

Beschluss Nr. 70/2022
Schwyz, 25. Januar 2022 / ju

Motion M 7/21: Schlankes Bewilligungsverfahren für Unterhaltsarbeiten an Mobilfunkanlagen ohne Leistungserhöhung
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 29. September 2021 haben Kantonsrat Reto Keller und 26 Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

«Die Mobilfunktechnologie ist für den Innovationsstandort Schweiz eine wichtige Schlüsseltechnologie der Zukunft und der Mobilfunk entwickelt sich immer mehr zu einer kritischen Infrastruktur, ähnlich wie das Stromversorgungsnetz. Dabei unterliegen Mobilfunkanlagen einem stetigen Wandel. Die Technik entwickelt sich laufend weiter und muss teilweise auch aufgrund von Defekten rasch ersetzt werden können. Alle rund 18 Monate werden zudem an einer Mobilfunkanlage technische Anpassungen und Wartungsarbeiten erforderlich. Die allermeisten dieser Arbeiten unterstehen heute der Bewilligungspflicht. Und das immer und immer wieder, obwohl das Erscheinungsbild gewahrt bleibt, die Strahlung nicht zunimmt und sich der Perimeter der zur Einsprache berechtigten Personen nicht vergrössert. Es ist genau so, als bedürfte es jedes Mal einer Bewilligung, wenn bei einer Strassenlampe das Leuchtmittel ersetzt oder durch eine stromsparendere Variante ersetzt werden soll.

Die heutige Praxis führt oft dazu, dass bis auf wenige Anpassungen (sogenannte Bagatelländerungen) auch dann Arbeiten an bestehenden Anlagen in ressourcenintensiven und zeitraubenden Bewilligungsverfahren umgesetzt werden, wenn der Vorsorgewert nachweislich eingehalten wird. Dass die gesetzlichen Bestimmungen tatsächlich eingehalten werden (insbesondere die Grenzwerte) wird von den Behörden ohnehin geprüft. Das Führen von langwierigen Verfahren bringt deshalb einzig zusätzlichen Aufwand, jedoch keinen Nutzen mit sich.

Der Kanton Schwyz könnte als Vorbild eine verfahrensökonomische und rasche Behandlung von betrieblich notwendigen Anpassungen bei jederzeitiger Einhaltung der immissions- und baurechtlichen Bestimmungen einführen und so auch für entlegene Gebiete bestmögliche Voraussetzungen für zeitgemässen und leistungsfähigen Mobilfunk schaffen.

Um unnötige Verwaltungskosten einzusparen und die dringend notwendige, kontinuierliche Modernisierung von Mobilfunkanlagen bestmöglich zu unterstützen, verlangt diese Motion, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat eine gesetzliche Vorlage unterbreitet, welche das folgende Ziel verfolgt:

Bei Unterhaltsarbeiten wie Wartung, Reparatur oder Anpassung einer bereits genehmigten Mobilfunkanlage ohne Leistungserhöhung soll nicht das ordentliche Baubewilligungsverfahren zur Anwendung kommen, sondern das vereinfachte Verfahren oder das Meldeverfahren.

Voraussetzungen dafür sind:

- 1. Die betreffende Mobilfunkanlage ist eine bewilligte Anlage.*
- 2. Das äussere Erscheinungsbild bleibt gewahrt.*
- 3. Die bundesrechtlichen Bestimmungen bzgl. nicht-ionisierender Strahlung, insbesondere die Vorgaben der nationalen Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV), werden jederzeit eingehalten.*
- 4. Die bewilligte Sendeleistung wird nicht erhöht.*

Der Betreiber hat nach wie vor seine Unterhaltsarbeiten zu dokumentieren und die kantonale Fachstelle prüft unverändert, dass alle Anforderungen der NISV erfüllt und eingehalten werden.

Neue Anlagen, welche von Grund auf neu errichtet oder Anlagen, welche in ihrem Erscheinungsbild wesentlich verändert werden sollen, sind von der vorgeschlagenen Lösung nicht betroffen. In diesen Fällen gilt nach wie vor das ordentliche Bewilligungsverfahren.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Auf Bundesebene regelt Art. 11 der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV, SR 814.710) die Bewilligungspflichten bei Mobilfunkanlagen. So muss der Inhaber einer Mobilfunkanlage, der für die Bewilligung zuständigen Behörde ein Standortdatenblatt einreichen, bevor die Anlage neu erstellt, an einen anderen Standort verlegt, am bestehenden Standort ersetzt oder im Sinne von Anhang 1 NISV geändert wird. Als Änderung einer Anlage gilt:

- a. die Änderung der Lage von Sendeantennen;
- b. der Ersatz von Sendeantennen durch solche mit einem anderen Antennendiagramm;
- c. die Erweiterung mit zusätzlichen Sendeantennen;
- d. die Erhöhung der Sendeleistung über den bewilligten Höchstwert hinaus;
- e. die Änderung von Senderichtungen über den bewilligten Winkelbereich hinaus.

2.2 Änderungen, die nicht unter die Änderungsdefinition der NISV fallen, erfordern keine Bewilligung. Zu diesen Änderungen gehören Umverteilungen der Sendeleistung sowie die Summierung oder Hinzunahme von Frequenzbändern innerhalb derselben Antenne und desselben Anlagegrenzwertes (AGW). Bei Leistungsumverteilungen muss das Standortdatenblatt aktualisiert und beim Amt für Umwelt und Energie (AfU) als kantonale NIS-Fachstelle eingereicht werden (Meldepflicht). Ebenfalls nicht bewilligungspflichtig sind, entgegen der Meinung der Motionäre, allgemeine Wartungsarbeiten an Mobilfunkanlagen zur Aufrechterhaltung des Betriebs.

2.3 Der Bund regelt den Immissionsschutz und die vorsorgliche Emissionsbegrenzung der Mobilfunk-Strahlung abschliessend. Er definiert, wann die Änderung einer Mobilfunkantenne aus Sicht des Strahlenschutzes relevant ist. Die Kantone und Gemeinden sind zuständig für Baubewilligungen für Mobilfunkanlagen und wesentliche Änderungen an diesen Anlagen.

2.4 Grundsätzlich sind Neuerstellung sowie Umbauten von Mobilfunkanlagen baubewilligungspflichtig. Zur Vermeidung eines unverhältnismässigen administrativen Aufwands konnte aufgrund der «Empfehlungen zur Bewilligung von Mobilfunkanlagen: Dialogmodell und Bagatelländerungen» der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) vom 7. März 2013, aktualisiert am 19. September 2019, bei baurechtlich nicht relevanten Änderungen, die keinen bzw. einen vernachlässigbaren Einfluss auf die Strahlungsimmissionen haben, bis September 2021 auf ein ordentliches Baubewilligungsverfahren verzichtet werden. Beispiele dafür sind der Austausch von Antennen oder die Inbetriebnahme neuer Frequenzbänder. Auch in diesen Fällen wurden die Änderungen jeweils als sogenannte Bagatellgesuche durch das AfU materiell und rechnerisch geprüft. Im Kanton Schwyz wurden bisher bei rund 80 der insgesamt circa 150 Mobilfunkstandorte Bagatellverfahren zur Umrüstung auf die 5. Generation des Mobilfunks (5G) durchgeführt.

2.5 Grundsätzlich ist festzustellen, dass mit den bisherigen im Kanton Schwyz angewandten Bagatellverfahren die Forderung der Motion nach einer verfahrensökonomischen und raschen Behandlung von betrieblich notwendigen Anpassungen erfüllt ist. Wie erwähnt, sind reine Wartungsarbeiten nicht bewilligungspflichtig.

2.6 Am 23. Februar 2021 hat das BAFU einen Nachtrag «Adaptive Antennen» der Vollzugshilfe zur Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung publiziert, welche einen Einfluss auf die Bewilligungspraxis hat: Bisherige in der Schweiz eingesetzte Mobilfunkantennen senden im Wesentlichen mit einer immer gleichen räumlichen Verteilung der Strahlung. Adaptive Antennen sind demgegenüber in der Lage, die Sendesignale tendenziell in die Richtung der Nutzer von Mobilfunkgeräten zu fokussieren und somit die Strahlung in andere Richtungen zu reduzieren (sogenanntes «Beamforming»). Solche Antennen werden zukünftig vermehrt zum Einsatz kommen, insbesondere mit dem Mobilfunkstandard 5G. Die Beurteilung adaptiver Antennen erfolgte bisher in einem Worst-Case-Szenario, welches davon ausging, dass sämtliche möglichen Abstrahlkeulen (sogenannte «Beams») mit voller Leistung ausgesendet werden. Mit dieser Berechnungsmethode wird die tatsächliche Strahlung überschätzt. Gemäss dem Nachtrag «Adaptive Antennen» kann nun ein Korrekturfaktor auf die bewilligte Sendeleistung angewendet werden, der erlaubt, dass adaptive Antennen über kurze Zeit mehr als die bewilligte Sendeleistung abstrahlen. Der Korrekturfaktor darf dann angewendet werden, wenn mittels Qualitätssicherungssystem und automatischer Leistungsbegrenzung sichergestellt ist, dass die über einen Zeitraum von sechs Minuten gemittelte Sendeleistung die bewilligte Sendeleistung nicht überschreitet.

2.7 Die Frage, ob nach der Änderung der Vollzugshilfe adaptive Antennen weiterhin im Bagatellverfahren bewilligt werden können, ist zurzeit umstritten. Die BPUK hat an ihrer Hauptversammlung vom 23. September 2021 deshalb beschlossen, rechtliche Abklärungen bezüglich zukünftiger Anwendung des Bagatellverfahrens bei adaptiven Antennen zu tätigen. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe unter Teilnahme der BPUK, des Bundesamtes für Kommunikation und der Mobilfunkbetreiber eingesetzt. Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, eine BPUK-Musterregelung zu erarbeiten mit dem Ziel, den Kantonen aufzuzeigen, wie sie in den kantonalen Gesetzgebungen ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren vorsehen können. Die bisherigen BPUK-Empfehlungen zu den Bagatelländerungen sind bis zum Abschluss der Abklärungen sistiert. Dementsprechend können auch im Kanton Schwyz Bagatellgesuche vorläufig nicht mehr behandelt werden.

2.8 Zwar ist die Anwendung des Bagatellverfahrens momentan auch im Kanton Schwyz sistiert. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist es jedoch nicht zielführend, dass der Kanton Schwyz vor dem Vorliegen der Ergebnisse der laufenden Abklärungen der BPUK bereits alternative Bewilligungsverfahren prüft, die voraussichtlich auch Anpassungen im kantonalen Bau- bzw. Umweltrecht erfordern. Bei einer Vorwegnahme der erwarteten BPUK-Empfehlung besteht zudem ein erhebliches Risiko, dass eine isolierte Schwyzer Bewilligungspraxis im Widerspruch zu einer gesamtschweizerischen Lösung steht.

Der Regierungsrat beabsichtigt daher, die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Abklärungen der BPUK abzuwarten. Nach Vorliegen der BPUK-Empfehlung können die Auswirkungen auf die Bewilligungspraxis des Kantons Schwyz analysiert und notwendige Anpassungen vorgenommen werden. Deshalb beantragt der Regierungsrat, die Motion M 7/21 nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 7/21 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Umweltdepartement; Amt für Umwelt und Energie.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber