

LU_GERICHTE V 05 233 V 05 234 vom 13. Februar 2006

LU Gerichte, 2006-02-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_05_233_V_05_234

FR: LU_GERICHTE V 05 233 V 05 234 du 13 février 2006

IT: LU_GERICHTE V 05 233 V 05 234 del 13 febbraio 2006

Regeste

Das Grundstück der Beschwerdeführerin 1 liegt zur Zeit in der zweigeschossigen Wohnzone mit Gestaltungsplanpflicht. Ob gemäss § 75 Abs. 3 PBG ein weiteres Geschoss realisiert werden könnte, hängt von einem weiteren Planungsschritt ab, zumal zur Zeit keine rechtsgültige Gestaltungsplanung für das betreffende Gebiet existiert. Auf dem Grundstück der Beschwerdeführerin 1 ist deshalb in naher Zukunft nicht mit einer dreigeschossigen Überbauung zu rechnen. Es liesse sich daher mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit kaum vereinbaren, für die Berechnung der zulässigen Strahlungswerte bereits heute von einer dreigeschossigen Überbauung auszugehen. Im Falle einer zukünftigen Ausweitung der Nutzung wäre die Leistung der Antenne ohnehin derart zu reduzieren, dass die massgeblichen Grenzwerte eingehalten werden können (Erw. 4b). | Planungs- und Baurecht

Erwägungen

E. 2

a) Vorab rügen die Beschwerdeführer 2 - 13 eine Verletzung des Anspruches auf rechtliches Gehör. Das Standortdatenblatt vom 6. April 2005 sei nicht öffentlich aufgelegt worden. Sie hätten sich dazu und auch zur Stellungnahme der Dienststelle Umwelt und Energie (uwe) im Einspracheverfahren nicht äussern können. Die Stellungnahme der Dienststelle sei weitgehend standardisiert. Es finde sich keine Bestätigung, dass das Standortdatenblatt geprüft und die Resultate mit den Anforderungen der NISV verglichen worden seien. Es sei nicht ersichtlich, ob die Anlage die Anforderungen der NISV erfülle, insbesondere ob die Anlagegrenzwerte an den kritischen Orten eingehalten seien. Ferner müsse das Standortdatenblatt neu berechnet und nochmals öffentlich aufgelegt werden. Dabei seien die rechnerischen Prognosen für die im Situationsplan eingezeichneten Nrn. 10 - 13 zu korrigieren. Es handle sich dabei um Büroräume, in denen sich Personen regelmässig aufhielten. Solche Räume gälten als Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN). Sie seien im Datenblatt jedoch als Orte für den kurzfristigen Aufenthalt (OKA) berechnet worden. Die Grenzwerte seien zwar eingehalten, in den erwähnten Büroräumen betrage die Strahlung aber nicht 3 - 5 % des Immissionsgrenzwertes sondern ungefähr 33 - 50 % des Anlagegrenzwertes. b) Das Baugesuch hat alle für die baurechtliche Beurteilung des Vorhabens erforderlichen Angaben zu enthalten. Es ist öffentlich bekanntzumachen und zusammen mit den Beilagen während 20 Tagen zur Einsicht aufzulegen, sodass die potenziell Beschwerdeberechtigten ihre Parteirechte wahren können (vgl. § 193 Abs. 1 PBG). Die Information dient gleichermassen der entscheidenden Baubehörde. Denn bei Prüfung der Regelkonformität nimmt sie Mängel eines Bauvorhabens oft erst auf Intervention Dritter wahr (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 314 ff.). Als wichtigste Grundlage für die Beurteilung der Immissionsträchtigkeit einer Mobilfunkanlage bildet das Standortdatenblatt gemäss Art. 11

NISV wesentlicher Bestandteil der Baueingabe. Mit Blick auf den vorliegenden Fall ist unbestritten, dass das (ergänzte) Standortdatenblatt vom 6. April 2005 nicht Gegenstand der öffentlichen Auflage vom 31. Dezember 2004 bis zum 19. Januar 2005 gebildet und damit keine Äusserungsmöglichkeit dazu bestanden hat. Insofern erweist sich das Baubewilligungsverfahren als mangelhaft und verletzt den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör. Im Übrigen fand der Gehörsanspruch der Beschwerdeführer mit der Möglichkeit zur Einsprache indessen hinreichend Beachtung. Weder die Bundesverfassung (vgl. Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, N 835 ff.; Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 82) noch das kantonale Recht verlangen, dass im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens über die in § 194 PBG erwähnten Äusserungsmöglichkeiten hinaus zusätzliche Schriftenwechsel durchzuführen wären. Dazu bestünde erst dann Anlass, wenn in den weiteren im Verlauf des Verfahrens eingeholten Stellungnahmen - im vorliegenden Fall in der Stellungnahme der Dienststelle uwe - völlig neue und für die Behandlung des Baugesuches grundlegende Gesichtspunkte enthalten wären. Andernfalls wäre ein Koordinationsverfahren innert nützlicher Frist nicht durchzuführen (vgl. dazu: Hubmann Trächsel, Die Koordination von Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen im Kanton Zürich, S. 71 f.). Im Übrigen erscheint beachtlich, dass es sich bei der fraglichen Stellungnahme nicht um einen Entscheid handelt, sondern um eine Entscheidungsgrundlage zu Handen der Baubewilligungsbehörde. Inwiefern darin entscheidungswesentliche neue Sachverhaltselemente oder gar eigentliche Beweismassnahmen enthalten wären, ist weder ersichtlich noch dargetan. In der Hauptsache hat die Dienststelle uwe darin die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit den einschlägigen umweltrechtlichen Vorgaben anhand des Standortdatenblattes überprüft und - entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer - klar festgehalten, dass die Anlagegrenzwerte im Bereich der kritischen Orte eingehalten seien. c) Die Rechtsprechung lässt die Heilung einer Gehörsverletzung zu, wenn der im Verwaltungsverfahren missachtete Anspruch im Rechtsmittelverfahren nachträglich erfüllt werden kann. Dies setzt voraus, dass die Beschwerdeinstanz mit umfassender Kognition ausgestattet ist und diese im konkreten Verfahren auch wahrnimmt (LGVE 1998 II Nr. 2 Erw. 3c, 1997 II Nr. 3 und 21; Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 2 ff. zu § 8). Das Verwaltungsgericht verfügt über umfassende Kognition und reformatorische Entscheidungsbefugnis (vgl. § 140 VRG). Die entscheidungsrelevanten Unterlagen und Angaben liegen vor. Es war den Beschwerdeführern ohne weiteres möglich, den Baubewilligungsentscheid der Vorinstanz sachgerecht anzufechten. Eine umfassende Überprüfung des angefochtenen Entscheides ist im vorliegenden Rechtsmittelverfahren gewährleistet. Damit steht einer Behebung des festgestellten Verfahrensmangels an dieser Stelle nichts entgegen (vgl. zum Ganzen auch: Seiler, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, SJZ 2004 S. 383 f.). Im Rahmen der Kostenverlegung wird darauf zurückzukommen sein. Wie die Beschwerdeführer im Übrigen zutreffend festhalten, handelt es sich bei den Standorten Nrn. 10 - 13 im Situationsplan 1:2'000 vom 5. August 2004 nicht um Orte für den kurzfristigen Aufenthalt (OKA) sondern um Orte mit empfindlicher Nutzung (OMEN). Da die massgeblichen Anlagegrenzwerte aber auch unter diesen Umständen eingehalten werden, wie die Beschwerdeführer selber einräumen, bedarf es dazu keiner weiteren Bemerkungen.

