

Protokoll der 22. Sitzung

vom 17. Dezember 2007, 08.00 Uhr im Kantonsratssaal in Schaffhausen

Vorsitz Matthias Freivogel

Protokoll Erna Frattini und Norbert Hauser

Während der ganzen Sitzung abwesend (entschuldigt)

Regierungsrätin Rosmarie Widmer Gysel. Edgar Zehnder.

Während Teilen der Sitzung abwesend (entschuldigt)

Jürg Baumann, Werner Bolli, Urs Capaul, Hans-Jürg Fehr, Thomas Hurter, Ursula Leu.

<i>Traktanden:</i>	<i>Seite</i>
1. Wahl des Präsidenten oder der Präsidentin des Regierungsrates für 2008	1083
2. Inpflichtnahme von Reto Dubach als Mitglied des Regierungsrates ab 1. Januar 2008	1084
3. Wahl des Präsidenten oder der Präsidentin des Kantonsrates für 2008	1084
4. Bericht und Antrag des Regierungsrates betreffend Schaffung eines Einführungsgesetzes zum Lebensmittelgesetz (EG LMG) vom 11. September 2007	1084
5. Wahl des Ersten Vizepräsidenten oder der Ersten Vizepräsidentin des Kantonsrates für 2008	1086
6. Wahl des Zweiten Vizepräsidenten oder der Zweiten Vizepräsidentin des Kantonsrates für 2008	1087
7. Wahl von zwei Stimmenzählern oder Stimmenzählerinnen des Kantonsrates für 2008	1087

- | | | |
|-----|--|------|
| 8. | Postulat Nr. 11/2007 von Franz Hostettmann vom 19. Juni 2007 betreffend Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen an das GPA | 1088 |
| 9. | Motion Nr. 11/2007 von Franz Baumann vom 26. August 2007 betreffend Bewilligungsgrundsätze für den Bau von Mobilfunkantennen | 1095 |
| 10. | Motion Nr. 12/2007 von Erna Weckerle vom 17. September 2007 betreffend Einreichung einer Standesinitiative betreffend Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen | 1109 |

*

Neueingänge seit der letzten Sitzung vom 10. Dezember 2007:

1. Vorlage der Spezialkommission 2006/10 „Bildungs- und Schulgesetz“ vom 19. November 2007.
2. Kleine Anfrage Nr. 25/2007 von Josef Würms vom 13. Dezember 2007 betreffend Bundesgerichtsentscheid.
3. Kleine Anfrage Nr. 26/2007 von Sabine Spross vom 16. Dezember 2007 betreffend bewilligungsfreie Sonntagsverkäufe.

*

Mitteilungen des Ratspräsidenten:

Die Spezialkommission 2007/10 „EG zum Lebensmittelgesetz“ meldet das Geschäft für die zweite Lesung als verhandlungsbereit. Das Geschäft steht auf der heutigen Traktandenliste.

Um 9.15 Uhr wird die Sitzung bis 10.30 Uhr unterbrochen, damit wir den traditionellen Chäschüechli-Znüni zu uns nehmen können. Ich lade dazu alle Anwesenden, auch die Vertreter und Vertreterinnen der Medien sowie die Tribünenbesucher und -besucherinnen, herzlich ein.

*

Protokollgenehmigung

Das Protokoll der 20. Sitzung vom 26. November 2007 wird ohne Änderungen genehmigt und den Protokollführenden Erna Frattini und Norbert Hauser verdankt.

*

Kantonsratspräsident Matthias Freivogel (SP): Bevor wir zu den Wahlgeschäften schreiten, schlage ich Ihnen vor, nebst den Stimmenzählern Rainer Schmidig und Hans Schwaninger Kantonsrat Peter Gloor und Kantonsrat Eduard Joos als Stimmenzähler einzusetzen.

Ihrem Stillschweigen entnehme ich, dass Sie damit einverstanden sind. Das Wahlbüro 1 setzt sich aus Rainer Schmidig und Hans Schwaninger und das Wahlbüro 2 aus Peter Gloor und Eduard Joos zusammen.

*

1. Wahl des Präsidenten oder der Präsidentin des Regierungsrates für 2008

Mit Brief vom 27. November 2007 schlägt der Regierungsrat dem Kantonsrat **Regierungsrätin Ursula Hafner-Wipf** zur Wahl als Regierungspräsidentin für das Jahr 2008 vor.

Weitere Vorschläge werden nicht gemacht.

Wahlresultat

Ausgeteilte Wahlzettel		74
Eingegangene Wahlzettel		74
Ungültig und leer		13
Gültige Stimmen		61
Absolutes Mehr	31	
Es hat Stimmen erhalten und ist gewählt		
Regierungsrätin Ursula Hafner-Wipf		58
Vereinzelte		3

*

2. Inpflichtnahme von Reto Dubach als Mitglied des Regierungsrates ab 1. Januar 2008

Reto Dubach wird von **Kantonsratspräsident Matthias Freivogel** in Pflicht genommen und legt das Amtsgelübde für Regierungsräte ab.

*

3. Wahl des Präsidenten oder der Präsidentin des Kantonsrates für 2008

Die **FDP-CVP-Fraktion** schlägt **Jeanette Storrer** zur Wahl vor.

Weitere Vorschläge werden nicht gemacht.

Wahlresultat

Ausgeteilte Wahlzettel		78
Eingegangene Wahlzettel		78
Ungültig und leer		5
Gültige Stimmen		73
Absolutes Mehr	37	
Es hat Stimmen erhalten und ist gewählt		
Jeanette Storrer		70
Vereinzelte		3

*

4. Bericht und Antrag des Regierungsrates betreffend Schaffung eines Einführungsgesetzes zum Lebensmittelgesetz (EG LMG) vom 11. September 2007

Grundlage: Amtsdrukschrift 07-97

Erste Lesung: Ratsprotokoll 2007, S. 1050 bis 1056

Kommissionspräsidentin Sabine Spross (SP): In der Detailberatung der ersten Lesung warfen Jakob Hug und Markus Müller im Zusammenhang mit Art. 7 des EG LMG, der die Untersuchungshandlungen regelt, die Frage auf, wie es sich mit der Zuständigkeit und der Kompetenz der

Schweizer Polizei und der Schweizer Gerichte verhalte. Das EG erstrecke seinen Geltungsbereich in örtlicher Hinsicht zwar auch auf die Gemeinde Büsingen, doch dort dürfe die Schaffhauser Polizei in der Regel keine polizeilichen Handlungen vornehmen.

Die zweite Kommissionssitzung fand vorhin in der Pause statt. Die Kommissionsmitglieder wurden dabei über das Ergebnis der Abklärungen von Regierungsrätin Ursula Hafner-Wipf informiert. Diese Abklärungen haben Folgendes ergeben: Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. d Ziff. 8 des Vertrags zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen in das schweizerische Zollgebiet finden die schweizerischen, das heisst die eidgenössischen und die kantonalen, Rechts- und Verwaltungsvorschriften Anwendung, die sich unter anderem auf den Gegenstand von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen beziehen.

Die entsprechenden Normen werden gemäss dem Staatsvertrag in Büsingen auch von schweizerischen Behörden vollzogen. Eine Zuwiderhandlung gegen die Lebensmittelgesetzgebung in Büsingen wird nach schweizerischem Recht beurteilt und ist nur nach schweizerischem Recht strafbar. Zuständig sowohl für die Untersuchung als auch für die Beurteilung ist die nach schweizerischem Recht jeweils zuständige Behörde.

Dieselbe Zuständigkeit besteht im Übrigen auch im Bereich des Betäubungsmittelwesens, wie ein Blick in den Staatsvertrag aufzeigt und was mir von einem Untersuchungsrichter bestätigt wurde.

Die Bedenken von Jakob Hug, dass die Schaffhauser Polizei in Bezug auf den Vollzug des Einführungsgesetzes zum Lebensmittelgesetz in Büsingen nicht tätig sein dürfe, trifft also nicht zu. Art. 7 des EG selbst räumt der Polizei indessen nur eine Mitwirkung im Rahmen der gerichtlichen Polizei gemäss Strafprozessordnung ein.

Seit dem Inkrafttreten des Staatsvertrages musste noch nie eine Zuwiderhandlung geahndet werden, was die Unklarheiten, die bestanden, erklärt.

Ich hoffe, dass damit die aufgeworfenen Fragen beantwortet werden konnten. Im Weiteren bitte ich im Namen der Kommission noch einmal um Zustimmung zur Vorlage.

Regierungsrätin Ursula Hafner-Wipf: Die Ausführungen von Kommissionspräsidentin Sabine Spross waren sehr kompetent und zutreffend. Ich habe nichts zu ergänzen und danke ihr an dieser Stelle recht herzlich.

Detailberatung

Das Wort wird nicht gewünscht.

Es sind 76 Ratsmitglieder anwesend. Die Vierfünftelmehrheit beträgt 61.

Schlussabstimmung

Mit 76 : 0 wird dem Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Einführungsgesetz zum Lebensmittelgesetz, EG LMG) zugestimmt. Damit haben mehr als 4/5 der anwesenden Ratsmitglieder zugestimmt. Eine Volksabstimmung ist demnach nicht erforderlich.

*

5. Wahl des Ersten Vizepräsidenten oder der Ersten Vizepräsidentin des Kantonsrates für 2008

Die **SVP-Fraktion** schlägt **Markus Müller** zur Wahl vor.

Weitere Vorschläge werden nicht gemacht.

Wahlresultat

Ausgeteilte Wahlzettel		78
Eingegangene Wahlzettel		78
Ungültig und leer		11
Gültige Stimmen		67
Absolutes Mehr	34	
Es hat Stimmen erhalten und ist gewählt		
Markus Müller		59
Vereinzelte		8

*

6. Wahl des Zweiten Vizepräsidenten oder der Zweiten Vizepräsidentin des Kantonsrates für 2008

Die **SP-AL-Fraktion** schlägt **Patrick Strasser** zur Wahl vor.

Weitere Vorschläge werden nicht gemacht

Wahlresultat

Ausgeteilte Wahlzettel		77
Eingegangene Wahlzettel		77
Ungültig und leer		13
Gültige Stimmen		64
Absolutes Mehr	33	
Es hat Stimmen erhalten und ist gewählt		
Patrick Strasser		58
Vereinzelte		6

*

7. Wahl von zwei Stimmenzählern oder Stimmenzählerinnen des Kantonsrates für 2008

Von der **ÖBS-EVP-Fraktion** wird **Rainer Schmidig** und von der **SVP-Fraktion** wird **Hans Schwaninger** als Stimmenzähler zur Wahl vorgeschlagen.

Weitere Vorschläge werden nicht gemacht.

Wahlresultat

Ausgeteilte Wahlzettel		78
Eingegangene Wahlzettel	78 x 2 Stimmen =	156
Ungültig und leer		19
Gültige Stimmen		137
Absolutes Mehr	35	
Es haben Stimmen erhalten und sind gewählt		
Rainer Schmidig		55
Hans Schwaninger		62
Vereinzelte		20

*

8. Postulat Nr. 11/2007 von Franz Hostettmann vom 19. Juni 2007 betreffend Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen an das GPA

Postulatstext: Ratsprotokoll 2007, S. 526

Schriftliche Begründung

Das Einladungsverfahren ist sowohl für die Gemeinden wie auch für Planer und Unternehmer kostengünstiger und bringt einen mit der öffentlichen Ausschreibung vergleichbaren Wettbewerbsnutzen. Ein wirksamer und intensiver Wettbewerb ist gewährleistet. Monopolähnliche Stellungen können vermieden werden, indem regelmässig auch neue Anbieter zur Offertstellung eingeladen werden.

Planeraufträge

Im Hinblick auf öffentliche Ausschreibungen sind die Gemeinden mit den heutigen Vorschriften genötigt, schon für die Erarbeitung der Submissionsunterlagen Planungsaufträge an Fachleute zu erteilen. Nebst der Ausschreibung entstehen zusätzliche Kosten für die Erarbeitung der Submissionsunterlagen, für die Kontrolle und die Bewertung der meist sehr zahlreich eingegangenen Offerten und für die Antragstellung an die Vergabebehörde. Der zusätzliche Aufwand ist volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigt. Laut einer Studie der Universität Sankt Gallen ist eine öffentliche Ausschreibung nur dann volkswirtschaftlich sinnvoll, wenn ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen entsteht. Übersteigen hingegen die Kosten den Nutzen, entsteht ein so genannt redundanter (überflüssiger, schädlicher) Wettbewerb. Es ist ein volkswirtschaftlicher Unsinn, redundante Wettbewerbe durchführen zu müssen, auch in Anbetracht des grossen finanziellen und zeitlichen Aufwandes der Planungsbüros, die bei Nichtberücksichtigung keine Entschädigung erhalten.

Aufträge an Handwerker

Die öffentliche Ausschreibung wird meist durch ein Planungsbüro vorbereitet. Üblich ist die Durchführung eines selektiven Verfahrens. Zur Offertstellung wird schliesslich nur eine gewisse, im Voraus bestimmte und veröffentlichte Anzahl Bewerber zugelassen, welche die Zulassungskriterien erfüllen. Die Auswahl erfolgt nach verschiedenen Kriterien, meist abgestützt auf Referenzen. Der Aufwand ist je nach Anzahl Bewerbungen enorm.

Die bei den zugelassenen Bewerbern eingeholten Offerten werden meistens gestützt auf ein Punktesystem, das bei der Ausschreibung bekannt gemacht wird, bewertet. Die Vergabebehörde bewertet nach objektiven Kriterien und trotzdem enthält die Objektivität einen gewissen Ermessensspielraum, den die Betroffenen möglicherweise anders beurteilen. Daraus entstehen unnötige Rekurse und Beschwerden, welche

die Realisierung von Projekten verzögern und unter Umständen weitere Kosten verursachen.

Fazit

Die gesetzliche Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung bringt den Gemeinwesen nebst einem immensen Arbeitsaufwand und vermehrten Kosten nicht bessere Ergebnisse hervor. Mit dem Wettbewerb im Einladungsverfahren können gezielt geeignete Bewerber zur Einreichung von Offerten eingeladen sowie unverhältnismässige Kosten vermieden werden.

Franz Hostettmann (SVP): Die Ausschreibung von Planungs- und Bauaufträgen hat eine über Jahrhunderte dauernde Tradition. Ebenso alt sind aber auch die Meinungsverschiedenheiten und die Auseinandersetzungen um die Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen. Mit dem Postulat zur Anpassung der Schwellenwerte der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen an die GPA-Richtlinien – Werte, die wir nicht anzweifeln – wird der Regierungsrat eingeladen, sich dafür einzusetzen, dass die Gemeinden von Kosten und einem unnötigen administrativen Aufwand entlastet werden. Mit der Annahme des Postulats kann der Regierungsrat aber auch ein Zeichen für die Wertschätzung der einheimischen Unternehmen setzen, die ausgezeichnete Arbeit leisten, hier im Kanton und in den Gemeinden Steuern bezahlen, Arbeitsplätze schaffen, Lehrlinge ausbilden und sich in Vereinen und Institutionen für die Allgemeinheit einsetzen.

Die öffentliche Ausschreibung ist in vielen Fällen ein volkswirtschaftlicher Unsinn. Mit dem Einladungsverfahren, mit dem beschränkten Wettbewerb werden die Ziele für eine faire Arbeitsvergabe im Interesse der Sache bestens erfüllt. Ein wirksamer und intensiver Wettbewerb bleibt gewährleistet. Monopolähnliche Stellungen können vermieden werden, indem auch neue Anbieter regelmässig zur Offerte eingeladen werden.

Ich rufe Ihnen kurz die Schwellenwerte in Erinnerung. Ab Fr. 250'000.- müssen Planerleistungen öffentlich ausgeschrieben werden, nach den Richtlinien des GPA ab Fr. 383'000.-. Bauaufträge sind gemäss der Interkantonalen Vereinbarung ab Fr. 500'000.- öffentlich auszuschreiben, nach den Richtlinien des GPA ab Fr. 9'575'000.-.

Erlauben Sie mir zu den Planungsaufträgen einige Bemerkungen. Es stellt sich die Frage, welche Kosten entstehen dürfen, damit die Suche nach dem optimalen Planerangebot auf dem Weg der öffentlichen Ausschreibung sachlich und finanziell gerechtfertigt ist. Das Forschungsinstitut für empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik der Hochschule St. Gallen hat unter der Leitung von Prof. Franz Jaeger kürzlich eine Studie abgeschlossen, in welcher die Frage der verantwortbaren Kosteninvestition für die Durchführung öffentlicher Wettbewerbe wie folgt beantwortet

wird: Für die Ermittlung des optimalen Schwellenwertes, ab welchem eine öffentliche Behörde einen Auftrag zwingend ausschreiben muss, werden die Kosten und der Nutzen des Wettbewerbs einander gegenübergestellt. Eine Ausschreibung erweist sich gemäss Studie nur dann als volkswirtschaftlich sinnvoll, wenn ein gesamtwirtschaftlicher Nettonutzen entsteht. Übersteigen hingegen die monetären Kosten den Nutzen, entsteht ein so genannter redundanter, schädlicher Wettbewerb. Es ist ein volkswirtschaftlicher Unsinn, redundante Wettbewerbe durchzuführen.

Einige Beispiele dazu: Die Stadt Stein am Rhein sucht zurzeit einen Planer für den Bau einer neuen Sporthalle. Wir haben dazu Fr. 80'000.- sprechen müssen. Der Arbeitsaufwand ist enorm. Was wir schliesslich mit dem Planer einsparen können, sind vielleicht Fr. 20'000.- oder Fr. 30'000.-. Die Stadt Stein am Rhein kann sich nicht erlauben, Fr. 80'000.- auszugeben, um letztlich Fr. 20'000.- einzusparen, Herr Baudirektor.

Wir suchen in Stein am Rhein zurzeit einen Planer für die Sanierung und den Bau eines Museums. Dazu haben wir eine Offerte, um nur einen Planer einzustellen, in der Höhe von Fr. 230'000.-. Das geht über unsere Verhältnisse.

Prof. Franz Jaeger sagt: „Die geltenden internationalen und nationalen, aber auch die meisten kantonalen und kommunalen Schwellenwerte sind zu tief angesetzt. Sie zwingen die Baubehörden zu öffentlichen Ausschreibungen, auch wenn dieser Aufwand volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigt ist. Die geltenden Schwellenwerte sollten mindestens doppelt so hoch angesetzt sein, damit redundanter Wettbewerb vermieden werden kann.“ – „Die öffentlichen Beschaffungsstellen sollen ihre Vergabekompetenzen unterhalb der gesetzlichen Schwellenwerte besser ausnutzen und gezielt geeignete Bewerber zum Einreichen von Offerten einladen (Einladungsverfahren).“ – „Das Einladungsverfahren ist für alle Seiten kostengünstiger und bringt einen vergleichbaren Wettbewerbsnutzen wie die öffentliche Ausschreibung. Es gewährleistet ebenfalls einen wirksamen und intensiven Wettbewerb. Zur Vermeidung der monopolähnlichen Stellungen der Bewerber sollen regelmässig auch neue Anbieter zur Offerte eingeladen werden.“ Das ist die Schlussfolgerung der Studie. Bei der öffentlichen Ausschreibung von Aufträgen an Handwerker wird meistens das selektive Verfahren eingeleitet. Mit diesem werden die einzelnen Arbeitsgattungen ausgeschrieben. Im Schnitt erwarten wir 10 bis 15 Angebote von Unternehmen, die wir kennen, und solchen, die wir nicht kennen. Bei Letzteren sind wir verpflichtet, die Referenzen zu überprüfen, und wir sind verpflichtet zu überprüfen, ob sie ihre Verpflichtungen gegenüber dem Staat erfüllen. Aus diesem selektiven Verfahren werden dann zwei bis drei Unternehmen zur Offertstellung eingeladen.

Auch dieser Aufwand erscheint uns als unverhältnismässig und zu gross. Er zwingt zum Teil Gemeinden, Aufträge an auswärtige Unternehmen zu vergeben, die wir auch anerkennen, obwohl wir bei uns ebenfalls Unternehmen hätten, die Arbeit auszuführen. Und der Preisunterschied ist auch da nicht gerechtfertigt.

Zum Punktesystem: Es wird gespielt und auch geschummelt. Es darf nicht sein, dass die Vereinbarung die Gemeinden dazu zwingt, zum Teil nicht sauber zu arbeiten. Deshalb stelle ich mit meinem Postulat ganz klar den Antrag, der Regierungsrat möge diese Schwellenwerte überprüfen und gegebenenfalls auch im Rahmen der Baudirektorenkonferenz oder dieser Arbeitsgruppe diskutieren und anpassen. Für die Gemeinden entstehen unnötige Arbeiten und unnötiger Aufwand. Der Nutzen ist gegenüber den Kosten sehr gering.

Regierungsrat Hans-Peter Lenherr: Mit dem vorliegenden Postulat wird der Regierungsrat eingeladen, die im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen festgelegten Schwellenwerte zur öffentlichen Ausschreibung betreffend die Vergabe von Aufträgen durch öffentliche Gemeinwesen aufzuheben und die Vorgaben des GPA als Schwellenwerte festzusetzen. Sollte dies nicht möglich sein, sei der Ausstieg aus dieser Vereinbarung zu prüfen.

Der Kanton Schaffhausen ist im Jahre 1996 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) beigetreten. Im Jahre 2003 ist er auch der revidierten Interkantonalen Vereinbarung beigetreten. Zentrale materielle Neuerung der Revision war die Harmonisierung der Schwellenwerte. Diese Harmonisierung war aus mehreren Gründen notwendig. Die Kantone hatten im innerstaatlichen Bereich sehr unterschiedliche Schwellenwerte für die Verfahrensbestimmung festgelegt und kannten auch unterschiedliche Verfahrensdefinitionen für gleiche Auftragsarten. Diese Ungleichheiten wurden von der Wirtschaft, aber auch der Wettbewerbskommission des Bundes mit Nachdruck und aus meiner Sicht auch zu Recht kritisiert. Die IVöB unterscheidet zwischen einem Staatsvertragsbereich (GPA, Government Procurement Agreement = bilaterales Abkommen) und dem von Staatsverträgen nicht erfassten Bereich (Binnenbereich). Im Staatsvertragsbereich werden die Verpflichtungen aus den internationalen Verträgen ins kantonale Recht umgesetzt. Im Binnenbereich werden innerstaatliche Bestimmungen der Kantone harmonisiert, und zwar im Interesse eines Binnenmarktes und eines Wettbewerbs, der natürlich nicht an den Kantonsgrenzen aufhört. Die Schwellenwerte sind im Binnenbereich wesentlich tiefer als im Staatsvertragsbereich. Aufträge im Staatsvertragsbereich können wahlweise im offenen oder im selektiven Verfahren vergeben werden. Aufträge im Binnenbereich können gemäss den Schwellenwerten überdies

im Einladungs- oder im freihändigen Verfahren vergeben werden. Die Kantone und die Gemeinden können im Binnenbereich für die Verfahren lediglich tiefere, nicht aber höhere Schwellenwerte ansetzen (Art. 12 Vi-VöB). Aufgrund der geltenden Rechtslage ist es daher nicht möglich, die höheren Schwellenwerte des Staatsvertragsbereichs im Binnenbereich zur Anwendung zu bringen. Eine Erhöhung der Schwellenwerte ist zurzeit nicht vorgesehen. Ein Austritt aus der Interkantonalen Vereinbarung wäre zwar möglich, kommt aber deshalb nicht in Frage, weil er den Anstrengungen des Bundes und sämtlicher Kantone, die Vergabeverfahren zu vereinheitlichen, entgegenstehen würde. Hinzu kommt, dass Alleingänge einzelner Kantone beziehungsweise Ausstiege aus der IVöB mit hoher Wahrscheinlichkeit eine bundesrechtliche Lösung im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zur Folge hätten. Das entsprechende Gesetz liegt beim Bund bereits in der Schublade. Und ob es dann besser sein würde, wage ich zu bezweifeln.

