



**Fall-Nr.:** B 2010/26  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 24.08.2010  
**Entscheiddatum:** 24.08.2010

### **Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. August 2010**

**Baurecht, Mobilfunkantenne, Art. 22 Abs. 1 lit. a RPG (SR 700). Die Baubewilligung für eine Mobilfunkantenne in einer Bauzone wurde aufgehoben und die Streitsache an das Baudepartement zurückgewiesen, da aufgrund des Standortdatenblattes die Abdeckungsgebiete ungenügend bestimmt waren (Verwaltungsgericht, B 2010/26).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder,  
Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber lic. iur.  
Th. Vögeli

---

In Sachen

G.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. P.

gegen

Baudepartement des Kantons St. Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,



und

Sunrise Communications AG, Hagenholzstrasse 20/22, 8050 Zürich,

Beschwerdegegnerin,

vertreten durch A. AG,

diese vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. M.

sowie

Politische Gemeinde Buchs, vertreten durch den Gemeinderat, 9471 Buchs 1,

Beschwerdebeteiligte,

betreffend

Baubewilligung; Neubau Mobilfunkanlage

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ Die Sunrise Communications AG, Zürich, reichte am 25. April 2008 bei der Bauverwaltung der Politischen Gemeinde Buchs ein Baugesuch für die Erstellung einer Mobilfunkanlage auf dem Flachdach des Mehrfamilienhauses Vers.-Nr. ... in Räfis, Politische Gemeinde Buchs, ein. Das Grundstück liegt in der südöstlichen Ecke der Wohnzone W3. Unmittelbar südlich grenzt eine Wohnzone W2 an, während das östlich angrenzende Gebiet der Wohn-Gewerbe-Zone WG3 zugeteilt ist. Östlich der Bahnlinie



liegt die Bauzone Burgerau, die der Wohn-Gewerbe-Zone WG2 und der Wohnzone W2 zugeschrieben ist. Die Antennen sollen auf drei Seiten des bestehenden technischen Aufbaus (Antenne Nr. AU an der Ostseite, Antenne Nr. BU an der Südseite und Antenne Nr. CU an der Westseite) montiert werden, während die technischen Geräte für die Anlage im Untergeschoss des Wohnhauses untergebracht werden sollen.

Gegen das Baugesuch gingen insgesamt 248 Einsprachen ein. Mit Beschluss vom 18. Mai 2009 wies der Gemeinderat Buchs die öffentlich-rechtlichen Einsprachen ab und verwies die privatrechtlichen Einsprachen auf den Zivilrechtsweg.

B./ Gegen den Einspracheentscheid des Gemeinderats vom 18. Mai 2009 erhob G. durch seinen Rechtsvertreter mit Eingaben vom 5. Mai (recte Juni) und 13. Juli 2009 Rekurs beim Baudepartement. Er machte im wesentlichen geltend, die Antenne Nr. AU stehe nicht in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zu Buchs und sei daher nicht zonenkonform. Mit dieser Antenne solle vorab Nichtbaugelände sowie das Fürstentum Liechtenstein versorgt werden. Zudem fehle es in der Baubewilligung an einer verbindlichen hoheitlichen Anordnung, die Mobilfunkanlage in das Qualitätssicherungssystem einzubinden.

Das Amt für Umwelt und Energie erstattete auf Ersuchen des Baudepartements am 26. Oktober 2009 einen Amtsbericht.

Am 24. November 2009 führte das Baudepartement einen Augenschein durch.

Mit Entscheid vom 13. Januar 2010 wies das Baudepartement den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat. Es erwog, die Angaben im Standortdatenblatt seien Teil der Baubewilligung. Darin werde die Aufnahme der Anlage in das Qualitätssicherungssystem der Baugesuchstellerin bestätigt, womit diese Zusage verbindlich und eine Auflage in der Baubewilligung nicht notwendig sei. Im vorliegenden Fall liege der Antennenstandort innerhalb des Siedlungsgebiets in der Wohnzone W3. Die Antenne Nr. AU solle gemäss den von der Gesuchstellerin eingereichten Abdeckungskarten das östliche Gebiet von Burgerau versorgen. Wie sich am Augenschein gezeigt habe und vom Amt für Umwelt und Energie im Amtsbericht bestätigt werde, seien die Karten nachvollziehbar und schlüssig. Mit der Antenne



Nr. AU werde vorwiegend Baugebiet versorgt, womit der erforderliche funktionelle Bezug zwischen Standort und Versorgungsgebiet erstellt sei. Selbst wenn mit der Anlage ausschliesslich Nichtbaugebiet und Teile des Fürstentums Liechtenstein abgedeckt werden sollten, wäre der Rekurs abzuweisen. Aus dem Grundsatz, dass für Mobilfunkanlagen innerhalb von Bauzonen ein Bezug zur standörtlichen Zonenfläche erforderlich sei, könne nämlich nicht der Schluss gezogen werden, dass Mobilfunkanlagen, mit denen Nichtbaugebiet versorgt werden soll, grundsätzlich an einem Standort ausserhalb der Bauzone zu errichten seien. Im übrigen fehle es für die vom Rekurrenten verlangte Begrenzung des Versorgungsgebiets auf die östliche Bauzone von Buchs an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Solange die Anlage alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften und insbesondere die Anlage-Grenzwerte einhalte, könne einem Mobilfunkbetreiber nicht vorgeschrieben werden, wie weit seine Sendeleistung reichen dürfe.

C./ Mit Eingaben seines Rechtsvertreters vom 26. Januar und 19. Februar 2010 erhob G. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Rekursentscheid des Baudepartements vom 13. Januar 2010 sei aufzuheben und die Baubewilligung für die Panel Antenne Nr. AU sei zu verweigern, eventuell sei die Baubewilligung unter der Auflage bzw. Bedingung zu erteilen, dass die Mobilfunkanlage, insbesondere die Panel Antenne AU, nicht zur Versorgung des Gebietes des Fürstentums Liechtenstein verwendet werden dürfe und die Sendeleistung und der Neigungswinkel so weit reduziert werden müssten, dass damit im wesentlichen die Wohnzone von Buchs versorgt werden könne, subeventuell sei der Entscheid des Baudepartements aufzuheben und die Sache sei zur Neuabklärung des Sachverhalts und zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 24. Februar 2010 die Abweisung der Beschwerde.

Die Politische Gemeinde Buchs verzichtete auf eine Vernehmlassung.

Die Sunrise Communications AG beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 12. März 2010, die Beschwerde sei abzuweisen und der Rekursentscheid des Baudepartements



## St.Galler Gerichte

sowie die Baubewilligungs- und Einspracheentscheide des Gemeinderats Buchs seien zu bestätigen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdeführers.

Der Beschwerdeführer erhielt Gelegenheit, sich zu den Vernehmlassungen der Verfahrensbeteiligten zu äussern. Dies tat er mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 14. April 2010.

Die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 26. Januar und 19. Februar 2010 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Mobilfunkantennen als Infrastrukturbauten in Bauzonen nicht generell und unabhängig von ihrem Verwendungszweck zulässig. Auch bei ihnen wird im ordentlichen Baubewilligungsverfahren ein Bezug zu den Zonenflächen verlangt, auf welchen sie erstellt werden sollen (Art. 22 Abs. 2 lit. a des Raumplanungsgesetzes, SR 700, abgekürzt RPG). Innerhalb der Bauzonen können Mobilfunkantennen nur als zonenkonform betrachtet werden, 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. Die Zonenkonformität einer Infrastrukturbaute kann unter Umständen auch bejaht werden, wenn sie der Ausstattung der Bauzone als Ganzem und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil dient (BGE 133 II 321 E. 4.3.1 und 4.3.2).



2.1. Eine Verletzung von Bestimmungen der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (SR 814.710, abgekürzt NISV) wird in der Beschwerde nicht gerügt und ist aufgrund der Akten nicht ersichtlich. Es bestehen aufgrund der vorliegenden Akten keine Anhaltspunkte, dass Grenzwerte dieser Verordnung überschritten werden.

2.2. Der Beschwerdeführer bestreitet im wesentlichen, dass die Antenne Nr. AU einen hinreichenden Bezug zum Bauzonenland von Buchs hat. Die Vorinstanz hat dazu im Rekursverfahren einen Bericht des Amtes für Umwelt und Energie eingeholt. Dieses hält in seinem Amtsbericht vom 26. Oktober 2009 fest, die Netzwerkplanung eines UMTS-Netzwerkes sei um einiges komplizierter als diejenige eines GSM-Netzwerkes. Die Zellengrösse sei im Gegensatz zum GSM-Netzwerk nicht konstant. Man spreche in diesem Zusammenhang von cell-breathing. Das Abdeckungsgebiet hänge einerseits von der Benutzeranzahl und andererseits von der benötigten Datenrate dieser Benutzer ab. Vereinfachend könne gesagt werden, dass bei einer bestimmten Auslastung (weit entfernte) Teilnehmer mit ungenügender Signalstärke nicht mehr auf das Netz gelassen werden, welche aber bei einer geringeren Auslastung eine Verbindung bekommen hätten.

Die Baugesuchstellerin plane ihr UMTS-Netzwerk mit  $2'100 \text{ W}_{\text{ERP}}$  pro Sektor, um einen optimalen Breitbandservice anbieten zu können (eine andere Mobilfunkanbieterin in der Schweiz gehe sogar von  $2'900 \text{ W}_{\text{ERP}}$  aus). Würde nun der Sektor BU mit diesen  $2'100 \text{ W}_{\text{ERP}}$  betrieben, käme es beim OMEN 12 zu einer rechnerischen Anlagegrenzwertüberschreitung. Darum habe hier die Baugesuchstellerin die Leistung auf  $1'800 \text{ W}_{\text{ERP}}$  und den Tilt auf 0 bis -5 Grad reduzieren müssen. Genau so verhalte es sich mit dem Sektor CU. Hier habe wegen des OMEN 9 die Leistung auf  $600 \text{ W}_{\text{ERP}}$  und der Tilt auf 0 bis -5 Grad reduziert werden müssen. Beim Sektor AU hingegen könne der Anlagegrenzwert beim OMEN 3 bei einer Leistung von  $2'100 \text{ W}_{\text{ERP}}$  eingehalten werden, so dass keine Leistungs- und Tiltreduktion nötig gewesen sei.

Zur Berechnung und Darstellung der Abdeckungskarte sei die Software "ATOLL" verwendet worden. Es sei bekannt, dass diese Software eher zu optimistisch kalkuliere, d.h. in der Realität die Abdeckung etwas schlechter sei. Es sei aus der Abdeckungskarte jedoch nicht ersichtlich, von welchem Tilt bei den Sektoren



## St.Galler Gerichte

ausgegangen werde. Aufgrund der grossen Reichweite der Sektoren werde von einem Tilt zwischen -1 und -2 Grad ausgegangen. 0 Grad seien aufgrund von möglichen gegenseitigen Störungen fast nie anzutreffen. Die Karten zeigten die Signalstärke im Gebäude.

Zusammenfassend lasse sich sagen, dass die Abdeckungskarten so gut es eben gehe die Realität modellieren würden. Sie seien aus der Sicht des Amts für Umwelt und Energie nachvollziehbar und stimmig.

2.3. Der Beschwerdeführer macht im wesentlichen geltend, er sei überzeugt, dass mit der geplanten Antenne Nr. AU im wesentlichen Nichtbauland sowie das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein mit UMTS-Diensten versorgt werden solle. Die Antenne Nr. AU habe im Vergleich zur Antenne Nr. BU trotz fast halber Distanz des zu versorgenden Gebietes  $300 \text{ W}_{\text{ERP}}$  mehr Leistung. Die Hauptstrahlrichtung der Antenne Nr. AU sei zudem direkt zur Landesgrenze zum Fürstentum Liechtenstein ausgerichtet. Andernfalls liesse sich schwerlich erklären, dass die Antenne Nr. AU mit weitaus höherer Sendeleistung betrieben werden solle als die beiden anderen Antennen BU und CU, die bedeutend kleinere Teile der Bauzone von Buchs mit mobilen Breitbanddiensten versorgen sollten.

2.4. Die Abdeckungsgebiete wurden im Rekursverfahren von der Beschwerdegegnerin auf Karten dargestellt. Die Vorinstanz ersuchte das Amt für Umwelt und Energie darum, "zum Rekurs einen Amtsbericht" zu verfassen. Konkrete Fragen wurden nicht gestellt. Der Beschwerdeführer rügte, dass bei den verschiedenen Antennen unterschiedliche Sendeleistungen vorgesehen seien, was aufgrund der zu versorgenden Gebiete nicht nachvollziehbar sei. Diese Argumentation lässt sich nicht zum vornherein von der Hand weisen. Auch die grafischen Karten klären in diesem Punkt den Sachverhalt nicht hinreichend. Hinzu kommt, dass in den Bewilligungsunterlagen der Beschwerdegegnerin bzw. im Standortdatenblatt offenbar Angaben zum Neigungswinkel der Antenne fehlten. Im Amtsbericht wurde in der Folge von einer bestimmten Annahme ausgegangen, wobei aber nicht klar ist, ob diese den realen Verhältnissen entspricht. Auch ist nicht ersichtlich, weshalb in diesem Punkt keine Ergänzung des Datenblattes verlangt wurde. Es trifft im übrigen zu, dass im Fürstentum Liechtenstein Bestrebungen im Gange waren, den Mobilfunk rigoros einzuschränken,



was die Argumentation des Beschwerdeführers in Bezug auf eine nahe der Grenze stehende Antenne nicht zum vornherein völlig unbegründet erscheinen lässt. Das Amt für Umwelt und Energie kam zum Schluss, dass die Karten "so gut es eben geht die Realität modellieren" würden und dass sie "nachvollziehbar und stimmig" seien. Die Vorinstanz erachtete den Bericht offenbar nicht in allen Teilen als überzeugend. Sie begründete jedenfalls ausführlich, dass selbst dann, wenn mit der Antenne ausschliesslich die Versorgung von Nichtbaugelände und des Fürstentums Liechtenstein beabsichtigt wäre, zunächst ein Standort innerhalb des Baugebietes zu suchen wäre, wobei die Eventualerwägungen zum Ausdruck bringen, dass auch unter diesen Umständen die Antenne zulässig sei. Wie es sich damit verhält, kann vorliegend aber offen bleiben. Ob die Versorgung von Drittstaaten mit Mobilfunk ohne weiteres von der Schweiz aus erfolgen darf, wie dies die Vorinstanz ohne nähere Begründung annimmt, ist jedenfalls nicht nachvollziehbar.

Das Verwaltungsgericht kommt aufgrund der vorstehenden Ausführungen zum Schluss, dass der Sachverhalt ungenügend geklärt ist. Aufgrund des Standortdatenblattes und der Abdeckungskarten sowie des Berichts des Amtes für Umwelt und Energie können weder der Sendebereich der Antenne AU hinreichend bestimmt noch die geltend gemachte Unmöglichkeit der Versorgung von Gebieten ausserhalb der Schweiz nachvollzogen werden. Unter diesen Umständen sind ergänzende Sachverhaltsfeststellungen vorzunehmen. Folglich ist der Rekursentscheid vom 13. Januar 2010 aufzuheben. Die Angelegenheit ist gestützt auf Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur weiteren Feststellung des Sachverhalts im Sinn der vorstehenden Erwägungen, gegebenenfalls zur Einholung eines Gutachtens, und zur neuen Beurteilung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Dies entspricht einer Gutheissung der Beschwerde, da sowohl im Rekurs als auch in der Beschwerde ausschliesslich die Bewilligung für die Antenne AU angefochten wurde.

2.5. Da der angefochtene Entscheid auch im Kostenpunkt aufzuheben ist, ist auf die Rügen zur Entscheidgebühr und zur ausseramtlichen Entschädigung nicht weiter einzugehen.

3. Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu Lasten der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine



## St.Galler Gerichte

Entscheidgebühr von Fr. 4'000.-- ist angemessen (Art. 13 Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Dem Beschwerdeführer ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- zurückzuerstatten.

Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Für das Rekurs und das Beschwerdeverfahren ist eine Entschädigung von Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. a und b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

### **zu Recht erkannt:**

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Rekursentscheid vom 13. Januar 2010 aufgehoben.

2./ Die Angelegenheit wird zur weiteren Feststellung des Sachverhalts im Sinn der Erwägungen und zur neuen Beurteilung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 4'000.-- bezahlt die Beschwerdegegnerin. Dem Beschwerdeführer wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.-- zurückerstattet.

4./ Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren mit Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V.      R.      W.

Der Präsident:



## St.Galler Gerichte

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic.iur. P)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt lic.iur. L.)
- die Beschwerdebeteiligte

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.