

Interpellation Müller-Lichtensteig / Gmür-Bütschwil-Ganterschwil / Thoma-Kirchberg
vom 20. Februar 2024

Mobilfunkantennen auf kantonaler Infrastruktur und an Kantonsstrassen – jetzt Planung angehen und Stellung beim Bund beziehen!

Schriftliche Antwort der Regierung vom 23. April 2024

Mathias Müller-Lichtensteig, Adrian Gmür-Bütschwil-Ganterschwil und Hansruedi Thoma-Kirchberg erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 20. Februar 2024 nach der Haltung der Regierung zu Ausnahmen für die Realisierung von Mobilfunkantennenanlagen ausserhalb Bauzonen, insbesondere unter Berücksichtigung der Anpassung von Art. 24^{bis} des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG), welcher die Bündelung von Infrastrukturanlagen und Mobilfunkanlagen vorsieht. Eine solche Bündelung wäre dann z.B. auf kantonalen Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen oder entlang von Kantonsstrassen möglich. Vorstellbar seien auch Standorte ausserhalb der Bauzonen wie z.B. bei Wasserreservoirs, Trafostationen oder entlang von Bahnlinien. Die Interpellanten sehen für den Bau von Mobilfunkanlagen ausserhalb der Bauzonen damit mehr Möglichkeiten, da in den letzten Jahren die Realisierung von solchen Anlagen nicht möglich war.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mobilfunkantennen gehören zur Infrastruktur primär für die Bauzonen und sind daher grundsätzlich im Baugebiet selbst unterzubringen. Bei Standorten innerhalb der Bauzone ist die politische Gemeinde Bewilligungsbehörde. Ausserhalb der Bauzone ist eine Zustimmung des Amtes für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) erforderlich. Dabei geht es einerseits darum, die Versorgung aller Bevölkerungskreise mit Mobilfunkdiensten zu gewährleisten und andererseits Bevölkerung, Ortsbild und Landschaft vor schädlichen oder störenden Einwirkungen zu schonen.

Art. 24 RPG bildet die Bewilligungsgrundlage für eine Neuerstellung von Mobilfunkantennen ausserhalb der Bauzone (Standortgebundenheit als Ausnahmebestimmung). Nur ausnahmsweise können Mobilfunkantennen ausserhalb der Bauzone als standortgebunden erstellt werden.

Nach bundesgerichtlicher Praxis ist eine Anlage im Sinn von Art. 24 Bst. 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. Danach muss ein Standort in der Bauzone jedoch nicht absolut ausgeschlossen sein. Es genügt vielmehr eine relative Standortgebundenheit, die 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 Bst. b RPG überschneidet.¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes sind Mobilfunkanlagen im Sinn von Art. 24 Bst. 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 kann bejaht werden, wenn die

¹ BGE 141 II 245 Erw. 7.6.1 mit Hinweisen.

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 zum Beispiel Hochspannungsmasten oder landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen montiert werden können.² Strassen, Wege und Parkplätze ausserhalb der Bauzonen fallen als Standorte für die Neuerstellung von Mobilfunkanlagen in diesem Zusammenhang dagegen grundsätzlich ausser Betracht.³

Bedingt eine Baute oder Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzonen, dürfen keine überwiegenden Interessen der Erteilung einer Ausnahmegewilligung entgegenstehen. Ob dies zutrifft, ist aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung zu beurteilen, in die sowohl öffentliche als auch private Interessen einzubeziehen sind. Insbesondere müssen die im Art. 1 und 3 RPG formulierten Grundsätze und Ziele der Raumplanung berücksichtigt werden.

Das AREG stimmt je Jahr zwischen 12 bis 15 Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone zu, die den Neubau von Mobilfunkanlagen und deren Sanierung zum Gegenstand haben. Davon betreffen bis zu fünf Gesuche jährlich den Neubau, den Ersatz oder die Erweiterung von Sendeanlagen entlang von Autobahnen oder auf bestehenden Infrastrukturanlagen (z.B. Eisenbahnanlagen). Meist werden die Vorhaben durch Einsprachen hinterfragt und führen im Rechtsmittelverfahren zu Verzögerungen. Die Haltung aus raumplanungsrechtlicher Sicht zu neuen Mobilfunkanlagen ist klar: Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes (BGE 141 II 245) sind Mobilfunkanlagen im Sinn von Art. 24 Bst. 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.

In der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, 2. Etappe, der die eidgenössischen Räte in der Schlussabstimmung am 29. September 2023 einstimmig zugestimmt haben, wird in Art. 24^{bis} RPG die Bündelung von Infrastrukturanlagen und Mobilfunkanlagen neu geregelt. Die Bundesgerichtspraxis wird in dieser Bestimmung hinsichtlich der relativen Standortgebundenheit lediglich weitergeführt. Die relative Standortgebundenheit kann dann 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. Dem Vorhaben dürfen keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Aus Sicht der Regierung können Bauten und Anlagen des Kantons durchaus für die Errichtung von Mobilfunkantennen zur Verfügung gestellt werden. Allerdings kann dies nicht generell in Aussicht gestellt werden. Die Machbarkeit muss abhängig von Standort, Nutzung, Zustand des Gebäudes, Erscheinungsbild, vertraglichen Konditionen usw. in jedem einzelnen Fall geprüft werden. So stellt der Kanton bereits heute Gebäude für Mobilfunkanlagen zur Verfügung, z.B. an der Lämmli brunnenstrasse 54 in St.Gallen, dem Verwaltungsstandort des Bau- und Umweltdepartementes, der sich allerdings innerhalb der Bauzone befindet. Für die Kantonsstrassen und deren Bestandteile ist das kantonale Strasseninspektorat im Tiefbauamt verantwortlich. Das sachenrechtliche Eigentum an Kantonsstrassen beschränkt sich in aller Regel auf die Bestandteile der Kantonsstrasse, d.h. auf die Breite der Strassen mit einem beidseitigen Bankett sowie allenfalls strassenbedingte Mauern, Dämme, Durchlässe, Böschungen, Brücken, Tunnels usw. Nach Art. 104 des Strassengesetzes (sGS

² BGE 141 II 245 Erw. 7.6.2 mit Hinweisen.

³ BGE 133 II 321 Erw. 4.3.3.

732.1) ist ein gesetzlicher Strassenabstand von 4 m für zukünftige Strassenausbauten einzuhalten. Da ausserorts meist Fahrgeschwindigkeiten von bis zu 80 km/h zugelassen sind, empfiehlt die Beratungsstelle für Unfallverhütung in ihrem Massnahmenkatalog für feste Hindernisse am Fahrbahnrand einen Sicherheitsabstand von 6 m einzuhalten.⁴ Aus diesen Gründen eignen sich Standorte entlang der Kantonsstrassen für Mobilfunkanlagen nur sehr bedingt.

Bei bzw. auf Kunstbauten (u.a. Stützmauern, Tunnels, Brücken) der Kantonsstrassen besteht eine noch zu prüfende Möglichkeit für allfällige Standorte von Mobilfunkanlagen. Eine weitere Möglichkeit besteht bei Fahrbuchten, die aus betrieblichen Gründen (z.B. Wendemöglichkeiten für Pfadschlitten) erstellt worden sind. Die Anzahl solcher Standorte ist hingegen sehr beschränkt und die betrieblichen sowie baulichen Randbedingungen sollten vorab geklärt werden. Zu beachten ist, dass die öffentliche Zugänglichkeit aus sicherheitstechnischen Gründen eingeschränkt ist.

2. Zurzeit ist der Bundesrat an der Ausarbeitung des Verordnungstextes zum teilrevidierten Raumplanungsgesetz. Art. 24^{bis} RPG soll im Verordnungstext insofern präzisiert werden, dass künftig die absolute Standortgebundenheit von Mobilfunkantennen an bestehenden Infrastrukturanlagen (z.B. Hochspannungsmasten) ausserhalb der Bauzone gegeben ist. Durch die Anpassung kantonaler Bestimmungen kann diese Bestimmung nicht weiter begünstigt werden. So dürfen (weiterhin) jeder Bewilligung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Zudem ist (weiterhin) abzuklären, ob sich ein Standort überhaupt eignet. Dies erfolgt – einzelfallweise – anhand einer konkreten Standortevaluation (Standortdatenblatt). Es ist zu berücksichtigen, dass das von einer Mobilfunkanlage mit Mobilfunkleistung versorgte Gebiet von der Anzahl Nutzenden abhängt: In städtischen Gebieten, in denen auf kleinem Raum viele Mobiltelefone verwendet werden, sind daher die Versorgungsgebiete kleiner und demnach mehr Anlagen nötig, als im ländlichen Raum, wo ihr Durchmesser mehrere Kilometer betragen und somit weniger Anlagen nötig sind.⁵

⁴ www.baudokumentation.ch/m10/85/41132285/etc/25/41249125.pdf

⁵ Bundesamt für Umwelt et al. (Hrsg.), Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, Bern 2010, S. 12 f., abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/elektrosmog/publikationen-studien/publikationen/leitfaden-mobilfunk-gemeinden-staedte.html>; vgl. auch Urteil des Bundesgerichtes 1C_245/2013 vom 10. Dezember 2013 Erw. 2.2.