

# **E M P F E H L U N G E N**

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

**ZUR BEWILLIGUNG VON MOBILFUNKANLAGEN: DIA-  
LOGMODELL UND BAGATELLÄNDERUNGEN**

(Mobilfunkempfehlungen)

19. September 2019

Genehmigt am 19. September 2019 durch Beschluss der BPUK-Hauptversammlung.

## **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 möglichst einheitliche Kriterien für einen effizienten Vollzug gelten, welche die Behörden entlasten, aber ebenso die Mobilfunkbetreiberinnen. Der Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung und Verfahrensrechte werden nicht beeinträchtigt. Gültig bleibt der Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, hrsg. vom Bundesamt für Umwelt (BAFU), BPUK u.a., 2010.

Der Konsum an Mobilfunkdienstleistungen wächst – gemessen an der Datenmenge – exponentiell. Geht es um die dafür benötigte Infrastruktur, sprich: Mobilfunkanlagen, erwächst jedoch in der Nachbarschaft nach wie vor oft energischer Widerstand und die Emotionen können hochgehen. Die Behörden, Gerichte und Mobilfunkbetreiberinnen müssen sich mit dieser schwierigen Problematik auseinandersetzen.

Der Bund regelt den Immissionsschutz und die vorsorgliche Emissionsbegrenzung der Mobilfunk-Strahlung abschliessend. Im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten sind Gemeinden jedoch befugt, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunkanlagen zu erlassen, soweit ein ortsplanerisches Interesse besteht. Dabei sind die Bundesvorgaben, nebst der Umweltschutzgesetzgebung 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. Dies wird empfohlen.

Die Mobilfunknetze sind nicht fertig erstellt. Dies wird auch nie der Fall sein, denn Mobilfunknetze entwickeln sich dynamisch. Aktuell, im Jahr 2019, werden viele bestehende Anlagen auf 5G («New Radio», Mobilfunktechnologie der 5. Generation) umgerüstet. Weitere Technologien werden folgen. Oft handelt es sich bei solchen Anpassungen rechtlich nicht um eine Änderung im Sinne der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV); oder es ist zwar eine Änderung im Sinne der NISV, der Einfluss auf die Strahlungsimmissionen jedoch unbedeutend (Bagatelländerung). Diese Empfehlung zeigt auf, in welchen Fällen von einer (ordentlichen) Baubewilligung abgesehen werden kann.

## 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. Den Bewilligungsbehörden sind bei der Beurteilung von Baugesuchen für Mobilfunkanlagen weitgehend die Hände gebunden. Der Gesuchsteller hat einen Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Im Ergebnis läuft es oft darauf hinaus, dass Mobilfunkanlagen im gesamten Siedlungsgebiet zu bewilligen sind, wenn nur 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 (1C\_51/2012). 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 Mobilfunkanbietern Rechnung tragen. Die planerischen Möglichkeiten werden dadurch oft derart eingeeengt, 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 dies den kommunalen Bewilligungsbehörden sowie 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 benutzen, 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.**

## **Bagatelländerungen**

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

### **Keine Änderung im Sinne der NISV**

Nicht jegliche Anpassung einer Mobilfunkanlage gilt rechtlich als Änderung im Sinne der NISV, sondern nur Fälle gemäss Anhang 1 Ziffer 62 Absatz 5 NISV. Das BAFU hat 2013 dazu einen „Nachtrag zur Vollzugshilfe zur NISV für Mobilfunkbasisstationen“<sup>1</sup> herausgegeben. Liegt keine Änderung im Sinne der NISV vor und werden auch keine baulichen Änderungen vorgenommen, die über die bestehende Baubewilligung hinausgehen, müssen die Betreiberinnen auch kein neues Baugesuch einreichen. Sofern sich Inhalte des Standortdatenblattes ändern, soll dieses aktualisiert werden. Die seit 1. September 2009 geltende Anlagedefinition nach Anhang 1 Ziffer 62 Absätze 1 bis 4 NISV muss gemäss Artikel 20 NISV nicht angewendet werden.

### **Änderung im Sinne der NISV**

Anpassungen, welche als Änderung im Sinne der NISV gelten, haben grundsätzlich das Potenzial, die elektrische Feldstärke an Aufenthaltsorten von Menschen zu erhöhen. Die Betreiberinnen haben deshalb ein neues Standortdatenblatt zu erstellen und einzureichen (Artikel 11 Absatz 1 NISV). Dabei ist auch die seit 1. September 2009 geltende Anlagedefinition zu beachten. Das kantonale Bau- und Planungsrecht (bzw. bei Mobilfunkanlagen für den öffentlichen Verkehr das entsprechende Recht des Bundes) bestimmt, ob solche Änderungen einer Mobilfunkanlage einem Bewilligungsverfahren unterstellt werden.

### **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).

---

<sup>1</sup> [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) > Themen > Elektrosmog > Vollzugshilfen > [Nachtrag vom 28. März 2013 zur Vollzugsempfehlung zur NISV für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen, BUWAL 2002](#)

## Kriterien für Bagatelländerungen

Änderungen im Sinne der NISV von Mobilfunkanlagen führen nicht in jedem Fall zu einer nennenswerten Erhöhung der elektrischen Feldstärke. Um unverhältnismässigen administrativen Aufwand zu vermeiden, wird empfohlen, solche Änderungen unter folgenden Kriterien als Bagatelländerungen zu behandeln und auf eine (ordentliche) Baubewilligung zu verzichten:

1. An Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN), an denen der Anlagegrenzwert vor der Änderung im massgebenden Betriebszustand bereits mehr als 50 % ausgeschöpft war, nehmen die berechneten elektrischen Feldstärken nicht zu.
2. An den übrigen OMEN liegen die berechneten elektrischen Feldstärken im massgebenden Zustand mindestens 50 % unter dem Anlagegrenzwert und nehmen im Vergleich zur vorherigen Situation um weniger als 0,5 V/m zu.

## Standortdatenblatt

Das Standortdatenblatt muss jedoch aktualisiert und die seit 1. September 2009 geltende Anlagedefinition beachtet werden<sup>2</sup>.

Grundsätzlich ist in einem neuen Standortdatenblatt der Nachweis zur Einhaltung der oben erläuterten Immissionskriterien für diejenigen OMEN zu erbringen, die im zuletzt ordentlich bewilligten Standortdatenblatt ausgewiesenen waren.

Fallweise kann es angezeigt sein, weitere OMEN zu berücksichtigen: Dies insbesondere beim Ersatz von konventionellen durch adaptive Antennen, oder bei einer Umverteilung von Sendeleistung hin zu einer bestehenden adaptiven Antenne. Dafür werden in einem neuen Standortdatenblatt mit der neuen Konfiguration alle bisherigen und zusätzlich mindestens diejenigen OMEN ausgewiesen, an denen die Immission neu  $\geq 80$  % des AGW betragen. Zudem wird für bisherige und zusätzliche OMEN ein zweites Standortdatenblatt mit der bisher bewilligten Konfiguration gerechnet. Beide Standortdatenblätter sind einzureichen.

Ob und an welche Stelle(n) aktualisierte Standortdatenblätter zur Prüfung einzureichen sind, soll auf kantonaler Ebene festgelegt werden<sup>3</sup>. Sofern eine Überprüfung als erforderlich erachtet wird, erfolgt diese vorzugsweise durch die zuständige NIS- Fachstelle. Sie kann feststellen, ob die Kriterien, wonach das Vorhaben nicht als Änderung im Sinn der NISV oder als Bagatelländerung im Sinn der vorliegenden Empfehlung gilt, erfüllt sind.

---

<sup>2</sup> Je nach Kanton ist es in diesen Fällen auch nicht notwendig, dass die Betreiberinnen der Bewilligungsbehörde das angepasste Standortdatenblatt einreichen: Da das Standortdatenblatt in der NIS-Datenbank beim Bundesamt für Kommunikation hinterlegt ist, kann es durch die kantonalen NIS-Fachstellen jederzeit zu Kontrollzwecken eingesehen werden. Es sind jedoch unterschiedliche Modelle des Informationsflusses eingeführt.

<sup>3</sup> Dabei kann für Bagatelländerungen im Sinne dieser Empfehlung und für Anpassungen, die nicht als Änderung im Sinne der NISV gelten, eine unterschiedliche Vorgehensweise gewählt werden.

Für den Informationsfluss zwischen den Netzbetreiberinnen, Bewilligungsbehörden und NIS-Fachstellen sind derzeit insbesondere folgende Lösungen denkbar (wobei darüber die zuständige kantonale Behörde entscheidet und nicht die Betreiberinnen):

- Die Betreiberin hinterlegt das aktualisierte Standortdatenblatt lediglich in der NIS-Datenbank des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM), welche durch die zuständige NIS-Fachstelle zu Kontrollzwecken eingesehen werden kann.
- Die Betreiberin stellt das aktualisierte Standortdatenblatt der zuständigen NIS-Fachstelle oder der Bewilligungsbehörde oder beiden Stellen mit dem Hinweis zu, dass es sich um keine Änderung im Sinn der NISV oder um eine Bagatelländerung im Sinn der vorliegenden Empfehlung handelt.