

# **Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen**

Dr. Benjamin Wittwer



**Baudirektion  
Kanton Zürich**

**AWEL Amt für  
Abfall, Wasser, Energie und Luft**

# **Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen**

## **Herausgeber**

Baudirektion Kanton Zürich  
AWEL Amt für  
Abfall, Wasser, Energie und Luft

## **Autor**

Dr. Benjamin Wittwer  
Juristischer Sekretär mbA  
Baudirektion Kanton Zürich  
Generalsekretariat Stab  
Walcheplatz 2, Postfach  
8090 Zürich

## **Zitierung**

Benjamin Wittwer, Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen,  
hrsg. vom AWEL Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Zürich 2008

## **Titelfoto**

© Baudirektion Kanton Zürich

## **Website AWEL, Abteilung Lufthygiene**

[www.luft.zh.ch](http://www.luft.zh.ch)

(Bezug dieser Publikation als pdf-Dokument)

## Zusammenfassung

Der Bund regelt den Immissionsschutz und die vorsorgliche Emissionsbegrenzung der Mobilfunk-Strahlung abschliessend. Weitere umweltrechtliche Regelungen seitens der Kantone oder Gemeinden sind unzulässig.

Innerhalb der Bauzonen sind Mobilfunkanlagen im Prinzip zonenkonform. Baurechtliche Vorschriften reichen in aller Regel nicht, Mobilfunkanlagen zu verbieten. Aus dem Natur- und Heimatschutzrecht kann sich immerhin eine Interessenabwägung ergeben. 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 führt dies dazu, dass Mobilfunkanlagen im gesamten Siedlungsgebiet bewilligt werden, wenn nur die Grenzwerte der NISV eingehalten sind.

Das bedeutet aber nicht, dass die Gemeinden im Kanton Zürich keine Möglichkeit hätten, auf die Standorte von Mobilfunkanlagen Einfluss zu nehmen. Im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten sind sie grundsätzlich befugt, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunkanlagen zu erlassen, soweit ein ortsplanerisches Interesse besteht. Kommunale Vorschriften beziehungsweise Planungen müssen den Interessen an einer qualitativ hoch stehenden Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern Rechnung tragen.

Als Steuerungsinstrumente der Gemeinde bezüglich Standortwahl von Mobilfunkanlagen kommen rechtlich grundsätzlich in Betracht:

- Negativplanung
- Positivplanung
- gesetzlich vorgeschriebene Standortevaluation
- Vereinbarung mit den Betreibern
- Zusammenarbeit im Einzelfall

Die Umsetzung einer Planung kann sich allerdings als rechtlich problematisch erweisen. Aus den bisherigen Erfahrungen hat sich gezeigt, dass eine Vereinbarung oder – auch ohne eine solche – eine Zusammenarbeit im Einzelfall mit den Betrieben zu empfehlen ist. Eine gute Zusammenarbeit mit den Betreibern erscheint auch ohne Änderung der Nutzungsplanung beziehungsweise der Bau- und Zonenordnung möglich.



## Inhalt

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>Inhalt.....</b>	<b>3</b>
<b>Literatur, Gesetze .....</b>	<b>5</b>
Literatur .....	5
Gesetze.....	6
<b>I. Ausgangslage .....</b>	<b>7</b>
1. Rechtliche Leitlinien für Lösungen zur Standortsteuerung .....	7
2. Hinweise zum Funktionieren eines Mobilfunk-Netzes .....	7
<b>II. Bewilligungsvoraussetzungen für Mobilfunkanlagen.....</b>	<b>9</b>
1. Fernmelderechtliche Grundlagen.....	9
2. Umweltschutz .....	10
3. Natur- und Heimatschutz .....	11
4. Raumplanerische Vorgaben .....	12
a) Kompetenzaufteilung Bund und Kantone .....	12
b) Fehlende Planungspflicht?.....	12
c) Keine Zonenkonformität ausserhalb der Bauzonen.....	12
d) Zonenkonformität innerhalb der Bauzonen.....	14
5. Baurechtliche Voraussetzungen.....	14
<b>III. Beurteilungsspielraum der Bewilligungsbehörden.....</b>	<b>16</b>
1. Gegenwärtige Situation.....	16
2. Handlungsmöglichkeit für eine Gemeinde .....	17
<b>IV. Planerischen Lösungen zur Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen .....</b>	<b>18</b>
1. Grundsätzliche Zulässigkeit und Instrumente.....	18
2. Bundesrechtliche Schranken.....	19
a) Vorrang des Umweltschutzrechts und des Fernmelderechts .....	19
b) Beachtung der Grundrechte .....	20
3. Kantonalrechtliche Schranken an kommunale Vorschriften .....	21

4.	Voraussetzungen an planerische Lösungen einer Gemeinde .....	22
a)	Gesetzliche Grundlage.....	22
b)	Ortsplanerisches, nicht umweltrechtliches Interesse.....	23
c)	Kein Verstoss gegen das Fernmelderecht und Umweltschutzrecht; Beachtung der Grundrechte und des Verhältnismässigkeitsprinzips .....	23
d)	Zweckmässigkeit der Planung.....	24
5.	Voraussetzungen an eine Planungszone .....	25
6.	Fazit .....	26
<b>V.</b>	<b>Beispiele von rechtswidrigen Regelungen .....</b>	<b>26</b>
1.	Firsthöhe als maximale Höhe für Anlagen .....	26
2.	Abstandsvorschriften für Mobilfunkanlagen unter sich .....	26
3.	Verbot von Mobilfunkanlagen mit mehr als bspw. 500 W .....	27
4.	Verbot von Mobilfunkanlagen auf gemeindeeigenen Bauten .....	27
5.	Mobilfunk-Moratorium und dergleichen.....	27
<b>VI.</b>	<b>Möglichkeiten einer Gemeinde zur Steuerung von   Mobilfunkanlagen-Standorten .....</b>	<b>28</b>
1.	Negativplanung.....	28
a)	Grundprinzip .....	28
b)	Voraussetzungen .....	28
c)	Vor- und Nachteile .....	31
2.	Positivplanung .....	31
3.	Gesetzliche Standortevaluation .....	32
a)	Rechtliche Zulässigkeit .....	32
b)	Konkreter Lösungsvorschlag.....	32
c)	Vor- und Nachteile .....	33
4.	Vereinbarung .....	34
5.	Zusammenarbeit im Einzelfall.....	34
<b>VII.</b>	<b>Empfehlung .....</b>	<b>34</b>

## Literatur, Gesetze

### Literatur

MARCEL DÖNNI, Konflikte beim Vollzug der NISV im Bereich Mobilfunk: Rechtspraxis und Lösungsansätze für Gemeinden, Diplomarbeit am Institut für Verwaltungs-Management, Zürcher Hochschule Winterthur, 2006

*Bezug als pdf-Dokument: [www.luft.zh.ch](http://www.luft.zh.ch), Link Elektrosmog*

CHRISTOPH FRITZSCHE / PETER BÖSCH, Zürcher Planungs- und Baurecht, hrsg. vom Verein Zürcher Gemeindefschreiber und Verwaltungsfachleute VZGV, 4. Auflage, Zürich 2006

ALAIN GRIFFEL, Mobilfunkanlagen zwischen Versorgungsauftrag, Raumplanung und Umweltschutz, Umweltrecht in der Praxis (URP) 2003, S. 115 ff.

ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006

WALTER HALLER / PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Auflage, Zürich 1999

PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Auflage, Bern 2002

ARNOLD MARTI, Urteilsanmerkung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI) 2006, S. 202 ff.

ALBERT VON DÄNIKEN / RITA MOROSANI, Die Messunsicherheit beim Vollzug der NIS-Verordnung im Spannungsfeld zwischen rechtspolitischen und rechtsstaatlichen Interessen, Umweltrecht in der Praxis (URP) 2001, S. 200 ff.

BERNHARD WALDMANN, Der Schutz vor ideellen Immissionen in Wohngebieten – eine kritische Würdigung, Baurecht (BR) 2005, S. 156 ff.

URS WALKER, Die NISV und ihre Ausstrahlung, Schweizerische Baurechtstagung (BRT) 2007, S. 107 ff.

BENJAMIN WITTWER, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 2006 (zit. WITTWER)

BENJAMIN WITTWER, Schonung von Natur- und Heimatschutzobjekten bei der Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Jusletter vom 6. März 2006

**Gesetze***Bund:*

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1)

Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.100)

Verordnung über die Fernmeldedienste vom 31. Oktober 2001 (FDV; SR 784.100.1)

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451)

Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 841.01)

Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710)

*Kanton Zürich:*

Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz) vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1)

## I. Ausgangslage

### 1. *Rechtliche Leitlinien für Lösungen zur Standortsteuerung*

Dieses Grundlagenpapier zeigt den Beurteilungsspielraum der Gemeinden als Bewilligungsbehörde bei Baugesuchen für Mobilfunkanlagen nach bestehender Rechtslage. Darüber hinaus stellt es grundsätzliche Lösungsmöglichkeiten für Zürcher Gemeinden dar, wie sie bei der Standortwahl von Mobilfunkanlagen Einfluss nehmen können. Dabei handelt es sich um rechtliche Leitlinien, welche als Grundlage für eine konkrete Lösung dienen können.

