

Mobilfunk: Der rechtliche Rahmen

Das vorliegende Faktenblatt bietet einen Überblick über den rechtlichen Rahmen des Mobilfunks. Beleuchtet werden insbesondere die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV), die zugehörigen Vollzugsempfehlungen sowie Aspekte des Baubewilligungsverfahrens.

1. Der Grundsatz

Die Bewilligung von Mobilfunkstandorten gibt oft zu reden. Tatsächlich ist jedoch die Rechtslage für Mobilfunkantennen durch die NISV, deren Vollzugshilfsmittel und eine Anzahl von höchstrichterlichen Grundsatzentscheiden weitestgehend geklärt. Wie für sämtliche Bauvorhaben gilt auch für Mobilfunkantennen, dass ein Recht auf Erteilung der Baubewilligung besteht, wenn die einschlägigen Vorgaben, unter anderem die NISV, eingehalten werden.

Beim Vollzug existieren Unterschiede zwischen den Kantonen, die in diesem Faktenblatt nicht vollständig wiedergegeben werden können.

2. Das Fernmeldegesetz

Das Post- und Fernmeldewesen ist laut Bundesverfassung Sache des Bundes. Mit dem neuen Fernmeldegesetz, das seit dem 1. Januar 1998 in Kraft ist, und der damit eingeführten Liberalisierung wurde die „Bundesaufgabe Telekommunikation“ an private Fernmeldediensteanbieter delegiert. Wer Fernmeldedienste erbringt und dafür in erheblichem Mass unabhängig Fernmeldeanlagen betreibt, benötigt eine Konzession. Zuständig für die Erteilung von Konzessionen im Fernmeldebereich ist die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom). Diese kann einzelne Aufgaben, zum Beispiel die Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens, das der Konzessionserteilung vorausgeht, dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) übertragen.

Eine Konzession beinhaltet das Recht, aber auch die Pflicht, die entsprechenden Telekommunikationsdienstleistungen anzubieten. Den gesetzlichen Rahmen bilden das Fernmeldegesetz (FMG) und die gestützt darauf erlassenen Verordnungen. Das FMG bezweckt, „der Bevölkerung und Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienstleistungen“ anzubieten. Dabei soll es insbesondere „eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten“ und „einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten ermöglichen“.

Im Mai 1998 wurden in der Schweiz als Folge der Marktöffnung mit dem Eintritt neuer Betreiber die GSM-Mobilfunkkonzessionen erteilt. Im Februar 2001 folgten die UMTS-Konzessionen. Mit der Versteigerung von bisherigen und zusätzlichen Frequenzen ebnete die ComCom im Frühjahr 2012 den Weg für die Nutzung von modernen und effizienteren Mobilfunktechnologien wie LTE (Long Term Evolution). Mittlerweile sind an insgesamt mehr als 10'000 Standorten Sendeanlagen bewilligt worden. Der Weiterausbau erfolgt primär im UMTS- und im LTE-Bereich. Den rechtlichen Rahmen setzen unter anderem das Umweltschutzgesetz (USG), die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) sowie die dazugehörigen Vollzugshilfsmittel.

3. Das Umweltschutzgesetz: Schutz und Vorsorge

Der Betrieb von Mobilfunk-Sendeanlagen verursacht nichtionisierende Strahlung. Sie gilt als Einwirkung, die schädlich oder lästig werden könnte und deshalb frühzeitig begrenzt werden muss. Entsprechende gesetzliche Vorgaben finden sich vor allem in den Artikeln 11, 13 und 18 des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01 vom 7. Oktober 1983). Das USG hat zum Ziel, Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensgemeinschaften gegen schädliche und lästige Einwirkungen zu schützen. Im Sinne der Vorsorge berücksichtigt das USG auch Einwirkungen, die einmal schädlich oder lästig werden könnten. Das USG will Funkwellen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung soweit begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (USG, Art. 11 Abs. 2).

Emissionen (Ausstrahlungen) sind einzuschränken, wenn feststeht, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (USG, Art. 11 Abs. 3). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte (Immission = Einwirkung) so fest, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte Menschen nicht gefährden und die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 13 und 14).

4. Die NISV und Vollzugshilfsmittel

Die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, in Kraft seit 1. Februar 2000) regelt die Begrenzung der Emissionen von elektrischen und elektromagnetischen Feldern mit Frequenzen von 0 Hz bis 300 GHz, die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt werden. Darunter fallen Mobilfunkanlagen, Hochspannungsleitungen, Transformatoren, elektrische Bahnen oder Rundfunksender. Ausdrücklich ausgenommen sind Mobiltelefone. Alle gesetzlichen Regelungen der Schweiz (USG, NISV, Vollzug, Raumplanungsgesetz usw.) zusammen bilden eine der strengsten Richtlinien weltweit.

