

## **Bauwesen Construction**

*KGE (öffentlichrechtliche Abteilung) A1 12 469/A1 12 476 vom 31. Oktober 2014*

### **Baubewilligung für eine Mobilfunk-Basisstation in der Freihaltezone**

- Baugesuch für eine Mobilfunk-Basisstation auf einer Verkehrsinsel ausserhalb der Bauzone (Freihaltezone), freistehender Mast von ca. 25 m Höhe mit 6 Antennen.
- Die NISV-Grenzwerte sind gesetzes- und verfassungskonform (E. 5.4) und können am vorgesehenen Standort eingehalten werden (E. 5.3), gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts besteht kein Raum für eine weitergehende vorsorgliche Begrenzung (E. 5.5).
- Das Fehlen von Langzeitstudien, welche negative Auswirkungen von Hochfrequenzstrahlung im Niedrigdosisbereich ausschliessen, ist kein Grund für die Verweigerung von Baubewilligungen für Mobilfunkantennen (E. 5.7).
- Die Standortgebundenheit der Anlage gemäss Art. 24 RPG ist nicht ausreichend abgeklärt (E. 6.2) und eine umfassende Interessenabwägung nicht durchgeführt worden (E. 6.3). Die DRE hat sich nicht zur Standortbegründung der Betreiberin geäussert, alternative Standorte hätten geprüft werden müssen (E. 6.4 ff.). Die Problematik des Ortsbildschutzes und der ideellen Immissionen wurde nicht berücksichtigt (E. 6.6 und 6.9).

### **Autorisation de construire pour une station de base pour téléphonie mobile en zone libre de construction**

- Demande d'autorisation de construire une station de base pour téléphonie mobile sur un îlot de circulation sis hors zone à bâtir (zone libre de construction) ; mât d'environ 25 m de haut avec 6 antennes.
- Les valeurs limites de l'ORNI sont conformes à la loi et à la Constitution (consid. 5.4) et peuvent être respectées à l'emplacement projeté (consid. 5.3) ; selon la jurisprudence fédérale, il n'existe pas de place pour une limitation préventive allant au-delà (consid. 5.5).
- L'absence d'études à long terme excluant les effets négatifs d'un rayonnement haute fréquence à faible dose ne constitue pas un motif valable de refus d'autorisation (consid. 5.7).
- Le point de savoir si l'installation est imposée par sa destination au sens de l'article 24 LAT n'est pas suffisamment élucidé (consid. 6.2) et une pesée complète des intérêts n'a pas été opérée (consid. 6.3). Le SDT ne s'est pas exprimé sur les motifs avancés par l'exploitante pour justifier l'emplacement de son installation ; des emplacements alternatifs auraient dû être examinés (consid. 6.4 ss). Les problématiques liées à la protection du paysage et aux immissions idéelles n'ont pas été prises en compte (consid. 6.6 et 6.9).

## Erwägungen

(...)

5. Die Beschwerdeführer äussern grundsätzliche Bedenken, dass die Strahlung von Mobilfunk-Basisstationen selbst bei Einhaltung der Grenzwerte der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710) gesundheitsgefährdend sei. Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ beanstanden ausserdem, der Anlagegrenzwert sei an einem Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN) überschritten.

Die Beschwerdeführer argumentieren, die Beschwerdegegnerin sowie die Vorinstanzen würden keine Langzeitstudien angeben, die eine negative Auswirkung von elektromagnetischen Feldern mit geringerer Intensität ausschliessen. Da sichere Erkenntnisse über die Wirkung von hochfrequenter Strahlung im Niedrigdosisbereich fehlten, sei die Strahlungsmenge möglichst tief zu halten und im Sinne der Minimierung des Gesundheitsrisikos bei der Standortwahl auch zu prüfen, ob es einen oder mehrere Standorte gäbe, welche mit weniger Leistung senden müssten um eine ähnliche Abdeckung zu erreichen. Aufgrund der lückenhaften Kenntnisse sei es unumgänglich, dass der Aspekt der Strahlungsintensität bzw. der Leistung der Antenne berücksichtigt werde, auch bei Einhaltung der Grenzwerte der NISV. Die Leistung der Antennen sei den örtlichen Erfordernissen anzupassen und nicht per se auf die gesetzlich höchstzulässigen Grenzwerte auszurichten.

5.1 Der Staatsrat hat entschieden, dass das Bundesgericht die Anlage- und Immissionsgrenzwerte der NISV mehrfach als gesetzes- und verfassungskonform beurteilt habe und keine wissenschaftlichen Studien existierten, welche eine Gesundheitsgefährdung durch die von Mobilfunk-Basisstationen erzeugte hochfrequente Strahlung belegen würden. Die Baugesuchstellerin habe das in Art. 12 Abs. 2 NISV vorgeschriebene Standortdatenblatt eingereicht und dieses enthalte alle in der Bestimmung geforderten Angaben. Die Fachstelle für Lärm- und Strahlenschutz sei zur Schlussfolgerung gelangt, dass die geplante Anlage die vorgeschriebenen Grenzwerte einzuhalten vermöge. Das Bundesgericht habe wiederholt festgehalten, dass die Qualitätssicherungssysteme den Anforderungen von Art. 12 NISV genügten und eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzung dar-

stelle. Das Bundesgericht habe dargelegt, dass UMTS-Strahlung zuverlässig messbar sei und es sei nicht gesetzlich vorgeschrieben, dass eine Antenne bei Grenzwertüberschreitung automatisch ausgeschaltet werde. Die NISV regle den Schutz vor nichtionisierender Strahlung abschliessend und es bleibe kein Raum für kommunales und kantonales Recht. Nachfolgend ist zu prüfen, ob diese Beurteilung der Vorinstanz rechtmässig ist.

**5.2** Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) bestimmt, dass Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt werden (Emissionsbegrenzungen). Art. 11 Abs. 2 USG verlangt, dass Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Emissionsbegrenzungen werden gemäss Art. 11 Abs. 3 USG verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden. Diese Bestimmung wurde vom Bundesrat für den Bereich der nicht ionisierenden Strahlung durch den Erlass der Anlagegrenzwerte der Verordnung über den Schutz vor nicht ionisierender Strahlung (NISV) konkretisiert.

**5.3** Nach Art. 4 Abs. 1 NISV müssen Sendeanlagen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse so erstellt und betrieben werden, dass sie die in Anhang 1 Ziff. 64 NISV festgelegte, vorsorgliche Emissionsbegrenzung (Anlagegrenzwert) an allen OMEN im Sinne von Art. 3 Abs. 3 NISV im massgebenden Betriebszustand einhalten (Anhang 1 Ziffn. 63 und 65 NISV) und - allein und zusammen mit anderen Anlagen - den Immissionsgrenzwert gemäss Anhang 2 NISV an allen Orten, an denen sich Menschen aufhalten können, nicht überschreiten (Art. 13 Abs. 1 NISV).

**5.3.1** Der Anlagegrenzwert für die geplante Mobilfunk-Basisstation O\_\_\_\_\_ beträgt gemäss Anhang 1 Ziff. 64 lit. c NISV 5.0 V/m, da die Anlage sowohl im Frequenzbereich um 900 MHz als auch in einem Frequenzbereich über 1800 MHz senden soll. Das Standortdatenblatt vom 18. November 2010 enthält rechnerische Prognosen der Strahlung für sechs verschiedene Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN), nämlich drei Wohnhäuser und drei freie Parzellen. Für alle

sechs OMEN ergibt die rechnerische Prognose einen Wert unter 5.0 V/m (vgl. S. 4 des Standortdatenblatts sowie Beilagen A4 - A9).

**5.3.2** Die Fachstelle für Lärm und Strahlenschutz der Dienststelle für Umweltschutz (DUS) hat am 16. März 2011 eine positive Vormeinung abgegeben und auf ihre ausführliche Stellungnahme vom 6. Januar 2011 verwiesen. Sie hat im Hinblick auf die Einsprachen zusätzlich festgehalten, das von den Mobilfunkbetreibern im Jahre 2007 eingerichtete Qualitätssicherungssystem genüge gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung den Anforderungen an eine wirksame Kontrolle der Emissionsbegrenzung. Die Betreiber würden der Fachstelle für Lärm und Strahlenschutz alle zwei Monate die entsprechenden Fehlerprotokolle zur Prüfung zustellen. Wie es die Bundesgerichtspraxis verlange, habe die kantonale Fachstelle seit 2007 ungefähr 110 Anlagen überprüft und allesamt für in Ordnung befunden. Auch die Mess- und Bewertungsverfahren seien vom Bundesgericht mehrmals anerkannt worden. Am 5. April 2012 hat die Dienststelle für Umweltschutz erneut eine positive Vormeinung abgegeben. Die Vormeinung der DUS bzw. ihrer Fachstelle für Lärm und Strahlenschutz vom 6. Januar 2011 und deren Auflagen bezüglich Strahlenschutz sind in die Baubewilligung vom 6. Juni 2012 integriert worden (vgl. S. 13 f. der Bewilligung) und werden auch in der Erwägung 2.5 des angefochtenen Entscheids nochmals zitiert: Die Fachstelle kommt zum Schluss, dass die geplante Anlage den Immissionsgrenzwert am exponiertesten Standort und den Anlagegrenzwert (AGW) an den OMEN einhält. Die Betreiberin erhält die Auflage, die DUS über den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Anlage zu informieren und innerhalb von 6 Monaten nach Inbetriebnahme Abnahmemessungen durch ein akkreditiertes Büro durchführen zu lassen, da bei dem OMEN Nr. 4 die rechnerisch ermittelte elektrische Feldstärke die 80 %-Marke des AGW übersteigt. Der Messbericht muss der DUS zur Kontrolle unterbereitet werden. Nach der Überbauung der Parzellen Nrn. xxx3, xxx4, xxx5 und xxx6 ist von der Betreiberin ebenfalls eine Abnahmemessung durchführen zu lassen, da an den OMEN Nrn. 2, 5, und 6 und der Parzelle Nr. xxx5 die rechnerisch ermittelte elektrische Feldstärke die 80 %-Marke des AGW übersteigt. Der Messbericht muss der DUS zur Kontrolle unterbereitet werden. Die DUS wiederholt zudem die durch das Bundesgericht bestätigte Rechtmässigkeit des QS-Systems und der Mess- und Bewertungsverfahren bei der Abnahmemessung.

**5.3.3** Gemäss Standortdatenblatt und Einschätzung der Fachstelle kann die geplante Anlage die Grenzwerte der NISV einhalten. Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ haben nicht näher ausgeführt, an welchem OMEN ihrer Ansicht nach der AGW überschritten sein soll und es gibt keine Hinweise dafür, dass die rechnerische Prognose fehlerhaft wäre. Die entsprechende Rüge wird deshalb abgewiesen.

**5.4** Das Bundesgericht hat die Immissions- und Anlagegrenzwerte der NISV in der grundlegenden Entscheidung BGE 126 II 399 als gesetzes- und verfassungskonform beurteilt (BGE 126 II 399 E. 4) und festgehalten, dass die NISV die vorsorgliche Emissionsbegrenzung abschliessend regelt und die rechtsanwendenden kantonalen Behörden keine weitergehende Begrenzung verlangen können (E. 3c). Diese Rechtsprechung hat das Bundesgericht in den letzten Jahren mehrfach bestätigt: Aus jüngerer Zeit sind die publizierten Urteile BGE 138 II 173 E. 5.1; 133 II 321 E. 4.3.4 und 133 II 64 E. 5.2 zu nennen sowie diverse weitere Urteile (1A.218/2004 vom 29. November 2005 E. 3; 1A.280/2004 vom 27. Oktober 2005 E. 2; 1A.202/2004 vom 3. Juni 2005 E. 2; 1A.146/2004 vom 15. Februar 2005 E. 3; 1A.208/2004 vom 19. Januar 2005 E. 2; 1A.60/2006 vom 2. Oktober 2006 E. 2; 1A.129/2006 vom 10. Januar 2007 E. 6, 1C\_170/2007 vom 20. Februar 2008 E. 2; 1C\_429/2010 vom 15. Oktober 2010 E. 7; 1C\_316/2007 vom 30. April 2008 E. 5.1; 1C\_45/2009 vom 6. Juli E. 3; 1C\_492/2009 vom 20. Juli 2010 E. 2.2.3). Die kantonalen Behörden sind erst recht nicht befugt aufgrund von bestehenden Wissenslücken den weiteren Ausbau von Mobilfunknetzen vorsorglich zu verbieten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_170/2007 vom 20. Februar 2008 E. 2).

**5.5** Wenn die Beschwerdeführer verlangen, aufgrund von fehlenden wissenschaftlichen Erkenntnissen sei die Strahlung der geplanten Anlage möglichst tief zu halten, verkennen sie, dass die Anlagegrenzwerte der NISV sich im Sinne der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nach dem technisch und betrieblich möglichen bemessen und gemessen an der medizinisch relevanten spezifischen Absorptionsrate (SAR) hundert Mal kleiner ist als der Immissionsgrenzwert d.h. um das Fünftausendfache unter dem Wert liegt, wo eine Schädigung durch thermische Wirkung erwiesenermassen eintreten kann (Benjamin Wittwer, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. A., Zürich 2008, S. 32). Dem Vorsorgeprinzip gemäss Art. 11 Abs. 2 USG hat der Bundesrat durch den Erlass der NISV Rechnung getragen und nach der bundes-

gerichtlichen Rechtsprechung (vgl. oben E. 5.4) bleibt kein Raum für eine weitergehende Begrenzung (Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. A., Zürich 2011, N. 12 zu Art. 11).

**5.6** Das Bundesgericht hat mehrfach festgehalten, dass es Sache der zuständigen Fachbehörden des Bundes ist, die internationale Forschung sowie die technische Entwicklung im Bereich Hochfrequenzstrahlung zu verfolgen und gegebenenfalls eine Anpassung der Grenzwerte der NISV zu beantragen, welche vom Bundesrat vorgenommen wird (Urteile des Bundesgerichts 1A.10/2001 vom 8. April 2002 E. 2.2; 1C\_316/2007 vom 30. April 2008 E. 5.1 mit Hinweisen; 1A.10/2010 vom 8. April 2002 E. 2.2). Das Bundesamt für Umwelt BAFU hat eine Expertengruppe unter der Leitung des Schweizerischen Tropen und Public Health Instituts Basel beauftragt, den wissenschaftlichen Kenntnisstand über biologische Auswirkungen von Hochfrequenzstrahlung niedriger Intensität zusammenzufassen (der Bericht „Beurteilung der Evidenz für biologische Effekte schwacher Hochfrequenzstrahlung“ vom Juni 2014 ist aufgeschaltet auf der Internetseite des BAFU [[www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch)] zum Thema Elektromog unter Gesundheit>Hochfrequenz). Die Experten kommen zum Schluss, dass immer noch Wissenslücken bestehen bezüglich möglicher Auswirkungen auf die Gesundheit, insbesondere auch im Niedrigdosisbereich und bei langfristigen Expositionen, geben jedoch keine Empfehlung zur Senkung der Grenzwerte ab (S. 41). Der Bericht stellt aber auch klar, dass die Nichtexistenz eines Effekts formal wissenschaftlich nicht beweisbar ist und die Einstufung „Evidenz für Abwesenheit“ deshalb nie endgültig sein kann (S. 13).

**5.7** Das Fehlen von Langzeitstudien, welche negative Auswirkungen von Hochfrequenzstrahlung im Niedrigdosisbereich ausschliessen, ist somit kein Grund für die Verweigerung der Baubewilligung der geplanten Anlage. Der von den Beschwerdeführern geforderte Unschädlichkeitsbeweis ist zudem streng wissenschaftlich nicht möglich. Die Mobilfunkbetreiber werden durch Art. 12 NISV verpflichtet, mittels der Standortdatenblätter aufzuzeigen, dass ihre Anlagen die Immissions- und Anlagengrenzwerte einhalten können und Abnahmemessungen durchführen zu lassen. Weder die Mobilfunkanbieter noch die Behörden sind jedoch verpflichtet, im Bauverfahren Studien zur Auswirkung von elektromagnetischen Feldern mit geringerer Intensität beizubringen. Die Überprüfung der Grenzwerte im Lichte wissenschaftlicher

Studien und neuer Forschungsergebnisse ist weder die Aufgabe der Mobilfunkbetreiberinnen noch der Gerichte und kantonalen Baubewilligungsbehörden.

