Urteilskopf

141 II 245

18. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Swisscom (Schweiz) AG gegen A. und Mitb. (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_265/2014 vom 22. April 2015

Regeste (de):
Art. 22 und 24 RPG; raumplanerische Grundsätze für Mobilfunkanlagen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen; Anwendung kommunaler Ästhetikvorschriften auf solche Anlagen und die Schranken, die sich aus dem Telekommunikations- und dem Raumplanungsrecht des Bundes ergeben.

Eine Mobilfunkanlage innerhalb der Bauzone verstösst nicht gegen den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, weil sie erheblich grössere Gebiete in der Nichtbauzone als in der Bauzone mit Mobilfunkleistungen versorgt (Präzisierung der Rechtsprechung; E. 2).

Die Erfüllung des Versorgungsauftrags der Mobilfunkbetreiber gemäss dem Fernmelderecht des Bundes darf durch die Anwendung kommunaler Ästhetikvorschriften nicht vereitelt oder über Gebühr erschwert werden (E. 7.1).

Wird gestützt auf solche Vorschriften eine Mobilfunkanlage in der Bauzone verboten, ist daher gemäss dem Prinzip der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in erster Linie zu prüfen, ob in der Bauzone andere taugliche Standorte vorhanden sind (E. 7.6 und 7.7).

Trifft dies nicht zu, darf ein Ausweichen auf einen Standort in der Nichtbauzone verlangt werden, wenn an diesem Ort gestützt auf eine konkrete Standortevaluation eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG erteilt werden darf (E. 7.8 und 7.9).

Regeste (fr):
Art. 22 et 24 LAT; principes d'aménagement du territoire applicables aux installations de téléphonie mobile en et hors zone à bâtir; application des dispositions communales d'esthétique à ce genre d'installations et limites découlant du droit des télécommunications et de l'aménagement du territoire.

Une installation de téléphonie mobile en zone à bâtir n'est pas contraire au principe de séparation du milieu bâti et non bâti du simple fait qu'elle dessert nettement plus la zone non constructible que la zone constructible (précision de jurisprudence; consid. 2).

L'obligation de couverture incombant à l'opérateur en vertu du droit fédéral des télécommunications ne doit pas être rendue impossible ou compliquée à l'excès par l'application des dispositions communales d'esthétique (consid. 7.1).

Lorsqu'une installation de téléphonie mobile est interdite en zone à bâtir en application de ces dispositions, le principe de séparation des zones constructibles et non constructibles impose en premier lieu que d'autres emplacements convenables soient trouvés en zone à bâtir (consid. 7.6 et 7.7).

Lorsque cela n'est pas possible, un emplacement alternatif peut être exigé hors de la zone à bâtir si, au terme d'une évaluation concrète, une autorisation exceptionnelle peut être délivrée au sens de l'art. 24 LAT (consid. 7.8 et 7.9).

Regesto (it):
Art. 22 e 24 LPT; principi della pianificazione del territorio per impianti per la telefonia mobile all'interno e

fuori della zona edificabile; applicazione di norme comunali di estetica a siffatti impianti e limitazioni derivanti dalla legislazione federale sulle telecomunicazioni e sulla pianificazione territoriale.

Un impianto di telefonia mobile all'interno della zona edificabile non viola il principio della separazione tra l'area edificabile e quella non edificabile per il fatto che approvvigiona una parte nettamente più importante della zona non edificabile che non quella edificabile (precisazione della giurisprudenza; consid. 2).

L'adempimento del compito di approvvigionamento del gestore di telefonia mobile secondo la legislazione federale sulle telecomunicazioni non può essere vanificato o eccessivamente aggravato dall'applicazione di norme comunali sull'estetica (consid. 7.1).

Qualora un impianto di telefonia mobile è vietato sulla base di siffatte norme nella zona edificabile, il principio della separazione tra area edificabile e non edificabile impone in primo luogo di esaminare se nella zona edificabile vi siano altre ubicazioni idonee (consid. 7.6 e 7.7).

Quando ciò non è dato, si può esigere di ripiegare su un'altra ubicazione al di fuori della zona edificabile, se in questo luogo, sulla base di una valutazione concreta dell'ubicazione, possa essere rilasciata un'autorizzazione eccezionale ai sensi dell'art. 24 LPT (consid. 7.8 e 7.9).

Sachverhalt ab Seite 246

A. Am 16. März 2011 stellte die Swisscom (Schweiz) AG (nachstehend: Swisscom) bei der politischen Gemeinde Bichelsee-Balterswil (nachstehend: Gemeinde) das Gesuch, im Weiler Ifwil den Abbruch einer bestehenden und den Bau einer neuen Mobilfunkanlage auf der Parzelle Nr. 359 des Grundbuchs Bichelsee-Balterswil zu bewilligen. Diese Parzelle (...) befindet sich gemäss dem Zonenplan der Gemeinde in der Dorf- und Weilerzone DW2. Die bisherige Anlage ist gemessen ab dem bestehenden Terrain 15 m hoch. Der von aussen sichtbare Teil des Antennenmastes befindet sich auf dem Getränkelager der N. AG. Der Mast der neuen Anlage soll freistehend in einem Abstand von ca. 1,6 m zur Nordfassade dieses Lagers errichtet werden, eine Höhe von 21 m erreichen und mit zwei GSM/

UMTS-Sendern mit einer äquivalenten abgestrahlten Leistung (effective radiated power, ERP) von insgesamt 4300 Watt ausgestattet werden (zwei GSM-Sender mit 800 und 900 WERP und zwei UMTS-Sender mit 1200 und 1400 WERP). Gegen das öffentlich aufgelegte Baugesuch gingen zwölf Einsprachen ein. (...) Mit Entscheid vom 23. April 2012 verweigerte der Gemeinderat der politischen Gemeinde Bichelsee-Balterswil in teilweiser Gutheissung der Einsprachen die Baubewilligung für die geplante Mobilfunkanlage, da er davon ausging, sie widerspreche den Eingliederungsvorschriften im kommunalen Baureglement.

B. Die Swisscom rekurrierte gegen die Verweigerung der Baubewilligung an das Departement für Bau und Umwelt (DBU) des Kantons Thurgau. Dieses führte am 15. August 2012 einen Augenschein durch und wies mit Entscheid vom 8. Juli 2013 in Gutheissung des Rekurses die Streitsache zur Erteilung der Baubewilli-

gung an die Gemeinde zurück.(...) Gegen den Entscheid des DBU reichten die Gemeinde, die Ehegatten A. und verschiedene Mitbeteiligte und die Ehegatten B. beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau je eine Beschwerde ein. Das Verwaltungsgericht vereinigte die Beschwerden und führte am 20. November 2013 einen Augenschein durch. Mit Entscheid vom 19. März 2014 hob es den Entscheid des DBU vom 8. Juli 2013 in Gutheissung der Beschwerden auf und bestätigte die von der Gemeinde ausgesprochene Bauverweigerung.

C. Die Swisscom (Beschwerdeführerin) erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. März 2014 aufzuheben und den Entscheid des DBU vom 8. Juli 2013 zu bestätigen. Das Verwaltungsgericht und die Gemeinde schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegner (...) beantragen, das angefochtene Urteil sei zu bestätigen. Das DBU stellt den Antrag, die Beschwerde gutzuheissen. In ihrer Replik hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest. Die Ehegatten A. und weitere Beschwerdegegner reichten eine Duplik ein, ohne neue Anträge zu stellen. Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine Stellungnahme zur Duplik. Am 22. April 2015 hat das Bundesgericht in öffentlicher Sitzung über die Beschwerde beraten. Es weist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab. (Auszug)

BGE 141 II 245 S. 248

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2.

2.1 Grundsätzlich ist es Sache des kantonalen (bzw. kommunalen) Rechts und der Nutzungsplanung festzulegen, in welchen Zonen Infrastrukturbauten - zu denen auch Mobilfunkanlagen gehören - generell zulässig sind bzw. ausnahmsweise zugelassen werden können (Art. 22 Abs. 2 lit. a und Art. 23 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 [RPG; SR 700]; BGE 138 II 173 E. 5.3 S. 178). Denkbar ist zum Beispiel eine Negativplanung, die in einem bestimmten schutzwürdigen Gebiet oder auf gewissen Schutzobjekten die Erstellung von Mobilfunkantennen untersagt (BGE 133 II 353 E. 4.2 S. 360 mit Hinweis). Zulässig ist auch ein Kaskadenmodell, das Mobilfunkanlagen in erster Linie in den Arbeitszonen, in zweiter Linie in den übrigen (gemischten) Bauzonen, in dritter Priorität in den Wohnzonen zulässt (BGE 138 II 173 E. 6.4-6.6 S. 182 ff.). Unabhängig vom kantonalen Recht ergibt sich aus dem fundamentalen raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, dass Infrastrukturanlagen zur Erschliessung oder Versorgung des Siedlungsgebiets grundsätzlich innerhalb und nicht ausserhalb der Bauzonen errichtet werden müssen. Daraus hat das Bundesgericht abgeleitet, dass Mobilfunkanlagen innerhalb der Bauzonen nur als zonenkonform betrachtet werden könnten, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und im Wesentlichen Bauzonenland abdecken (BGE 133 II 321 E. 4.3.1. und 4.3.2 S. 324 f.; vgl. auch: BGE 138 II 173 E. 5.3 S. 178).

2.2 Unter Bezugnahme auf diese Rechtsprechung führte das Verwaltungsgericht aus, in der Gemeinde Bichelsee-Balterswil gebe es bezüglich Mobilfunkanlagen keine besonderen Planungsmassnahmen im Sinne einer Negativ- oder Positivplanung bzw. eines Kaskadenmodells. Für die Frage der Zonenkonformität der umstrittenen Anlage sei somit lediglich der Nachweis erforderlich, dass die Anlage der lokalen Versorgung diene bzw. einen funktionellen Bezug zur Wohnzone aufweise. Hierfür könne gemäss BGE 138 II 173 (E. 5.4) verlangt werden, dass die Anlage von ihren Dimensionen und ihrer Leistungsfähigkeit her der für die betreffende Nutzungszone übli-

chen Ausstattung entspreche. Eine solche Ausstattung liege bezüglich der vorliegend umstrittenen Anlage wohl nicht mehr vor, weil sie im Weiler Ifwil mit einer Bauzone von 0,08 km2 eine rund 30 Mal grössere Fläche von mindestens 2,4 km2 im Nichtbaugebiet abdecke und

BGE 141 II 245 S. 249

damit zu einem weit überwiegenden Teil der Versorgung eines über den Weiler Ifwil hinausgehenden Gebiets bzw. der Verbindungsstrasse zwischen Guntershausen und Eschlikon sowie der SBB-Linie diene.

2.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die funktionelle Beziehung der geplanten Anlage zu ihrem Standort sei zu bejahen. Da die Strahlung einer Anlage an der Zonengrenze nicht haltmache, sei in ländlichen Gebieten die Miterfassung von Nichtbaugebieten und angrenzenden Gemeinden praktisch unvermeidlich. Der vom Verwaltungsgericht angestellte Flächenvergleich verkenne daher die physikalischen Grundlagen des Mobilfunks und verstosse gegen den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, weil die Beschränkung des Versorgungsbereichs der projektierten Anlage auf den Weiler Ifwil zusätzliche Mobilfunkanlagen im Nichtbaugebiet erforderlich machen würde.

2.4 Gemäss dem vom Verwaltungsgericht angerufenen BGE 138 II 173 (E. 5.4 S. 179) ist mit dem Bundesumweltrecht vereinbar, dass ein kommunales Baureglement in der Wohnzone nur Mobilfunkanlagen zulässt, die der lokalen Versorgung dienen, d.h. einen funktionellen Bezug zu dieser Zone aufweisen und von ihren Dimensionen und ihrer Leistungsfähigkeit her der in reinen Wohnzonen üblichen Ausstattung entsprechen. Zur Begründung führte das Bundesgericht aus, es könne sich rechtfertigen, in Zonen, die in erster Linie für das Wohnen bestimmt sind, die Errichtung von Mobilfunkanlagen, die ideelle Immissionen verursachen können, von einem funktionalen Zusammenhang zur jeweiligen Zone abhängig zu machen (BGE 138 II 173 E. 7.4.3 S. 188). Aus dieser Rechtsprechung kann entgegen der Meinung des Verwaltungsgerichts nicht abgeleitet werden, dass Mobilfunkanlagen generell nur der lokalen Versorgung ihrer Zone dienen dürfen. Vielmehr setzt eine solche Beschränkung eine entsprechende kantonale bzw. kommunale Regelung bezüglich Wohnzonen voraus. So erwähnte das Bundesgericht im genannten Entscheid, dass die beurteilte Bestimmung Teil einer Kaskadenregelung bildete, die in gemischten Zonen und Arbeitszonen Mobilfunkanlagen zur Versorgung grosser Gemeindeteile zuliess, was es als zulässig ansah (BGE 138 II 173 E. 7.4.3 S. 189). Im gleichen Sinne erachtete es eine in Räfis in einer Wohnzone vorgesehene Mobilfunkanlage als zonenkonform, die zunächst verschiedene Wohn-, sowie Wohn- und Gewerbezonen und darüber hinaus das Nichtbaugebiet der Rheinebene versorgen sollte (Urteil 1C_245/2013

BGE 141 II 245 S. 250

vom 10. Dezember 2013 E. 2.4). Als zonenkonform qualifizierte es auch eine Mobilfunkanlage in Aesch, deren Versorgungsgebiet auch die Nichtbaugebiete und angrenzende Gemeinden umfasst, wobei es ausführte, im ländlichen Bereich sei die Miterfassung dieser Gebiete praktisch unvermeidlich (Urteil 1C_642/2013 vom 7. April 2014 E. 4.4). Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass das von einer Mobilfunkanlage mit Mobilfunkleistungen versorgte Gebiet namentlich von der Anzahl Nutzer abhängt. In städtischen Gebieten, in denen auf kleinem Raum viele Mobiltelefone verwendet werden, sind daher die Versorgungsgebiete kleiner als im ländlichen Raum, wo ihr Durchmesser mehrere Kilometer betragen kann (Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, Bundesamt für Umwelt und andere [Hrsg.], 2010, S. 12 f.; vgl. auch Urteil 1C_245/2013 vom 10. Dezember 2013 E. 2.2). Demnach erfassen im ländlichen Bereich die Versorgungsgebiete von Mobilfunkanlagen

oft neben Baugebieten auch verhältnismässig grosse Nichtbaugebiete. Befinden sich diese Anlagen im Baugebiet, beanspruchen sie kein Nichtbaugebiet und stehen daher im Einklang mit dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet. Aus diesem Grundsatz kann daher nicht abgeleitet werden, dass Mobilfunkanlagen in der Bauzone nur der lokalen Versorgung des Baugebiets dienen dürfen. Eine solche Beschränkung liesse für die Versorgung der Nichtbauzonen mit Mobilfunkdiensten grundsätzlich nur Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzonen zu. Dies würde dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet widersprechen, gemäss welchem Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzone nicht zonenkonform sind und daher eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG erfordern (BGE 138 II 570 E. 4 S. 572; vgl. auch BGE 133 II 321 E. 4.3.3 S. 325 f.). Die vorliegend umstrittene Mobilfunkanlage verstösst daher nicht gegen Bundesumweltrecht, weil ihr Versorgungsgebiet flächenmässig erheblich mehr Land in der Nichtbauzone als in der Bauzone umfasst. (...)

7.

7.1 Soweit kommunale Bau- und Zonenvorschriften Mobilfunkanlagen betreffen, müssen sie die sich aus dem Bundesumwelt- und -fernmelderecht ergebenden Schranken beachten. In diesem Rahmen sind kommunale ortsplanerische Bestimmungen, die zur Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers die Errichtung von Mobilfunkanlagen einschränken, grundsätzlich möglich (BGE 133 II 64 E. 5.3 S. 67). Auch ist nicht ausgeschlossen, allgemeine Ästhetikklauseln auf solche Anlagen anzuwenden. Dabei ist

indessen auf die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung des Bundes angemessen Rücksicht zu nehmen (BGE 133 II 353 E. 4.2 S. 360, BGE 133 II 64 E. 5.3 S. 67). Die im Interesse des Ortsbildschutzes erlassenen ortsplanerischen Bestimmungen dürfen daher die Wahrnehmung des Versorgungsauftrags der Mobilfunkbetreiber gemäss der Fernmeldegesetzgebung nicht vereiteln oder über Gebühr erschweren. Diese Gesetzgebung soll insbesondere eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten und einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten ermöglichen (Art. 1 Abs. 2 lit. a und c des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 [FMG; SR 784.10]). Die Mobilfunkversorgung aller Landesteile soll dabei nicht nur die Bau-, sondern auch die Nichtbaugebiete und die dadurch führenden Strassen und Bahnlinien erfassen (BGE 138 II 570 E. 4.2 S. 573).

7.2 Das Verwaltungsgericht führte bezüglich der Interessen der Fernmeldegesetzgebung aus, die gestützt auf eine positive kommunale Ästhetikvorschrift verweigerte Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage führe nicht zu einem übermässigen Erschwernis für die Beschwerdeführerin, weil sie die Versorgung des Weilers Ifwil mit Mobilfunkleistungen anstatt mit der geplanten Anlage durch eine entsprechende Anlage am Alternativstandort ca. 400 m östlich des Weilers Ifwil beim Unterwerk des Energieversorgungsunternehmens "EKT" voraussichtlich auch sicherstellen könne. Am Augenschein bei diesem Standort hätten Mitarbeiter der Beschwerdeführerin bestätigt, dass dort die Erstellung einer Mobilfunkanlage technisch möglich sei und keine Gefahr von Interferenzen bestehe. Die Eigentümerin der entsprechenden Parzelle sei mit der Errichtung einer solchen Anlage einverstanden. Mangels eines entsprechenden Baugesuchs sei die Bewilligungsfähigkeit einer solchen Anlage beim EKT-Unterwerk ausserhalb der Bauzone zwar noch nicht rechtskräftig beurteilt worden. Da sich dort bereits massive Hochspannungsmasten befänden, sei dieser Standort jedoch gemäss der Rechtsprechung (BGE 133 II 321 E. 4.3.3) "erheblich geeigneter" als derjenige in der Dorf- und Weilerzone, weshalb gemäss Art. 24 RPG eine Ausnahmebewilligung erteilt werden könne. Der Alternativstandort führe zwar für das Gebiet westlich von Ifwil zu einer Empfangsverschlechterung, die jedoch gemäss den unbestritten Angaben der Gemeinde mit der anstehenden Um- bzw. Aufrüstung der Mobilfunkanlagen in Guntershausen/Aadorf gut korrigiert werden könne. Zudem brächte der Alternativstandort für das Gebiet östlich von

Ifwil Empfangsvorteile. Sodann sei zu beachten, dass die geplante Mobilfunkanlage vom Sitzplatz und Schlafzimmer der rund 25 m entfernten Liegenschaft am Rebenacker 6 (Par.-Nr. 719) aus gesehen "ständig präsent" sei, da sie - anders als die bestehende Anlage - nicht im Gelände verschwinde. Demnach seien die Interessen der Beschwerdeführerin am Bau der vorgesehenen Mobilfunkanlage als geringer zu werten als die entgegenstehenden öffentlichen Interessen an der Bewahrung des Ortsbildes von Ifwil und die privaten Interessen der unmittelbar betroffenen Grundeigentümer.

7.3 Die Beschwerdeführerin rügt, das Verwaltungsgericht habe gegen Bundesrecht verstossen, weil es die geplante Antenne als mit einer kommunalen Ästhetikregelung unvereinbar erkläre, ohne eine (zutreffende) Abwägung mit den Grundrechtsansprüchen der Beschwerdeführerin und den Interessen der Fernmeldegesetzgebung vorzunehmen. Zur Wahrung dieser Interessen müsse gemäss BENJAMIN WITTWER (Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. Aufl. 2008, S. 96) eine durchschnittlich dimensionierte Mobilfunkanlage in einer durchschnittlichen Wohnzone ohne weiteres zugelassen werden. Die geplante Mobilfunkanlagenlage sei von ihren Dimensionen her mit Anlagen in Wohnzonen vergleichbar.

7.4 Nach der Praxis der Stadt Zürich und der kantonalen Rechtsmittelinstanzen des Kantons Zürich sind durchschnittlich dimensionierte Mobilfunkanlagen unter dem Gesichtspunkt der Einordnung in der Regel zuzulassen, sofern nicht individuelle Schutzobjekte tangiert werden oder sonst wie spezielle Verhältnisse vorliegen (Urteil 1C_244/2007 vom 10. April 2008 E. 3.2 betreffend eine Mobilfunkanlage mit einem ca. 3 m hohen Mast auf einem Dach). Entsprechend führte BENJAMIN WITTWER am von der Beschwerdeführerin angegebenen Ort aus, die Interessenabwägung mit den Zielen der Fernmeldegesetzgebung führe dazu, dass eine durchschnittlich dimensionierte Mobilfunkanlage in einer durchschnittlichen Wohnzone ohne weiteres zugelassen werden müsse. Er gab jedoch einschränkend an, anders verhalte es sich etwa in einer Kernzone, in der die Einordnung ungenügend erscheinen möge. Sodann nannte er als Beispiel einer ungenügenden Einordnung gemäss der ästhetischen Generalklausel in § 238 Abs. 1 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) eine Mobilfunkanlage mit einem über 20 m hohen Mast in der Wohnzone (WITTWER, a.a.O., S. 95 f.). Demnach entspricht die vorliegend umstrittene Anlage mit einem 21 m hohen freistehenden Mast in einer ländlichen Dorf- und Weilerzone mit erhöhten ästhetischen Anforderungen nicht

der von BENJAMIN WITTWER angesprochen "durchschnittlich dimensionierten Mobilfunkanlage in einer durchschnittlichen Wohnzone". Aus diesen allgemeinen Angaben kann die Beschwerdeführerin daher nichts für sich ableiten.

7.5 Weiter bringt die Beschwerdeführerin vor, über die Bewilligungsfähigkeit einer Mobilfunkanlage am Alternativstandort beim EKT-Unterwerk sei nicht zu entscheiden, weil dieser Standort nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sei. Da das Bauvorhaben hauptsächlich der Ergänzung des bisherigen GSM-Netzes mit UMTS-Leistungen diene, sei es naheliegend gewesen, den Ausbau am bisherigen Standort zu planen. Dieser sei besser in die bestehende Netzstruktur integriert als der vom Verwaltungsgericht bevorzugte Ersatzstandort in 400 m Entfernung. Für ein entsprechendes Baugesuch habe entgegen der Meinung des Verwaltungsgerichts keine Veranlassung bestanden. Zudem sei die Planungs- und Gesetzgebungskompetenz der Gemeinden und

Kantone grundsätzlich auf das Baugebiet begrenzt. Nicht zulässig sei dagegen, Mobilfunkanbieter im Rahmen eines Kaskadenmodells zu verpflichten, die Bewilligungsfähigkeit von Antennenstandorten ausserhalb des Baugebiets zu klären, bevor ein Standort innerhalb der Bauzone in Betracht gezogen werden könne. Ein solches Modell würde dem Grundsatz der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet widersprechen und wäre bundesrechtswidrig.

7.6 Zutreffend ist, dass Mobilfunkanlagen als Infrastrukturbauten gemäss dem Prinzip der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ausserhalb der Bauzone grundsätzlich nicht zonenkonform sind und daher dort nur errichtet werden dürfen, wenn eine Ausnahmebewilligung gemäss Art. 24 RPG erteilt werden darf (BGE 138 II 570 E. 4 S. 572; vgl. auch BGE 133 II 321 E. 4.3.3 S. 325).

7.6.1 Art. 24 RPG setzt voraus, dass (a) der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und (b) keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Eine Anlage ist im Sinne von Art. 24 lit. a RPG standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist oder wenn die Anlage aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist (vgl. BGE 129 II 63 E. 3.1 S. 68; BGE 124 II 252 E. 4a S. 255 f.; BGE 123 II 256 E. 5a S. 261). Nach bundesgerichtlicher Praxis muss jedoch ein Standort in der Bauzone nicht absolut ausgeschlossen sein. Es genügt die relative Standortgebundenheit, wenn gewichtige Gründe einen

Standort in der Nichtbauzone gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen (vgl. BGE 123 II 499 E. 3b/cc S. 509; BGE 115 Ib 472 E. 2d S. 484; Urteil 1A.120/2006 vom 12. Februar 2007 E. 3.1 mit Hinweisen, in: URP 2007 S. 830). Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, die sich mit derjenigen nach Art. 24 lit. b RPG überschneidet (Urteil 1C_604/2014 vom 12. Mai 2015 E. 2.3 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 133 II 321 E. 4.3.3 S. 326).

7.6.2 Nach der Rechtsprechung sind Mobilfunkanlagen im Sinne von Art. 24 lit. a RPG absolut standortgebunden, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden kann. Die relative Standortgebundenheit von Mobilfunkanlagen kann bejaht werden, wenn sie ausserhalb der Bauzone keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirken und nicht störend in Erscheinung treten. Dies kann zutreffen, wenn sie an bestehende Bauten und Anlagen wie z.B. Hochspannungsmasten oder landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen montiert werden können (BGE 133 II 321 E. 4.3.3 S. 326 f.; vgl. auch BGE 138 II 570 E. 4.3 S. 573 f.). Entsprechend wurde die relative Standortgebundenheit einer in der Landwirtschaftszone geplanten Mobilfunkanlage bejaht, die neben der Verbesserung der GSM-Leistungen für umliegende Dörfer hauptsächlich eine durch diese Zone führende Bahnlinie mit UMTS-Leistungen versorgen sollte und in der Nähe einer wichtigen Bahnlinie an ein bestehendes Gebäude angebaut werden konnte, weshalb sie kaum störend in Erscheinung trat und nur in minimalem Umfang Land beanspruchte (BGE 138 II 570 E. 4 S. 572 ff.).

7.7 Nach dem Gesagten ist gemäss dem Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet bei der Anwendung von Ästhetikregelungen auf Mobilfunkanlagen bezüglich der Wahrung der Interessen der Fernmeldegesetzgebung in erster Linie zu prüfen, ob taugliche Ersatzstandorte innerhalb der Bauzone vorhanden sind. Dies ist vorliegend zu verneinen. Die Gemeinde nannte zwar einen Alternativstandort auf der noch unüberbauten Gewerbezone südlich der Aadorferstrasse. Gemäss den Ausführungen des DBU müsste an diesem tiefer gelegenen Ort der Mast der Mobilfunkanlage jedoch bis 10 m höher errichtet werden, weshalb er dort wesentlich störender in Erscheinung treten würde als am geplanten Standort. Entsprechend nannte das Verwaltungsgericht nur einen Alternativstandort ausserhalb der Bauzone. Damit stellt sich die Frage, ob ein solcher

Standort bei der Berücksichtigung der Interessen der Fernmeldegesetzgebung einbezogen werden darf.

7.8 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wäre mit der Fernmeldegesetzgebung des Bundes unvereinbar, eine kommunale allgemeine Ästhetikvorschrift betreffend die Höhe von Dachaufbauten auf Mobilfunkanlagen anzuwenden, wenn damit solche Anlagen im überbauten Gebiet weitgehend verboten würden (BGE 133 II 353 E. 4.2 S. 359). Unzulässig ist auch, Mobilfunkanlagen, die im Wesentlichen der Versorgung des Siedlungsgebiets dienen, generell und ohne eine (nach Art. 24 RPG) erforderliche konkrete Standortevaluation und Interessenabwägung, auf Gebiete ausserhalb der Bauzone zu verweisen (Urteil 1C_318/2011 vom 8. November 2011 E. 6). Damit wird nicht ausgeschlossen, solche Mobilfunkanlagen im Rahmen einer konkreten Standortevaluation an Standorten ausserhalb der Bauzone zuzulassen, wenn sie dort gestützt auf eine umfassende einzelfallbezogene Interessenabwägung gemäss Art. 24 RPG bewilligt werden dürfen. Entsprechend liess das Bundesgericht baupolizeiliche Regelungen zu, welche für die Erstellung von Mobilfunkanlagen eine Standortevaluation vorsehen, bei der die Baubewilligungsbehörde den Baustandort im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung festzulegen hat (BGE 133 II 353 E. 4.2 S. 360; BGE 138 II 173 E. 6.3 S. 182). Das Verwaltungsgericht hat daher kein Bundesrecht verletzt, wenn es bei der Anwendung einer kommunalen Ästhetikregelung unter Berücksichtigung eines bestimmten Alternativstandorts ausserhalb der Bauzonen eine konkrete Standortevaluation vornahm und dabei im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung prüfte, ob an diesem Ort für eine Mobilfunkanlage gemäss Art. 24 RPG eine Ausnahmebewilligung in Frage kommt.

7.9 Bezüglich dieser Prüfung ist zu berücksichtigen, dass die umstrittene Mobilfunkanlage überwiegend der Versorgung von Nichtbaugebiet dienen soll (vgl. E. 2.2 hiervor) und sie am Alternativstandort inmitten der elektrischen Anlagen und Hochspannungsmasten des Unterwerks - anders als im Weiler Ifwil - wohl im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. E. 7.6.2 hiervor) nicht störend in Erscheinung treten und keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirken wird. Unter diesen Umständen kann eine Mobilfunkanlage am Alternativstandort im Sinne von Art. 24 RPG als relativ standortgebunden erscheinen. Dies bestreitet die Beschwerdeführerin vor Bundesgericht nicht. Sie stellt auch nicht in Frage, dass die versorgungstechnischen Nachteile am Alternativstandort durch die Um- oder Aufrüstung der bestehenden

Mobilfunkanlage in Guntershausen/Aadorf mit zumutbarem Aufwand behoben werden könnten. Demnach ist gestützt auf die mangels eines konkreten Baugesuchs notwendigerweise nur vorläufige Prüfung des Standorts beim EKT-Unterwerk davon auszugehen, dieser sei ein tauglicher und gemäss Art. 24 RPG bewilligungsfähiger Alternativstandort. Damit erweist sich der Standort im Weiler Ifwil zur Erfüllung des Versorgungsauftrages der Beschwerdeführerin bei derzeitigem Kenntnisstand als nicht erforderlich. Das Verwaltungsgericht hat daher weder gegen das Fernmelderecht des Bundes noch gegen den Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet verstossen, wenn es gestützt auf eine positive kommunale Ästhetikregelung im Interesse des Erhalts des ländlichen Ortsbilds von Ifwil das Ausweichen auf diesen Alternativstandort verlangte. Sollte sich dieser Standort jedoch bei der Prüfung eines konkreten Baugesuchs entgegen den heutigen Erwartungen für die Versorgung des Weilers Ifwil und seiner Umgebung mit Mobilfunkleistungen als ungeeignet erweisen, müsste erneut ein Standort innerhalb der Bauzone von Ifwil in Betracht gezogen werden (vgl. E. 7.1 hiervor).