

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.225 vom 12. November 2013

BS Appellationsgericht, 2013-11-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2014.225

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.225 du 12 novembre 2013

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2014.225 del 12 novembre 2013

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Baurekurskommission ist gemäss § 2 des Gesetzes betreffend die Baurekurskommission (BRKG, SG 790.100) eine vom Regierungsrat gewählte Kommission. Damit unterliegen ihre Entscheide nach § 6 BRKG sowie § 10 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100) dem Rekurs an das Verwaltungsgericht. Daraus folgt die sachliche und funktionelle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses. Die Rekurrierenden wohnen oder besitzen Grundeigentum im relevanten Einspracheradius der streitgegenständlichen Mobilfunkanlage, wofür auf die vorinstanzlichen Erwägungen verwiesen werden kann (Ziff. 4 und 5 des angefochtenen Entscheids). Sie sind daher vom angefochtenen Entscheid berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Abänderung, weshalb sie gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert sind. Auf den Rekurs ist daher einzutreten.

1.2 Seit Inkrafttreten des totalrevidierten Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) am 1. Juli 2016 werden Rekurse durch das Verwaltungsgericht grundsätzlich in Dreierbesetzung beurteilt (§ 92 Abs. 1 Ziff. 11 in Verbindung mit § 99 GOG). Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach § 8 Abs. 1 VRPG. Danach ist zu prüfen, ob die Baurekurskommission das öffentliche Recht korrekt angewendet, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig festgestellt und die massgeblichen allgemeinen Rechtsgrundsätze beachtet hat.

1.3 Im Rekursverfahren vor Verwaltungsgericht gilt das Rügeprinzip. Das Gericht prüft einen angefochtenen Entscheid nicht von sich aus unter allen in Frage kommenden Aspekten, sondern untersucht nur die rechtzeitig vorgebrachten konkreten Beanstandungen (Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005 S. 277, 305; Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477, 504). Es ist daher nur auf die von den Rekurrierenden aufrecht erhaltenen Rügen einzugehen.

E. 2

2.1 Die Rekurrenten machen geltend, dass die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf ihre Rügen des Stadtbildschutzes (Verletzung von § 58 BPG) eingetreten sei. Die Frage des Stadtbildschutzes sei aber im Zusammenhang mit der im vorinstanzlichen Verfahren erhobenen Gehörsrüge relevant. In der Rekursbegründung an die Vorinstanz vom 17. Januar 2014 wurde nämlich geltend gemacht, dass sich in den Akten keine direkten Stellungnahmen der Stadtbildkommission fänden. Insbesondere gehe aus den Akten nicht

hervor, ob sich die Stadtbildkommission zum Schreiben der Beigeladenen vom 25. Juni 2013 geäussert habe. Diesbezüglich seien die Verfahrensakten unvollständig.

2.2 Gemäss § 92 Abs. 2 BPG können im Baurekursverfahren keine neuen Einwände erhoben werden, die bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können. Indessen dürfen aber an die Begründungs- und Substanziierungspflicht im Einspracheverfahren keine strengen Anforderungen gestellt werden. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil das Verbot neuer Einwände in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Rechtsweggarantie nach Art. 29a der Bundesverfassung und dem Untersuchungsgrundsatz wie auch zu Art. 110 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG, SR 173.110) steht (vgl. auch VGE VD.2014.57 vom 2. Februar 2015 E. 1.1, VD.2014.43 vom 2. Februar 2015 E. 3.1, VD.2013.204 vom 3. November 2014 E. 2.4.3). Insbesondere bedarf es vor dem erstinstanzlichen Entscheid des BGI keiner umfassenden Konkretisierung der im Einspracheverfahren erhobenen Rügen (VGE VD.2011.33 vom 2. Mai 2012 E. 9.3).

2.3 In der Sache wurde die Verletzung des Stadtbilds weder im Einspracheverfahren gerügt noch im vorinstanzlichen Rekursverfahren substantiiert, so dass die Vorinstanz die Stadtbildfrage nicht mehr behandeln musste. Sie hat sich immerhin im Sinne einer Eventualerwägung dazu geäussert (vorinstanzlicher Entscheid Ziff. 14). Anders liegt die Sache jedoch bezüglich der Aktenführung: Aus Gründen der zeitlichen Reihenfolge war es den Rekurrenten im Einspracheverfahren (Einsprachen vom 27. und 30. August 2013 sowie 13. September 2013) gar nicht möglich, die aus ihrer Sicht mangelhafte Aktenführung im Zusammenhang mit dem späteren Entscheid der Behörden (Einspracheentscheide vom 11. November 2013, Bauentscheid vom 12. November 2013) zu kritisieren. Diese Frage ist vom vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid nicht erfasst und daher vorliegend materiell zu behandeln.

Im Bauentscheid vom 12. November 2013 wurde darauf hingewiesen, dass die Unterlagen des Baubehrens am 8. Juli 2013 abgeändert worden seien (S. 1), dass eine Erklärung vom 5. Juli 2013 zum Standort des Equipment-Containers vorliege (S. 2) und dass die Anlage aus Sicht der Stadtbildkommission zu bewilligen sei (S. 3). Bei den Verfahrensakten liegt ein Schreiben des BGI vom 6. Mai 2013, mit welchem die Verschiebung des Equipment-Containers möglichst nahe an den Liftaufbau verlangt wird. Mit Schreiben vom 25. Juni 2013 erklärte die Beigeladene, dass der Equipment-Container nicht verschoben werden könne. Zur Begründung wurden andere Objekte, die sich bereits auf dem Dach befinden, sowie statische Gründe angeführt. Dieses Schreiben trägt den Stempel des BGI vom 5. Juli 2013. Gemäss der Stellungnahme der Stadtbildkommission vom 3. Februar 2014, die in den vorinstanzlichen Akten liegt, hat die Stadtbildkommission einen Augenschein durchgeführt und auf die Auflage eines Alternativstandorts des Containers verzichtet, da die Begründung der Beigeladenen (Schreiben vom 25. Juni 2013) nachvollziehbar und ausschlaggebend gewesen sei. Sachlich beruht diese Änderung auf der Einsicht, dass der Equipment-Container wegen seines Gewichts von 1,2 Tonnen oberhalb tragfähiger Wände positioniert werden muss. Damit ist das Zurückkommen des BGI auf die Frage der Platzierung hinreichend erklärt.

2.4 Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) fliesst unter anderem der Anspruch des von einem hoheitlichen Akt betroffenen Bürgers auf Begründung des Entscheids in einer Art und Weise, die sich mit seinen Vorbringen auseinandersetzt, so dass daraus die Überlegungen hervorgehen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid abstützt. Dieser Anspruch gilt auch im erstinstanzlichen

Verwaltungsverfahren bei der Eröffnung von Verfügungen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. Die Begründungspflicht wird allerdings nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich befasst und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Die Entscheidbehörde darf sich auf die für den Entscheid wesentlichen Argumente beschränken (BGE 137 II 266 E. 3.2 S. 270; VGE VD.2014.195 vom 13. Juli 2015 E. 3.2; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage, Basel 2014, N 343 ff.).

Das BGI hat im Baumentscheid die wesentlichen Gründe für Erteilung der Baubewilligung dargelegt und sich in den Einspracheentscheiden je auch zu den konkreten Einsprachen geäußert. Im Zusammenhang mit dem materiell unbeanstandet gebliebenen Stadtbild ist zu beachten, dass nach der Praxis der Bau einer Mobilfunkantenne aus ästhetischen Gründen (§ 58 Abs. 1 BPG) nur dann abgelehnt werden darf, wenn der Standort für die Umgebung besonders ungünstig ist (VGE VD.2012.111 vom 26. April 2013 E. 3.3.3, VGE 699/2006 vom 20. Juni 2007 E. 2.2). Die Abweisung einer zonenkonformen Baute oder Anlage bedarf nämlich einer qualifizierten Begründung (VGE VD.2015.28 vom 22. September 2015 E. 3.3.1, VGE 670/2004 vom 8. Dezember 2004 E. 3d; BGer 1C_346/2007 vom 16. Mai 2008 E. 3.3.1). Mobilfunkantennen auf Dächern zonenkonform erstellter Bauten sind nach ständiger Praxis als unbeachtliche Bauteile im Sinne von § 33 Abs. 2 lit. a BPG auch ihrerseits zonenkonform (VGE VD.2012.111 vom 26. April 2013 E. 1.4, VGE 680/2006 vom 20. April 2007 E. 3.3). Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass Einspracheentscheide des BGI als Massenentscheide regelmässig nicht ausführlich begründet werden.

Für den Umfang einer dem Akteneinsichtsrecht vorgeordnete Aktenführungspflicht sind die konkreten Umstände des Einzelfalles zu berücksichtigen (BGer 1C_388/2009 vom 17. Februar 2010 E. 5.5.2 mit Hinweis auf BGE 130 II 473 E. 4.1 ff. S. 477 ff.). Im vorliegenden Fall besteht aufgrund der Akten kein Zweifel, dass die Stadtbildkommission in Würdigung der von der Beigeladenen geltend gemachten Argumente auf die Auflage des Alternativstandorts verzichtet hat. Die Stadtbildkommission war überdies anlässlich des Augenscheins der Vorinstanz und des Verwaltungsgerichts je vertreten, so dass Gelegenheit zu ergänzenden Fragen und Erklärungen bestand. Die Rekurrenten konnten aufgrund der angelegten Verfahrensakten, aber auch aufgrund der beiden Augenscheine ihre Mitwirkungs- und Äusserungsrechte in genügendem Masse ausüben (BGer 1C_205/2015 vom 29. Oktober 2015 E. 4.5).

E. 3

3.1 Die Rekurrenten haben bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgebracht, die verfügende Behörde verletze das rechtliche Gehör, da sich die Unterlagen des Lufthygieneamtes als unvollständig erweisen würden. Es mache den Anschein, dass wesentliche Unterlagen der Fachbehörden in den Verfahrensakten fehlen würden. Indem die Vorinstanz die Verletzung des rechtlichen Gehörs verneine, handle sie rechtswidrig.

Dem hält die Vorinstanz mit ihrer Vernehmlassung entgegen, dass nicht die Nachrechnungen des Lufthygieneamtes, sondern die von der Beigeladenen mit ihrem Baugesuch eingereichten Berechnungsunterlagen die wesentlichen Unterlagen des Bewilligungsverfahrens darstellen würden. Diese fänden sich im Standortdatenblatt.

3.2 Aus dem in Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 3 EMRK verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich das grundsätzlich uneingeschränkte Recht der Verfahrensparteien, in alle für das Verfahren wesentlichen Akten Einsicht zu nehmen (BGE 129 I 85 E. 4.1 S. 88 f., 121 I 225 E. 2a S. 227). Das Akteneinsichtsrecht soll sicherstellen, dass die Verfahrenspartei von den Entscheidungsgrundlagen Kenntnis nehmen und ihre Rechte wirksam und sachbezogen vertreten kann. Die effektive Wahrnehmung dieses Anspruchs setzt daher die Einsicht in grundsätzlich sämtliche beweiserheblichen verfahrensbezogenen Akten voraus, auf die für den Entscheid abgestellt werden muss (Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., N 333; VGE VD.2011.158 vom 10. September 2012 E. 3.1).

Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Akten, die geeignet sind, Grundlage für die spätere Entscheidung zu bilden und die Ausübung der Mitwirkungs- oder Äusserungsrechte sicherzustellen. Im Übrigen bestimmt sich die Tragweite der Aktenführungspflicht nach den konkreten Umständen des Einzelfalles. Art. 29 Abs. 2 BV vermittelt allerdings keinen Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten. Als solche gelten Unterlagen, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt, welche vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und somit für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind (z.B. Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege usw.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 1021; BGE 132 II 485 E. 3.4 S. 495). Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung über die entscheidenden Aktenstücke und die erlassenen begründeten Verfügungen hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (BGer 2C_814/2010 vom 23. September 2011 E. 3.3; 1C_388/2009 vom 17. Februar 2010 E. 5.2.1 mit Hinweis auf BGE 125 II 473 E. 4a S. 474 f.).

3.3 In den Verfahrensakten sind das Baugesuch der Beigeladenen und das Standortdatenblatt dokumentiert. Das Standortdatenblatt bildet den Kern des Baugesuchs (Wittwer, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. Auflage 2008, S. 146); darauf ist bei der Prüfung in erster Linie abzustellen (BGE 128 II 378 E. 4 S. 379; BGer 1C_643/2015 vom 3. August 2016 E. 2.2.4). Es enthält die Angaben der Bauherrschaft, welche die Einhaltung der Grenzwerte beweisen sollen, und wird vom Lufthygieneamt überprüft und am 6. Mai 2013 als korrekt beurteilt. Der Vermerk **in Ordnung** des Lufthygieneamtes auf dem Standortdatenblatt erfolgte zuhanden des BGI, welches später die Baubewilligung ausstellte.

Mit seinem Vermerk bestätigt das Lufthygieneamt die Einhaltung der Grenzwerte, wenn seine Kontrollrechnung keine oder nur eine irrelevante Abweichung von den Berechnungen der Bauherrschaft ergibt. Das Standortdatenblatt umfasst fünf Seiten und Beilagen im Umfang von 20 Seiten. Das BGI hat am 12. November 2013 unter anderem gestützt auf diese Feststellung des Lufthygieneamtes das Baubegehren mit den im Bauentscheid aufgeführten Bedingungen und Auflagen gutgeheissen. Entscheidend für die Baubewilligung waren die Berechnungen und Angaben im zum Baugesuch gehörenden Standortdatenblatt. Die Kontrollen und Nachrechnungen des Lufthygieneamtes bilden Teil der verwaltungsinternen Meinungsbildung im Sinne eines Mitberichts einer zur Stellungnahme aufgeforderten Fachstelle. Nicht ihnen, sondern dem zugrundeliegenden Baugesuch mit dem Standortdatenblatt kommt der Beweiswert zu. Die Vorinstanz hat die Nachrechnungen des Lufthygieneamtes daher zu Recht vom Akteneinsichtsrecht

ausgenommen. Sie sind z.B. vergleichbar mit den persönlichen Notizen eines Richters zu einem bestimmten Fall. Auch dabei handelt es sich nicht um beweisrelevante Akten, sondern um Hilfsmittel der internen Meinungsbildung, die nicht dem Akteneinsichtsrecht unterliegen (VGE VD.2010.253 vom 23. Februar 2012 E. 5.3).

Den Rekurrierenden war es daher auch ohne Kenntnis der Nachrechnung des Lufthygieneamts möglich, die Angaben der Beigeladenen zu überprüfen oder durch Sachverständige überprüfen zu lassen. Die dafür notwendigen Angaben finden sich im Standortdatenblatt. Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung werden in den behördlichen Entscheiden dargelegt. Es besteht kein Anspruch darauf, dass die internen Nachrechnungen und weitere Dokumente, die im Rahmen der verwaltungsinternen Meinungsbildung angefallen sein mögen, zu den Verfahrensakten gelegt werden. Die Rüge, dass dadurch das Akteneinsichtsrecht verletzt worden sei, ist unbegründet.

E. 4

4.1 Die Rekurrenten machen weiter geltend, dass es die Bewilligungsbehörden zu Unrecht unterlassen hätten, die neuesten Forschungsergebnisse zu den Folgen der Strahlenbelastung zu analysieren und in den Entscheid mit einzubeziehen. Im Zweifel habe die Vorinstanz das Bewilligungsverfahren einstweilen zu sistieren und eine Analyse der neuesten Forschungsergebnisse durch den Bund abzuwarten. Zu diesem Aspekt fehle im vorinstanzlichen Entscheid jegliche Begründung. Dies stelle eine wesentliche Verletzung des rechtlichen Gehörs dar.

4.2 Dem kann nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz hat in der Verfügung vom 24. April 2014 ausgeführt, weshalb sie sich an die Vorschriften der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710) gebunden sieht. Eine Sistierung des Verfahrens bis zum Vorliegen eines Berichts des Eidgenössischen Instituts für Metrologie (METAS) wurde abgewiesen. Der entsprechende Zwischenentscheid ist in Rechtskraft erwachsen, was die Rekurrenten in ihrer Replik explizit anerkennen. Auf diesen Zwischenentscheid wurde in der Entscheid der Vorinstanz in Ziff. 8 explizit verwiesen. Es war daher nicht mehr erforderlich, dass die Vorinstanz in ihrem Hauptentscheid die entsprechenden Ausführungen wiederholt.

Auch inhaltlich ist den Ausführungen der Vorinstanz zu folgen. Die kantonalen Behörden müssen sich an die Bestimmungen der NISV sowie anderen bundesrechtlichen Vorschriften halten und können nicht von sich aus jeweils den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Diskussion über die Folgen von Strahlenbelastungen, welche von Mobilfunkantennen ausgeht, berücksichtigen und in diesem Zusammenhang die Richtigkeit der bundesrechtlichen Vorschriften überprüfen. Im vorliegenden Fall darf jedenfalls davon ausgegangen werden, dass die einschlägige Gesetzgebung einen genügenden Schutz vor Gesundheitsrisiken bietet.

E. 5

5.1 Die Rekurrenten bringen weiter vor, der Anlagebegriff gemäss Anhang 1 zur NISV (Ziff. 62 Abs. 2, 3 und 4) widerspreche den bundesrechtlichen Bestimmungen, namentlich dem Vorsorgeprinzip des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01). Bei bundesrechtskonformer Ausgestaltung des Anlagebegriffs müssten die Strahlungen der Antennen Austrasse und Rudolfstrasse zusammen berücksichtigt werden, was zu Überschreitungen des Anlagegrenzwertes im Bereich verschiedener OMEN führen würde. Die Vorinstanz habe es unterlassen, die Abweisung dieses Einwands zu begründen, sondern

sich mit einem integralen Verweis auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Zürichs begnügt. Dies stelle eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar.

5.2 Eine solche formale Verletzung liegt aber offensichtlich nicht vor. Wie ausgeführt (E. 2.4) verlangt Art. 29 Abs. 2 BV, dass aus einer Entscheidung die tatsächlichen und rechtlichen Überlegungen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid abstützt, hervorzugehen haben, sodass er von den Parteien nachvollzogen werden kann. Die Vorinstanz hat in ihrem Entscheid (Ziff. 33) erläutert, dass die Anlagegrenzwerte vorsorgliche Emissionsbegrenzungen darstellen und keine Immissionsgrenzwerte sind, die keinesfalls überschritten werden dürften. Vielmehr sei es möglich, dass die Anlagegrenzwerte an gewissen Orten durch die Bestrahlung mehrerer, unabhängig voneinander stehender Anlagen überschritten würden. Die Vorinstanz hat ergänzend auf ein einschlägiges, öffentlich zugängliches Gerichtsurteil verwiesen, in dem die Thematik vertieft behandelt wird. Dem zitierten Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich (VB.2011.00345 vom 30. August 2011) lässt sich entnehmen, dass die Anlagegrenzwerte ■ im Gegensatz zu den Immissionsgrenzwerten ■ nur für die von einer einzelnen Anlage erzeugte Strahlung gelten (E. 4.1.1), dass sie ■ wieder im Gegensatz zu den Immissionsgrenzwerten, die rund zehnmal höher liegen ■ nicht darauf abzielen, schädliche oder lästige Einwirkungen an jeder Stelle zu vermeiden, sondern eine anlagebezogene Begrenzung bezwecken, soweit dies technisch oder betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (E. 4.2). Diese Angaben geben die Regelung der NISV zutreffend wieder, welche mittels eines Perimeters bestimmte Antennengruppen zu einer einzelnen Anlage zusammenfasst. Die Rüge der Verletzung der Begründungspflicht erweist sich als unbegründet.

5.3 Die hier angefochtene Antenne Rudolfstrasse und die bereits bestehende Antenne Austrasse werden nach der geltenden Regelung zu Recht nicht als eine einzige Anlage betrachtet. Der Anlagegrenzwert muss an Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) eingehalten werden (Ziff. 65 Anhang 1 zur NISV). Er darf hingegen nicht auf die gesamte Strahlenbelastung an diesem Ort bezogen werden, da er wesentlich tiefer angesetzt ist als der für die Gesamtbelastung vorgesehene Immissionsgrenzwert. Es ist also durchaus möglich, dass an einem OMEN eine Strahlenbelastung über dem Anlagegrenzwert resultiert, wenn mehrere Anlagen unabhängig voneinander auf diesen Ort einstrahlen; die Einhaltung einer entsprechenden Maximalbelastung ist nicht das Ziel der Regelung, und sie liesse sich auch nicht auf Art. 11 Abs. 2 USG stützen (VGer ZH VB.2011.00345 vom 30. August 2011 E. 4.2; BGer 1C_12/2008 vom 27. Januar 2009 E. 4.2; 1C_40/2007 vom 6. November 2007 E. 7.1; 1A.10/2001 vom 8. April 2002 E. 3.4.3).

Die Antenne an der Austrasse ist zu weit entfernt, als dass sie zur neuen Anlage an der Rudolfstrasse hinzugerechnet werden könnte. Ihre Strahlung ist für die Ermittlung des Anlagegrenzwertes nicht zu berücksichtigen. Die Kumulation der Strahlung mehrerer Antennen bedeutet auch keine Gesundheitsgefahr, solange die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind. Dass es sich bei der Antenne Austrasse um eine andere Anlage handelt, entspricht im Übrigen auch dem Eindruck anlässlich des Augenscheins. Die Standorte Rudolfstrasse und Austrasse sind deutlich voneinander abgesetzt. Sie sind durch eine weitere Liegenschaft und eine breite Hauptverkehrsachse (Spalenring) voneinander getrennt. Auch vom optischen Eindruck her läge es fern, diese beiden Antennen als eine einzige Anlage zu verstehen.

5.4 Die Rekurrenten wenden sich aber auch ganz grundsätzlich gegen die Anlagedefinition der NISV. Die Rekurrenten kritisieren, dass dieser Perimeter einseitig zugunsten der Mobilfunkanbieter, aber ohne Berücksichtigung der konkreten Auswirkungen auf den Menschen festgelegt worden sei. Sie beziehen sich auf das Vorsorgeprinzip gemäss Art. 1 Abs. 2 USG, den Grundsatz der Emissionsbegrenzung gemäss Art. 12 Abs. 1 USG und des Schutzes der Menschen vor schädlicher oder lästiger Strahlung gemäss Art. 1 NISV.

5.4.1 Das Umweltrecht bezweckt den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen (Art. 74 Abs. 1 BV; Art. 1 Abs. 1 USG). Zur Vermeidung von Einwirkungen wird bereits an der Quelle angesetzt. Art. 11 Abs. 2 USG verlangt, dass Emissionen unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen sind, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Dieser Grundsatz der vorsorglichen Emissionsbegrenzung wird im Bereich der nichtionisierenden Strahlung durch Art. 4 Abs. 1 NISV und die im Anhang 1 zur NISV festgelegten Massnahmen gewährleistet. Es handelt sich dabei um eine abschliessende Regelung, so dass die rechtsanwendenden Behörden nicht im Einzelfall gestützt auf Art. 12 Abs. 2 USG eine noch weiter gehende Begrenzung verlangen können (BGE 126 II 399 E. 3c S. 403 f.; BGer 1C_685/2013 vom 6. März 2015 E. 6.1, 1A.10/2001 vom 8. April 2002 E. 2.2).

5.4.2 Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat in seiner Stellungnahme vom 5. Juli 2016 darauf hingewiesen, dass der Bundesrat bei der Festlegung des Anlagengrenzwerts und dessen Ausführungsbestimmungen einerseits dem Interesse an einem möglichst hohen vorsorglichen Schutz des Menschen und der Umwelt und andererseits den Kriterien der technischen und betrieblichen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Tragbarkeit und andererseits dem im Fernmelderecht verankerten Anspruch von Bevölkerung und Wirtschaft auf ein Angebot vielfältiger, preiswerter, qualitativ hoch stehender sowie national und international konkurrenzfähiger Fernmeldedienste (Art. 1 Abs. 1 Fernmeldegesetz, FMG, SR 784.10) Rechnung tragen muss. Dass diese verschiedenen, teils gegenläufigen Interessen zu berücksichtigen sind, wird auch in der Rechtsprechung anerkannt (BGE 133 II 64 E. 5.3 S. 67, 133 II 353 E. 4.2 S. 359 f.; BGer 1C_685/2013 vom 6. März 2015 E. 4.3). Dem Erläuternden Bericht des BAFU vom 28. November 2008 zur Änderung der NISV (S. 23) lässt sich entnehmen, dass der Bundesrat die Interessenabwägung sorgfältig vorgenommen und den ihm zustehenden Ermessensspielraum mit nachvollziehbarer Begründung ausgenutzt hat. Hinzuweisen ist auch darauf, dass mit der Neuregelung nicht einfach das Modell ■Perimeter minus■ übernommen wurde, sondern dass der um 50 % vergrösserte Perimeter dem Modell ■Perimeter plus■ entspricht. Damit sei die Vorsorge insgesamt weder geschwächt noch gestärkt worden.

5.4.3 Die geltende Perimeter-Regelung steht seit dem 1. September 2009 in Kraft (AS 2009 S. 3566, 3571). Für den Kanton Basel-Stadt hat sich denn auch gezeigt, dass mit den angewandten Grenzwerten keine Erhöhung der Belastung einhergeht. Der vom Lufthygieneamt vorgenommene Vergleich der elektromagnetischen Strahlung im Kanton Basel-Stadt zwischen 2010 und 2015 hat ergeben, dass die Immissionen trotz zusätzlicher Mobilfunkanlagen annähernd gleich geblieben sind. Die vom Bund vorgeschriebenen Immissionsgrenzwerte für die elektrische Feldstärke liegen zwischen 28 und 61 Volt pro Meter (V/m). In den Jahren 2010 und 2015 wurden die Immissionsgrenzwerte über den grössten Teil der ermittelten Fläche mit Werten von 1.0 V/m und weniger mit grosser Reserve eingehalten. Gemessen am tiefsten geltenden Immissionsgrenzwert (28 V/m)

entspricht das einer Ausschöpfung von weniger als 4 %. Die vom Lufthygieneamt beider Basel auf dem Congress Center Basel und auf dem Vogesenschulhaus betriebenen automatischen Messstationen, welche die nichtionisierende Strahlung von Sendeanlagen kontinuierlich messen, registrierten ebenfalls tiefe Werte (vgl. dazu den Bericht des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt an den Grossen Rat Nr. 12.1105.03 vom 17. August 2016, veröffentlicht auf der Webseite des Grossen Rats).

5.4.4 Insgesamt bestehen keine Anzeichen dafür, dass der Schutz der Bevölkerung und die Gewichtung weiterer Umweltinteressen vernachlässigt worden wären oder dass der Verordnungsgeber den ihm zustehenden Ermessensspielraum überschritten hätte. Die Rüge der Rechtswidrigkeit des Anlagebegriffs gemäss NISV erweist sich demnach als unbegründet.

E. 6

Der Rekurs ist nach dem Gesagten abzuweisen. Bei diesem Ausgang haben die Rekurrenten in solidarischer Verbindung die Verfahrenskosten zu tragen und der Beigeladenen eine Parteientschädigung zu bezahlen (§ 30 Abs. 1 VRPG). Der Aufwand des erst in der Schlussphase des Verfahrens eingetretenen Anwaltes der Beigeladenen ist zu schätzen, da keine Honorarnote eingereicht wurde. Angemessen ist die Entschädigung für einen Aufwand von 8 Stunden zum üblichen Überwälzungstarif von CHF 250.■, einschliesslich Auslagen, zuzüglich Mehrwertsteuer.

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