E. 3

Im Rahmen von Vorbemerkungen äussern sich die Beschwerdeführer in allgemeiner Form zur Schädlichkeit hochfrequenter Strahlungen und zur Zumutbarkeit tieferer Grenzwerte. Dass damit eine konkrete Rüge der aktuell geltenden Grenzwerte einherginge, ist nicht zu erkennen. Das Verwaltungsgericht sieht sich in diesem Zusammenhang folglich nicht zu Weiterungen veranlasst. Dies umso weniger, als das Bundesgericht die Verfassungs- und Gesetzeskonformität der NISV in unzähligen Urteilen bestätigt und es bisher stets abgelehnt hat, dem Bundesrat oder dem hinsichtlich der hier interessierenden Belange federführenden BUWAL pflichtwidrige Untätigkeit oder einen Missbrauch ihres Ermessensspielraums vorzuwerfen (vgl. die Übersicht bei Gerber, *Téléphonie mobile dans la jurisprudence du Tribunal fédéral: aspects de droit public*, URP 2004 S. 725 ff., mit Hinweisen; vgl. ferner die BG-Urteile 1A.218/2004 vom 29.11.2005, 1A.208/2004 vom 19.1.2005, 1A.158/2004 vom 12.8.2004, 1A.86/2003 vom 15.12.2003, 1A.251/2002 vom 24.10.2003; Rausch/Marti/Griffel, *Umweltrecht*, Zürich 2004, Rz. 358). Dementsprechend ist auf die Kritik der Beschwerdeführer insoweit nicht näher einzugehen, als sie sich in allgemeiner Weise über die Beeinträchtigung der Wohnqualität und die Gefährdung der Arbeits- und Wohngebiete auslässt. Dass in diesen Bereichen die vorgegebenen Grenzwerte nicht eingehalten werden sollten, ist weder dargetan noch ersichtlich.

E. 4

a) Die Beschwerdeführer kritisieren die vorinstanzlichen Grenzwertberechnungen für den OMEN Nr. 14. Diese beruhen auf einer Gebäudehöhe von 7.50 m, was in einer üblichen zweigeschossigen Wohnzone für den Nahbereich nicht zu beanstanden wäre. Aufgrund der besonderen Situation in der Nähe einer Hochspannungsfreileitung und der bestehenden Gestaltungsplanpflicht müsse auf dem betroffenen Grundstück Nr. y aber mit einer möglichen dreigeschossigen Überbauung gerechnet werden. Dies habe entsprechende Auswirkungen auf die massgeblichen Grenzwerte gemäss NISV. Sei mithin davon auszugehen, dass auch im Nahbereich zum Grundstück Nr. x dreigeschossig gebaut werde, so müsse die Referenzgrösse bei der Ermittlung der zulässigen Strahlenwerte (Grenzwerte) erhöht werden. Bei zwei Vollgeschossen und einem Attikageschoss ergebe sich eine zulässige Gebäudehöhe von 12.50 m. Die Strahlungsgrenzwerte müssten für diese Höhe berechnet werden. Es bestehe Grund zur Annahme, dass an diesem Ort die Grenzwerte nicht eingehalten seien. b) Das Grundstück Nr. y liegt in der zweigeschossigen Wohnzone ohne Verdichtung mit Gestaltungsplanpflicht (vgl. Zonenplan der Gemeinde Z vom 2. Dezember 2001). Zwar darf die Geschosszahl im Anwendungsbereich eines Gestaltungsplanes unter bestimmten qualitativen Voraussetzungen um maximal ein Vollgeschoss vom massgebenden Zonenplan abweichen (vgl. § 75 PBG). Ob für die Strahlungsberechnungen im vorliegenden Fall von einer zweigeschossigen oder einer dreigeschossigen Überbauung auszugehen ist, kann jedoch letztlich dahingestellt bleiben, da der Anlagegrenzwert von 6 V/m in jedem Falle eingehalten ist (vgl. Berechnungen der Dienststelle uwe vom 27.9.2005 [vorinstanzl. Bel. 2]). Wenn die Beschwerdeführer davon ausgehen, die Strahlung müsse am massgeblichen Standort (OMEN Nr. 14) auf einer Höhe von 12.50 m bzw. 11.50 m gemessen werden, ist ihnen entgegenzuhalten, dass gestützt auf § 28 Abs. 4 BZR in Verbindung mit § 34 Abs. 2 BZR ein zusätzliches Vollgeschoss in der fraglichen Zone nur als Dachgeschoss bzw. neben einem weiteren Vollgeschoss nicht noch ein zusätzliches Dachgeschoss realisiert werden kann. Es resultiert deshalb unter Berücksichtigung des Geländeverlaufes und der Messvorgaben des BUWAL (vgl. Vollzugsempfehlungen des BUWAL zu "Mobilfunk- und WLL-Basisstationen", Bern 2002, S. 15) am besagten Standort eine Messhöhe von 9 m relativ zum Mastfuss

(Geländekorrektur: 0.5 m + Untergeschoss: 1 m + 2 Vollgeschosse à 3 m + Zuschlag von 1.50 m), wie die Dienststelle uwe zutreffend festgehalten hat. Im Übrigen hängt vom Ausgang eines weiteren Planungsschrittes ab, ob im vorliegenden Fall tatsächlich ein weiteres Geschoss realisiert werden könnte, zumal zur Zeit offenbar keine rechtsgültige Gestaltungsplanung für das betreffende Gelände existiert. Ob die Voraussetzungen gemäss § 75 Abs. 3 PBG aufgrund der seitens der Beschwerdeführer geschilderten besonderen Situation und der offensichtlich eingeschränkten Bebaubarkeit des Grundstückes (vgl. bf. Bel. 1 und 2 [V 05 233]) überhaupt erfüllbar sind, erscheint fraglich. Auch ist unklar, ob dem Gesuch der Beschwerdeführerin 1 um Aufzoning ihres Grundstückes (vgl. bf. Bel. 2 [V 05 233]) stattgegeben wird. Es kann deshalb festgehalten werden, dass auf dem Grundstück Nr. y in naher Zukunft nicht mit einer dreigeschossigen Überbauung zu rechnen ist. Es liesse sich daher mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit kaum vereinbaren, beim OMEN Nr. 14 bereits heute von einer möglichen dreigeschossigen Überbauung auszugehen (vgl. Pra 2002 Nr. 205 Erw. 3.7 f.). Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Leistung der Antenne im Falle einer zukünftigen Ausweitung der Nutzung ohnehin derart zu reduzieren wäre, dass die massgeblichen Grenzwerte eingehalten werden können (vgl. Pra 2002 Nr. 205 Erw. 4; URP 2002 S. 76). Ausserdem sind die effektiven Strahlungswerte gemäss Ziff. 4 des Rechtsspruches des angefochtenen Entscheides im Rahmen einer Abnahmemessung zu überprüfen und mit den bewilligten Vorgaben zu vergleichen (vgl. BG-Urteil 1A.160/2004, Erw. 3.3).

E. 5

a) Die Beschwerdeführer befürchten eine Kumulation mehrerer Belastungsarten auf dem Grundstück Nr. y. Angesichts der im Nahbereich bereits bestehenden Hochspannungsfreileitung dürfe die geplante Mobilfunkantenne unter dem Vorsorgeaspekt des USG und der NISV nicht bewilligt werden, es sei denn, es lägen ausserordentliche Umstände vor. Solche seien aber nicht zu erkennen. Da im heutigen Zeitpunkt aus wissenschaftlicher und technischer Optik nicht genau feststehe, welche Auswirkungen die Kumulation einer Mobilfunkantenne und einer Starkstromleitung mit sich bringen würde, müsse das Baugesuch abgewiesen werden. Ferner sei auch zu berücksichtigen, dass das erwähnte Grundstück bereits erheblich lärmbelastet sei. b) Zunächst ist bei diesen Vorbringen darauf hinzuweisen, dass die NISV in Ziff. 221 Anh. 2 die Summierung niederfrequenter Strahlung (1 Hz - 20 MHz; z.B. Fahrleitungen und Hochspannungsfreileitungen) regelt. Nicht geregelt ist hingegen die Summierung tiefer Frequenzen von Hochspannungsfreileitungen (50 Hz) einerseits und hoher Frequenzbänder des Mobilfunkes (900 - 2'100 MHz) andererseits. Eine gesamtheitliche Betrachtung der nichtionisierenden Strahlung sämtlicher Frequenzen findet nicht statt. Die hochfrequente Strahlung wird von der niederfrequenten Strahlung getrennt beurteilt. Da die Kombinationswirkung hoch- und niederfrequenter Strahlung nach dem derzeitigen Stand der Forschung gar nicht beurteilt werden kann, hält das Bundesgericht die getrennte Beurteilung der unterschiedlichen Strahlungsarten im Sinne der NISV für sachgerecht und insbesondere nicht gegen Art. 8 USG verstossend, wonach Einwirkungen sowohl einzeln als auch gesamthaft und nach ihrem Zusammenwirken beurteilt werden (vgl. BG-Urteil 1A.140/2003, Erw. 4.1 und 4.5). Der Gesetzgeber hat diese Problematik u.a. dadurch relativiert, dass er bei der Festsetzung von Grenzwerten zum Teil erhebliche Sicherheitsmargen eingebaut hat und für grössere bzw. umweltgefährdende Vorhaben eine besonders umfassende Abklärung, nämlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt (BEZ 2004 S. 66). Aus umweltrechtlicher Sicht besteht somit keine Handhabe, den

rechtskonformen Betrieb einer Mobilfunkantenne in bereits anderweitig vorbelasteten Gebieten einzuschränken oder zu untersagen. Der gegenteiligen Auffassung der Beschwerdeführer kann nicht gefolgt werden.

E. 6

a) Die Beschwerdeführer machen geltend, die Beschwerdegegnerin könne nicht nachweisen, dass sie zwingend auf den gewählten Standort angewiesen sei, um ein Mobilfunknetz sinnvoll betreiben zu können. Unter Abwägung der gegenseitigen Interessen sei es ihr zuzumuten, einen Alternativstandort zu wählen. In Kombination mit der bestehenden Starkstromleitung wirke sich die Anlage derart störend auf das Grundstück Nr. y aus, dass eine Überbauung im weiteren Nahbereich faktisch verunmöglicht würde. Damit verstosse das Bauvorhaben gegen die §§ 140 Abs. 1 und 161 PBG, wonach übermässige Immissionen verboten seien. Die geplante Mobilfunkantenne erschwere die Überbauung des Grundstückes unverhältnismässig. Neben den messbaren Strahlungseinwirkungen seien überdies erhebliche ideelle Immissionen zu erwarten. Ein grosser Teil der Bevölkerung fühle sich in der nahen Umgebung von Mobilfunkantennen der Gefahr gesundheitlicher Schädigung ausgesetzt. Faktisch falle deshalb ein grosser Teil des besagten Grundstückes für eine Überbauung zu Wohnzwecken ausser Betracht. Die Gutheissung des Bauvorhabens laufe deshalb auf eine materielle Enteignung hinaus. b) Die Beschwerdeführer verkennen, dass der Nachweis der Standortgebundenheit nur bei Standorten ausserhalb der Bauzone eine Rolle spielt, wo einerseits Standortgebundenheit, andererseits eine umfassende Interessenabwägung verlangt werden, in deren Rahmen auch Alternativstandorte zu prüfen sind. Die Rechtsprechung hat dies verschiedentlich klargestellt (BG-Urteil 1A.62/2001 vom 24.10.2001, Erw. 6c, BG-Urteil 1A.316/2000 vom 21.9.2001, Erw. 5a; vgl. ferner Urteil V 02 193 vom 19.3.2003, Erw. 3b). Die hier interessierende Anlage soll aber in einer Bauzone zu liegen kommen, nämlich in einer Arbeitszone. Nach gefestigter Rechtsprechung ist sie als Infrastrukturanlage dort grundsätzlich zonenkonform (bereits: LGVE 2001 II Nr. 7 Erw. 3b mit zahlreichen Hinweisen). Aus rechtlicher Sicht besteht daher keine Möglichkeit, die Beschwerdegegnerin zu einer Prüfung von Alternativstandorten zu verpflichten, schon gar nicht von solchen, welche ausserhalb der Bauzone liegen. Als eigentliche Polizeibewilligung ist die Baubewilligung zu erteilen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, die das einschlägige öffentliche Recht für den konkreten Fall vorsieht. Für den Schutz vor ideellen Immissionen verbleibt im öffentlich-rechtlichen Verfahren kein Raum (vgl. BGE 126 III 225 f. Erw. 3c). Mögliche rechtliche Schritte wären gegebenenfalls auf dem zivilrechtlichen oder gar strafrechtlichen Wege zu unternehmen (vgl. Wenger, Gesundheitsschäden durch Mobilfunkanlagen?, in: AJP 2005 S. 1175 f.). Der Hinweis der Beschwerdeführer auf § 161 PBG geht schon deshalb fehl, weil diese Bestimmung die Vermeidung übermässiger Immissionen betrifft, welche mit dem Bau- oder Abbruchprozess zusammenhängen. Auch der Hinweis auf das Eingliederungsgebot von § 140 Abs. 1 PBG ist nicht stichhaltig. Es ist weder ansatzweise dargetan noch ersichtlich, inwiefern die geplante Antennenanlage in der fraglichen Arbeitszone einen Eingliederungsmangel aufweisen soll. Im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht (vgl. § 55 Abs. 1 VRG) wären die Beschwerdeführer indessen zu einer eingehenden Begründung gehalten gewesen. Das Verwaltungsgericht trifft trotz der ihm auferlegten Offizialtätigkeit keine Verpflichtung, nicht näher untermauerten Behauptungen nachzugehen, wenn sie sich - wie hier - nicht als naheliegend erweisen. Genauso wenig kann die Auffassung der Beschwerdeführer geteilt werden, die umstrittene Antenne verhindere oder beeinträchtige die geplante Überbauung der Parzelle Nr. y. Von einer materiellen Enteignung kann nicht die Rede sein. Viel eher

dürfte ein gewisses Beeinträchtigungspotenzial von der bestehenden Starkstromfreileitung ausgehen, über die indessen im vorliegenden Verfahren nicht zu befinden ist. Dass die Zuordnung der Parzelle Nr. y zur Wohnzone gerade vor diesem Hintergrund, zumindest in Teilbereichen, als wenig zweckmässig erscheint, sei hier nur am Rande bemerkt.

E. 7

a) Die Beschwerdeführer rügen einen Verstoß gegen die Grenzabstandsvorschriften. Bei einer Turmhöhe von 25 m weise die Antennenanlage einen Grenzabstand von nur 5.15 m auf, was mit § 122 Abs. 1 PBG nicht zu vereinbaren sei. Die Grenzabstandsvorschriften hätten nachbarschützende Funktion. Wenn somit die Grenzabstände Immissionsschutzfunktion hätten, sei nicht einzusehen, dass gewisse Immissionskategorien ausgenommen sein sollen. Auch die Angstreaktionen, welche Mobilfunkantennen bei einem grossen Teil der Bevölkerung auslösten, seien zu berücksichtigen. Es sei offensichtlich, dass sich die negativen Auswirkungen einer derartigen Anlage im Nahbereich verstärkten. Dies gelte auch für die ideellen Immissionen. Es sei deshalb gerechtfertigt, die Gebäudeabstandsvorschriften von § 122 PBG auch auf Mobilfunktürme anzuwenden. Bei einer Gesamthöhe von 25 m müsse gestützt auf § 122 Abs. 1 PBG ein minimaler Grenzabstand von 12.50 m eingehalten werden. b) Zunächst erscheint fraglich, ob die Beschwerdeführer 2 - 13 zur Beanstandung des Grenzabstandes überhaupt legitimiert sind. Die Frage kann jedoch offen gelassen werden, da der Beschwerde in diesem Punkt auch materiell kein Erfolg beschieden ist. Bei den Abstandsvorschriften handelt es sich um öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die u.a. einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage bedürfen (Zimmerlin, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl., Aarau 1985, N 2 zu §§ 163 - 165). Die §§ 122 - 125 PBG regeln die Grenzabstände für "Gebäude", "Bauten" und "Unterniveaubauten". Als Baute wird nach ständiger Verwaltungspraxis ein Gebäude oder eine überdachte bauliche Anlage qualifiziert, welche Menschen, Tiere oder Sachen gegen äussere Einflüsse zu schützen vermag und mehr oder weniger abgeschlossen ist (Zimmerlin, a.a.O., N 3 zu § 10). Wände sind nicht Voraussetzung, doch muss in jedem Fall zumindest ein schutzbietendes Dach vorhanden sein, selbst wenn es nur auf Pfosten steht (Leutenegger, Das formelle Baurecht der Schweiz, 2. Aufl., Bern 1978, S. 94). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts zum alten Baugesetz vom 15. September 1970 (aBauG) zählen zu den Bauten Gebäude und gebäudeähnliche Bauten (vgl. z.B. Urteil V 95 1991 vom 29.9.1992, Erw. 4b). Es besteht kein Anlass, von dieser Praxis abzuweichen, zumal die Konzeption des aBauG diesbezüglich beim Erlass des PBG übernommen worden ist. Der Begriff der Baute, wie er in den §§ 122 - 125 PBG verwendet wird, ist in diesem Sinne eng zu fassen (vgl. LGVE 1993 II Nr. 2 Erw. 2b, LGVE 1993 III Nr. 20 Erw. 2; ferner: Urteil V 05 300 vom 20.12.2005, Erw. 2, V 04 211 vom 6.4.2005, Erw. 2c). Dass eine Mobilfunkantenne nicht unter diesen Begriff fallen kann, ist evident und bedarf keiner weiteren Erörterungen. Für "blosse" Anlagen indessen, und um eine solche handelt es sich bei der Antenne zweifelsohne, existieren keine Grenzabstandsvorschriften. Auch kann nicht von einer Gesetzeslücke ausgegangen werden. Eine echte und damit überhaupt durch den Richter ausfüllbare Lücke liegt nur vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen und dem Gesetz weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann (BGE 121 III 225). Für die Annahme einer echten Lücke bedarf es daher strenger Voraussetzungen. Zumindest wird verlangt, dass die gesetzliche Regelung nach den dem Gesetz zugrunde liegenden Wertungen und Zielsetzungen als unvollständig und daher ergänzungsbedürftig erachtet wird

(Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, N 243). Eine solche Ergänzungsbedürftigkeit lässt sich für den hier zur Diskussion stehenden Sachverhalt nicht bejahen. Die im PBG erwähnten Abstandsvorschriften sind als abschliessend zu qualifizieren (LGVE 1993 II Nr. 2 Erw. 3). Einem Bedürfnis nach Grenzabstandsvorschriften für Mobilfunkantennen müsste demnach auf der Ebene der Gesetzgebung nachgekommen werden. Auf dem Wege der Rechtsprechung kann derlei nicht geschehen; dies gerade auch deshalb nicht, weil der Immissionsschutz im Bereich der nichtionisierenden Strahlung, um die es hier fraglos geht, bereits durch die Vorgaben des geltenden Umweltrechts (insbesondere der NISV) gewährleistet ist.

E. 8

a) Die Beschwerdeführer machen geltend, der Aufbau der neuen Telekommunikationsnetze zeitige erhebliche räumliche Auswirkungen und erfordere eine Koordination, welche nur über Richtpläne sichergestellt werden könne. Die Baubewilligungsbehörden seien gestützt auf Art. 25a RPG, Art. 36 FMG und § 48 PBV zur Koordination verpflichtet. Dem Baugesuch könnten keine entsprechenden Abklärungen entnommen werden, weshalb es unvollständig sei. Ausserdem müsse auch die Hintergrundbelastung (Grundpegel) an hochfrequenter Strahlung berücksichtigt werden, da die Standorte der unterschiedlichen Betreiber nicht koordiniert seien. Insbesondere müssten im Rahmen der Koordination auch die drei Richtstrahlantennen berücksichtigt werden. Offenbar bestehe für die Richtfunkantennen zur Zeit gar kein Bedarf. Weder deren Zweck noch Elevation würden offen gelegt. Auch sei nicht ausgewiesen, in welchen Frequenzbereichen und mit welcher Leistung die Richtfunkantennen betrieben werden sollen. Fehlten diese Angaben, könne auch nicht beurteilt werden, ob die gesamte Anlage mit Art. 8 USG vereinbar sei. b) Das Bundesgericht hat sich im Urteil 1A.62/2001 vom 24. Oktober 2001 (Erw. 6) zur Frage der Richtplanpflichtigkeit eines gesamten Mobilfunkantennennetzes geäussert (vgl. URP 2002 S. 62 ff.). Dabei hat es zum Einen auf die Komplexität und die hohe Raumwirksamkeit des Aufbaus neuer Telekommunikationsnetze mit entsprechendem Koordinationsbedarf verwiesen. Gleichzeitig hat es aber die Frage aufgeworfen, ob ein Sach- oder Richtplan mit konkreten räumlichen und zeitlichen Vorgaben erforderlich und möglich sei. Grundsätzlich obliege es den privaten Mobilfunkbetreibern und nicht dem Gemeinwesen, ihr Mobilfunknetz zu planen und geeignete Antennenstandorte hierfür auszuwählen. Aufgabe der Planung durch Bund und Kantone sei es dagegen, die gebotene Koordinierung und Optimierung der Mobilfunknetze sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Interessen der Raumplanung, des Umwelt-, Landschafts- und Heimatschutzes im Konzessions- wie im Bewilligungsverfahren gebührend berücksichtigt würden. Schliesslich verwies das Bundesgericht auf Empfehlungen für die Koordination der Planungs- und Baubewilligungsverfahren für Basisstationen für Mobilfunk, die generelle Verhaltensregeln für Betreiberfirmen bei der Planung und beim Bau von Antennenanlagen sowie besondere Anforderungen an Bewilligungen ausserhalb der Bauzone enthielten. Ferner führte es auch die im Hinblick auf eine Koordination der Antennenstandorte ergangene Pflicht zur Meldung der Daten sämtlicher existierender und geplanter Antennenanlagen und deren Offenlegung im Internet an (vgl. zum Ganzen auch die Wiedergabe und Kritik von Griffel, Mobilfunkanlagen zwischen Versorgungsauftrag, Raumplanung und Umweltschutz, URP 2003 S. 136 f.; Gerber, a.a.O., S. 739 ff.). c) Der geltende kantonale Richtplan enthält keine Aussagen zur Mobilfunktechnologie, dies im Unterschied zu neueren Planwerken in anderen Kantonen (vgl. etwa die Verhältnisse im Kanton St. Gallen, dazu den Prüfungsbericht zur Gesamtüberarbeitung vom 3.12.2002, S. 19, allerdings mit Aussagen

vorab zu Standorten ausserhalb der Bauzone). Ausgehend von der dargelegten Rechtsprechung bleibt dieses Manko für die Bewilligung der strittigen Anlage jedoch folgenlos. Im Raum stehen indessen die vom Bundesgericht angesprochenen Empfehlungen für die Koordination der Planungs- und Baubewilligungsverfahren für Basisstationen für Mobilfunkanlagen und drahtlose Teilnehmeranschlüsse, welche aus einer Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen, unter Einbezug der Funknetzbetreiber, hervorgegangen sind. Darin finden sich u.a. schwergewichtig Aussagen zur hier nicht weiter interessierenden Standortkoordination ausserhalb der Bauzone (vgl. dazu im Einzelnen: BG-Urteil 1A.140/2003 vom 18.3.2004, Erw. 3.3). Dort gestaltet sich die Rechtslage mit der bundesrechtlichen Vorgabe des Art. 24 RPG und dem besonderen Rechtsschutzkonzept (Art. 34 Abs. 1 RPG) allerdings grundlegend anders (vgl. dazu Marti, Planungspflicht für grössere Vorhaben ausserhalb der Bauzonen - wegleitende Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBI 2005 S. 356 f.); und es sind diesbezüglich auch im Kanton Luzern schon seit längerer Zeit Bestrebungen hinsichtlich einer zweckmässigen Koordination der Standorte im Gang (vgl. die Darlegungen des Regierungsrates vom 17.1.2000 betreffend das Postulat Bucher, in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2000, S. 56 f.). Für Standorte innerhalb der Bauzone wird in den Empfehlungen des Bundes Folgendes festgehalten (S. 2): Grundsätzlich werden kommerziell genutzte Funknetze wie Mobilfunk oder drahtlose Festnetzanschlüsse vorwiegend dort aufgebaut, wo sich die Benutzer befinden. Dies ist vor allem innerhalb des Siedlungsgebietes und entlang der Verkehrswege zwischen diesen Gebieten der Fall. Innerhalb des Siedlungsgebietes muss häufig relativ viel Netzkapazität zur Bewältigung des Kommunikationsaufkommens bereitgestellt werden. Dies führt innerhalb des Siedlungsgebietes zu einer höheren Antennendichte als ausserhalb. Die einzelnen Antennen können oft so installiert werden, dass sie nicht ohne weiteres auffallen und das Ortsbild nicht wesentlich beeinträchtigen. Innerhalb der Bauzone ist daher eine Zusammenlegung der Sendeanlagen auf wenige konzentrierte Standorte nicht generell anzustreben. Dies wäre aufgrund der Anforderungen der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) ohnehin oft gar nicht möglich. Entsprechende Grundsätze haben zwischenzeitlich Aufnahme in die UMTS-Konzessionen gefunden (vgl. BAKOM, "Faktenblatt" UMTS, S. 5). d) Gemäss § 48 PBV sind die Standorte für die Einrichtung von Antennen und vergleichbaren Anlagen aufeinander abzustimmen. Bei ihrer Auswahl und Festlegung sind namentlich der Schutz der Orts- und Landschaftsbilder und der Natur- und Kulturobjekte zu beachten und die Auswirkungen auf die Bevölkerung, etwa durch Mehrfachnutzung der Standorte, so gering als möglich zu halten. Diese Bestimmung geht zurück auf die Änderung von § 143 PBG (Antennen und vergleichbare Anlagen) in der Fassung vom 8. Mai 2001, in Kraft seit dem 1. Januar 2002. Die dazu ergangene Botschaft des Regierungsrates vom 20. Oktober 2000 (B 76) enthält in Zusammenhang mit § 143 Abs. 2 PBG Aussagen über die Notwendigkeit einer kantonalen Norm zum Orts- und Landschaftsbildschutz. Ferner wird darauf verwiesen, dass der Schutz vor Strahlung abschliessend durch die am 1. Februar 2000 in Kraft getretene NISV geregelt werde und für weitergehende kantonale Bemühungen in diesem Bereich kein Raum bestehe. Angesichts der Wichtigkeit des Schutzgutes der Gesundheit rechtfertige es sich jedoch, in § 143 Abs. 3 PBG deklarativ auf die zu beachtenden Umweltrechtsbestimmungen des Bundes zu verweisen (GR 2001, S. 269, Separatum S. 48). Im Rahmen der parlamentarischen Beratung, sowohl in der vorberatenden Kommission als auch im Plenum, wurde gefordert, die Betreiber solcher Anlagen (namentlich für Mobilfunktelefonie) zur gemeinsamen Nutzung von Standorten zu verpflichten (GR 2001, S. 399 f. und S. 882; vgl. ferner:

Protokolle der Kommission Raumplanung, Umwelt und Energie betreffend die Sitzungen vom 14.12.2000 und 5.4.2001). Das entsprechende Anliegen blieb im Grossen Rat ohne Erfolg, doch sah sich der Regierungsrat offenbar dazu veranlasst, den hier in Rede stehenden § 48 PBV zu erlassen. Den Materialien ist zu entnehmen, dass damit vorab die Standorte "ausserhalb des Siedlungsgebietes" angepeilt wurden (GR 2001, S. 399 und die erwähnten Kommissionsprotokolle). Dies erstaunt insofern, als dort der Bedarf nach einer besonderen Koordinationsnorm - wie ausgeführt - aufgrund von Art. 24 RPG und der dazu bestehenden Praxis nicht besteht (vgl. BG-Urteile 1A.62/2001 vom 24.10.2001, Erw. 6c sowie 1A.264/2000 vom 24.9.2002, Erw. 9.3; LGVE 2001 II Nr. 7 Erw. 2c). Im Wortlaut des § 48 PBV findet ein derartiger Bezug auch keinen Niederschlag. Vielmehr ist aufgrund des Hinweises auf den Bevölkerungsschutz zu schliessen, dass sich § 48 PBV gleichermassen auf Bauzonen beziehen soll (vgl. auch die Erläuterungen zu § 48 PBV des kantonalen Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements vom 27.11.2001). In der Konsequenz muss dies indessen dazu führen, im Bereich der Wohnzonen nicht auf eine Zusammenlegung, sondern - im Sinne der wiedergegebenen Empfehlungen des Bundes - gegenteils auf eine Dekonzentration der Standorte abzielen (vgl. wiederum BG-Urteil 1A.140/2003, a.a.O., Erw. 3.3). e) Aus dem Gesagten folgt, dass die Koordination verschiedener Antennenstandorte innerhalb der Bauzonen eine delikate Angelegenheit darstellt. Dem Bundesrecht können dazu - im Gegensatz zur Koordination von Mobilfunkantennen im Nichtbaugebiet (Art. 24 RPG) - keine Aussagen entnommen werden. Insbesondere lassen sich aus dem in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ebenfalls angerufenen Art. 36 Abs. 2 FMG keine inhaltlichen planungsrechtlichen Vorgaben ableiten, zumal darin allein das Recht zur Mitbenutzung von Fernmeldeanlagen geregelt wird. Davon abgesehen zielt auch diese Bestimmung vorab auf Standorte im Nichtbaugebiet, da deren Konzentration innerhalb der Bauzonen - zumindest im Wohnzonenbereich - unerwünscht ist. Auch Art. 25a RPG ist nicht ergiebiger. Dort werden die Grundsätze der formellen und materiellen Koordination von Entscheiden geregelt, was im vorliegenden Kontext nicht weiter interessiert; dies entgegen der in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde offenbar vertretenen, aber nicht näher begründeten Meinung. Andererseits kann es den Kantonen aufgrund ihrer grundsätzlichen Sachzuständigkeit in diesem Bereich bundesrechtlich nicht grundsätzlich verwehrt sein, entsprechende Bestimmungen zu erlassen. Soweit das Bundesgericht im Urteil 1P.562/2001 vom 13. Juni 2002 etwas Anderes erwogen zu haben scheint, soll darin kein grundsätzliches Hindernis erblickt werden. Denn die betreffenden Ausführungen standen in Zusammenhang mit einer kantonalen Ausführungsverordnung zur NISV, was im Schrifttum hervorgehoben worden ist (vgl. Gerber, a.a.O., S. 744). f) Die Bedeutung von § 48 PBV muss auch im vorliegenden Fall nicht in allen Teilen ausgelotet werden. Insbesondere mit Blick auf seine Tragweite in planungsrechtlicher Hinsicht können weitere Ausführungen unterbleiben, dies etwa in Bezug auf das Verhältnis zu den allgemeinen Planungsgrundsätzen gemäss Art. 3 RPG (vgl. Urteil V 02 193 vom 19.3.2003). Im Übrigen sei hier immerhin Folgendes erwogen: Die Wirksamkeit der fraglichen Vorschrift muss schon deshalb bescheiden ausfallen, weil es sich um eine Verordnungsbestimmung handelt, ohne dass auf der Ebene des formellen Gesetzes eine entsprechende Delegation ersichtlich wäre (vgl. § 143 PBG und Erw. 8d hiervor). Darüber hinaus wirft das Legalitätsprinzip auch unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit der Norm Fragen auf. Dass ein Mobilfunkbetreiber gestützt auf § 48 PBV zur Evaluation von Alternativstandorten verpflichtet werden könnte, fällt ausser Betracht. Schon gar nicht liesse sich eine solche Obliegenheit in jenen Fällen durchsetzen, wo sie mit den Netzplänen

des Betreibers nicht zu vereinbaren wäre (vgl. dazu auch: LGVE 2001 II Nr. 7 Erw. 3d). Ebenso wenig könnte mit § 48 PBV die Forderung nach einem Bedarfsnachweis in Bezug auf einen bestimmten Standort verknüpft werden. Folglich erschöpft sich der fassbare Gehalt für den Bereich innerhalb der Bauzonen zunächst im Aspekt des Ortsbildschutzes, der allerdings bereits auf formellgesetzlicher Ebene einlässlich geregelt wird (vgl. §§ 140 ff. PBG). Dazu kommt andererseits die Forderung nach Minimierung der Auswirkungen auf die Bevölkerung. Darin könnte zwar eine Handhabe gegen die Mehrfachnutzung im Sinne der erwähnten Empfehlungen des Bundes erblickt werden, doch ist deren Durchsetzbarkeit aus den soeben genannten Gründen kaum erzwingbar. Soweit in diesem Zusammenhang darüber hinaus wiederum der Immissionsaspekt angesprochen sein sollte, muss auf die abschliessende Regelung durch das Bundesrecht verwiesen werden (BGE 126 II 403 Erw. 3c; LGVE 2001 II Nr. 7 Erw. 2b und c sowie Urteil V 02 193 vom 19.3.2003). Die Prüfung von Alternativstandorten könnte im Falle der Einhaltung der durch die NISV vorgegebenen Grenzwerte direkt gestützt auf Art. 11 Abs. 2 USG höchstens dann gerechtfertigt werden, wenn sich mit einer geringfügigen Verschiebung der Antenne eine deutliche Verbesserung der Immissionslage bewirken liesse (LGVE 2001 II Nr. 7 Erw. 2b mit Hinweis auf ein in URP 2001 S. 161 ff. sowie BEZ 2000 Nr. 52 publiziertes Urteil VB 1999.00395 des Zürcher Verwaltungsgerichts). Selbst bei derart geringfügigen Modifikationen fragt sich indessen, ob sie vom Bundesgericht geschützt würden (vgl. BG-Urteil 1A.158/2004 vom 12.8.2004, Erw. 3.3). Auch gestützt auf § 48 PBV wäre gegebenenfalls nicht mehr zu erreichen. Damit reduziert sich dessen Bedeutung hinsichtlich der Standortoptimierung innerhalb der Bauzone im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens im Wesentlichen auf einen eher programmatischen Gehalt, nämlich auf eine Anweisung an die Baubewilligungsbehörde, in Absprache mit den Betreiberfirmen nach möglichst gemeinverträglichen Lösungen zu suchen, wie dies auch den Empfehlungen des Bundes zu entnehmen ist. Im Ergebnis vermögen die Beschwerdeführer auch aus § 48 PBV nichts für sich abzuleiten. g) In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird geltend gemacht, dass zumindest für die vorgesehenen Richtfunkantennen besondere Koordinationsbemühungen nötig gewesen wären. Inwiefern für diese Teile der Anlage, die die Basisstation mit der Netzzentrale verbinden, etwas grundsätzlich Anderes gelten sollte, lässt sich indessen nicht ersehen. Dass ein Richtplan in dieser Hinsicht mit konkreten Angaben aufzuwarten hätte, die für die Bestimmung eines einzelnen Standortes relevant sein könnten, ist mehr als fraglich. Soweit davon abgesehen das Fehlen einer Zweckangabe bemängelt wird, ist weder dargetan noch ersichtlich, auf welche Bestimmung eine entsprechende Rechtspflicht gestützt werden könnte. Gleiches gilt für den in der Beschwerde angesprochenen Bedarfsnachweis. Ausserdem gilt es zu beachten, dass die Strahlung dieser Antennen, die nur den Immissionsgrenzwert, nicht aber den Anlagegrenzwert einzuhalten haben (vgl. Ziff. 6 Anh. 1 NISV), nur direkt im eng gebündelten Richtstrahl von Bedeutung ist. Gemäss den Vollzugsempfehlungen des BUWAL (Ziff. 2.2.4, S. 23) könnte es nur dort überhaupt - eine entsprechende Leistungsstärke vorausgesetzt - zu einer Überschreitung des Immissionsgrenzwertes kommen. Daher rechtfertige es sich, auf eine detaillierte Berechnung des Strahlungsbeitrages zu verzichten. Es genüge der qualitative Nachweis, dass Personen nicht direkt vor den Richtstrahl gelangen könnten, was für einen störungsfreien Betrieb ohnehin erforderlich sei und durch ausreichende Montagehöhe über Boden sichergestellt werden könne. Die kantonale Fachstelle hat dazu keine Einwände erhoben. Das Bundesgericht hat im Urteil 1A.220/2002 vom 10. Februar 2003 (Erw. 2.1 und 2.2) auf die Vollzugsempfehlungen verwiesen, ohne sie in Zweifel zu ziehen, aber auch

ohne sie ausdrücklich zu bestätigen. Der Umstand, dass die horizontale Strahlungsrichtung (Azimut in Grad von N) im vorliegenden Standortdatenblatt vom 6. April 2004 nicht ausgewiesen ist (to be defined [tbd]), schadet nicht, zumal die einwandfreie Funktionstüchtigkeit derartiger Anlagen voraussetzt, dass sich der Sendestrahle ungehindert fortbewegen kann, sodass eine Ausrichtung gegen Bauten hin schon aus diesem Grunde auszuschliessen ist. Selbst wenn es im Übrigen innerhalb des gerichteten Strahlenbündels im Zusammenwirken mit den übrigen Immissionen im Sinne von Art. 8 USG zu einer Überschreitung des Immissionsgrenzwertes kommen könnte, darf davon ausgegangen werden, dass dies nicht auf Bereiche zutrifft, wo sich Menschen aufhalten können (vgl. Art. 13 NISV). Weitere Abklärungen unter Beizug der Fachstelle können daher im vorliegenden Verfahren unterbleiben. h) Die Beschwerdeführer beantragen ferner die Beurteilung der gesamten Hochfrequenzstrahlung unter Einschluss der Vorbelastungen durch bereits existierende Anlagen, insbesondere der knapp ausserhalb des Anlageperimeters liegenden Antenne des Mobilfunkanbieters A und der weiteren Antennen im Umkreis von mindestens 1 km. Dass im vorliegenden Fall von einem falschen Anlageperimeter ausgegangen worden wäre, wird nicht geltend gemacht (Ziff. 62 Anh.1 NISV; BG-Urteil 1A.10/2001 vom 8.4.2002, in: ZBl 2002 S. 429 ff.). In Frage steht demnach allein die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte aufgrund mehrerer hochfrequenter Anlagen. Zwar ist den Beschwerdeführern insofern beizupflichten, dass die Hintergrundbelastung grundsätzlich in die Immissionsgrenzwertberechnungen für Mobilfunkantennen einzubeziehen ist. Doch ist solches im konkreten Anwendungsfall aus Zweckmässigkeitsgründen nur dann geboten, wenn sich der rechnerisch ermittelte Immissionsgrenzwert einer Mobilfunk-Basisstation bereits in der Nähe des Grenzwertlimits bewegt und damit zusammen mit dem Grundrauschen eine Grenzwertüberschreitung möglich wäre (BEZ 2004 S. 66). Entsprechendes ist hier nicht der Fall. Gemäss Standortdatenblatt vom 6. April 2004 wird der Immissionsgrenzwert durch die strittige Anlage nur im Umfang von 8 % ausgeschöpft, sodass sich eine Zurechnung des vorhandenen Grundpegels erübrigt.

E. 9

Im Ergebnis sind die Verwaltungsgerichtsbeschwerden abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer grundsätzlich kosten- und entschädigungspflichtig (§§ 198 Abs. 1 lit. c und 201 Abs. 1 VRG). Dem festgestellten Verfahrensmangel wird mit einer angemessenen Reduktion der amtlichen Kosten Rechnung getragen. Das Bundesgericht hat die dagegen erhobene Beschwerde am 6. September 2006 im Wesentlichen abgewiesen.

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