

EMPFEHLUNGEN

**der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
(BPUK)**

**ZUR BEWILLIGUNG VON MOBILFUNKANLAGEN:
DIALOGMODELL UND BAGATELLÄNDERUNGEN**

(Mobilfunkempfehlungen)

Genehmigt von der BPUK-Plenarversammlung vom 4. März 2022.

Inkrafttreten per 1. April 2022.

Ziel der Empfehlungen und Ausgangslage

Ziel dieser Empfehlungen ist es, die betroffenen Stellen – insbesondere die kantonalen und städtischen NIS-Fachstellen und letztlich die Gemeinden – bei der Bewilligung von Mobilfunkanlagen zu unterstützen. Es sollen unter Respektierung der unterschiedlichen Vollzugskulturen und Ausgangslagen in den Kantonen möglichst einheitliche Kriterien für einen effizienten Vollzug gelten, welche die Behörden und ebenso die Mobilfunkbetreiberinnen entlasten.

Der Bund regelt den Immissionsschutz und die vorsorgliche Emissionsbegrenzung der Mobilfunk-Strahlung in der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) abschliessend. Im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten sind Gemeinden, mancherorts Kantone, jedoch befugt, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunkanlagen zu erlassen, soweit ein ortsplanerisches Interesse besteht. Dabei sind die Bundesvorgaben, nebst der Umweltschutzgesetzgebung und des Raumplanungsrechts vor allem das Fernmelderecht, zu beachten, welche den planerischen Spielraum deutlich einschränken: Das Bundesgericht hat sich wiederholt zu diesem planerischen Spielraum geäussert. Als Steuerungsinstrumente der Gemeinde bezüglich Standortwahl von Mobilfunkanlagen kommen grundsätzlich verschiedene Instrumente in Betracht, eines davon ist das sogenannte Dialogmodell. Dieses wird empfohlen.

Die Mobilfunktechnik wird weiterentwickelt und die Mobilfunknetze werden laufend ausgebaut. Aktuell, im Jahr 2022, werden viele bestehende Anlagen mit 5G («New Radio», Mobilfunktechnologie der 5. Generation) erweitert. Weitere Technologien werden folgen. Bei bestimmten Anpassungen handelt es sich nicht um Änderungen im Sinne der NISV. Andere Anpassungen stellen zwar Änderungen im Sinne der NISV dar, deren Einfluss auf die Strahlungsimmissionen ist jedoch unbedeutend. Diese Empfehlung zeigt auf, in welchen Fällen von einem Baubewilligungsverfahren abgesehen werden kann. Als Bewilligungsverfahren gelten grundsätzlich drei mögliche Verfahren:

1. Ein ordentliches Verfahren mit öffentlicher Auflage, bei dem das rechtliche Gehör gewährleistet wird.
2. Ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren, bei dem üblicherweise, das rechtliche Gehör durch einen persönlichen Brief an die Nachbarn garantiert wird.
3. Ein Verfahren, welches als weitere Variante des vereinfachten Verfahrens im kantonalen Gesetz als ein Melde- oder Anzeigeverfahren vorgesehen werden kann, bei dem nach Ablauf einer Frist selbst ohne Reaktion der Behörde das Vorhaben als bewilligt gilt und umgesetzt werden kann; d.h. die Bewilligung ist mit dem Ablauf der Frist automatisch erteilt.

Bei allen drei Verfahren gilt das Vorhaben als bewilligt. Für die Verfahren 2 und 3 braucht es eine Grundlage im kantonalen Gesetz.

Nachfolgend wird unter bewilligt oder Bewilligungsverfahren das Verfahren 1 verstanden.

Dialogmodell

Den Schutz vor nichtionisierender Strahlung ausgehend von Mobilfunkanlagen hat der Bund in der NISV gestützt auf das Umweltschutzgesetz abschliessend geregelt. Das heisst, dass kantonale oder kommunale Änderungen der Schutzvorschriften nicht zulässig sind. Innerhalb der Bauzonen sind Mobilfunkanlagen im Prinzip zonenkonform. Mit baurechtlichen Vorschriften können Mobilfunkanlagen in besonderen Fällen eingeschränkt, jedoch nicht grundsätzlich verboten werden. Die Bewilligungsbehörden haben bei Baugesuchen für Mobilfunkanlagen zu prüfen, ob sie die gesetzlichen Vorgaben einhalten. Entscheidend sind dabei die Vorgaben der NISV. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, hat der Gesuchsteller einen Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung. Im Ergebnis läuft es oft darauf hinaus, dass Mobilfunkanlagen im gesamten Siedlungsgebiet zu bewilligen sind, wenn die Grenzwerte der NISV eingehalten sind.

Das bedeutet aber nicht, dass die Kantone und Gemeinden keine Möglichkeit hätten, auf die Standorte von Mobilfunkanlagen Einfluss zu nehmen. Das Bundesgericht hat den Rahmen abgesteckt; wegweisend sind etwa der Entscheid Günsberg (BGE 133 II 321) und zuletzt Urtenen-Schönbühl (BGE 138 II 173) sowie Hinwil (Urteil 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012). Denkbar sind eine Negativplanung (auch in der Form des Kaskadenmodells) und eine gesetzlich vorgeschriebene Standortevaluation. Kommunale Vorschriften beziehungsweise Planungen müssen dabei den Interessen an einer qualitativ hochstehenden Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbieterinnen Rechnung tragen. Die planerischen Möglichkeiten werden dadurch oft derart eingengt, dass eine solche Lösung nicht sinnvoll ist: Die Umsetzung einer Planung kann sich als rechtlich und tatsächlich problematisch erweisen. Aus den bisherigen Erfahrungen hat sich gezeigt, dass das sogenannte Dialogmodell (oder ohne ein solches, eine Zusammenarbeit im Einzelfall) zu empfehlen ist.

Eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Betreiberinnen ist sinnvoll und wichtig. Sie kann formlos erfolgen. Es ist aber auch denkbar, dass förmliche Vereinbarungen abgeschlossen werden, in welchen die Parteien sich gegenseitig verbindliche Zusagen machen. Die Betreiberinnen haben die Veränderungen im Planungs- und Akquisitionsprozess für Mobilfunkanlagen wahrgenommen und zeigen Bereitschaft zum Abschluss von Vereinbarungen. Sie haben ein Dialogmodell zur Standortevaluation von Mobilfunkanlagen entwickelt.

Den Gemeinden ist es wichtig, dass sie frühzeitig über Standorte informiert werden, um bei heiklen Situationen intervenieren zu können. Das Dialogmodell ermöglicht den kommunalen Bewilligungsbehörden zudem unter gewissen Voraussetzungen den Baustandort im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung festzulegen. Mit diesem Instrument ist die Einflussmöglichkeit der Gemeinden erhöht, und der Weg führt über eine verbindlich vereinbarte Zusammenarbeit. Umfang und Inhalte des Dialogmodells sind wie folgt konkretisiert:

Information

- Die Betreiberinnen informieren die Gemeinde jährlich über den aktuellen Stand der langfristigen Netzplanung (Suchkreise für neue Standorte, mögliche Um-/Ausbauten bestehender Standorte) und so frühzeitig wie möglich über die kurzfristige Planung.

Standortevaluation

- Die Betreiberinnen bezeichnen bei neu zu errichtenden Standorten auf Verlangen der Gemeinde diejenigen Flächen im Umkreis von 200 m, wo anstelle des geplanten Standortes ebenfalls eine funktechnisch gute Versorgung erfolgen könnte (Suchkreis für Alternativstandorte).
- Die Gemeinden prüfen, beurteilen und bezeichnen mögliche Alternativstandorte im bezeichneten Suchkreis mit entsprechender Begründung zuhanden der Betreiber.
- Die Betreiberinnen prüfen die von den Gemeinden bezeichneten Alternativstandorte hinsichtlich technischer und wirtschaftlicher Machbarkeit.

Standortentscheid

- Der Standortentscheid erfolgt im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Betreiberinnen und Gemeinde.
- Stehen aufgrund der Standortevaluation mehrere gleichwertige Standorte zur Verfügung, können die Gemeinden den aus ihrer Sicht optimalen Standort bezeichnen.
- Sofern die Gemeinden einen „Best-Standort“ bezeichnen, verzichten die Betreiberinnen auf den ursprünglich geplanten Standort und reichen ein entsprechend abgeändertes Baugesuch ein.

Fristen und Mitbenutzung

- Die Betreiberinnen informieren die Gemeinden bei Vorliegen der Detailplanung schriftlich über den geplanten Standort. Ab diesem Zeitpunkt hat die Gemeinde sechs Wochen Zeit, um Alternativstandorte zu bezeichnen.
- Die Betreiberinnen verpflichten sich, Standorte von Mitbewerbern zu benützen, soweit dies technisch sinnvoll und wirtschaftlich machbar ist.

Der Kanton Luzern etwa und die Betreiberinnen haben bereits 2008 eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet, die zudem vom Verband Luzerner Gemeinden zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Auch die Kantone Aargau, Zug und weitere haben mit den Mobilfunkbetreiberinnen eine solche Vereinbarung unterzeichnet, an welche sich die Gemeinden anschliessen können. **Die BPUK empfiehlt, anstelle von planerischen Lösungen auf das Dialogmodell zu setzen.**

Umgang mit Anpassungen an Mobilfunkanlagen

Die Einführung neuer und der Parallelbetrieb unterschiedlicher Mobilfunktechnologien (derzeit 2G, 3G, 4G und 5G) führen dazu, dass bestehende Mobilfunkanlagen laufend angepasst werden müssen.

I. Keine Änderung im Sinne der NISV

Nicht jede Anpassung einer Mobilfunkanlage gilt als Änderung im Sinne der NISV, sondern nur Fälle gemäss Anhang 1 Ziffer 62 Absatz 5 NISV. Das BAFU hat zur Thematik 2013 einen „Nachtrag zur Vollzugshilfe zur NISV für Mobilfunkbasisstationen“¹ herausgegeben. Sofern sich der Inhalt des Standortdatenblattes ändert, ist dieses zu aktualisieren und gemäss kantonaler Vorgaben der zuständigen Behörde einzureichen.

II. Änderung im Sinne der NISV

Für Anpassungen, die gemäss Anhang 1 Ziffer 62 Absatz 5 NISV als Änderung gelten, haben die Betreiberinnen ein neues Standortdatenblatt zu erstellen (Artikel 11 Absatz 1 NISV) und dieses grundsätzlich der zuständigen Behörde als Baugesuch einzureichen .

Bagatelländerungen

Änderungen im Sinne der NISV führen nicht in jedem Fall zu einer nennenswerten Erhöhung der elektrischen Feldstärke an den umliegenden Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) oder zu einer Vergrößerung der maximalen Distanz für die Einspracheberechtigung. Für diese Fälle wird empfohlen, die in den Optionen 1 und 2 beschriebenen Änderungen im Sinne der NISV bei Erfüllung folgender Immissionskriterien als Bagatelländerungen zu betrachten:

1. An den OMEN, an denen der Anlagegrenzwert vor der Änderung im massgebenden Betriebszustand bereits zu mehr als 50 % ausgeschöpft war, nehmen die neu berechneten elektrischen Feldstärken im massgebenden Betriebszustand nicht zu.
2. An den übrigen OMEN, an denen der Anlagegrenzwert vor der Änderung im massgebenden Betriebszustand nicht zu mehr als 50 % ausgeschöpft war, nehmen die neu berechneten elektrischen Feldstärken im massgebenden Betriebszustand um weniger als 0,5 V/m zu.

Als massgebende elektrische Feldstärken vor der Bagatelländerung gelten immer jene des zuletzt bewilligten Standortdatenblatts.

¹ Adaptive Antennen: Nachtrag vom 23. Februar 2022; unter: <https://bit.ly/33CzLdX>

Option 1:

- Ersatz einer konventionellen Antenne durch eine andere konventionelle Antenne
- Leistungsverschiebung zwischen Frequenzbändern und zwischen konventionellen Antennen gleichen Azimuts
- Leistungsverschiebungen zwischen konventionellen Antennen und adaptiven Antennen mit maximal 7 Subarrays gleichen Azimuts

Option 2:

Zusätzlich zu den unter Option 1 aufgeführten Änderungen steht es den Kantonen frei, weitere Änderungen als Bagatelländerungen zu behandeln. Diese Änderungen können dazu führen, dass sich – bei Einhaltung der Grenzwerte und der vollumfänglichen Wahrung des vorsorglichen Gesundheitsschutzes - kurzzeitig die Feldstärken erhöhen:

