

Faktenblatt:**Planerischer Spielraum der Gemeinden bei Mobilfunkanlagen innerhalb des Baugebiets****Bundesgerichtliche Rechtsprechung zum planerischen Spielraum**

Der Immissionsschutz im Bereich der nichtionisierenden Strahlung ist abschliessend in der Verordnung über den Schutz der nichtionisierenden Strahlung (NISV) geregelt. Trotzdem hat eine Gemeinde gewisse Möglichkeiten, um mittels Bau- und Zonenvorschriften auf die Standorte von Mobilfunkanlagen Einfluss zu nehmen. Ausgeschlossen sind aber bau- und planungsrechtliche Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung. Zudem müssen die kommunalen Vorschriften den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern Rechnung tragen. Werden die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung eingehalten, so sind ortsplannerische Bestimmungen, die anderen als umweltschutzrechtlichen Interessen dienen, wie z.B. der Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers, grundsätzlich möglich. In der Regel wird es sich dabei um Negativplanungen handeln, d.h. um Zonenvorschriften, die Mobilfunkanlagen in bestimmten Zonen grundsätzlich ausschliessen. Denkbar sind aber auch positive Planungen, die besondere Zonen für Mobilfunksendeanlagen ausweisen, sofern es sich um Standorte handelt, die sich besonders gut eignen und eine genügende Versorgung durch alle Mobilfunkanbieter ermöglichen. Voraussetzung ist aber in jedem Fall eine gesetzliche Grundlage im kommunalen oder kantonalen Recht.¹

In einem neueren Bundesgerichtsentscheid², bei dem es um eine kommunale Bestimmung ging, welche Antennen im Bereich von Sport- und Kinderspielplätzen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen verbieten wollte, präzisierte das Bundesgericht diesen planerischen Spielraum: Mobilfunkantennen können bewirken, dass Liegenschaften und Wohnungen schwerer verkäuflich oder vermietbar werden. Solche psychologischen Auswirkungen, auch als ideelle Immissionen bezeichnet, können nach Ansicht des Gerichts durch planungs- und baurechtliche Vorschriften allenfalls vermieden werden. Einschränkende planerische Anord-

¹ Diese Ausführungen stammen aus BGE 133 II 64 vom 10.01.2007 (Zermatt).

² BGE 133 II 321 vom 17.08.2007 (Günsberg).

nungen für Mobilfunkanlagen dürfen sich in der Regel aber nicht auf einzelne kleine Teile des Gemeindegebiets beschränken, wie dies im angesprochenen Entscheid der Fall war (einzelne Sport- und Kinderspielplätze). Sie müssen auf einer raumplanerischen Gesamtschau und umfassenden Interessenabwägung beruhen und insbesondere den fernmelderechtlichen Versorgungsauftrag sicherstellen.

In einem weiteren Entscheid³ zeigte das Bundesgericht neben der bereits erwähnten Positiv- und Negativplanung einen neuen Lösungsansatz für Gemeinden auf: So kann aufgrund einer ausdrücklichen baupolizeilichen Bestimmung auch innerhalb der Bauzonen vorgeschrieben werden, dass die Bewilligung von Mobilfunkantennen einer umfassenden Interessenabwägung unterliegen muss und entsprechend die Prüfung von Alternativstandorten erfordert. Bisher ist man davon ausgegangen, dass eine solche Interessenabwägung nur ausserhalb der Bauzonen verlangt werden kann. Auch für ein solches Vorgehen bedarf es jedoch einer gesetzlichen Grundlage. Eine Gemeinde muss daher in diesem Fall die kommunale Bau- und Zonenordnung anpassen oder ergänzen.

Einschätzung dieser Möglichkeiten

Positivplanung

Mit einer Positivplanung sollen geeignete Standorte oder Zonen für Mobilfunkanlagen bestimmt und planerisch festgehalten werden, so dass an diesen Orten Mobilfunkanlagen ausdrücklich zugelassen, im restlichen Siedlungsgebiet aber ausgeschlossen sind. Die praktische Umsetzung dieser planerischen Möglichkeit dürfte sehr schwierig sein. Zum einen ist die Erarbeitung einer solchen Positivplanung sehr aufwändig und bedarf eines grossen technischen Wissens. Zum anderen verändert sich die Ausgangslage (etwa aufgrund neuer Technologien) im Bereich der Mobilfunkantennen sehr schnell. Nach der aufwändigen Erarbeitung läuft man so Gefahr, die Planung ständig neu anpassen zu müssen.

Negativplanung

Bei einer Negativplanung, also der Bezeichnung von Gebieten im Nutzungsplan, in welchen Mobilfunkanlagen grundsätzlich unzulässig sind, bestehen ähnliche Bedenken, auch wenn die Erarbeitung nicht ganz so aufwändig sein dürfte. Auch hier ist jedoch der Aufwand nicht zu unterschätzen. Weiter ist die Beurteilung, welche Gebiete von der Negativplanung erfasst

³ BGE 133 II 353 vom 03.09.2007 (Wil SG).

werden, aus politischer Sicht sehr brisant. Die Diskrepanz zwischen der eher starren Nutzungsplanung und der dynamischen Netzplanung der Mobilfunkanbieter besteht hier ebenfalls. Als Variante einer Negativplanung ist auch die Verankerung einer Kaskadenregelung denkbar, indem verschiedene Zonenarten einander gegenübergestellt und einzelne Zonen anderen vorgezogen werden. Dadurch kann die Gemeinde ebenfalls Einfluss auf den Standorte einer neuen Mobilfunkantenne nehmen und beispielsweise steuern, dass ein Standort in der Wohnzone nur in Frage kommt, wenn für die Versorgung des abzudeckenden Perimeters kein Standort in der Industrie- oder Gewerbezone möglich ist. Im Unterschied zur Negativplanung werden damit nicht Verbotsbereiche geschaffen, aber immerhin wird darauf hingewirkt, dass unerwünschte Gebiete nur dann für Mobilfunkanlagen zugänglich sind, wenn es in Berücksichtigung des Versorgungsauftrages nicht anders geht. Ein Beispiel einer solchen Regelung findet sich im Entwurf der Richtplananpassungen 2008 des Kantons Zug (vgl. unten, Hinweise).