Emissionsbegrenzungen

Mobilfunkanlagen müssen so erstellt und betrieben werden, dass sie die festgelegten vorsorglichen Emissionsbegrenzungen einhalten (Vorsorge, NISV, Art. 4 Abs. 1). Antennengruppen, die aus einem engen räumlichen Zusammenhang senden, gelten dabei als eine Anlage. Eine Antennengruppe umfasst alle Sendeantennen, die am selben Mast oder an oder auf demselben Gebäude angebracht sind.

Orte mit empfindlicher Nutzung

Neue und alte Sendeanlagen müssen im sogenannten massgebenden Betriebszustand an Orten mit empfindlicher Nutzung den Anlagegrenzwert einhalten. Ausnahmen von dieser Vorschrift sind nicht vorgesehen. Orte mit empfindlicher Nutzung sind im Wesentlichen Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten, sowie raumplanungsrechtlich für solche Nutzungen festgesetzte Flächen (z.B. Kinderspielplätze), auch wenn sie noch unbebaut sind.

Betriebszustand

Der für die Bewilligung massgebende Betriebszustand ist der maximale Gesprächs- und Datenverkehr bei maximaler Sendeleistung. Messungen zeigen, dass die tatsächlichen Signalstärken zum Teil viel tiefer liegen als die theoretisch errechneten Maximalwerte.

Immissionsgrenzwert

Der Immissionsgrenzwert (IGW) muss überall dort eingehalten werden, wo sich Menschen auch nur kurzfristig aufhalten können (Orte für den kurzfristigen Aufenthalt OKA). Für den Frequenzbereich von 400 bis 2000 MHz beträgt der IGW zwischen 39 und 58 V/m (Volt pro Meter). Für den Bereich von 2 bis 10 GHz ist der IGW bei 61 V/m festgelegt.

Anlagegrenzwert

Der Anlagegrenzwert (AGW) basiert auf dem Vorsorgeprinzip, das im Umweltschutzgesetz festgelegt ist. Der AGW ist um etwa den Faktor 10 tiefer als der Immissionsgrenzwert und gilt für alle Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN). Er ist frequenzabhängig festgelegt: im Frequenzbereich um 900 MHz oder in niedrigeren Frequenzbereichen senden auf 4 V/m (Volt pro Meter) und für Anlagen, die ausschliesslich im Frequenzbereich um 1800 MHz oder in höheren Frequenzbereichen senden auf 6 V/m. Für kombinierte Anlagen gilt ein AGW von 5 V/m.

Die Festlegung der Grenzwerte in der Schweiz

Die Immissionsgrenzwerte der Schweiz entsprechen – wie in den meisten europäischen Ländern – den von den internationalen Organisationen wie der WHO (Weltgesundheitsorganisation) und der ICNIRP (Internationale Kommission zum Schutz vor nichtionisierenden Strahlen) empfohlenen Grenzwerten. Sie beinhalten bereits hohe Sicherheitsfaktoren und stützen sich auf den internationalen Konsens von Wissenschaftlern aus unterschiedlichen Fachbereichen wie Medizin, Biologie, Biophysik und Technik.

Vorsorgephilosophie

Mit den Anlagegrenzwerten setzt die Schweiz bezogen auf die Feldstärke zehnmal strengere Grenzwerte durch als international festgelegt (bzw. 100 Mal strenger bezogen auf die Leistungsflussdichte, die für die individuelle Belastung massgeblich ist). Das Schweizer Umweltschutzgesetz mit seinem Vorsorgeprinzip gewährleistet damit einen noch höheren Schutz. Teil dieses umfassenden Schutzes sind auch das Raumplanungsgesetz, die kantonalen Bauordnungen sowie die demokratischen Verfahrensschritte.

5. Vollzugs- und Messempfehlungen

Vollzugs- und Messempfehlungen

Seit dem 28. Juni 2002 bestehen detaillierte Vollzugsempfehlungen und gemeinsam mit dem Bundesamt für Meteorologie und Akkreditierung (metas) erarbeitete Messempfehlungen. Sie legen fest, wie GSM- & UMTS-Mobilfunkanlagen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens gemäss der NISV beurteilt werden sollen, klären Rechtsbegriffe aus der Verordnung und geben klare Anweisungen zum Berechnungsmodell und zur Messung der Funkwellen von Sendeanlagen. Die Empfehlungen nehmen auch Bezug auf jüngste Urteile des Bundesgerichts. Der Bundesrat hat am 1. Juli 2009 eine Änderung der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) beschlossen und auf den 1. September 2009 in Kraft gesetzt. Die Veröffentlichung der überarbeiteten Vollzugsempfehlung für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen ist noch ausstehend.

Legitimation zur Einsprache und Beschwerde

Beschwerdeberechtigt ist, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung/Änderung hat. Dies sind beispielsweise die in der näheren Umgebung einer projektierten Mobilfunkanlage wohnenden Personen (BGE 128 II 168 ff), genauer definiert durch einen Kreis rund um die geplante Anlage, dessen Radius gleich der Distanz ist, bei der die Strahlungsintensität in der Hauptstrahlrichtung einem Zehntel des Anlagegrenzwertes (AGW) entsprechen kann (BGE 128 I 59). Diese Berechnung gilt laut Bundesgericht als einfach handhabbar und definiert den Kreis der Einspracheberechtigten sehr grosszügig, da weder eine Leistungsabschwächung noch eine Dämpfung durch Gebäude berücksichtigt sind. Zur Vereinfachung von Verfahren und Mitbestimmung der Bevölkerung wird dieser Radius auch angewendet, wenn nachgewiesen werden kann, dass die zu erwartenden Signalstärken kleiner als zehn Prozent des AGW sind.

Anlagebegriff

Mehrere Anlagegruppen werden als Gesamtanlage behandelt, wenn sie auf demselben Mast angebracht sind oder in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang – namentlich an oder auf dem gleichen Gebäude – stehen. Einbezogen werden dabei nur Anlagen von mindestens 6 W

ERP (Effective Radiated Power, effektive Sendeleistung in der Hauptstrahlrichtung). Für die genaue Definition wird ein Perimeter rund um die Anlagen bestimmt. Aus einem engen räumlichen Zusammenhang senden zwei Antennengruppen, wenn sich von jeder der beiden Antennengruppen mindestens eine Sendeantenne im Perimeter der anderen Antennengruppe befindet. Der Anlageperimeter wird durch eine so genannte Isolinie bestimmt, dessen Radius durch die maximal bewilligte Sendeleistung gegeben ist.

Sendeanlagen verschiedener Mobilfunkbetreiber

Die NISV unterscheidet bei der Festlegung des Anlagebegriffs nicht nach verschiedenen Mobilfunkbetreibern. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid (BGE 1A.10/2001) zur Frage eines funktionalen Zusammenhangs hervorgehoben, dass Sendeantennen eine Anlage bilden können, unabhängig davon, ob sie von einem oder mehreren Mobilfunkbetreibern genutzt werden.

Mikrozellen

Sendeanlagen mit 6 W ERP (äquivalente Sendeleistung) oder weniger, so genannte Mikrozellen, sind vom Geltungsbereich von Anhang 1 der NISV ausgenommen.

Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN)

OMEN sind Orte, an denen sich Personen heute oder in Zukunft längere Zeit aufhalten können, öffentliche oder private, raumplanungsrechtlich festgesetzte Kinderspielplätze sowie diejenigen Flächen von unüberbauten Grundstücken, auf denen oben genannte Nutzungen zugelassen sind. An diesen Orten ist der Anlagegrenzwert einzuhalten. Dazu gehören gemäss der Vollzugsempfehlung:

- Wohnräume
- Schulräume und Kindergärten
- Spitäler, Alters- und Pflegeheime
- Ständige Arbeitsplätze (gemäss Definition des Staatssekretariats für Wirtschaft [SECO] gilt als ständiger Arbeitsplatz ein Arbeitsbereich, wenn er während mehr als 2½ Tagen pro Woche durch einen Arbeitnehmer bzw. eine Arbeitnehmerin oder auch durch mehrere Personen nacheinander besetzt ist) Raumplanungsrechtlich festgelegte Kinderspielplätze sind ausdrücklich als OMEN bezeichnet. Balkone und Terrassen sind dagegen keine OMEN. Dies wurde vom Bundesgericht mehrmals bestätigt.

Standortdatenblatt

Das Standortdatenblatt dient gegenüber der Bewilligungsbehörde (in aller Regel der Standortgemeinde) dem Nachweis, dass eine geplante Anlage die Grenzwerte einhält. Das Datenblatt wird jedem Bewilligungsgesuch für eine Mobilfunkantenne beigelegt und enthält die technischen Parameter sowie die daraus errechneten Maximalwerte für die Feldstärken an den umliegenden Orten. Aufgrund dieser Angaben, die von den kantonalen Fachstellen überprüft werden, kann die zuständige Behörde über die Bewilligung einer Mobilfunkanlage entscheiden.

6. Das Baugesuchsverfahren

Der Mobilfunk ist zwar eine öffentliche Infrastruktur, das Baugesuchsverfahren unterliegt indes dem privaten Baurecht. Die nachfolgend beschriebenen Verfahrensschritte sind kantonal unterschiedlich und gelten daher nicht in allen Fällen. Es handelt sich um Grundsätze.

Baubewilligung

Wer eine Mobilfunkantenne errichten will, braucht eine Baubewilligung. Das Baugesuch muss bei der örtlichen Baukommission eingereicht werden – unabhängig davon, ob sich der Standort ausserhalb oder innerhalb der Bauzone befindet. Die Baukommission führt das ordentliche Publikationsverfahren durch. Über Gesuche innerhalb der Bauzone entscheidet die kommunale Baukommission selber. Bei

Baugesuchen ausserhalb der Bauzone wird das Baugesuch nach Ablauf des Vernehmlassungsverfahrens an die kantonale Behörde weitergeleitet.

Einsprachen

Zur Einsprache legitimiert ist, wer in einer bestimmten nahen Beziehung zum Bauvorhaben steht und ein schutzwürdiges Interesse an der Nichtbewilligung oder Änderung des Gesuches hat. Der Einsprecher muss also mehr betroffen sein als irgendein Bürger. Schutzwürdige Interessen können beispielsweise eine Gesundheitsgefährdung oder die Ästhetik sein, nicht jedoch solche, die nichts mit dem Bau- oder Umweltrecht zu tun haben. Die Legitimation zur Einsprache ist in der Regel aus dem Standortdatenblatt ersichtlich (Radius der Einspracheberechtigten). Bei Einsprachen von ganzen Gruppen von Unterzeichnenden gelten zwar alle als Einsprecher und damit als Partei des Verfahrens. Die zuständige Behörde kann jedoch verlangen, dass eine Person angegeben wird, welche die Kollektiveinsprecher oder die Einsprechergruppe vertritt. Die Korrespondenz ist in diesen Fällen mit der Vertretung zu führen.

Zonenkonformität

Bauten sind grundsätzlich innerhalb der Bauzone zu errichten. Ausserhalb der Bauzone sind Bauten und Anlagen grundsätzlich nur dann zonenkonform, wenn sie auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sind, wie dies z.B. in der Land- oder Forstwirtschaft der Fall sein kann. Der Bau von Mobilfunkantennen ausserhalb von Bauzonen braucht daher eine Ausnahmegewilligung. Gemäss Raumplanungsgesetz dürfen solche Anlagen dann errichtet werden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sind (positive Standortgebundenheit) oder wenn die Baute oder Anlage aus bestimmten Gründen – etwa baulichen oder ästhetischen – in der Bauzone nicht bewilligt werden kann (negative Standortgebundenheit). Positiv standortgebunden ist eine Antenne auch dann, wenn eine Deckungslücke im Netz aus technischen Gründen mit einem Standort innerhalb der Bauzone nicht beseitigt werden kann.

7. Aufgabenteilung Kanton – Gemeinde

<i>Gemeinde</i>	<i>Kanton</i>
Vollständigkeitsprüfung - Baubewilligungsgesuch - Standortdatenblatt mit Anhängen - Pläne - Bauprofile	
Einleitung Baubewilligungsverfahren nach kantonaler Bauverordnung mit - Publikation - Formelle Prüfung - Kontrolle Bauprofile	
	Prüfung der NIS-Berechnung (wenn nicht durch Gemeinde) - Standortdatenblatt - Anlageperimeter - OMEN/OKA - Anlagedaten
Einspracheverhandlungen	
	Baubewilligung im Fall von Bauten ausserhalb der Bauzonen
Gesamtbaubewilligung	

8. Entscheid- und Rechtsmittelinstanzen

Die Rechtsordnung sieht in der Regel (nicht allgemeingültig) folgende Einsprachemöglichkeiten und Rechtsmittel vor:

<i>Instanzen innerhalb Bauzone</i>	<i>Instanzen ausserhalb Bauzone</i>	<i>Interventionsmöglichkeit</i>
Baukommission	Baukommission	Einsprache
Gemeinderat	---	Beschwerde
Baudepartement	Baudepartement	Beschwerde
Verwaltungsgericht	Verwaltungsgericht	Verwaltungsgerichtsbeschwerde
Bundesgericht	Bundesgericht	Staatsrechtliche Beschwerde, evtl. Verwaltungsgerichtsbeschwerde

9. Pflicht zur Genehmigung

Sind alle gesetzlichen Anforderungen erfüllt, hat der Netzbetreiber Anspruch auf eine Baubewilligung. In diesen Fällen ist in der Regel eine Einsprache erfolglos. Erfüllt sein müssen demnach die auf den Einzelfall anwendbaren Vorschriften des Baurechts sowie die Vorgaben der NISV.

September 2014

Kontakt: info@forummobil.ch