Es trifft zu, dass das Einladungsverfahren einen mit der öffentlichen Ausschreibung vergleichbaren Wettbewerbsnutzen hat. Die Schwellenwerte im Binnenbereich sind daher abgestuft. Je höher der Auftragswert, desto mehr Wettbewerb. Das Einladungsverfahren ist indessen, hier muss ich Franz Hostettmann widersprechen, nicht bedeutend weniger aufwändig als das offene Verfahren. Denn die Ansprüche an die Gleichbehandlung der Offerenten sind die gleichen. Auch im Einladungsverfahren müssen unter anderem Wettbewerbsunterlagen erstellt sowie Zuschlagskriterien festgelegt und bewertet werden. Ferner sind auch im Einladungsverfahren rechtsmittelfähige Verfügungen auszufertigen. Hinzu kommt Folgendes: Auch im offenen Verfahren, insbesondere wenn mit einer Vielzahl von Angeboten zu rechnen ist, besteht die Möglichkeit, die Zahl der Anbieter, die zur Abgabe eines Angebots eingeladen werden, anhand von Eignungskriterien auf eine kleine Anzahl zu beschränken (Präqualifikation). Ein Präqualifikationsverfahren braucht zwar ein wenig „Startaufwand“, mündet aber letztlich in ein Einladungsverfahren für diejenigen, die zur Offerteingabe ausgewählt werden. Zudem ist auch im offenen Verfahren keine Firma verpflichtet, am Wettbewerb teilzunehmen und eine Offerte auszuarbeiten. Schliesslich gilt es darauf hinzuweisen, dass die Kritik des Postulats an „unnötigen“ Rechtsmitteln das Submissionsrecht als solches trifft. Die Beschwerdemöglichkeit hängt nicht davon ab, ob ein Auftrag öffentlich ausgeschrieben oder ob ein Einladungsverfahren durchgeführt wird. In beiden Verfahren ist der Vergabeentscheid, wie erwähnt, mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Im Übrigen kann Unangemessenheit im Rechtsmittelverfahren nicht gerügt werden. Dass dennoch Beschwerden nicht verhindert werden können, ist unvermeidlich.

Aus den vorstehenden Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen. Schaffhausen kann die Schwellenwerte nicht einseitig erhöhen, und ein Austritt aus der IVöB kommt aus der Sicht des Regierungsrates nicht infrage.

Peter Käppler (SP): Ich stelle Ihnen die Meinung der SP-AL-Fraktion vor. Diese kann zwar verstehen, weshalb das Postulat eingereicht wurde, hat aber in der fraktionsinternen Diskussion wenig Verständnis dafür aufgebracht. Sie haben nun auch die Antwort des Regierungsrates gehört, sodass ich mich kurz fassen kann.

Die IVöB regelt das Vorgehen bei der Ausschreibung öffentlicher Leistungen national, in Anlehnung an die GATT/WTO tut dies das GPA. Wir sollten nicht ohne Grund aus einer solchen Vereinbarung austreten, da ein Sonderfall Schaffhausen in diesem Fall kaum sinnvoll wäre. Es ist zwar durchaus diskutierbar, ob die Schwellenwerte angepasst werden sollten. Dies soll aber innerhalb der IVöB erfolgen. Nach Ansicht unserer Fraktion wäre es falsch, hier auszuscheren. Es ist auch von Vorteil, dass wir überall gleich lange Spiesse haben, was das Ausschreibungsverfahren betrifft. Die heutige Ausschreibungspraxis verursacht wenige Probleme. Natürlich ist der Aufwand für die Ausschreibungen nicht immer zur Freude der Gemeinden, aber insgesamt bringt das klar geregelte und transparente Verfahren Vorteile für die Kommunen wie auch für die Anbieter.

Der grösste Teil der Vergaben findet übrigens im Bereich des Einladungsverfahrens statt; dadurch relativiert sich der Aufwand für die Kommunen und das einheimische Gewerbe wird natürlich wenn immer möglich bevorzugt. Aus der laufenden Praxis sind kaum Fälle bekannt, in denen lokale Anbieter durch das Verfahren benachteiligt werden. Allerdings ist beizufügen, dass bei Aufträgen, bei denen Spezialfirmen benötigt werden, wenige Aufträge in der Region bleiben, weil gewisse Spezialarbeiten in der Region nicht immer angeboten werden.

Trotz dem Ziel, nach Möglichkeit das einheimische Gewerbe zu berücksichtigen, hat die öffentliche Hand auch ein Interesse daran, dass es unter dem Gewerbe einen Wettbewerb gibt. Denn die Kommunen wie der Kanton müssen aufs Geld schauen und sollten das bestmögliche Preis-Leistungs-Verhältnis erzielen. Dank Ausschreibungen gibt es eine Konkurrenz, welche der öffentlichen Hand insgesamt mehr nutzt als schadet. Ohne Ausschreibungen bestünde auch die Gefahr, dass es tendenziell zu überhöhten Preisen oder gar zu Preisabsprachen käme.

Ausschreibungen haben noch mehr Vorteile. Neben dem Preis können auch andere Vorgaben wie Qualität, Erfahrung, Lehrlingsausbildung und so weiter eingebracht und gemessen werden.

Die SP-AL-Fraktion empfiehlt Ihnen daher, das Postulat nicht zu überweisen. Nach unserer Ansicht sollten in der IVöB die Schwellenwerte diskutiert werden, aber ein Ausstieg kommt für uns nicht infrage.

Franz Baumann (CVP): Die FDP-CVP-Fraktion hat sich sorgfältig mit dem Ansinnen des Postulanten befasst. Sicher ist: Wenn man sich das erste Mal mit einer Ausschreibung gemäss der Interkantonalen Vereinbarung aus dem Jahr 2003 befasst, ist alles sehr komplex. Wenn man die Vereinbarung allerdings richtig anwendet, ist sie nicht aufwändiger als das gewünschte Einladungsverfahren. Für grössere Bauprojekte muss auch eine grössere Gemeinde so oder so ihre Planungsaufträge an Fachleute erteilen. Dass der Aufwand volkswirtschaftlich nicht sinnvoll sei, da ja nach dem selektiven Verfahren meistens nur noch eine kleine Zahl von Bewerbern übrig bleibe, ist kaum nachzuweisen. Ausserdem ist eine Anpassung der Schwellenwerte an das GPA nicht möglich, da wir einem Konkordat unterstehen, bei dem wir Korrekturen nur vornehmen könnten, wenn wir austreten würden. Und wenn wir das Auseinanderfallen der Kantone riskieren wollen, besteht ausserdem die Gefahr einer Regelung auf Bundesebene. Aus diesen Gründen wird die FDP-CVP-Fraktion einer Überweisung des Postulats nicht zustimmen.

Bernhard Egli (ÖBS): Die ÖBS-EVP-Fraktion steht dem Postulat eher positiv gegenüber. Mit der Anpassung der Schwellenwerte erhalten die Gemeinwesen mehr Spielraum bei der Vergabe. Wie dies umgesetzt werden soll und kann, ist dann eine Frage des Auftrags, den das Postulat erteilen will.

Ich war einmal Präsident einer Spezialkommission für eine städtische Submissionsverordnung. In der ersten Hälfte der Kommissionssitzungen drückten die bürgerlichen Vertreter aus Misstrauen gegenüber der Verwaltung die Schwellenwerte hinunter, in der zweiten Hälfte schraubten wir diese wieder hinauf, weil wir die Einsicht gewannen, dass man als Kommune mehr Spielraum erhält und insbesondere das einheimische Gewerbe gefördert und vor nationalem und internationalem Wettbewerb geschützt werden kann. Plötzlich kamen auch ökologische Kriterien ins Spiel und dazu auch noch das Argument der Lehrstellenbetriebe, die gefördert werden können.

Bei der Anpassung der Schwellenwerte ist aber auf die Probleme zu achten. Es sollte nicht sein, dass Unternehmer, die konstant teurer als die Konkurrenz offerieren, trotzdem bevorzugt werden, weil sie wichtige Ämtli in Sport, Kultur oder Serviceclubs innehaben. Auch haben Kommunen Erfahrungen bezüglich der Qualität der Leistungen der Unternehmen. Sie können ein Unternehmen bei schlechter Leistung für ein paar Jahre nicht mehr berücksichtigen – was man dann aber auch tun sollte.

Ein weiterer Punkt vor allem für den Kanton: Man sollte örtlichen Jungunternehmern die Chance geben, neben den Alteingesessenen auch einmal einen Auftrag zu erhalten. Ich war auch schon an Firmengründungen dabei und ass hartes Brot, bis ich schliesslich ebenfalls ein Alteingesessener war. Ob es wirklich richtig ist, auszuscheren und einen eigenen Weg zu gehen, oder ob man innerhalb der interkantonalen Vereinbarung allenfalls Anpassungen suchen soll, ist für uns etwas zweifelhaft.

Weitere Wortmeldungen erfolgen nicht.

Abstimmung

Mit 36 : 33 wird das Postulat Nr. 11/2007 von Franz Hostettmann betreffend Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen an das GPA abgelehnt. Das Geschäft ist erledigt.

*

9. Motion Nr. 11/2007 von Franz Baumann vom 26. August 2007 betreffend Bewilligungsgrundsätze für den Bau von Mobilfunkantennen

Motionstext: Ratsprotokoll 2007, S. 627

Schriftliche Begründung:

Das Bundesgericht hat in einem neueren Entscheid (BGer 1A.Z80/2004 E 3.6) erstmals darauf hingewiesen, dass zwar weder der Bund noch der Kanton die Standorte der einzelnen Antennen im Richtplan bestimmen können, dass diese aber dafür sorgen müssen, dass die Erstellung dieser Netze nicht zu einem Antennenwildwuchs führe, welcher die Interessen des Umwelt-, Landschafts- und Heimatschutzes beeinträchtigt. Ohne klare Vorgaben des Kantons in seinem Richtplan, namentlich bezüglich der Versorgungsqualität, ist es der Gemeinde aber einstweilen nicht möglich, einzelne Standorte weder als für Antennenanlagen geeignet noch als ungeeignet in ihrem Zonenplan zu bestimmen. Der Kanton ist daher gehalten, die Bewilligungsgrundsätze und weitere Vorgaben, etwa zu der in einem bestimmten Gebiet anzustrebenden Versorgungsqualität, im kantonalen Richtplan zu verankern.

Franz Baumann (CVP): Wir alle haben ein Handy, keiner will jedoch eine Antenne in seiner Nähe. Deshalb befinden sich die Gemeinden in einem Dilemma. Die gesetzlichen Vorschriften, das heisst die Verord-

nung des Bundes über den Schutz vor nichtionisierenden Strahlungen, legen die Grenzwerte fest, und die Gemeinden können nur noch Ja sagen. Die eingereichten Bewilligungsgesuche entsprechen nämlich meistens diesen Vorschriften. Aber genau das will die Bevölkerung nicht. Deshalb verlangen wir eine Unterstützung durch den Kanton, welcher Grundlagen erstellen soll, und zwar nicht nur in Form von Merkblättern, sondern beispielsweise auch als Musterordnungen für Bau- und Zonenvorschriften, die den Gemeinden die Möglichkeit geben, Antennen nur in bestimmten Zonen zu bewilligen.

Aufgrund von Signalen aus der Regierung wäre ich auch bereit, aus meiner Motion ein Postulat zu machen, damit sich zumindest die Regierung mit dieser Thematik beschäftigt. Die FDP-CVP-Fraktion ist einhellig der Auffassung, dass ein Postulat mit folgendem Text überwiesen würde: „Der Regierungsrat wird eingeladen, unter Beachtung der bundesrechtlichen Schranken Planungsvorgaben und Planungsvorschriften auf Kantonsebene sowie Musterordnungen für Bau- und Zonenvorschriften der Gemeinden in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen zu erlassen.“

Regierungsrat Hans-Peter Lenherr: Eingereicht wurde eine Motion, und mit einer solchen hat sich der Regierungsrat auseinander gesetzt. Ich nehme nun Stellung und lege Ihnen dar, weshalb dieser Vorstoss als Motion in jedem Fall abzulehnen ist. Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat Bericht und Antrag zur Aufnahme von Vorgaben für den Bau von Mobilfunkantennen in den Richtplan zu unterbreiten. Ich beantrage Ihnen, die Motion im Sinne der folgenden Erwägungen abzulehnen. Gemäss Art. 6 des Raumplanungsgesetzes bestimmen die Kantone für die Erstellung ihrer Richtpläne in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet entwickeln soll. Dafür sind Gebiete zu bezeichnen, die sich für die Landwirtschaft eignen, besonders schön oder wertvoll sind oder durch Naturgefahren bedroht sind. Weiter ist Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung sowie des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen zu geben. Der Richtplan soll die angestrebte Entwicklung aufzeigen und Leitlinien vorgeben. Er ist ein Instrument der politischen Planung des Kantons. Zum Thema Mobilfunk macht der kantonale Richtplan bereits heute einige Aussagen. Der Natur des Richtplans entsprechend sind diese Aussagen grundsätzlicher, programmatischer Art. Die Motion, wie sie ursprünglich eingereicht wurde, verkennt die Funktion des Richtplans. Es sind keine Richtplanvorgaben denkbar, aufgrund deren sich geeignete beziehungsweise ungeeignete Standorte innerhalb der Bauzonen bestimmen lassen. Wird im Richtplan eine „gute“ oder auch nur „ausreichende“ Versorgung mit Mobilfunk angestrebt, so hilft das den Gemeinden im konkreten Bewilligungsverfahren nicht weiter. Der Motionär beruft sich in der Be-

gründung auf den Bundesgerichtsentscheid vom 27. Oktober 2005. Er übersieht dabei jedoch, dass sich die entsprechenden Aussagen des Bundesgerichts einzig auf Gebiete ausserhalb der Bauzonen beziehen. In diesen Gebieten sind kantonale Stellen für das Erteilen von Baubewilligungen zuständig, nicht die Gemeinden. Diese sind für Bewilligungen innerhalb der Bauzonen zuständig.

Die vom Bundesgericht als wünschbar bezeichneten Bewilligungsgrundsätze beziehen sich fast ausschliesslich auf Gebiete ausserhalb der Bauzonen. Der Richtplan ist von seiner konzeptionellen Natur her nicht geeignet, so konkrete Vorgaben zu machen, dass sie in einem kommunalen Baubewilligungsverfahren für eine Mobilfunkantenne entscheidungsrelevant sein könnten. Der Richtplan ist somit nicht die geeignete Planungsebene beziehungsweise das geeignete Instrument, um die Gemeinden in diesem Bereich zu unterstützen. Bewilligungsgrundsätze sind in aller Regel konkrete Handlungsanweisungen beziehungsweise Entscheidungshilfen, wie sie typischerweise in Vollzugshilfen und Merkblättern zu finden sind. Zum Thema Mobilfunk haben denn auch diverse Bundesämter Merkblätter herausgegeben. Auch diese beziehen sich jedoch mehrheitlich auf Gebiete ausserhalb von Bauzonen. Das von der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege herausgegebene Merkblatt vom 23. Juli 2002 „Mobilfunkantennen an Baudenkmalern“ kann von den Gemeinden beigezogen werden.

Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichts befasst sich nun explizit mit dem Handlungsspielraum der Gemeinden. Diese haben gewisse Möglichkeiten, mit ortsplanerischen Massnahmen Einfluss auf die Standorte der Mobilfunkantennen zu nehmen: „In der Regel wird es sich dabei um Negativplanungen handeln, das heisst um Zonenvorschriften, die Mobilfunkanlagen in bestimmten Zonen ausschliessen. Denkbar sind aber auch positive Planungen, die besondere Zonen für Mobilfunkanlagen ausweisen, sofern es sich um Standorte handelt, die sich besonders gut eignen und eine genügende Versorgung durch alle Mobilfunkanbieter ermöglichen.“ Bei der Positivplanung gibt das Bundesgericht aber gleich zu bedenken, dass eine Konzentration der Standorte im Siedlungsgebiet wegen der Grenzwerte der NIS-Verordnung problematisch ist. Es gibt dazu einen Bundesgerichtsentscheid vom 10. Januar 2007. Voraussetzung in jedem Fall ist jedoch, dass die Gemeinden in ihrer Bauordnung eine gesetzliche Grundlage schaffen. Weitere Präzisierungen des kommunalen Spielraums hat das Bundesgericht im Entscheid Günsberg vom 17. August 2007 vorgenommen. Die Gemeinden haben gemäss diesem Entscheid einen – wenn auch begrenzten – ortsplanerischen Spielraum, auf die Standorte von Mobilfunkanlagen Einfluss zu nehmen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Gemeinden, wie bereits gesagt, eine gesetzliche Grundlage in ihren Bauordnungen schaffen. Das Bundesgericht hat

mit einigen Eckpunkten den Spielraum abgesteckt. Die Rechtsprechung dazu ist jedoch als „im Fluss“ zu bezeichnen. Die neue Praxis des Bundesgerichts hier darzulegen, würde den Rahmen der Beantwortung der Motion sprengen. Den Gemeinden können wir aber eine Zusammenstellung der Eckpunkte des Bundesgerichts in Aussicht stellen. Das Baudepartement wird ihnen daher ein entsprechendes Schreiben zukommen lassen, in dem die Möglichkeiten der Gemeinden dargelegt werden. Aufgrund dieser Ausführungen ist festzuhalten, dass es an den Gemeinden liegt, aktiv zu werden und den ihnen vom Bundesgericht zugestandenen Spielraum für die Beeinflussung der Standorte für Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzonen zu nutzen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass der vorliegenden Motion als Motion nicht zugestimmt werden kann. Diese ist abzulehnen, da der Richtplan als Instrument für die Steuerung der Bewilligungen von Mobilfunkanlagen ungeeignet ist; für Vorschriften, welche für die Grundeigentümer innerhalb eines Baugebiets verbindlich sind, ist die Gemeinde zuständig.

Der Regierungsrat ist sich aber der schwierigen Situation vieler Gemeinden bewusst und deshalb bereit, diese im Rahmen seiner ebenfalls beschränkten Möglichkeiten zu unterstützen. Mit einer Überweisung des Vorstosses als Postulat kann der Regierungsrat deshalb leben.

Man sollte sich aber keinerlei Illusionen hingeben. Weder der Kanton noch die Gemeinden können das geltende Bundesrecht aushebeln. Vorschriften, die eine gute Versorgung mit Mobilfunkantennen gefährden, sind mit Sicherheit unzulässig. Dies zeigt auch die neuste Rechtsprechung des Bundesgerichts klar.

Dazu zitiere ich wie folgt aus einem Kommentar: „So darf bei einer Negativplanung der Perimeter nicht derart weit gezogen werden, dass die Versorgung der Bauzonen mit den erforderlichen Telekommunikationsdienstleistungen nicht mehr gewährleistet ist.“ – „Neben der Erfüllung des Versorgungsauftrags wird die grosse Herausforderung der Gemeinden darin bestehen, die Steuerung der Antennenstandorte raumplanerisch und nicht umweltrechtlich zu begründen, was sich in der Praxis als schwierige Grenzziehung erweisen dürfte.“ So ist es leider. Ich weiss, dass innerhalb des Baugebiets die Gemeinden den schwarzen Peter haben. Wir sind aber bemüht, die Gemeinden zu unterstützen und diese Grundsätze zu interpretieren. Ob allerdings das, was die Gemeinden in ihren Zonenplänen und Bauordnungen machen, in einem Rechtsmittelverfahren Bestand hat, können auch wir nicht mit Sicherheit sagen.

Bernhard Müller (SVP): Auch der SVP-Fraktion ist klar: Jeder benützt das Handy und keiner will die Antenne. Doch es kann nicht sein, dass jeder Mobilfunkanbieter in einer Region seine optimalen Standorte auslotet, danach mit den Grundstückbesitzern Kontakt aufnimmt und mit

demjenigen, welcher gewillt ist, Standortmietverträge abschliesst. Folglich handelt es sich meistens um Grundstückbesitzer, die nicht am entsprechenden Antennenstandort wohnhaft sind. So geschehen auch in Thayngen: Als andere angefragte Grundstückbesitzer absagten – nicht zuletzt aus Rücksicht auf die Nachbarschaft –, sagte die EKS-Direktion mittels Mietvertrag zu, auf dem Unterwerkgebäude nahe dem Bahnhof eine grosse Antennenanlage zu erstellen. Dabei verwies der Gemeinderat bei der Verweigerung der Baubewilligung auf einen rund 800 Meter entfernten speziell bereitgestellten Gemeinschaftsantennenstandort bei der Reithalle beim Zoll. Die Gespräche mit der EKS AG laufen noch, da die EKS-Direktion nicht unbedingt am Standort festhalten will, wenn Alternativstandorte bereitgestellt werden können.

Ein anders Beispiel aus der Praxis: Es kommt ein Anruf einer Mobilfunkanbieterfirma an die Gemeindeverwaltung mit der Anfrage, auf dem Alterswohnheim eine Antenne zu installieren. Mit dem Hinweis, dass der Gemeinderat seine Abwahl nicht selbst inszenieren will, wird natürlich auch diese Anfrage abgelehnt.

Mit den Standorten des ehemaligen Holcim-Kamins und der Reithalle Richtung Zoll sollten eigentlich genügend Mobilfunkversorgungsräume abgedeckt werden. Sollte man meinen. Doch die Swisscom hat auf ihrer eigenen Liegenschaft mitten im vorzüglichen Wohngebiet eine Riesenantennenanlage sukzessive aufgebaut, was wie ein Fremdkörper in diesem Wohnquartier wirkt. Dass dieser Antennenriese seine Wirkung als Fremdkörper nicht verfehlt, ist bei den umliegenden Neubauten deutlich spürbar. Schlechte Verkaufs- oder Vermietungsmöglichkeiten sind ein klares Resultat der Wildwuchsantennenstrategie. Und nun kommt dieselbe Mobilfunkantennenfirma, welche schon beim EKS angefragt hat, und will eine neue Scheibe vom Salami abschneiden, indem sie nun im dicht besiedelten, vorzüglichen Wohngebiet im Ostquartier einen auswärtigen Liegenschaftsbesitzer gefunden hat, der sein vermietetes Haus für die neue Antennenanlage zur Verfügung stellt.

Nun, die Rekurschriften auf die Verweigerung der Baubewilligung durch den Gemeinderat lauten alle gleich: Einhaltung des Strahlenmaximums und keine Verletzung der Zonenkonformität beziehungsweise der Ortsplanung. Hier kann nur noch ein Richtpan den Antennenwildwuchs in Schranken halten.

Aus diesem Grund unterstützt die SVP-Fraktion die Motion von Franz Baumann zur Richtplaneinpassung der Mobilfunkantennenanlagen

Peter Käppler (SP): Namens der SP-AL-Fraktion kann ich Ihnen die Unterstützung für das jetzige Postulat bekannt geben. Die Umwandlung der Motion in ein Postulat kam für uns ein wenig überraschend. Das ist auch ungewöhnlich, vor allem bei einem komplett neuen Text. Inhaltlich

wurde aber nicht viel geändert. Uns ist es dabei nun etwas wohler, da die Motion rechtlich vermutlich gar nicht haltbar gewesen wäre. Die Handythematik beschäftigt uns sehr stark. Alle wollen zurück zur Natur, nur keiner zu Fuss. Beim Handy ist es ähnlich: Jeder will telefonieren, keiner will eine Antenne. Die Gemeinden als Bewilligungsbehörden sind heute in der Zwickmühle. Einerseits müssen sie die bundesrechtlichen Vorgaben umsetzen. Sind diese erfüllt, muss eine Bewilligung erteilt werden. Andererseits besteht der Widerstand der Bevölkerung, da niemand eine Antenne in seiner Nähe will. Heute sind die Telekommunikationsfirmen verantwortlich für die Umsetzung. Dies ist eigentlich positiv, denn so haben sie die aktive Rolle. Die Gemeinden als Bewilligungsinstanz selbst haben eine neutrale Rolle.

Die Bevölkerung erwartet von den Gemeinden einen Einsatz zu ihren Gunsten, den die Gemeinden so nicht erfüllen können. Entweder erteilen sie die Bewilligung, wie sie sein muss, dann ist die Bevölkerung unzufrieden. Oder die Gemeinde hört auf die Bevölkerung und erteilt keine Bewilligung, womit sich die Gemeinde aber ins Unrecht setzt.

Die jüngste Bundesgerichtsrechtsprechung gibt den Gemeinden etwas mehr Spielraum. So wird den Kantonen und den Gemeinden für Bauvorhaben innerhalb der Bauzone eine gewisse Autonomie bei der Mobilfunkantennenplanung attestiert und nicht mehr nur allein auf den Versorgungsauftrag aus dem Fernmeldegesetz abgestellt. Im Sinne einer Negativplanung ist es beispielsweise zulässig, ästhetisch empfindliche Gebiete (wie eine Altstadt oder ein schützenswertes Ortsbild) möglichst zu schonen, was sicher sinnvoller ist als die positive Ausscheidung von „Mobilfunkstandortgebieten“, welche die Gemeinde definitiv zum Sündenbock macht und noch stärker in die Zwickmühle bringt.

Denkbar wäre auf kantonaler Ebene allenfalls eine zurückhaltende Positivplanung, die eine Standortabklärung aufgrund des Minimalbedarfs vornimmt und Gebiete als erforderlich oder nicht erforderlich oder als geeignet beziehungsweise ungeeignet ausscheidet. Der Versorgungsauftrag darf dadurch aber nicht eingeschränkt werden.

Das Postulat Baumann verlangt nun vom Kanton eine Zwischenrolle. Dieser soll gewisse Vorgaben in den Richtplan aufnehmen. Hier könnte eine Entlastung der Wohngebiete erreicht werden. Man müsste dazu nur in der Richtplanung geeignete Stellen ausserhalb der Bauzonen bezeichnen, an denen Antennenanlagen gebaut werden dürfen. Dies hätte positive Auswirkungen.

Im Zusammenhang mit Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone hat das Bundesgericht festgehalten, dass nicht mehr nur solche Standorte ausgewählt werden, die für eine angemessene Abdeckung für die Mobiltelefonie aus technischen Gründen unentbehrlich sind, sondern es können sich auch andere Standorte ausserhalb der Bauzonen gegenüber sol-

chen innerhalb der Bauzonen als wesentlich geeigneter erweisen, soweit die Mobilfunkanlage auf bestehenden Bauten (Hochspannungsleitungen, Türme und so weiter) und Anlagen angebracht wird.

Sicher ist es nicht einfach, solche Standorte zu finden, da sie nur beschränkt vorhanden sind, denn Bauten ausserhalb der Bauzone gibt es zum Glück nicht so viele. Aber das Anbringen einer solchen Anlage ausserhalb der Bauzone an einem Ort, der nicht stört, kann die Bauzonen innerhalb der Gemeinden entlasten.

Im Lichte dieser Rechtsprechung sind Kanton und Gemeinden bei der Standortevaluation flexibler. Auch dies könnte ein Grund für eine zurückhaltende Negativplanung sein. Der Kanton könnte beispielsweise im Richtplan eine Prioritätenordnung für zuzulassende Antennenanlagen aufstellen (Rangliste von sachlichen und örtlichen Kriterien nach Bedarf und Standort). Dass es durchaus möglich ist, solche Dinge im Richtplan festzuhalten, zeigen auch andere Kantone. Es stellt sich einfach die Frage, was wir überhaupt in der Richtplanung festgehalten haben möchten.

Ich zitiere nun ein Beispiel, wie die Umsetzung im Richtplan auch realisiert werden könnte: „Verschiedene Kantone haben die Standortfrage von Mobilfunkantennen in ihren Richtplänen aufgegriffen. Im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der Spielraum der Kantone zur Steuerung der Antennenstandorte relativ eng. Geregelt werden hauptsächlich die Bewilligungsvoraussetzungen für Standorte ausserhalb der Bauzonen, wo den Kantonen ein Ermessen bei der Beurteilung der Standorte zusteht. Innerhalb der Siedlungsgebiete bieten die Kantone vorab ihre Vermittlungsdienste bei der Koordination der Antennenstandorte an. Das wohl neuste Beispiel für eine entsprechende Richtplanvorgabe findet sich im Richtplanentwurf des Kantons Basel-Landschaft, welcher sich übrigens eng an den Richtplan des Kantons Solothurn anlehnt.“ Was kann der Kanton tun? Er kann festhalten, wie die Versorgung des Kantonsgebietes mit Infrastruktur unterstützt werden soll. Zudem wird festgehalten, zu welchen Konditionen Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden könnten. Ein ähnlicher Eintrag in der Richtplanung des Kantons Schaffhausen wäre für die Gemeinden durchaus hilfreich. Einige Kantone haben dies bereits, wir könnten es also übernehmen. Insgesamt glauben wir nicht an eine grosse Entlastung der Gemeinden durch die Aufnahme kantonaler Vorgaben im Richtplan. Der Vorstoss bringt den Gemeinden dennoch eine gewisse Unterstützung, weshalb wir diesem Postulat zustimmen.

Urs Capaul (ÖBS): Um die Bevölkerung vor schädlichen Wirkungen durch die nichtionisierende Strahlung zu bewahren, wurden in der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NIS-Verord-

nung) Immissionsgrenzwerte festgelegt, die sich an internationale Empfehlungen anlehnen. Diese Grenzwerte berücksichtigen wissenschaftlich unbestrittene Erkenntnisse über akute körperliche Reaktionen, die für Menschen eine Gefahr bedeuten. Aufgrund der gewählten Sicherheitsspanne sollen bei Einhaltung dieser Immissionsgrenzwerte insbesondere unzulässige Gewebeerwärmungen (so genannte thermische Effekte) nicht entstehen. Wie verschiedene Studien aber belegen, können dennoch biologische Effekte durch nichtionisierende Strahlung auftreten, auch bei Belastungen unterhalb der Immissionsgrenzwerte (so genannte athermische oder nichtthermische Effekte). Beim Menschen sind beispielsweise neurovegetative Störungen oder Beeinträchtigungen des Schlafs nachgewiesen.

Das der NIS-Verordnung zugrunde liegende Konzept geht folglich von einem noch lückenhaften Erkenntnisstand über die Wirkung der gepulsten Strahlungen aus. Die definierten Grenzwerte sind nicht langzeiterprobt. Insbesondere über die nichtthermischen biologischen Wirkungen fehlen gefestigte Erkenntnisse. So weisen neue Studien – sie wurden Anfang 2007 publiziert – aus verschiedenen nordeuropäischen Ländern darauf hin, dass Menschen, die seit mindestens zehn Jahren Handys benutzen oder viel damit telefoniert haben, vermehrt an Hirntumoren erkranken. Dabei soll sich das Risiko, an einem Gehirntumor zu erkranken, fast vervierfachen. Sie können darüber mehr bei der österreichischen Ärztekammer nachlesen.

Doch Natelantennen lösen nicht nur gesundheitliche Sorgen aus. Berner Immobilienfirmen bestätigen, dass der Marktwert eines Hauses sinkt, wenn in der Nähe Funkanlagen installiert werden. In Genf wurde Mietern eine Mietreduktion von 30 Prozent zugestanden, weil auf dem Dach einer nahen Liegenschaft eine Mobilfunkanlage installiert wurde. Strahlungen belästigen ähnlich wie Fluglärm die Bevölkerung und beeinträchtigen das Wohlbefinden. Aufgrund solcher Erkenntnisse ist es sicher angezeigt, die Entwicklung der Strahlenbelastung genauer zu verfolgen. Nur, lässt dies das Gesetz überhaupt zu?

Ausserhalb der Bauzone bedürfen Mobilfunkanlagen einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG; Bewilligungsinstanz ist der Kanton. Eine Bewilligung wird nur erteilt, wenn der Zweck der Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Kann die Anlage innerhalb der Bauzone errichtet werden, darf der Kanton sie nicht ausserhalb der Bauzone bewilligen. Dies erfordert eine Reduktion auf das Notwendige und eine Optimierung der Standorte. Das BAKOM hat dafür Empfehlungen erlassen. Gemäss diesen Empfehlungen sollen die Kantone die Anzahl von Antennenstandorten möglichst niedrig halten, und soweit möglich sollen bestehende Standorte von verschiedenen Netzbetreibern genutzt werden.

Innerhalb der Bauzone sind die Gemeinden die Bewilligungsinstanz. Gemäss übergeordnetem Recht besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung der Bewilligung, wenn die Anlage die Anforderungen des kantonalen Rechts (namentlich des Baurechts) und des Bundesrechts (namentlich der NIS-Verordnung) erfüllt. Beim Baurecht stehen Fragen wie Zonenkonformität, Eingliederung, Grenzabstände, Höhenbeschränkungen und so weiter im Vordergrund. Bei der NIS-Verordnung geht es um eine Gesundheitsüberprüfung durch das Standortdatenblatt. Eine abschliessende Festlegung der Standorte für Mobilfunkanlagen, also eine eigentliche Standortfestlegung durch die Gemeinden, widerspricht dem Bundesrecht. Es ist unrealistisch zu verlangen, dass der Staat die Mobilfunknetze im Detail plant. Diese müssen nämlich permanent angepasst werden, um eine ausreichende Netzabdeckung von hoher Qualität sicherzustellen, um Interferenzen und übermässige Immissionen zu vermeiden.

Hinzu kommt, dass die Konzentration von Mobilfunkantennen auf wenige Standorte zu einer Erhöhung der Strahlungsbelastung in deren Umgebung führt, und das ist in dicht besiedelten Räumen nicht erwünscht. Eine Zusammenlegung der Sendeanlagen auf wenige konzentrierte Standorte innerhalb der Bauzone wird deshalb möglichst vermieden. Vielmehr führt eine gesteigerte Nachfrage nach Sendeleistung dazu, dass immer mehr Antennen mit niedriger Leistung installiert werden. Und je niedriger die Leistung, desto geringer die abgedeckte Fläche. Oder mit andern Worten: Die zusätzliche Nachfrage nach Bild- und Musikdownloads über Wireless führt zu einem „Antennensalat“ innerhalb des Baugebiets.

Noch ein Hinweis: Für Antennen mit weniger als 6 Watt Leistung muss kein Standortdatenblatt ausgefüllt werden. Bei allen Kleinstantennen, die wir nicht mehr sehen – sie können nämlich auch hinter Plakatwänden aufgestellt werden –, gibt es also nicht einmal mehr einen gesundheitlichen Nachweis. Die massive Zunahme an Klein- und Kleinstantennen im Siedlungsraum ist deshalb nicht zuletzt eine Folge unseres eigenen Verhaltens.

Positivplanungen für Antennenstandorte sind gemäss Bundesgericht zulässig. Im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten kann eine Gemeinde Bau- und Zonenvorschriften bezüglich Mobilfunkantennen erlassen, sofern sie die bundesrechtlichen Schranken, die sich insbesondere aus dem Bundesumwelt- und dem Bundesfernmelderecht ergeben, beachtet.

Gemäss Bundesgericht sind bau- oder planungsrechtliche Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung aber nicht zulässig. Diese Fragen werden abschliessend durch die NIS-Verordnung und das Standortdatenblatt geregelt. Die kommunalen Vorschriften dür-

fen zudem die in der Fernmeldegesetzgebung konkretisierten öffentlichen Interessen nicht verletzen. Konkret bedeutet dies, dass die Vorgaben für eine qualitativ gute Mobilfunkversorgung und für einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern einzuhalten sind. Möglich wären aber im Sinne einer Negativplanung (zum Beispiel aus Gründen des Ortsbildschutzes) Zonenvorschriften, die Mobilfunkanlagen in bestimmten Zonen grundsätzlich ausschliessen. Aufgrund dessen aber, dass die Antennen immer kleiner und deren Leistungen geringer werden, ist diese Vorgabe schwer zu vollziehen. Auch das Gegenteil ist denkbar, nämlich im Sinne einer Positivplanung das Erlassen von Zonen für Mobilfunksendeanlagen, sofern es sich um Standorte handelt, die sich besonders gut eignen und eine genügende Versorgung durch alle Mobilfunkanbieter ermöglichen. Beides, also sowohl die Positiv- als auch die Negativplanung, ist nur möglich, wenn das Fernmeldegesetz und die Umweltvorschriften nicht verletzt werden. Daher besteht in der Realität für eine Gemeinde ein sehr geringer Spielraum.

Die privaten Mobilfunkbetreiber haben den gesetzlichen Auftrag, ihr Mobilfunknetz zu planen und geeignete Antennenstandorte zu suchen. Es gibt keine gesetzliche Grundlage für eine Planungspflicht für Mobilfunkanlagen und -netze durch die öffentliche Hand. Das Bundesgericht hat diesen Sachverhalt mehrfach bestätigt. Aufgabe der öffentlichen Planung ist es, dafür zu sorgen, dass die Interessen der Raumplanung, des Umwelt-, Landschafts- und Heimatschutzes im Bewilligungsverfahren gebührend berücksichtigt werden.

Was die Standortkoordinationspflicht angeht, so ist eine solche schon heute in den Konzessionen der Mobilfunkbetreiber festgelegt. Da die Schwierigkeit, geeignete Antennenstandorte zu finden, immer grösser wird, ist die Standortkoordination zwischen den Mobilfunkbetreibern längst Realität.

Heute geht es nicht mehr um ein flächendeckendes Netz für die Mobiltelefonie, damit sind wir schon seit Jahren gut bedient, sondern um weitere Kapazitäten für UMTS, für das drahtlose Versenden von Bildern und Videos. Dafür wird auch knallhart geworben. Es wird also nicht ein Bedürfnis gedeckt, sondern eines geweckt. Die Folgen sind auch bekannt: Gewaltszenen und weitere Abscheulichkeiten werden allen frei zugänglich gemacht. Die eidgenössische Gesetzgebung gebietet, die Mobilfunkanlagen zu bewilligen, wenn sie gesetzeskonform sind. Dabei müssen Grenzwerte akzeptiert werden, welche sich weniger nach der Gesundheit der Lebewesen, sondern primär nach der Wirtschaftlichkeit der Anlagen richten. Ausserdem gelten die auf 10 Prozent gesenkten Vorsorgewerte nicht für Dachterrassen, Balkone, Gärten und private Spielplätze. Es handelt sich also um einen fragwürdigen Zwang. Es sollte niemandem

die Nähe einer Natelanlage zugemutet werden müssen, der oder die das nicht will.

Die Beweislast sollte auch umgekehrt werden: Anlagenbetreiber sollten beweisen müssen, dass ihre Anlagen niemandem schaden. Wenn die Anlagen nämlich so harmlos sind, wie ihre Betreiber behaupten, wird ihnen dieser Beweis ja nicht schwer fallen. Zugleich sollten die Anlagenbetreiber für die gesundheitlichen Spätfolgen der Technologie aufkommen müssen.

Die ÖBS-EVP-Fraktion ist für die Überweisung des Postulats. Obwohl realistisch betrachtet die Handlungsmöglichkeiten für die Bewilligungsbehörden sehr, sehr klein sind, soll mit der Überweisung ein Zeichen gesetzt werden. Wir sehen klar, dass kein gesetzlicher Erlass induziert werden kann, aber wir können den Kanton immerhin beauftragen, den Handlungsspielraum für die Gemeinden wirklich auszuleuchten.

Markus Müller (SVP): Ich hätte Ihnen zumindest den ersten Teil der Regierungsrätlichen Antwort auch selbst geben können. Ich habe diese erwartet. Regierungsrat Hans-Peter Lenherr sagte im ersten Satz, er werde begründen, weshalb die Motion abgelehnt werden müsse. In letzter Zeit tut der Regierungsrat immer ungefähr das Gleiche. Natürlich kann man sich hinter der Gesetzgebung verstecken, natürlich hat der Regierungsrat Gesetze des Bundes zu vollziehen. Er hat aber auch noch einen anderen Auftrag: Er sollte eigentlich den Willen des Volkes und dieses Rates beachten. Und in einem Gebiet verläuft die Entwicklung eben nicht zu unserer Zufriedenheit. Ich beziehe mich auf die Strasse durch das Klettgau, die Leitungen durch das Klettgau und die Antennen. Ich erwarte vom Regierungsrat, dass er wohl die Gesetze befolgt, aber auch etwas unternimmt, sodass blödsinnige Gesetze allenfalls korrigiert werden können. Denn diese Bestimmungen des Bundes sind in der Tat blödsinnig!

Wir sind ein Minikanton. Und unsere oberste Behörde sagt aus, drei Betreiber würden für eine flächendeckende Abdeckung mit Mobilnetz sorgen. Das wird zu einer immensen Belastung führen. In einem so kleinen Land ist das ein Blödsinn. Dagegen muss man antreten. Ein bekannter Nochipolitiker hat einmal gesagt: So wenig Monopole wie möglich. Aber wenn schon ein Monopol, dann in den Händen des Staates. Beim Stromnetz ist es klar: es wäre eine Dummheit, Parallelnetze zu bauen. Es wäre aber auch beim ganzen Antennenwirrwarr richtig, wenn man ein Netz hätte und alles zur Verfügung stellen würde. Sie glauben doch selbst nicht, dass sich in Deutschland oder in den USA drei Betreiber für ein Gebiet mit 60'000 Einwohnern bewerben würden. Aber in der Schweiz findet das statt. Wir erteilen drei Konzessionen und verlangen erst noch, dass diese flächendeckend sein müssen.

Die Strasse kommt nun auch wieder ins Spiel. Im Klettgau sind die Mobilfunkantennenbetreiber nicht an den Dörfern wie Löhningen, Siblingen oder Guntmadingen interessiert, nein, ihr Interesse richtet sich auf die Strasse. Der Markt liegt im Durchgangsverkehr, und diese Leute wollen die Betreiber letztlich abholen.

Es besteht im Weiteren die unselige Vorschrift, dass sich die Antennen im Baugebiet befinden müssen. Das ist ein totaler Unsinn. Diesbezüglich könnte der Regierungsrat aktiv werden. Hier müsste er eine Aufweichung bringen, und hier kommt der Richtplan sehr wohl zum Tragen, Regierungsrat Hans-Peter Lenherr. Im Richtplan müsste man Gebiete vorsehen, in denen die Standorte viel sinnvoller wären. Der Kanton hat nun ja wieder mehr Macht; er darf neuerdings wieder Bewilligungen erteilen, wenn solche Antennen auf Leitungsmasten zu stehen kommen.

Auf dem Flugplatz Schmerlat haben wir eine Toplage für eine Antenne. Die Swisscom-Antenne wird immer höher. Die anderen beiden Anbieter wollen nicht dorthin, denn dort ist ja die Konkurrenz. Von dieser Antenne aus wäre aber die ganze Versorgung des Klettgaus gewährleistet. Genau hier muss der Richtplan einhaken. Und in dieser Hinsicht erwarten wir von der Regierung ein wenig Willen, tätig zu werden.

Ich sage es klar: Ich bin offen für Atomenergie, ich bin offen für Starkstromleitungen, ich bin offen für erschwingliche Kommunikation für alle. Aber: Ich bin absolut nicht dafür zu haben, dass Atommüll in dicht besiedeltes Gebiet kommt. Das ist völlig unvernünftig und unsinnig. Es ist völlig unsinnig, wenn man Starkstromleitungen durch schöne Gegenden zieht, und zwar über dem Boden. Und es ist ebenfalls dumm und unsinnig, dass man Antennen in kleine Wohngebiete pflanzt, wo man doch die Möglichkeit für eine andere Lösung hat.

Warum wollen die Mobilfunkbetreiber ins Baugebiet? Weil es für sie dort einfacher ist. Die Gesetzgebung ist eben so. Ich habe mich wiederholt mit diesen Firmen unterhalten, und stets hiess es: Im Baugebiet kommen wir durch, anderswo gibt es nur Einsprachen. Das andere Vorgehen besteht darin, dass sie sich einen Dummen suchen oder jemanden, der ohne zu arbeiten möglichst schnell viel Geld verdienen will. Diesen finden sie von Zeit zu Zeit, und dieser ist dann der Buhmann der Nation oder des Dorfes. Nur merkt er es immer zu spät.

In Buchberg beispielsweise hat ein Unternehmer sein Gebäude dazu hergegeben. Der Widerstand in der Bevölkerung und der Politik war enorm. Der Unternehmer fürchtete um die Einkünfte aus seinem Betrieb und krebste zurück. Zum Glück hatte die Firma – erstaunlich bei ihren Superjuristen – einen Formfehler begangen und der Unternehmer konnte aus dem Vertrag aussteigen. Fragt man ihn heute, so sagt er, seine Umgebung und er selbst seien glücklich. Spitzbübisch – oder bedauernd – fügt er jedoch hinzu, es seien ihm eben doch in den nächsten zehn Jah-

ren Fr. 60'000.- entgangen. Darum geht es letztlich. Wir hatten in Thayngen, Löhningen und anderswo ähnliche Fälle. Die Firmen müssen irgendeinen Dummen finden, und haben sie ihn, so lassen sie nicht mehr los. Die Gesuche werden übrigens immer in den Sommerferien gestellt, denn die Firmen hoffen, dass die Hardliner dann in den Ferien sind und nichts merken.

Es ist nun tatsächlich die vornehme Pflicht der Regierung, diese Anliegen aufzunehmen. Die Gemeinden sind nämlich an einem kurzen Hebel. Auch der Kantonsrat muss das Anliegen aufnehmen. Ich bitte Sie in diesem Sinne, das jetzige Postulat zu unterstützen. Die Regierung wiederum soll in der verlangten Richtung tätig werden. Denn hier arbeitet sie wirklich für das Volk; sie soll für einmal vergessen, für Bundesbern zu arbeiten.

Willi Josel (SVP): Es wurde zwar schon alles gesagt, aber noch nicht von jedem. Deshalb erlaube ich mir zwei Bemerkungen: Der Regierungsrat sagt, es gehe bei diesem Urteil vom 27. Oktober 2005 um die Gebiete ausserorts. Das stimmt. Aber es ist auch zu lesen: In diesem Fall ging es nicht um eine Ausnahmegewilligung, sondern um eine Baubewilligung innerhalb der Bauzone. Diese setzt voraus, dass es sich um eine zonenkonforme Anlage handelt, das heisst, dass das Bauvorhaben der Nutzungsordnung entspricht, die für die betreffende Bauzone gilt. Grundlage für die Erteilung der Baubewilligung ist somit die Nutzungsplanung der jeweiligen Gemeinde, weshalb der planerische Stufenbau grundsätzlich eingehalten wird. Man spricht also in dieser Bundesgerichtsentscheidung sehr wohl davon, dass die Gemeinden etwas tun müssen. Die Gemeinde Neuhausen wollte die Bauordnung ja ändern. Sie legte die Sache dem Kanton vor, und dieser blockierte sie und lehnte sie ab. Faktum ist nun heute: Die Gemeinde hat keinen Einfluss auf den Standort der Antenne und keinen Einfluss auf deren Ausgestaltung. Christbäume gefallen mir gut, aber nicht solche aus Antennen.

Einen Punkt dürfen wir nicht vergessen: Es ist absehbar, wie sich die technische Entwicklung weiter hinzieht. Deshalb sind auch innerorts Regelungen nötig, und die Gemeinden müssen Einfluss haben. Wir haben im Neuhauser Einwohnerrat eine Volksinitiative behandeln müssen, die eine genaue Regelung verlangte. Das Volk will also, dass etwas getan wird. Ich stimme Markus Müller zu: Man muss auf das Volk hören, und da ist nun die Regierung gefragt. Wir haben im Einwohnerrat beschlossen, dass diejenigen, die ein Doppelmandat haben – Einwohnerrat Neuhausen und Kantonsrat –, dieses Postulat unterstützen. Daher gestatte ich mir, Sie im Namen des Einwohnerrates Neuhausen um die Überweisung dieses Postulats zu bitten.

Jürg Tanner (SP): Ich freue mich sehr über das Votum von Markus Müller. Wenn dies die SVP-Opposition ist, bin ich natürlich sehr erfreut. Es erinnert mich an meine Jugend, als die revolutionäre marxistische Liga gegen die freie Marktwirtschaft wettete, dass man nämlich nicht mehr tun dürfe, was man wolle. Damals wettete man darüber, dass jemand in zehn Jahren Fr. 60'000.- verdienen könne. Und man ruft nun wieder nach ein wenig mehr Staat. Das ist eigentlich eine – ich hoffe, sie halte an – sehr schöne Entwicklung.

Christian Heydecker (FDP): Es geht!

Jürg Tanner (SP): Naja, die Freisinnigen sind vielleicht nicht ganz glücklich. Ich wäre jedenfalls sehr dankbar, wenn wir wieder zu etwas vernünftigeren Überlegungen kämen, die nicht von Doktrinen geprägt sind. Die vorliegende Thematik hat auch mit der ganzen Liberalisierungsgeschichte zu tun. Nicht alles, was Liberalisierung heisst, ist gut. Auf dem Mobilfunkgebiet handelte es sich wahrscheinlich um einen Fehler. Insgesamt herrscht in diesem Saal aber Einigkeit darüber, dass mehr Staat durchaus auch segensreich sein kann. Das freut mich.

Regierungsrat Hans-Peter Lenherr: Ich danke für die insgesamt guten und sachlichen Voten. Ich habe noch drei grundsätzliche Bemerkungen zu machen: Markus Müller betont, der Regierungsrat habe wegen dieses Postulats dafür zu sorgen, dass in Bern die Gesetze geändert würden. Aber dazu gäbe es an sich andere Instrumente. Sie werden vorstellig beim Bund oder machen Standesinitiativen, wenn Sie die eidgenössischen Grundlagen, an die sich die Vollzugsbehörden halten müssten, ändern wollen. Das wäre der richtige Weg.

Zur Funktion des Richtplans: Dieser ist in der vorliegenden Angelegenheit nur ein beschränkt taugliches Instrument. Wenn anhand des Richtplans etwas getan werden kann, so betrifft dies Gebiete ausserhalb der Bauzone. Wir können sicher ein wenig konkreter werden. Aber das löst die Probleme der Gemeinden hinsichtlich für Gesuche innerhalb der Bauzonen nicht.

Urs Capaul sagt zu Recht, dass wir uns im Moment an das geltende Bundesrecht halten müssen. Wird ein Gesuch eingereicht, das die Bundesvorschriften erfüllt und dem keine planerischen Argumente – kantonale oder kommunale – entgegenstehen, muss es bewilligt werden. Man kann in einem Bewilligungsverfahren dem Gesuchsteller nicht entgegenhalten, es gäbe vielleicht noch einen anderen oder einen besseren Standort. Der Regierungsrat sieht die schwierige Situation, in der sich die Gemeinden befinden. Er ist sich auch der schwierigen Lage von Neuhausen bewusst, Willi Josel. Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat

entgegenzunehmen und die Gemeinden im Rahmen seiner Möglichkeiten bei der Erfüllung ihrer schwierigen Aufgabe zu unterstützen. Wie gesagt, wenn die SVP das Gefühl hat, man müsse die gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene anpassen, soll sie diesen Weg auch auf Bundesebene beschreiten.

Weitere Wortmeldungen liegen nicht vor.

Abstimmung

Mit 68 : 0 wird das Postulat Nr. 14/2007 an die Regierung überwiesen. Das Postulat erhält die Nr. 39. Es hat folgenden Wortlaut:
„Der Regierungsrat wird eingeladen, unter Beachtung der bundesrechtlichen Schranken Planungsvorgaben und Planungsvorschriften auf Kantonsebene sowie Musterordnungen für Bau- und Zonenvorschriften der Gemeinden in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen zu erlassen.“

*

10. Motion Nr. 12/2007 von Erna Weckerle vom 17. September 2007 betreffend Einreichung einer Standesinitiative betreffend Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen

Motionstext: Ratsprotokoll 2007, S. 671

Schriftliche Begründung

Die Kinderzulagen von 200 Franken pro Kind und 250 Franken für Jugendliche in Ausbildung sind eine direkte Unterstützung für die Familien und tragen zur Verbesserung deren Kaufkraft bei. Die Kaufkraft der Familien nimmt mit dem ersten Kind um 40 Prozent ab. Heute kommt diese Unterstützung den Familien nur teilweise zugute, da durch die Besteuerung der Kinderzulagen ein Teil des Geldes wieder in die Staatskassen fließt.

Bis anhin geraten Familien oft nur aufgrund der Auszahlungen der Kinder- und Ausbildungszulagen in eine höhere Steuerprogression. Diese hat wiederum zur Folge, dass weitere Entlastungsmöglichkeiten (Prämienverbilligungen, Stipendien) für mittelständische Familien entfallen. Eine Veränderung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden im Sinne dieser Standesinitiative würde die Kinder- und Ausbildungszulagen steuerfrei machen und wäre eine echte Verbesserung der Kaufkraft der Familien.

Erna Weckerle (CVP): Wir alle wissen es: Wir haben ein demografisches Problem in der Schweiz, ein Problem mit der Bevölkerungsentwicklung. Zwar spricht man immer noch von der Alterspyramide, die Altersstruktur unserer Bevölkerung hat aber keinerlei Ähnlichkeit mehr mit einer Pyramide. Die Bevölkerungsentwicklung gleicht eher einem Baum. Das heisst, man stellt eine zunehmende Überalterung in unserem Land fest. Bei uns beträgt die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau 1,4. Der so genannte Generationenerhalt liegt aber bei über 2 Kindern. Die Überalterung führt schon bald, nicht nur bei der AHV, zu ernsthaften Problemen in unserm Land.

Wie kann man den notwendigen Nachwuchs fördern, die Geburtenzahl erhöhen? Die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Familien und ähnliche Gemeinschaften, die bereit wären, Kinder zu haben und zu erziehen, ist sicher ein Anreiz, eine gute Voraussetzung dafür.

Dazu gehört auch die finanzielle Unterstützung durch Kinder- und Ausbildungszulagen. Für mich ist es aber absurd, wenn Arbeitgeber Kinder- und Ausbildungszulagen bezahlen und der Staat einen Teil dieses Geldes mittels Steuern wieder einkassiert.

Ebenso stossend ist, dass bis anhin Familien oft nur aufgrund der Auszahlungen der Kinder- und Ausbildungszulagen in eine höhere Steuerprogression geraten, was zur Folge haben kann, dass weitere Entlastungsmöglichkeiten wie Prämienverbilligungen bei der Krankenkasse und die Auszahlung von Stipendien für mittelständische Familien entfallen.

Realisieren lässt sich mein Anliegen durch eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die Steuerharmonisierung. In Art. 7 Abs. 4, wo die Steuerbefreiungen von Einkünften abschliessend aufgezählt werden, müssten neu auch die Kinder- und Ausbildungszulagen aufgeführt werden. Schon heute sind „Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln“ steuerfrei. Kinder- und Ausbildungszulagen sind nach meiner Auffassung nichts anderes als Unterstützungen durch die Arbeitgeber; diese Gelder stammen also aus privaten Mitteln, aus der Privatwirtschaft oder aus öffentlichen Mitteln, wenn die öffentliche Hand die Arbeitgeberin ist.

Zwar werden der Kanton und die Gemeinden bei Einführung der Steuerbefreiung mit Mindereinnahmen bei den Steuererträgen rechnen müssen. Wenn aber einer Familie mit Kindern mehr Mittel zur Verfügung stehen, wird dadurch das Konsumentenpotenzial positiv beeinflusst, wird die Wirtschaft gefördert, was sich wiederum positiv auf die Steuereinnahmen auswirkt.

Trotz der lauten und notwendigen Diskussionen um den Klimawandel mit den negativen Folgen für unsere Umwelt und für unsere Lebensgrundlagen müssen wir uns ebenso intensiv mit dem demografischen Problem, mit der Überalterung unserer Gesellschaft beziehungsweise mit der zu kleinen Geburtenrate, befassen. Mein Anliegen ist ein kleiner Beitrag zur

Lösung dieses Problems. Ich bitte Sie, meine geschätzte Kolleginnen und Kollegen, die Motion zu überweisen. Die FDP-CVP-Fraktion wird dieser mehrheitlich zustimmen.

Regierungsrat Heinz Albicker: Mit der Motion wird der Regierungsrat eingeladen, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen, die verlangt, Art. 7 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sei so zu ändern, dass die Kinder- und Ausbildungszulagen steuerbefreit sind.

Hintergrund der Motion ist ein entsprechendes Positionspapier, das die Delegiertenversammlung der CVP Schweiz am 15. September 2007 auf dem Säntis verabschiedet hat. Gemäss diesem Papier hat die CVP Schweiz ihre kantonalen Sektionen dazu aufgefordert, das Thema auf kantonaler Ebene zu bearbeiten, um einen entsprechenden Druck zu erzeugen. In verschiedenen Kantonen wurden denn auch bereits vonseiten der CVP Vorstösse lanciert. Man muss sich dabei allerdings vor Augen halten, was eine Standesinitiative eigentlich ist. Nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung steht jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission und eben auch jedem Kanton – nur dann spricht man von einer Standesinitiative – das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Die Standesinitiative hat nicht die gleiche rechtliche Tragweite wie eine Volksinitiative, bei der zwingend eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss. Sie ist lediglich ein Antrag an die Bundesversammlung, die entscheidet, ob dem Begehren entsprochen wird oder nicht.

Einige Bemerkungen zum Inhalt der Motion: Das Steuerharmonisierungsgesetz (wie auch das DBG für die direkte Bundessteuer) geht davon aus, dass grundsätzlich alle Einkünfte steuerbar sind. Davon ausgenommen bleiben nur jene Einkünfte, die im Gesetz ausdrücklich als steuerfrei erklärt werden. Kinder- und Ausbildungszulagen sind in der entsprechenden gesetzlichen Aufzählung nicht enthalten.

Die einzelnen Elemente dieser Aufzählung stehen nicht einfach vorbehaltlos zur politischen Disposition. Vielmehr ist bei jeder Steuerbefreiung von Einkünften zu fragen, wieweit sich eine solche mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vertrage. Der Grundsatz wird vom Bundesgericht aus Art. 8 der Bundesverfassung abgeleitet und entfaltet seine Wirkung in erster Linie bei den direkten Steuern. Wer ein gleich hohes Einkommen hat, soll gleich hohe Steuern zahlen müssen. Damit die verschiedenen Einkommensarten miteinander verglichen werden können, müssen sie nach denselben Kriterien ermittelt werden. Dies bedeutet in erster Linie, dass sämtliche Einkünfte vollumfänglich in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden. Deshalb wur-

den vom Bundesgesetzgeber in den vergangenen Jahren die Einbrüche in diesen Grundsatz reduziert.

Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gilt auch im Zusammenhang mit den Kinder- und den Ausbildungszulagen. Aus welchen Quellen ihre finanziellen Mittel stammen und aus welchem Grund oder zu welchem Zweck sie diese erhalten, hat auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen keinen Einfluss. Mit einem Franken Kinderzulage kann genau so viel gekauft werden wie mit einem Franken Lohn oder IV-Rente. So kam im Jahr 1998 auch bereits die vom Bund eingesetzte Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung zum Schluss, dass die Kinderzulagen in die Bemessungsgrundlage einfließen müssen, damit steuerpflichtige Personen, welche keine Kinderzulagen erhalten, nicht benachteiligt werden.