Kommunale Bestimmung zu Interessenabwägung

Der vom Bundesgericht mit dem Entscheid aus der Stadt Wil erstmals aufgebrachte Lösungsansatz einer kommunalen Bestimmung, Mobilfunkantennen innerhalb des Baugebiets einer umfassenden Interessenabwägung zu unterstellen und eine Prüfung von Alternativstandorten zu verlangen, erachten wir als sehr interessant. Er hat den Vorteil, dass es keiner aufwändigen Planung bedarf. Die Ausarbeitung entsprechender Bestimmungen ist allerdings auch nicht ganz einfach. Die VLP-ASPAN unterstützt ihre Mitgliedergemeinden bei der Erarbeitung solcher Bestimmungen gerne.

Erlass einer Planungszone

Zur Sicherung einer zukünftigen Planung dient das Instrument der Planungszone (Art. 27 RPG). Zum Erlass einer solchen Planungszone für genau bezeichnete Gebiete bedarf es insbesondere einer einigermassen gefestigten und begründeten Planungsabsicht. Im Allgemeinen genügt das Vorliegen eines Entschlusses des zuständigen Gemeinwesens, aus dem ein klar umrissener Wille auf Planänderung hervorgeht. Eine Planungszone muss die Vorgaben des übergeordneten Bundesrechts beachten (in diesem Zusammenhang vor allem die Vorgaben des Umwelt- und Fernmelderechts des Bundes) und ist zeitlich beschränkt. Eine Planungszone schränkt das geltende Recht nur insoweit ein, als nichts unternommen wer-

den darf, was der vorgesehenen Planung zuwiderläuft.

In räumlicher Hinsicht darf sich eine Planungszone nur so weit ausdehnen, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig ist. Im Rahmen der Verhältnismässigkeit ist eine Planungszone, welche sich über das gesamte Gemeindegebiet erstreckt, daher grundsätzlich nur schwer zu rechtfertigen. Als unverhältnismässig gilt beispielsweise eine Planungszone, die im Wesentlichen das ganze Baugebiet einer Gemeinde umfasst und die für dieses Gebiet ein vorläufiges generelles Verbot der Errichtung „freistehender Aussenantennen“ statuiert⁴. Selbst bei der Sicherung einer Kaskadenregelung (vgl. Ausführungen oben), wo neue Mobilfunkantennen nicht gänzlich verhindert werden, dürfte eine Planungszone über das ganze Gemeindegebiet unverhältnismässig sein; so ist es nicht notwendig, diejenigen Zonen in die Planungszone einzubeziehen, in welchen Mobilfunkantennen prioritär zugelassen werden sollen (in der Regel Industrie- und Gewerbebezonen). Schlussendlich wird es darauf ankommen, ob sich die zu sichernde Planung im Rahmen des oben umschriebenen Handlungsspielraums der Gemeinden bewegt und damit nicht gegen Bundesrecht verstösst, und ob die Ausdehnung der Planungszone über das gesamte Gemeindegebiet wirklich nötig ist. Dies muss stets im konkreten Fall beurteilt werden und kann nicht generell beantwortet werden.

Hinweise

- Noch dieses Jahr (wohl im Herbst) wird ein Leitfaden für Gemeinden unter folgendem Titel publiziert: „Standortsteuerung und Baubewilligungsverfahren für Mobilfunkanlagen – ein Leitfaden“ (Autor: Ernst Basler + Partner AG, Herausgeber: Bundesamt für Umwelt BAFU, Bundesamt für Kommunikation BAKOM, Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK, Schweizerischer Städteverband SSV, Schweizerischer Gemeindeverband).
- Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) der Baudirektion des Kantons Zürich hat auf ihrer Homepage (www.awel.zh.ch, Abteilung Lufthygiene, unter Elektrosmog) ein Grundlagenpapier „Bewilligung und Standortsteuerung von Mobilfunkanlagen“ (Autor: Dr. Benjamin Wittwer) sowie ein Merkblatt für Zürcher Gemeinden unter demselben Titel publiziert.
- Der Entwurf der Richtplananpassungen 2008 des Kantons Zug sieht eine Kaskadenregelung für Mobilfunkantennen vor. Diese Regelung ist auf der Homepage der Bau-

⁴ Entscheid des Verwaltungsgerichts Luzern vom 25.11.2003, in URP/DEP 2004 144.

direktion des Kantons Zug (Amt für Raumplanung) unter folgendem Link zu finden:
<http://www.zug.ch/behoerden/audirektion/amt-fur-raumplanung/aktuell/raumplanerischer-bericht-februar-2008-2/>

Bern, 16. April 2008 / ns

Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung
Seilerstrasse 22
CH-3011 Bern
Tel. +41 (0)31 380 76 76/74
Fax +41 (0)31 380 76 77
niklaus.spori@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch