



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.1550.01/03.7758.03

BD/P081550
Basel, 24. September 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 23. September 2008

Ratschlag

betreffend

Ergänzung des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt vom 13. März 1991 zur Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für die Überwachung von Sende- anlagen durch die Behörden

sowie

**Motion Edwin Mundwiler und Konsorten betreffend Mobilfunk
betreffend Verbesserung der Kontrolle und der Transparenz**

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag wird die Ergänzung des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt vom 13. März 1991 (SG 780.100) zur Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für die Überwachung von Sendeanlagen durch die Behörden beantragt.

2. Ausgangslage

2.1 Anstoss für die Ergänzung des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt

Den Anstoss für die vorgeschlagene Ergänzung des Umweltschutzgesetzes lieferte die Motion Mundwiler und Konsorten betreffend Mobilfunk zur Verbesserung der Kontrolle und der Transparenz.

2.1.1 Inhalt Motion Mundwiler und Konsorten

Der Inhalt der Motion lautet wie folgt:

„In den letzten Jahren erlebten wir einen gewaltigen Boom der drahtlosen Kommunikation, und vor allem in der jungen Bevölkerung tragen die meisten bereits ein "Natel" in der Tasche. Die rasante technische Entwicklung läuft nach wie vor ungebrochen. Die Werbung preist den Versand von Bildern und Filmen direkt vom Handy als unentbehrlich an, drahtlose Datenkommunikation für PC's ist in aller Munde und auf den Dächern werden zunehmend neue Antennen für das kommende UMTS-Mobilfunknetz installiert. Diese neuen Technologien sind ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor. Gleichzeitig mehren sich jedoch die Hinweise, dass der Gebrauch von Mobiltelefonen und der längere Aufenthalt in der Nähe von Sendemasten auch gesundheitliche Risiken bergen. Dabei geht es nicht nur um Schlafstörungen: Grundlagenforscher im europäischen Programm "Reflex" gaben im August 2003 bekannt, dass elektromagnetische Strahlung das Erbgut schädigen kann. Dies ist ein möglicher Mechanismus für die Entstehung von Krebs. Eine fundierte holländische Studie zeigt Beeinträchtigungen der Gehirnleistung nach Bestrahlung mit elektromagnetischen Wellen. Die wissenschaftliche Erforschung dieser potentiellen Gefahren für die Gesundheit durch gepulste elektromagnetische Strahlung wird noch viele Jahre benötigen. Daneben drohen weitere wirtschaftliche Risiken: noch ungeklärt ist beispielsweise das Haftungsrisiko für die Standortgeber von Antennenanlagen. Gleichfalls zeichnet sich ein Wertverlust für Immobilien in der Nachbarschaft von Sendeanlagen ab.

Die "Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV)" bildet den gesetzlichen Rahmen für die Errichtung und den Betrieb von ortsfesten Sendeanlagen. Einige wesentliche Punkte werden von diesem Gesetz jedoch nicht präzise erfasst und auch in den Verwaltungsprozeduren lässt die NISV Spielraum. Es besteht somit Bedarf, die Belastung durch elektromagnetische Strahlung so gering wie möglich zu halten, auf die strikte Einhaltung der bestehenden Gesetze zu achten, den gesetzlichen Spielraum auszuschöpfen und durch verbesserte Transparenz die erforderlichen Kontrollmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit zu stärken.

Der Regierungsrat wird darum gebeten, dem Grossen Rat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten. In diesem Gesetz sollte insbesondere folgendes festgelegt werden:

1. Jeder Neubau von und jede Veränderung an Sendeanlagen, die gemäss NISV meldepflichtig sind, unterliegen grundsätzlich einem öffentlichen Ausschreibungs- und Genehmigungsverfahren. Nur diese Transparenz ermöglicht eine wirksame Kontrolle durch die Öffentlichkeit.
2. Um einen umfassenden Überblick über die Situation zu erhalten, werden die Sendeanlagen mit allen für die Strahlenemission relevanten Parametern in einem für jedermann zugänglichen, regelmässig aktualisierten Kataster katalogisiert. Die auf dem Internet-Server des BAKOM diesbezüglich abrufbare Information ist lückenhaft und ungenau.
3. Für die Anlagen, die vor in Kraft treten der NISV errichtet wurden, ist ein Zeitplan anzugeben, bis wann diese Anlagen inspiziert und gegebenenfalls saniert werden. Über diese Inspektionen und die Sanierungen wird jährlich öffentlich Bericht erstattet.
4. Für öffentliche Gebäude mit besonders schutzbedürftigen Einwohnern (Kindergärten, Schulen, Spitäler, Altersheime etc.) sind spezielle Vorsorge- und Schutzmassnahmen zu treffen, wo das Bundesrecht Raum lässt.
5. An den Sendeanlagen sind regelmässig und unangemeldet Inspektionen und Kontrollmessungen durchzuführen, um die strikte Einhaltung der genehmigten Parameter zu überwachen. Über diese Kontrollen und ihre Ergebnisse wird jährlich öffentlich Bericht erstattet. Die Kosten gehen zu Lasten der Betreiber.

Ein solches kantonales Gesetz kann die Ziele erreichen, welche sich die "Mobilfunk Charta" gesetzt und verfehlt hat: in aller Offenheit eine nachhaltige Mobilfunkversorgung zu gewährleisten und gleichzeitig die schutzwürdigen Belange der Bevölkerung und der Liegenschaftsbesitzer zu sichern.

