

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2015.224 vom 26. August 2015

BS Appellationsgericht, 2015-08-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2015.224

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2015.224 du 26 août 2015

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2015.224 del 26 agosto 2015

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 (Ziff. 3 bis 5) verwiesen werden kann. 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. Im Umfang der Anwendung des Denkmalschutzgesetzes obliegt dem Verwaltungsgericht auch die Prüfung der Angemessenheit des angefochtenen Entscheids (§ 28 des Denkmalschutzgesetzes, DSchG, SG 497.100). Soweit es bei den erwähnten Vorschriften um die Anwendung und Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe geht, übt das Verwaltungsgericht indessen auch bei freier Kognition eine gewisse Zurückhaltung, um dem Beurteilungsspielraum und der Sachkenntnis der Verwaltung Rechnung zu tragen (VGE VD.2009.692 vom 15. September 2010 E. 1.2; VGE 722/1997 vom 13. November 1998 E. 1a, in: BJM 2001, S. 26, 27 mit weiteren Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 417 f. mit Hinweisen; BGE 135 II 384 E. 2.2.2 S. 389 f.). Die Zurückhaltung bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe erfolgt aber nicht schematisch, sondern ist von den Kenntnissen der Richterinnen und Richter abhängig, wie sie für die Anwendung der fraglichen Norm auf den konkreten Sachverhalt erforderlich sind. So wird die geübte Zurückhaltung bei der Beurteilung von Bestimmungen technischer Art regelmässig grösser ausfallen als zum Beispiel bei der Behandlung ästhetischer Fragen: Massstab für letztere sind die Anschauungen, die in weiteren Kreisen verbreitet sind, weshalb sich das Gericht selbständig ein Urteil bilden kann und weniger Rücksicht auf die Meinung von

Fachinstanzen nehmen muss (VGE VD.2012.7 vom 17. August 2012 E. 1.2, VD.2009.692 vom 15. September 2010 E. 1.2, VGE 739/2004 vom 21. Dezember 2005 E. 1.3; VGE vom 25. September 1992 i.S. K.R. E. 1 mit weiteren Hinweisen).

Auch wenn das Verwaltungsgericht wie dargelegt eine gewisse Zurückhaltung übt, ist doch zu prüfen, ob die Ausübung des Gestaltungsspielraums einheitlich angewandt wird, sie einleuchtend begründet ist und ohne Weiteres auch von Laien nachvollzogen werden kann. Dabei ist zurückhaltend zu überprüfen, ob die Einschätzung einer Beeinträchtigung der Fachmeinung entspricht, frei hingegen, ob die Fachmeinung auch in breiten Teilen der Bevölkerung zu überzeugen vermag (VGE VD.2009.692 vom 15. September 2010 m.H. auf VGE 719/2007 vom 27. August 2008 zu § 58 des Bau- und Planungsgesetzes, BPG, SG 730.100).

1.3Im 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

BPG können im Baurekursverfahren keine neuen Einwände erhoben werden, die bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können. Wie die Vorinstanz in anderem Zusammenhang zu Recht ausführt, dürfen aber an die Begründungs- und Substanziierungspflicht im Einspracheverfahren keine strengen Anforderungen gestellt werden (vorinstanzlicher Entscheid Ziff. 11). 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).

Auf die Stadtbildthematik (§ 58 BPG) ist die Vorinstanz materiell eingetreten und hat die Frage inhaltlich geprüft, da sie bereits in der Einsprache eines anderen Rekurrenten (Rekurrent 23, [...]) vorgebracht worden sei. Da auch dieser Rekurrent nach wie vor am Verfahren teilnimmt, kann offen bleiben, ob die Vorinstanz formal auch auf die Rüge der Rekurrentin 22 hätte eintreten müssen. Praxisgemäss genügt nämlich für das Eintreten die Legitimation mindestens einer Partei (VGE VD.2015.109 vom 18. März 2016 E. 1.3, VD.2013.22 vom 12. August 2013 E. 1.4.2; Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005 S. 277, 291). Der Rekurrentin 22 ist daraus kein Nachteil entstanden. Infolge des fehlenden Rechtsschutzinteresses ist auf ihre vorinstanzliche Legitimation nicht weiter einzugehen.

