

LU_GERICHTE V 99 81 vom 26. Oktober 1999

LU Gerichte, 1999-10-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_99_81

FR: LU_GERICHTE V 99 81 du 26 octobre 1999

IT: LU_GERICHTE V 99 81 del 26 ottobre 1999

Regeste

Art. 7 Abs. 1 und Art. 13ff. USG; § 207 Abs. 1 lit. a PBG. Anforderungen an die Beschwerdelegitimation im Baubewilligungsverfahren für die Errichtung einer Mobilfunkantennenanlage. Darstellung der Rechtslage bezüglich elektromagnetischer Felder («Elektrosmog»), bedingt durch sogenannte nicht-ionisierende Strahlen. | Planungs- und Baurecht

Erwägungen

E. 3

Ein Sachentscheid setzt ferner die Befugnis zur Rechtsvorkehr voraus (§ 107 Abs. 2 lit. d VRG). In diesem Sinne sind gemäss spezialgesetzlicher Regel in § 207 Abs. 1 lit. a PBG zur Erhebung von Einsprachen und Verwaltungsgerichtsbeschwerden nach diesem Gesetz die Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein schutzwürdiges Interesse haben (vgl. auch Art. 33 Abs. 3 RPG in Verbindung mit Art. 103 lit. a OG und BGE 118 Ib 29ff.). a) Nicht jedermann soll demnach zur Beschwerdeführung legitimiert sein, sondern nur derjenige, der in beachtenswerter, naher Beziehung zur Streitsache steht. Ein schutzwürdiges Interesse hat, wer an der Abweisung eines Gesuchs mehr als irgendjemand oder die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann, besonders und unmittelbar berührt wird. Als schutzwürdig gelten nebst den rechtlich geschützten auch die wirtschaftlichen, ideellen und sogar die rein tatsächlichen Interessen. Das schutzwürdige Interesse muss folglich nicht in einer Rechtsverletzung bestehen und hat mit dem durch die als verletzt gerügte Bestimmung geschützten Interesse nicht übereinzustimmen (grundlegend und nach wie vor gültig: BGE 104 Ib 245 und bereits LGVE 1975 II Nr. 11 sowie 1983 II Nr. 34). Es ist zu bejahen, wenn eine tatsächliche Benachteiligung abgewendet oder ein praktischer Nutzen und Erfolg erreicht werden soll. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet für sich allein keine Beschwerdebefugnis (zum Ganzen vgl. LGVE 1997 II Nr. 12 Erw. 4 und Nr. 13, je mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 125 I 8, 124 V 397 Erw. 2b). Bei Bauprojekten muss die besondere Beziehungsnähe vorab in räumlicher Hinsicht gegeben sein (BGE 125 II 15f., 120 Ib 62 Erw. 1c mit Hinweisen), namentlich dann, wenn es um Immissionen geht. Dabei lassen sich jedoch keine allgemeingültigen, begrifflich klaren Grenzen ziehen (zur Kasuistik: BGE 121 II 174 Erw. 2b). Entscheidend für die Ausdehnung der Beschwerdebefugnis bleiben vielmehr die konkreten Auswirkungen des betreffenden Falles (vgl. BGE 121 II 178; zum Ganzen: PVG 1997 Nr. 56 S. 184 sowie Aemisegger/Haag, RPG-Kommentar, Zürich 1999 N 39, 41 und 42 zu Art. 33). Dabei pflegt das Verwaltungsgericht das Rechtsschutzinteresse im Bereich von § 207 Abs. 1 lit. a PBG praxisgemäss nicht generell, sondern rügespezifisch, d.h. für jeden Einwand gesondert zu beurteilen (LGVE 1997 II Nr. 12 Erw. 4 mit Hinweisen; zur

analogen Berner Praxis vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 27 zu Art. 65). b) Ob das erforderliche Mass der Betroffenheit erreicht ist, beurteilt sich nach Massgabe der erhobenen Rügen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N 4 zu Art. 65). Die Beschwerdeführer bemängeln ausschliesslich die von der Vorinstanz gewählte Verfahrensart. Ein solches Vorgehen lässt sich prozessual nicht beanstanden (BGE 118 V 314). Die Befugnis hierzu ist ihnen freilich nur dann zuzugestehen, wenn sie in der Sache selbst über ein schützenswertes Anfechtungsinteresse verfügen. Nur wenn sich die Beschwerdeführer in einer beachtenswerten Nähe zur streitbetroffenen Anlage befinden, kann auf ihre Rügen eingetreten werden. Andernfalls liesse sich die Abgrenzung zur unzulässigen Popularbeschwerde nicht mehr bewerkstelligen. Denn nicht das öffentliche Interesse an der Gesetzmässigkeit der Verwaltung wirkt für beschwerdeführende Dritte legitimationsbegründend, sondern nur ein genügend intensives Privatinteresse (Gygi, Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, in: recht 1986, S. 11). In diesem Sinne erachten sich die Beschwerdeführer in der Sache selbst in dreierlei Hinsicht als besonders betroffen: in erster Linie durch die von der geplanten Antennenerweiterung ausgehenden Strahlen, ferner durch die ungenügende Eingliederung in die landschaftliche Umgebung und schliesslich durch eine mögliche Beeinträchtigung ihrer Aussicht. Wie es sich damit verhält, bleibt im Folgenden zu prüfen.

E. 4

(...)

E. 5

a) Als möglicher Ansatzpunkt für die Begründung besonderer Beziehungsnähe verbleibt demnach die geltend gemachte Betroffenheit durch die Strahlung, die von der geplanten Antennenerweiterung ausgehen wird. Die Rede ist von elektromagnetischen Feldern («Elektrosmog»), bedingt durch sogenannte nicht-ionisierende Strahlen (NIS), namentlich aus dem hochfrequenten Bereich (vgl. zu Problematik und Terminologie die im Rahmen einer Fachtagung ergangenen Beiträge diverser Autoren in URP 1996 S. 1ff., etwa Liniger, a.a.O., S. 7ff. und Krueger, a.a.O., S. 24ff.). Ihre Auswirkungen auf Mensch und Umwelt haben dazu geführt, dass Mobilfunkantennen und die insofern verfolgte Baubewilligungspraxis der kommunalen Behörden in letzter Zeit vermehrt in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gelangt sind. Im Rahmen des folgenden Exkurses soll aufgezeigt werden, auf welche Rahmenbedingungen faktischer und normativer Art die hier vorzunehmende Beurteilung des schutzwürdigen Interesses gemäss § 207 Abs. 1 lit. a PBG Rücksicht zu nehmen hat. b) In rechtlicher Hinsicht werden Positionen («Mensch und natürliche Umwelt») tangiert, denen die Bundesverfassung Schutz verheisst (Art. 24 septies BV, vgl. nunmehr auch Art. 74 Abs. 1 der revidierten BV). Dementsprechend unterliegen die NIS dem Regelungsbereich des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Art. 7 Abs. 1 USG; vgl. auch Art. 3 Abs. 2 USG), obwohl deren Problematik beim Erlass dieses Gesetzes noch kaum bekannt war: Es gelten die Grundsätze der generellen Begrenzung der Umweltbelastung, der Emissionsbegrenzung an der Quelle, das Vorsorgeprinzip und die Möglichkeit der Verschärfung der Emissionsbegrenzung (zum Ganzen: Wolf, Elektrosmog: Zur Rechtslage bei Erstellung und Betrieb von ortsfesten Anlagen, in: URP 1996 S. 105ff.; vgl. auch BGE 124 II 229 Erw. 7a mit weiteren Hinweisen; Medienmitteilung der Staatskanzlei Luzern vom 23.6.1999 [<http://www.lu.ch/aktuell/index/html>]; Schrader/Loretan, Kommentar zum USG, März 1998, N 11 zu Art. 13). Für die Beurteilung

der Schädlichkeit oder Lästigkeit dieser Strahlen hat der Bundesrat Immissionsgrenzwerte festzulegen (Art. 13 Abs. 1 USG). Da bislang eine entsprechende Verordnung fehlt, ist im Einzelfall zu klären, ob die Immissionen schädlich sind (Art. 12 Abs. 2 USG). Diese Beurteilung hat sich an die materiellen Grundsätze für die verordnungsmässige Festsetzung der Immissionsgrenzwerte zu halten (Art. 13-15 USG). Folglich gilt es, insbesondere auch den Wirkungen auf Personen mit erhöhter Empfindlichkeit Rechnung zu tragen (Art. 13 Abs. 2 USG) und ist der jeweilige Stand der Wissenschaft und der Erfahrung (Art. 14 Abs. 1 USG) zu berücksichtigen (Wolf, a.a.O., S. 107). Seit Anfang 1999 befindet sich ein Entwurf für eine Verordnung über den Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung (NISV) in der Vernehmlassung. Obwohl im Rahmen dieses Verfahrens von verschiedener Seite Vorbehalte geäussert wurden, finden die im Entwurf verwendeten Werte bei der einzelfallweisen Beurteilung von Immissionen durch NIS bereits heute Verwendung. Der Grund dafür liegt darin, dass der Entwurf auf Richtlinien mit Basisgrenzwerten und Referenzwerten der Internationalen Strahlenschutzvereinigung aufbaut (IRPA bzw. ICNIRP [= Internat. Kommission zum Schutz vor NIS, welche die Arbeit der ersteren fortsetzt]; vgl. dazu auch Huber, Elektromagnetische Felder - die neue Regelung in Deutschland, in: URP 1997 S. 253), die sich wiederum an Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) orientieren (BGE 124 II 230 mit Hinweisen; zum Ganzen auch: Erläuternder Bericht zur NISV vom 16.2.1999, S. 9). Deshalb haben sowohl das Bundesgericht als auch der Bundesrat in ihren Einzelfallentscheidungen auf diese - von fachlich berufener Seite anempfohlenen - Richtlinien abgestellt, wobei das Gericht zugleich auf die in derart technischen Fragen geübte Zurückhaltung verwiesen hat (BGE 124 II 231 mit Hinweisen; vgl. ferner Wolf, a.a.O., S. 109). c) Der Mensch verfügt über kein Organ zur direkten Sinneswahrnehmung elektromagnetischer Felder. Aufgrund naturwissenschaftlicher Forschung ist aber erwiesen, dass sie Auswirkungen auf den Organismus haben. Je nach Frequenz können durch Aufnahme der ausgesendeten Energie im Körper oder durch die Auslösung von Körperströmen schädliche Erwärmungs- oder Reizwirkungen sowie Belästigungen durch Berührungsspannungen auftreten. Überdies werden weitere, ungeklärte Wirkungen bis hin zur Krebserregung diskutiert, die aber trotz weltweiter, umfangreicher Untersuchungen bisher wissenschaftlich nicht bestätigt werden konnten (Huber, a.a.O., S. 251f.; vgl. ferner Medienmitteilung, a.a.O., und Stettler, Ein Blick in die Schubladen des Bundes - welche Rechtsgrundlagen bezüglich Elektrosmog sind vorgesehen?, in: URP 1996 S. 156f.). Dies hat zwangsläufig zur Folge, dass die Grenzwert-Empfehlungen mit etwelchen Unsicherheiten behaftet sind, worauf von berufener Seite verwiesen wurde (Wolf, a.a.O., S. 111 mit Hinweisen insbesondere auf die Erkenntnisse der Expertengruppe Krueger; vgl. dieser selbst in URP 1996 S. 43). Von den zahlreichen Auswirkungen auf den menschlichen Organismus konnten nur die wenigen bereits hievorewähnten zur Festlegung von Grenzwerten verwendet werden. Weitere Auswirkungen sind noch zu ungewiss oder in ihrer Wirkung zu unerforscht, als dass Grenzwerte auf sie ausgerichtet werden könnten. Daher wird die Notwendigkeit betont, neuere wissenschaftliche Erkenntnisse genau zu verfolgen (Wolf, a.a.O., S. 112 mit Hinweisen; vgl. ferner BGE 117 Ib 35 Erw. 6d). Auch der Ordnungsgeber stellt keineswegs in Abrede, dass sogar unterhalb der Immissionsgrenzwerte biologische Effekte auftreten, die insgesamt einen Verdacht auf Gesundheitsgefährdung selbst bei niedrigen Intensitäten begründen, der nach heutigem Stand freilich nicht wissenschaftlich gesichert sei (Erläuternder Bericht zur NISV, a.a.O., S. 5; vgl. demgegenüber BGE 117 Ib 34 und dazu Wolf, a.a.O., S. 116). An anderer Stelle ist davon die Rede, dass auch bei Einhaltung

