

## Teilrevision des Fernmeldegesetzes (FMG) im Bereich Mobilfunk Maulkorb für Gemeinden, Bevölkerung und Bundesgericht

### 1 Ausgangslage

- 1 **Gravierendes Vollzugsdefizit bei Mobilfunkanlagen:** Eine von *Schutz vor Strahlung* erarbeitete statistische Auswertung von 483 Standortdatenblättern zwischen 2020 und 2025 zeigt: Rund **zwei Drittel aller Baugesuche enthalten Fehler**, die so gravierend sind, dass sie zu einer Abweisung oder Überarbeitung des Baugesuchs führen müssen. In vielen Fällen wäre der Betrieb der mangelhaften Antennen sogar akut gesundheitsgefährdend (Überschreitung der Immissionsgrenzwerte). Entscheidend ist: Diese hohe Fehlerquote besteht **nach** der Überprüfung der Baugesuchsunterlagen durch die Behörden. Diese Zahlen zeigen, dass bei der Überprüfung von Mobilfunkanlagen durch die verantwortlichen Stellen nicht sorgfältig gearbeitet wird. Das Baubewilligungsverfahren mit seiner öffentlichen Auflage und dem Einsprache-Recht der betroffenen Anwohnenden ist der gegenwärtigen Situation die letzte Kontrollinstanz, um solche Fehler zu entdecken und auszumerzen. Fällt das Baubewilligungsverfahren weg, bedeutet das, dass ein grosser Teil der Mobilfunkantennen zu stark strahlt.
- 2 **Gebremster Ausbau des Mobilfunknetzes:** Obwohl die drei Schweizer Mobilfunkbetreiberinnen über die besten Mobilfunknetze europaweit verfügen (Auszeichnung im Connect-Netztest: «überragend»), möchten sie derzeit noch mehr sogenannte «adaptive Antennen» in Betrieb nehmen. Da diese Antennen Mauern nur schlecht durchdringen, sollen die Anzahl der Antennen verdreifacht, die Sendeleistung verzehnfacht und dazu alle paar Sekunden die Grenzwerte teils massiv überschritten werden. In Zukunft sollen neue, ebenso stark strahlende Technologien hinzukommen. Doch der Ausbau geht nicht so schnell vorwärts, wie sich das die Betreiberinnen wünschen. Dies liegt in wesentlichen an den folgenden Umständen:
  1. Die Bevölkerung sprach sich in mehreren Umfragen mit grosser Mehrheit für die Beibehaltung der Grenzwerte für Mobilfunkstrahlung aus, weshalb das Parlament diese konsequent schützt. **Der Leistungserhöhung von bestehenden Antennen sind daher feste Grenzen gesetzt.**
  2. Aufgrund der neuen Antennentechnik mit höheren Frequenzen und schlechteren Ausbreitungseigenschaften sahen sich die Mobilfunkbetreiberinnen gezwungen, neue Antennenstandorte zu finden. Das erwies sich aber als schwierig, denn die **Bevölkerung ist zunehmend kritisch**. Sie sieht keinen Sinn in neuen, noch leistungsstärkeren Antennen bei der bereits vorhandenen exzellenten Mobilfunkabdeckung. Neue Antennen und Ausbauten an bestehenden Standorten werden in der Regel denn auch vehement bekämpft.
  3. Zwei Drittel der Baugesuche enthalten erhebliche Fehler. Diese werden von den Betreiberinnen erfahrungsgemäss bestritten und nicht bereits aufgrund der

Einsprache korrigiert. Die betroffenen Anwohnenden sind dann gezwungen, den Rechtsweg zu beschreiten, nicht selten bis vor Bundesgericht. Auch die **unkooperative Haltung der Mobilfunkbetreiberinnen** führt zu Verzögerungen.

4. Statt fehlerfreie Baugesuche einzureichen, haben die Mobilfunkbetreiberinnen damit begonnen, Antennen einfach ohne Baubewilligung aufzurüsten, und zwar in sogenannten «Bagatellverfahren», d. h. ohne Ausschreibung und Einspruchsmöglichkeit. Ausserdem versuchen sie alles, um die geltenden Grenzwerte zu unterlaufen (Stichworte „Korrekturfaktor“, höhere Abschwächungsfaktoren in der Vollzugsempfehlung, Umgehung von Abnahmemessungen etc.). Die gravierendsten dieser **Tricksereien wurden vom Bundesgericht aber gestoppt**. Es stellte klar, dass jeder Um- und Ausbau, der eine Auswirkung auf die Strahlung hat, aus verfassungsrechtlichen Gründen baubewilligungspflichtig ist.
- 3 **Verfehlte «Lösung» der Mobilfunkbranche:** In jeder anderen Branche würden Unternehmen in einer Situation wie oben beschrieben die «Konfrontationszone» verlassen und ihre Unternehmensstrategie verbessern. Anders die Mobilfunkbetreiberinnen: Sie halten unbeirrbar an ihrer überdimensionierten Ausbaustrategie fest. Den Befreiungsschlag erhoffen sie sich nun von der vorliegenden Gesetzesänderung, mit der schlicht und einfach das Einsprache-Recht betreffend Strahlungsschutz abgeschafft werden soll. Zudem sollen die Gemeinden entmachtet und das Bundesgericht ausgehebelt werden. Die «Lösung» der Mobilfunkbranche ist in jeder Hinsicht verfehlt.

Im Folgenden analysieren wir die Auswirkungen des Gesetzesentwurfs auf den Vollzug der Vorschriften über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung und nehmen eine politische Beurteilung vor.

## 2 Der Gesetzesentwurf und seine Auswirkungen

- 4 Die vorgeschlagene Gesetzesänderung besteht aus neun Artikeln, die ins Fernmeldegesetz (FMG) eingefügt werden sollen. Die Vorlage hat zum Ziel, einen **möglichst weitgehenden Spielraum für den ungehinderten Ausbau des Mobilfunknetzes** zu schaffen. Dieses Ziel soll mit den folgenden Gesetzesänderungen erreicht werden:
- 5 **Einschränkung des Mitspracherechts der Bevölkerung:** Heute wird im normalen Baubewilligungsverfahren geprüft, ob die Mobilfunkanlage alle gesetzlichen Anforderungen einhält. Auch die Bestimmungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung werden im Baubewilligungsverfahren geprüft. Neu sollen diese Bestimmungen nicht mehr im Baubewilligungsverfahren geprüft werden.<sup>1</sup> Diese Kontrolle würde in ein separates Verfahren ausgelagert,<sup>2</sup> an dem die Betroffenen nicht beteiligt würden.<sup>3</sup> Unterlagen betreffend Einhaltung der Strahlungsgrenzwerte würden nicht mehr vorgängig öffentlich aufgelegt.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 37b VE-FMG.

<sup>2</sup> Vgl. Art. 37c Abs. 1 und 37d VE-FMG.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 37d Abs. 3 VE-FMG.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 37d Abs. 3 VE-FMG.

**Einsprachen wegen Nichteinhaltung der Strahlungsgrenzwerte wären nicht mehr möglich.**

- 6 **Entmachtung der Gemeinden:** Ein wichtiger Effekt der Herauslösung des Strahlenschutzes aus dem Baubewilligungsverfahren ist die Entmachtung der Gemeinden: Sie könnten mangels Zuständigkeit nicht mehr überprüfen, ob die Grenzwerte eingehalten sind. Dann müssten Gemeinden Bewilligungen dulden, auch wenn die Anforderungen des Strahlenschutzes nicht eingehalten werden. **Entscheidendes Wissen über die lokalen Gegebenheiten würde so nicht mehr in das Bewilligungsverfahren einfließen.**
- 7 **Aushebelung des Bundesgerichts:** Das Bundesgericht schob in den vergangenen Jahrzehnten jedem Versuch, die Verfahrensrechte der Betroffenen einzuschränken, konsequent einen Riegel vor. Begründet hat es dies jeweils mit den verfassungsmässigen Verfahrensgarantien, namentlich der Garantie des rechtlichen Gehörs und der Rechtsweggarantie. Der vorliegende Gesetzesentwurf würde die Verfahrensrechte der Betroffenen sehr stark beschneiden. Da die Einschränkungen in einem Bundesgesetz geregelt sind, hoffen die Mobilfunkbetreiberinnen, dass das Bundesgericht aufgrund des sog. Anwendungsvorrangs der Bundesgesetze<sup>5</sup> nicht dagegen vorgehen kann. **Die heute wegen Verfassungswidrigkeit abgeschafften «Bagatellbewilligungen» (d.h. bewilligungs- und kontrollfreie Aufrüstungen von Mobilfunkanlagen) würden wieder eingeführt**, ohne dass das Bundesgericht erneut eingreifen könnte. Das Gesetz wäre damit nicht nur **ein Maulkorb für Betroffene und Gemeinden, sondern sogar für das oberste Gericht der Schweiz.**
- 8 **Erschwerung des Rechtsschutzes:** Heute besteht ein wirksames Einsprache- und Beschwerde-Recht, mit dem die Einhaltung des Umweltrechts von den Anwohnenden vorgängig und kostenlos kontrolliert werden kann. Eine Beschwerde hat heute aufschiebende Wirkung, d. h. die Antenne darf nicht gebaut werden, während das Beschwerdeverfahren läuft. Neu wäre ein nachträgliches, kostenpflichtiges Beschwerderecht *ohne aufschiebende Wirkung* vorgesehen.<sup>6</sup> Eine Mobilfunkanlage könnte somit rechtswidrig gebaut und betrieben werden und während des Verfahrens jahrelang<sup>7</sup> zu stark strahlen, bis allenfalls ein Gericht dem ein Ende setzt. Die Gerichte würden allerdings noch zurückhaltender einschreiten als heute, denn erfahrungsgemäss haben Gerichte einige Beisshemmung, gegen bereits bestehende Anlagen vorzugehen. Das vorgesehene **«Beschwerderecht» würde damit weitgehend wirkungslos.** Durch die Kosten und die absehbar lange Verfahrensdauer würden viele Beschwerdeführende auch bei offensichtlich rechtswidrig betriebenen Anlagen davon abgeschreckt, Beschwerde zu führen (**Chilling Effect**); dadurch würden auch die **Klärung von rechtlichen Grundsatzfragen und die Rechtsfortbildung beeinträchtigt.** Rechtsunsicherheiten würden noch mehr zunehmen.
- 9 **Aufrüstungen von Mobilfunkanlagen ohne Kontrolle:** Bei «modifizierten Mobilfunkanlagen» (sprich bei Aufrüstungen) müsste die Inbetriebnahme nur noch

---

<sup>5</sup> Art. 19 BV: «Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.»

<sup>6</sup> Vgl. Art. 37e Abs. 1 VE-FMG.

<sup>7</sup> Es ist zu erwarten, dass die Mobilfunkbetreiberinnen einen für sie ungünstigen Entscheid bis zur letzten Instanz weiterziehen werden.

gemeldet werden, wenn die Änderung «nach den bundesrechtlichen Bestimmungen zum Umweltschutz» Auswirkungen auf den Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung hat.<sup>8</sup> Diese Bestimmung läuft darauf hinaus, dass die Mobilfunkbetreiberinnen selber bestimmen, ob sie die Aufrüstung einer Mobilfunkantenne melden oder nicht. Hinzu kommt: Nach dem Verständnis der Mobilfunkbetreiberinnen liegen Änderungen an einer Mobilfunkanlage erst vor, wenn die Grenzwerte überschritten sind. Und: Auf dem Papier werden die Grenzwerte immer eingehalten sein<sup>9</sup>. Aufgerüstete Anlagen würden der zuständigen Behörde in folgedessen nie gemeldet und so auch nicht kontrolliert. **Aufgerüstete Mobilfunkanlagen werden somit die Grenzwerte überschreiten, ohne dass dies entdeckt würde.**

- 10 **Schwächung der Vollzugsbehörden:** Mit dem Gesetzesentwurf würde ein erheblicher Zeitdruck installiert. Die zuständige Behörde müsste die von den Betreiberinnen gelieferten Unterlagen (Standortdatenblatt etc.) innerhalb von zwei Monaten prüfen.<sup>10</sup> Dass diese Frist zu kurz ist, als dass eine eingehende Prüfung jedes Gesuches durchgeführt werden könnte, zeigen die bereits heute gehäuft auftretenden Fehler in Baugesuchen. Die kurze Frist von zwei Monaten wird regelmässig nicht ausreichen, um vor der Inbetriebnahme die Prüfung abzuschliessen. Hinzu kommt, dass gemäss Gesetzesentwurf alle Anlagen, die «dringend erforderlich» sind, um «die Versorgungssicherheit zu gewährleisten» in Betrieb genommen werden dürften, ohne dass die Betreiberinnen den positiven Entscheid der Behörde abwarten müssen.<sup>11</sup> Aus Sicht der Mobilfunkbetreiber werden praktisch alle Anlagen dringend erforderlich sein. Dies würde dazu führen, dass **die meisten Anlagen während der Prüfung durch die Behörden bereits in Betrieb sind**. Erfahrungsgemäss ist die psychologische Hürde höher, gegen eine bereits bestehende Anlage vorzugehen als gegen eine erst geplante. Behörden müssten neu allenfalls sogar das Recht gerichtlich durchsetzen, was kaum vorstellbar ist. Auch dieser Umstand würde den Prüfungseifer der Behörden dämpfen. Heute können dank des Einsprache-Rechts betroffene Anwohnende die Baugesuche vorgängig auf Fehler prüfen. Diese externen Prüfungsinstanz würde wegfallen, was dazu führt, dass die Behörden die Gesuche von sich aus weniger genau prüfen. Dies alles führt zu einer **massiven institutionellen Schlechterstellung der Behörden** gegenüber den Betreiberinnen. In folgedessen würden Gesuche noch oberflächlicher geprüft als heute. Die **Fehlerquote würde noch grösser**.

\*\*\*

Die gesetzlichen Neuregelungen würden in der Summe dazu führen, dass der Ausbau des Mobilfunknetzes zu einem grossen Teil unkontrolliert erfolgen würde. Der Anteil der mangelhaften Anlagen würde erhöht und die Mängel würden gröber. **Dadurch würde sich die Strahlenbelastung der Bevölkerung gegenüber heute stark erhöhen.**

---

<sup>8</sup> Art. 37c Abs 1.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Anhang 1.

<sup>10</sup> Art. 37d VE-FMG.

<sup>11</sup> Art. 37c Abs. 2.

### 3 Bewertung des Gesetzesentwurfs aus politischer und rechtsstaatlicher Sicht

- 11 Der vorliegende Entwurf ist unter dem massiven Lobbying der Mobilfunkbranche zustande gekommen. Der Bundesrat hat die überzogenen Wünsche der Mobilfunkbranche praktisch unverändert und ohne Berücksichtigung der Verhandlungsergebnisse unter allen Interessensgruppen in den vorliegenden Gesetzesentwurf gegossen. Nicht überraschend ist das Resultat in verschiedener Hinsicht hoch problematisch:
- 12 **Die weitere Erhöhung der Strahlenbelastung ist nicht hinnehmbar:** Bereits heute geben rund ein Viertel der Bevölkerung an, sich durch die Strahlung gestört zu fühlen. Rund 10 % berichten über eine gesundheitliche Beeinträchtigung durch Strahlung. Schon diese Werte sind viel zu hoch. Mit der in Kauf genommenen Erhöhung der Strahlenbelastung würde das alles noch schlimmer werden. Es handelt sich um ein inakzeptables Experiment mit der Gesundheit der Bevölkerung.
- 13 **Der Maulkorb für die Bevölkerung ist undemokratisch:** Die Mobilfunkbetreiberinnen haben sich die Verzögerungen wegen ihren fehlerhaften Baugesuchen und ihrer «Kopf-durch-Wand-Strategie» selber zuzuschreiben. Statt dass sie bei sich ansetzen, wählen sie den vermeintlich bequemen Weg, die Bevölkerung, die Gemeinden und die Gerichte zum Schweigen zu bringen. Eine solches Vorgehen ist in einer Demokratie nicht tolerierbar.
- 14 **Die völlig einseitige Orientierung an den Interessen der Mobilfunkbetreiberinnen ist politisch stossend:** Ziel der Vorlage sei es, «den rechtlichen Vollzug im Bereich des Immissionsschutzes an die technischen und betrieblichen Realitäten des Mobilfunks anzupassen.» Dieser Satz bringt den Geist, der die ganze Vorlage durchzieht, treffend auf den Punkt: Unhinterfragter Massstab, an dem sich die Gesetzgebung auszurichten hat, sind die «Realitäten des Mobilfunks» d. h. die Interessen der Mobilfunkbetreiberinnen. Im vorliegenden Fall insbesondere das Interesse der Mobilfunkbetreiberinnen an einem möglichst ungebremsten und von keiner Kontrolle behinderten Ausbau des Mobilfunknetzes. Andere Interessen, wie den Umwelt- und Gesundheitsschutz, politische Realitäten wie die mehrheitliche Ablehnung des Ausbaus in der Bevölkerung und selbst rechtliche Anforderungen kommen gar nicht oder nur am Rande vor. Dies alles würde mit dem vorliegenden Entwurf rücksichtslos den Interessen der Mobilfunkbranche untergeordnet.
- 15 **Der Entwurf ist verfassungswidrig.** Der Gesetzesentwurf weckt ausserdem eine ganze Reihe von rechtlichen Bedenken. Insbesondere liegt es nahe, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, der Rechtsweggarantie und der Rechtsgleichheit zu vermuten. Dass der Entwurf das Koordinationsprinzip wahrscheinlich verletzt, ist einer der Betreiberinnen bereits selber aufgefallen.<sup>12</sup> Diese und weitere rechtliche Fragen sollen hier nicht weiter vertieft, sondern im Rahmen eines Rechtsgutachtens abgeklärt werden.
- 16 **Der «Anwendungsvorrang der Bundesgesetze» wird politisch missbraucht:** Die schweizerische Spezialität des Anwendungsvorrangs der Bundesgesetze vor

---

<sup>12</sup> Vgl. Anhang 2.

der Verfassung (Art. 190 BV) soll dafür eingesetzt werden, möglicherweise verfassungswidrige Verfahrensbestimmungen gegen gerichtliche Interventionen zu immunisieren. Das ist aber nicht im Sinne des Erfinders. Der Zweck von Art. 190 BV besteht nicht darin, verfassungswidrige Bundesgesetze zu ermöglichen, sondern die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen in die Hände der rechtsetzenden Organe (Bundesrat und Parlament) zu legen. Gerade weil die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen nicht gerichtlich überprüft werden kann, müssen Bundesrat und Parlament besonders sorgfältig auf die Verfassungsmässigkeit ihrer Entwürfe achten. Hier geschieht gerade das Gegenteil. Ein derartiges Vorgehen ist aus rechtsstaatlicher Sicht nicht nur höchst bedenklich, sondern unzulässig.

\*\*\*

- 17 Der von den Mobilfunkbetreiberinnenn stark forcierte Ausbau des Mobilfunknetzes stösst an Grenzen (kritische Bevölkerung, Grenzwerte, Rechtsprechung des Bundesgerichts). Zudem bremst sich die Branche durch die grosse Zahl von grob mangelhaften Gesuchen selber aus. Den Befreiungsschlag soll nun eine Gesetzesänderung bringen, mit dem für den Bereich der nichtionisierenden Strahlung das Einsprache-Recht abgeschafft, den Gemeinden die Zuständigkeit entzogen und das Bundesgericht umgangen werden soll. Der völlig einseitig auf die Interessen der Mobilfunkbranche zugeschnittene Gesetzesentwurf ist politisch rücksichtslos und rechtsstaatlich höchst bedenklich. *Schutz vor Strahlung* wird sich mit allen Mitteln dafür einsetzen, dass der heute vorgestellte Gesetzesvorschlag gar nicht in die parlamentarische Beratung kommt.

*Schutz vor Strahlung*

Micha Siegrist / Rebekka Meier

### **Vernehmlassungsunterlagen:**

<https://www.bakom.admin.ch/de/vernehmlassungen-anhoerungen-und-konsultationen> → Teilrevision des Fernmeldegesetzes (FMG) im Bereich Mobilfunk (Umsetzung Motion 20.3237)

# Anhang 1

## 12 Punkte der Branche zum Abbau von Reserven (gemäss Schreiben vom 03.08.2023)

Nr.	Titel	Grundlage	Effekt
1	Massgebender Betriebszustand	NISV	Gross
2	Berücksichtigung unbebauter Parzellen	NISV	Gross
3	Asymmetrische Leistungsbemessung	NISV/Vollzugshilfsmittel	Gross
4	Begrenzung der max. Richtungsabschwächung	Vollzugshilfsmittel	Gross
5	Dämpfungswerte von Gebäudestrukturen	Vollzugshilfsmittel	Gross
6	Umhüllende Antennenpattern	Vollzugshilfsmittel	Beträchtlich
7	Unterkante Antennen	Vollzugshilfsmittel	Moderat
8	NIS-Shifts in allen möglichen Kombinationen	Vollzugshilfsmittel	Moderat
9	Messmethode	Messmethoden	Beträchtlich
10	Räumlicher Mittelwert	Messmethoden	Beträchtlich
11	Zeitlicher Mittelwert	Messmethoden	Beträchtlich
12	Antennen-Korrekturfaktor bei Messungen	Messmethoden	Beträchtlich

Nach dem ersten Workshop wurde das BGer-Urteil 1C\_506/2023 vom 23. April 2024 zu den Fällen Wil (SG) publiziert. Gemäss Urteil ist für die Aktivierung des Korrekturfaktors auf adaptiven Antennen ein ordentliches Baubewilligungsverfahren notwendig. U.a. hält das Urteil auch fest, dass Art. 62 NISV sich nicht zur Baubewilligungspflicht gemäss RPG äussere.

Die Branche kommt zum Schluss, dass aufgrund dieses Urteils eine Lösung der Verfahrensfrage auf Stufe NISV allein nicht mehr die gewünschte Rechtssicherheit erbringen kann. Stattdessen ist eine Lösung in einem übergeordneten Gesetz anzustreben. Die Branche schlägt deshalb vor, in nachfolgendem Branchenvorschlag 2 die Verfahrensfrage anders anzugehen und in Branchenvorschlag 3 die zeitliche Abfolge der Arbeiten aufgrund des Bundesgerichtsurteils anzupassen.

## **II. Branchenvorschlag 2: Lösung der Verfahrensfrage in übergeordnetem Gesetz**

Die Branche schlägt vor, in einem separaten Workshop mit Beteiligung von Juristen zu besprechen, in welchem Bundesgesetz die Verfahrensfrage für "Bau und Betrieb" von Mobilfunkanlagen geregelt werden kann, so dass die Zielsetzung der "Antennenhülle", d.h. keine Bewilligungsverfahren für Modernisierungen der Anlagen bei Einhaltung der Grenzwerte, stabil verankert werden kann.

Quelle: Vorschläge der Telekom-Branche im Rahmen des BAFU-Projekts  
«Weiterentwicklung der Konzepte und Vorschriften zum Schutz vor  
Mobilfunkstrahlung»

## Anhang 2

### Variante III

#### Keine "Einheit der Baubewilligung"

- Verstösst wohl gegen Koordinationsprinzip
- Einschränkung des rechtlichen Gehörs aufs Bauliche problematisch

Bei Einhaltung der Grenzwerte werden Anlagen immer maximal am AGW betrieben und damit immer gemäss Art. 4 Abs.1 NISV. Es gibt mithin keine "darüber hinaus gehenden" Änderungen mehr und damit auch keine Änderungen (technischer oder betrieblicher Natur), die Änderungen im Sinne der NISV darstellen könnten, weshalb einzig baulich wesentliche Änderungen noch bewilligungspflichtig sein könnten.

Quelle: Präsentation Swisscom im Rahmen des BAFU-Projekts  
«Weiterentwicklung der Konzepte und Vorschriften zum Schutz vor Mobilfunkstrahlung»