

Kommission für
Umwelt, Raumplanung und Energie
3003 Bern

Per Email an: info@are.admin.ch

Bern, 13. September 2021

Vernehmlassung Teilrevision Raumplanungsgesetz (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf die von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates am 21. Mai 2021 eröffnete Vernehmlassung zur Änderung des Raumplanungsgesetzes im Rahmen der 2. Etappe der Teilrevision und übermitteln Ihnen fristgerecht die Einschätzung des Schweizerischen Verbandes der Telekommunikation (asut). Wir begrüssen, dass sich Ihre Kommission mit der Problematik der Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzonen auseinandersetzt. Da es dazu bereits eine umfassende Praxis und Rechtsprechung des Bundesgerichts gibt, erlauben wir uns eine vertiefte Einordnung der Problematik und unterbreiten Ihnen einen angepassten Vorschlag zu Art. 24^{bis} VE-RPG.

Einleitung

Im Vorentwurf zum Raumplanungsgesetz (VE-RPG) wird folgende neue Bestimmung für Mobilfunkanlagen zur Diskussion gestellt:

2a. Abschnitt: Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzonen

Art. 24^{bis} Mobilfunkanlagen

Mobilfunkanlagen können ausserhalb der Bauzone bewilligt werden, sofern ein Standort innerhalb der Bauzone zur Sicherstellung der ausreichenden Versorgung für die Mobilkommunikation nicht zur Verfügung steht.

Der neue Art. 24^{bis} VE-RPG schafft die Voraussetzung, dass ein Standort ausserhalb der Bauzonen zur Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung mit Mobilfunkkommunikation innerhalb der Bauzone bewilligt werden kann, falls ein Standort innerhalb der Bauzone nicht zur Verfügung steht. Nicht näher definiert wird in dieser Bestimmung jedoch, unter welchen Umständen dies der Fall ist.

Im erläuternden Bericht wird dazu ausgeführt, dass mit der neuen Bestimmung ermöglicht werden soll, Mobilfunkanlagen, die der Versorgung des Siedlungsgebiets dienen, ausnahmsweise auch ausserhalb der Bauzonen errichten zu können. Voraussetzung sei beispielsweise, dass innerhalb der

Bauzonen kein Standort aufgrund der Zonenbestimmungen zur Verfügung stehe. Bei der Bewilligung einer Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzonen bleibe aber eine umfassende Interessenabwägung vorbehalten. Dies bedeute beispielsweise, dass die Mobilfunkantenne landschaftlich gut eingepasst werden müsste.

Nachfolgend wird anhand der aktuellen Rechtsprechung aufgezeigt, unter welchen Voraussetzungen bereits heute ein Standort ausserhalb der Bauzonen zur Versorgung des Bauzonengebiets gewählt werden kann, welche Bedürfnisse die Mobilfunkbetreiberinnen und auch die Gemeinden haben und wie Art. 24^{bis} VE-RPG ausgestaltet werden müsste, damit eine griffige Bestimmung implementiert werden kann und weshalb die Bestimmung weiter gefasst werden sollte, als im Vorentwurf vorgesehen.

1. Rechtsprechung des Bundesgerichts

Ein Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Frage, wann ein Standort ausserhalb der Bauzonen zur Versorgung von Gebieten innerhalb der Bauzonen mit Mobilfunkkommunikation bewilligt werden kann, zeigt folgendes Bild:

Im Bundesgerichtsentscheid 133 II 321 ff. (Günsberg) wurde in Erwägung 4.3.3 folgendes ausgeführt:

4.3.3 Ähnlich verhält es sich für Land ausserhalb der Bauzonen. Bei der Bewilligung von Infrastrukturanlagen ist das Gebot der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet zu beachten. So sind ausserhalb von Bauzonen geplante Mobilfunkantennen, welche auf die Abdeckung von Grundstücken in den Bauzonen ausgerichtet sind, in der Regel nicht zonenkonform. Solche Anlagen können deshalb ausserhalb der Bauzonen regelmässig nur bewilligt werden, wenn sie standortgebunden sind, was in der Regel nicht zutrifft. Zudem stehen ihnen meist erhebliche Interessen (wie z.B. des Landschaftsschutzes) entgegen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003, publ. in: ZBI 105/2004 S. 103). Mobilfunkantennen können nach der Rechtsprechung jedoch ausnahmsweise auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sein, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden kann bzw. es bei einem Standort innerhalb der Bauzonen zu einer nicht vertretbaren Störung der in anderen Funkzellen des Netzes verwendeten Frequenzen kommen würde. Nicht ausreichend sind dagegen wirtschaftliche Vorteile des gewählten Standorts (z.B. geringere Landerwerbskosten; voraussichtlich geringere Zahl von Einsprachen) oder zivilrechtliche Gründe für die Standortwahl, wie z.B. die Weigerung von Eigentümern, einer Mobilfunkantenne auf ihren Grundstücken innerhalb der Bauzonen zuzustimmen (Urteile des Bundesgerichts 1A.120/2006 vom 12. Februar 2007, E. 3.1, und 1A.186/2002 vom 23. Mai 2003, publ. in: ZBI 105/2004 S. 103, E. 3.1; vgl. zum Ganzen Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern [BVE] vom 12. Dezember 2000 i.S. Einwohnergemeinde Tägertschi, Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2001 S. 252, E. 5c S. 263 ff.).

Unter besonderen im nachstehenden Sinn qualifizierten Umständen kann sich allerdings ein Standort ausserhalb der Bauzonen im Vergleich zu einem Standort innerhalb der Bauzonen aufgrund einer Gesamtsicht unter Beachtung aller massgebenden Interessen als derart vorteilhaft erweisen, dass er ausnahmsweise in weiteren als den vorne genannten Fällen als standortgebunden im Sinne von Art. 24 lit. a RPG anerkannt werden kann. Im Unterschied zu anderen Bauten und Anlagen (wie Strassen, Parkplätzen, Deponien, Materialgewinnungsanlagen, Sportanlagen usw.) können Mobilfunkantennen ausserhalb der Bauzonen angebracht werden, ohne dafür zwingend neues unüberbautes Nichtbauzonenland in Anspruch zu nehmen. Dies ist der Fall, soweit sie auf bestehende Bauten und Anlagen montiert werden. Diesem Umstand ist bei der im Rahmen der Standortevaluation vorzunehmenden Interessenabwägung, in welche namentlich Standorte innerhalb aber auch solche ausserhalb der Bauzonen einzubeziehen sind, Rechnung zu tragen. Bei den Standorten ausserhalb der Bauzonen können nach dem Gesagten somit nicht mehr nur solche ausgewählt werden, die für eine angemessene Abdeckung für die Mobiltelefonie aus technischen Gründen unentbehrlich sind. Vielmehr können sich bei der genannten Abwägung auch Standorte ausserhalb der Bauzonen gegenüber solchen innerhalb der Bauzonen als wesentlich geeigneter erweisen, soweit sie auf bestehenden Bauten und Anlagen angebracht werden können. Eine entsprechende auf die speziellen Verhältnisse der Mobilfunktechnik zugeschnittene Bejahung der Standortgebundenheit ist jedoch an die folgenden, streng zu beachtenden Bedingungen zu knüpfen:

Grundvoraussetzung einer solchen erweiterten ausnahmsweisen Bejahung der Standortgebundenheit ist, dass die Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzonen keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirkt und nicht störend in Erscheinung tritt. Ein positiver Ausgang der genannten Interessenabwägung reduziert sich somit wie erwähnt grundsätzlich auf Örtlichkeiten, an welchen sich bereits zonenkonforme oder zonenwidrige Bauten und Anlagen befinden. Zu denken ist etwa an Hochspannungsmasten, Beleuchtungskandelaber und weitere vergleichbare Infrastrukturanlagen sowie an landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen. Strassen, Wege und Parkplätze ausserhalb der Bauzonen fallen als Standorte für die Neuerstellung von Mobilfunkanlagen in diesem Zusammenhang in gleicher Weise wie unbebaute Landflächen grundsätzlich ausser Betracht. Auch wenn sich ein bereits baulich genutzter Standort im Rahmen der Standortabklärung als klarerweise besser geeignet erweist als ein Standort innerhalb der Bauzonen, so darf eine Ausnahmbewilligung für eine Mobilfunkantenne nur erteilt werden, wenn als zusätzliche Voraussetzung gewährleistet ist, dass dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 lit. b RPG).

Im Urteil 1C_265/2014 (Bichelsee-Balterswil) hat das Bundesgericht einen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau geschützt, in welchem dieses aufgrund von Ästhetikklauseln im Baureglement einen Standort ausserhalb der Bauzone prüfte.

7.8. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wäre mit der Fernmeldegesetzgebung des Bundes unvereinbar, eine kommunale allgemeine Ästhetikvorschrift betreffend die Höhe von Dachaufbauten auf Mobilfunkanlagen anzuwenden, wenn damit solche Anlagen im überbauten Gebiet weitgehend verboten würden (BGE 133 II 353 E. 4.2 S. 359). Unzulässig ist auch, Mobilfunkanlagen, die im Wesentlichen der Versorgung des Siedlungsgebiets dienen, generell und ohne eine (nach Art. 24 RPG) erforderliche konkrete Standortevaluation und Interessenabwägung, auf Gebiete ausserhalb der Bauzone zu verweisen (Urteil 1C_318/2011 vom 8. November 2011 E. 6). Damit wird nicht ausgeschlossen, solche Mobilfunkanlagen im Rahmen einer konkreten Standortevaluation an Standorten ausserhalb der Bauzone zuzulassen, wenn sie dort gestützt auf eine umfassende einzelfallbezogene Interessenabwägung gemäss Art. 24 RPG bewilligt werden dürfen. Entsprechend liess das Bundesgericht baupolizeiliche Regelungen zu, welche für die Erstellung von Mobilfunkanlagen eine Standortevaluation vorsehen, bei der die Baubewilligungsbehörde den Baustandort im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung festzulegen hat (BGE 133 II 353 E. 4.2 S. 360; 138 II 173 E. 6.3 S. 182). Das Verwaltungsgericht hat daher kein Bundesrecht verletzt, wenn es bei der Anwendung einer kommunalen Ästhetikregelung unter Berücksichtigung eines bestimmten Alternativstandorts ausserhalb der Bauzonen eine konkrete Standortevaluation vornahm und dabei im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung prüfte, ob an diesem Ort für eine Mobilfunkanlage gemäss Art. 24 RPG eine Ausnahmebewilligung in Frage kommt.

7.9. Bezüglich dieser Prüfung ist zu berücksichtigen, dass die umstrittene Mobilfunkanlage überwiegend der Versorgung von Nichtbaugesamt dienen soll (vgl. E. 2.2 hiervor) und sie am Alternativstandort inmitten der elektrischen Anlagen und Hochspannungsmasten des Unterwerks – anders als im Weiler Ifwil – wohl im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. E. 7.6.2 hiervor) nicht störend in Erscheinung treten und keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirken wird. Unter diesen Umständen kann eine Mobilfunkanlage am Alternativstandort im Sinne von Art. 24 RPG als relativ standortgebunden erscheinen. Dies bestreitet die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht nicht. Sie stellt auch nicht in Frage, dass die versorgungstechnischen Nachteile am Alternativstandort durch die Um- oder Aufrüstung der bestehenden Mobilfunkanlage in Guntershausen/Aadorf mit zumutbarem Aufwand behoben werden könnten. Demnach ist gestützt auf die mangels eines konkreten Baugesuchs Umstände nur vorläufige Prüfung des Standorts beim EKT-Unterwerk davon auszugehen, dieser sei ein tauglicher und gemäss Art. 24 RPG bewilligungsfähiger Alternativstandort. Damit erweist sich der Standort im Weiler Ifwil zur Erfüllung des Versorgungsauftrages der Beschwerdeführerin bei derzeitigem Kenntnisstand als nicht erforderlich. Das Verwaltungsgericht hat daher weder gegen das Fernmelderecht des Bundes noch gegen den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugesamt verstossen, wenn es gestützt auf eine positive kommunale Ästhetikregelung im Interesse des Erhalts des ländlichen Ortsbilds von Ifwil das Ausweichen auf diesen Alternativstandort verlangte.

Zusammenfassend ist zur aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichts festzuhalten, dass das Bundesgericht einen Standort ausserhalb der Bauzonen, mit dem im Wesentlichen Siedlungsgebiet abgedeckt werden soll, nur dann zulässt, wenn dieser Standort entweder aus funktechnischen Gründen notwendig ist, oder wenn er wesentlich vorteilhafter ist als ein oder mehrere Standorte innerhalb der Bauzonen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein solcher auf bestehender Infrastruktur erstellt werden kann (z.B. Hochspannungsmast, Silo etc.). Zudem kann ein Standort ausserhalb der Bauzonen gewählt werden, wenn eine positive kommunale Ästhetikklausel im Interesse des Ortsbildes einen Alternativstandort ausserhalb des Siedlungsgebiets verlangt, wobei auch hier ein Standort auf bestehender Infrastruktur verlangt wird.

Das Bundesgericht erachtet hingegen rein wirtschaftliche und zivilrechtliche Gründe wie beispielsweise die Weigerung von Grundeigentümern, einen Mietvertrag für eine Mobilfunkanlage abzuschliessen, als nicht ausreichend, um einen Standort ausserhalb der Bauzonen zu wählen. Die Mobilfunkbetreiberinnen wären in einem solchen Fall wohl gehalten, einen Standort über das Enteignungsrechtserhältlich zu machen.

2. Bedürfnisse der Mobilfunkbetreiberinnen

Der Branchenverband asut hatte bereits am 30. Juli 2017 beim Bundesamt für Raumentwicklung eine Stellungnahme zur Vernehmlassung der 2. Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes eingereicht. Darin wurde festgehalten, dass neben dem Ausbau der Mobilfunknetze in den Siedlungsgebieten auch die Versorgung ausserhalb der Bauzonen an Bedeutung gewinnt. Um dem Anliegen der Raumplanung und des Landschaftsschutzes zu genügen, solle der Ausbau der Mobilfunkinfrastruktur ausserhalb der Bauzone vorwiegend auf bestehenden Infrastrukturen erfolgen. Einer raschen Modernisierung der Netze würden jedoch oftmals die aufwändigen Bewilligungsverfahren und die Abklärung der Standortgebundenheit entgegenstehen. Angesichts der Bedeutung der Digitalisierung für Landwirtschaft, Logistik oder Tourismus erscheine es zweckfremd, dass die Standortgebundenheit selbst bei bereits bestehenden Mobilfunkanlagen bei jeder Modernisierung erneut geprüft werden müsse.

asut hatte 2017 daher den folgenden neuen Artikel im RPG vorgeschlagen:

Art. XY RPG Mobilfunkanlagen

1 Mobilfunkanlagen, die im Wesentlichen Gebiete ausserhalb der Bauzone abdecken, sind ausserhalb der Bauzone standortgebunden.

2 Mobilfunkanlagen, die sowohl innerhalb wie auch ausserhalb der Bauzone Gebiete abdecken, sind innerhalb der Bauzonen zonenkonform und ausserhalb der Bauzone standortgebunden, soweit sie an oder auf bestehender Infrastruktur erstellt werden können.

3 Bestehende Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone können, ohne dass die Standortgebundenheit erneut nachgewiesen werden muss, umgebaut oder erneuert werden, soweit das Erscheinungsbild der Mobilfunkanlage nicht wesentlich verändert wird und die Vorschriften der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, (NISV, SR 814.710) eingehalten werden.

An diesen im Jahr 2017 festgehaltenen Anforderungen hat sich zwischenzeitlich nichts geändert. Die Situation betreffend Unterhalt und Ausbau der Mobilfunknetze hat sich jedoch verschärft. Die Mobilfunkinfrastruktur unterscheidet sich fundamental von anderen Basisinfrastrukturen wie Wasserleitungen oder Strassen, welche für Jahrzehnte gebaut werden. Beim Mobilfunk müssen aktive Elemente wie Antennen rund alle drei Jahre ersetzt werden und alle zehn Jahre wird eine neue Technologiegeneration eingeführt. Der grundlegende Zweck der Anlage, nämlich die Versorgung mit mobilen Funkdiensten, ändert sich dabei nicht. Trotzdem führt die heutige Rechtslage dazu, dass auch bei geringfügigen Änderungen an einer Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzone jeweils eine umfassende Abklärung der Standortgebundenheit sowie eine Interessenabwägung durchgeführt werden müssen.

Im Bericht der «Arbeitsgruppe Mobilfunk und Strahlung» vom 28. November 2019, erstellt und herausgegeben im Auftrag des UVEK, wird in Ziffer 8.1.2.1 ausgeführt, dass bei gleichbleibenden Anlagegrenzwerten für den Aufbau von 5G rund 26'500 neue Standorte benötigt werden, nebst der Nachrüstung von rund 5'000 bestehenden Anlagen. Insbesondere die Nachrüstungen erfolgen primär bei Standorten ausserhalb der Bauzonen, was zu vielen zusätzlichen Verfahren führen wird.

3. Bedürfnisse der Gemeinden

Den Gemeinden ist es einerseits oftmals ein Anliegen, der Bevölkerung und dem ortsansässigen Gewerbe eine gute Mobilfunkversorgung bieten zu können. Gemeinden versuchen andererseits seit einigen Jahren, auf die Standortwahl von Mobilfunkanlagen Einfluss zu nehmen und implementieren Kaskadenmodelle in den kommunalen Baureglementen oder vereinbaren das Dialog-Modell mit den Mobilfunkbetreiberinnen. Nicht selten möchten Gemeinden mit Kaskadenmodellen vorschreiben, dass primär ein Standort ausserhalb der Bauzonen gewählt werden soll. Neuerdings gibt es gar Gemeinden, die bei konkreten Baubewilligungsprojekten Konsultativabstimmungen durchführen zur Frage, ob die Bevölkerung eine Mobilfunkanlage im Siedlungsgebiet will oder nicht.

4. Bedürfnisse der Bevölkerung

Oftmals tragen Gemeinden im Rahmen von Baubewilligungsverfahren für Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzonen den Ersuchen der Bevölkerung Rechnung, einen Standort ausserhalb der Bauzonen zu realisieren und schlagen den betroffenen Mobilfunkbetreiberinnen solche als Alternativvorschlag zur Abklärung vor. Die Bevölkerung möchte zwar durchaus eine gute Mobilfunkversorgung, aber sie möchte die Mobilfunkanlage nicht direkt in der Nachbarschaft. Obwohl die Distanz der Mobilfunkanlage zu den Wohngebieten mit Bezug auf die Einhaltung der Anlagegrenzwerte keine Rolle spielt, fühlt sich die Bevölkerung wohler, wenn die Mobilfunkanlage weiter entfernt vom eigenen Heim situiert ist.

5. Zusammenfassung der aktuellen Lage

Aus dieser Konstellation ergibt sich ein zunehmender Druck, die Versorgung von Bauzonen mit Mobilfunkstandorten von ausserhalb der Bauzonen sicherzustellen. Neben eigentlichen Zonenvorschriften, die Mobilfunkstandorte innerhalb der Bauzonen verunmöglichen, führen aber auch tatsächliche

Verhältnisse, wie etwa das Fehlen von eigentlichen Industrie- und Gewerbebezonen, das Fehlen von höheren Gebäuden in ländlichen Gebieten oder das nicht zur Verfügung stellen von geeigneten Standorten innerhalb der Bauzonen dazu, dass die Mobilfunkbetreiberinnen faktisch gezwungen werden, Standorte ausserhalb der Bauzonen zu evaluieren.

Die Mobilfunkbetreiberinnen werten die Motive, die einem Standort innerhalb der Bauzonen entgegenstehen, grundsätzlich gleich, was soviel heisst, dass zivilrechtliche Gründe, mithin die Weigerung von Standorteigentümern, geeignete Standorte zur Verfügung zu stellen, jedenfalls im Ergebnis mit Bauzonenvorschriften, die einen Standort innerhalb der Bauzonen verunmöglichen, gleich zu setzen sind.

6. Neue Mobilfunkstandorte – Funktechnische Voraussetzungen

Um qualitativ hochstehende Mobilfunkdienstleistungen erbringen und genügend Kapazität zur Verfügung stellen zu können, sind Mobilfunkanlagen grundsätzlich dort zu erstellen, wo sich die Nutzer befinden. Gerade in Wohngebieten, in denen viele Menschen gleichzeitig mobile Datendienste nutzen, kann die optimale Distanz einer Mobilfunkanlage nur wenige hundert Meter betragen.

Die Immissionen bei den Nutzerinnen und Nutzern stammen mehrheitlich von den Endgeräten und nicht von den Mobilfunkanlagen. Die durch ein Mobiltelefon verursachte Strahlenbelastung hängt dabei von seiner Sendeleistung ab, die ihrerseits von der Qualität der Funkverbindung zwischen Mobiltelefon und Basisstation und somit von deren Entfernung abhängig ist. Bei einer guten Verbindung müssen sowohl das Mobiltelefon als auch die Basisstation weniger leisten, d.h. weniger stark strahlen als bei einer schlechten Verbindung. Es ist daher besonders sinnvoll, eine Mobilfunkanlage dort zu erstellen, wo sie benötigt wird, d.h. dort, wo Mobiltelefone genutzt werden.

Ein Standort ausserhalb der Bauzonen ist mithin aus funktechnischer Sicht zur Versorgung von Siedlungsgebiet häufig schlechter, als ein Standort innerhalb des Siedlungsgebiets, insbesondere dann, wenn er nicht direkt am Siedlungsrand zu stehen kommen kann. Selbst wenn sich ein geeigneter Standort am Siedlungsrand finden sollte, welcher sich landschaftlich einordnen würde, kann sodann häufig die gewünschte Versorgung und Kapazität nicht erreicht werden, sodass weitere Standorte innerhalb der Bauzonen erforderlich werden können.

Die Mobilfunkbetreiberinnen sollen mithin nicht mit kommunalen Zonenbestimmungen oder Kaskadenordnungen auf ausserhalb der Bauzonen gelegene Standorte «gedrängt» werden können, wenn solche aus funktechnischer Sicht nicht als sinnvoll erscheinen. Dies ist häufig dann der Fall, wenn zur Behebung einer bestehenden Versorgungs- und Kapazitätslücke zusätzliche Standorte innerhalb der Bauzonen erstellt werden müssen.

7. Umbauten und Erweiterung bestehender Standorte ausserhalb der Bauzone – Standortbe-gründung

Die konzessionsrechtlichen Pflichten der Mobilfunkbetreiberinnen zur Versorgung der Schweiz mit qualitativ hochstehenden Mobilfunkdienstleistungen betreffen die ganze Schweiz, mithin auch das sehr weiträumige Gebiet ausserhalb der Bauzonen. Vgl. dazu den Entscheid vom 27. November 2012 (1C_227/2012), in welchem das Bundesgericht festgehalten hat: «Dans la mesure où la Confédération oblige les concessionnaires à assurer un service de téléphonie public pour l'ensemble de la population et dans tout le pays (art. 92 al. 1Cst., art. 14 al. 1 et 16 al. 1 let. a de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications [LTC; RS 784.10]), la couverture nécessaire à la téléphonie mobile vise tout le territoire suisse, qu'il soit bâti ou non.»

Die für Mobilfunkanlagen idealen Standorte werden im Rahmen der Funknetzplanung unter Einbezug verschiedenster Faktoren evaluiert (u.a. bestehende Funkzellen, Topographie, Terrain, vorhandene Infrastruktur, Anzahl Nutzer sowie die Nutzung mobiler Dienste). Die Planung und die Evaluation eines geeigneten Standortes erfordern hochqualifizierte Fachkräfte, welche die Lage eines solchen unter Abwägung der oben genannten Aspekte für eine möglichst langfristige Nutzung vorsehen. Für

diese Mobilfunkanlagen wird im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Standortgebundenheit geprüft und eine Interessenabwägung vorgenommen.

Bestehende Mobilfunkanlagen, welche auf Grund des Gesagten aus topographischen und funknetz-technischen Gründen an den jeweiligen Standorten erstellt worden sind, bilden einen integralen Bestandteil der Mobilfunknetze und sind auf die Nachbarstandorte abgestimmt. Ein äquivalenter Ersatz eines ausserhalb der Bauzonen bestehenden Standortes durch einen oder mehrere neue Standorte innerhalb der Bauzonen ist in der Praxis schlicht nicht umsetzbar, würde sich doch damit die ganze «lokale» Netzstruktur ändern und alle Standorte müssten angepasst bzw. verschoben werden. Die Standortgebundenheit ist auf Grund dieser Gegebenheiten überdauernd.

Der massvolle Umbau resp. die massvolle Erweiterung eines bestehenden Mobilfunkstandortes ist sodann auch aus Sicht des Landschafts- und Ortsbildschutzes durchaus sinnvoll, führt doch der Ausbau zu wesentlich geringeren Auswirkungen als dies beim Bau von zusätzlichen Mobilfunkanlagen der Fall wäre.

Festzuhalten ist sodann, dass die (allfällige) Verneinung der Standortgebundenheit nur zur Verweigerung des Änderungsgesuchs und nicht etwa zur Beseitigung der rechtskräftig bewilligten bestehenden Anlage führt, mithin die bisherigen Einrichtungen und Dienste am bestehenden Standort belassen würden und für die neuen Einrichtungen und Dienste in der näheren Umgebung ein oder mehrere weitere Standorte errichtet werden müssten.

Der bei Umbauten von bestehenden Standorten ausserhalb der Bauzonen verlangte Nachweis der Standortgebundenheit sowie die erneute Durchführung einer Interessenabwägung erscheinen auf Grund des Vorgesagten als nicht sachgerecht und wenig zielführend, weshalb künftig darauf zu verzichten ist.

8. Reparaturen, Unterhalt und Modernisierung – Technologieneutralität, bewilligungsfreie Änderungen und vereinfachtes Verfahren

Die Mobilfunktechnologie ist nicht nur innerhalb der Bauzonen einem stetigen Wandel unterworfen. Auch ausserhalb der Bauzonen haben neue Antennen eine Lebensdauer von durchschnittlich nur drei Jahren; alle 18 Monate muss an einer Mobilfunkanlage zudem etwas angepasst werden.

Handelt es sich bei solchen Anpassungen rechtlich um eine Änderung im Sinne der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV), bleibt der Einspracheradius aber gleich, nehmen die Immissionen nicht oder nur in geringem Mass zu und sind überdies die baulichen Änderungen lediglich marginaler Natur, können diese Anpassungen – innerhalb der Bauzonen und gemäss den BPUK-Empfehlungen – im Bagatellverfahren genehmigt werden. Für ausserhalb der Bauzonen gelegene Mobilfunkanlagen gehen die Empfehlungen der BPUK – gestützt auf das Bundesgerichtsurteil 1C_200/2012 vom 17. Dezember 2012 – allerdings davon aus, dass strengere Regeln gelten. In verschiedenen Kantonen wurden Bagatellverfahren für ausserhalb der Bauzonen gelegene Mobilfunkanlagen daher zwischenzeitlich unterbunden und verlangt, dass selbst bei geringfügigen Änderungen die Standortgebundenheit erneut nachzuweisen und auch die Interessenabwägung im Rahmen eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens abermals durchzuführen ist.

Liegen allerdings Anpassungen vor, die die Bagatellkriterien erfüllen, ist der Sachverhalt gänzlich anders gelagert, als dies bei dem im oben genannten Bundesgerichtsentscheid zu Grunde liegenden Sachverhalt der Fall war, weshalb die von verschiedenen Kantonen gelebte Praxis, für jegliche Änderungen von Mobilfunkanlagen – seien sie auch noch so gering – ein ordentliches Baubewilligungsverfahren zu verlangen, jedenfalls im erwähnten Bundesgerichtsentscheid keine Rechtfertigung findet.

Die Standortgebundenheit ist überdauernd und auch das Ergebnis einer Interessenabwägung hat bei unwesentlichen Anpassungen Bestand. Es bestehen mithin keine objektiven Gründe, die Empfehlungen der BPUK resp. die Bagatellkriterien nicht auch auf ausserhalb der Bauzonen gelegene Mobilfunkanlagen anzuwenden.

Die NISV ist sodann technologieneutral und gilt damit unabhängig davon, ob es sich bei der Mobilfunktechnologie um 3G (UMTS), 4G (LTE) oder 5G (New Radio) handelt. Das Aufschalten einer Mobilfunktechnologie ist daher richtigerweise auch nicht im Katalog der Änderungen im Sinne der NISV aufgeführt, und es handelt sich somit nicht um einen im Sinne von Art. 11 NISV meldepflichtigen Vorgang. Ebenso verhält es sich mit allen anderen Anpassungen, bei welchen es sich nicht um Änderungen im Sinne der NISV handelt. Werden diese Anpassungen vorgenommen, ohne dass gleichzeitig Änderungen baulicher Natur vorgenommen werden, liegt also weder aus umweltrechtlicher noch aus baurechtlicher Hinsicht ein bewilligungspflichtiger Vorgang vor, weshalb diese Anpassungen – auch ausserhalb der Bauzonen – von der Bewilligungspflicht entbunden sind.

9. Forderung der Mobilfunkanbieter an die konkrete Ausgestaltung von Art. 24^{bis} VE-RPG

Wie oben dargelegt, können die Gründe dafür, dass ein Standort innerhalb der Bauzonen nicht zur Verfügung steht, auf unterschiedlichen Gegebenheiten fussen. Diesem Umstand ist in den Erläuterungen zum Gesetz entsprechend Rechnung zu tragen.

Da für die Versorgung des Baugebietes kein Bedürfnisnachweis verlangt werden darf, sollte sich die Interessenabwägung für einen Standort ausserhalb der Bauzonen, der die Bauzonen versorgt, nur auf die landschaftliche Einpassung beschränken.

Die Planung der Mobilfunknetze obliegt den Mobilfunkbetreiberinnen. Diese sollen mithin nicht mit kommunalen Zonenbestimmungen auf ausserhalb der Bauzonen gelegene Standorte «gedrängt» werden können, wenn solche aus funktechnischer Sicht nicht als sinnvoll erscheinen.

Eine einmal bescheinigte Standortgebundenheit und das Ergebnis einer geführten Interessenabwägung werden auf Grund eines geplanten Umbaus nicht einfach zur Makulatur. Auf den wiederkehrenden Nachweis der Standortgebundenheit und eine neuerliche Interessenabwägung ist mithin zu verzichten.

Auf Umbauten von ausserhalb der Bauzonen gelegene Mobilfunkanlagen sollen die Empfehlungen der BPUK ebenfalls Anwendung finden.

Dies führt uns zu folgendem Formulierungsvorschlag:

Art. 24bis Mobilfunkanlagen

Neue Mobilfunkanlagen

1 Mobilfunkanlagen, die im Wesentlichen Gebiete ausserhalb der Bauzonen versorgen, sind ausserhalb der Bauzonen standortgebunden.

2 Mobilfunkanlagen, die sowohl Gebiete innerhalb wie auch ausserhalb der Bauzonen versorgen, sind ausserhalb der Bauzonen standortgebunden, soweit sie an oder auf bestehender Infrastruktur erstellt werden.

3 Ausserhalb der Bauzonen kann ein Standort auch dann bewilligt werden, sofern ein Standort innerhalb der Bauzonen zur Sicherstellung der Versorgung für die Mobilkommunikation nicht zur Verfügung steht, insbesondere aufgrund von Zonenvorschriften, mangels geeigneten Standortgebäuden wie auch zivilrechtlichen Gründen.

Bestehende Mobilfunkanlagen

1 Bestehende Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzonen können, ohne dass die Standortgebundenheit erneut nachgewiesen und die Interessenabwägung erneut durchgeführt werden muss, erweitert, umgebaut oder erneuert werden, soweit das Erscheinungsbild der Mobilfunkanlage nicht wesentlich verändert wird und die Vorschriften der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, (NISV, SR 814.710) eingehalten werden.

2 Liegt immissionsrechtlich keine oder eine nur unwesentliche Änderung vor und werden baulich ebenfalls nur unwesentliche Anpassungen vorgenommen, gelangt das vereinfachte Verfahren zur Anwendung.³ Liegt immissionsrechtlich keine Änderung vor und werden baulich ebenfalls keine Anpassungen vorgenommen, ist die Änderung von der Bewilligungspflicht befreit.

Wir danken Ihnen für eine wohlwollende Prüfung unserer Eingabe und stehen bei Fragen mit unseren Experten gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line extending to the right, and a short vertical line on the right side.

Peter Grütter
Präsident