2.3Anders verhält es sich jedoch mit den Einwänden, die den Denkmalschutz betreffen. Mit seiner Einsprache vom 4. August 2014 hat der Rekurrent 23 zwar hauptsächlich Einwände gegen die strahlenmässige Belastung der eigenen Liegenschaft und gegen die

Gesundheitsrisiken vorgebracht. Er hat jedoch auch erwähnt, die zunehmende Verdichtung mit hohen Antennenmasten verschandle das Stadtbild. Damit hat der Rekurrent 23 zwar die in der Nähe gelegenen eingetragenen Denkmäler nicht explizit genannt. Diese gehören aber zum genannten örtlichen Stadtbild. Die Vorbringen der Rekurrenten zum Denkmalschutz sind daher keine neuen Einwände im Sinne von § 92 Abs. 2 BPG, so dass die Baurekurskommission darauf hätte eintreten müssen. Dies führt im vorliegenden Fall jedoch nicht zur Rückweisung der Sache, denn das Verwaltungsgericht überprüft Entscheidungen betreffend den Denkmalschutz ohne Einschränkung und damit im gleichen Umfang wie die Vorinstanz. Es entscheidet gemäss § 28 DSchG auch über die Angemessenheit (VGE VD.2010.277 vom 27. Dezember 2011 E. 1.2, VGE 680/2001 vom 18. Oktober 2002). Anlässlich des Augenscheins konnte sich das Verwaltungsgericht vergewissern, dass der Denkmalschutz offensichtlich gewahrt ist, so dass sich eine Rückweisung als formalistischer Leerlauf erweisen würde (BGE 138 II 77 E. 4 S. 84 f.; 139 V 407 E. 5 S. 415). Auf die materielle Behandlung des Denkmalschutzes ist unten (E. 3) zurückzukommen.

2.4 Ein weiterer formaler Einwand der Rekurrenten geht dahin, im Bauentscheid sei einzig ersichtlich, dass die Stadtbildkommission das Geschäft genehmigt habe. Hingegen sei unklar, welche Überlegungen zur Bewilligung durch die Stadtbildkommission geführt hätten. Der blosser Vermerk der Genehmigung im Bauentscheid reiche nicht aus und verletze den Anspruch auf rechtliches Gehör.

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 Bauentscheid die wesentlichen Gründe für die Erteilung der Baubewilligung dargelegt und sich in den Einspracheentscheiden je auch zu den konkreten Einsprachen geäussert. Dem Einspracheentscheid des Rekurrenten 23 lässt sich immerhin entnehmen, dass die Anlage zonenkonform sei und die gesetzlichen Vorgaben mitsamt den Grenzwerten einhalte. Aus dem Bauentscheid ergibt sich zudem, dass das Geschäft von der Stadtbildkommission genehmigt wurde. Eine weitere Auseinandersetzung mit der vom Rekurrenten 23 eher beiläufig gerügten Verschandelung des Stadtbildes fehlt jedoch. Zu beachten ist dabei aber, dass nach der Praxis der Bau einer Mobilfunkantenne im Interesse des Stadtbildes (§ 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 und dass die Verschandelung des Stadtbildes in der Einsprache des Rekurrenten 23 zwar erwähnt, im Gegensatz zu seinen anderen Anliegen aber nicht weiter entwickelt wird, was einer einlässlichen Behandlung im weiteren Verfahren nicht entgegensteht (hiervor E. 2.2), aber im damaligen Zeitpunkt nicht ausdrücklich aufgegriffen werden musste.

Daraus folgt, dass keine Verletzung der Begründungsanforderungen im Verfahren vor dem BGI festgestellt werden kann. Aus dem Bau- und den Einspracheentscheiden konnten die Rekurrenten erkennen, dass die streitgegenständliche zonenkonforme Mobilfunkanlage nach Einschätzung der zuständigen Stadtbildkommission aufgrund ihrer konkreten Gestaltung und der spezifischen Lage nicht als besonders störend beurteilt wurde.

2.5 Schliesslich kann auch nicht von einer Verletzung des Akteneinsichtsrechts als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs gesprochen werden. 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 beweisheblichen 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).

Zunächst ist festzuhalten, dass es in den Akten kein Dokument der Stadtbildkommission gibt, in das die Rekurrenten hätten Einsicht nehmen können bzw. ihnen die Einsicht verwehrt worden wäre. Sodann kann den Behörden auch nicht vorgeworfen werden, sie hätten den Baubewilligungsprozess ungenügend dokumentiert. 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.). Wesentlich ist der Umstand, dass die Betroffenen durch die Aktenführung der Baubehörde ihre Mitwirkungs- und Äusserungsrechte ausüben können (BGer 1C_205/2015 vom 29. Oktober 2015 E. 4.5). Diese Rechte konnten die Rekurrenten, wie zuvor in E. 2.3 dargelegt, genügend wahrnehmen.

Anzumerken ist schliesslich, dass die Einschätzung der Stadtbildkommission im Verfahren vor der Baurekurskommission schriftlich dokumentiert (Stellungnahme vom 19. März 2015) und diesbezüglich Akteneinsicht gewährt wurde. Ferner hat ein Vertreter der Stadtbildkommission anlässlich der Augenscheine der Baurekurskommission vom 26. August 2015 und des Verwaltungsgerichts vom 7. September 2016 teilgenommen. Die Rekurrenten hatten also mehrfach Gelegenheit, sich über die Beurteilung der Stadtbildkommission in Kenntnis zu setzen.

E. 3

3.1 In materieller Hinsicht wenden die Rekurrenten ein, die Antenne werde auf einem mindestens drei Meter hohen Dachaufbau errichtet. Sie überrage die Dachkante um mindestens zehn Meter und sei von weitem gut sichtbar. Damit würden das schützenswerte Stadtbild und die schützenswerten Denkmäler in der Umgebung erheblich gestört. Zu berücksichtigen seien auch die Schutzzonen in der Umgebung und der Umstand, dass die Häuser rund um die Standortliegenschaft niedriger seien.

3.2 Wie das Verwaltungsgericht bereits mehrfach festgestellt hat, handelt es sich bei Antennenanlagen um reine Zweckeinrichtungen, die der Befriedigung optischer Bedürfnisse weder dienen wollen noch können. Entsprechend wirken sie sich in keinem Fall positiv auf die Gestaltung ihrer Umgebung aus, sondern sie werden ■ soweit sichtbar ■ praktisch übereinstimmend als störend empfunden. Ihre ungünstige Erscheinung wird durch den Umstand verstärkt, dass sie an prominenter Stelle in der Höhe anzubringen sind. Will man Antennen wegen diesen negativen Wirkungen nicht grundsätzlich verbieten, so kann es bei der Anwendung von § 58 BPG stets nur um die Frage gehen, ob sich der gewählte Standort im Vergleich zu anderen möglichen Standorten als für die Umgebung besonders ungünstig erweist (VGE VD.2012.111 vom 26. April 2013 E. 3.3.3, VGE 699/2006 vom 20. Juni 2007 E. 2.2, 680/2006 vom 20. April 2007 E. 3.2, 690/692/2004 vom 26. August 2005 E. 5.2.2). In diesem Sinne ist die Ästhetikklausel aber auch bei der Bewilligung von Mobilfunkanlagen zu beachten (BGE 133 II 353 E.4.2 S. 360 = URP 2008 S. 385, 388).

