

# **BGer 1C\_380/2024 vom 3. Juli 2025**

Bundesgericht, 2025-07-03, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_380\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_380_2024)

FR: TF 1C\_380/2024 du 3 juillet 2025

IT: TF 1C\_380/2024 del 3 luglio 2025

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Gegen den angefochtenen Entscheid steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen ( Art. 82 lit. a BGG ). Da die vom Kantonsgericht neu angeordnete Auflage (vgl. dazu E. 4 hiernach) keinen relevanten Spielraum eröffnet, ist von einem Endentscheid auszugehen (vgl. BGE 150 II 566 E. 2.2 mit Hinweisen). Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass; vorbehältlich einer hinreichenden Begründung ist auf die Beschwerde einzutreten (vgl. das dieselben Beschwerdeführer betreffende Urteil 1C\_298/2022 vom 20. Juni 2023 E. 1).

### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführer machen eine Verletzung des Vorsorgeprinzips geltend. Sie sind der Auffassung, aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse müssten die Grenzwerte deutlich verschärft und dem Gesundheitsschutz höhere Bedeutung zugemessen werden. Das Kantonsgericht habe in dieser Hinsicht die Begründungspflicht verletzt, weil es auf ihre Vorbringen in den Eingaben vom 25. Januar 2022 (Rz. 96-104) und vom 15. Februar 2022 (Rz. 49-59) nur unzureichend eingegangen sei. Insbesondere habe es neuere, vom Bundesgericht bislang noch nicht berücksichtigte Studien nicht kommentiert.

### **E. 2.2**

Das Kantonsgericht hat sich mit dem Vorsorgeprinzip in E. 9.2 des angefochtenen Entscheids ausführlich auseinandergesetzt und dabei die bundesgerichtliche Rechtsprechung wiedergegeben. Es kam zum Schluss, dass keine Veranlassung bestehe, an den geltenden Anlagegrenzwerten zu zweifeln. Die betreffenden Ausführungen erlaubten es den Beschwerdeführern, den angefochtenen Entscheid sachgerecht vor Bundesgericht anzufechten. Sie genügen der in Art. 29 Abs. 2 BV verankerten Begründungspflicht (vgl. BGE 138 III 30 E. 3.1 mit Hinweisen).

### **E. 2.3**

Auch inhaltlich ist die Rüge unbegründet. Das Bundesgericht hat sich in seiner Rechtsprechung immer wieder mit den neusten wissenschaftlichen Studien auseinandergesetzt und ist jeweils zum Schluss gekommen, dass die Immissions- und Anlagegrenzwerte der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) gesetzeskonform sind. Dabei ging es auch auf den von den Beschwerdeführern zitierten Bericht von SCHÜRMAN und MEVISSEN ein (letztmals in Urteil 1C\_248/2024 vom 2. Mai 2025 E. 2.2 mit Hinweisen). Die pauschalen Hinweise auf dieses und andere Dokumente geben keinen Anlass für ergänzende Ausführungen.

### **E. 3.1**

Gemäss den vorinstanzlichen Erwägungen hat die Stadt Luzern ihr Bau- und Zonenreglement den am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Änderungen des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) trotz Ablauf der den Gemeinden dafür gewährten Frist noch nicht angepasst, weshalb die in den Anhängen des PBG aufgelisteten Normen weiterhin anwendbar seien. Die maximal zulässige Gebäude- und Firsthöhe bestimmte das Kantonsgericht deshalb nach §§ A1-138 f. (d.h. §§ 138 f. des Anhangs 1 zum PBG), was die Beschwerdeführer nicht beanstanden. Sie kritisieren allerdings, das Kantonsgericht habe § 139 Abs. 2 A1-PBG willkürlich ( Art. 9 BV ) angewendet, indem es nicht nur die Antenne, sondern auch die Technikschränke und die Elektroverteilung als technisch notwendige Aufbauten qualifiziert habe.

### **E. 3.2**

§ 139 Abs. 2 A1-PBG hat folgenden Wortlaut:

"Die Höhe des Dachfirstes darf höchstens 5 m betragen, gemessen ab Oberkante des Dachgeschossbodens bis zum höchsten Punkt des Daches. Die Höhe des Attikageschosses darf höchstens 3 m betragen. Auf dem Attikageschoss sind ein Dachaufbau von höchstens 2 m und technisch notwendige Aufbauten zulässig."

### **E. 3.3**

Das Bundesgericht hat sich mit dieser Bestimmung des luzernischen Rechts bereits im Urteil 1C\_229/2011 vom 8. November 2011 auseinandergesetzt. Es erwog, dass sie im überbauten Gebiet einem weitgehenden Verbot von Mobilfunkantennen gleichkäme, sofern sie auf Mobilfunkantennen anwendbar wäre. Dies wiederum wäre mit der Fernmeldegesetzgebung unvereinbar. Allgemeine Höhenbeschränkungen für Dachaufbauten seien auf Mobilfunkantennen praxisgemäss nicht anwendbar, weil Antennen aus funktechnischen Gründen die umliegenden Gebäude in der Regel überragen müssten. Diese Überlegung lasse sich allerdings nicht ohne Weiteres auf das technische Equipment übertragen, da bei Technikschränken der Standort auf dem Dach in der Regel nicht technisch bedingt sei. Hieraus könne jedoch nicht der Schluss gezogen werden, die gegenteilige Lösung sei willkürlich. Die Auffassung, wonach Mobilfunkanlagen als Einheit anzusehen und damit grundsätzlich als Ganzes (Antenne und Technikschränke) nicht als Dachaufbauten zu qualifizieren seien, sei nicht offensichtlich unhaltbar. Vielmehr stehe sie in Einklang mit dem öffentlichen Interesse an einer guten Mobilfunkversorgung, da hierdurch die Erstellung von Mobilfunkanlagen auf Dächern erleichtert werde. Vorbehalten bleibe freilich das Eingliederungsgebot (zum Ganzen: zit. Urteil, E. 2 mit Hinweisen).

### **E. 3.4**

Das Kantonsgericht Luzern hat offenbar seit diesem Bundesgerichtsurteil aus dem Jahr 2011 seine Rechtsprechung präzisiert und trägt bei der Anwendung von § 139 Abs. 2 A1-PBG nun auch der konkreten Ausgestaltung der zusätzlichen technischen Elemente Rechnung (vgl. Urteil 1C\_616/2023 vom 8. November 2024 E. 3.4 und 4.2). Dies hat es auch im vorliegenden Fall getan, indem es aufgrund der geringen Ausmasse der zwei Technikschränke (Masse: 1,9 x 1,3 x 0,5 m) und des Elektroverteilkastens (Masse: 1,9 x 0,6 x 0,25 m) davon ausging, diese könnten als notwendige technische Aufbauten, die von den allgemeinen Höhenbeschränkungen ausgenommen seien, qualifiziert werden. Vor dem Hintergrund der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann diese neue, im Vergleich dazu sogar noch etwas strengere Beurteilung von Mobilfunkanlagen im Licht von § 139 Abs. 2 A1-PBG nicht als willkürlich bezeichnet werden.

#### **E. 4.1**

Gemäss Art. 13 Abs. 1 NISV müssen überall, wo sich Menschen aufhalten können (sog. Orte für kurzfristigen Aufenthalt [OKA]), die im Anhang 2 der Verordnung festgelegten Immissionsgrenzwerte (IGW) eingehalten sein. Art. 11 NISV sieht eine entsprechende Meldepflicht vor und verlangt, dass vor der Erstellung einer neuen Anlage der Bewilligungsbehörde ein Standortdatenblatt einzureichen ist. Nach Abs. 2 lit. c dieser Bestimmung muss das Standortdatenblatt Angaben über die von der Anlage erzeugte Strahlung enthalten. Diese Angaben beziehen sich insbesondere auf den für Menschen zugänglichen Ort, an dem diese Strahlung am stärksten ist (Ziff. 1).

#### **E. 4.2**

Nachdem die Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren vorgebracht hatten, dass Arbeiter beim Besteigen der Dachaufbaute (d.h. des Liftaufbaus), wo sich auch ein Schornstein befinde, Immissionen weit über dem IGW ausgesetzt sein könnten, erwog die Vorinstanz, es erscheine in der Tat plausibel, dass das Dach des Liftaufbaus für Wartungs- und Unterhaltsarbeiten betreten werden müsse. Die Mobilfunkantennen würden genau auf Höhe des Dachs des Liftaufbaus aufragen und die Senderichtung einer Antenne in nördlicher Richtung erfolge über dieses Dach. Es könnte deshalb vorkommen, dass sich ein Arbeiter auf dem Dach praktisch direkt vor dieser Antenne aufhalte. Es erscheine angesichts der Angaben im Standortdatenblatt nicht ausgeschlossen, dass dort der IGW ausgeschöpft oder überschritten werde. Aufgrund der Akten könne nicht abschliessend beurteilt werden, ob der gemäss Art. 11 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 NISV auszuweisende OKA mit der stärksten Strahlungsbelastung korrekt ermittelt worden sei oder ob er sich nicht vielmehr auf dem Flachdach des Liftaufbaus befinde. Da allerdings im Nahbereich einer Antenne die rechnerische Prognose sehr unzuverlässig sei, könne auf eine Zusatzberechnung verzichtet werden. Vielmehr sei in Nachachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ( Art. 5 Abs. 2 BV ) eine Messung der Strahlungswerte auf dem Dach des Aufbaus beim mutmasslich höchstbelasteten OKA anzuordnen und die nötigen Auflagen zur Einhaltung desselben zu verfügen.

Gestützt auf diese Erwägungen ergänzte das Kantonsgericht die Baubewilligung (in teilweiser Gutheissung der Beschwerde) um folgende Auflage (Dispositiv-Ziffer 1 des angefochtenen Entscheids) :

"Zur Bestimmung des höchstbelasteten OKA sowie zur Überprüfung der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte hat die Anlagenbetreiberin Abnahmemessungen zusätzlich zum im Standortdatenblatt der Revision 1.1 vom 28.11.2019 ausgewiesenen OKA (und allen ausgewiesenen OMEN) auch beim möglichen OKA auf dem Flachdach des Dachaufbaus (Liftaufbau) vorzunehmen. Sollte dabei der Immissionsgrenzwert am höchstbelasteten OKA überschritten werden, ist entweder mittels Warnschild auf den Gefahrenbereich hinzuweisen und der Zutritt zum Gefahrenbereich mittels Abschränkungen zu verhindern oder die Leistung der Anlage ist soweit zu reduzieren, bis der Immissionsgrenzwert am höchstbelasteten OKA eingehalten wird. Die Stadt Luzern überprüft die Einhaltung dieser Auflage im Rahmen der Bauabnahme. Die Ergebnisse der Abnahmemessungen wie auch das aktualisierte Standortdatenblatt mit dem durch die Abnahmemessungen erhobenen, höchstbelasteten OKA ist der Vorinstanz zuzustellen und den Einsprechern in geeigneter Weise bekannt zu geben. Für die Durchführung dieser Messungen gelten dieselben Modalitäten wie für die übrigen Messungen."

### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dieses Vorgehen verletze Art. 11 und 13 NISV. Die Einhaltung des IGW stelle eine Bewilligungsvoraussetzung dar. Auf korrekte Angaben im Standortdatenblatt könne nicht verzichtet werden. Es gehe nicht an, eine Anlage in Betrieb zu nehmen und erst danach zu prüfen, ob die Grenzwerte eingehalten seien. Die mit einem solchen Vorgehen verbundenen Gefahren seien umso grösser, als die Vorinstanz nicht einmal eine Frist für die Durchführung der Abnahmemessung nach der Inbetriebnahme festgelegt habe. Die Baubewilligung müsse aus diesen Gründen aufgehoben und zu weiteren Abklärungen bzw. zur Überarbeitung an die Stadt Luzern zurückgewiesen werden.

### **E. 4.4**

Das BAFU hält fest, es gehe aufgrund der ihm vorgelegten Unterlagen davon aus, dass der IGW auf dem Dach des Liftaufbaus überschritten sei. Gemäss der Praxis könne in solchen Fällen durch Absperrungen oder Warnhinweise gewährleistet werden, dass kein Mensch einer übermässigen Belastung ausgesetzt werde. Insbesondere könne mit einem Verbotsschild oder einem Warnhinweis auf die mögliche Gefahr hingewiesen werden, dies verbunden mit der Aufforderung, vor Betreten des Liftaufbaus mit der anlageverantwortlichen Person Kontakt aufzunehmen. Da am betroffenen Ort Nahfeldbedingungen vorherrschten, sei eine rechnerische Prognose nicht sehr zuverlässig (s. BUWAL, Nichtionisierende Strahlung, Mobilfunk- und WWL-Basisstationen, Vollzugsempfehlung zur NISV, 2002 [nachfolgend: BUWAL, Vollzugsempfehlung], Kap. 2.2.2 Fn. 7). Es sei deshalb nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz eine Abnahmemessung verlange. Allerdings müsse diese unmittelbar nach Inbetriebnahme vorgenommen werden, um sicherzustellen, dass niemand über dem IGW belastet werde. Rechtlich wäre es auch zulässig, auf eine Messung der Belastung auf dem Liftaufbau ganz zu verzichten und stattdessen bei der Inbetriebnahme Absperrungen oder Warnhinweise anzubringen.

### **E. 4.5**

Art. 11 Abs. 2 lit. c Ziff. 1 NISV bezieht sich nur auf Orte, die für Menschen zugänglich sind. Kann der Immissionsgrenzwert an diesen Orten nicht eingehalten werden, so ist laut Vollzugsempfehlung durch Absperrungen dafür zu sorgen, dass Menschen nicht in den kritischen Bereich gelangen können (BUWAL, Vollzugsempfehlung, Ziff. 2.2.5 S. 23). Die Unzugänglichkeit kann dabei sowohl durch physische als auch organisatorische Vorkehrungen gewährleistet werden. Im Urteil 1C\_132/2007 vom 30. Januar 2008 hielt das Bundesgericht in einer mit dem vorliegenden Fall vergleichbaren Konstellation dementsprechend fest, dass Arbeiten auf dem Dachaufbau (wo der Immissionsgrenzwert überschritten war) in Absprache mit der Mobilfunkbetreiberin nach Abschaltung der Anlage bzw. des entsprechenden Sektors erfolgen müssten. Die von den Beschwerdeführenden im damaligen Verfahren geäusserte Befürchtung, die Mobilfunkbetreiberin könnte auf Abschaltungsbegehren nicht oder zu wenig schnell reagieren, hielt das Bundesgericht für unbegründet (a.a.O., E. 2.1 f.).

Gestützt auf diese Praxis ist zutreffend, dass aus Sicht des Immissionsschutzes auf eine Messung der Belastung auf dem Liftaufbau auch hätte ganz verzichtet und stattdessen auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme Absperrungen oder Warnhinweise hätten angeordnet werden können. Die vom Kantonsgericht vorgesehene Auflage trägt indessen zusätzlich

dem Umstand Rechnung, dass es die Überschreitung des Immissionsgrenzwerts zwar als plausibel, jedoch nicht als erstellt erachtete; die Auflage berücksichtigt damit die Interessen der Beschwerdegegnerin, die nur insoweit zu zusätzlichen Sicherheitsvorkehrungen verpflichtet werden soll, als sich solche für den Immissionsschutz als erforderlich erweisen. Vor dem Hintergrund von Art. 11 und 13 NISV ist die Auflage jedenfalls nicht zu beanstanden.

Die in diesem Zusammenhang von den Beschwerdeführern geäußerte Befürchtung, die Abnahmemessung und allfällige Sicherheitsvorkehrungen könnten möglicherweise erst lange nach der Inbetriebnahme erfolgen, ist unbegründet. Das Kantonsgericht ordnete an, die Abnahmemessung habe im Rahmen der Bauabnahme zu erfolgen (vgl. § 203 PBG ), was nach Treu und Glauben nur so verstanden werden kann, dass eine vorgängige Inbetriebnahme unzulässig ist.

### **E. 5.1**

Im Urteil vom 11. April 2022 hatte das Kantonsgericht die das Verfahren der Beschwerdeführer betreffenden Gerichtskosten auf Fr. 6'000.-- festgelegt. Dass es nach der Aufhebung jenes Urteils durch das Bundesgericht im hier angefochtenen Entscheid für die Gerichtskosten wiederum denselben Betrag eingesetzt hat (welcher den Beschwerdeführern aufgrund ihres teilweisen Obsiegens im Umfang von Fr. 5'500.-- auferlegt worden ist), ist nach Auffassung der Beschwerdeführer willkürlich. § 1 Abs. 1 der Verordnung des Kantons Luzern vom 26. März 2013 über die Kosten in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justiz-Kostenverordnung, JusKV; SRL Nr. 265) sehe vor, dass sich die Gebühr innerhalb des vorgegebenen Rahmens nach Umfang, Bedeutung und Schwierigkeit der Streitsache, nach dem Umfang der Prozesshandlungen, nach dem Zeitaufwand für die Verfahrenserledigung und den Interessen an der Beurteilung der Streitsache bemesse. Im Vergleich zum ersten Verfahren vor Kantonsgericht sei der Aufwand tiefer ausgefallen. Es habe keinen aufwändigen Schriftenwechsel mehr gegeben. Der Aufwand für den Erlass der Verfügung, die im ersten Verfahren zur Verletzung des rechtlichen Gehörs geführt habe, sei ebenfalls entfallen. Es scheine, als habe das Kantonsgericht den damals entstandenen Aufwand nun im zweiten Urteil auf sie überwälzen wollen.

### **E. 5.2**

Wie eingangs festgehalten, hob das Bundesgericht im Urteil 1C\_298/2022 vom 20. Juni 2023 das damals angefochtene Urteil vom 11. April 2022 einzig deshalb auf, weil das Kantonsgericht zwei Eingaben der Beschwerdeführer fälschlicherweise aus dem Recht gewiesen hatte. Mit der gesamthaften Aufhebung jenes Urteils fiel auch der Kostenspruch dahin. Das bedeutet allerdings nicht, dass das Kantonsgericht den Aufwand jenes Verfahrens, der nicht durch die Verletzung des rechtlichen Gehörs verursacht wurde, nun nicht mehr berücksichtigen dürfte. Zutreffend ist somit zwar, dass der Erlass der erwähnten rechtswidrigen Zwischenverfügung bei der Bemessung der Gerichtskosten ausser Betracht fallen muss. Dieser Umstand wird allerdings durch den Aufwand, welcher der Vorinstanz bei der Behandlung der Eingaben vom 25. Januar 2022 und 15. Februar 2022 im zweiten Verfahren entstanden ist, mindestens wettgemacht. Es erscheint damit nicht unhaltbar, wenn das Kantonsgericht die Gerichtskosten unverändert belies. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführer diesen Betrag einzig in seiner relativen Höhe (d.h. im Vergleich mit den Gerichtskosten gemäss dem ersten Urteil) kritisieren. Dass die Gerichtskosten von Fr. 6'000.-- auch absolut betrachtet und im Licht der in § 1 Abs. 1

JusKV verankerten Kriterien willkürlich wären, behaupten die Beschwerdeführer nicht, sodass sich weitere Ausführungen dazu erübrigen.

#### **E. 6**

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen abzuweisen.

Bei diesem Verfahrensausgang tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten ( Art. 66 Abs. 1 BGG ). Sie haben der anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen ( Art. 68 Abs. 2 BGG ).

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