

Recht informiert.

Der Newsletter von Pfisterer Fretz Munz Rechtsanwälte,
Oktober 2020

5G – Mobilfunkanlagen mit adaptiven Antennen: Ein Zwischenbericht



Die Einführung des neuen Mobilfunkstandards ist derzeit politisch, gesundheitlich und rechtlich ein viel diskutiertes Thema. Im Bereich des Frequenzbands von 3.5 GHz sollen sogenannte adaptive Antennen zum Einsatz gelangen. Diese Antennen funktionieren anders als konventionelle Antennen, weshalb noch immer viele offene Fragen bei deren Beurteilung bestehen. Erste Entscheide bringen leider nicht die gewünschte Klärung.

Als die Kommunikationskommission ComCom im Februar 2019 die neuen Frequenzen für die 5G-Implementierung an die Mobilfunkbetreiberinnen vergab, ahnte der Bundesrat wohl noch nicht, zu welchen Diskussionen dies führen würde. Schnell wurden Befürchtungen laut, mit der Einführung von 5G würde die Strahlenbelastung weiter zunehmen und zu einem erhöhten Gesundheitsrisiko in der Bevölkerung führen. Denn mit dem neuen Mobilfunkstandard kommen erstmals adaptive Antennen zum Einsatz, welche in der Lage sind, die abgestrahlte Leistung gezielt auf einzelne Nutzerinnen und Nutzer zu fokussieren. Damit wird in die Richtung des Nutzers eine massiv höhere Leistung abgestrahlt.

Damit diese massive Leistungssteigerung mit den heutigen Grenzwerten vereinbart werden kann, musste der Bundesrat die Verordnung über den Schutz vor

nichtionisierender Strahlung (NISV) anpassen. Er definierte einen eigens für adaptive Antennen geltenden massgebenden Betriebszustand, bei dem die Anlage- und Immissionsgrenzwerte eingehalten werden müssen (Anhang 1 Ziff. 63 NISV). Bei adaptiven Antennen soll die Variabilität der Senderichtungen und der Antennendiagramme berücksichtigt werden. Das heisst, es muss nicht wie bei konventionellen Antennen auf den maximalen Gesprächs- und Datenverkehr bei maximaler Sendeleistung abgestellt werden, sondern es darf der Variabilität der adaptiven Antennen Rechnung getragen werden.

Was das konkret bedeutet, ist leider bis heute unklar. Der Bund hätte längst in einer neuen Vollzugshilfe aufzeigen sollen, wie er sich das vorstellt. Bis heute existiert jedoch weder eine Vollzugshilfe für adaptive Antennen noch eine neue Messempfehlung des Bundes. Noch immer ist ungeklärt, wie der Bund bei der Beurteilung von adaptiven Antennen die Variabilität der Senderichtungen und der Antennendiagramme berücksichtigen will. Diese Umstände führten in den vergangenen Monaten schweizweit zu Protesten und Rechtsverfahren. Selbst kantonale Fachstellen äusserten öffentlich harsche Kritik am Vorgehen des Bundes. Eine Hand voll Kantone und einzelne Gemeinden beschlossen, keine Baugesuche von Mobilfunkanlagen mit adaptiven Antennen zu behandeln. Die Stadt Chur beispielsweise hat im Mai 2020 eine Planungszone verfügt. 5G-Antennengesuche werden dort derzeit nicht mehr geprüft.

Wo Antennengesuche trotz fehlender Vollzugshilfe und ohne neue Messempfehlung bewilligt wurden, führte der Widerstand von Einsprechern in vielen Fällen zu Beschwerde- respektive Rekursverfahren. Bereits liegen erste Entscheide unterer Instanzen vor. Am Beispiel der publizierten Entscheide des Baurekursgerichts Zürich zeigt sich in Bezug auf die gegen adaptive Antennen vorgebrachten Rügen folgendes Bild:

- Das Baurekursgericht erkannte in aktuellen Urteilen (vgl. BRGE IV Nr. 0131/2020 vom 10. September 2020 oder BRGE IV Nrn. 0109-0110/2020 vom 16. Juli 2020) zwar, dass das BAFU noch keine Vollzugsempfehlung für adaptive Antennen ausgearbeitet hat, dieses aber in seinem Informationsschreiben vom 17. April 2019 empfohlen habe, adaptive Antennen bis zum Vorliegen des Nachtrags nach dem sog. «worst-case»-Szenario zu behandeln. Die Strahlung soll wie bei konventionellen Antennen anhand des maximalen Gesprächs- und Datenverkehrs bei maximaler Sendeleistung beurteilt werden. Damit – so das

BAFU – werde die tatsächliche Strahlung von adaptiven Antennen überschätzt und sei die Beurteilung auf der sicheren Seite.

- Weiter erwog das Baurekursgericht, dass Abnahmemessungen von adaptiven Antennen bereits möglich seien, selbst wenn noch keine Messempfehlung vorliege. Das Baurekursgericht stützte sich auch hier auf ein Informationsschreiben des BAFU, wonach sich Messfirmen am «aktuellen Stand der Technik» zu orientieren hätten.
- Hinsichtlich der Rüge, wonach die heutigen Qualitätssicherungssysteme (QS-Systeme) der Mobilfunkanbieter die Einhaltung der Grenzwerte nicht kontrollieren könnten, ist das Baurekursgericht dieser Ansicht nicht gefolgt. Es nimmt an, dass die heutigen QS-Systeme auch adaptive Antennen kontrollieren könnten.

Die zitierten Entscheide wurden in der Zwischenzeit an das Verwaltungsgericht Zürich weitergezogen und sind dort weiterhin hängig. Auch in anderen Kantonen haben die Verfahrensbeteiligten abweisende Urteile in einer Vielzahl von Fällen nicht akzeptiert und sind an die kantonalen Verwaltungsgerichte gelangt. Höchststrichterlich noch immer ungeklärt sind insbesondere folgende Aspekte:

- Dürfen adaptive Antennen mangels Vollzugshilfe tatsächlich wie konventionelle Antennen beurteilt werden, obwohl laut Anhang 1 Ziff. 63 NISV die Variabilität der Senderichtungen und der Antennendiagramme berücksichtigt werden?
- Können bei adaptiven Antennen tatsächlich bereits Abnahmemessungen durchgeführt werden, obwohl noch keine offizielle Messempfehlung und keine neue Vollzugshilfe vorliegen?
- Welche Anforderungen muss ein QS-System eines Mobilfunkanbieters erfüllen? Darf sich ein Gericht auf die Parteiaussagen der Mobilfunkanbieter verlassen oder muss es die QS-Systeme auf ihre Eignung zur Kontrolle von adaptiven Antennen überprüfen?

- Ist Anhang 1 Ziff. 63 NISV für adaptive Antennen mit dem übergeordneten Recht (Umweltschutzgesetz, Verfassung) vereinbar oder verstösst die Bestimmung gegen das Vorsorgeprinzip?

Gerade bei der letzten Frage stehen die gesundheitlichen Bedenken bei 5G im Vordergrund. Das Vorsorgeprinzip als zentrales Regelungsprinzip des Umweltrechts verpflichtet sowohl die rechtsetzenden als auch die rechtsanwendenden Behörden, Einwirkungen auf den Menschen und seine Umwelt, die schädlich oder lästig werden könnten, möglichst frühzeitig und am Ort ihres Entstehens zu begrenzen. Ob dies mit den heutigen Anlagegrenzwerten gewährleistet ist, musste das Bundesgericht in Bezug auf adaptive Antennen noch nie beurteilen. Generell stellt sich die Frage, ob die heutigen Grenzwerte vor nicht-thermischen Auswirkungen auf die Gesundheit überhaupt schützen können. Die heutigen Grenzwerte berücksichtigen einzig die elektrische Feldstärke, das heisst, sie messen die Spannung in der Luft in V/m. Pulsationen, d.h. die blitzartigen, starken Schwankungen der Feldstärken, welche bei adaptiven Antennen erzeugt werden, führen aufgrund des gerichteten und gezielten Strahlungsimpulses zu punktuell sehr starken Strahlenbelastungen, was bei konventionellen Antennen nicht der Fall ist. Letztlich werden hier wissenschaftliche Fakten und neue Studien ausschlaggebend dafür sein, ob unsere heutigen Grenzwerte der NISV noch gesetztes- und verfassungskonform sind oder nicht.