(...)

**5.10** Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die geplante Anlage die in der NISV festgelegten Grenzwerte einhält und ihr aus umweltschutzrechtlicher Sicht nichts entgegensteht.

**6.** Die Beschwerdeführer beanstanden, dass das Bauvorhaben die Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) nicht erfülle und daher nicht bewilligungsfähig sei. Die Netzbetreiberin müsse als Baugesuchstellerin darlegen, dass sie auf den Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen sei und dazu Alternativstandorte prüfen. Die Behörden seien verpflichtet, die Standortevaluation der Netzbetreiber kritisch zu prüfen, da diese die alternativen Standorte selbst auswählen könnten. Weder die KBK noch die Vorinstanz hätten sich kritisch mit den Alternativstandorten und deren Ablehnung auseinandergesetzt. Die KBK habe zur Begründung der Standortgebundenheit wortgetreu die Begründung der Gesuchstellerin übernommen, und auch der Staatsrat übernehme in seiner Begründung der Standortgebundenheit vollständig die Argumentation der Beschwerdegegnerin, ohne seine eigenen Überlegungen anzustellen.

Die Ablehnung der beiden Masten der Hochspannungsleitung als Alternativstandorte mit der Begründung, diese würden in absehbarer Zeit abgebaut, sei nicht stichhaltig. Es seien soweit möglich bereits bestehende bauliche Anlagen zu nutzen, da die Antennen weniger störend in Erscheinung treten würden. Selbst wenn die Hochspannungsleitung abgebaut werden würde, was nicht sicher sei, bedeute dies nicht, dass auch Antennen abgebaut werden müssten, da ein Mast auch weiterhin als Antennenstandort verwendet werden könnte. Sollte keine Einigung gefunden werden, könnten die Kosten für die Erstellung eines neuen Masts am selben Ort nicht als unverhältnismässig angesehen werden, da die Beschwerdegegnerin an jedem anderen Antennenstandort ebenfalls Kosten für die Erstellung eines Masts tragen müsse. Die Beschwerdegegnerin mache selbst geltend, dass sich die Masten der Hochspannungsleitung ansonsten als gute Lösung eignen würden. Wirtschaftliche Vorteile würden keine Stand-

ortbegründung rechtfertigen. Die Masten befänden sich in der Bauzone, ihnen sei infolge Zonenkonformität der Vorzug zu geben.

Der Alternativstandort beim Sportzentrum werde mit der Begründung abgelehnt, dieser sei unzureichend für die Verbesserung der Versorgung, da er sich in einer Senke befinde. Die Beschwerdegegnerin begründe dies nicht mittels simulierter Grafik der Netzabdeckung und der strittige Standort befinde sich ebenfalls in einer Senke. Die Tatsache, dass die Beschwerdegegnerin und die Beschwerdeführer mit den Gemeinden über verschiedene Standorte verhandelt haben, zeige, dass noch weitere Alternativstandorte in Frage kommen würden.

Der von der Beschwerdegegnerin gewählte Standort sei aus funkttechnischen Gründen nicht geeignet: Die Simulation in der Standortbegründung der Beschwerdegegnerin zeige, dass neben dem Zielgebiet G\_\_\_\_\_ und E\_\_\_\_\_ ein grosses, kaum bewohntes Gebiet hinter dem Weiler G\_\_\_\_\_ bestrahlt werde, welches mit Ausnahme der Strasse keine Abdeckung benötige. Der Dorfkern von A\_\_\_\_\_ und die Gegend um die Schule S\_\_\_\_\_ würden ungenügend erschlossen und die Gemeinde P\_\_\_\_\_ überhaupt nicht abgedeckt.

In der Replik legen die Beschwerdeführer dar, man hätte während der Sistierung des Verfahrens weitere alternative Standorte gefunden, welche besser geeignet seien als der strittige Standort, nämlich ein bereits bestehendes, ca. 500 Meter vom geplanten Standort entferntes Gebäude (Parzelle Nr. xxx2, C\_\_\_\_\_), sowie jeweils einen Standort auf dem Gebiet der Gemeinde P\_\_\_\_\_ und auf dem Gebiet der Gemeinde A\_\_\_\_\_. Es gäbe somit besser geeignete Standorte, welche bei der Standortevaluation nicht berücksichtigt worden seien. Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ nennen ausserdem den Brückenkopf der F\_\_\_\_\_ als mögliche Alternative zu O\_\_\_\_\_.

**6.1** Der Staatsrat legte im angefochtenen Entscheid dar, die Baugesuchstellerin habe nachgewiesen, dass der gewählte Standort O\_\_\_\_\_ günstiger erscheine als ein Standort innerhalb der Bauzone. Das öffentliche Interesse an einer umfassenden Netzabdeckung sei als grösser einzustufen als die von den Einsprechern vorgebrachten Interessen und die Standortwahl und deren Begründung sei mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht zu beanstanden. Der aktuelle Standort sei zudem von der Bauzone

umgeben, jedoch als Freifläche qualifiziert und deshalb als Standort ausserhalb der Bauzone anzusehen. Nachfolgend ist zu prüfen, ob diese Beurteilung der Vorinstanz rechtmässig ist.

**6.2** Nach Art. 24 RPG können, abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG, Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzone erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). 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 (Urteil des Bundesgericht 1C\_345/2008 vom 29. Januar 2009 mit Hinweisen, insbesondere auch auf BGE 133 II 321 ff.).

**6.3** Das Bundesgericht hat sich mit der spezifischen Frage der Standortgebundenheit für Mobilfunkantennen bereits mehrfach auseinandergesetzt und die Rechtsprechung entwickelt, dass Mobilfunkantennen ausnahmsweise auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sein können, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden kann bzw. wenn es bei einem Standort innerhalb der Bauzonen 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 Bauzonen zuzustimmen (vgl. statt vieler Urteile des Bundesgerichts 1C\_405/2011 vom 24. April 2012 E. 3.1, 1C\_345/2008 vom 29. Januar 2009 E. 2.3 jeweils mit Hinweisen). Das Bundesgericht lässt dabei eine relative Standortgebundenheit genügen: 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 1C\_345/2008 vom 29. Januar 2009 E. 2.2 mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat

diese Rechtsprechung präzisiert für Mobilfunkanlagen, die auf bestehende Bauten und Anlagen, wie namentlich Hochspannungs- und Antennenmasten, montiert werden: Hier kann die Standortgebundenheit auch dann bejaht werden, wenn diese zwar nicht aus funktechnischen Gründen unentbehrlich, sich aber im Rahmen einer konkreten Interessenabwägung als wesentlich geeigneter erweisen als mögliche Standorte innerhalb der Bauzone. Voraussetzung ist, dass die Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzonen keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirkt und nicht störend in Erscheinung tritt. Dies ist grundsätzlich nur an Örtlichkeiten möglich, an denen sich bereits zonenkonforme oder zonenwidrige Bauten und Anlagen befinden (BGE 133 II 321 E. 4.3.3; 133 II 409 E. 4.2; vgl. auch Urteile 1C\_345/2008 vom 29. Januar 2009 E. 2.3 und 1C\_14/2008 vom 25. Februar 2009 E. 4.2). Die Anzahl der Antennenstandorte ausserhalb der Bauzone soll gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts möglichst niedrig gehalten werden und die Anlagen sind in die Landschaft einzupassen, dabei sollen soweit wie möglich bestehende Antennenstandorte genutzt werden. Als in besonderem Masse abklärungsbedürftig bezeichnet das Bundesgericht Standorte ausserhalb der Bauzone, die einen Abstand von bis zu 1 km zu einem anderen Standort aufweisen (Urteil des Bundesgerichts 1A.62/2001 vom 24. Oktober 2001 E. 6c).

**6.4** Die Dienststelle für Raumentwicklung DRE hat am 4. April 2011 eine positive Vormeinung zur strittigen Antenne abgegeben und gleichzeitig angemerkt, es wäre eine Errichtung auf einem der Masten der Hochspannungsleitung in der Nähe des geplanten Standorts zu überprüfen. Das Bausekretariat des Departements für Verkehr, Bau und Umwelt hat daraufhin am 10. Juni 2011 von der Beschwerdegegnerin einen Alternativstandortvergleich verlangt.

**6.4.1** Am 4. Oktober 2011 hat die Beschwerdegegnerin eine Standortbegründung eingereicht. Darin hat sie mithilfe einer Simulation dargelegt, dass die Abdeckung mit UMTS für mobile Kommunikation und Datenübertragung entlang der Q\_\_\_\_\_strasse zwischen R\_\_\_\_\_ und A\_\_\_\_\_ sowie in den Quartieren G\_\_\_\_\_ und E\_\_\_\_\_ mangelhaft ist, innerhalb eines Gebäudes sei eine Kommunikation nur schwer oder teilweise gar nicht möglich. Die Beschwerdegegnerin hat drei alternative Standorte geprüft, nämlich zwei verschiedene Masten einer Hochspannungsleitung und das Sportzentrum S\_\_\_\_\_. Der erste Mast befindet sich gemäss

Zonennutzungsplan der Gemeinde in der Landwirtschaftszone, der zweite Mast befindet sich in der Wohnzone W2 (2. Etappe) und das Sportzentrum befindet sich in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Ausserdem ist die Mitbenutzung des Standortes von J\_\_\_\_\_ südlich des geplanten Standortes O\_\_\_\_\_ ausserhalb der Bauzone in Betracht gezogen worden.

**6.4.2** Die beiden Hochspannungsmasten hat die Beschwerdegegnerin als alternative Standorte verworfen, da Leitung und Masten in absehbarer Zeit abgebaut würden und dies höchstens eine provisorische Lösung darstelle. Beim Abbruch der Antenne würde eine Verschlechterung der Versorgung drohen und die Investition für diese ungewisse Zeit sei unverhältnismässig. Mit der Variante beim Sportzentrum könne keine ausreichende Verbesserung der Versorgung des Zielgebiets erreicht werden, da sich der Standort in einer Senke befinde. Die Mitbenutzung des Standortes der Mobilfunkbetreiberin J\_\_\_\_\_ südlich des Standorts O\_\_\_\_\_ würde sich aufgrund der Höhe dieses Standortes auf das gesamte Gebiet von S\_\_\_\_\_ und T\_\_\_\_\_ negativ auf ihre bestehenden Standorte auswirken, da dies zu Interferenzen zwischen den Standorten führen könne. Dies würde gar zu einer Verschlechterung der Versorgung des bestehenden Gebiets führen.

**6.5** Das Verfahren war während ca. 15 Monaten sistiert. Die Beschwerdeführer haben während dieser Zeit zusammen mit der Beschwerdegegnerin, der Standortgemeinde und den Nachbargemeinden A\_\_\_\_\_ und P\_\_\_\_\_ nach Standorten für Mobilfunkanlagen gesucht, die für alle Beteiligten zufriedenstellend sind. Dies ist offensichtlich nicht gelungen und die Beschwerdegegnerin hat um die Wiederaufnahme des Verfahrens ersucht. Die Beschwerdeführer schlagen einen alternativen Standort „Gesellschaft I\_\_\_\_\_“ ca. 500 Meter von O\_\_\_\_\_ vor, wo die Antenne auf einem bestehenden Gebäude errichtet werden könne. Die Beschwerdegegnerin bezeichnet den Standort als ungeeignet, da von dort aus das Zielgebiet nicht ausreichend versorgt werden könne und auch S\_\_\_\_\_ keine bessere Versorgung erhalte. Die Beschwerdeführer W\_\_\_\_\_ und X\_\_\_\_\_ schlagen als Alternative zu O\_\_\_\_\_ einen Standort beim Brückenkopf der F\_\_\_\_\_ vor und begründen dies mit einer kleineren Strahlungsintensität und einer besseren Netzabdeckung. Die Beschwerdegegnerin schliesst diesen Standort aus, da er auf stark abfallendem Terrain liege und ange-

sichts der topographisch bedingten Interferenzen eine Versorgung Richtung C\_\_\_\_\_ kaum möglich sei.

**6.6** Der Standort O\_\_\_\_\_ befindet sich auf einer Verkehrsinsel und liegt in der Freihaltezone. Nach Art. 81 des Bau- und Zonenreglements umfassen die Freihaltezonen unter anderem jene Gebiete, welche zur Freihaltung von Aussichtslogen, Strassenböschungen, Gewässerufern und Waldrändern mit einem dauernden Bauverbot oder mit Baubeschränkungen belegt werden können. Bestehende Bauten dürfen dort nur umgebaut werden, sofern sie dem Zweck der angrenzenden Zone nicht widersprechen. Der betroffene Strassenabschnitt ist umgeben von der Wohnzone W2 und der Wohnzone W2 2. Etappe sowie der Landhauszone. Für die geplante Antennenanlage sollen eine Stützmauer und ein Mast von ca. 25 Meter Höhe erstellt werden.

**6.7** Die Beschwerdegegnerin zeigt in ihrer Standortbegründung eine Abdeckungslücke für den UMTS-Dienst in den Weilern G\_\_\_\_\_ und E\_\_\_\_\_ sowie entlang der Q\_\_\_\_\_strasse auf. Es ist aber nach Ansicht des Kantonsgerichts von der Vorinstanz nicht ausreichend geprüft worden, ob diese Kapazitätslücke aus funktchnischen Gründen nicht auch mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzone beseitigt werden könnte, wie dies die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 24 lit. a RPG verlangt. Der Standort in der Bauzone beim Sportzentrum wird als funktchnisch nicht geeignet bezeichnet, jedoch fehlen Abdeckungskarten in der Standortbegründung, um diese Behauptung zu untermauern. Die beiden Masten der Hochspannungsleitung werden von der Beschwerdeführerin als grundsätzlich gute Lösung bezeichnet, jedoch als Standort verworfen, da die Hochspannungsleitung demnächst abgebaut werde. Die DRE hat in ihrer Vormeinung - unter Hinweis auf Art. 24 RPG - einen Standort an einem Mast der Hochspannungsleitung zur Prüfung vorgeschlagen, jedoch trotzdem eine positive Vormeinung zum Standort O\_\_\_\_\_ abgegeben. Zur Standortbegründung der Beschwerdegegnerin, und insbesondere deren Begründung für die Ablehnung der Masten der Hochspannungsleitung als Alternativstandorte, hat sich die DRE nicht mehr geäußert. Nach den Akten hat weder die Vorinstanz, noch die Kantonale Baukommission oder die DRE sich mit der Frage befasst, ob einer der Masten trotz Abbau der Hochspannungsleitung stehen bleiben könnte oder ob die Beschwerdeführerin

am Standort des in der Bauzone gelegenen Masts allenfalls einen eigenen Antennenmast erstellen könnte.

**6.8** Der geplante Standort O\_\_\_\_\_ ist komplett umgeben von der Bauzone, was die Ausführungen der Beschwerdegegnerin, es habe kein geeigneter Standort in der Bauzone gefunden werden können, zweifelhaft erscheinen lässt. Während der Sistierung des Verfahrens haben die Parteien weitere in Frage kommende Standorte geprüft, genannt werden der Standort „Gesellschaft I \_\_\_\_\_“ und der Brückenkopf F\_\_\_\_\_. Die Beschwerdegegnerin lehnt auch diese Standorte aus funktechnischen Gründen bzw. wegen ungenügender Abdeckung des Zielgebiets ab. Da keine Simulationen der Abdeckung für die genannten Standorte vorliegen, kann dies nicht überprüft werden.

**6.9** Die geplante Antenne befindet sich zwar direkt an der Strasse, wird aber nicht in bestehende Strukturen integriert sondern soll auf einem ca. 25 Meter hohen, freistehenden Mast montiert werden. Die Vorinstanz hat den Standort aus Sicht des Ortsbildes als nicht besonders schützenswert beurteilt. Diese Einschätzung ist im Hinblick auf Art. 81 BZR (siehe oben E. 6.6) zu überdenken. Die Frage der ideellen Immission einer so klar sichtbaren Antenne hat die Vorinstanz nicht in die Interessenabwägung einfließen lassen.

**6.10** Aus oben genannten Gründen rechtfertigt es sich, die Angelegenheit an die kantonale Baukommission zurückzuweisen, welche die Standortgebundenheit der geplanten Anlage gemäss Art. 24 RPG erneut zu prüfen und eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen hat.