Die finanziellen Lasten durch Kinder werden im schweizerischen Steuerrecht systemkonform vor allem durch Kinderabzüge berücksichtigt. Der Kanton Schaffhausen hat diese Kinderabzüge mit der Steuergesetzrevision 2003 substanziell erhöht. Hier sind wir auch konkurrenzfähig. Die Kinderabzüge betragen pro Kind Fr. 6'000.-. Zudem haben wir bei den Fremdbetreuungsabzügen einen grossen Schritt getan; diese belaufen sich nun schon auf Fr. 9'000.-. Mit der Steuergesetzrevision im kommenden Jahr werden wir wiederum eine Erhöhung dieser Abzüge überprüfen. Die Steuerbefreiung für bestimmte Einkünfte, die Familien zur Bestreitung dieser Lasten erhalten, wäre dagegen steuersystematisch verfehlt; sie stünde im Widerspruch zu einem kohärenten Steuersystem. Anstatt dass die Einbrüche in den Grundsatz, alle Einkünfte müssten in die Steuerbemessungsgrundlage einbezogen werden, reduziert würden, würden sie erweitert. Es müsste beinahe schon von einer Kehrtwende in dieser Hinsicht gesprochen werden. Deshalb muss auch befürchtet werden, dass dies präjudizierende Wirkungen hätte und Begehrlichkeiten für weitere Steuerausnahmen geweckt würden.

Zu erinnern ist auch daran, dass Kinder- und Ausbildungszulagen zumindest für die Unselbstständigerwerbenden nicht von der Höhe des Einkommens oder Vermögens abhängig sind. Sie werden nach dem Giesskannenprinzip verteilt. Sie sind darum insofern auch nicht mit den Leistungen der Sozialhilfe vergleichbar.

Was sodann die in der Motion angesprochenen Auswirkungen der Kinder- und Ausbildungszulagen auf andere Bereiche wie Prämienverbilligungen und Stipendien betrifft, so liessen sich diese problemlos auch ohne eine Steuerbefreiung dieser Zulagen beseitigen. So könnte beispielsweise das steuerbare Einkommen für die betreffenden Zwecke einfach um den Betrag der Kinderzulagen reduziert werden.

Zu den finanziellen Auswirkungen: Bei einem Ehepaar mit zwei Kindern, wohnhaft in der Stadt Schaffhausen, reformiert und mit Kinderzulagen von Total Fr. 400.- käme es zu keiner wesentlichen Entlastung. Pro Kind würden pro Monat je nach Einkommen zwischen Fr. 30.- (steuerbares Einkommen Fr. 50'000.-) und Fr. 45.- (steuerbares Einkommen Fr. 150'000.-) mehr zur Verfügung stehen.

Der geringen Wirkung für die Steuerpflichtigen würden Steuerausfälle für den Kanton von schätzungsweise rund 2,5 Mio. Franken gegenüberstehen. Für die Gemeinden würde sich ein gleich hoher Ausfall ergeben.

Schlussfolgerungen: Zusammenfassend kann somit Folgendes festgehalten werden: 1. Die Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen wäre steuersystematisch verfehlt, weil alle Einkommen in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen sind. 2. Sie ist unnötig, weil sich die Auswirkungen der Besteuerung in anderen Gebieten auf andere Weise lösen liessen. 3. Sie würde den einzelnen Steuerpflichtigen relativ wenig bringen, demgegenüber aber zu erheblichen Steuerausfällen führen.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen daher, die Motion abzulehnen.

Die Diskussion zu diesem Vorstoss findet an einer der nächsten Sitzungen statt.

*

Kantonsratspräsident Matthias Freivogel (SP): Dies ist die letzte Sitzung des Kantonsrates, an der Regierungsrat Hans-Peter Lenherr teilnimmt. Erlauben Sie mir deshalb, sein Wirken für unseren Kanton zu würdigen.

Würdigung von alt Kantonsrat und Regierungsrat Hans-Peter Lenherr

Am 1. Januar 1989 wurde Hans-Peter Lenherr als Vertreter der FDP des Wahlkreises Neuhausen in den damaligen Grossen Rat gewählt. Diesem gehörte er allerdings nur bis zum 31. Dezember 1991 an, denn das Schaffhauser Volk wählte ihn zum Nachfolger des überraschend verstorbenen Regierungsrates Ernst Leu.

In der Legislative unseres Kantons arbeitete der Neuhauser Exekutivpolitiker und Gemeindepräsident in insgesamt 9 Spezialkommissionen mit. Eine wichtige davon präsierte er: die Kommission Baugesetz. Als Gemeindepräsident und Kantonsrat hatte er vieles unter einen Hut zu bringen, was ihn – und auch den damaligen Baudirektor Ernst Neukomm –

zuweilen stark forderte. Mit seinem Engagement gegen das Gesetz zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum sowie für die Revision der kantonalen Baugesetzgebung liess er bereits erahnen, welchen Schwerpunkten er sich dereinst wohl widmen würde. In den „Schaffhauser Nachrichten“ vom 4. Januar 1991 bezeichnete er denn auch die Beschleunigung der langsam mahlenden Mühlen in Sachen Galgenbuck als sein Hobby.

Er setzte sich immer für das ihm sinnvoll und machbar Erscheinende ein; Politik war für ihn kein Tummelplatz für schräge Ideen und für Blendwerk. Das Wohl seiner Gemeinde und das Wohl des Kantons standen für den Pragmatiker Lenherr im Vordergrund. So sagte er einmal noch als Neuhauser Gemeindepräsident. „Ich halte nicht viel davon, Gags zu gebären.“

Ab dem 1. Januar 1992 hatte er schliesslich einzulösen, was er in einem Interview in der „az“ vom 12. Juni 1991 gesagt hatte: „Ich bin der Meinung, dass man in der Politik zuerst klar und deutlich eine Position markieren muss und erst dann einen Kompromiss finden soll.“

Eine Hilfe für seinen Einstand im Regierungsrat hatte ihm der damalige Stadtrat und heutige Amtskollege Heinz Albicker geschenkt: Eine Lanze, um neuen Ideen im Regierungskollegium zum Durchbruch zu verhelfen! In welchem Zustand sich die Spitze dieser Lanze heute befindet, überlasse ich gern der Einschätzung anderer.

Hans-Peter Lenherr wurde zuerst einmal Nachfolger von Ernst Leu im Erziehungsdepartement. Erst ab 2001 stand er dem Baudepartement vor, in dem er unter anderem zwar als Verkehrsminister versuchte, ein optimales Zusammenwirken von privatem und öffentlichem Verkehr zu erreichen, was ihm jedoch – auch dank „Hilfe“ dieses Rates – nicht immer optimal gelang. Gleiches kann für die Energiepolitik gesagt werden.

Nun zieht er sich aus der Exekutive zurück. Ich danke Ihnen, sehr geehrter Herr Regierungsrat, im Namen dieses Rates und des Schaffhauser Volkes herzlich für Ihren grossen – bisweilen auch herausfordernd wirkenden – Einsatz zum Wohle und zum Gedeihen unseres Kantons.

Dem Privatmann Hans-Peter Lenherr wünsche ich eine gute Zukunft, viel Glück bei seiner neuen Aufgabe, und Familie Lenherr wünsche ich noch viele gemeinsame Jahre in Gesundheit und Harmonie.

Schlusswort von Kantonsratspräsident Matthias Freivogel

Liebe Ratskolleginnen und Ratskollegen, Sie müssen nicht befürchten, dass ich eine lange Abschiedsrede halte, dafür fällt mir der Abschied aus dem ebenso anspruchs- und ehrenvollen wie schönen Amt des Ratspräsidenten zu wenig leicht. Ich habe nach besten Kräften versucht, den Kantonsrat als „Speaker of the Parliament“ zu führen und Sie, meine Damen und Herren, im Grunde genommen also den ganzen Kanton Schaffhausen in all seiner Vielfalt, zu vertreten.

Im Ratsbetrieb war es mein Bestreben, aus einer mir von Ihnen für ein Jahr anvertrauten, etwas übergeordneten Warte aus dafür zu sorgen, dass wir alle zum Wohle unseres Kantons zu Bestleistungen, das heisst zu konkreten Resultaten, die das Schaffhauser Volk direkt betreffen, kamen.

Insbesondere bei der Revision des Steuergesetzes, als die Fronten lange Zeit unverrückbar zu sein schienen, habe ich mir, vielleicht zur Überraschung einiger, erlaubt, von ebendieser übergeordneten Warte aus zu skizzieren, wie eine allseits akzeptable, konstruktive, dem Wohl des Kantons dienende Lösung aussehen könnte. Bei der Behandlung der vielen Vorstösse, welche Sie dieses Jahr in Rekordhöhe – ohne Kleine Anfragen 39 an der Zahl! – eingereicht haben, war es mein Bestreben, Sie in Ihren Beratungen so bald wie möglich auf den springenden Punkt zu bringen. Sollten Sie dabei Opfer meiner allenfalls spürbaren Ungeduld geworden sein, bitte ich Sie, dies zu entschuldigen. Gesamthaft hoffe ich, Sie könnten meine Amtsführung, die Sie mir vor einem Jahr übertragen haben, als genügend erachten.

Der Kanton Schaffhausen ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat. Dies hält unsere Verfassung in Art. 1 fest. Diese Staatsform ist für das friedliche Zusammenleben in unserer Zivilgesellschaft die Errungenschaft unserer Vorfahren. Ihr müssen wir Sorge tragen, sie aber auch weiterentwickeln. Das tun wir am besten, indem wir die Freiheit – als Rat zum Beispiel die Wahlfreiheit –, den Rechtsstaat und die Solidarität möglichst aktiv leben.

Mir bleibt zu danken. Vorab Ihnen allen für Ihre Mitarbeit. Dabei unterstelle ich, dass Sie Ihren Einsatz stets im Sinne Ihrer Gelöbnisse, die ich ebenfalls in rekordverdächtiger Anzahl abnehmen durfte, zum Wohle unseres Kantons geleistet haben. Dem ganzen Ratsbüro, dem ich drei Jahre angehören durfte, insbesondere jedoch meinem Vorgänger und der neuen Ratspräsidentin, danke ich für die stets gute und kollegiale Zusammenarbeit. Dies gilt auch für alle Mitglieder des Regierungsrates, speziell den Regierungspräsidenten sowie für den Staatsschreiber, der ja auch als Rechtsberater des Kantonsrates zu amten hat, was in dieser

ihm vom Gesetz übertragenen Doppelfunktion zwischen zwei Staatsgewalten nicht immer einfach ist.

Last but not least bedanke ich mich sehr herzlich bei unserer Ratssekretärin Erna Frattini und bei Norbert Hauser sowie bei den weiteren Mitarbeitenden der Staatskanzlei, die im Hintergrund zuverlässig für den Rat gearbeitet haben. Erna Frattini hat mich nicht nur jeweils am Sitzungsmorgen als zuverlässige Weckperson um 6.30 Uhr per Telefon aus den Federn geholt, sondern auch eine immense Arbeit geleistet, die ans Übermenschliche grenzt, wenn man weiss, wie lang – und dies nicht etwa selten – die Arbeitstage, die sie für ihren geliebten Kanton im Einsatz war, dauerten. Nicht selten waren es 12 bis 16 Stunden! Wenn ich Erna Frattini nach dem Ende der Ratssitzung einen Blumenstrauss überreiche, tue ich es im Namen des ganzen Rates.

Abschliessend bleibt mir, Ihnen dafür zu danken, dass Sie mir ermöglicht haben, dieses ehrenvolle Amt ein Jahr lang auszuüben. Ich darf Ihnen sagen, dass ich mich von Ihnen getragen fühlte. Es war mein schönstes Jahr in meiner fast zwanzigjährigen Laufbahn als Kantonsrat. Ich wünsche Ihnen allen, dem Kantonsrat und dem Regierungsrat, dem ganzen Kanton und dessen Bevölkerung alles Gute.

Die Sitzung ist geschlossen.

Der Kantonsrat bedankt sich mit anhaltendem Applaus für die Schlussworte des Ratspräsidenten.

*

Schluss der Sitzung: 11.50 Uhr