*Es ist darauf hinzuweisen, dass Erfahrungen auf diesem Gebiet kaum vorhanden sind und die Rechtsprechung erst grundsätzliche Möglichkeiten einer Standortsteuerung angetönt hat, bisher jedoch nicht über eine konkrete Planung auf ganzem Gemeindegebiet zu befinden hatte.*

Die konkrete Festlegung von möglichen Sende-Standorten ist Sache der privaten Mobilfunk-Betreiber oder – sofern eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen wird – auch der politischen Entscheidungsträger. Grundsätzlich kommen folgende Steuerungsmöglichkeiten in Betracht, wobei die einzelnen Elemente in einer Kaskadenordnung auch verbunden werden können:

- *Negativplanung*
- *Positivplanung*
- *gesetzliche Standortevaluation*
- *Vereinbarung*
- *Zusammenarbeit im Einzelfall*

### 2. *Hinweise zum Funktionieren eines Mobilfunk-Netzes*

In der Schweiz gibt es drei Mobilfunknetze (Swisscom, Orange, Sunrise), die auf der Basis des GSM-Standards (Global System for Mobile Communications) betrieben werden; ein viertes (Teil-)Netz befindet sich im Aufbau (Tele2). Für die UMTS-Technologie (Universal Mobile Telecommunications System) werden drei Mobilfunknetze errichtet (Swisscom, Orange, Sunrise).

Jedes Mobilfunknetz ist geografisch in viele aneinandergrenzende Gebiete unterteilt – die so genannten Funkzellen. Man spricht daher auch vom zellularen Aufbau der Netze. Die Aufteilung in Funkzellen von begrenzter Grösse ermöglicht es, die beschränkte Anzahl verfügbarer Funkkanäle optimal zu nutzen. Denn die Menge an verfügbaren Funkfrequenzen ist beim Mobilfunk durch die staatliche Konzessionsvergabe stark begrenzt. In einem Mobilfunknetz werden daher dieselben Frequenzen (bei GSM) bzw. Codes (bei UMTS) in ausreichendem räumlichem Abstand wieder verwendet.

Die Mobilfunknetze bestehen aus wabenartigen Funkzellen. Die Funkzellen werden von Mobilfunkbasisstationen versorgt. Sie bilden gewissermassen die Knotenpunkte der Netze. Bei der Planung der Mobilfunknetze geht es darum herauszufinden, wie die einzelnen Funkzellen geschnitten sein müssen, um eine optimale Versorgung der Mobilfunknutzer zu ermöglichen. Letztlich geht es also um die Frage, wo überall Basisstationen zu errichten sind. Darüber hinaus müssen die Mobilfunkbetreiber aber auch die bestehenden Netze laufend verbessern. Dafür ist ebenfalls eine anspruchsvolle Funknetzplanung erforderlich. Ziel ist es, die stetig steigende Zahl der Nutzer gleich bleibend gut zu versorgen. Zudem sollen die Übertragungsqualität verbessert und Instabilitäten des Netzes behoben werden.

Die Mobilfunkbasisstationen müssen dort stehen, wo sich die Nutzer befinden und Gesprächskapazitäten abrufen. Die grösste Zahl von Sendeanlagen wird daher in Städten und Gemeinden errichtet, da die Menschen hier am häufigsten mobil telefonieren. Die Gebiete, welche die Basisstationen versorgen, verfügen über unterschiedliche Grössen. Der Durchmesser einer Funkzelle reicht von unter 100 Metern in Innenstädten bis zu mehreren Kilometern auf dem Land. Bei günstigen Sende- und Empfangsbedingungen verringert sich die Leistungsabgabe von Handys und Basisstationen auf ein Minimum.

Zurzeit befindet sich das Übertragungsverfahren für Mobilfunk der dritten Generation, UMTS, im Aufbau. Übertragungstechniken mit bis zu 384 k/bit pro Sekunde ermöglichen neben der klassischen Sprachübermittlung auch mobile Multimedia- und Internet-Anwendungen. Funktionen wie E-Mail, Termin- und Reiseplanung oder Einkaufen lassen sich vom Handy als universell einsetzbare Kommunikationsplattform aus erledigen. Internet und Mobilfunk wachsen zusammen und machen Dienste mobil verfügbar, die bisher nur über Festnetz angeboten wurden. In Zukunft wird es eine vierte Generation der Übertragungsverfahren geben<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Alle Angaben vom deutschen Informationszentrum Mobilfunk IZMF, [www.izmf.de](http://www.izmf.de).

## II. Bewilligungsvoraussetzungen für Mobilfunkanlagen

### 1. Fernmelderechtliche Grundlagen

Das Post- und Fernmeldewesen ist Bundessache (Art. 92 Abs. 1 BV). Die Fernmeldegesetzgebung des Bundes sieht für die Erbringung von Mobilfunkdiensten einen regulierten Wettbewerb vor, basierend auf einem Konzessionssystem.

Die Versorgung mit Fernmeldediensten und somit auch Mobilfunkdiensten stellt eine Bundesaufgabe dar, welche durch Private erfüllt wird. Insofern ist ein öffentliches Interesse an diesen Dienstleistungen gegeben. Es soll eine qualitativ hoch stehende und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesgegenden gewährleistet werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a FMG).

Die Mobilfunkanbieter sind konzessionsrechtlich verpflichtet, die Bevölkerung mit Mobilfunkdiensten zu versorgen. Es bestehen quantitative und qualitative Bestimmungen, welche konzessionsrechtlich erfüllt sein müssen. Die Konzession begründet jedoch keinen unmittelbaren Anspruch auf Bewilligungserteilung eines konkreten Baugesuchs. Auf der anderen Seite bedeutet es nicht, wenn ein Gebiet konzessionsrechtlich als anrechenbar gilt (Mindestfeldstärke), dass dieses Gebiet qualitativ hoch stehend versorgt ist im Sinne des Fernmeldegesetzes.

- Regulierter **Wettbewerb** bei Mobilfunkdiensten
- Versorgung als **Bundesaufgabe**
- **Öffentliches Interesse** an Mobilfunkdiensten
- **Konzessionssystem**: GSM, UMTS



**Bundesrechtliche Vorgaben**  
**Qualitativ hoch stehende Versorgung**  
mit Mobilfunkdiensten

## 2. Umweltschutz

Gestützt auf das USG hat der Bundesrat die NISV erlassen. Die NISV regelt für Mobilfunkanlagen *abschliessend*:

- den Immissionsschutz (Immissionsgrenzwerte, IGW)
- die vorsorgliche Emissionsbegrenzung (Anlagegrenzwerte, AGW).

Weitere umweltrechtliche Regelungen seitens der Kantone oder Gemeinden sind unzulässig, weil der Bund in diesem Bereich von seiner Kompetenz abschliessend Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 3 BV). Weder dürfen Kantone und Gemeinden strengere IGW oder AGW verlangen, noch dürfen sie weitere umweltrechtliche Massnahmen im Sinne der Vorsorge anordnen wie zum Beispiel ein Moratorium, ein Bedarfsnachweis oder die Abschaltung der Anlage während der Nacht.

Die Prüfung, ob die Strahlengrenzwerte eingehalten sind, erfolgt im Rahmen der baurechtlichen Bewilligung, basierend auf dem Standortdatenblatt. Sind die Grenzwerte eingehalten und auch die übrigen baurechtlichen Voraussetzungen erfüllt, besteht ein *Rechtsanspruch auf Bewilligungerteilung*<sup>2</sup>.

### Bundesverfassung (BV)

- Umweltschutz ist Bundeskompetenz
- Vollzug ist i.d.R. Sache der Kantone

### Umweltschutzgesetz (USG)

- Keine Gefährdung durch Immissionen
- Vorsorgliche Emissionsbegrenzung für Anlagen

### Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV)

- Immissionsgrenzwerte
- Anlagegrenzwerte für Mobilfunkanlagen

### Abschliessende Regelung

d.h. kein Raum für  
kant. / komm.  
Umweltrecht

<sup>2</sup> Zum Ganzen WITTWER, S. 53 ff., mit Hinweisen.

### 3. Natur- und Heimatschutz

Das NHG verpflichtet Bund und Kantone, bei der Erfüllung von Bundesaufgaben für die Schonung des heimatlichen Landschafts- und Ortsbilds, von geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern zu sorgen. Die Erteilung von Baubewilligungen für Mobilfunkanlagen ist eine Bundesaufgabe, weil es bei der Versorgung mit Mobilfunkdiensten um eine vom Bund konzessionierte Aufgabe handelt<sup>3</sup>.

Bei Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz-Objekten von regionaler und lokaler Bedeutung, welche die Kantone bezeichnen, besteht mindestens das Schutzniveau des NHG: Eine Mobilfunkanlage kann nicht bewilligt werden, wenn die Interessen am Natur- und Heimatschutz gegenüber den öffentlichen und privaten Interessen an der Errichtung einer Mobilfunkanlage überwiegen. Es gelten der Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung und das Schonungsgebot. Ein noch besserer Schutz erhalten in Bundesinventaren aufgeführte Objekte von nationaler Bedeutung. Besondere Regeln gelten für den Biotopschutz und für Moorlandschaften. Den Bundesinventaren kommt die Bedeutung von Sachplänen des Bundes zu: Sie sind behördenverbindlich, eine eigentümerverbindliche Wirkung kommt ihnen aber nicht zu. Die gesamte Ufervegetation wird unmittelbar durch Art. 21 NHG geschützt<sup>4</sup>.

Die Kantone beziehungsweise Gemeinden können die Natur- und Heimatschutzmassnahmen mit der Nutzungsplanung umsetzen, indem sie für bestimmte Gebiete oder Objekte Schutzzonen erlassen oder andere raumplanerische Massnahmen vorsehen. Schutzzonen sind im Zonenplan parzellenscharf aufgezeichnet und enthalten grundeigentümerverbindliche Nutzungsvorschriften. Häufig handelt es sich um Bauverbotszonen oder Zonen, in denen nur mit besonderen Auflagen gebaut werden darf. Weitere Schutzmassnahmen sind Schutzinventare, Schutzverordnungen, Schutzvereinbarungen und Enteignung. Aufgrund dieser konkreten Schutzmassnahmen erhalten die Bewilligungsbehörden einen Spielraum bei der Beurteilung von Mobilfunkanlagen-Baugesuchen. Es läuft im konkreten Einzelfall häufig auf eine Interessenabwägung hinaus.

---

<sup>3</sup> Vgl. BGE 131 II 545, Bronschhofen; BENJAMIN WITTWER, Schonung von Natur- und Heimatschutzobjekten bei der Bewilligung von Mobilfunkanlagen.

<sup>4</sup> WITTWER, S. 110 ff.

#### 4. Raumplanerische Vorgaben

##### a) *Kompetenzaufteilung Bund und Kantone*

Die Raumplanung dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV). Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben müssen Bund und Kantone die Erfordernisse der Raumplanung berücksichtigen (Abs. 3). Der Bund hat lediglich die Grundsatzgesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Raumplanung inne, das heisst er kann nur die Planungsziele festlegen und das Instrumentarium der Raumplanung (Nutzungsplanung und Richtplanung) in den Grundzügen bestimmen. *Den Kantonen verbleibt ein relativ grosser Spielraum für eigene Gesetzgebung.*

##### b) *Fehlende Planungspflicht?*

Mobilfunkanlagen sind nicht in einem Sachplan des Bundes oder in kantonalen *Richtplänen* – abgesehen von einigen Grundsätzen in wenigen Kantonen – enthalten, obschon der Aufbau der Netze erhebliche Auswirkungen auf den Raum hat und ein hoher Koordinationsbedarf besteht. Eine Planungspflicht (Richtplan und Nutzungsplan) besteht nach Auffassung des Bundesgerichts nicht, auch wenn es als wünschbar erachtet wird, die Bewilligungsgrundsätze und weitere Vorgaben, etwa zur Versorgungsqualität, in einem Sach- oder Richtplan zu verankern<sup>5</sup>. In der Literatur ist teilweise umstritten, ob eine Planungspflicht besteht<sup>6</sup>.

##### c) *Keine Zonenkonformität ausserhalb der Bauzonen*

Ein Bauvorhaben muss bewilligt werden, wenn es dem *Zweck der Nutzungszone* entspricht und das Land *erschlossen* ist – vorbehalten der *übrigen Bestimmungen* wie zum Beispiel kommunale Bauvorschriften oder die Grenzwerte der NISV (vgl. Art. 22 RPG).

Ausserhalb der Bauzonen sind Mobilfunkanlagen *nicht zonenkonform* und erfordern eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG. Ein Grundsatz des Raumplanungsrechts ist die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Die Errichtung von Mobilfunkanlagen kommt grundsätzlich nur innerhalb der Bauzonen in Frage. So sind ausserhalb von Bauzonen geplante Mobilfunkanlagen, welche auf die Abdeckung von Grundstücken in den Bauzonen ausgerichtet sind, in der Regel nicht zonenkonform. Solche An-

---

<sup>5</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 27. Oktober 2005 (1A.280/2004), E. 3.6, Baden, in ZBl 2006, 207 ff., mit Anmerkungen von ARNOLD MARTI; vgl. zur Problematik auch den Aufsatz von GRIFFEL.

<sup>6</sup> Vgl. insbesondere den Aufsatz von GRIFFEL.

lagen können deshalb ausserhalb der Bauzonen regelmässig nur bewilligt werden, wenn sie standortgebunden sind, was in der Regel nicht zutrifft. Zudem stehen ihnen meistens erhebliche Interessen wie zum Beispiel des Landschaftsschutzes entgegen. Ausnahmsweise können Mobilfunkanlagen 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 oder wenn 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 Standortes oder zivilrechtliche Gründe für die Standortwahl wie zum Beispiel die Weigerung von Eigentümern, einer Mobilfunkanlage auf ihren Grundstücken innerhalb der Bauzonen zuzustimmen<sup>7</sup>.

Im seinem jüngsten Entscheid zu diesem Thema hat das Bundesgericht seine bisher sehr strenge Praxis etwas aufgeweicht<sup>8</sup>:

Unter besonderen qualifizierten Umständen kann sich allerdings ein Standort ausserhalb der Bauzonen 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, wie hier dem bestehenden Antennenmast, 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:

---

<sup>7</sup> Vgl. WITTWER, S. 99 ff. mit kritischen Hinweisen zur strengen bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

<sup>8</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 31. Oktober 2007 (1C.86/2007), Sool, E. 4; Urteil des Bundesgerichts vom 17. August 2007 (1P.68/2007), Günsberg, E. 4.3.3.

Grundvoraussetzung einer solchen erweiterten 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. 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 Ausnahmegewilligung für eine Mobilfunkantenne nur bewilligt werden, wenn als zusätzliche Voraussetzung gewährleistet ist, dass dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 lit. b RPG).

#### *d) Zonenkonformität innerhalb der Bauzonen*

Innerhalb der Bauzonen sind Mobilfunkanlagen im Prinzip *zonenkonform*. Die Zonenkonformität von technischen Infrastrukturanlagen wird in aller Regel anerkannt, weil sie zur Sicherstellung der Versorgung mit Wasser und Energie, zur Beleuchtung des Strassenraums, zur Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs und der Telekommunikation usw. als notwendiger Bestandteil von Siedlungen gelten. Mobilfunkanlagen sind technische Infrastrukturanlagen. Derartige kleinere Infrastrukturanlagen wie zum Beispiel auch Strassenbeleuchtungen oder kleinere Wasser- und Energieversorgungsanlagen sind im Unterschied zu grösseren Infrastrukturanlagen wie grosse Strassen oder ein Elektrizitätswerk jedenfalls ohne besondere Regelung in allen Bauzonen zonenkonform<sup>9</sup>. Mobilfunkanlagen sind innerhalb der Bauzonen jedenfalls zonenkonform, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und im Wesentlichen Bauzonenland abdecken. Die Zonenkonformität einer Infrastrukturbauweise kann unter Umständen auch bejaht werden, wenn sie der Ausstattung der Bauzone als Ganzem und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil dient<sup>10</sup>.

## **5. Baurechtliche Voraussetzungen**

Baurechtliche Vorschriften setzen den Rahmen für konkrete Gestaltungsmöglichkeiten einer Mobilfunkanlage, können diese aber nicht grundsätzlich verbieten. In der Regel werden Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzonen auf bestehenden Bauten errichtet. Es handelt sich um technische Aufbauten, für welche die Vorschriften betreffend Gebäude- und Firsthöhe

---

<sup>9</sup> WITTWER, S. 94.

<sup>10</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 17. August 2007 (IP.68/2007), Günsberg, E. 4.3.1 und 4.3.2.

nicht gelten. Bei freistehenden Anlagen gelten die allgemeinen Abstandsvorschriften für Bauten nicht<sup>11</sup>. Mit baurechtlichen Vorschriften können die Gemeinden Mobilfunkanlagen nicht grundsätzlich verbieten. Denkbar sind im Einzelfall Verbote zum Schutz von bedeutenden Orts- oder Landschaftsbildern oder örtlich eng begrenzte Vorschriften, welche im Ergebnis ein Mobilfunkanlagen-Verbot bewirken wie zum Beispiel die Einschränkung von Dachaufbauten auf Flachdächern<sup>12</sup>. Vorschriften über störende Betriebe sind nicht anwendbar, da es sich bei Mobilfunkanlagen eben um keine Betriebe, sondern um Infrastrukturanlagen handelt. Gestützt auf Ästhetik-Klauseln rechtfertigt sich in der Regel auch kein Bauabschlag für Mobilfunkanlagen. Das Aussehen solcher Anlagen kann zwar störend wirken, ist aber technisch bedingt. Immerhin sind Auflagen zum Farbton möglich und der Mast kann nicht beliebig hoch gebaut werden.

Eine interessante Möglichkeit eröffnet sich aus der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>13</sup>: Es erscheint als zulässig, baupolizeilich vorzuschreiben, die Erstellung von Mobilfunkanlagen setze auch innerhalb der Bauzonen eine Standortevaluation voraus.

- Kein Sachplan oder Richtplan
- Im Siedlungsgebiet im Prinzip **zonenkonform**
- Ausserhalb Bauzonen: RPG 24-Bewilligung
- Bauvorschriften
- Besondere Schutzvorschriften



**Innerhalb Bauzone bloss Rahmen-  
gesetzgebung des Bundes  
d.h. Raum für kant. / komm. Recht**

---

<sup>11</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 6. September 2006 (1A.57/2006), Root, E. 7.

<sup>12</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 23. Mai 2006 (1A.190/2005 und 1P.432/2005), Mendrisio.

<sup>13</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 2007 (1C.94/2007), Wil, E. 4.2.

### III. Beurteilungsspielraum der Bewilligungsbehörden

#### 1. Gegenwärtige Situation

Ohne eine spezifische Nutzungsplanung über Standorte von Mobilfunkanlagen oder eine gesetzliche Grundlage, welche eine Standortevaluation ermöglicht (bzw. entsprechende Vereinbarungen), gilt Folgendes:

Den Bewilligungsbehörden sind bei der Beurteilung von Baugesuchen für Mobilfunkanlagen weitgehend die Hände gebunden. Die Vollzugsbehörden dürfen ihre Wertungen nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen, wo sie keinen Spielraum haben. Bei Baubewilligungen handelt es sich um eine so genannte Polizeierlaubnis, das heisst der Gesuchsteller hat einen *Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung*, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Bauvorschriften sind nur beschränkt tauglich, Einfluss auf die Standorte von Mobilfunkanlagen zu nehmen. Allenfalls können im Einzelfall Einschränkungen angeordnet werden wie etwa eine unauffällige Farbgebung; die Anlage kann jedoch nicht grundsätzlich verboten werden. Bei Projekten in Natur- und Heimatschutzobjekten können die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes im Sinne der konkreten Schutzmassnahmen in die Interessensabwägung einfließen und in einer einzelfallweisen Beurteilung ist zu entscheiden, ob oder in welchen Dimensionen eine Mobilfunkanlage zulässig ist.

Im Übrigen läuft es darauf hinaus, dass Baugesuche von Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzonen im Prinzip immer zu bewilligen sind, wenn nur die Grenzwerte der NISV eingehalten sind. Die Gesuchsteller müssen keinen Bedürfnisnachweis erbringen, keine Standortevaluation vornehmen beziehungsweise keine Alternativstandorte prüfen, sie müssen ihre Standorte nicht zusammenlegen etc. Für eine Zweckmässigkeitsprüfung, eine allgemeine Interessenabwägung oder Einwände des Gesundheitsschutzes besteht kein Raum.

Einen direkten Einfluss auf Standorte von Mobilfunkanlagen hat die Gemeinde durch das (Nicht-) Zurverfügungstellen von Standorten in ihrem Eigentum wie zum Beispiel ein Werkhof oder das Gemeindehaus oder durch freiwillige Absprachen mit den Betreibern. Bei Projekten ausserhalb der Bauzone nimmt die kantonale Behörde die Interessenabwägung gemäss Art. 24 RPG vor.

- ❑ grundsätzliche Zonenkonformität
- ❑ Erschliessung, Bauvorschriften
- ❑ Strahlungsgrenzwerte NISV
- ❑ *Ev. besondere Schutzbestimmungen*  
*Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz, Biotopschutz*  
*(Bund, Kanton, Gemeinde)*



Rechtsanspruch auf Baubewilligung

Diese Situation wird oft als unbefriedigend empfunden, was auch die oft grosse Zahl von Einsprechern und Beschwerdeführern gegen Mobilfunk-Baugesuche zeigt. Für eine Gemeinde kann daher das Bedürfnis entstehen nach einem besser koordinierten Aufbau der Mobilfunknetze beziehungsweise nach einer Planung auf ihrem Gebiet.

## 2. Handlungsmöglichkeit für eine Gemeinde

Mit dem gegenwärtig zur Verfügung stehenden Instrumentarium kann eine Gemeinde rechtlich kaum Einfluss nehmen auf die Standorte von Mobilfunkanlagen auf ihrem Gemeindegebiet. Konkrete Baubewilligungsgesuche für Mobilfunkanlagen müssen mit der geltenden Rechtsordnung in aller Regel bewilligt werden. Eine Verschärfung der kommunalen Bauvorschriften würde dies nur sehr beschränkt und punktuell ändern können.

Das bedeutet aber nicht, dass eine Zürcher Gemeinde keine Möglichkeit hätte, auf die Standorte von Mobilfunkanlagen Einfluss zu nehmen. Im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeit ist sie grundsätzlich befugt, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunkanlagen zu erlassen. Mit einer Verschärfung von Bauvorschriften kann allerdings nur sehr bedingt Einfluss auf die Standortwahl genommen werden, wie dies auch ein neues Urteil des Bundesgerichts zeigt<sup>14</sup>.

Eine Standortsteuerung führt über die Ausschöpfung der planerischen Möglichkeiten beziehungsweise über eine Vereinbarung mit den Mobilfunkbetreibern; in Frage kommt auch, eine Standortevaluation baupolizeilich vorzuschreiben.

---

<sup>14</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 2007 (1C.94/2007), Wil.

## IV. Planerischen Lösungen zur Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen

### 1. Grundsätzliche Zulässigkeit und Instrumente

Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 25. Oktober 2005 erstmals angedeutet, dass den Kantonen beziehungsweise Gemeinden ein gewisser Spielraum für planungsrechtliche Vorschriften über die Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen besteht<sup>15</sup>. Die herrschende Literatur hat diesem Grundsatz zugestimmt und konkretere Aussagen darüber gemacht, unter welchen Voraussetzungen eine Standortsteuerung zulässig ist<sup>16</sup>; dies hat das Bundesgericht wiederum aufgenommen und weitere Leitplanken von planerischen Lösungen gesetzt.

Das höchste Gericht hat anerkannt, dass der Bau von Mobilfunkanlagen mit raumplanungsrechtlichen Instrumenten insbesondere auch innerhalb der Bauzonen gesteuert werden kann. Voraussetzung für Planungsmassnahmen ist in jedem Fall eine gesetzliche Grundlage im kommunalen oder kantonalen Recht<sup>17</sup>. Im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeit ist eine Gemeinde befugt, Bau- und Zonenvorschriften zu erlassen, sofern sie die bundesrechtlichen Schranken, die sich insbesondere aus dem Bundesumwelt- und -fernmelderecht ergeben, beachtet.

Mit planerischen Vorschriften können ganz verschiedene Planungsinteressen (vgl. Art. 1 bis 3 RPG) verfolgt werden. Soweit planungsrechtliche Vorschriften nicht umweltrechtlich, sondern ortsplanerisch motiviert sind, steht ihnen die abschliessende umweltrechtliche Regelung des Bundes nicht entgegen – selbst wenn solche Vorschriften im Ergebnis auch den Schutz Betroffener vor der Strahlung im Vergleich zur NISV verstärken<sup>18</sup>. Mit planerischen Massnahmen dürfen unerwünschte ideelle und wirtschaftliche Auswirkungen bekämpft werden. Kantonale und kommunale Vorschriften, welche in der Wohnzone einen Autooccasionsbetrieb verbieten oder nur ein Gewerbe zulassen, das dem täglichen Bedarf der Bewohner dient, sind beispielsweise zulässig<sup>19</sup>. Damit wird der Charakter eines Wohngebiets gewahrt. Weiter ist es etwa zulässig, Betriebe des Sexgewerbes in Wohn- und Kernzonen mit hohem Wohnanteil mit dem Instrument

---

<sup>15</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 27. Oktober 2005 (1A.280/2004), Baden, E. 3.

<sup>16</sup> MARTI, S. 207 ff.; WITTWER, S. 96 ff.

<sup>17</sup> BGE 133 II 64, Zermatt; Urteil des Bundesgerichts vom 17. August 2007 (1P.68/2007), Günsberg; jeweils mit Hinweisen auf WITTWER, S. 96, und MARTI, S. 213.

<sup>18</sup> WALKER, S. 132.

<sup>19</sup> BGE 117 Ib 147, Opfikon; BGE 118 Ib 595, Wallisellen.

der Nutzungsplanung generell auszuschliessen<sup>20</sup>. Während bezüglich störende Betriebe diverse Regelungen bestehen, fehlt eine gesetzliche Grundlage zu (störenden) Anlagen.

Erweisen sich Steuerungsmöglichkeiten als im Grundsatz rechtlich möglich, so stellt sich die Frage nach den Instrumenten. Einzelne Kantone wie Basel-Landschaft, Graubünden und Solothurn haben den Umgang mit Mobilfunkanlagen in ihre Richtplanung verstärkt einbezogen. Im Rahmen der Nutzungsplanung dürfen die Gemeinden gewisse Bedingungen für die Baubewilligung von Mobilfunkanlagen festlegen<sup>21</sup>. Eine Möglichkeit ist sowohl für Kantone als auch Gemeinden, mit den Betreibern Vereinbarungen zu treffen.

- Im Rahmen der bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeit der Gemeinde
- Unter Beachtung der bundesrechtlichen Schranken
- Ortsplanerische Motivation
- Bekämpfung von unerwünschten ideellen und wirtschaftlichen Auswirkungen



Planerische Lösung möglich

## 2. Bundesrechtliche Schranken

### a) Vorrang des Umweltschutzrechts und des Fernmelderechts

Das Bundesrecht genießt gegenüber kantonalen (und kommunalen) Bestimmungen Vorrang (derogatorische Kraft des Bundesrechts, Art. 49 Abs. 1 BV). Im Zusammenhang mit der Bewilligung von Mobilfunkanlagen dürfen die kantonalen Normen neben den raumplanungsrechtlichen insbesondere den umweltrechtlichen und fernmelderechtlichen (Bundes-) Vorschriften nicht zuwiderlaufen. Für den Immissionsschutz und die vorsorgliche Emissionsbegrenzung gilt eine abschliessende bundesrechtliche Re-

<sup>20</sup> HALLER/KARLEN, N 549 ff., mit weiteren Beispielen.

<sup>21</sup> WALKER, S. 132 f.

gelung und für kantonale Normen besteht kein Raum. Planerische Lösungen dürfen die Ziele der Fernmeldegesetzgebung nicht untergraben<sup>22</sup>.

Die in der Fernmeldegesetzgebung konkretisierten öffentlichen Interessen dürfen nicht verletzt werden. Das heisst, kommunale Vorschriften müssen den Interessen an einer *qualitativ hoch stehenden Mobilfunkversorgung* und an einem *funktionierenden Wettbewerb* zwischen den Mobilfunkanbietern Rechnung tragen (vgl. Art. 1 FMG).

Werden die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung eingehalten, so sind ortsplanerisch Bestimmungen, die anderen als umweltrechtlichen Interessen dienen, wie zum Beispiel der Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers, grundsätzlich möglich. In der Regel wird es sich dabei um Negativplanungen handeln, das heisst um Zonenvorschriften, die Mobilfunkanlagen in bestimmten Zonen grundsätzlich ausschliessen. Theoretisch denkbar sind 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. Der Konzentration von Standorten innerhalb des Siedlungsgebiets werden allerdings durch die Anlagegrenzwerte der NISV enge Grenzen gesetzt (vgl. Ziff. 62 Abs. 1 Anhang 1 NISV, wonach alle Mobilfunksendeantennen, die in einem engen räumlichen Zusammenhang stehen, als eine Anlage gelten und gemeinsam den Anlagegrenzwert einhalten müssen)<sup>23</sup>.

#### *b) Beachtung der Grundrechte*

Kantonale und kommunale planerische Vorschriften finden ihre Schranken auch in den Grundrechten. Ein planerisches Verbot von Mobilfunkanlagen tangiert die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sowie die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 3 BV; geschützt sind Empfang und Verbreitung öffentlicher Informationen und die private Kommunikation)<sup>24</sup>.

Grundrechtseinschränkungen sind gemäss Art. 36 BV zulässig, wenn

- eine gesetzliche Grundlage besteht
- die Beschränkung durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt ist
- die Beschränkung verhältnismässig ist.

Die Errichtung von Mobilfunkanlagen darf nicht beliebig beschränkt werden. Aus den Grundrechten ergibt sich die Notwendigkeit einer Interessen-

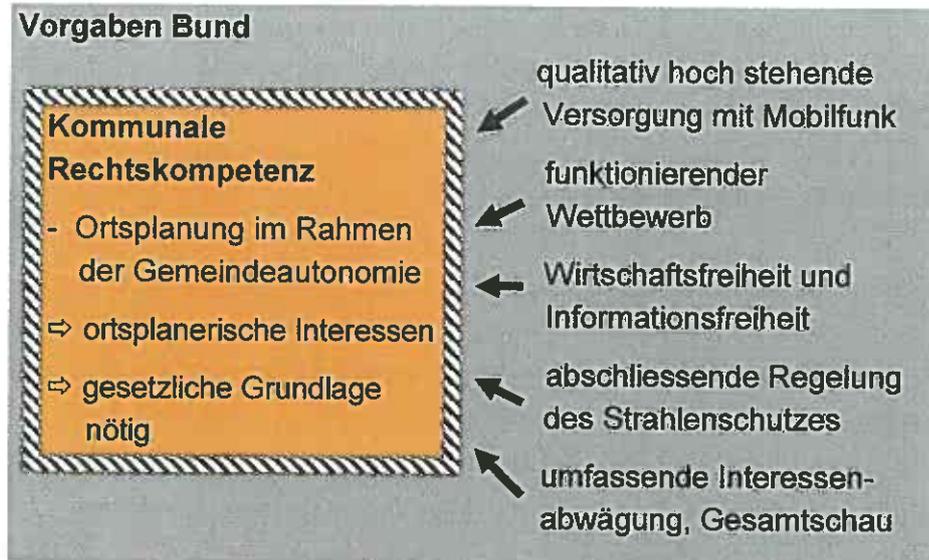
---

<sup>22</sup> WITTMER, S. 91 f.

<sup>23</sup> BGE 133 II 64, Zermatt, E. 5.3; WITTMER, S. 97 f., MARTI, S. 213.

<sup>24</sup> Vgl. BGE 127 I 145, E. 4b.

abwägung: Die Anliegen einer planerischen Lösung sind den auf der Informationsfreiheit und Wirtschaftsfreiheit sowie der Fernmeldegesetzgebung beruhenden öffentlichen Interessen an einer ausreichenden Versorgung mit Mobilfunkdiensten gegenüberzustellen<sup>25</sup>.



### 3. Kantonalrechtliche Schranken an kommunale Vorschriften

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Die Gemeindeautonomie ist ein verfassungsmässiges Recht; den Gemeinden wird als Grundzellen des demokratischen Staates ein bestimmter, vor Eingriffen der staatlichen Behörden geschützter Bereich der Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung zugestanden. Ausgangspunkt für die Frage, ob und inwieweit eine Gemeinde Autonomie geniesst, bildet das dem Gemeinderecht übergeordnete kantonale Recht. Es fragt sich daher, ob das kantonale Planungsrecht den Gemeinden Raum lässt für planerische Lösungen für Mobilfunkanlagen.

Planerische Vorkehren beziehungsweise Einschränkungen für Mobilfunkanlagen sind möglich, soweit der Planungsträger im Rahmen der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume hat. Dies bedeutet, dass die Gemeinden basierend auf einer nachvollziehbaren raumplanerischen oder baupolizeilichen Argumentation grundsätzlich die Möglichkeit haben, auf die Standorte von Mobilfunkanlagen einen gewissen Einfluss zu nehmen, und zwar nicht zuletzt mit Hilfe sachgerechter und zweckmässiger Bau- und Nutzungsvorschriften.

<sup>25</sup> WITTWER, S. 92.

#### **4. Voraussetzungen an planerische Lösungen einer Gemeinde**

##### *a) Gesetzliche Grundlage*

Eine Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen setzt als erstes eine gesetzliche Grundlage im kantonalen oder kommunalen Recht voraus. Im Kanton Zürich fehlen auf Stufe Kanton konkrete Vorschriften zu Mobilfunkanlagen in der Richtplanung oder im Raumplanungs- und Baurecht. Eine Zürcher Gemeinde muss ihre eigene Regelung treffen. Ohne entsprechende gesetzliche Regelungen (beziehungsweise entsprechende Vereinbarungen) kann im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens jedenfalls innerhalb der Bauzonen keine Standortsteuerung vorgenommen werden, weil diesfalls Mobilfunkanlagen innerhalb des gesamten Siedlungsgebiets grundsätzlich als zonenkonform zu betrachten sind.

Die Planung muss das ganze Gemeindegebiet (jedenfalls das Siedlungsgebiet) umfassen und nicht bloss ein Teilgebiet. Raumplanerische Massnahmen müssen in einem umfassenden Rahmen gestützt auf eine *Gesamtschau* aller erheblichen Probleme erarbeitet werden. Vorbehalten bleiben isolierte Schutzmassnahmen zu Gunsten bestimmter Schutzobjekte<sup>26</sup>. Würden nur einzelne Teile von der Planung umfasst, wäre mit einer Nichtgenehmigung durch den Regierungsrat zu rechnen wegen Unzweckmässigkeit der Planung.

In der Bau- und Zonenordnung könnten bestehende Zonen bestimmt werden, in welchen Mobilfunkanlagen nicht oder nur für die lokale Versorgung erlaubt sind. Vorteilhafter erscheint – im Sinne einer Gesamtschau – die Schaffung von den allgemeinen Zonen überlagernden "Spezialzonen", in welchen Mobilfunkanlagen generell nicht zulässig sind (Negativplanung), oder Zuweisung der Standorte in bestimmte Gebiete und Standorte (Positivplanung). Es besteht auch die Möglichkeit, eine Abstufung nach der Funktion der Mobilfunkanlagen vorzunehmen, denn von Bedeutung ist auch, ob die Anlage der Versorgung eines grossräumigen Gebiets oder lediglich eines Quartiers dient. Analog zur Rechtslage von Anlagen ausserhalb der Bauzonen sollte wohl eine Ausnahmeregelung getroffen werden, wonach in Spezialzonen mit grundsätzlichem Mobilfunkanlagen-Verbot Mobilfunkanlagen ausnahmsweise zulässig sind, wenn diese aus funkttechnischen Gründen standortgebunden sind und überwiegende Interessen vorhanden sind.

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu grundlegend Urteil des Bundesgerichts vom 17. August 2007 (1P.68/2007), Günsberg.

Statt die möglichen Standorte planerisch festzulegen, besteht die Möglichkeit, die Betreiber zusammen mit der Gemeinde zu einer Standortevaluati-  
on zu verpflichten<sup>27</sup>.

*b) Ortsplanerisches, nicht umweltrechtliches Interesse*

Würde die Planung objektiv als Immissionsschutzmassnahme zu verstehen sein, wäre sie rechtswidrig, was die Nichtgenehmigung zur Folge hätte. Erforderlich ist ein ortspanerisches Interesse: Mobilfunkanlagen dürfen aus ortspanerischen Gründen, um den *Charakter eines Quartiers zu wahren*, in bestimmten Zonen nicht errichtet werden.

Die Errichtung einer Mobilfunkanlage ist geeignet, bei einem grossen Teil der Anwohner ein Gefühl des Unbehagens auszulösen und damit die Qualität der Wohngegend zu beeinträchtigen. Dies äussert sich auch dadurch, dass Liegenschaften und Wohnungen schwerer verkäuflich oder vermietbar werden können. Derart negative wirtschaftliche und psychologische Auswirkungen sind planerisch unerwünscht<sup>28</sup>, auch wenn tatsächlich keine erwiesene gesundheitliche Gefährdung von der Anlage ausgeht. Die psychologischen Auswirkungen werden auch als ideelle Immissionen bezeichnet, welche grundsätzlich neben dem zivilrechtlichen Schutz von Art. 684 ZGB durch planungs- und baurechtliche Vorschriften eingeschränkt werden können<sup>29</sup>.

Das ortspanerische Interesse an einem Verbot beziehungsweise Einschränkungen von Mobilfunkanlagen ist unterschiedlich zu gewichten: Das Interesse ist etwa in reinen Wohnzonen wesentlich stärker als in Gewerbe-  
zonen oder Industriezonen.

*c) Kein Verstoss gegen das Fernmelderecht und Umweltschutzrecht; Beachtung der Grundrechte und des Verhältnismässigkeitsprinzips*

Planerische Massnahmen dürfen nicht gegen das Fernmelderecht des Bundes verstossen, und es muss das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet werden. Mobilfunkanlagen gehören grundsätzlich in die Bauzonen. Dabei sind die Anliegen der Anwohner, das heisst die unerwünschten psychologischen Auswirkungen angemessen zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite muss eine *qualitativ hoch stehende und erschwingliche Versorgung mit Fernmeldediensten* möglich sein (vgl. Art. 1 FMG), wobei auch die Interessen an einem *funktionierenden Wettbewerb* und die *internationale Wettbewerbsfähigkeit* zu berücksichtigen sind.

---

<sup>27</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 2007 (1C.94/2007), Wil, E. 4.2.

<sup>28</sup> MARTI, S. 213.

<sup>29</sup> Vgl. dazu den Aufsatz von WALDMANN, S. 156 ff.

Die Mobilfunknetze entwickeln sich, insbesondere die sich im Aufbau befindenden UMTS-Netze. Die Netze sind dynamisch, nicht starr. Die Anbieter weisen zu Recht darauf hin, dass die Netzstruktur im Wandel ist, beeinflusst durch das Kundenverhalten und technische Entwicklungen. Die Versorgung mit UMTS erfolgt in relativ kleinräumigen Zellen in der Grössenordnung von wenig hundert Metern Durchmesser. Dem muss bei der Planung von möglichen Standorten angemessen Rechnung getragen werden.

Grundsätzlich in Frage kommen planerische Massnahmen, welche Mobilfunkanlagen

- in bestimmten Zonen verbieten (Negativplanung) oder
- in bestimmte Zonen und Standorte zuweisen (Positivplanung).

Dies hat in einem Rahmen zu geschehen, dass der Netzaufbau ohne ernsthafte Schwierigkeiten auch ohne Inanspruchnahme der entsprechenden Flächen möglich ist. Eine allzu weite flächenmässige Ausdehnung wäre nicht verhältnismässig und würde mit dem Fernmelderecht des Bundes in Konflikt stehen, welches nicht durch kantonale und kommunale Bestimmungen untergraben werden darf. Eine Positivplanung im Sinne der Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen lediglich an ausgewählten konkreten Standorten dürfte deshalb i.d.R. rechtlich wohl unzulässig sein. Eine allzu enge Eingrenzung der möglichen Standorte ist nicht verhältnismässig und verletzt die fernmelderechtlichen Vorgaben<sup>30</sup>. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass die strengen Anlagegrenzwerte einem Zusammenlegen von Standorten innerhalb der Bauzonen oft entgegenstehen. Die Vorgaben aus dem Bundesumweltrecht sind auf jeden Fall einzuhalten.

#### *d) Zweckmässigkeit der Planung*

Eine Standortsteuerung muss mit planerisch zweckmässigen Massnahmen erfolgen und in raumplanerischer Hinsicht zweckmässig sein. Wichtig dabei ist, eine *Gesamtschau* der ganzen Mobilfunk-Problematik und eine *Interessenabwägung* vorzunehmen. Es kann unter diesem Gesichtspunkt für eine Gemeinde angezeigt sein, auch kantonale Natur- und Heimatschutzfachstellen einzubeziehen. Die Planung von Mobilfunkanlagen ist mit zahlreichen technischen Fragestellungen verbunden, denen in spezifischer Weise Rechnung zu tragen ist. Ein Einbezug der Mobilfunkanbieter ist deshalb wichtig, ja unverzichtbar. Eine Planung erscheint insbesondere dann zweckmässig, wenn sie einen Beitrag zur Optimierung der Standorte, und zwar aus der Sicht aller Beteiligten und Interessen, leisten kann.

---

<sup>30</sup> WITTMER, S. 98 f.

## 5. Voraussetzungen an eine Planungszone

Bis zum Erlass oder während der Revision von Nutzungsplänen können für genau bezeichnete Gebiete Planungszone festgesetzt werden, innerhalb deren keine baulichen Veränderungen getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen (§ 346 Abs. 1 PBG). Für die Festsetzung ist die Baudirektion zuständig; begründeten Festsetzungsbegehren untergeordneter Planungsträger hat sie zu entsprechen (§ 346 Abs. 2 i.V.m. § 2 lit. b PBG). Planungszone dürfen für längstens drei Jahre festgesetzt werden; soweit nötig kann die Frist um zwei Jahre verlängert werden (§ 346 Abs. 3 PBG).

Die Planungszone deckt sich in ihren Wirkungen – wenn auch nur zeitlich begrenzt – mit den eigentlichen Nutzungsplänen. Sichernde Massnahmen dieser Art sind zulässig, wenn sie erforderlich sind, einen bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen sicherzustellen. Planungszone dürfen hingegen einem Entscheid, der eine Streitsache definitiv abschliesst, nicht vorgreifen<sup>31</sup>.

Voraussetzungen an rechts- und verfassungsmässige Planungszone:

- überwiegendes öffentliches Interesse
- Verhältnismässigkeit
- Verfolgung rechtmässiger Ziele
- Ernsthaftigkeit der Planungsabsicht
- Keine Kollision mit übergeordnetem Recht (in diesem Zusammenhang insbesondere das Umwelt- und Fernmelderecht des Bundes)

Es gelten im Prinzip die gleichen Voraussetzungen wie bei der Festlegung der Nutzungsplanung, auch wenn in einem allfälligen Beschwerdeverfahren die Frage nach der Zweckmässigkeit der Planung zurückhaltender, im Hinblick auf das Institut der Planungszone beurteilt würde<sup>32</sup>.

Die oben genannten Voraussetzungen werden verletzt, wenn aufgrund eines konkreten Baugesuchs für eine Mobilfunkanlage eine Planungszone erlassen und auf diese Weise das Baugesuch abgelehnt wird.

---

<sup>31</sup> Vgl. zum Institut der Planungszone auch FRITZSCHE/BÖSCH, insbesondere 2.4.3.

<sup>32</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 11. Februar 2008 (V 07 345), E. 2 (das Urteil ist in der Entscheiddatenbank publiziert: [www.gerichte.lu.ch](http://www.gerichte.lu.ch)).

## 6. Fazit

Wie weit eine Gemeinde Einfluss auf mögliche Standorte von Mobilfunkanlagen nehmen darf, ist im Einzelfall zu beurteilen, weil Topographie, Grösse, Siedlungsdichte, verschiedene Zonen und Quartiere, bauliche Entwicklungsgebiete, verschiedene Schutzobjekte, bestehende Mobilfunkversorgung, aber auch Bedürfnisse der Bevölkerung beziehungsweise Marktsituationen sehr unterschiedlich sein können.

Die rechtlichen Anforderungen an die oben beschriebenen Möglichkeiten sollten nicht überdehnt werden. Entscheidend wird dabei sein, ob die Ziele der Fernmeldegesetzgebung beziehungsweise die Interessen der Anbieter, eine zuverlässige Versorgung mit Mobilfunkdiensten heute und in Zukunft, genügend einbezogen werden.

## V. Beispiele von rechtswidrigen Regelungen

### 1. Firsthöhe als maximale Höhe für Anlagen

Wäre eine solche Vorschrift auf Mobilfunkanlagen anwendbar, so käme sie im überbauten Gebiet einem weitgehenden Verbot von Mobilfunkanlagen gleich. Aus funktechnischen Gründen müssen Mobilfunkanlagen über die Dächer hinausragen – vergleichbar mit einem Leuchtturm. Auch aus umweltschutzrechtlichen Gründen ist eine gewisse Höhe erforderlich, weil sonst die Anlagegrenzwerte der NISV oft nicht eingehalten werden könnten. Im Ergebnis könnten kaum und zur Versorgung nur ungenügend Mobilfunkanlagen erstellt werden. Das wäre mit der Fernmeldegesetzgebung des Bundes unvereinbar<sup>33</sup>. Sollen Mobilfunkanlagen einschränkenden Planungsvorschriften unterstellt werden, so hat dies im Übrigen explizit zu geschehen.

### 2. Abstandsvorschriften für Mobilfunkanlagen unter sich

Ein ortsplanerisches Interesse an einer derartigen Regelung ist nicht auszumachen. Vielmehr ist eine Abstandsvorschrift wohl umweltrechtlich motiviert und daher *unzulässig*. Im Ergebnis ergibt sich ein Mindestabstand von Mobilfunkanlagen aus den Anlagegrenzwerten der NISV: Antennen in einem engen räumlichen Zusammenhang gelten als eine einzelne Anlage und müssen als Gesamtes den strengen Anlagegrenzwert ein-

---

<sup>33</sup> Urteil des Bundesgerichts vom 3. September 2007 (1C.94/2007), Wil, E. 4.2.

halten. Dies führt dazu, dass neue Anlagen sehr häufig mit einem bestimmten Abstand zu bestehenden Anlagen errichtet werden müssen. Wo es trotz der strengen Anlagengrenzwert möglich ist, kann es ausserdem aus ortsplannerischen Gründen sinnvoll sein, Antennen mehrerer Funkdienste (GSM und UMTS) und mehrerer Betreiber auf demselben Mast zu installieren anstelle von neuen Standorten.

### **3. Verbot von Mobilfunkanlagen mit mehr als bspw. 500 W**

Eine Abstufung aufgrund der Sendeleistung ist umweltrechtlich motiviert und daher wegen der abschliessenden Bundeskompetenz unzulässig.

### **4. Verbot von Mobilfunkanlagen auf gemeindeeigenen Bauten**

Bei der Erbringung von Mobilfunkdiensten handelt es sich um eine *Bundesaufgabe*, welche von privaten Anbietern erbracht wird. Im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeit kann eine Gemeinde eine Steuerung von Mobilfunkanlagen-Standorten vornehmen. Dabei darf sie die Erfüllung der Bundesaufgabe nicht vereiteln.

Eine Gemeinde muss die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns im Sinne von Art. 5 BV beachten: Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein; staatliche Organe handeln nach Treu und Glauben. Zudem ist durch diese Vorschrift m.E. das Willkürverbot verletzt (Art. 9 BV). Es widerspricht verwaltungsrechtlichen und staatsrechtlichen Grundsätzen, zum vornherein gemeindeeigene Standorte für die Mobilfunkversorgung auszuschliessen. Im Einzelfall kann es geradezu geboten sein, einen gemeindeeigenen Standort zur Verfügung zu stellen (etwa ein Werkhof), wenn dadurch ein weniger optimaler Standort vermieden werden kann.

### **5. Mobilfunk-Moratorium und dergleichen**

Dies ist umweltrechtlich motiviert und daher wegen der abschliessenden Bundeskompetenz rechtswidrig.

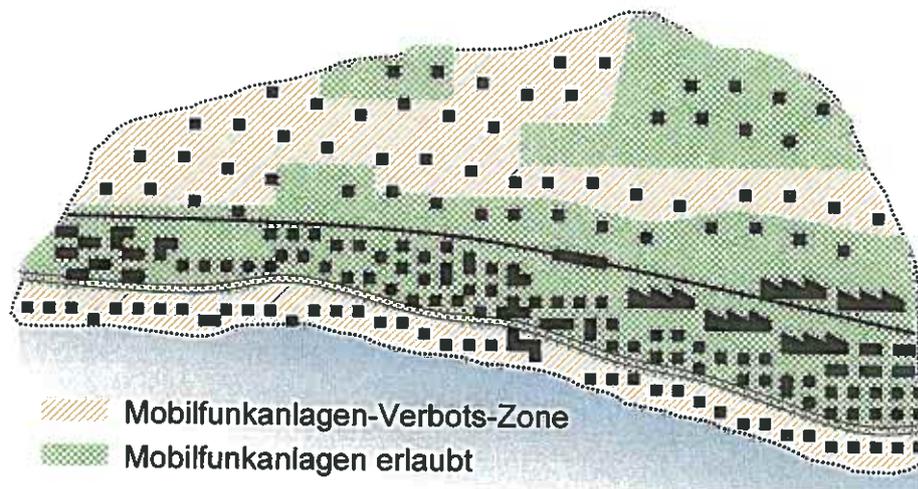
## VI. Möglichkeiten einer Gemeinde zur Steuerung von Mobilfunkanlagen-Standorten

### 1. Negativplanung

#### a) Grundprinzip

##### Negativplanung

= Bezeichnung von Gebieten in der Nutzungsplanung, in welchen Mobilfunkanlagen grundsätzlich unzulässig sind



#### b) Voraussetzungen

Vorausgesetzt wird eine *Gesamtschau*; das gesamte Gemeindegebiet beziehungsweise Siedlungsgebiet muss planerisch erfasst werden.

Für die von der Negativplanung erfassten Gebiete muss ein besonderes ortsplanerisches Interesse bestehen, um sie frei von Mobilfunkanlagen zu halten. Es geht darum, den Charakter eines Quartiers zu wahren. Rechnung zu tragen ist auch den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Es ein legitimes Interesse, etwa ein besonders schönes, kaum mit störenden Infrastrukturanlagen belastetes Quartier von Mobilfunkanlagen frei zu halten. Eine Negativplanung kommt in erster Linie für solche Quartiere beziehungsweise Zonen in Frage.

Die bundesrechtlichen Schranken sind relativ hoch. Die Planung muss auch zukünftigen Entwicklungen Rechnung tragen können, weshalb flächenmässig keine allzu grossen Einschränkungen möglich sind. Für die Planung von einzelnen Standorten ist eine Flexibilität nötig, um ein opti-

males Ergebnis des Netzaufbaus erzielen zu können. Ein Standort kann nicht isoliert betrachtet werden, er muss in die Gesamtnetzplanung der Betreiber eingebunden werden.

Wenn die Hälfte der Siedlungsfläche eines Teilgebiets von der Negativplanung erfasst wird, kann dies für eine gute Mobilfunkversorgung äusserst kritisch werden. Wird in der Grössenordnung ein Drittel eines Teilgebiets mit einem Mobilfunkanlagen-Verbot belegt, sollte dies in der Regel zu keiner Untergrabung der fernmelderechtlichen Zielsetzung führen. Besonders geeignete Standorte sollten dabei nicht ausgeschlossen werden. In quantitativer Hinsicht ist es – mangels Rechtsprechung und weil die Ausgangslage sehr verschieden sein kann – schwierig eine allgemeine Aussage zu machen.

Die Umsetzung der Negativplanung kann durch Zuweisung von bestehenden Zonen erfolgen oder durch den allgemeinen Zonen überlagernde Spezialzonen. Bei der zweiten Variante kann besser auf die verschiedenen Interessen Rücksicht genommen werden, weil eine feinere Grenzziehung möglich ist. Rechtlich kritisch ist es (wegen den fernmelderechtlichen Vorgaben), allzu grosse zusammenhängende Gebiete von Mobilfunkanlagen auszuschliessen. Es muss möglich bleiben, das gesamte Siedlungsgebiet mit Funkdiensten zu versorgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das UMTS-Netz eher kleinräumige Zellen im Siedlungsgebiet (mit jeweils einer Basisstation) erfordert.

Das Abstellen auf die lärmrechtlichen *Empfindlichkeitsstufen* erscheint als zu schematisch und nimmt auf die funkspezifischen Bedürfnisse zu wenig Rücksicht.

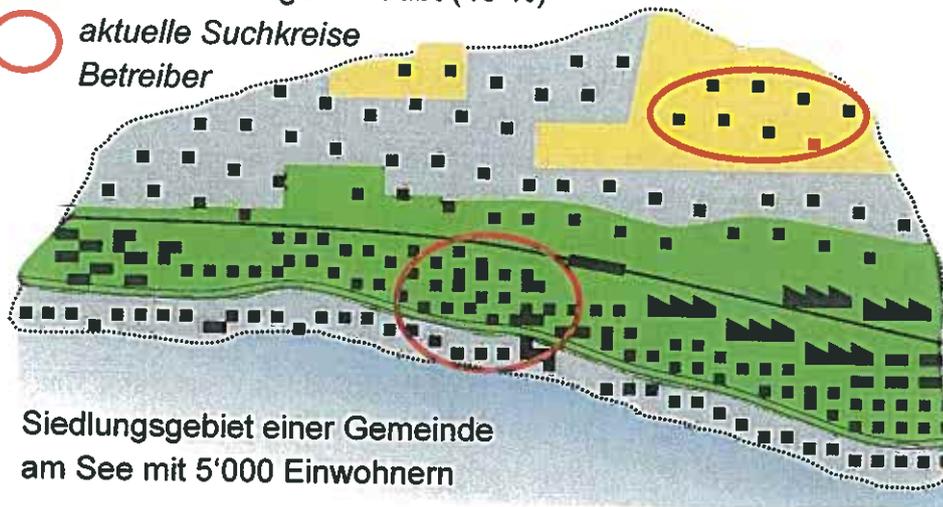
Aus wettbewerbsrechtlichen Gründen ist zu beachten, dass die verschiedenen Anbieter "gleich lange Spiesse" haben müssen. Wird ein Gebiet von der Negativplanung erfasst und befindet sich bereits ein Standort eines Betreibers darin, bedeutet dies für die Konkurrenten einen Nachteil. Es sind auch Situationen denkbar, in denen Betreiber mit vielen Kunden durch eine zu einschränkende Planung benachteiligt werden. Es ist rechtlich erforderlich, dass alle Anbieter die gleiche Möglichkeit haben müssen, ein Gebiet zu versorgen.

Es ist grundsätzlich zulässig, eine Abstufung nach der Funktion der Anlage vorzunehmen. Denn von Bedeutung ist auch, ob die Anlage der Versorgung eines grossräumigen Gebiets oder lediglich eines Quartiers dient. Als Kriterium für eine solche Abstufung ist die Sendeleistung untauglich; es ist qualitativ darauf abzustellen, ob die Anlage zur Versorgung eines Quartiers dient oder zur Versorgung über das Siedlungsgebiet hinaus.

### Beispiel, wie eine Planung zulässig sein könnte

-  Mobilfunkanlagen-Verbots-Zone (40 % des Siedlungsgebiets)
-  nur Anlagen zur Quartiersversorgung (20 %)
-  Mobilfunkanlagen erlaubt (40 %)

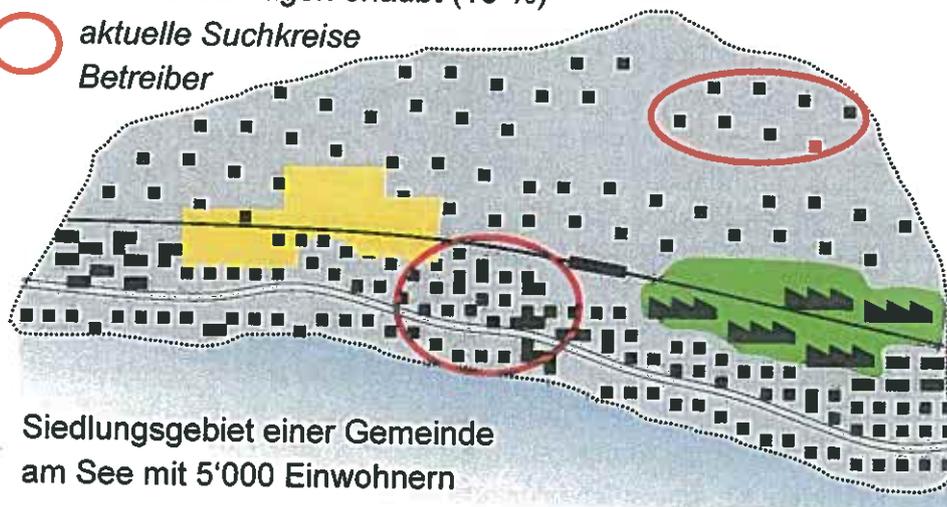
 *aktuelle Suchkreise*  
*Betreiber*



### Beispiel einer unzulässigen Lösung

-  Mobilfunkanlagen-Verbots-Zone (80 % des Siedlungsgebiets)
-  nur Anlagen zur Quartiersversorgung (10 %)
-  Mobilfunkanlagen erlaubt (10 %)

 *aktuelle Suchkreise*  
*Betreiber*



### c) Vor- und Nachteile

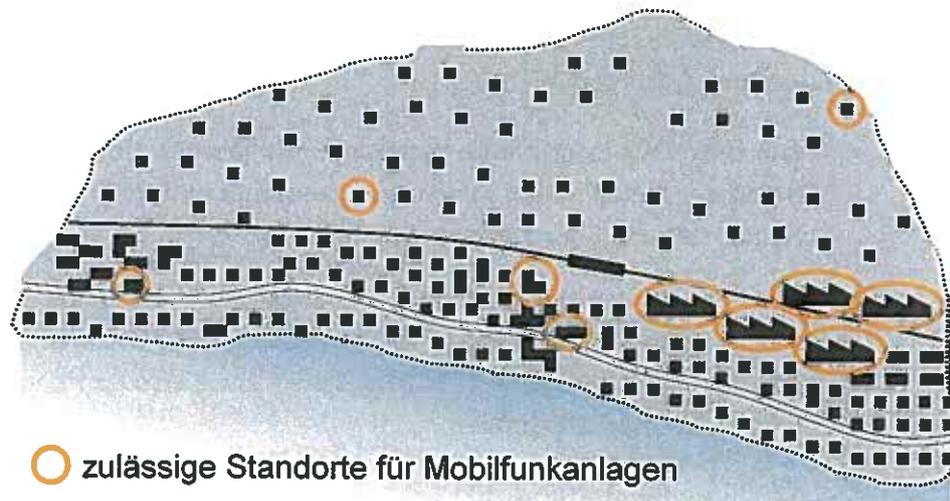
- Gewähr, dass die bestimmten Gebiete frei von Mobilfunkanlagen bleiben (Rechtssicherheit), aber auch Starrheit
- Umfassende Interessenabwägung im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben möglich
- Rechtliche Unsicherheit, ob die Planung genehmigt wird
- Politisch brisante Beurteilung, welche Gebiete erfasst werden
- Wie hoch die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Lösung ist, kommt auf die konkrete Umsetzung an und wessen Wohnungen oder Liegenschaften von der Negativplanung erfasst sind.
- Ein Gefahrenpotential besteht darin, dass sich gewisse Bevölkerungskreise benachteiligt fühlen könnten.

## 2. Positivplanung

Theoretisch denkbar sind auch positive Planungen, die besondere Zonen oder Standorte für Mobilfunkanlagen ausweisen.

### Positivplanung

= Ausscheidung von besonders geeigneten Standorten oder Zonen für Mobilfunkanlagen



Diese Standorte müssen sich besonders gut eignen und eine gute Versorgung durch alle Anbieter ermöglichen.

Im Prinzip gelten für die Frage, in welchem Umfang eine Positivplanung möglich ist, die gleichen Überlegungen wie bei der Negativplanung. Eine Positivplanung im Sinne der Zulässigkeit von Mobilfunkanlagen lediglich

an wenigen konkreten Standorte ist sehr problematisch und dürfte im Ergebnis rechtlich nicht Bestand haben, weil die fernmelderechtliche Zielsetzung wie auch die Grundrechte allzu stark eingeschränkt sein dürften. Die Crux liegt darin, dass funktechnisch kaum eine Prognose möglich ist, wo in beispielsweise fünf Jahren ein neuer Standort benötigt wird, weil sich die Funknetze dynamisch entwickeln.

Standorte ausserhalb des Siedlungsgebiets sind nur ausnahmsweise zulässig (RPG-24-Bewilligung), auch wenn das Bundesgericht die sehr strengen Anforderungen an eine Ausnahmbewilligung für Mobilfunkanlagen etwas gelockert hat. Mobilfunkanlagen planerisch ausschliesslich ausserhalb des Siedlungsgebiets zuzuweisen hält rechtlich nicht Bestand. Dies ist weder mit dem Fernmelderecht noch dem Raumplanungsrecht vereinbar.

### **3. Gesetzliche Standortevaluation**

#### *a) Rechtliche Zulässigkeit*

Baupolizeilich kann eine Gemeinde in ihrem Bau- und Zonenreglement vorschreiben, die Erstellung von Mobilfunkanlagen setze eine Standortevaluation voraus. Die Bewilligungsbehörde hat so die Möglichkeit, unter gewissen Voraussetzungen den Baustandort im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung festzulegen, was zu einer Optimierung der Standorte führen kann. Mit diesem Instrumentarium ist die Einflussmöglichkeit der Gemeinde erhöht und der Weg führt rechtlich verbindlich über eine Zusammenarbeit.

#### *b) Konkreter Lösungsvorschlag*

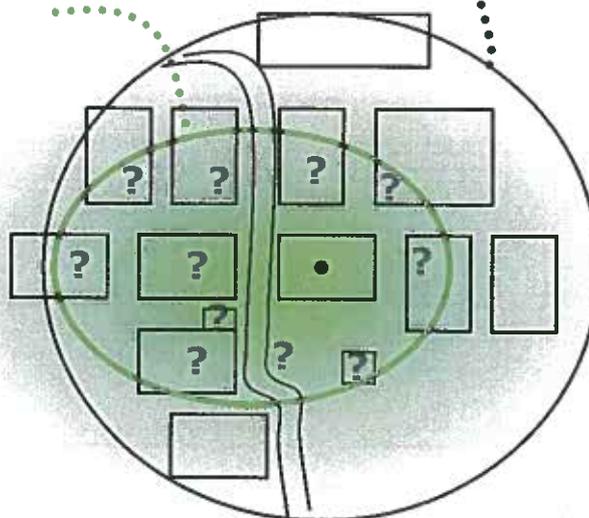
- Die Betreiber informieren die Gemeinde jährlich über den aktuellen Stand der Netzplanung (Versorgungsqualität und Suchkreise für neue Standorte) und über geplante Standorte.
- Die Betreiber bezeichnen auf Verlangen der Gemeinde diejenigen Flächen im Umkreis von 200 m, wo anstelle des geplanten Standortes ebenfalls eine funktechnisch gute Versorgung erfolgen könnte (Perimeter für Alternativstandorte).
- Es sind i.d.R. Flächen innerhalb des Siedlungsgebiets zu bezeichnen. Standorte ausserhalb des Siedlungsgebiets können einbezogen werden, soweit eine Installation auf bestehenden Bauten und Anlagen erfolgen kann (Entscheid durch den Kanton).
- Findet sich innerhalb des Perimeters ein gemeindeeigener Standort, welcher besser geeignet ist, kann ihn die Gemeinde zur Verfügung stellen; sie verlangt dafür einen marktüblichen Pachtzins.

- Stehen mehrere Standorte zur Auswahl, wählt die Gemeinde den optimalsten Standort aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung.
- Ergibt die Überprüfung der Standortevaluation in diesem Perimeter einen oder mehrere ortsplanerisch besser geeignete Standorte, kann die Gemeinde das Baugesuch am ursprünglich geplanten Standort ablehnen.
- Findet sich kein Alternativ-Standort, muss die Gemeinde das Baugesuch ordentlich behandeln.

### Standortevaluation: Perimeter für Alternativstandorte

Umkreis von 200 m zum geplanten Standort

qualitativ hoch stehende  
Versorgung möglich



### c) Vor- und Nachteile

Diese Variante gibt einer Gemeinde ein *Steuerungsinstrument* in die Hand und das frühzeitige Zusammenwirken zwischen Betreibern und Gemeinde wird gefördert. Die Information über geplante Standorte und das Zusammenwirken werden rechtlich verbindlich. Mobilfunkanlagen können und sollen so nicht verhindert werden, aber die Standorte können optimiert werden. Die Bedürfnisse der Gemeinde und der Betreiber können im Einzelfall berücksichtigt werden.

Für die Gemeinde, die Bevölkerung und die Betreiber hätte diese Variante gegenüber einer Positiv- oder Negativplanung den Vorteil, dass mittel- und langfristigen Entwicklungen (Änderungen der Kundenbedürfnisse, neue

Technologien) flexibel Rechnung getragen werden kann und im Einzelfall eine Standortoptimierung erfolgen kann.

Für die Bevölkerung gibt es keine Rechtssicherheit, dass ein bestimmtes Gebiet frei von Mobilfunkanlagen bleibt. Jedoch liegt die Standortwahl nicht mehr einzig bei den Betreibern, sofern Alternativstandorte vorhanden sind.

#### **4. Vereinbarung**

Eine Gemeinde könnte (selbstverständlich) von einer Planung oder Gesetzesänderung absehen und mit den Betreibern einzeln oder gesamthaft ein Übereinkommen über Mobilfunkanlagen-Standorte treffen.

Inhaltlich könnte sich eine Vereinbarung am vorher Gesagten (insbesondere "Standortevaluation") und den Bedürfnissen der Parteien orientieren. Es besteht ein Spielraum für Kompromisse: Die Betreiber könnten an die Qualitätsansprüche und die Abdeckung Kompromisse eingehen und besonders als störend empfundene Standorte vermeiden. Weiter wäre es auch möglich, dass so Baubewilligungsverfahren zügig vorangetrieben werden können. Die Gemeinde könnte gemeindeeigene Standorte zur Verfügung stellen. Ergänzend wäre es wohl hilfreich für alle Parteien, ein Grundlagenpapier zu erarbeiten und kartographisch festzuhalten, wo besonders vorteilhafte beziehungsweise unvorteilhafte Standorte sind.

Diese Lösung hat den Vorteil, dass sie sich durch hohe Flexibilität auszeichnet und zu einer Optimierung der Standorte führen kann.

#### **5. Zusammenarbeit im Einzelfall**

Eine gute Zusammenarbeit ist vor dem Hintergrund der Möglichkeiten der Gemeinden auch unter Verzicht einer gesetzlichen Regelung oder Vereinbarung möglich.

### **VII. Empfehlung**

Aus den bisherigen Erfahrungen hat sich gezeigt, dass eine Vereinbarung oder – auch ohne eine solche – eine Zusammenarbeit im Einzelfall mit den Betreibern zu empfehlen ist.