E. Mundwiler, K. Gut, Dr. B. Schultheiss, P. Roniger, G. Orsini, Prof. Dr. T. Studer, Dr. L. Saner, I. Fischer-Burri, M. G. Ritter, Dr. Ch. Kaufmann, J. Goepfert, E. Jost, Dr. R. Geeser, K. Haeberli Leugger, D. Stolz, M. R. Lussana, W. Hammel, K. Zahn, G. Nanni, Dr. P. Schai, Dr. Ch. Heuss, Hp. Gass, F. Weissenberger, S. Haller, PD Dr. J. Stöcklin, A. Lachenmeier-Thüring, U. Müller, A. Gscheidle, D. Gysin, P. Bernasconi, H.-R. Brodbeck, P. Bochsler, Ch. Klemm, E. Schmid“

2.1.2 Überweisung der Motion zur Ausarbeitung einer Vorlage

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hatte die Motion Edwin Mundwiler und Konsorten dem Regierungsrat in seiner Sitzung vom 17. März 2004 zur Berichterstattung überwiesen. Mit Präsidialbeschluss Nr. 04/10/70 vom 23. März 2004 war die Motion in der Folge dem Baudepartement (ff) und dem Sanitätsdepartement zur Berichterstattung übertragen und das Justizdepartement mit der rechtlichen Prüfung der Motion beauftragt worden.

Entgegen dem Antrag des Regierungsrates vom 9. Juni 2004 auf Nichtüberweisung der Motion überwies der Grosse Rat diese mit Beschluss vom 15. September 2004 dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage. Der Regierungsrat wiederum überwies sie federführend an das Baudepartement und an das Gesundheitsdepartement.

Der vorliegende Vorschlag für eine Ergänzung des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt erfolgt somit in Erfüllung des mit der Überweisung der Motion ergangenen Auftrags des Grossen Rates zur Ausarbeitung einer Vorlage.

3. Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für die Überwachung von Sendeanlagen durch die Behörden

3.1 Forderung der Motion

Mit der Motion wird in Ziffer 5 die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Regelung für die Durchführung regelmässiger und unangemeldeter Inspektionen und Kontrollmessungen verlangt, um damit die strikte Einhaltung der genehmigten Parameter zu überwachen. Über diese Kontrollen und ihre Ergebnisse sei jährlich öffentlich Bericht zu erstatten. Die Kosten sollen zu Lasten der Betreiber gehen.

3.2 Bestehende Vorschriften und Praxis zur Überwachung von Sendeanlagen

a) Auf Bundesebene

Die schnelle Entwicklung der Technik im Bereich Mobilfunk kann nicht aufgehalten oder rückgängig gemacht werden. Wichtig ist aber, dass zum Schutz der Bevölkerung klare Grenzwerte bestehen und diese auch eingehalten werden. Die Strahlungsgrenzwerte für Mobilfunkanlagen sind auf Bundesebene in der NISV für die gesamte Schweiz einheitlich und abschliessend festgelegt. Den Kantonen kommt damit keinerlei rechtlicher Spielraum zu, von diesen Grenzwerten abzuweichen. Die Frage, ob diese Grenzwerte ausreichen, um die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und somit dem Vorsorgeprinzip gemäss Umweltschutz Genüge zu tun, wird ebenfalls vom Bund im Rahmen wissenschaftlicher Studien und durch den Vergleich mit Erkenntnissen aus dem Ausland regelmässig überprüft. Das Vorsorgeprinzip verlangt, dass Emissionen so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Immissionsgrenzwerte für Mobilfunkanlagen in der Schweiz werden nach heutigen Erkenntnissen als ausreichend niedrig beurteilt, so dass mit keinen negativen Auswirkungen für die Bevölkerung gerechnet wird. Um jedoch ein dennoch bestehendes Restrisiko aufzufangen und damit das Vorsorgeprinzip zu erfüllen, wurden in der Schweiz mit dem sogenannten Anlagegrenzwert für sensible Orte sogar noch niedrigere Grenzwerte, die sogenannten Anlagegrenzwerte, festgelegt. Auch sind die in der Schweiz geltenden Anlagegrenzwerte im europäischen Vergleich nach wie vor als sehr niedrig einzustufen.

Die Einhaltung der bewilligten Sendeleistungen und Senderichtungen von Mobilfunkstationen wird heute in erster Linie durch die Qualitätssicherungssysteme (QS-Systeme) gemäss dem Rundschreiben des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) vom 16. Januar 2006 überwacht. Durch diese QS-Systeme werden die eingestellten Werte für die Sendeleistung und die Senderichtung täglich mit den bewilligten verglichen. Die Vollzugsbehörde wird über allfällige Überschreitungen mittels automatischer Fehlerprotokolle informiert und diese müssen innert 24 Stunden behoben werden. Die QS-Systeme werden durch periodische Audits unabhängiger akkreditierter Firmen und durch Stichprobenkontrollen des Lufthygieneamtes in den Netzzentralen der Mobilfunkbetreiber überprüft. Die Auditberichte sind den Vollzugsbehörden und dem BAKOM vorzulegen. Inzwischen haben alle konzessionierten Mobilfunkbetreiber solche QS-Systeme installiert und durch externe Firmen auditieren lassen. Das Bundesgericht hat zwischenzeitlich mehrfach entschieden, das vom BAFU empfohlene QS-

System stelle eine zulässige Alternative zur Kontrolle durch bauliche Vorkehrungen dar und genüge grundsätzlich den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung an eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzungen (u.a. in Urteil 1A.142/2006 vom 4. Dezember 2006, 1A.57/2006 vom 6. September 2006 E.5.1 u. 5.2; vgl. auch 1A.54/2006 vom 10. Oktober 2006 E.5: 1A.60/2006 vom 2. Oktober 2006 E.3).

Die Pflicht zur Überwachung von Strahlungsgrenzwerten ergibt sich heute aus den allgemeinen Grundsätzen des Umweltschutzgesetzes des Bundes sowie deren Konkretisierung in der NISV. Art. 12 der NISV sieht vor, dass die Behörde die Einhaltung der Emissionsbegrenzungen durch Messungen oder Berechnungen überwacht. Zur Kontrolle der Einhaltung des Anlagegrenzwertes nach Anhang 1 NISV führt sie Messungen oder Berechnungen durch, lässt solche durchführen oder stützt sich auf die Ermittlungen Dritter. Periodische Kontrollmessungen sind gemäss Art. 12 Abs. 3 NISV nur vorgesehen, wenn wegen gewährter Ausnahmen der Anlagegrenzwert nach Anhang 1 überschritten wird. Da beim Mobilfunk gemäss Ziffer 65 Anh. 1 NISV jedoch keine Ausnahmen möglich sind, entfällt die Grundlage für periodische Kontrollmessungen. Der Vollzug der NISV wird durch entsprechende Vollzugshilfen des BAFU, wie beispielsweise die Vollzugsempfehlung zur NISV betreffend Mobilfunk- und WLL-Basisstationen sowie die Messempfehlungen für GSM- und UMTS-Mobilfunkanlagen konkretisiert. Gemäss den Vollzugsempfehlungen soll nach Inbetriebnahme einer Anlage in der Regel eine NIS-Abnahmemessung durchgeführt werden, wenn gemäss rechnerischer Prognose der Anlagegrenzwert an einem Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN) zu 80% erreicht wird. In begründeten Fällen kann diese Schwelle auch niedriger angesetzt werden (Ziff. 2.1.8 der Vollzugsempfehlung zur NISV). Eine Abnahmemessung dient dazu, nach Bau der Anlage und vor Inbetriebnahme, verbindlich festzustellen, ob der Anlagegrenzwert auch im ungünstigsten Fall, der gemäss Bewilligung eintreten kann, eingehalten ist. Dabei handelt es sich in der Regel um eine einmalige Messung. Auch in den Messempfehlungen ist in erster Linie die Abnahmemessung vorgesehen. Spätere Nachkontrollen sind lediglich in einer Fussnote erwähnt. Wann solche Nachkontrollen durchgeführt werden können und sollen ist nicht geregelt. Die Behörden haben zwar bei Verdacht oder Nachweis einer Grenzwertüberschreitung, gestützt auf die allgemeine Vollzugskompetenz im Umweltrecht, die Möglichkeit zur Durchführung von Nachkontrollen im Sinne von Stichprobenkontrollen. Für die Durchführung *regelmässiger* Kontrollen, ohne konkreten Verdacht, und damit zusammenhängend für die Frage der Kostentragung, besteht jedoch keine gesetzliche Grundlage.

b) Auf kantonaler Ebene

Wie bereits erwähnt, kommt den Kantonen keinerlei rechtlicher Spielraum zu, von den gemäss NISV abschliessend festgelegten Grenzwerten abzuweichen. Rechtlich möglich ist hingegen der Erlass kantonaler Bestimmungen, die allein den Vollzug der Bundesvorschriften betreffen. Vorschriften betreffend die Kontrolle der Einhaltung der erlaubten Strahlungsgrenzwerte können als solche Vollzugsvorschriften qualifiziert werden und sind damit erlaubt. Bisher existieren im Kanton Basel-Stadt keine gesetzlichen Vorschriften zum Thema Mobilfunkanlagen resp. nichtionisierende Strahlung. Das kantonale Umweltschutzgesetz (USG BS) hat zwar zum Zweck, den Vollzug des Bundesrechts über den Umweltschutz (USG) sicherzustellen. Zu den Bereichen des USG zählt auch der Schutz vor nichtionisierenden Strahlen. Eine konkrete Bestimmung zum Thema nichtionisierende Strahlen oder eine Verpflichtung zur Überwachung der Grenzwerteinhaltung ist im USG BS heute jedoch

nicht vorgesehen, sondern ergibt sich lediglich aus den genannten bundesrechtlichen Vorschriften. Das Lufthygieneamt führt als Vollzugsbehörde der Vorschriften betreffend den Schutz vor nichtionisierender Strahlung jedoch bereits heute solche Kontrollmessungen und Inspektionen zur Überwachung der Einhaltung der erlaubten Grenzwerte durch.

3.3 Ergänzung des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt (USG BS)

a) *Kontrollen von Sendeanlagen*

Der rechtliche und damit auch politische Handlungsspielraum des Kantons im Bereich der nichtionisierenden Strahlung durch Mobilfunkanlagen ist auf Vollzugsvorschriften beschränkt. Die vom Bund festgelegten Grenzwerte können nicht verschärft werden. Umso wichtiger ist es, dass die kantonalen Behörden die Einhaltung der erlaubten Strahlungsgrenzwerte kontrollieren. Die Einhaltung der Grenzwerte liegt im Interesse aller. Deshalb ist die Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage für die Überwachung von Sendeanlagen durch die Behörden im Sinne einer kantonalen Präzisierung der bundesrechtlichen Regelung als politisch erwünscht zu beurteilen. Mit einer kantonalen Konkretisierung der bundesrechtlichen Regelung betreffend die Überwachung der Strahlungsgrenzwerte, wird nicht nur die Durchsetzung der Kontrollen für die Behörde vereinfacht, sondern es wird auch ein entscheidender Beitrag an die Vertrauensbildung in der Bevölkerung geleistet. Die Bevölkerung muss darauf vertrauen können, dass eine sorgfältige und regelmässige Kontrolle der Einhaltung von Grenzwerten durch die Behörden geleistet wird. Die Überwachung der Grenzwerte-einhaltung wird bereits heute, neben den genannten QS-Systemen, auch durch Kontrollen und Inspektionen vorgenommen. Dennoch erachtet der Regierungsrat selber zusätzliche regelmässige Kontrollen der Grenzwerteinhaltung im Sinne von unangemeldeten Stichprobenkontrollen auch als vertrauensbildende Massnahme für sinnvoll. Allerdings liegt keine sachliche Veranlassung vor, für sämtliche Mobilfunkanlagen Kontrollen in bestimmten Abständen vorzuschreiben, denn ein grosser Teil der Anlagen erzeugt lediglich sehr tiefe Immissionen, die weit unterhalb der erlaubten Anlagegrenzwerte liegen. Zielführender ist es, diejenigen Mobilfunkanlagen mit gezielten und regelmässigen Stichprobenkontrollen zu überprüfen, die Immissionen im Bereich des Anlagegrenzwerts verursachen können.

Kontrollmessungen und Inspektionen sind jeweils mit Kosten verbunden. Im kantonalen Umweltschutzgesetz ist das bereits gemäss Bundesrecht geltende Verursacherprinzip festgehalten. § 2 USG BS sieht demgemäss vor, dass, wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, die Kosten dafür trägt. Dennoch ist es empfehlenswert, für die Kontrolle der Einhaltung von Strahlungsgrenzwerten zusätzlich eine klare Regelung der Kostentragung vorzusehen. Ganz im Sinne des Verursacherprinzips, würden die entstehenden Kosten für Kontrollen und Inspektionen der jeweiligen Betreiberin einer Sendeanlage in Rechnung gestellt.

Zur Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für die Nachkontrolle von Sendeanlagen und der entsprechenden Kostentragung, wird die Aufnahme einer neuen Bestimmung im kantonalen Umweltschutzgesetz (USG BS) empfohlen (vgl. nachfolgend Ziff. 3.3 lit. c).

b) Immissionsüberwachung durch den Kanton

Ein weiteres Thema in Zusammenhang mit der Kontrolle der Einhaltung von Grenzwerten ist die Immissionsüberwachung im Sinne eines kontinuierlichen Monitorings der Gesamtbelastung. Diese ist gemäss Art. 14 NISV - im Gegensatz zur Luftreinhalteverordnung - nur dann erforderlich, wenn die Immissionsgrenzwerte überschritten sein können. Ein Messnetz mit mehreren Monitoring-Stationen würde allerdings die anlagebezogenen Kontrollmessungen effizient ergänzen und wäre ein weiterer Baustein für die Vertrauensbildung in der Bevölkerung. Mit einer entsprechenden kantonalen gesetzlichen Vorschrift könnte der Auftrag zur Immissionsüberwachung verbindlich festgelegt werden. Aus diesem Grund wird die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung betreffend die Immissionsüberwachung durch den Kanton beantragt (vgl. nachfolgend Ziff. 3.3 lit. c). Auch eine solche Bestimmung kann als reine Vollzugsbestimmung der NISV angesehen werden und würde deshalb nicht in deren abschliessende Grenzwertfestlegung eingreifen.

c) Aufnahme der Bestimmungen in bestehendes USG BS

Mit der Motion wird die Schaffung eines eigenen Gesetzes verlangt. Nach umfassender Prüfung der Motionsanliegen und der bestehenden gesetzlichen Situation wird jedoch die Schaffung eines zusätzlichen kantonalen „Mobilfunkgesetzes“ neben dem bereits bestehenden Umweltschutzgesetz als nicht sinnvoll erachtet. Für die beiden vorangehend beantragten Gesetzesbestimmungen ein eigenes Gesetz zu erlassen, macht bei der ohnehin bereits bestehenden Vielzahl an Gesetzen keinen Sinn. Die übrigen Anliegen der Motion werden, wie im nachfolgenden Kapitel dargelegt, als erfüllt und damit als erledigt beurteilt. Deshalb wird die Aufnahme der beantragten Regelungen in ein bestehendes Gesetz bevorzugt und dafür kommt vom Thema her nur das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS) in Frage. Ausgehend von den vorangehenden Überlegungen beantragt der Regierungsrat deshalb, das bestehende Umweltschutzgesetz Basel-Stadt um die folgenden Bestimmungen zu ergänzen:

Neu unter Kapitel C. Immissionsschutz:*IV. Nichtionisierende Strahlung**Kontrollen von Sendeanlagen*

§ 19a. Die zuständige Behörde überwacht die Einhaltung der Emissionsbegrenzungen durch Stichprobenkontrollen. Sie führt dazu Messungen oder Inspektionen durch oder lässt solche durchführen. Sie berücksichtigt dabei in erster Linie Anlagen, die bei der Abnahmemessung den Anlagegrenzwert zu 80% oder mehr ausgeschöpft haben.

² *Die Kosten für die Kontrollen sind vom Inhaber oder der Inhaberin einer Anlage zu tragen.*

Immissionsüberwachung durch den Kanton

§ 19b. Die zuständige Behörde überwacht den Stand und die Entwicklung der Immissionen nichtionisierender Strahlung. Er führt dazu Messungen und Ausbreitungsrechnungen durch und berichtet regelmässig darüber.

4. Stellungnahme zu den übrigen Forderungen der Motion

Der Grosse Rat hat die Motion nach der Beantwortung im Jahr 2004 zur Ausarbeitung einer Vorlage an den Regierungsrat resp. an das Baudepartement überwiesen. Mit der vorangehend dargelegten Ergänzung des Umweltschutzgesetzes wurde diesem Auftrag im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten Folge geleistet. Nach erneuter, gründlicher Prüfung der weiteren Anliegen der Motion wird dem Grossen Rat beantragt, die Motion als erledigt abzuschreiben. Bis auf Ziffer 5 des Motionstextes sind alle Anliegen der Motionärinnen und Motionäre entweder bereits erfüllt oder der Kanton hat keinen Spielraum für weitergehende gesetzliche Regelungen wie die nachfolgenden Ausführungen darlegen. Dabei wird zur Erinnerung jeweils erst die Beantwortung der einzelnen Motionsvorbringen aus dem Jahr 2004 wiederholt, bevor eine aktuelle Stellungnahme folgt.

4.1 Stellungnahme zu Ziffer 1 der Motion

a) Forderung der Motion

Mit Ziffer 1 der Motion wird gefordert, dass jeder Neubau von und jede Veränderung an Sendeanlagen, die gemäss NISV meldepflichtig sind, grundsätzlich einem öffentlichen Ausschreibungs- und Genehmigungsverfahren unterliegen sollen. Nur diese Transparenz ermöglicht eine wirksame Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

b) Beantwortung im Jahr 2004

„Bis ins Jahr 2002 hatten sowohl das Bauinspektorat als auch das Lufthygieneamt beider Basel im Sinne ihrer allgemein üblichen kundenfreundlichen Beurteilungspraxis auch unvollständige Gesuche für die Errichtung von Mobilfunkanlagen entgegengenommen. Die von den Mobilfunkunternehmen eingereichten Unterlagen wurden durch das Bauinspektorat und das Lufthygieneamt beider Basel nicht zurückgewiesen, sondern durch Nachbesserung soweit möglich korrigiert. Auf diesen korrigierten Unterlagen basierten die Beurteilungen und die darauf gestützt erteilten Baubewilligungen. Diese Beurteilungspraxis ist durch die Baurekurskommission kritisiert worden. Im Jahr 2002 haben das Bauinspektorat und das Lufthygieneamt beider Basel auf diese Kritik durch die Baurekurskommission reagiert. Baugesuche für Mobilfunkanlagen, welche unvollständige Unterlagen vorwiesen, wurden durch das Bauinspektorat und das Lufthygieneamt beider Basel rigoros zurückgewiesen. Aufgrund dieser geänderten Praxis des Bauinspektorats und des Lufthygieneamtes beider Basel ist es seitdem zu keiner Kritik durch die Baurekurskommission mehr gekommen. Im Gegenteil hat die Baurekurskommission in keinem einzigen Fall, in dem von Seiten der Nachbarschaft gegen die Erteilung einer Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage Rekurs erhoben wurde, einen Rekurs gutgeheissen. Dies zeigt genügend, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen heute korrekt vollzogen werden. Gemäss § 30 lit. c der Bau- und Planungsverordnung (BPV) werden Sendeanlagen, die der Verordnung über den Schutz von nichtionisierender Strahlung (NISV) unterstellt sind, im ordentlichen Baubewilligungsverfahren geprüft. Auch jede Veränderung einer solchen Sendeanlage, welche dazu führt, dass ein neues Standortdatenblatt erforderlich wird, wird im ordentlichen Baubewilligungsverfahren geprüft. Im ordentlichen Baubewilligungsverfahren findet jedes Mal zwingend eine Veröffentlichung des entsprechenden Bauvorhabens statt. Auf diese Weise wird schon heute die Mitwirkung der be-

troffenen Öffentlichkeit sichergestellt. Die von der Motion unter Ziffer 1 gestellte Forderung ist durch die geltende Rechtslage bereits erfüllt.“

c) Aktualisierte Stellungnahme 2008

Diese Forderung muss auch heute nach wie vor als erfüllt angesehen werden. Zwar wurde die Bau- und Planungsverordnung (BPV) inzwischen einer Teilrevision zur Vereinfachung und Aktualisierung unterzogen und in diesem Zusammenhang die Auflistung der Vorhaben, die im ordentlichen Baubewilligungsverfahren behandelt werden, aus § 30 BPV gestrichen. Somit wurde auch der Hinweis in § 30 lit. c BPV auf die Prüfung von Sendeanlagen gestrichen. An der Pflicht der Bewilligungsbehörde, Neubau und Änderungen von Sendeanlagen gemäss NISV im ordentlichen Baubewilligungsverfahren zu prüfen und somit auch eine Publikation durchzuführen, hat sich jedoch nichts geändert. Dass der Neubau einer Sendeanlage bewilligungspflichtig ist, kann nicht in Frage gestellt werden. Für gemäss Art. 11 NISV meldepflichtige NIS-relevante Änderungen, die entweder die NIS-Belastung bei gleichbleibendem Abstrahlungsmuster erhöhen, oder das Abstrahlungsmuster räumlich verändern, ist ebenfalls eine neue Baubewilligung erforderlich. Solche Änderungen sind insbesondere:

- a) die Erhöhung der Sendeleistung;
- b) NIS-relevante Änderungen der Sendewinkel bzw. Sendewinkelbereiche;
- c) der Ersatz von Antennen durch solche mit grösserem Öffnungswinkel;
- d) eine Neuordnung der Antennen am Mast oder auf dem Dach.

Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind Mikrozellen mit Sendeleistung < 6 W. Für diese gilt gemäss Ziffer 61 Anh. 1 NISV der Anlagegrenzwert nicht und damit entfällt die Verpflichtung, im Baubewilligungsverfahren ein Standortdatenblatt einzureichen. Gemäss Vollzugsempfehlung zur NISV ist für diese Anlagen ein einfaches Meldeformular vorgesehen.

Der Hinweis auf die Sendeanlagen im früheren lit. c von § 30 BPV war rechtlich gesehen überflüssig, da Sendeanlagen und deren Veränderungen ohnehin genauso unter die Begriffe Neu-, Auf- und Anbauten fallen, wie andere Bauten und Anlagen auch. Es ist deshalb kein Grund ersichtlich, weshalb Sendeanlagen hier speziell genannt werden müssten, obwohl man ansonsten auf die Nennung einzelner Beispiele verzichtet. Deshalb wurde im Rahmen der Revision auch auf die explizite Nennung der Sendeanlagen in § 7 ABPV verzichtet, der die frühere Formulierung *Neu-, Auf- und Anbauten* aus der BPV aufgenommen hat. Gemäss dem heutigen System der BPV und den konkretisierenden Ausführungsbestimmungen (ABPV) wird im ordentlichen Baubewilligungsverfahren geprüft, was nicht unter den Bestimmungen zum vereinfachten Bewilligungsverfahren (§ 11 ABPV) oder Meldeverfahren (§ 12 ABPV) aufgeführt ist. Sendeanlagen werden in diesen Bestimmungen nicht genannt und müssen deshalb eindeutig im ordentlichen Baubewilligungsverfahren mit Publikation geprüft werden.

Die Forderung nach mehr Transparenz durch öffentliche Ausschreibungs- und Genehmigungsverfahren ist mit der bereits heute bestehenden Pflicht zur Durchführung eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens bei Neubau und Änderung einer Sendeanlage ausreichend erfüllt. Mit der Schaffung zusätzlicher gesetzlicher Bestimmungen kann nicht mehr erreicht werden, als nach den heutigen Bestimmungen gemäss Bau- und Planungsverordnung ohnehin schon gilt. Solche Bestimmungen wären somit überflüssig.

4.2 Stellungnahme zu Ziffer 2 der Motion

a) *Forderung der Motion*

Mit Ziffer 2 der Motion wird gefordert, dass die Sendeanlagen mit allen für die Strahlenemission relevanten Parametern in einem für jedermann zugänglichen, regelmässig aktualisierten Kataster katalogisiert werden, um einen umfassenden Überblick über die Situation zu erhalten. Die auf dem Internet-Server des BAKOM diesbezüglich abrufbare Information sei lückenhaft und ungenau.

b) *Beantwortung im Jahr 2004*

„Das Bauinspektorat unterhält zur Zeit keinen eigenen Kataster der Mobilfunkanlagen. Das Lufthygieneamt unterhält lediglich einen Kataster als Hilfsmittel für den Vollzug der NISV. Weder das Bauinspektorat noch das Lufthygieneamt verfügen zur Zeit über die notwendigen Ressourcen, um einen öffentlich zugänglichen Kataster der Mobilfunkanlagen ins Internet zu stellen und regelmässig zu aktualisieren. Es wäre sinnvoller darauf hinzuwirken, dass von Seiten des BAKOM eine bessere Aktualisierung des Katasters vorgenommen wird, als einen weiteren Kataster einzuführen und zu bewirtschaften.

Im Kanton Basel-Stadt wird die Information der betroffenen Bevölkerung über Mobilfunkanlagen durch die involvierten Amtsstellen zur Zeit anders sichergestellt. So können betroffene Personen jederzeit beim Bauinspektorat Einsicht in die Akten auch abgeschlossener Bewilligungsverfahren von Mobilfunkanlagen nehmen. Die Forderung der Motionäre wird somit durch die heutige Verwaltungspraxis bereits erfüllt.“

c) *Aktualisierte Stellungnahme 2008*

Der in der Motion genannte Kataster des BAKOM (www.funksender.ch) enthält Angaben zu Standorten von Mobilfunk- und Rundfunksendern sowie zur Sendeleistung (beim Mobilfunk in Leistungsklassen angegeben). Der Kataster wurde im Jahr 2006 durch eine bessere räumliche Auflösung optimiert und wird alle zwei Wochen aktualisiert. Die Angaben können heute nicht mehr als lückenhaft und ungenau kritisiert werden. Damit ist dem Anliegen der Motion auch in diesem Punkt inzwischen Genüge getan. Der Aufbau und die Nachführung eines kantonalen Katasters würde lediglich redundante Informationen enthalten und dafür viele Ressourcen binden, denn der Aufbau und insbesondere die regelmässige Nachführung eines solchen Katasters würde einen erheblichen personellen und damit auch finanziellen Aufwand mit sich bringen. Deshalb ist es effizienter, die bestehenden Ressourcen für die Kontrolle von Sendeanlagen einzusetzen.

4.3 Stellungnahme zu Ziffer 3 der Motion

a) *Forderung der Motion*

In Ziffer 3 der Motion wird gefordert, für die Anlagen, die vor in Kraft treten der NISV errichtet wurden, ein Zeitplan anzugeben, bis wann diese Anlagen inspiziert und gegebenenfalls saniert werden. Über diese Inspektionen und die Sanierungen müsse jährlich öffentlich Bericht erstattet werden.

b) Beantwortung im Jahr 2004

„Die Forderung, dass für Anlagen, die vor Inkrafttreten der NISV errichtet wurden, ein Zeitplan anzugeben sei, bis wann diese Anlagen inspiziert und gegebenenfalls saniert werden müssten, ist bereits in der NISV geregelt. Sie tangiert die in Art. 7 und 8 NISV enthaltenen Bestimmungen, welche die Sanierungspflicht und -frist für alte Anlagen regeln.

Das Lufthygieneamt hat für alle Mobilfunkanlagen, die vor Inkraftsetzung der NISV errichtet wurden, die Nachreichung eines Standortdatenblatts verlangt. Die Inspektion dieser Anlagen und die Überprüfung bezüglich der Einhaltung der NISV ist grossmehrheitlich abgeschlossen, mit Ausnahme von Anlagen, für die ein Ausbau mit UMTS geplant ist. Bei diesen Anlagen wird die Inspektion aus Effizienzgründen in Zusammenhang mit der Prüfung des Baubehrens für den UMTS-Ausbau durchgeführt. Es ist davon auszugehen, dass bis Ende 2004 alle älteren Anlagen überprüft sind. Die jährliche Berichterstattung über den Vollzug der NISV erfolgt im Rahmen des Verwaltungsberichts. Zusätzlich wird bei Bedarf über die Medien informiert. Die von der Motion unter Ziffer 3 gestellte Forderung ist somit ebenfalls durch die geltende Rechtslage bereits abgedeckt. Die Kontrollen werden bis Ende Jahr sogar erfüllt und die Forderung damit hinfällig sein.“

c) Aktualisierte Stellungnahme 2008

Sämtliche Altanlagen, die vor Inkrafttreten der NISV errichtet wurden, sind inzwischen kontrolliert worden und entsprechen damit den Anforderungen gemäss NISV. Somit ist auch diese Forderung in der Zwischenzeit erfüllt und damit hinfällig.

4.4 Stellungnahme zu Ziffer 4 der Motion**a) Forderung der Motion**

Schliesslich wird in Ziffer 4 der Motion verlangt, für öffentliche Gebäude mit besonders schutzbedürftigen Einwohnern (Kindergärten, Schulen, Spitäler, Altersheime etc.) seien, wo das Bundesrecht Raum lasse, spezielle Vorsorge- und Schutzmassnahmen zu treffen.

b) Beantwortung im Jahr 2004

„Gemäss Art. 3 Abs. 3 NISV in Verbindung mit Kap. 2.3.1 der Vollzugsempfehlung zur NISV gelten Schulen, Kindergärten, Spitäler sowie Alters- und Pflegeheime als sogenannte Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN). An OMEN gelten gemäss Art. 4 NISV in Verbindung mit Ziffer 65 Anhang 1 NISV die vorsorglichen Emissionsbegrenzungen (Anlagegrenzwerte) gemäss Ziffer 64 Anhang 1 NISV. Eine kantonale Verschärfung dieser vom Bundesrecht vorgegebenen Grenzwerte ist nicht möglich (siehe Ausführungen zu Ziff. II. 1).

Gemäss der "Mobilfunk Charta Basel-Stadt" vom November 2003, einer einvernehmlichen Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt und den Mobilfunkbetreibern zur besseren Transparenz und Kommunikation, besteht allerdings ein Moratorium für die Neuerstellung von Mobilfunkanlagen auf sämtlichen als Kindergärten, Primar- und Orientierungsschulen sowie Spitälern genutzten öffentlichen Gebäuden, die im Eigentum des Kantons Basel-Stadt beziehungsweise der Einwohnergemeinde der Stadt Basel sowie der Pensionskasse des Basler Staatspersonals (PKB) sind. Sensible Gebäude des Kantons werden durch die Charta somit besonders geschützt. Bezüglich anderen staatlichen Gebäuden steht es überdies im Ermessen des Kantons, als Liegenschaftseigentümer im konkreten Einzelfall zur Errichtung

einer Mobilfunkanlage Zustimmung zu erteilen. Der Kanton hat jedoch keine Möglichkeit, sich gegen die Errichtung von Mobilfunkantennen auf Gebäuden zu wehren, die sich in Privateigentum befinden, auch wenn darin beispielsweise Altersheime, Kindergärten oder Schulen geführt werden. Die von der Motion unter Ziffer 4 gestellte Forderung ist durch die geltende Rechtslage bereits erfüllt.“

c) Aktualisierte Stellungnahme 2008

Die „Mobilfunk Charta Basel-Stadt“ wurde im Anschluss an die Überweisung des Planungszugs Michael Wüthrich betreffend Verschärfung der Grenzwerte für Sendeanlagen auf öffentlichen Gebäuden und Allmend durch den Grossen Rat von den Mobilfunkbetreibern auf Ende 2006 gekündigt. Sie wurde anschliessend mit Regierungsratsbeschluss (RRB 06/43/49 vom 19. Dezember 2006) per 1. Januar 2007 durch eine einseitige Nachfolgeregelung des Regierungsrates für Sendeanlagen auf öffentlichen Gebäuden abgelöst. Danach gilt heute ein Moratorium für neue Mobilfunkanlagen privater Betreiber auf Kindergärten, öffentlichen Schulen und Spitälern. Das bedeutet, es werden heute auf den genannten Liegenschaften keine neuen Sendeanlagen mehr bewilligt, auslaufende Verträge mit den Betreibern werden nicht erneuert. Allerdings befinden sich die Mobilfunktechnologien in einer rasant verlaufenden technischen Weiterentwicklung. Gleichzeitig bringen Forschungsprojekte zu Mobilfunkstrahlung laufend neue Erkenntnisse hervor. Der Regierungsrat hat deshalb eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt, ein Rahmenkonzept zum Umgang des Kantons mit den wichtigsten drahtlosen Kommunikationstechnologien zu erarbeiten.

4.5 Vorlage zu Ziffer 5 der Motion

Die Forderung gemäss Ziffer 5 der Motion, an den Sendeanlagen regelmässig und unangemeldet Inspektionen und Kontrollmessungen durchzuführen, um die strikte Einhaltung der genehmigten Parameter zu überwachen, wird mit der Vorlage einer Ergänzung des Umweltschutzgesetzes erfüllt (vgl. Ziffer 3).

5. Kosten

Die Kosten für Kontroll- bzw. Nachkontrollmessungen richten sich nach den Marktpreisen und werden in der Regel durch zertifizierte Büros durchgeführt. Eine solche Messung kostet je nach Aufwand ca. 1'000 bis 3'000 CHF. Diese Kosten sind gemäss §19a Abs. 2 von den Anlagebetreibern zu tragen.

Für den Betrieb des kantonalen Messnetznetzes muss man mit einmaligen Errichtungskosten von rund 50'000 bis 60'000 CHF pro Station rechnen. Die pauschalen Betriebskosten für das Messnetz liegen bei rund 30'000 CHF pro Jahr. Das jetzige Messnetz umfasst drei Stationen in den Kantonen BS und BL und soll im 2009 mit einer zusätzlichen Station ergänzt werden.

6. Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat erachtet die umfassende Versorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung des Kantons mit Mobilfunk-Dienstleistungen für einen entscheidenden Standortvorteil. Die

Strahlungsgrenzwerte in der NISV bieten nach heutigem Stand des Wissens den nötigen Schutz vor schädlichen Wirkungen. Es ist jedoch gerechtfertigt, mit einer guten Überwachung der Anlagen sicher zu stellen, dass die Grenzwerte eingehalten werden. Die beantragte Änderung des kantonalen Umweltschutzgesetzes bietet die nötige gesetzliche Grundlage für diese Kontrollen.

7. Prüfung durch Finanzdepartement und Justizdepartement


Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 überprüft.

Das Justizdepartement hat den vorliegenden Ratschlag auf Gesetzestechnik überprüft.

8. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat, die Motion Edwin Mundwiler und Konsorten betreffend Mobilfunk: Verbesserung der Kontrolle und der Transparenz als erledigt abzuschreiben sowie die Annahme des nachstehenden Gesetzesentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

Beilagen

- Gesetzestext

Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

I.

Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS) vom 13. März 1991, in der Fassung vom 1. Mai 2005, wird wie folgt geändert.

Es wird folgender neuer Abschnitt IV. samt §§ 19a und 19b eingefügt:

IV. Nichtionisierende Strahlung

Kontrollen von Sendeanlagen

§ 19a. Die Behörde überwacht die Einhaltung der Emissionsbegrenzungen durch Stichprobenkontrollen. Sie führt dazu Messungen oder Inspektionen durch oder lässt solche durchführen. Sie berücksichtigt dabei in erster Linie Anlagen, die bei der Abnahmemessung den Anlagegrenzwert zu 80% oder mehr ausgeschöpft haben.

² *Die Kosten für die Kontrollen sind vom Inhaber oder der Inhaberin einer Anlage zu tragen.*

Immissionsüberwachung durch den Kanton

§ 19b. Die zuständige Behörde überwacht den Stand und die Entwicklung der Immissionen nichtionisierender Strahlung. Er führt dazu Messungen und Ausbreitungsrechnungen durch und berichtet regelmässig darüber.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam.