Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.294/2004 /gij

Urteil vom 10. März 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
- X._____,
- Y._____,
Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt Eliano Mussato,

gegen

Swisscom Mobile AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hubert Bühlmann,
Politische Gemeinde Roggwil, vertreten durch
den Gemeinderat Roggwil, St. Gallerstrasse 64, Postfach 53, 9325 Roggwil,
Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude, 8510 Frauenfeld,
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, Frauenfelderstrasse 16, 8570 Weinfelden.

Gegenstand
Baubewilligung für eine Mobilfunkantenne ausserhalb der Bauzone,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 22. September 2004.

Sachverhalt:
A.
Mit Baugesuch vom 7./25. Oktober 2002 und Ergänzungen vom 10. Dezember 2002, 31. Januar 2003 und 18. März 2003 ersuchte die Swisscom Mobile AG um Bewilligung des Neubaus einer Mobilfunkanlage auf Parzelle Nr. 1370 im Gebiet Lörn (Koordinaten 748'050/ 264'006). Das Baugrundstück liegt in der Landwirtschaftszone an der oberen Kante eines Geländeeinschnitts, in welchem die tiefer gelegte Umfahrungsstrasse von Arbon verläuft. Die Swisscom beabsichtigt, mit der Antenne den nördlichen Teil der Schnellstrasse ab dem Nordportal des Rinderweidtunnels sowie die Orte Roggwil und Stachen mit Mobilfunk zu versorgen. Das Projekt sah einen 35 m hohen Antennenmast und einen Gerätecontainer (4.4 x 3.4 m) vor. Am Mast sollen sechs Antennen für das GSM 900 / GSM 1800 UMTS-Netz angebracht werden.
Während der öffentlichen Auflage des Baugesuchs vom 19. November 2002 bis 8. Dezember 2002 gingen mehrere Einsprachen ein. Am 28. März 2003 entschied das Amt für Umwelt des Kantons Thurgau, dass die Anlage die Anforderungen an den Immissionsschutz betreffend die nichtionisierende Strahlung erfülle. Am 1. April 2003 entschied das kantonale Amt für Raumplanung, das Bauvorhaben erfülle unter Einhaltung der Auflagen die Anforderungen von Art. 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700), weshalb die Ausnahmebewilligung erteilt werde. Wesentliche Auflagen waren die Reduktion der Masthöhe um 5 m auf 30 m und die schlankere Gestaltung des Masten als auf dem Plan vom 19. August 2002, welcher der Baueingabe beilag. Der Gemeinderat Roggwil erteilte somit am 13. Juni 2003 die Baubewilligung unter gleichzeitiger Abweisung sämtlicher Einsprachen.
Die abgewiesenen Einsprecher X._____ und Y._____ führten Rekurs gegen die Entscheide des Amtes

für Umwelt, des Amtes für Raumplanung und des Gemeinderats Roggwil, stets mit dem Antrag auf Aufhebung der angefochtenen Bewilligung. Sie brachten im Wesentlichen vor, die Vorinstanz habe die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geforderte detaillierte Prüfung der Standortgebundenheit der Antenne offensichtlich nicht vorgenommen. Unterlassen habe sie auch die Überprüfung, ob die bisherige Versorgung in den Bereichen der Umfahrungsstrasse Arbon sowie der Ortschaften Roggwil und Stachen ungenügend sei. Zu diesen Fragen beantragten sie ein Sachverständigengutachten. Die Prüfung von lediglich zwei Alternativstandorten sei zudem offensichtlich ungenügend, und deren Beurteilung sei nach den ungeprüften Vorgaben der Swisscom erfolgt. Die Auflage, die Swisscom habe den Masten auch ihren Konkurrenzunternehmen zur Verfügung zu stellen, führe im Übrigen zur Überschreitung der Anlagegrenzwerte. Dazu verlangten die Beschwerdeführer ebenfalls das Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen. Schliesslich werde die Aufhebung der angefochtenen Verfügung im Lichte der Vorsorge notwendig, weshalb sich das Gutachten auch zur Frage der minimal
notwendigen Sendeleistung äussern solle. Des Weitern verunstalte die Anlage das Landschaftsbild.
B.
Mit Entscheid vom 20. Februar 2004 wies das Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau (DBU) die Rekurse ab. Es kam zum Schluss, dass durch den Bau der geplanten Mobilfunkanlage keine übermässigen Immissionen in Form von nichtionisierender Strahlung zu erwarten seien. Das Bauprojekt sei am geplanten Standort zwar nicht zonenkonform, es könne jedoch die Ausnahmebewilligung (mit Auflagen) erteilt werden.
Eine gegen diesen Entscheid gerichtete Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau mit Entscheid vom 22. September 2004 ab, nachdem es einen Augenschein durchgeführt hatte.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht beantragen X._____ und Y._____, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben und das Baugesuch der Swisscom Mobile AG sei abzuweisen; eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie machen insbesondere geltend, die Mobilfunkantenne sei nicht standortgebunden, das Verwaltungsgericht habe die möglichen Alternativstandorte nicht hinreichend geprüft und ohne neutrales Gutachten einseitig auf die Darlegungen der Gesuchstellerin abgestellt. Schliesslich rügen die Beschwerdeführer, dass die Antenne das Landschaftsbild erheblich beeinträchtige.
D.
Das Verwaltungsgericht, das Departement für Bau und Umwelt sowie die Gemeinde Roggwil beantragen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen. Die Beschwerdegegnerin verlangt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.
Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hält die dem angefochtenen Entscheid zu Grunde liegenden Abklärungen möglicher Alternativen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen für klar ungenügend und beantragt, die Beschwerde gutzuheissen und die Sache für weitere Abklärungen an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hat zu verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Verfahren Stellung genommen. Die Parteien haben von der Gelegenheit, sich zu den verschiedenen Vernehmlassungen zu äussern, teilweise Gebrauch gemacht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf Art. 24 RPG stützt. Dagegen steht grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 97 und 98 lit. g OG, Art. 34 Abs. 3 RPG). Die Beschwerdeführer sind als Anwohner der geplanten Mobilfunkanlage zur Beschwerde legitimiert, da sie innerhalb des vom kantonalen Amt für Umwelt berechneten Radius von 1067 m ab dem geplanten Antennenstandort wohnen (Art. 103 lit. a OG; BGE 128 II 168 E. 2.3 S. 171 mit Hinweis). Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
2.
Zu prüfen ist, ob der Zweck des Bauvorhabens einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (Art. 24 lit. a RPG). Die Standortgebundenheit ist nach ständiger bundesgerichtlicher Praxis zu bejahen, wenn eine Anlage aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist, oder wenn ein Werk aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (vgl. BGE 129 II 63 E.3.1 S. 68; 124 II 252 E. 4a S. 255; 123 II 256 E. 5a S. 261). Dabei

genügt eine relative Standortgebundenheit: Es ist nicht erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt; es müssen jedoch besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lassen (Urteil des Bundesgerichts in: ZBl 105/2004 103 E. 3; BGE 108 Ib 359 E. 4a S. 362; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Band I, S. 195 Rz 711; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., S.209).
2.1 Mobilfunkantennen sind Teil eines Netzes, welches der Versorgung mit Mobiltelefonie dient; neue Antennen bezwecken in der Regel die Beseitigung einer Abdeckungslücke des Netzes oder eine Verbesserung von dessen Kapazität. Anhand dieses Ziels ist zu prüfen, ob die Antenne auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist.
Dies ist grundsätzlich zu bejahen, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzone nicht in genügender Weise beseitigt werden kann bzw. es bei einem Standort innerhalb der Bauzone zu einer nicht vertretbaren Störung der in anderen Funkzellen des Netzes verwendeten Frequenzen kommen würde. Nicht ausreichend sind dagegen wirtschaftliche Vorteile des gewählten Standorts (z.B. geringere Landerwerbskosten; voraussichtlich geringere Zahl von Einsprachen) oder zivilrechtliche Gründe für die Standortwahl, wie z.B. die Weigerung von Eigentümern, einer Mobilfunkantenne auf ihren Grundstücken innerhalb der Bauzone zuzustimmen (vgl. zum Ganzen Entscheid der Bau-, Verkehrs und Energiedirektion des Kantons Bern [BVE]vom 12.Dezember 2000 i.S. Einwohnergemeinde Tägertschi, BVR 2001 252 E. 5c S. 263 ff.; Urteil des Bundesgerichts in: ZBl 105/2004 103 E.3.1 S. 104).
2.2 Zunächst ist somit zu prüfen, ob ein geeigneter Standort innerhalb der Bauzone die erforderliche Versorgung der Bevölkerung mit Mobiltelefonie erlaubt. Der Begriff der Standortgebundenheit setzt eine Interessenabwägung voraus, um zu entscheiden, ob eine Anlage aus objektiven wichtigen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist (Urteil des Bundesgerichts in: ZBl 105/2004 103 E. 3.4 S. 105; Thomas Widmer Dreifuss, Planung und Realisierung von Sportanlagen, Diss. Zürich 2002, S. 166 f.). Nur wenn kein geeigneter Standort in der Bauzone besteht, kann überhaupt ein Standort ausserhalb der Bauzone in Frage kommen. Das Bundesgericht anerkennt, dass nicht jeder funktechnische Vorteil eines Standorts für die Bejahung der relativen Standortgebundenheit genügt. Vielmehr muss zusätzlich geprüft werden, ob ein ausserhalb der Bauzone erzielbarer Abdeckungsvorteil so wichtig ist, dass er den vorgesehenen Standort gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheinen lässt (Urteil des Bundesgerichts in: ZBl 105/2004 103 E.3.4 S. 105).
2.3 Das Verwaltungsgericht ging - im Wesentlichen gestützt auf die Ausführungen der Swisscom - davon aus, dass eine lückenlose Versorgung der ganzen Schnellstrasse bis zum Anschluss Arbon West sowie der Ortschaften Roggwil und Stachen nur vom hier umstrittenen Standort aus möglich sei. Zu den von den Beschwerdeführern genannten Alternativstandorten in der Bauzone wird im angefochtenen Entscheid kurz Stellung genommen. Die Swisscom hat im bundesgerichtlichen Verfahren weitere Unterlagen eingereicht, in welchen sie sich jedoch nicht im Einzelnen mit den potenziellen Standorten in der Bauzone auseinandersetzt, sondern darlegt, warum ein anderer Alternativstandort ausserhalb der Bauzone bei einem Hochspannungsmast weniger geeignet wäre.

Selbst wenn dem so wäre (was die Beschwerdeführer bestreiten), stünde damit die relative Standortgebundenheit der Anlage noch nicht fest. Vielmehr müsste geprüft werden, ob die angestrebte lückenlose Abdeckung der Schnellstrasse einen wesentlichen Vorteil darstellt, der es rechtfertigt, die Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzone zu errichten. Zu prüfen ist deshalb, in welcher Qualität die Strasse mit Mobiltelefonie auszustatten ist und ob die gewünschte Versorgung nicht auf andere Weise, z.B. durch den Ausbau oder die Mitbenutzung von bereits bestehenden Sendemasten oder den Abschluss eines "Roamingvertrags" sichergestellt werden kann. Dies kann aber nur entschieden werden, wenn die bereits bestehenden Sendeanlagen aller Mobilfunkanbieter in die Prüfung miteinbezogen werden. Schliesslich kann ein Vergleich zwischen dem projektierten Standort und potentiellen Alternativstandorten innerhalb der Bauzone sinnvollerweise nur vorgenommen werden, wenn nicht nur funktechnische Aspekte, sondern auch alle anderen Interessen, namentlich des Natur- und Landschaftsschutzes, berücksichtigt werden (BGE 129 II 63 E. 3.3 S. 70; vgl. Urteil des Bundesgerichts in: ZBl 105/2004 103 E. 3.4 S. 106).
2.4 Das ARE legt in seiner Vernehmlassung gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung dar, aus dem Umstand, dass der geplante Standort ca. 350 m von der nächsten Bauzone entfernt sei, ergebe sich eine ho-

he Wahrscheinlichkeit, dass Varianten innerhalb der Bauzone ohne gravierende Nachteile möglich wären. Es hätte deshalb von Amtes wegen eine breitere Prüfung von Alternativstandorten und -lösungen erfolgen müssen. Beispielhaft nennt das ARE als mögliche Alternativen die Anbringung der Antennen an den Dachkanten des Werkhofs Roggwil oder die Prüfung eines Standorts in der Bauzone nördlich des Rinderweidtunnels. Falls tatsächlich kein geeigneter Standort in der Bauzone vorhanden sei, müsse auch noch genauer abgeklärt werden, ob mit einer Platzierung der Antennen beim in der Nähe bestehenden Hochspannungsmast die erforderliche Abdeckung erreicht werden könne.

3.

3.1 Das Verwaltungsgericht hat sich im angefochtenen Entscheid kurz mit Alternativstandorten in der Bauzone auseinandergesetzt und ist gestützt auf die Angaben der Swisscom zum Schluss gelangt, dass die von den Beschwerdeführern genannten Alternativen aus verschiedenen Gründen nicht in Frage kommen. Die vorinstanzlichen Ausführungen entsprechen jedoch teilweise nicht den Anforderungen, die nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung an die Beurteilung von Alternativstandorten zu stellen sind. Besonders deutlich wird dies bei dem von den Beschwerdeführern genannten möglichen Standort C in der Industriezone von Arbon. Das Verwaltungsgericht führt dazu aus, zu diesem erstmals vorgebrachten Standort würden keine Angaben gemacht, die ihn als geeignet erscheinen liessen. Eine Überprüfung dränge sich deshalb nicht auf. Zudem könne wohl auch von diesem Standort aus nicht die ganze Schnellstrasse bis zum Anschluss Arbon West abgedeckt werden.

3.2 Die Beschwerdeführer kritisieren diese Argumentation mit dem Hinweis, dass zwei Mobilfunkkonkurrenten von Swisscom den Bereich in unmittelbarer Nähe des Standorts C südlich des Rinderweidtunnels offenbar für geeignet halten, weil sie dort Antennen platziert hätten. Die Swisscom berufe sich auf technische Probleme wegen Frequenzproblemen mit der Tunnelantenne, die nicht belegt und auch nicht plausibel seien. Zweifel an der Zuverlässigkeit der technischen Erläuterungen der Swisscom würden zusätzlich geschürt durch deren Verhalten in Bezug auf die Antennenhöhe. Im November 2002 habe sie noch behauptet, die Antennenhöhe von 35 m sei für die Versorgung des Strasseneinschnitts aus technischen Gründen zwingend. Heute sei es ihr indessen möglich, sich mit einer Masthöhe von 30 m zu begnügen. Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die hätten bereits im kantonalen Verfahren ein unabhängiges Gutachten zu den Fragen der erforderlichen Abdeckung und der dazu geeigneten Standorte verlangt. Das Verwaltungsgericht habe diesen Antrag zu Unrecht abgelehnt.

3.3 Der Kritik der Beschwerdeführer am angefochtenen Entscheid ist beizupflichten. Den Akten des vorliegenden Verfahrens lässt sich zwar entnehmen, dass die Swisscom im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts mit der TDC Switzerland AG im Jahre 2001 auch einen Standort in der Industriezone Arbon in der Nähe des Nordportals des Rinderweidtunnels prüfte. Der geprüfte Standort hätte in Richtung der Schnellstrasse beim OMEN Nr. 2 nach den Angaben der Swisscom zu einer Überschreitung des Anlagegrenzwerts geführt. Gegenstand der damaligen Untersuchung war offenbar die Versorgung in Richtung Stachen und Roggwil. Die Akten geben jedoch keine Auskunft darüber, ob eine Optimierung des Standorts innerhalb der Bauzone untersucht wurde, welche auch die Versorgung der Schnellstrasse ermöglicht hätte. Die Swisscom macht denn auch diesbezüglich vorwiegend technische Probleme wegen Frequenzproblemen mit der Tunnelantenne geltend. Die genannten Probleme sind indessen nicht belegt und in der dargelegten Form nicht nachvollziehbar. Auch nicht hinreichend abgeklärt erscheint die Frage nach anderen möglichen Standorten innerhalb der Bauzone sowie nach der für die Schnellstrasse erforderlichen Qualität der Abdeckung. Die Swisscom weist zu Recht darauf hin,
dass bei der Standortwahl verschiedene Faktoren wie die Versorgungsbedürfnisse, die Funkhindernisse durch Topographie, Siedlungen, Wälder etc. und die Einpassung in das bestehende Netz zu berücksichtigen sind. Hinzu kommen aber auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die einen Standort ausserhalb der Bauzone nur zulassen, wenn dieser gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheint. Zur Beantwortung dieser Frage kann es mitunter nötig werden, dass zu bestimmten für die Interessenabwägung wesentlichen Gesichtspunkten eine neutrale Expertise eingeholt wird, wie dies die Beschwerdeführer bereits im kantonalen Verfahren verlangt haben.

3.4 Es ergibt sich, dass der angefochtene Entscheid auf einer mangelhaften, teilweise nicht nachvollziehbaren Überprüfung von Alternativstandorten innerhalb der Bauzone beruht. Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Prüfung erlaubt die Beurteilung der Frage, ob der projektierte Standort ausserhalb der Bauzone gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als viel vorteilhafter erscheint, nicht. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird vertiefte Abklärungen betreffend die erforderliche Abdeckung der Schnellstrasse und die mögli-

chen Alternativstandorte innerhalb der Bauzone vorzunehmen haben. Nur wenn sich ergeben sollte, dass kein hinreichend geeigneter Standort innerhalb der Bauzone besteht, wird sich die Frage eines Standorts ausserhalb der Bauzone stellen.
3.5 Somit sind mögliche Alternativen ausserhalb der Bauzone im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen. Bei einer allfälligen Beurteilung eines Standorts ausserhalb der Bauzone müssten nach Art. 24 RPG jedoch auch die Interessen an der Schonung der Landschaft berücksichtigt werden. Das Verwaltungsgericht nimmt zu diesem Punkt im angefochtenen Entscheid kurz Stellung und weist darauf hin, dass bereits die Schnellstrasse selbst und eine Hochspannungsleitung das Landschaftsbild beeinträchtigen. Die zusätzliche Beeinträchtigung durch den Antennenmast könne hingenommen werden.
Hierzu ist zu bemerken, dass bereits bestehende Eingriffe in ein Landschaftsbild nicht dazu führen dürfen, dass weitere Eingriffe ohne umfassende Prüfung gemäss Art. 24 lit. b RPG bewilligt werden. Das Verwaltungsgericht bezieht sich im Zusammenhang mit der Beeinträchtigung der Landschaft auf seine Wahrnehmungen am Augenschein. Mit keinem Wort wird dabei erwähnt, dass die Schnellstrasse in einem tiefen Einschnitt verläuft und dass dieser geeignet ist, den Landschaftseingriff durch die Strasse möglichst klein zu halten. Auch findet keine inhaltliche Auseinandersetzung mit der von den Beschwerdeführern eingereichten Fotomontage statt, sondern das Verwaltungsgericht begnügt sich mit der pauschalen Behauptung, die Fotomontage entspreche nicht den Tatsachen. Solche Ausführungen werden den Anforderungen an eine Interessenabwägung im Sinne von Art. 24 lit. b RPG nicht gerecht.
4.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 2 OG). Diese hat den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführern eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 22. September 2004 aufgehoben. Die Sache wird zu neuer Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'000.– wird der Swisscom Mobile AG auferlegt.
3.
Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Politischen Gemeinde Roggwil, dem Departement für Bau und Umwelt und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung, dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Kommunikation schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. März 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: