



Bern, 12. Dezember 2025

Teilrevision des Fernmeldegesetzes (FMG) im Bereich Mobilfunk (Umsetzung der Motion 20.3237)

Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Ziel der Vorlage ist es, die Mobilfunkversorgung in der Schweiz durch ein neues, spezialgesetzliches Verfahren zu stärken. Um die Instandhaltung, den Ausbau und die Modernisierung von Mobilfunkanlagen zu gewährleisten und gleichzeitig den Schutz vor Strahlung sicherzustellen, soll der Immissionsschutz vom Bau-bewilligungsverfahren entkoppelt und durch eine Meldepflicht mit anschliessender Betriebskontrolle ersetzt werden.

Ausgangslage

Die heutige Mobilfunkinfrastruktur stösst aufgrund technischer Entwicklungen und wachsender Anforderungen zunehmend an Grenzen. Der Netzausbau verläuft vielerorts schleppend, insbesondere wegen häufiger und aufwendiger Bewilligungsverfahren. Gleichzeitig erfordern Mobilfunkanlagen regelmässige Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten. Wirtschaft und Gesellschaft sind auf stabile und zukunftstaugliche Netze angewiesen – etwa für Notrufe, digitale Anwendungen, mobiles Arbeiten, bargeldloses Bezahlen oder den öffentlichen Verkehr. Auch für die nationale und kantonale Sicherheitskommunikation gewinnt der kommerzielle Mobilfunk an Bedeutung.

Durch die Vorlage soll die Motion 20.3237 der FDP-liberalen Fraktion «Mobilfunknetz. Die Rahmenbedingungen für einen raschen Aufbau jetzt schaffen» umgesetzt werden, ohne dabei die Anlagegrenzwerte für den vorsorglichen Schutz vor nichtionisierender Strahlung anzupassen. Zudem wird das Anliegen des Postulats 23.3764 Christ «Keine Versorgungslücken im Mobilfunk mehr» aufgenommen.

Inhalt der Vorlage

Mit der Vorlage wird die Kontrolle des Immissionsschutzes aus dem Baubewilligungsverfahren herausgelöst. Künftig müssen Mobilfunkbetreiberinnen strahlenrelevante Inbetriebnahmen von Mobilfunkanlagen, erstmalig oder nach einer Änderung der Anlage, nicht mehr baurechtlich bewilligen lassen, sondern bei der zuständigen Behörde melden. Diese überprüft die eingereichten Unterlagen. Die Betreiberinnen werden zudem verpflichtet, ein Qualitätssicherungssystem (QS-System) einzusetzen, das die Einhaltung der rechtlich vorgegebenen Strahlengrenzwerte im Betrieb sicherstellt. Die Transparenz wird erhöht, indem der Zugang zur Antennendatenbank des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) erleichtert und Standortdatenblätter veröffentlicht werden. Das klassische Baubewilligungsverfahren bleibt für alle nicht-strahlungsrelevanten Neubauten und Änderungen – insbesondere für bauliche Anpassungen an Mobilfunkanlagen mit mehr als geringfügigen Auswirkungen auf das äussere Erscheinungsbild – weiterhin bestehen. Mit der neuen Regelung werden geeignete Rahmenbedingungen für den Mobilfunk geschaffen, ohne dass das Schutzniveau für Bevölkerung und Umwelt gesenkt wird. Die Kantone und Gemeinden werden administrativ entlastet, die Transparenz wird erhöht und die Versorgungssicherheit langfristig verbessert.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	4
1.2	Baubewilligung im Bereich Immissionsschutz und Koordinationsprinzip	5
1.3	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	7
1.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	9
1.5	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	9
2	Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	9
3	Grundzüge der Vorlage	10
3.1	Die Neuregelung	10
3.2	Umsetzungsfragen	11
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	13
5	Auswirkungen	19
5.1	Auswirkungen auf den Bund	19
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	20
5.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	21
5.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	21
5.5	Auswirkungen auf die Umwelt	22
6	Rechtliche Aspekte	22
6.1	Verfassungsmässigkeit	22
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	23
6.3	Erlassform	23
6.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	23
6.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	23
6.6	Datenschutz	23

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Eine flächendeckende, qualitativ hochstehende Mobilfunkversorgung liegt im öffentlichen Interesse.¹ Wirtschaft und Gesellschaft sind zunehmend auf gut funktionierende und zukunftstaugliche Mobilfunknetze angewiesen – sei es für Notrufe, den digitalen Fortschritt, das mobile Arbeiten oder die Kommunikation im Alltag (z.B. bargeldloses Bezahlen, Kauf von Fahrkarten im öffentlichen Verkehr). Der kommerzielle Mobilfunk gewinnt zudem stetig an Bedeutung für die nationale und kantonale Sicherheitskommunikation. In der Schweiz werden jährlich mehrere hundert Mobilfunkanlagen ersetzt, angepasst oder neu installiert. Die Inbetriebnahme dieser Mobilfunkanlagen innerhalb des geplanten Zeitrahmens ist oft mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Verzögerungen können zu Versorgungslücken führen – mit negativen Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und insbesondere auch auf die sicherheitsrelevante Kommunikation.

Das Spannungsfeld zwischen Baubewilligungsverfahren, Standortsuche und technologischem Fortschritt hat sich in den letzten Jahren verschärft. Die bestehenden ordentlichen Baubewilligungsverfahren sind mit erheblichem Zeitbedarf verbunden, administrativ aufwendig und nicht auf die Innovationsdynamik im Mobilfunkbereich ausgelegt. Gleichzeitig nimmt die nachgefragte Datenmenge der Mobilfunknutzenden stetig zu und die technologische Entwicklung schreitet rasant voran. Die Nachfrage und neue Technologien (z. B. adaptive Antennen) führen zu einem steigenden Bedarf an Standorten sowie zu häufigeren Anpassungen an bestehenden Anlagen. Die bislang getroffenen und in Aussicht gestellten Massnahmen zum Abbau der bestehenden bürokratischen Hürden reichen nicht aus, um die Instandhaltung, Modernisierung und den Ausbau der Mobilfunknetze rasch voranzutreiben und dadurch unter anderem auch die weitere Digitalisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern.

Angesichts dieser Ausgangslage besteht ein dringender Bedarf für Anpassungen im Bereich Mobilfunk, die dessen besonderen Anforderungen gerecht werden. Es ist eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich. Eine solche Spezialregelung soll deshalb für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung ein vom ordentlichen Baubewilligungsverfahren² abweichendes Verfahren festlegen.

Der Schutz vor nichtionisierender Strahlung wird nach geltender Gesetzgebung unter anderem dadurch sichergestellt, dass sowohl für die erstmalige Inbetriebnahme als

¹ Vgl. Art. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997, FMG; SR 784.10

² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden in den Erläuterungen die Begriffe «Baubewilligung» und «Baubewilligungsverfahren» als Oberbegriffe verwendet, auch wenn in bestimmten Fällen – etwa bei Mobilfunkanlagen, die dem Betrieb einer Eisenbahn dienen – eine Plangenehmigung erforderlich ist bzw. ein Plangenehmigungsverfahren durchlaufen wird.

auch für Änderungen von Mobilfunkanlagen eine Baubewilligung nötig ist. Als Änderungen gelten nebst Modernisierungs- oft auch reine Instandhaltungsarbeiten, wie beispielsweise der Ersatz eines defekten Antennenmoduls. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens wird die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen überprüft. Dies ergibt sich aus der Zusammenwirkung des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979³ über die Raumplanung (RPG) und des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983⁴ über den Umweltschutz (USG). Weder die Bestimmungen der Verordnung vom 23. Dezember 1999⁵ über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) noch die Empfehlungen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) vermögen diese gesetzlichen Vorgaben zu derogieren. Diese Rechtslage wurde im vergangenen Jahr durch mehrere Urteile des Bundesgerichts⁶ bestätigt.

Neu sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche die Instandhaltung, notwendige Modernisierung und den weiteren Ausbau der Mobilfunkinfrastruktur sicherstellen – ohne dabei die umweltrechtlichen Anforderungen zu vernachlässigen. Ziel der Vorlage ist es, den rechtlichen Vollzug im Bereich des Immissionsschutzes an die technischen und betrieblichen Realitäten des Mobilfunks anzupassen. Dazu soll unter Wahrung des Schutzniveaus soweit möglich auf vorgängige Bewilligungsverfahren verzichtet werden. Das bestehende Schutzniveau für Mensch und Umwelt soll durch entsprechende Massnahmen nicht nur gewahrt, sondern zusätzlich gestärkt werden, indem Mobilfunkbetreiberinnen verpflichtet werden, die Immissionen während des Betriebs zu kontrollieren.

1.2 Baubewilligung im Bereich Immissionsschutz und Koordinationsprinzip

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob das ordentliche Baubewilligungsverfahren ein geeignetes Instrument darstellt, um die Rechtmäßigkeit der von Mobilfunkanlagen ausgehenden Strahlungsemissionen zu kontrollieren. Zweck der Baubewilligung ist es, vor der Realisierung eines Bauvorhabens behördlich zu prüfen, ob dieses mit dem anwendbaren Planungs-, Bau-, Umwelt- und weiteren öffentlichen Recht vereinbar ist.

Im Gegensatz zu klassischen baulichen Anlagen, deren Zustand nach Fertigstellung über Jahre hinweg unverändert bleibt, ist der Betrieb von Mobilfunkanlagen ein konti-

³ SR 700

⁴ SR 814.01

⁵ SR 814.710

⁶ Vgl. dazu die Urteile 1C_506/2023 vom 23.04.2024, 1C_414/2022 vom 29.08.2024, 1C_332/2023 vom 11.10.2024, 1C_310/2024 vom 18.10.2024 und 1C_307/2023 vom 09.12.2024.

nuierlich optimierter, dynamischer Prozess. Zahlreiche Betriebsparameter – etwa Leistung, Ausrichtung⁷ oder Aktivierung einzelner Antennen und zusätzliche Frequenzbänder – werden heute softwaregesteuert und automatisiert angepasst.⁸ Solche Änderungen erfolgen regelmässig, um auf wechselndes Nutzerverhalten, Netzbelastung oder technische Anforderungen zu reagieren. Diese Flexibilität ist unerlässlich für eine stabile, leistungsfähige und effiziente Netzabdeckung. Die Vorstellung, jede dieser betrieblichen Anpassungen könne vorgängig einer behördlichen Kontrolle unterzogen werden, ist mit der technischen Realität nicht vereinbar. Eine entsprechende Regulierung wäre weder praktikabel noch verhältnismässig.

Die auf Berechnungen und Modellannahmen beruhenden, heute vorgängig erteilten Baubewilligungen für ein bestimmtes Antennenmodul an einem konkreten Standort entfalten daher nur begrenzte Wirkung. Sie können allein nicht sicherstellen, dass die Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung während des tatsächlichen Betriebs stets eingehalten werden. Die Mobilfunkbetreiberinnen müssen aus diesem Grund nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung heute schon sogenannte Qualitätssicherungssysteme (QS-System) betreiben – bislang jedoch ohne ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung.⁹ Das ordentliche Baubewilligungsverfahren stellt mithin nicht das bestgeeignete Instrument dar, um die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Umweltschutz betreffend Schutz vor nichtionisierender Strahlung zu kontrollieren.

In einem weiteren Schritt stellt sich die Frage, ob aufgrund des Koordinationsprinzips dennoch ein ordentliches Baubewilligungsverfahren erforderlich bleibt. Das Koordinationsprinzip verlangt, dass bei Projekten mit mehreren Bewilligungen die materiellen und – soweit möglich – auch die formellen Verfahren so aufeinander abgestimmt werden, dass ein widerspruchsfreier Gesamtentscheid gewährleistet ist.¹⁰ Für eine gute Mobilfunkversorgung sind Faktoren wie Antennenhöhe, freie Sichtverbindung, Zellgeometrie und Netzdichte entscheidend. Die Standortwahl für Mobilfunkanlagen wird somit durch funktechnische Kriterien bestimmt, nicht durch die Grenzwerte zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung. Ein ungeeigneter Standort – etwa hinter einem Hindernis oder in einer topografisch ungünstigen Lage – kann durch eine Erhöhung der Sendeleistung nicht kompensiert werden. Mobilfunkbetreiberinnen wählen deshalb Standorte, die eine optimale Abdeckung und Kapazität ermöglichen.

In der Praxis können Mobilfunkanlagen durch Anpassung von Sendeleistung, Antennenneigung und Sektoraufteilung an jedem Standort so betrieben werden, dass der

⁷ Z.B. *Beamforming* bei adaptiven Antennen.

⁸ Z.B. durch sogenannte *Self-Organising Networks* (SON) (vgl. dazu die Ausführungen auf der Webseite von 3GPP, abrufbar unter: <https://www.3gpp.org/technologies/son> [zuletzt besucht am 11.11.2025]).

⁹ Vgl. dazu die Ausführungen auf der Webseite des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/vollzug-in-der-praxis/qualitaetssicherung-zur-einhaltung-der-grenzwerte-der-nisv-bei-m.html> (zuletzt besucht am 11.11.2025).

¹⁰ Vgl. Art. 25a RPG

Immissionsschutz immer sichergestellt ist. Die allfällige Nichteinhaltung der Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung – welche sich unter Umständen sowieso erst im Betrieb feststellen lässt – zieht also auch keinen Standortwechsel nach sich. Die Grenzwerte zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung wirken somit als betriebliche Rahmenbedingung, nicht als Kriterium für die Standortwahl. Da ihre Einhaltung ortsunabhängig durch betriebliche Konfiguration sichergestellt werden kann, besteht im Baubewilligungsverfahren kein materieller Koordinationsbedarf in Bezug auf den Immissionsschutz. Eine Entkopplung der Prüfung des Immissionsschutzes vom Baubewilligungsverfahren ist deshalb mit dem Koordinationsprinzip vereinbar. Hinzu kommt, dass der Immissionsschutz bundesrechtlich abschliessend geregelt ist. Werden die Grenzwerte eingehalten – was wie dargelegt an jedem Standort gewährleistet werden kann – besteht ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung bzw. Inbetriebnahme der Mobilfunkanlage.

1.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Mit Blick auf die vorangehenden Ausführungen ist es sachlich geboten und gerechtfertigt, die Prüfung der Umweltauswirkungen des Betriebs von Mobilfunkanlagen vom ordentlichen Baubewilligungsverfahren zu entkoppeln. Die gewählte Lösung sieht vor, für Mobilfunkanlagen im Hinblick auf den Schutz vor nichtionisierender Strahlung ein spezifisches Bewilligungsverfahren einzuführen. Damit tritt an die Stelle der Bewilligung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens eine Kombination aus Überprüfung der mit der Meldung eingereichten Unterlagen sowie der Kontrolle und Überwachung der Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften im Betrieb. Das spezifische Verfahren gilt sowohl für die erstmalige Inbetriebnahme einer Mobilfunkanlage als auch für die Inbetriebnahme nach einer Änderung. Davon unberührt bleiben andere Vorschriften des Planungs- und Baurechts sowie weitere öffentlich-rechtliche Vorschriften, für deren Umsetzung weiterhin ein ordentliches Baubewilligungsverfahren erforderlich ist. So unterliegen beispielsweise Neubauten und Änderungen an Mobilfunkanlagen, die das äussere Erscheinungsbild mehr als geringfügig beeinflussen, nach wie vor der Baubewilligungspflicht. Abgesehen vom Schutz vor nichtionisierender Strahlung können im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nach wie vor andere Interessen – etwa der Ortsbilds- und Landschaftsschutz oder raumplanerische Interessen – gegeneinander abgewogen werden. So bleibt auch künftig Raum für das sogenannte Dialogmodell, welches die kommunalen Behörden frühzeitig in die Planung neuer Antennenstandorte einbezieht und deren Einflussnahme auf den Planungsprozess ermöglicht.¹¹

Eine geprüfte Alternative bestand darin eine Rahmenbewilligung einzuführen. Eine solche Bewilligung würde sich dadurch auszeichnen, dass nicht jede einzelne Anpassung einer Mobilfunkanlage erneut bewilligt werden muss, sondern eine umfassendere, vorausschauende Bewilligung für einen definierten technischen Entwicklungsspielraum

¹¹ Vgl. dazu beispielsweise die Ausführungen der Swisscom AG auf ihrer Webseite, abrufbar unter: https://www.swisscom.ch/de/about/netz/mobil-funk-antenennen-umwelt-gesundheit/dialogmodell.html?srsltid=AfmBOooSQRKwLEHfYDpRomhdj7h2yGuIRZus0rdMZ_6fMt5lLGWr6UBy (zuletzt besucht am 11.11.2025).

erteilt wird. Sie müsste mithin möglichst alle künftig denkbaren technischen Anpassungen einer Anlage abdecken. Die Einführung einer solchen Rahmenbewilligung für die Überprüfung der Vorschriften über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung erscheint auf den ersten Blick als pragmatischer Ansatz, erweist sich bei näherer Betrachtung jedoch als ungeeignet. Für die Umsetzung wären hypothetische Maximalberechnungen in alle Richtungen nötig, ergänzt durch entsprechende Modelle zur Überprüfung und Visualisierung der Auswirkungen. Der damit verbundene rechnerische Aufwand für die Betreiberinnen und zuständigen Behörden wäre beträchtlich und aufgrund der inhärenten Modellierungs- und Messungenauigkeiten zudem mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Außerdem könnten dadurch die tatsächlichen Emissionen überschätzt werden. Die Behörden (z.B. kantonale NIS-Fachstellen und Baubewilligungsbehörden) würden mit der Überprüfung von solch komplexen Szenarien zusätzlich belastet. Eine Rahmenbewilligung ist in der Praxis deshalb kaum umsetzbar und trägt auch nicht zur angestrebten Vereinfachung bei. Aus diesen Gründen wurde diese Variante nicht weiterverfolgt.

Die zweite geprüfte Option bestand darin, zwischen stets baubewilligungspflichtigen neuen Mobilfunkanlagen sowie baubewilligungspflichtigen und -freien Änderungen bestehender Anlagen zu unterscheiden. Diese Variante setzt voraus, dass klare Kriterien festgelegt werden, wann eine Änderung als nicht bewilligungspflichtig gilt. Solche Kriterien dürften nicht nur das äussere Erscheinungsbild, sondern müssten auch Auswirkungen auf die Umwelt – insbesondere den Immissionsschutz – erfassen. Da eine Baubewilligung stets einen konkreten Sachverhalt regelt, dürften diese Kriterien nur Veränderungen in einem sehr ähnlichen oder gar nur innerhalb des ursprünglichen Bewilligungsumfangs zulassen. Andernfalls würde die ursprüngliche Bewilligung faktisch ausgehebelt und inhaltlich ausgehöhlt. Die Entwicklung von geeigneten Kriterien ist ausserdem mit erheblichem Aufwand und rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Aufgrund der Bindung an die ursprüngliche Bewilligung würde dieser Vorschlag voraussichtlich lediglich geringfügige Anpassungen – etwa den Ersatz eines Antennenmoduls durch ein ähnliches Antennenmodul, wie beispielsweise ein Nachfolgemodell – von der Bewilligungspflicht befreien. Nicht darunter fallen könnte hingegen zum Beispiel der Ersatz einer konventionellen Mobilfunkantenne durch eine adaptive Antenne. Die Wirkung einer solchen Regelung wäre also marginal, eine echte Beschleunigung oder Modernisierung würde nicht erreicht. Zudem würden uneinheitliche Verfahren mit und ohne Bewilligung nicht die gewünschte Vereinfachung mit sich bringen und Rechtsunsicherheit schaffen. Die in dieser Vorlage beantragte Neuregelung kann als Weiterentwicklung dieser Variante verstanden werden, welche im Ergebnis jedoch zu einer praktikableren und sachgerechteren Lösung führt.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024¹² zur Legislaturplanung 2023-2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024¹³ über die Legislaturplanung 2023-2027 angekündigt. Die Änderung des FMG ist dennoch angezeigt, um eine genügende Rechtsgrundlage zu schaffen, die es ermöglicht, von den allgemein geltenden Verfahrensbestimmungen abzuweichen. Hinzu kommen die Ziele des Bundesrats im Rahmen der Strategie Digitale Schweiz sowie die im Aktionsplan unter «Infrastruktur» festgehaltenen Massnahmen – wie etwa die Gigabitstrategie des Bundes – bei denen auch Mobilfunknetze in den Ausbau miteinbezogen werden.

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage wird die Grundlage geschaffen, um die Mobilfunknetze rasch an technologische Entwicklungen und wachsende Anforderungen anzupassen. Dazu zählen Unterhalt, Modernisierung und Ausbau der Infrastruktur. Die Forderungen der Motion 20.3237 der FDP-liberalen Fraktion «Mobilfunknetz. Die Rahmenbedingungen für einen raschen Aufbau jetzt schaffen» werden damit umgesetzt und die Anliegen des Postulats 23.3764 Christ «Keine Versorgungslücken im Mobilfunk mehr» aufgenommen.

Die im Postulat aufgeworfenen weitergehenden Fragen zielen teilweise auf strukturelle Reformen. Dazu gehört etwa die Nutzung öffentlicher Gebäude oder einer Neuregelung der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Solche Ansätze wären, wenn überhaupt, nur mittelfristig umsetzbar. Demgegenüber entfaltet die gewählte Lösung unmittelbare Wirkung, ohne tief in föderale Strukturen oder Eigentumsrechte der Gemeinden oder Kantone einzugreifen. Sie verbessert die Planungs- und Investitionssicherheit, beschleunigt den Ersatz von Mobilfunkanlagen und trägt konkret zur Vermeidung von Versorgungslücken bei. Die Gemeindeautonomie bleibt dabei gewahrt; sensible Fragen wie z.B. die Nutzung von öffentlichen Gebäuden bleiben in der Verantwortung der Gemeinden. Die gewählte Lösung trägt damit den föderalistischen Gegebenheiten Rechnung und stärkt zugleich die Versorgungssicherheit.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die vorgeschlagene Entkopplung der Prüfung der Umweltauswirkungen des Betriebs von Mobilfunkanlagen vom ordentlichen Baubewilligungsverfahren steht im Einklang mit der Praxis in vielen europäischen Staaten. Eine vergleichende Studie des niederländischen *National Institute for Public Health and the Environment* zeigt, dass umweltrechtliche Anforderungen an Strahlenemissionen und der Immissionsschutz meist

¹² BBI 2024 525

¹³ BBI 2024 1440

durch spezialisierte Fachbehörden im Rahmen separater Verfahren und unabhängig vom Baurecht überprüft werden.¹⁴

In Deutschland beispielsweise erfolgt die Prüfung der Einhaltung der Grenzwerte durch die Bundesnetzagentur, welche für Mobilfunkanlagen sogenannte Standortbescheinigungen ausstellt.¹⁵ Auch in Österreich¹⁶ und Frankreich¹⁷ bestehen vom Baurecht unabhängige Verfahren zur Sicherstellung der Einhaltung von Grenzwerten für elektromagnetische Strahlung. Der Fokus liegt dabei auf einer Kontrolle bei Verdacht auf Grenzwertüberschreitungen, teilweise verbunden mit Melde- oder Anzeigepflichten. Der europäische Vergleich zeigt, dass die gewählte Lösung einem etablierten Regelungsansatz entspricht.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die Neuregelung

Vor der erstmaligen Inbetriebnahme oder vor der Inbetriebnahme nach einer Änderung mit relevanter Auswirkung auf den Schutz vor nichtionisierender Strahlung ist der zuständigen Behörde eine Meldung in der Form des auch heute schon verwendeten Standortdatenblatts einzureichen.¹⁸ Die Behörde (z.B. kantonale NIS-Fachstelle oder zuständiges Bundesamt) überprüft die Angaben und ordnet bei festgestellten Unstimmigkeiten – etwa fehlerhaften Berechnungen oder unzulässigen Abweichungen von den Grenzwerten – noch vor Inbetriebnahme geeignete Massnahmen an. Stellt die zuständige Behörde aufgrund der Unterlagen fest, dass die Bestimmungen eingehalten sind, teilt sie ihren positiven Entscheid der Mobilfunkbetreiberin mit.

Es ist vorgesehen, dass das überprüfte Standortdatenblatt als Entscheid zu veröffentlichten ist. Dies dient der Information der Bevölkerung und rechtfertigt sich, weil Immisionen für Dritte nicht unmittelbar wahrnehmbar sind. Durch die Schaffung eines ausdrücklichen Rechtsmittels gegen diesen Entscheid wird es Drittpersonen ermöglicht,

¹⁴ Die Studie kann hier abgerufen werden: <https://www.rivm.nl/en/comparison-of-international-policies-on-electromagnetic-fields-2018> (zuletzt besucht am 11.11.2025).

¹⁵ Vgl. dazu die Ausführungen auf der Webseite der Bundesnetzagentur, abrufbar unter: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/TK/Funktechnik/EMF/artikelUnten.html> (zuletzt besucht am 11.11.2025).

¹⁶ Vgl. dazu die Ausführungen auf der Webseite des Bundesministeriums Wohnen, Kunst, Kultur, Medien und Sport <https://www.bmwmfs.gv.at/themen/telekommunikation-post/funk-mobilfunk/mobilfunk-gesundheit/grenzwerte.html#:~:text=Vereinfacht%20dargestellt%20betrag%20die%20Grenzwerte,den%201800%2DMegahertz%2DBereich>. (zuletzt besucht am 11.11.2025). Bei Verdacht auf Überschreitung wird die Einhaltung von Grenzwerten für elektromagnetische Strahlung vom österreichischen Fertmeldebüro überprüft.

¹⁷ Vgl. dazu das [Décret n°2002-775 du 3 mai 2002](https://www.anfr.fr/maitriser/les-installations-radioelectriques/protocole-de-mesure#:~:text=Dans%20le%20cadre%20de%20ses,qualification%20des%20d%C3%A9codeurs%20P%2DCPICH) und die Ausführungen auf der Webseite der Agence Nationale des Fréquences, abrufbar unter: <https://www.anfr.fr/maitriser/les-installations-radioelectriques/protocole-de-mesure#:~:text=Dans%20le%20cadre%20de%20ses,qualification%20des%20d%C3%A9codeurs%20P%2DCPICH> (beide zuletzt besucht am 11.11.2025).

¹⁸ Art. 11 NISV

eine gerichtliche Überprüfung zu verlangen, wenn sie Zweifel an der behördlichen Überprüfung und der Rechtmässigkeit der gemeldeten Betriebsparameter haben. Zusätzlich soll der Zugang zu den aktuellen Betriebsdaten aus der Antennendatenbank des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM) sichergestellt werden, was der Transparenz des aktuellen Betriebs dient. Der effektive Rechtsschutz bleibt somit auch im neuen Verfahren gewährleistet.

Ein zentrales Element der neuen Regelung ist die gesetzliche Verpflichtung der Mobilfunkbetreiberinnen, ein QS-System zu betreiben, welches die strahlenschutzrechtlichen Vorgaben im Betrieb kontinuierlich überprüft und deren Einhaltung sicherstellt. Die Einhaltung der Grenzwerte wird dadurch nicht nur punktuell geprüft, sondern als fester Bestandteil in die Betriebsverantwortung integriert. Da solche Systeme schon heute von den Mobilfunkbetreiberinnen eingesetzt werden, ist mit dieser Verpflichtung kein Mehraufwand für die Mobilfunkbetreiberinnen verbunden. Durch die gesetzliche Verankerung wird die Eigenverantwortung der Betreiber jedoch zusätzlich gestärkt. Das gewählte Modell folgt damit dem in Umwelt- und Technikbereichen bewährten Prinzip der Selbstkontrolle unter behördlicher Aufsicht.

Ferner werden die zuständigen Behörden – wie bereits heute¹⁹ – verpflichtet, die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung zu überwachen. Sie müssen zur Kontrolle die erforderlichen Messungen und andere Abklärungen durchführen respektive durchführen zu lassen, um die Einhaltung der Anlagengrenzwerte im Betrieb sicherzustellen. Darunter fällt beispielsweise die Pflicht, in bestimmten Fällen nach der Inbetriebnahme eine Abnahmemessung durchzuführen. Stellt die zuständige Behörde fest, dass die Bestimmungen nicht eingehalten sind, so fordert sie die Mobilfunkbetreiberin auf, die zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands erforderlichen Massnahmen zu treffen.

Die beantragte Neuregelung schafft eine einheitliche, verständliche und rechtssichere Grundlage für die gesamte Schweiz. Sie vereinfacht den Vollzug, entlastet die Baubewilligungsbehörden, ist technologienutral und berücksichtigt künftige Entwicklungen. Gleichzeitig bleiben Transparenz und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung gewährleistet. Das bestehende Schutzniveau wird nicht abgeschwächt und technische Innovationen werden nicht behindert. Damit wird den Zielen der Vereinfachung und Beschleunigung angemessen Rechnung getragen.

3.2 Umsetzungsfragen

Die Ausführungsbestimmungen für die Umsetzung der Neuregelung bestehen teilweise bereits heute auf Verordnungsstufe. So regelt die NISV, in welchen Fällen eine Meldepflicht besteht und ein Standortdatenblatt einzureichen ist und welche Angaben dieses enthalten muss.²⁰ Der Bundesrat kann auf Verordnungsstufe – aufgrund des Sachzusammenhangs voraussichtlich ebenfalls in der NISV – ergänzende und konkretisierende Vorgaben erlassen. Dazu gehören einerseits Ausführungsbestimmungen zu den

¹⁹ Art. 12 NISV

²⁰ Vgl. Art. 11 NISV

Anforderungen an die Kontrollen durch die zuständigen Behörden sowie andererseits zu den Anforderungen an das Qualitätssicherungssystem. So soll in der Regel eine Abnahmemessung durchgeführt werden, wenn gemäss rechnerischer Prognose an einem Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN)²¹ der Anlagegrenzwert zu 80 Prozent erreicht wird.²² Im Zusammenhang mit dem Qualitätssicherungssystem sind mögliche Auditierungspflichten, automatisierte Überprüfungsrouterien sowie allenfalls Stichprobenkontrollen durch die Aufsichtsbehörden zu definieren.²³

Für den Vollzug der neuen Regelung bleiben wie bisher primär die Kantone zuständig; in bestimmten Fällen obliegt diese Aufgabe weiterhin den zuständigen Bundesbehörden. Die Baubewilligungsbehörden werden entlastet, da sie im Zusammenhang mit der nichtionisierenden Strahlung von Mobilfunkanlagen nicht mehr mit der Prüfung von Baubewilligungsgesuchen befasst sind. Die Kontrolle wird durch die zuständige Behörde – beispielsweise der kantonalen NIS-Fachstelle – vorgenommen. Diese kann sich auf Überprüfungen der Standortdatenblätter und Kontrollen im Betrieb konzentrieren, was eine gezieltere Aufsicht und eine effizientere Nutzung der behördlichen Ressourcen ermöglicht.

Die zuständigen Behörden bleiben verantwortlich für die Kontrolle der Einhaltung der Emissionsbegrenzungen und des Immissionsschutzes. Sie können die Betreiberinnen von Mobilfunkanlagen verpflichten, Messungen oder Berechnungen durchzuführen oder zu dulden.²⁴ Die Festlegung der konkreten Zuständigkeiten liegt in kantonaler Verantwortung. Wie in vergleichbaren Bereichen üblich, überwacht der Bund – konkret das Bundesamt für Umwelt (BAFU) – den Vollzug der neuen Regelung und koordiniert bei Bedarf die Vollzugstätigkeit der Kantone.

Beim Inkrafttreten der neuen Bestimmungen wird darauf geachtet, dass den Kantonen ausreichend Zeit zur Vorbereitung des Vollzugs eingeräumt wird.

²¹ Art. 3 Abs. 3 NISV

²² Vgl. dazu die heute geltende Vollzugsempfehlung für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und der Nachtrag «Adaptive Antennen» zu dieser Vollzugsempfehlung, beide abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/vollzug-in-der-praxis/mobilfunk--vollzugshilfen-zur-nisv.html> (zuletzt besucht am 11.11.2025).

²³ Vgl. dazu die heute geltenden Vorgaben des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) zum Qualitätssicherungssystem, abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/vollzug-in-der-praxis/qualitaetssicherung-zur-einhaltung-der-grenzwerte-der-nisv-bei-m.html> (zuletzt besucht am 11.11.2025).

²⁴ Vgl. Art. 12 NISV

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 24f Abs. 1 und 3

Absatz 1 wird im Vergleich zur aktuellen Fassung dahingehend angepasst, dass die Auskunftspflicht des BAKOM auch für alle weiteren Nutzerinnen und Nutzer des Funkfrequenzspektrums gilt – insbesondere für Meldepflichtige und Inhaberinnen und Inhaber von Fähigkeitszeugnissen (vgl. Artikel 22 FMG). Der Begriff «Frequenzzuteilungen» wird zwar nicht mehr ausdrücklich genannt, ist jedoch weiterhin von der Auskunftspflicht umfasst. Die Bereitstellung von Informationen über die Konzessionärin, den Konzessionsgegenstand sowie die übrigen Nutzerinnen und Nutzer des Funkfrequenzspektrums beinhaltet zwangsläufig auch entsprechende Angaben. Damit wird dem grundsätzlichen Bedürfnis nach Transparenz Rechnung getragen.

Absatz 3 verankert einen spezialgesetzlichen Anspruch auf Zugang zu den beim BAKOM in der Antennendatenbank verfügbaren Daten von Mobilfunkanlagen. Die Regelung dient der Transparenz und erleichtert der interessierten Öffentlichkeit den Zugang zu Informationen über bestehende Mobilfunkanlagen. Es handelt sich um eine spezielle Bestimmung im Sinne von Artikel 4 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004²⁵ über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ). Das Verfahren nach dem BGÖ – insbesondere Anhörung, Schlichtung und Verfügung – findet keine Anwendung. Dies ermöglicht einen vereinfachten und rascheren Zugang. Der Zugang wird auf Gesuch hin gewährt; ein Anspruch auf jederzeit abrufbare Informationen lässt sich daraus nicht ableiten. Eine Einschränkung oder Verweigerung des Zugangs ist in Anlehnung an Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c BGÖ zulässig, wenn eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz droht. Dabei genügt es, wenn sich aus dem Zugang eine solche Gefährdung ergeben könnte; eine konkrete Gefahr muss (noch) nicht vorliegen.

Art. 37b

Diese Bestimmung stellt klar, dass die Sicherstellung des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung von Mobilfunkanlagen vom ordentlichen Baubewilligungs- und Plangenehmigungsverfahren entkoppelt wird. Mobilfunkanlagen, die dem Betrieb einer Eisenbahn dienen, unterliegen keiner ordentlichen Baubewilligungspflicht, sondern werden im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens beurteilt (vgl. Artikel 18 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957²⁶ [EBG]). Die Entkoppelung gilt für sämtliche Mobilfunkanlagen – unabhängig davon, ob sie bisher einer Baubewilligung oder einer Plangenehmigung unterstanden. Als Mobilfunkanlagen gelten Fernmeldeanlagen für den Mobilfunk, das heisst die Basisstationen für zellulare Mobilfunknetze. Endgeräte fallen nicht unter diesen Begriff. Die Überprüfung hinsichtlich des Immissionsschutzes untersteht damit einem spezialgesetzlichen Verfahren. Unberührt

²⁵ SR 152.3

²⁶ SR 742.101

bleibt die raumplanungs- und baurechtliche Prüfung und die Prüfung anderer Umweltauswirkungen einer Mobilfunkanlage, insbesondere im Hinblick auf die Standortwahl und das äussere Erscheinungsbild (wie z.B. Beeinträchtigungen der Landschaft). Diese verbleibt in der Zuständigkeit der Baubewilligungs- bzw. Plangenehmigungsbehörden. Der Wegfall der Baubewilligungspflicht bezüglich der nichtionisierenden Strahlung von Mobilfunkanlagen bedeutet nicht, dass diese Anlagen automatisch auch materiell rechtmässig wären. Die Anforderungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bleiben unverändert bestehen und müssen weiterhin eingehalten werden.

Art. 37c

Absatz 1 regelt die Meldepflicht für Mobilfunkanlagen, die den Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung unterliegen. Betreiberinnen sind verpflichtet, sowohl die erstmalige Inbetriebnahme einer Mobilfunkanlage als auch die Inbetriebnahme nach einer Änderung mit Auswirkungen auf den Schutz vor nichtionisierender Strahlung der zuständigen Behörde mindestens zwei Monate im Voraus zu melden. Was unter «Auswirkungen auf den Schutz vor nichtionisierender Strahlung» zu verstehen ist, ergibt sich aus den materiellen Vorgaben der NISV, insbesondere aus Artikel 11 sowie Anhang 1 Ziffer 62 Absatz 5. Um die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung sicherzustellen und die Daten auch künftig als verlässliche Grundlage für das Qualitätssicherungssystem nutzen zu können, ist eine Überprüfung der mit der Meldung eingereichten Unterlagen vorgesehen. Die konkrete Ausgestaltung der Vollzugsprozesse liegt im Ermessen der Kantone oder zuständigen Bundesbehörden, wobei auf Bundesebene – wie heute – Vollzugshilfen erlassen werden können.

Absatz 2 betrifft den Ausnahmefall dringlicher Änderungen, die zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit erforderlich sind. In diesen Fällen kann die Meldung ausnahmsweise bis spätestens zur Inbetriebnahme erfolgen. Diese Ausnahmeregelung trägt insbesondere den besonderen betrieblichen Anforderungen systemrelevanter Infrastrukturen wie der Mobilfunkinfrastruktur der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) oder der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS) Rechnung, bei denen allfällige Verzögerungen sicherheitskritische Folgen haben könnten.

Absatz 3 verpflichtet die Betreiberin, der Meldung jene technischen Unterlagen beizulegen, die für die Beurteilung der Einhaltung der bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung erforderlich sind. Damit wird sichergestellt, dass der zuständigen Behörde eine hinreichende Entscheidungsgrundlage zur Verfügung steht, um die gemeldete Inbetriebnahme prüfen zu können. Bei den einzureichenenden Unterlagen handelt es sich um das Standortdatenblatt gemäss NISV. Die Bestimmung entspricht damit der heutigen Praxis im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens.

Art. 37d

Absatz 1 regelt die Überprüfung der mit der Meldung eingereichten Unterlagen durch die zuständige Behörde. Diese hat aufgrund der Unterlagen innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Meldung zu prüfen, ob die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung eingehalten sind. Damit wird sichergestellt, dass auch im neuen spezifischen Bewilligungsverfahren eine materielle Kontrolle der Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften erfolgt. Die Bestimmung schafft Rechts- und Planungssicherheit für die Mobilfunkbetreiberinnen, indem sie einen verbindlichen zeitlichen Rahmen vorgibt. Gleichzeitig bleibt gewährleistet, dass die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorschriften zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung vorgängig geprüft wird. Vorbehalten bleiben dringlich erforderliche Inbetriebnahmen, bei welchen die Überprüfung so rasch wie möglich zu erfolgen hat.

Absatz 2 regelt das Vorgehen der zuständigen Behörde, wenn sie aufgrund der eingereichten Unterlagen feststellt, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung nicht eingehalten sind. In diesem Fall setzt sie der Betreiberin eine angemessene Frist zur Herstellung oder Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Die Betreiberin erhält dadurch die Möglichkeit, die Anlage bzw. die gemeldeten Betriebsparameter anzupassen oder unvollständige und fehlerhafte Angaben zu korrigieren.

Absatz 3 sieht vor, dass die zuständige Behörde die Betreiberin informiert, wenn sie die Einhaltung der geltenden Bestimmungen feststellt. In diesem Fall erfolgt eine Mitteilung an die Mobilfunkbetreiberin sowie die Veröffentlichung der geprüften Unterlagen und des Entscheids in geeigneter Form (z. B. in einem amtlichen Blatt oder auf einer Webseite). Der Entscheid kann in einfacher Form erfolgen, beispielsweise durch eine entsprechende Kennzeichnung auf dem Standortdatenblatt, ohne dass dafür ein separates Dokument erstellt werden muss. Diese Regelung dient der Transparenz und stellt sicher, dass die Öffentlichkeit über die Inbetriebnahme einer Mobilfunkanlage – sei es die erstmalige oder nach einer Änderung erfolgte Inbetriebnahme – informiert wird. Betroffene Drittpersonen wie Anwohnerinnen und Anwohner erhalten dadurch die Möglichkeit, die überprüften Standortdatenblätter einzusehen, sich über die wesentlichen Betriebsparameter zu informieren und ihre Verfahrensrechte wahrzunehmen. Durch die klar geregelten Folgen einer positiven bzw. negativen Prüfung wird ein effizientes und transparentes Verfahren sichergestellt, das sowohl der Rechtssicherheit der Betreiberinnen als auch dem Schutz der Bevölkerung dient.

Absatz 4 regelt den Zeitpunkt, ab dem die Inbetriebnahme einer Mobilfunkanlage zulässig ist. Die Mobilfunkbetreiberin darf die Anlage nur dann in Betrieb nehmen, wenn die Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung eingehalten sind. Vorbehalten bleiben die in Artikel 37c Absatz 2 geregelten dringenden Fälle, in denen eine sofortige Inbetriebnahme zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit notwendig ist; in diesen Fällen erfolgt die Prüfung der Unterlagen nachgelagert. Wird hingegen festgestellt, dass die Bestimmungen nicht eingehalten sind und ergreift die Betreiberin innerhalb der gesetzten Frist nicht die erforderlichen Massnahmen, darf die Mobilfunkanlage nicht in Betrieb genommen bzw. muss – bei bereits erfolgter Inbetriebnahme – ausser Betrieb genommen werden. Damit wird sichergestellt, dass eine Anlage erst

(oder weiterhin) betrieben werden darf, wenn die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung aufgrund der Unterlagen nachgewiesen ist.

Art. 37e

Absatz 1 sieht vor, dass innerhalb von 30 Tagen nach Veröffentlichung der Unterlagen eine Beschwerde eingereicht werden kann. Zulässig ist auch eine Behörden- oder Gemeindebeschwerde nach den Bestimmungen des Umweltrechts.²⁷ Im Gegensatz zum ordentlichen Baubewilligungsverfahren sieht das spezifische Bewilligungsverfahren keine Möglichkeit vor, bei der zuständigen Behörde Einsprache zu erheben. Diese Verfahrensgestaltung entspricht dem Ziel der Vorlage, das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Ein Einspracheverfahren würde den administrativen Aufwand des bisherigen Systems weitgehend beibehalten und damit dem Zweck der Entlastung der Vollzugsbehörden zuwiderlaufen. Der Rechtsschutz wird stattdessen durch ein Beschwerderecht nach Veröffentlichung der überprüften Unterlagen gewährleistet. Die 30-tägige Frist entspricht einer im Verwaltungsverfahrensrecht üblichen Beschwerdefrist und knüpft an den Zeitpunkt der Veröffentlichung an. Die zeitliche Begrenzung trägt wesentlich zur Rechtssicherheit für die Mobilfunkbetreiberinnen bei, die nach Ablauf der Beschwerdefrist Planungssicherheit erhalten und ihre Anlagen rechtskonform weiter betreiben können. Der Rechtsschutz richtet sich im Übrigen nach den allgemeinen verfahrensrechtlichen Bestimmungen des kantonalen Rechts bzw. des Bundesrechts, sofern eine Bundesbehörde zuständig ist. Eine Beschwerde setzt in der Regel eine konkrete Betroffenheit voraus und muss hinreichend begründet werden.

Absatz 2 legt fest, dass Beschwerden gegen die veröffentlichten Unterlagen keine aufschiebende Wirkung haben. Diese Regelung trägt dem allgemeinen Ziel eines schlanken und effizienten Verfahrens Rechnung und soll verhindern, dass der Betrieb von Mobilfunkanlagen durch Rechtsmittelverfahren systematisch verzögert wird. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung dient somit der Verfahrensbeschleunigung und der Sicherstellung der Versorgungssicherheit. Das zuständige Gericht kann in begründeten Fällen die aufschiebende Wirkung wiederherstellen, insbesondere wenn glaubhaft gemacht wird, dass eine erhebliche Verletzung der bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung vorliegt.

Art. 37f

Absatz 1 stellt klar, dass die zuständige Behörde die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung überwacht. Diese Pflicht besteht bereits heute gestützt auf die NISV²⁸ und wird nun in den fernmelderechtlichen Grundlagen für das spezifische Bewilligungsverfahren auf Gesetzesstufe verankert. Trotz der Entkopplung der NIS-Beurteilung vom Baubewilligungsverfahren bleibt damit gewährleistet,

²⁷ Vgl. Art. 56 und 57 USG

²⁸ Art. 12 Abs. 1 NISV

dass die Einhaltung der geltenden Strahlenschutzvorgaben weiterhin behördlich kontrolliert und bei Bedarf durchgesetzt wird.

Absatz 2 konkretisiert die Überwachungsaufgabe. Die zuständige Behörde stellt sicher, dass zur Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen die notwendigen Messungen oder sonstigen Abklärungen nach der Inbetriebnahme durchgeführt werden. Sie kann dabei auch auf Ermittlungen Dritter abstimmen.²⁹ Damit wird sichergestellt, dass die Einhaltung der Anlagegrenzwerte nicht nur rechnerisch, sondern auch im laufenden Betrieb überprüft wird. Bereits heute sieht die NISV in den Artikeln 10 und 12 entsprechende Mitwirkungs- und Kontrollpflichten vor.

Absatz 3 regelt das Vorgehen bei festgestellten Verstößen. Erkennt die Behörde, dass die Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung nicht eingehalten sind, ist sie befugt, die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands zu treffen. Werden Mobilfunkantennen beispielsweise ohne Meldung oder unter Missachtung der Vorschriften zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung in Betrieb genommen, so verfügt die zuständige Behörde die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes innert angemessener Frist; sie kann die Ausserbetriebnahme verfügen, wenn es die Verhältnisse erfordern.

Absatz 4 verpflichtet die Mobilfunkbetreiberinnen gesetzlich zum Betrieb eines QS-Systems, mit dem die Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung im laufenden Betrieb überwacht wird. Damit wird die bisherige Vollzugspraxis gesetzlich verankert. Die Einhaltung der Grenzwerte wird somit integraler Bestandteil der Betriebsverantwortung. Die bereits heute bei den drei landesweiten Mobilfunkanbieterinnen sowie bei der SBB und bei BORS mit dem Sicherheitsfunknetz der Schweiz (Polycom) eingesetzten QS-Systeme haben sich als wirksames Mittel erwiesen, um Betriebsparameter – insbesondere die im Standortdatenblatt angegebene effektive Strahlungsleistung (ERP) und weitere NIS-relevante Einstellungen – zu überwachen und Abweichungen zuverlässig zu erkennen. Durch tägliche Abgleiche der effektiven Betriebswerte mit den Angaben im Standortdatenblatt lassen sich allfällige Abweichungen erkennen und innert kurzer Frist beheben. Die QS-Systeme leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Einhaltung der Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung. Angesichts der grossen Anzahl an Mobilfunkanlagen in der Schweiz ist ein hoher Grad an Eigenverantwortung und Selbstkontrolle der Betreiberinnen unabdingbar. Eine flächendeckende Detailkontrolle durch die Behörden wäre faktisch nicht umsetzbar. Das QS-System ermöglicht eine effiziente und verlässliche Selbstüberwachung bei gleichzeitig geringem behördlichem Aufwand.

Art. 37g

Diese Bestimmung ermächtigt den Bundesrat, auf Verordnungsstufe Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

²⁹ Vgl. Art. 12 Abs. 2 NISV

Buchstabe a betrifft den Umfang der im Rahmen der Meldepflicht einzureichenden Unterlagen. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen bestehen bereits heute auf Verordnungsstufe. So regelt Artikel 11 NISV, dass ein Standortdatenblatt einzureichen ist (Absatz 1) und welche Angaben dieses enthalten muss (Absatz 2).

Buchstabe b legt fest, dass der Bundesrat die Anforderungen an die Messungen und anderen Abklärungen durch die zuständigen Behörden näher regelt sowie die Fälle, in denen solche durchzuführen sind. In Anlehnung an bestehende Vollzugsempfehlungen kann beispielsweise vorgesehen werden, dass bei einer Ausschöpfung der Grenzwerte von mehr als 80 Prozent in der Regel eine Abnahmemessung zu erfolgen hat. Solche Messungen dienen dazu, Abweichungen zwischen der rechnerisch prognostizierten und der tatsächlich gemessenen Belastung zu erkennen – etwa aufgrund von Reflexionen oder Beugungen, die in der rechnerischen Prognose nicht abgebildet werden können. Einheitliche Vorgaben zu solchen Prüfungen dienen ausserdem der kohärenten Umsetzung und Koordination des Vollzugs in der ganzen Schweiz.

Buchstabe c betrifft die Ausgestaltung und die Anforderungen an das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Regelungen zum Betrieb. Der Bundesrat kann insbesondere festlegen, welche technischen Parameter zu erfassen sind, wie häufig ein automatisierter Abgleich mit den gemeldeten Daten im Standortdatenblatt zu erfolgen hat, welche Reaktionszeiten bei festgestellten Abweichungen einzuhalten sind, welche Protokollierungspflichten gelten, innerhalb welcher Fristen die Datenlieferung an das BAKOM zu erfolgen hat, wie der Zugriff der Behörden auf die relevanten Systemdaten sicherzustellen ist und was für Anforderungen an die Überprüfung des Systems durch eine unabhängige, externe Stelle gelten. Bereits heute erfolgt bei den grossen Betreibern eine automatisierte tägliche Prüfung der effektiven Betriebsparameter gegenüber den Vorgaben im Standortdatenblatt. Allfällige Überschreitungen werden systemseitig protokolliert und innerhalb definierter Fristen korrigiert. Die bestehende Praxis und die Empfehlungen des BAFU bilden eine geeignete Grundlage für die künftige Konkretisierung auf Verordnungsstufe.

Art. 51

Diese Bestimmung hält fest, dass sowohl die unterlassene Meldung nach Artikel 37c Absatz 1 oder 2 als auch der Betrieb einer Mobilfunkanlage ohne ein QS-System im Sinne von Artikel 37f Absatz 4 strafbar sind. Die Strafbestimmung dient der Durchsetzung der gesetzlichen Pflichten im Rahmen eines geordneten Vollzugs. Unbesehen davon bleiben anderweitige Strafbestimmungen, wie namentlich Übertretungen gestützt auf das USG (Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe a und o), anwendbar. Widerhandlungen gegen diese Bestimmung werden durch die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden verfolgt und beurteilt. Diese Zuständigkeitsregelung trägt dem Umstand Rechnung, dass entsprechende Sachverhalte typischerweise im Rahmen des kantonalen Vollzugs festgestellt werden. Die Strafverfolgung erfolgt damit – wie in vergleichbaren Fällen des Umweltrechts – auf kantonaler Ebene.

Art. 62 Abs. 1 und Abs. 1^{bis}

Absatz 1 wird mit einem Vorbehalt ergänzt, um die neue Vollzugsregelung in Absatz 1^{bis} systematisch korrekt zu berücksichtigen.

Absatz 1^{bis} überträgt die Zuständigkeit für den Vollzug von Artikel 37b–37f ausdrücklich den Kantonen.³⁰ Diese sind wie bis anhin für die Einhaltung der umweltrechtlichen Vorgaben im Bereich des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung verantwortlich, insbesondere für die Entgegennahme und Überprüfung der Meldungen, die Veröffentlichung der mit der Meldung eingereichten und überprüften Unterlagen, die Kontrolle über das QS-System und weitere behördlichen Kontrollen. Damit wird klargestellt, dass die Aufsicht und der Vollzug von Artikel 37b–37f nicht dem BAKOM obliegen. Dem heutigen Vollzug entsprechend bleibt die Zuständigkeit von Bundesbehörden vorbehalten.³¹ So fungiert beispielsweise das Bundesamt für Verkehr (BAV) als zuständige Behörde für das Mobilfunknetz der SBB.³² In diesen Fällen obliegt der Vollzug von Artikel 37b–37f der Bundesbehörde. Der Bund nimmt – wie im Umweltrecht üblich – eine Oberaufsichtsfunktion wahr.³³ Diese wird aufgrund des engen Sachzusammenhangs mit dem Umweltrecht durch das BAFU ausgeübt. Diese Aufgabenverteilung entspricht bewährten Zuständigkeitsregelungen im Bereich des Umweltrechts und gewährleistet eine klare Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund sind keine finanziellen Mehrbelastungen zu erwarten. Die erwarteten personellen Auswirkungen werden insgesamt als gering eingeschätzt, sodass kein zusätzlicher Personalaufwand erforderlich ist.

Die bestehenden Aufgaben des Bundes – insbesondere die Aufsicht über den kantonalen Vollzug der NISV – bleiben unverändert. Im Rahmen der Umsetzung ist mit begrenztem Aufwand zu rechnen, insbesondere für den Erlass oder die Anpassung von Ausführungsbestimmungen und Vollzugsempfehlungen im Zusammenhang mit dem QS-System. Für die Meldepflicht bestehen bereits heute entsprechende Regelungen auf Verordnungsstufe, weshalb diesbezüglich keine zusätzlichen Aufwände zu erwarten sind.

³⁰ Vgl. Art. 36 USG

³¹ Vgl. Art. 41 Abs. 2 USG

³² Vgl. Art. 18 Abs. 2 EBG

³³ Vgl. Art. 38 USG

Im Zusammenhang mit dem Zugang zu den Betriebsdaten der Antennendatenbank des BAKOM ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen von Zugangsgesuchen nach dem Öffentlichkeitsgesetz heute schon ein erheblicher Aufwand besteht. Mit der neuen Regelung wird eine Vereinfachung des Zugangsverfahrens angestrebt, die zu einer administrativen Entlastung führen soll. Dabei ist sicherzustellen, dass auch künftig genügend Ressourcen für die Behandlung solcher Gesuche zur Verfügung stehen.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Mit der neuen Regelung entfällt die Zuständigkeit der Baubewilligungsbehörden für die Prüfung der umweltrechtlichen Auswirkungen von Mobilfunkanlagen. Das spezifische und beschleunigte Bewilligungsverfahren führt zu einer administrativen und damit auch finanziellen Entlastung der Vollzugsbehörden. Durch die Reduktion der Verfahrensschritte werden die Abläufe zudem gestrafft und unnötige Verzögerungen vermieden. Die Baubewilligungsbehörden müssen sich künftig nicht mehr mit komplexen technischen Unterlagen befassen; auch die Einholung von Empfehlungen bei kantonalen oder städtischen Fachstellen für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung fällt weg. Die Prüfung der im Rahmen der Meldung eingereichten Unterlagen erfolgt direkt durch die zuständigen Fachbehörden. Da keine regionalspezifischen Unterschiede zu erwarten sind, wurden allfällige Auswirkungen auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete nicht vertieft untersucht.

Die Umsetzung der Neuregelung verbleibt – wie in umwelt- und raumplanungsrechtlichen Bereichen üblich – grundsätzlich in kantonaler Zuständigkeit. In bestimmten Fällen, namentlich bei Mobilfunkanlagen, die dem Betrieb der Eisenbahn dienen, liegt die Vollzugszuständigkeit weiterhin bei den zuständigen Bundesbehörden. Gleiches gilt für die Verfolgung und Beurteilung der strafrechtlichen Bestimmung. Da die gemeldeten Angaben in den Standortdatenblättern – wie bereits heute – geprüft werden müssen, ist grundsätzlich mit einem vergleichbaren Aufwand zu rechnen. Durch die Reduktion der Verfahrensschritte im Bewilligungsverfahren ist jedoch von einer gewissen administrativen Entlastung auszugehen. Die Organisation des Vollzugs liegt in der Zuständigkeit der Kantone und, in bestimmten Fällen, bei den zuständigen Bundesbehörden. So könnten etwa bestehende kantonale oder städtische Fachstellen für nichtionisierende Strahlung, die diese Aufgabe heute im Rahmen der Baubewilligungsverfahren wahrnehmen, künftig ausserhalb dieses Verfahrens im Rahmen des spezifischen Bewilligungsverfahrens damit betraut werden. Da solche Fachstellen bereits heute existieren, ist nicht von einem zusätzlichen Personalbedarf auszugehen. Durch das spezifische und beschleunigte Verfahren könnten allenfalls gewisse Ressourcen frei werden, die beispielsweise gezielt für Betriebskontrollen eingesetzt werden können.

Die Gemeinden als Baubewilligungsbehörden sind neu grundsätzlich nicht mehr direkt in die Überprüfung der umweltrechtlichen Aspekte von Mobilfunkanlagen eingebunden – es sei denn, ein Kanton delegiert den Vollzug an kommunale Stellen. In diesem Fall gelten die vorstehenden Überlegungen sinngemäss auch für die betroffenen Gemeinden. Unabhängig von einer formellen Zuständigkeit bleibt es den Gemeinden jedoch unbenommen, der zuständigen Behörde Hinweise auf Unregelmässigkeiten oder Falschangaben zu übermitteln oder eine Beschwerde einzureichen. Dies gilt etwa im

Zusammenhang mit dem veröffentlichten Standortdatenblatt, um allfällige Zweifel an der umweltrechtlichen Rechtmässigkeit geltend zu machen.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Von der Neuregelung betroffen sind insbesondere die drei landesweit tätigen kommerziellen Mobilfunkbetreiberinnen, die SBB sowie die Betreiberinnen von Polycom. Diese Betreiberinnen verfügen bereits heute über QS-Systeme, mit denen die Einhaltung der Vorschriften zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung sichergestellt wird. Die gesetzliche Verankerung dieser Systeme stärkt ihre Eigenverantwortung, ohne zusätzlichen Aufwand zu verursachen. Auch die Pflicht, Betriebskontrollen durchzuführen oder zu dulden, besteht bereits heute.³⁴

Da die Meldepflicht für umweltrechtlich relevante Änderungen bereits in der NISV vorgesehen ist, entsteht durch die neue Regelung keine zusätzliche Belastung. Die Entkoppelung vom ordentlichen Baubewilligungsverfahren ermöglicht es hingegen, Instandhaltungsarbeiten effizienter zu planen und den Ausbau sowie die Modernisierung von Mobilfunknetzen zu beschleunigen. Für die betroffenen Betreiberinnen verbessert sich damit die Planungs- und Investitionssicherheit. Der Netzausbau kann wirtschaftlicher und mit weniger Unsicherheiten realisiert werden. Gleichzeitig werden Innovationshemmnisse reduziert, die bisher durch langwierige Bewilligungsverfahren entstanden sind.

Die Inbetriebnahme von Mobilfunkanlagen kann künftig zuverlässiger im vorgesehenen Zeitrahmen erfolgen. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zur Versorgungssicherheit geleistet – sowohl im Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als auch auf sicherheitsrelevante Kommunikationsdienste.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Der Gesundheitsschutz bleibt durch die vorgeschlagene Neuregelung volumnäßig gewährleistet. Die geltenden umweltrechtlichen Grenzwerte gelten unverändert weiter – unabhängig davon, ob für eine Mobilfunkanlage eine Bewilligungspflicht besteht oder nicht. Auch im spezifischen Bewilligungsverfahren ist sichergestellt, dass die Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung eingehalten werden. Die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung ändern sich insofern, als diese nicht mehr im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens wahrgenommen werden können. Stattdessen wird das überprüfte Standortdatenblatt veröffentlicht. Drittpersonen erhalten dadurch Kenntnis von der Inbetriebnahme einer Mobilfunkanlage und haben die Möglichkeit, ein Rechtsmittel zu ergreifen und eine gerichtliche Überprüfung zu erwirken. Der effektive Rechtsschutz bleibt damit auch im neuen Verfahren gewährleistet.

³⁴ Vgl. Art. 10 und 12 NISV

Von der Neuregelung unberührt bleiben die übrigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften – insbesondere das Bau-, Planungs- oder Denkmalschutzrecht. Der Bau einer Mobilfunkanlage und spätere bauliche Anpassungen, die beispielsweise das äussere Erscheinungsbild betreffen, unterliegen weiterhin dem ordentlichen Baubewilligungsverfahren. In diesem Zusammenhang stehen der Bevölkerung dieselben Mitwirkungsrechte zu wie bisher.

Mit dem erleichterten Zugang zu den Betriebsdaten aus der Antennendatenbank des BAKOM wird ein Beitrag zur Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit geleistet. Die Forderung nach einem möglichst einfachen und dauerhaften Zugang zu den jeweils aktuellen Betriebsdaten und Standortdatenblättern wird damit unterstützt.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Grenzwerte gemäss NISV gelten unverändert weiter. Die Umwelt wird durch die neue Regelung weder stärker belastet noch weniger geschützt. Die Vorlage zielt darauf ab, den Vollzug effizienter zu gestalten, und nicht darauf, die Umweltstandards abzusenken. Die Entlastung der Baubewilligungsbehörden durch ein spezifisches Bewilligungsverfahren und die gesetzliche Verankerung der Kontrolle im laufenden Betrieb ermöglichen eine gezieltere Nutzung der vorhandenen Ressourcen. Dies unterstützt die Wirksamkeit der umweltrechtlichen Vorschriften im Bereich der nichtionisierenden Strahlung und trägt damit zur verlässlichen Einhaltung der Anforderungen bei.

Ein zusätzlicher Schutzmechanismus ergibt sich – wie bereits heute – aus der Tatsache, dass der Betrieb von Mobilfunkanlagen im Gegensatz zu klassischen baulichen Anlagen jederzeit technisch angepasst werden kann, ohne dass aufwendige bauliche Veränderungen oder Rückbauten erforderlich sind. Allfällige Grenzwertüberschreitungen lassen sich somit rasch korrigieren.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorgeschlagene Revision stützt sich auf Artikel 92 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999³⁵ (BV), wonach das Fernmeldewesen Sache des Bundes ist. Darunter fällt auch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Modernisierung und Weiterentwicklung der Mobilfunknetze. Die Kompetenz zur Gesetzgebung basiert teilweise auch auf den umwelt- und raumplanungsrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes, welche es dem Bund im Rahmen seiner Sachkompetenz erlauben, eine spezialgesetzliche Regelung vorzusehen.

³⁵ SR 101

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage steht im Einklang mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Die Verpflichtungen, welche sich namentlich aus dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)³⁶ ergeben, werden durch weitergehende Transparenzvorschriften gestärkt.

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁷ erlässt die Bundesversammlung wichtige rechtsetzende Bestimmungen, wie sie die vorliegende Revision des Fernmeldegesetzes umfasst, in Form des Bundesgesetzes.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen geschaffen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV unterstellt.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage ermächtigt den Bundesrat in Artikel 37g Buchstabe a Vorschriften über den Umfang der mit der Meldung einzureichenden Unterlagen zu erlassen. Ferner kann der Bundesrat nach Buchstabe b die Anforderungen an die Durchführung von Kontrollen durch die zuständigen Behörden und nach Buchstabe c Anforderungen an das QS-System festlegen. Die Delegation an den Bundesrat erlaubt diesem, die gesetzlichen Vorgaben zu konkretisieren, ohne neue Rechte oder Pflichten zu begründen. Es handelt sich somit um einen Rechtsetzungsauftrag zum Erlass von vollziehendem Ausführungs- und Verordnungsrecht. Eine weitergehende Begründung ist daher nicht erforderlich.

6.6 Datenschutz

Die Vorlage sieht keine Bearbeitung von Personendaten vor. Es ist daher keine Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) nach Artikel 22 des Bundesgesetzes vom 25. September 2020³⁸ über den Datenschutz (DSG) erforderlich. Soweit die Vorlage die Bear-

³⁶ SR 0.814.07

³⁷ SR 171.10

³⁸ SR 235.1

beitung von Daten juristischer Personen betrifft, richtet sich diese nach den Bestimmungen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³⁹ (RVOG).

³⁹ SR 172.010