

BGer 1C_403/2024 vom 6. Oktober 2025

Bundesgericht, 2025-10-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_403_2024

FR: TF 1C_403/2024 du 6 octobre 2025

IT: TF 1C_403/2024 del 6 ottobre 2025

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid im Bereich des Bau- und Umweltschutzrechts. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ein Ausnahmegrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und wohnt innerhalb des im Standortdatenblatt berechneten Einspracheperimeters. Sie hat damit ein schützenswertes Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Urteils und ist gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert. Auf die fristgerecht erhobene Beschwerde (vgl. Art. 100 Abs. 1 BGG) ist somit vorbehaltlich rechtsgenügend begründeter Rügen einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Nach Massgabe der allgemeinen Anforderungen an die Beschwerdebegründung (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) prüft es jedoch nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel des angefochtenen Entscheids nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 144 V 388 E. 2). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht prüft es zudem nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht; Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 142 I 99 E. 1.7.2 ; 139 I 229 E. 2.2).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 2 BGG ; BGE 147 I 1 E. 3.5). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (BGE 148 I 104 E. 1.5 mit Hinweisen).

E. 2.3

Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen vor Bundesgericht nur soweit vorgebracht werden, als erst der angefochtene Entscheid dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 3

Vorab ist auf die von der Beschwerdeführerin gestellten Prozessanträge einzugehen.

E. 3.1

Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Beurteilung, welche Sendeleistungen funktechnisch sinnvoll sind, Sache der Mobilfunkbetreiberinnen ist. In jedem Fall darf die Anlage nur aufgrund des bewilligten Standortdatenblatts betrieben werden und der bewilligungskonforme Betrieb wird durch die Vollzugsbehörden überwacht. Der Antrag, wonach eine Beglaubigung einzuholen sei, welche bestätige, dass die streitbare Antenne mit den genannten Sendeleistungen adaptiv funktioniere, ist daher abzuweisen (vgl. Urteile 1C_187/2024 vom 1. Juli 2025 E. 4.1; 1C_190/2024 vom 13. Mai 2025 E. 4.1; 1C_134/2024, 1C_143/2024 vom 19. März 2025 E. 5.4; je mit Hinweisen).

E. 3.2

Was den Antrag der Beschwerdeführerin auf Aushändigung der Original-Antennendiagramme anbelangt, so begründet sie nicht weiter, zu welchem Zweck diese erforderlich sein sollten und sich dementsprechend zusätzliche Beweisvorkehren aufdrängen würden. Der Verfahrensantrag ist bereits aus diesem Grund abzuweisen. Hinzu kommt, dass die Aushändigung originaler Antennendiagramme des Herstellers ohnehin durch das Akteneinsichtsrecht nicht gedeckt ist (vgl. Urteile 1C_134/2024, 1C_143/2024 vom 19. März 2025 E. 4.3; 1C_254/2017 vom 5. Januar 2018 E. 6).

E. 4

Die Beschwerdeführerin weist sodann in einer nachträglichen Eingabe auf das während des Beschwerdeverfahrens ergangene Urteil des Bundesgerichts 1C_241/2024 vom 12. Februar 2025 hin und macht geltend, das angefochtene Urteil sei aus denselben Gründen aufzuheben.

E. 4.1

Im zitierten Urteil, das ebenfalls ein Baugesuch ausserhalb der Bauzone im Kanton Solothurn betraf, kritisierte das Bundesgericht die in der Solothurner Rechtsmittelordnung vorgesehene Gabelung des Rechtsmittelwegs, welche dazu führt, dass die betroffenen Parteien insgesamt drei Rechtsmittel (Beschwerde an das Verwaltungsgericht betreffend die kantonale Ausnahmegewilligung, Beschwerde an das BJD im kommunalen Baubewilligungsverfahren und in der Folge Weiterzug an das Verwaltungsgericht) ergreifen müssen, um einen Rechtsmittelentscheid zu erhalten, in welchem erstmals eine ganzheitliche Überprüfung stattfinden kann. Folglich könne die Gefahr von sich widersprechenden und sachlich unhaltbaren Rechtsmittelentscheiden im Einzelfall nicht mit genügender Bestimmtheit ausgeschlossen werden. Im angeführten Fall haben es die beschwerdeführenden Personen namentlich verpasst, nebst der kommunalen Baubewilligung auch die kantonale Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone des BJD anzufechten. In der Folge hat das Verwaltungsgericht einen Teil der materiell zu koordinierenden, rechtlichen Aspekte des Bauvorhabens aus rein verfahrensrechtlichen Gründen nicht beurteilt, sodass keine gesamthafte Prüfung und Interessenabwägung, mithin keine inhaltliche Abstimmung im Sinne von Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG, stattgefunden hat. Das Bundesgericht stellte deshalb eine Verletzung des Koordinationsgebots fest (Urteil 1C_241/2024 vom 12. Februar 2025 E. 2.3.4 und 2.4).

E. 4.2

Vorliegend hat die Beschwerdeführerin indessen beide Verfügungen des BJD rechtzeitig angefochten und diese wurden vom Verwaltungsgericht in formeller und materieller

Hinsicht koordiniert behandelt. Es befasste sich sowohl mit den Rügen der Beschwerdeführerin gegen die kantonale Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone (E. 8 des angefochtenen Urteils) als auch mit denjenigen gegen die kommunale Baugewilligung (E. 9 ff. des angefochtenen Urteils). Insofern bestand keine Gefahr von sich widersprechenden und sachlich unhaltbaren Rechtsmittelentscheiden. Zudem entsprach die koordinierte Beurteilung des Verwaltungsgerichts im Wesentlichen dem festgelegten Verfahren durch das Bundesgericht bis zum Vorliegen einer bundesrechtskonformen Regelung (vgl. zit. Urteil 1C_241/2024 E. 2.3.5). Die vorliegende Konstellation unterscheidet sich daher massgeblich von derjenigen im genannten Urteil und kann die Beschwerdeführerin aus dem Vergleich nichts zu ihren Gunsten ableiten.

E. 5

Die Beschwerdeführerin rügt weiter eine mangelhafte Publikation der Baugesuchsunterlagen. Das Baugesuch für den Umbau der bestehenden Mobilfunkanlage sei mit dem Standortdatenblatt "Revision 2.0" eingereicht und im Amtsanzeiger Nr. 47 vom 19. November 2020 publiziert worden. Weder das Ausnahmegesuch für das Bauen ausserhalb der Bauzone noch das während dem hängigen Baugewilligungsverfahren angepasste Standortdatenblatt "Revision 3.0" vom 30. März 2022 seien öffentlich publiziert worden.

E. 5.1

Die Vorinstanz weist im angefochtenen Urteil darauf hin, das Baugesuch sei von der EG Lüsslingen-Nennigkofen im amtlichen Publikationsorgan publiziert worden, wie dies § 8 Abs. 1 der Kantonalen Bauverordnung vom 3. Juli 1978 (KBV; BGS 711.61) verlange. Die Beschwerdeführerin sei nicht daran gehindert worden, rechtzeitig das Rechtsmittel zu ergreifen und habe kein schutzwürdiges Interesse an einer weiterführenden Überprüfung der Rechtmässigkeit der Publikation.

E. 5.2

Diesen Ausführungen kann zugestimmt werden. Die Publikation eines Baugesuchs richtet sich primär nach kantonalem Recht, wobei die öffentliche Auflage dem Schutz des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) dient (Urteil 1C_440/2010 vom 8. März 2011 E. 3.4). Die Beschwerdeführerin hat innert Frist gegen das Bauprojekt Einsprache erhoben und ihr wurde im weiteren Verfahren die Möglichkeit gewährt, sich zum revidierten Standortdatenblatt zu äussern. Insofern ist ihr aus einem allfälligen Publikationsfehler kein Nachteil erwachsen und ihr rechtliches Gehör nicht verletzt worden. Damit ist nicht ersichtlich, welchen praktischen Nutzen sie aus einer erneuten Bekanntmachung ziehen könnte. Auf ein allfälliges Interesse Dritter kann sie sich nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht berufen (Urteile 1C_241/2024 vom 12. Februar 2025 E. 4; 1C_261/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 4.5; 1C_400/2022 vom 29. Juli 2024 E. 8.4; 1C_440/2010 vom 8. März 2011 E. 3.4; 1C_478/2008 vom 28. August 2009 E. 2.4 mit Hinweisen).

E. 6

In einem weiteren Punkt kritisiert die Beschwerdeführerin den in Ziff. 63 NISV festgehaltenen Korrekturfaktor und macht geltend, dieser sei rechtswidrig. Adaptive Antennen würden gegenüber konventionellen Antennen privilegiert. Es seien insbesondere die Pulsation und die Variabilität der Strahlung, die gesundheitsschädlich seien, und die Anwendung des Korrekturfaktors führe somit zu einer Senkung des Schutzniveaus. Zudem

sei der Korrekturfaktor in nicht nachvollziehbarer Weise gestützt auf Studienresultate festgelegt worden und stelle die automatische Leistungsbegrenzung die Einhaltung der Grenzwerte nicht sicher. Das Bundesgericht hat sich im zur amtlichen Publikation vorgesehenen Urteil 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 ausführlich mit der Rechtmässigkeit des Korrekturfaktors befasst. Es gelangte dabei zum Schluss, es sei mit dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip vereinbar, dass bei adaptiven Mobilfunkantennen mit einer automatischen Leistungsbegrenzung auf die maximale Sendeleistung ein Korrekturfaktor angewendet werden darf und die korrigierte, für die Berechnung des Anlagegrenzwertes massgebliche Sendeleistung nicht durchgehend, sondern über 6 Minuten gemittelt eingehalten werden muss. Damit werde der besonderen Sendecharakteristik adaptiver Mobilfunkantennen Rechnung getragen (zit. Urteil 1C_307/2023 E. 3-6). Das Bundesgericht hat sich dabei auch mit der vorliegenden Kritik der Beschwerdeführerin auseinandergesetzt. So sei nicht erkennbar, dass die Mittelung der Sendeleistung bei adaptiven Antennen als Grundlage für die Berechnung der elektrischen Feldstärke an einem Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN) ungeeignet wäre und dem Vorsorgeprinzip nur dadurch hinreichend Rechnung getragen werden könnte, dass auf die kurzzeitig auftretenden Höchstwerte der Sendeleistung abgestellt werde (zit. Urteil 1C_307/2023 E. 6.3.4). Zu der Kritik an den Studien, die für die Festlegung des Korrekturfaktors beigezogen wurden, führte das Bundesgericht aus, diese würden auf verschiedenen Szenarien mit unterschiedlicher Anzahl Nutzenden und Sub-Arrays sowie anderer Verbindungszeit und Beamforming-Methode beruhen und es sei nicht zu beanstanden, dass das BAFU gestützt darauf den Korrekturfaktor festgelegt hat (zit. Urteil 1C_307/2023 E. 6.2). Was die automatische Leistungsbegrenzung anbelangt, gibt es nach heutigem Kenntnisstand ebenfalls keinen Anlass, an deren Konformität zu zweifeln (siehe ausführlich Urteil 1C_113/2024 vom 16. Juni 2025 E. 3.5). Die Beschwerdeführerin bringt nichts vor, was das Bundesgericht zu einer anderen Erkenntnis führen könnte, weshalb sich ihre Rüge als unbegründet erweist.

E. 7

Die Beschwerdeführerin macht ausserdem geltend, die Kontroll- und Vollzugsbestimmungen zur Berechnung der Strahlung sowie deren effektiven Kontrolle mittels Messinstrumenten und Messmethoden seien zwar bekannt, würden aber gegen Bundesrecht verstossen.

E. 7.1

Das Eidgenössische Institut für Metrologie (METAS) publizierte am 18. Februar 2020 den technischen Bericht «Messmethode für 5G-NR-Basisstationen im Frequenzbereich bis zu 6 GHz» (nachstehend: METAS, Messmethode 5G). Darin wird primär die code-selektive und sekundär die spektrale bzw. frequenzselektive Messmethode vorgeschlagen (METAS, Messmethode 5G, Ziff. 1.4 S. 4 f.). Mit Nachtrag vom 15. Juni 2020 nahm das METAS bezüglich der frequenzselektiven Methode Anpassungen vor (Ziff. 1 S. 2). Weiter veröffentlichte das BAFU am 30. Juni 2020 Erläuterungen zur Messmethode für adaptive Antennen (Urteil 1C_134/2024, 1C_143/2024 vom 19. März 2025 E. 6.1; vgl. mit Ausführungen zu den Messmethoden zudem Urteil 1C_527/2021 vom 13. Juli 2023 E. 5.1).

E. 7.2

Das Bundesgericht hat sich bereits in zahlreichen Urteilen zum Messbericht des METAS, den darin verankerten Messmethoden und den der strittigen Baubewilligung zugrunde

liegenden Antennendiagrammen geäussert. Dabei hat es bestätigt, dass die vom METAS empfohlenen Messmethoden zur Durchführung von Abnahmemessungen zwecktauglich sind (Urteile 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 8.3, zur Publikation vorgesehen; 1C_113/2024 vom 16. Juni 2025 E. 3.4; 1C_134/2024, 1C_143/2024 vom 19. März 2025 E. 6.2; 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 8; je mit Hinweisen). Was die Beschwerdeführerin vorbringt, gibt keinen Anlass, auf diese Rechtsprechung zurückzukommen.

E. 8

Die Beschwerdeführerin ist des Weiteren der Auffassung, das bestehende Qualitätssicherungs-System (QS-System) sei untauglich, adaptive Antennen zu kontrollieren.

E. 8.1

Auch mit dem QS-System hat sich das Bundesgericht bereits mehrfach auseinandergesetzt und dessen grundsätzliche Tauglichkeit auch für adaptive Antennen, auf die der Korrekturfaktor angewendet wird, bestätigt (siehe zum Ganzen Urteil 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 7 mit Hinweisen).

E. 8.2

Zutreffend ist zwar, dass die Kontrolle durch die QS-Systeme bei unrichtigen Angaben der Mobilfunkbetreiberinnen verfälscht werden kann. So wurde vor einigen Jahren anhand von Stichproben im Kanton Schwyz festgestellt, dass bei mehreren Antennen Höhe oder Ausrichtung nicht zutreffend in die QS-Datenbank übertragen worden waren. Das Bundesgericht forderte deshalb im Jahr 2019 das BAFU auf, erneut eine schweizweite Kontrolle der QS-Systeme durchführen zu lassen oder zu koordinieren. Die ersten Ergebnisse aus einem Pilotprojekt mit Vor-Ort-Kontrollen an 76 Mobilfunkanlagen stellen die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung indessen nicht grundsätzlich infrage. Die definitiven Ergebnisse der Überprüfung durch das BAFU sind abzuwarten. Derzeit besteht jedenfalls kein Anlass, aufgrund dieser Ergebnisse das Funktionieren der QS-Systeme zu verneinen (Urteile 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2014 E. 7.5; 1C_459/2023 vom 12. August 2024 E. 9.3; zum Ganzen: Urteil 1C_5/2022 vom 9. April 2024 E. 4.6 mit Hinweisen). Gestützt auf die aktuellen Erkenntnisse ist daher davon auszugehen, dass das bestehende QS-System in der Lage ist, den bewilligungskonformen Betrieb von adaptiven Antennen, die unter Berücksichtigung eines Korrekturfaktors eingesetzt werden, zu überprüfen (Urteil 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 7.6).

E. 9

Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich eine Verletzung des Vorsorgeprinzips (Art. 11 Abs. 2 USG) mit der Begründung geltend macht, die heutigen Grenzwerte seien angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht mehr haltbar, so steht diese Rüge in keinem direkten Zusammenhang mit dem in E. 6 behandelten Korrekturfaktor; die Höhe des Anlagegrenzwertes hat durch die Einführung des Korrekturfaktors keine Änderung erfahren. Insofern kann hierzu auf mehrere bundesgerichtliche Urteile verwiesen werden, wo bestätigt wurde, dass die in der NISV festgelegten Grenzwerte nach derzeitigem Wissensstand verfassungs- und gesetzeskonform sind. Es ist davon auszugehen, die zuständigen Fachbehörden seien ihrer Aufgabe nachgekommen, die internationale Forschung sowie die technische Entwicklung betreffend die durch Mobilfunkanlagen erzeugte nichtionisierende Strahlung zu verfolgen und gegebenenfalls eine Anpassung der

in der NISV festgesetzten Grenzwerte zu beantragen (vgl. Urteile 1C_536/2024 vom 11. Juni 2025 E. 2.2; 1C_307/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 9, zur Publikation vorgesehen; 1C_459/2023 vom 12. August 2024 E. 8.2; 1C_176/2022 vom 18. Juli 2024 E. 4.3.2; 1C_45/2023 vom 16. Januar 2024 E. 9.3; 1C_100/2021 vom 14. Februar 2023 E. 5). Inwiefern diese jüngere Rechtsprechung überholt sein soll, vermag die Beschwerdeführerin nicht aufzuzeigen.

E. 10

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Beschwerdeführerin stellt sinngemäss ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege. Dieses ist abzuweisen, da ihre Rechtsbegehren als aussichtslos zu qualifizieren sind (vgl. Art. 64 Abs. 1 BGG). Damit wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Diese hat zudem die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

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