

BGer 1C 392/2023 vom 13. Mai 2025

Bundesgericht, 2025-05-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_392_2023

FR: TF 1C 392/2023 du 13 mai 2025

IT: TF 1C 392/2023 del 13 maggio 2025

Regeste

Bauen ausserhalb der Bauzonen (Mobilfunk) | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Volltext

Bundesgericht I. Öffentlich-rechtliche Abteilung 13.05.2025 1C 392/2023 (1C_392/2023)
Tribunal fédéral Ire Cour de droit public 13.05.2025 1C 392/2023 (1C_392/2023) Tribunale federale I Corte di diritto pubblico 13.05.2025 1C 392/2023 (1C_392/2023)

Bauen ausserhalb der Bauzonen (Mobilfunk) | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Bundesgericht Tribunal fédéral Tribunale federale Tribunal federal 1C_392/2023 Urteil vom 13. Mai 2025 I. öffentlich-rechtliche Abteilung Besetzung Bundesrichter Haag, Präsident, Bundesrichter Kneubühler, Müller, Gerichtsschreiberin Trutmann. Verfahrensbeteiligte A.A. _____ und B.A. _____, Beschwerdeführende, beide vertreten durch Rechtsanwältin Claudia Zumtaugwald, gegen Sunrise GmbH, Thurgauerstrasse 101B, 8152 Glattpark (Opfikon), Beschwerdegegnerin, vertreten durch Dr. Mischa Morgenbesser und/oder Dr. Jovan Dimitrijewitsch, Rechtsanwälte, Badertscher Rechtsanwälte AG, Gemeinderat Malters, Weihermatte 4, Postfach 161, 6102 Malters, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, Dienststelle Raum und Wirtschaft, Murbacherstrasse 21, Postfach, 6002 Luzern. Gegenstand Bauen ausserhalb der Bauzonen (Mobilfunk), Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung, vom 31. Mai 2023 (7H 22 38). Sachverhalt: A. Mit Baugesuch vom 16. März 2020 ersuchte die Sunrise Communications AG (heute Sunrise GmbH) um Erteilung der Baubewilligung für den Austausch der Antennen bei der Mobilfunkanlage auf dem Grundstück Nr. 559, Grundbuch (GB) in Malters, welches sich in der Landwirtschafts- und der Landschaftsschutzzone I befindet. Die Mobilfunkanlage ist am Masten einer Starkstromleitung der Swissgrid AG installiert und soll aus neun Antennen bestehen. B. Mit Entscheid vom 17. Januar 2022 erteilte der Gemeinderat Malters die angeforderte Baubewilligung unter gleichzeitiger Eröffnung des Entscheids der Dienststelle Raum und Wirtschaft des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern vom 9. November 2021. Die Einsprache von A.A. _____ und B.A. _____ wies er ab. Das hierauf angerufene Kantonsgericht Luzern wies eine Beschwerde von A.A. _____ und B.A. _____ mit Urteil vom 31. Mai 2023 ebenfalls ab. C. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 14. August 2023 beantragen A.A. _____ und B.A. _____ die Aufhebung des kantonsgerichtlichen Urteils vom 31. Mai 2023 und die Verweigerung der Bewilligung zur Umrüstung der Antennenanlage. Eventualiter sei das Verfahren zur Ergänzung des Sachverhalts an das Kantonsgericht zurückzuweisen. Das Kantonsgericht und die Dienststelle Raum und Wirtschaft schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Die private Beschwerdegegnerin beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Die zur

Stellungnahme eingeladenen Bundesämter für Raumentwicklung (ARE) und Umwelt (BAFU) halten die Bewilligungsvoraussetzungen für gegeben. Im Rahmen des Replikrechts reicht die Beschwerdeführerin noch eine Stellungnahme ein. D. Das Gesuch der Beschwerdeführenden um aufschiebende Wirkung wurde mit Präsidialverfügung vom 26. September 2023 abgewiesen. Erwägungen: 1. Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid betreffend die Baubewilligung einer Mobilfunkanlage. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zur Verfügung (Art. 82 ff. BGG). Die Beschwerdeführenden wohnen innerhalb des praxisgemäss berechneten Einspracheradius und sind daher vom umstrittenen Vorhaben besonders berührt (BGE 128 II 168 E. 2; Urteil 1C_286/2023 vom 4. November 2024 E. 1). Sie sind nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde berechtigt. Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben keinen Anlass zu Bemerkungen. Auf die Beschwerde ist vorbehältlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 und Art. 97 Abs. 1 BGG) einzutreten. 2. Der Immissionsschutz ist bundesrechtlich im USG (SR 814.01) und den gestützt darauf erlassenen Verordnungen geregelt. Gemäss Art. 11 Abs. 2 USG sind im Rahmen der Vorsorge Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Für den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NIS), die beim Betrieb ortsfester Anlagen erzeugt wird, erliess der Bundesrat die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710). Diese sieht zum Schutz vor den wissenschaftlich erhärteten thermischen Wirkungen Immissionsgrenzwerte vor, die von der Internationalen Kommission zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung (ICNIRP) übernommen wurden und überall eingehalten sein müssen, wo sich Menschen aufhalten können (Art. 13 Abs. 1 NISV ; BGE 126 II 399 E. 3b). Zudem haben ortsfeste Mobilfunkanlagen für sich im massgebenden Betriebszustand an allen Orten mit empfindlicher Nutzung (sog. OMEN) den Anlagegrenzwert einzuhalten (vgl. Ziff. 64 und 65 Anhang 1 NISV). Als solche Orte gelten namentlich Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten (Art. 3 Abs. 2 lit. a NISV). Die Vorinstanz hält fest, die Beschwerdeführenden machten nicht geltend, dass die rechtlichen Vorgaben, insbesondere die Anlage- oder Immissionsgrenzwerte überschritten seien. Ob sie ihrer Rügepflicht überhaupt nachkämen, sei fraglich, könne aber mit Blick auf ihre Vorbringen offenbleiben. Der Gemeinderat Malters habe die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte gemäss Anhang 2 Ziff. 11 NISV festgestellt, die an den Orten des kurzfristigen Aufenthalts (OKA), und damit auch im Obstgarten, gälten. Dass diese Werte korrekt seien, hätten auch die zuständige Fachbehörde, die Dienststelle Raum und Wirtschaft und die kantonale NIS-Fachstelle im Rahmen ihrer Beurteilung im Baubewilligungsverfahren bestätigt. 3. Die Beschwerdeführenden machen geltend, die Vorinstanz habe den Sachverhalt unvollständig festgestellt (Art. 97 Abs. 1 BGG). 3.1. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen können von Amtes wegen oder auf Rüge hin berichtigt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und wenn die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 105 Abs. 2 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Eine entsprechende Rüge ist substantiiert vorzubringen (Art. 42 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 148 IV 356 E. 2.1 mit Hinweisen). Auf ungenügend begründete Rügen oder allgemeine appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geht das Bundesgericht

nicht ein (BGE 149 II 290 E. 3.2.4; 148 IV 356 E. 2.1). Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen in der Beschwerde nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG), was in der Beschwerde näher darzulegen ist (BGE 133 III 393 E. 3). Der vorinstanzliche Verfahrensausgang allein bildet noch keinen hinreichenden Anlass im Sinne von Art. 99 Abs. 1 BGG für die Zulässigkeit von unechten Noven, die bereits im kantonalen Verfahren ohne Weiteres hätten vorgebracht werden können (vgl. BGE 143 V 19 E. 1.2 mit Hinweisen). 3.2. Die Beschwerdeführenden bringen in ihrer Beschwerde ans Bundesgericht erstmals vor, dem Standortdatenblatt der Mobilfunkbetreiberin sei kein Evaluationsbericht zur Begründung einer Ausnahmegewilligung zu entnehmen. Da ein Evaluationsbericht fehle, sei der Sachverhalt offensichtlich ungenügend abgeklärt worden. Inwieweit diese Tatsache nicht bereits vor der Vorinstanz hätte vorgebracht werden können, erklären die Beschwerdeführenden nicht. Folglich ist diese für das bundesgerichtliche Verfahren unbeachtlich und eine ungenügende Sachverhaltsfeststellung durch die Vorinstanz nicht dargetan. Die von den Beschwerdeführenden ebenfalls erhobene Sachverhaltsrüge, wonach "richtig zu stellen" sei, dass im Azimut von 240 ° keine Umrüstung stattfinde, sondern neue Antennen installiert würden, geht nicht über allgemeine appellatorische Kritik an den vorinstanzlichen Feststellungen hinaus. Auf die Beschwerde ist in dieser Hinsicht nicht einzutreten. 3.3. 3.3.1. Weiter berufen sich die Beschwerdeführenden sinngemäss auf eine Verletzung von § 53 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 (VRG/LU; SRL 40). Sie werfen der Vorinstanz vor, diese habe gegen den Untersuchungsgrundsatz verstossen, da sie es versäumt habe abzuklären, ob ihr Obstgarten als OMEN auszuschneiden wäre. 3.3.2. Die Vorinstanz hält unter Verweisung auf Art. 3 Abs. 3 NISV fest, beim Garten der Beschwerdeführenden handle es sich nicht um einen OMEN. Als solcher zählten Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig und während einer längeren Zeit aufhielten (lit. a), öffentliche oder private, raumplanungsrechtlich festgesetzte Kinderspielplätze (lit. b) oder diejenigen Bereiche von unüberbauten Grundstücken, in denen Nutzungen nach den lit. a und b zugelassen seien (lit. c). Im Obstgarten der Beschwerdeführenden gälten daher nicht die Anlagegrenzwerte, sondern die höheren Immissionsgrenzwerte. Diese dürften sich dort nach den Angaben der Dienststelle Raum und Wirtschaft deutlich unter den Grenzwerten bewegen, zumal für den nahen OMEN im Gebäude der Beschwerdeführenden bei der Berechnung des Anlagegrenzwertes keine Gebäudedämpfung berücksichtigt worden sei. Die Beschwerdeführenden machten lediglich geltend, dass sie bei Arbeiten im Garten den Immissionsgrenzwerten ausgesetzt seien. Eine konkrete Rüge verbänden sie damit aber nicht. 3.3.3. In ihrer Beschwerde an das Bundesgericht wiederholen die Beschwerdeführenden bloss die ihrer Meinung nach bereits vor der Vorinstanz geltend gemachte und missverstandene Kritik, dass im Zusammenhang mit ihrem Obstgarten nicht abgeklärt worden sei, ob es sich dabei um einen OMEN handeln könnte. Mit den nachvollziehbaren Erwägungen der Vorinstanz, weshalb ihr Obstgarten die Voraussetzungen einer Qualifikation als OMEN nicht erfüllt, setzen sich die Beschwerdeführenden indes nicht auseinander. Auch zeigen sie nicht auf, dass das vorinstanzliche Verfahren bei rechtskonformer Ermittlung des Sachverhalts mit einem Augenschein und Höhenmessungen - wie von ihnen geltend gemacht - anders ausgegangen wäre. Damit kommen sie den qualifizierten Begründungsanforderungen nicht nach (Art. 106 Abs. 2 BGG , vgl. vorne E. 3.1). Der von der Vorinstanz festgestellte Sachverhalt bleibt somit verbindlich (Art. 105 Abs. 1 BGG). Für das Bundesgericht ist eine

bundesrechtswidrige Bestimmung der OMEN bei dieser Ausgangslage nicht erkennbar, zumal auch das BAFU als Fachbehörde des Bundes bestätigt, dass der Obstgarten der Beschwerdeführenden nicht als OMEN gelten kann. 4. Weiter bestreiten die Beschwerdeführenden die Standortgebundenheit des Antennenaustauschs. 4.1. Eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG setzt voraus, dass der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (lit. a) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (lit. b). 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. Nach bundesgerichtlicher Praxis muss jedoch ein Standort in der Bauzone nicht absolut ausgeschlossen sein. Es genügt vielmehr eine relative Standortgebundenheit, welche dann zu bejahen ist, wenn gewichtige Gründe einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, die sich mit derjenigen nach Art. 24 lit. b RPG überschneidet (zum Ganzen: BGE 141 II 245 E. 7.6.1 mit Hinweisen). Die relative Standortgebundenheit kann bejaht werden, wenn die Mobilfunkanlagen 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 (zum Ganzen: BGE 141 II 245 E. 7.6.2 mit Hinweisen). 4.2. Die Dienststelle Raum und Wirtschaft begründete die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG in ihrem Entscheid vom 9. November 2021 damit, dass die Mobilfunkanlage mit dem Austausch der Antennen funktechnisch dem heutigen Standard angepasst und damit die Mobilfunkversorgung sichergestellt werde. Wegen der bestehenden Infrastruktur und aus funktechnischen Gründen sei das Vorhaben standortgebunden. Gemäss den Stellungnahmen der Fachstellen stünden dem Austausch keine öffentlichen Interessen entgegen. Die Vorinstanz bestätigt diese Auffassung im angefochtenen Entscheid. 4.3. Die Beschwerdeführenden bringen dagegen vor, es sei nicht ersichtlich, weshalb in einem dünn besiedelten Gebiet ausserhalb der Bauzone eine zusätzliche Versorgung mit einem neuen Antennenkomplex im Azimut 240 ° und eine Umrüstung auf neue Technologien notwendig seien. 4.4. Nach den Ausführungen der Beschwerdegegnerin stellt der Antennenstandort die Mobilfunkversorgung im betreffenden peripheren Gebiet sicher. Wie von der Dienststelle Raum und Wirtschaft im Rahmen ihrer Vernehmlassung einleuchtend dargelegt, könnte die strittige Mobilfunkanlage nicht ohne Weiteres in eine Bauzone verschoben werden, da keine Bauzonen im nahen Umkreis des Anlagenstandorts vorhanden sind. In Anbetracht dessen wäre wohl nicht von einem Rückbau in absehbarer Zeit auszugehen. Die Integration der neuen Antennen in die bestehende Mastkonstruktion wird das Landschaftsbild sodann nicht zusätzlich belasten. Nach der verbindlichen Darstellung der Vorinstanz befinden sich die Antennen 24,6 m über Boden, was die Beeinträchtigung des Landschaftsbild ohnehin vermindert. Überdies wäre in raumplanerischer Hinsicht durch eine Verweigerung der Baubewilligung kaum etwas gewonnen, denn der Hochspannungsmast bliebe bestehen, selbst wenn der Standort für die Mobilfunkanlage aufgegeben würde (vgl. Urteil 1C_11/2016 vom 10. Juni 2016 E. 4.6). Vor diesem Hintergrund ist die (relative) Standortgebundenheit nach Art. 24 lit. a RPG zu bejahen. Was die Beschwerdeführenden vorbringen, ist zudem nicht geeignet, aufgrund einer Interessenabwägung nach Art. 24 lit. b

RPG die Baubewilligung in Frage zustellen. Neben den Ausführungen hiervoor ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass sich der periphere Standort auch mit Blick auf den Strahlenschutz anbietet: Adaptive Antennen sind in der Lage, das Signal in die Richtung des Nutzers bzw. des Mobilfunkgerätes zu fokussieren. Damit ist die Exposition bei adaptiven Antennen nutzungsabhängig. Richtungen, in denen keine Endgeräte sind, werden tendenziell weniger bestrahlt (vgl. 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 3.2, zur Publikation vorgesehen; BAFU, Erläuterungen zu adaptiven Antennen und deren Beurteilung gemäss der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV] vom 23. Februar 2021, S. 18). Die Kritik der Beschwerdeführenden ist daher unbegründet. 5. Soweit die Beschwerdeführenden darüber hinaus in der - ihrer Auffassung nach - unzureichenden Begründungsdichte des Entscheids der Dienststelle Raum und Wirtschaft eine Gehörsverletzung erblicken, geht ihre Rüge fehl. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet einzig das Urteil des Verwaltungsgerichts, das den vorangegangenen Entscheid ersetzt (sog. Devolutiveffekt; BGE 136 II 539 E. 1.2; 9C_496/2023 vom 29. Februar 2024 E. 4.4 [zur Publikation vorgesehen]). Nach der Darstellung der Vorinstanz haben die Beschwerdeführenden keine substantiierten Einwände gegen die Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG erhoben und eine Gehörsrüge im Zusammenhang mit dem angefochtenen Entscheid der Vorinstanz erheben sie ebenfalls nicht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden liegt auch keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor, weil ihnen der Entscheid der Dienststelle Raum und Umwelt vor dessen Eröffnung durch den Gemeinderat Malters nicht vorab zur Stellungnahme zugestellt wurde. Ein Anspruch auf eine vorgängige Anhörung zur Begründung der Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV oder Art. 61 Abs. 1 lit. a PBV /LU, wie von den Beschwerdeführenden geltend gemacht, besteht nicht (vgl. BGE 134 V 97 E. 2.8.2; Urteil 2C_761/2017 vom 25. Juni 2018 E. 3.1.1, nicht publ. in: BGE 144 II 386 ; je mit Hinweisen). 6. Nach dem Dargelegten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Gerichtskosten haben die Beschwerdeführenden zu tragen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und Abs. 3 BGG). Sie schulden der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 2 BGG), nicht hingegen den übrigen Verfahrensbeteiligten (vgl. Art. 68 Abs. 3 BGG). Demnach erkennt das Bundesgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. 2. Den Beschwerdeführenden werden die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- auferlegt. 3. Die Beschwerdeführenden haben die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen. 4. Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Malters, dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern, Dienststelle Raum und Wirtschaft, dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt. Lausanne, 13. Mai 2025 Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Schweizerischen Bundesgerichts Der Präsident: Haag Die Gerichtsschreiberin: Trutmann

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.