, lassen sich keine Aufgaben ausmachen, die Gegenstand eines Parlamentsentscheids sein könnten. Keine der unter Ziff. 3 genannten Aufgaben liegt in der Kompetenz der Gemeinde oder könnte in die Kompetenz der Gemeinde gelegt werden. Es besteht seit dem 1. Oktober 2019 kein Handlungs- oder Entscheidungsspielraum mehr auf Stufe Gemeinde. Um dem Anliegen des Initianten auf Transparenz nachzukommen, könnte die Stadt Schlieren ein rechtlich für die Betreiber unverbindliches Strahlungs-

Monitoring einführen und betreiben. Die entsprechenden Kosten wären mutmasslich hoch genug, um in die Kompetenz des Parlaments zu fallen. Mit der Forderung nach Kostenneutralität für die Stadt schliesst die Initiative diese Option jedoch aus, da mangels gesetzlicher Grundlage diese Kosten nicht den Hauseigentümern überbunden werden könnten. Weil alle gesetzlichen Kontrollen der nicht ionisierenden Strahlung abschliessend bei Bund und Kanton liegen, verstösst die Initiative in Teilen gegen übergeordnetes Recht beziehungsweise ist sie in den anderen Teilen offensichtlich undurchführbar. Deshalb ist die Initiative für ungültig zu erklären.

**Der Stadtrat beschliesst:**

1. Dem Gemeindepartament wird beantragt zu beschliessen:

Die Einzelinitiative von Beat Steiger betreffend "Kontrolle von Funkanlagen" wird im Sinne der vorstehenden Ausführungen als ungültig erklärt.

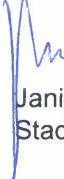
2. Mitteilung an

- Gemeindepartament
- Beat Steiger, Initiant
- Abteilungsleiter Bau und Planung
- Abteilungsleiter Sicherheit und Gesundheit
- Bausekretär
- Archiv

Status: öffentlich

**Stadtrat Schlieren**

  
Markus Bärtchiger  
Stadtpräsident

  
Janine Bron  
Stadtschreiberin-Stv.