

Einfache Anfrage Schulthess-Grabs / Hasler-Balgach vom 19. Januar 2022

Mobilfunk 5G – wo bleibt die Gemeindeautonomie?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 10. Mai 2022

Katrin Schulthess-Grabs und Karin Hasler-Balgach erkundigen sich in ihrer Einfachen Anfrage vom 19. Januar 2022, wie Kanton und Gemeinden mit der Umstellung auf adaptive Mobilfunk-Antennen mit Korrekturfaktor bewilligungsrechtlich umgehen.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Die eidgenössischen Vorschriften über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung werden von den politischen Gemeinden vollzogen. Der Kanton unterstützt die politischen Gemeinden, insbesondere bei der Überwachung und Kontrolle (vgl. Art. 35 und 36 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung [sGS 672.1]). Die Unterstützung wird durch die Fachstelle NIS des Amtes für Umwelt (AFU) gewährleistet (vgl. Art. 2 der Verordnung zum Einführungsgesetz zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung [sGS 672.11]). Ebenfalls in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt die Erteilung von Baubewilligungen (Art. 135 des Planungs- und Baugesetzes [sGS 731.1]). Jede Änderung einer Mobilfunkanlage bedingt eine Anpassung des Standortdatenblatts dieser Anlage. Dieses muss in jedem Fall der Gemeinde eingereicht werden. Das AFU nimmt Standortdatenblätter nur von den Gemeinden entgegen, nicht jedoch von den Mobilfunkbetreibern. Dieses Vorgehen ist den Mobilfunkbetreibern bekannt. Die Gemeindeautonomie ist gewährleistet.
2. Die Mobilfunkbetreiber leiten aus den in den letzten zwei Jahren erfolgten Änderungen der eidgenössischen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710; abgekürzt NISV) ab, für die Anwendung des Korrekturfaktors auf bereits bestehende adaptive Antennen erübrige sich ein Baubewilligungsverfahren (vgl. Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5^{bis} sowie Anhang 1 Ziff. 63 NISV). Es reiche aus, wenn ein angepasstes Standortdatenblatt eingereicht werde. Die Mobilfunkbetreiber verkennen dabei, dass für die Frage der Anwendung des Baurechts nicht Umwelt-, sondern Raumplanungsrecht massgebend ist.

Im August und September 2021 haben die Mobilfunkbetreiber auch im Kanton St.Gallen zahlreiche Mobilfunkanlagen mit adaptiven Antennen eigenmächtig auf Betrieb mit Korrekturfaktor umgestellt. Sie unterliessen es zudem grossenteils, die angepassten Standortdatenblätter den betreffenden Gemeinden zuzustellen. Eine Nachforschung des AFU in der Datenbank des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) ergab, dass 78 Anlagen in 35 Gemeinden betroffen waren. Das AFU hat die betreffenden Gemeinden sofort darüber informiert. Ebenfalls hat es mit Schreiben vom 13. September 2021 allen Gemeinden eine Musterverfügung zur Verfügung gestellt, um die jeweiligen Mobilfunkbetreiber zu verpflichten, den Betrieb mit Korrekturfaktor wieder rückgängig zu machen. Die daraufhin von einigen Gemeinden erlassenen Verfügungen bewirkten, dass die Mobilfunkbetreiber den alten, bewilligten Zustand aller Antennen in den betreffenden Gemeinden wiederherstellten.

3. Der Bund rechtfertigt die Anwendung eines Korrekturfaktors für adaptive Antennen damit, dass sich die Sendeleistung durch die Anwendung eines Mittelwerts über sechs Minuten rein rechnerisch nicht ändere. Zur Baubewilligungspflicht äussert sich der Bund hingegen nicht

direkt. Indessen schliessen die Mobilfunkbetreiber daraus, dass die Anwendung eines Korrekturfaktors keine Baubewilligungspflicht auslösen könne, wenn diese Anwendung gemäss Anhang 1 Ziff. 62 Abs. 5^{bis} NISV keine Änderung einer adaptiven Antenne darstelle.

Indessen entschied das St.Galler Verwaltungsgericht am 16. November 2021 hinsichtlich einer Antenne, die noch vor Publikation der Vollzugshilfe zur NISV für adaptive Antennen vom 23. Februar 2021 und ohne Korrekturfaktor bewilligt worden war, Folgendes: Es erübrige sich eine Beurteilung der Anlage gemäss Nachtrag des Bundesamtes für Umwelt für adaptive Antennen, weil die betreffende Antenne gestützt auf eine Worst-Case-Berechnung bewilligt worden sei. Wenn die streitbetreffende Anlage auf einen Betrieb gemäss Nachtrag abgeändert würde, wäre dies im Rahmen eines separaten Baubewilligungsverfahrens zu prüfen (vgl. B 2021/115 Erw. 4.3, letzter Abschnitt).

Wie bereits erwähnt, haben etliche Gemeinden den Mobilfunkbetreibern die Einführung von Korrekturfaktoren ausserhalb eines ordentlichen Baubewilligungsverfahrens untersagt, bis die Rechtslage durch einen höchstrichterlichen Entscheid geklärt wird. Ein solcher hätte herbeigeführt werden können, wenn die Swisscom den Entscheid des Verwaltungsgerichtes vom 14. Dezember 2021 (B 2021/207) angefochten hätte. Darin wurde das von der Stadt St.Gallen verfügte Benützungsverbot bzw. die Inaktivierung der Korrekturfaktoren der betreffenden adaptiven Antennen unter anderem mit der Begründung geschützt, für die Frage, ob Baurecht anzuwenden sei, sei einzig die Begriffsumschreibung in Art. 22 Abs. 1 RPG massgebend. Es sei nicht auszuschliessen, dass der Wechsel zwischen den zwei Betriebszuständen «Worst-Case-Szenario» und «Variabilität» in raumplanungs- bzw. baurechtlicher Hinsicht eine wesentliche Änderung darstellen könnte. Die unterlegene Swisscom zog diesen Entscheid nicht ans Bundesgericht weiter, so dass die Frage der Baubewilligungspflicht nicht mit gesamtschweizerischer Wirkung entschieden wird. Allerdings ist eine weitere gleichlautende Verfügung der Stadt St.Gallen gegen Sunrise noch hängig (derzeit sistiert).

4. Das AFU unterstützt die Gemeinden laufend in ihrer Vollzugstätigkeit. Es informierte die Bauverwaltungen seit Juli 2021 dreimal ausführlich über den Stand der Rechtslage. Dabei nutzte es die Informationsplattform des Vereins Netzwerk St.Galler Gemeinden (netzSG). Parallel wurden die Gemeinde- und Stadtpräsidien über die Geschäftsstelle der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) informiert. Zudem wird über die Thematik bei den regelmässigen Austauschen zwischen dem Bau- und Umweltdepartement (BUD) und der Kontaktgruppe BUD der VSGP orientiert.
5. Die Standortdatenblätter werden den Gemeinden eingereicht, nicht der Fachstelle NIS des Amtes für Umwelt (vgl. oben Ziff. 1). Die gestützt auf die Musterverfügung des AFU von den Gemeinden erlassenen Benützungsverbote zeigten Wirkung (vgl. oben Ziff. 2).
6. Derzeit sind beim Bau- und Umweltdepartement einige Beschwerden sowohl von Mobilfunkbetreibern als auch von Personen, die im Einwirkungsbereich von Mobilfunkantennen wohnen, hängig. Würde die Anzahl Beschwerden massgeblich zunehmen, müsste mit Verfahrensverzögerungen gerechnet werden.