3.3 Vorliegend ist nicht erkennbar, weshalb die konkrete Gestaltung der geplanten Sendeanlage mit Bezug auf die Umgebung der Liegenschaft Leimenstrasse [...] besonders störend wirken und sich der Standort aufgrund der konkreten Umgebung als besonders ungünstig erweisen sollte. Wie die Vorinstanz erwogen hat, eignen sich moderne Flachdächer als Standorte für Mobilfunkantennen besser als andere Dachformen (VGE VD.2012.111 vom 26. April 2013 E. 3.3.4). Zu folgen ist der Vorinstanz auch, dass die Höhe der Baute und die Platzierung in der Dachmitte deren Einsehbarkeit von der Strasse aus vermindern. Daran ändert auch nichts, dass die Antenne nicht auf dem Flachdach, sondern auf einem drei Meter hohen Dachaufbau errichtet werden soll. Diesem Aufbau kommt der gleiche Charakter des Flachdachs zu. Zuzugeben ist zwar, dass jede Erhöhung einer Baute zu einer besseren Sichtbarkeit beiträgt. Eine Verletzung des Einpassungsgebots resultiert daraus aber nicht.

3.4 Gemäss § 19 Abs. 1 DSchG dürfen eingetragene Denkmäler nicht durch bauliche Veränderungen in ihrer Umgebung beeinträchtigt werden. Als Umgebung gilt der nähere Sichtbereich des Denkmals. Die Auslegung des Begriffs des Beeinträchtigtens hat nach objektiven, allgemein gültigen Kriterien zu erfolgen. Das subjektive Empfinden Einzelner muss demnach ohne Berücksichtigung bleiben. Dabei rechtfertigt nicht jede noch so geringfügige Beeinträchtigung, die schon allein durch die ungewohnte Veränderung eines vertrauten Umgebungsbildes entstehen kann, die Abweisung eines Baugesuchs. Auf der anderen Seite reicht eine Beeinträchtigung und ist keine eigentliche Verunstaltung des Denkmals notwendig. Damit kommt zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber das öffentliche Interesse an der ungestörten Wirkung der Denkmäler bzw. der historisch oder künstlerisch wertvollen Bausubstanz hoch einstuft. Beim Entscheid darüber, ob die mit dem Bebauungsplan vorgesehene Bebauung der planbetroffenen Parzellen zulässig ist, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. zum Ganzen VGE VD.2010.140 vom 21. Juni

2012 E. 3.7.3, VGE 713/2000 vom 19. Oktober 2001 E. 3).

3.5 In der Nachbarschaft zur Liegenschaft Leimenstrasse [...] befinden sich die im Denkmalverzeichnis (SG 497.300) eingetragenen Bauten Synagoge und kleine Synagoge an der Eulerstrasse 2 sowie die Häuserzeilen Eulerstrasse 8 bis 20 und 9, 15-31. Das Erscheinungsbild dieser Bauten wird aber durch die Antennenanlage auf dem Dach der benachbarten Standortliegenschaft kaum verändert. Mit der Vorinstanz kann daher ausgeschlossen werden, dass von der Mobilfunkanlage mehr als eine marginale Beeinträchtigung der genannten Denkmäler ausgehen wird (vgl. auch VGE VD.2010.253 vom 23. Februar 2012 E. 7). Vor diesem Hintergrund überwiegt das Interesse an der Erfüllung der Verpflichtung der Konzessionäre zum Aufbau eines eigenen Mobilfunknetzes mit der vorausgesetzten Flächenabdeckung (vgl. BGE 131 II 545 E. 2.2 S. 547; VGE VD.2012.111 vom 26. April 2013 E. 3.3.5) das Interesse an einer unveränderten Erhaltung der bestehenden Umgebung der eingetragenen Denkmäler klar.

E. 4

4.1 Mit dem Rekurs rügen die Rekurrierenden weiter eine Verletzung ihres Akteneinsichtsrechts als Teilgehalt des rechtlichen Gehörs, da sich die Unterlagen des Lufthygieneamts als unvollständig erweisen würden. Es müsse den Rekurrierenden möglich sein, die Berechnungen und die Art der Prüfungshandlungen nachzuvollziehen. Aus den vorhandenen Akten gehe aber nicht hervor, wie und durch wen die Prüfung vorgenommen worden sei. Es sei daher nicht möglich zu kontrollieren, ob die Prüfung korrekt durchgeführt worden sei. Da die Angaben der Beigeladenen mit moderner Hard- und Software überprüft werde, sei es nicht vorstellbar, dass bei der Verwendung dieser Hilfsmittel keine Auswertung vorliege, die überprüft werden könne.

4.2 Dem hält die Vorinstanz mit ihrer Vernehmlassung entgegen, dass nicht die Nachrechnungen des Lufthygieneamts, sondern die von der Beigeladenen mit ihrem Baugesuch eingereichten Berechnungsunterlagen die wesentlichen Unterlagen des Bewilligungsverfahrens darstellen würden. Diese fänden sich im Standortdatenblatt. Wer die Prüfung vorgenommen habe, ergebe sich aus der Einsprachebeantwortung, auf der die Prüfperson erkennbar sei.

4.3 Wie ausgeführt (hiervor E. 2.4) erstreckt sich das Akteneinsichtsrecht 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.).

4.4 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. Aufgrund dieser Prüfung wurde eine erste Fassung des Standortdatenblattes zurückgewiesen (Schreiben des BGI vom 6. Mai 2014). Die korrigierte Fassung des Standortdatenblattes wurde mit Vermerk des Lufthygieneamts vom 4. Juli 2014 als in Ordnung beurteilt. Dieser Vermerk 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 5 Seiten und Beilagen im Umfang von 23 Seiten. Das BGI hat am 15. Dezember 2014 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. 5

5.1 Eine weitere Gruppe von Einwänden der Rekurrenten betrifft die gesetzliche Begrenzung der elektromagnetischen Strahlung, die von den Sendeantennen für Mobilfunk ausgeht. Die Rekurrenten kritisieren dabei im Wesentlichen, dass das Modell zur Ermittlung der Anlagegrenzwerte gemäss der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV, SR 814.710) gegen das übergeordnete Recht verstosse. Konkret rügen sie eine gesetzes- und verfassungswidrige Definition des Begriffs des engen räumlichen Zusammenhangs beziehungsweise der Anlage und eine bundesgesetzwidrige Formel für den Perimeter gemäss Ziffer 62 des Anhangs 1 zur NISV.

5.2 In formaler Hinsicht machen sie in diesem Zusammenhang wiederum eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs geltend. Sie rügen, die Vorinstanz habe ihre diesbezüglichen

Rügen namentlich der Verletzung des Vorsorgeprinzips des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) nicht genügend behandelt, sondern bloss auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich verwiesen. Damit verletze die Vorinstanz ihre Begründungspflicht und mithin den Anspruch auf rechtliches Gehör.

Eine solche Verletzung liegt aber offensichtlich nicht vor. Wie ausgeführt (E. 2.4) verlangt Art. 29 Abs. 2 BV, dass aus einem Entscheid 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. 32 f.) erläutert, dass der Immissionsgrenzwert stets eingehalten werden müsse, dass der Anlagegrenzwert viel tiefer angesetzt worden sei, weshalb eine Überlagerung mehrerer Antennenperimeter im Einzelfall nicht zu einer Gesundheitsgefährdung führe und hinzunehmen sei. Die Vorinstanz hat dazu ein eigenes Präjudiz sowie ein allgemein zugängliches Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich angeführt. Es handelt sich dabei um ein einschlägiges Zitat, in dem die Thematik vertieft behandelt wird. Dieser Entscheid wurde daher zu Recht berücksichtigt. Insgesamt ist die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht vollumfänglich nachgekommen.

5.3 In materieller Hinsicht beziehen sich die Rekurrierenden 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. Aus den Materialien zur NISV ergebe sich, dass bei der Definition des Anlagebegriffs bzw. der Antennengruppe (Ziff. 62 des Anhangs 1 zur NISV) einseitig die Interessen der Mobilfunkanbieter und der Vollzugsbehörden im Vordergrund gestanden hätten. Der Schutz der Bevölkerung sei vernachlässigt worden. Die Einwände der Rekurrenten beziehen sich auf die Frage, auf welche Weise die Sendeantennen ermittelt werden, die aufgrund ihres engen räumlichen Zusammenhangs zu einer einzigen Anlage zusammengefasst werden. Die NISV sieht dafür die Berechnung eines Perimeters vor (Ziff. 62 Abs. 2 Anhang 1 zur NISV). Antennen, die ausserhalb dieses Perimeters stehen, fallen für die Ermittlung des Anlagegrenzwertes ausser Betracht.

5.3.1 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).

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).

5.3.2 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 (Erläuternder Bericht BAFU, S. 23).

5.3.3 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).

5.3.4 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.

6.1 Weiter kritisieren die Rekurrierenden, dass die Vorinstanzen relevante Orte nicht als Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN) berücksichtigt hätten. Sie machen zunächst geltend, dass die Dachterrasse der Liegenschaft Eulerstrasse 1 zu Unrecht nicht als OMEN berücksichtigt worden sei. Im Sinne einer Einzelfallprüfung sei von den Vorschriften der NISV abzuweichen, da diese einseitig die Interessen der Mobilfunkanbieter berücksichtige. Die Dachterrasse sei integraler Bestandteil der Dachwohnung Eulerstrasse 1 und werde von den Mietern und ihren Kleinkindern intensiv genutzt. Kleinkinder würden sich äusserst gerne an der frischen Luft aufhalten, erwiesen sich aber auch äusserst sensibel auf Umwelteinflüsse wie nichtionisierende Strahlung. Die Unterscheidung gemäss Art. 3 Abs. 3 NISV in raumplanerisch festgesetzte Orte, an denen Kinder spielen, und Orte wo dies nur faktisch geschehe, erfolge willkürlich und ohne nachvollziehbaren Grund.

6.2 Dazu ist zunächst festzuhalten, dass die Vorinstanz die NISV richtig angewendet hat (vorinstanzlicher Entscheid Ziff. 39). Balkone und Terrassen gelten nach der Rechtsprechung nicht als OMEN (BGE 128 II 378 E. 6 S. 382 ff.; BGer 1A.200/2002 vom 19. Mai 2003 E. 2), Kinderspielplätze nur dann, wenn sie raumplanungsrechtlich festgesetzt wurden (Art. 3 Abs. 3 lit. b NISV; BGer 1C_343/2015 vom 30. März 2016 E. 5; Wittwer, a.a.O., S. 81). Anders als bei Räumen und Gebäuden wird für die Berücksichtigung von Kinderspielplätzen als OMEN nicht eine längere Aufenthaltsdauer von Personen vorausgesetzt. Insoweit liegt die Schwelle im Interesse des Schutzes von Kindern tiefer. Würde im vorliegenden Fall auf das Erfordernis der raumplanungsrechtlichen Festlegung von Kinderspielplätzen verzichtet, so müssten zahlreiche Balkone und Terrassen inskünftig als OMEN bezeichnet werden, was der bisherigen Gerichtspraxis offensichtlich zuwiderläuft. Es muss dabei bleiben, solche Aussenflächen als Orte kurzfristigen Aufenthalts zu behandeln, an denen die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden müssen (Art. 13 Abs. 1 NISV). Die Nichtberücksichtigung der Dachterrasse als OMEN bedeutet nicht, dass die dort sich aufhaltenden Personen unbegrenzter Strahlung ausgesetzt werden. Nach dem Umweltschutzgesetz (Art. 13 Abs. 2 USG) sind nämlich die Immissionsgrenzwerte so festzulegen, dass sie Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit wie Kinder berücksichtigen (Art. 13 Abs. 2 USG). Daher ist davon auszugehen, dass der Gesundheitsschutz auch an diesen Orten gewährleistet ist und es besteht kein Anlass, die bisherige Praxis betreffend OMEN zu verschärfen.

6.3 Als weiterer Ort, der zu Unrecht nicht als OMEN berücksichtigt worden sei, nennen die Rekurrenten den zukünftigen Wohnraum im Dachbereich der Liegenschaft Leimenstrasse [...] auf der gegenüberliegenden Strassenseite. Sie führen aus, dort befinde sich heute eine bloss zweigeschossige Baute. Diese benötige dringende Sanierungsmassnahmen. Deren Eigentümer planten daher in diesem Zusammenhang die Aufstockung des Gebäudes um zwei Stockwerke. Entsprechende Baupläne würden vorliegen. Sie seien bisher nicht umgesetzt worden, weil die Zukunft der Nachbarliegenschaft aufgrund des Todes der Eigentümerin ungewiss sei. Es greife zu kurz, wenn die Vorinstanz die Frage der genügenden Konkretisierung dieser Pläne allein aufgrund des Bestehens einer Baubewilligung oder der Einreichung eines Baugesuchs beurteilen wolle.

Auch in diesem Zusammenhang kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (Ziff. 44 f.). Im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung für die Mobilfunkanlage ist auf die bestehende Nutzung der Nachbargrundstücke abzustellen, allerdings mit der Verpflichtung, die Anlage anzupassen oder zu entfernen, sofern dies zur Einhaltung der Anlagegrenzwerte in der Umgebung nach Ausnützung der verbleibenden

Nutzungsreserven erforderlich ist (ständige Rechtsprechung seit BGE 128 II 340 E. 3 und 4 S. 345 ff.; vgl. z.B. Urteil 1C_468/2011 vom 18. Juni 2012 E. 4.3, in: URP 2013 S. 61). Erweiterungsvorhaben müssen hinreichend konkretisiert sein und mit grosser Wahrscheinlichkeit bevorstehen, damit sie berücksichtigt werden können. Ein Baugesuch für die Erweiterung der Liegenschaft wurde noch nicht eingereicht. Entgegen der Auffassung der Berufungskläger wird daher die bauliche Entwicklung und Nutzung des Gebiets durch die strittige Mobilfunkanlage nicht behindert oder gar blockiert; vielmehr wird die Beschwerdegegnerin ihre Mobilfunkanlage an künftige veränderte Verhältnisse anzupassen haben.

6.4 Schliesslich rügen die Rekurrierenden, dass die Vorinstanz eine Abnahmemessung für das OMEN

E. 8

nicht notwendig erachte, obwohl dort der Anlagegrenzwert zu 80 % erreicht werde.

Die Vorinstanz ist der Ansicht, es genüge, wenn die Messung am zwei Meter entfernten Punkt OMEN 10 durchgeführt werde, dessen rechnerische Belastung höher liege. Damit werde eine Messung in unmittelbarer Nähe am höchstbelasteten Punkt durchgeführt, der auch näher an der Hauptstrahlrichtung der Antenne liege. Eine Messung am OMEN 8 sei nicht verpflichtend, aber als vertrauensbildende Massnahme nahezulegen. Diese vorinstanzliche Erwägung ist als zutreffend zu bestätigen. Bei der vorliegenden Konstellation würde die zwingende Anordnung der Vornahme einer Abnahmemessung sowohl beim OMEN 10 wie auch beim OMEN 8 einen unnötigen Aufwand bedeuten und damit eine zweckwidrige Rechtsanwendung begründen.

7.

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.