- Ersatz einer konventionellen Antenne durch eine adaptive Antenne
- Ersatz einer adaptiven Antenne durch eine andere adaptive Antenne
- Leistungsverschiebungen zwischen konventionellen und adaptiven Antennen gleichen Azimuts

Meldeverfahren

Um unverhältnismässigen administrativen Aufwand zu vermeiden, wird bei Bagatelländerungen empfohlen, auf ein Baubewilligungsverfahren zu verzichten bzw. die Änderung in einem Meldeverfahren entgegenzunehmen. Im Meldeverfahren prüft die Behörde vorgängig, ob die geplante Änderung den genannten Immissionskriterien und Auflagen entspricht und ob die Änderung realisiert werden darf. Das Meldeverfahren ermöglicht es der Behörde auch, zu überprüfen, ob es sich bei der Änderung tatsächlich um eine Bagatelländerung handelt.

Den Kantonen obliegt die Ausgestaltung des Meldeverfahrens. So bezeichnen sie u.a. die Bearbeitungsfrist sowie die Behörde, bei welcher die erforderlichen Dokumente einzureichen sind. Die Realisierung der Bagatelländerung darf erst nach Zustimmung der Behörde bzw. bei Nichtreaktion der Behörde nach Ablauf der Bearbeitungsfrist umgesetzt werden. Der Kanton kann unter Einbezug der Betreiberinnen zudem eine Karenzzeit zwischen zwei Meldeverfahren die gleiche Anlage betreffend festlegen, auch wenn diese aus mehr als einer Antennengruppe besteht.

Um der zuständigen Behörde einen raschen Überblick zu ermöglichen, ist in jedem Meldeverfahren auch eine Deklaration gemäss Anhang 1 beizulegen.

Sieht das kantonale Recht ein Melde- oder Anzeigeverfahren als vereinfachtes Baubewilligungsverfahren vor, so sind Bagatelländerungen nach Möglichkeit auf diese vereinfachte Art zu bewilligen.

Ausnahmsweise kann nach vorgängiger Absprache mit der zuständigen Behörde vom beschriebenen Verfahren abgewichen werden, wenn eine Antenne defekt oder eine ursprünglich bewilligte Antenne nicht mehr verfügbar ist.

Nachweis der Erfüllung der Immissionskriterien

Grundsätzlich ist mit einem neuen Standortdatenblatt der Nachweis der Erfüllung der oben erläuterten Immissionskriterien für diejenigen OMEN zu erbringen, die im zuletzt bewilligten Standortdatenblatt ausgewiesen sind. Auch Um- oder Neubauten von OMEN sind zu berücksichtigen, ebenso wie allfällige Verschiebungen von Berechnungspunkten höchster Feldstärken im Vergleich zum bewilligten Standortdatenblatt.

Bei Anwendung der Option 2 sind an den Nachweis der Erfüllung der Immissionskriterien erhöhte Anforderungen zu stellen. Zusätzlich zum oben beschriebenen Vorgehen sind alle OMEN auszuweisen, an denen der Anlagegrenzwert nach der Änderung im massgebenden Betriebszustand mindestens zu 80 % ausgeschöpft ist. Auch an diesen zusätzlichen OMEN müssen die Immissionskriterien erfüllt sein.

In Anhang 2 finden sich Möglichkeiten, die Erfüllung der Immissionskriterien zu belegen.

III. Anlagen ausserhalb der Bauzonen

Für Anlagen ausserhalb der Bauzonen gelten die strengeren Regeln des Raumplanungsgesetzes: Das Bundesgericht hat 2012 entschieden, dass bei der Erweiterung einer Mobilfunkanlage um eine zusätzliche Funktechnologie (in diesem Fall war es UMTS) die Standortgebundenheit erneut nachzuweisen und auch die Interessenabwägung erneut durchzuführen ist (Urteil 1C_200/2012 vom 17. Dezember 2012). Für jegliche Änderung an Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone ist daher ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen.

Anhänge:

A1: Deklaration Bagatelländerung

A2: Belege der Erfüllung der Immissionskriterien