der Grenzwerte in Einzelfällen Störungen des Wohlbefindens festgestellt werden mussten, die mit grosser Wahrscheinlichkeit den Immissionen von NIS zuzuschreiben waren. Bei der Festlegung der Grenzwerte seien solche Befunde, da nicht versteh- und eben auch nicht verallgemeinerbar, nicht berücksichtigt worden (Erläuternder Bericht zur NISV, a.a.O., S. 6).

d) Der Verordnungsentwurf zielt darauf ab, den Schutz des Menschen durch Anforderungen an die Errichtung, Ausrüstung und den Betrieb ortsfester Anlagen sicherzustellen. Massnahmen zur Verringerung von Immissionen sollen grundsätzlich bei der Quelle getroffen werden. Mit der Einhaltung von Immissionsgrenzwerten gemäss Anhang 3 soll der Schutz vor schädlichen Einwirkungen gewährleistet sein (vgl. Art. 3 Abs. 4 eNISV). Mittels Vorsorge soll sodann versucht werden, das Risiko für schädliche Wirkungen, die erst vermutet werden oder noch nicht absehbar sind, bereits heute gering zu halten. Vorsorgliche Massnahmen sind im Bereich unterhalb der Immissionsgrenzwerte und für diejenigen Situationen von Bedeutung, wo Menschen lange Zeit exponiert sind. Dazu dienen nebst technischen und betrieblichen Massnahmen (Art. 4 eNISV; Anhang 1) bei neuen ortsfesten Anlagen sogenannte Freihaltebereiche, innerhalb derer nach Möglichkeit keine Orte mit empfindlicher Nutzung liegen sollen (Anhang 2; vgl. Art. 5 eNISV). Die Bemessung dieser Freihaltebereiche wurde im Rahmen der Vorbereitungen für die NISV mit den interessierten Kreisen intensiv und kontrovers diskutiert. Auf Erkenntnisse der medizinischen Wissenschaft konnte dabei nicht zurückgegriffen werden, weil Gefährdungen von Menschen durch Immissionen mit Intensitäten unterhalb der Grenzwerte bislang nicht eindeutig nachgewiesen sind. Das Schutzniveau der Verordnung ist daher nicht wissenschaftlich begründet. Es stellt einen Mittelweg dar, indem es unterhalb der Grenzwerte, aber immer noch über der typischen Durchschnittsbelastung in der Schweiz liegt. Die geforderten Freihaltebereiche - nicht zu verwechseln mit Gefährdungsbereichen - sollten sich bei der Erstellung neuer Anlagen ohne nennenswerten Zusatzaufwand einhalten lassen (vgl. zum Ganzen: Erläuternder Bericht zur NISV, a.a.O., S. 6ff.). Bei Sende- und Radaranlagen sollen die Immissionen ausserhalb des Freihaltebereichs bei voller Auslastung der Anlage weniger als 10% der Immissionsgrenzwerte zum Schutz vor schädlichen Einwirkungen (Anhang 3) betragen (Erläuternder Bericht zur NISV, a.a.O., S. 29). Im Dienste des Vorsorgeprinzips sind somit die elektromagnetischen Felder ausserhalb des Freihaltebereichs um einen Faktor 10 kleiner als die Empfehlungen der internationalen Fachgremien (vgl. Medienmitteilung, a.a.O.).

e) Im Schrifttum wird unter Hinweis auf den in Art. 1 Abs. 2 USG verankerten Präventionsgedanken die Frage aufgeworfen, ob es richtig sei, bei der Festlegung von Immissionsgrenzwerten nur die im heutigen Zeitpunkt wissenschaftlich anerkannten Wirkungen zu berücksichtigen und die potentiellen Gefährdungen, für die nur Anhaltspunkte bestünden, ausser Acht zu lassen. Diese Bedenken werden aus rechtlicher Sicht insofern zerstreut, als Art. 11 Abs. 3 USG eine verschärfte Emissionsbegrenzung erst dann vorsehe, wenn «feststeht oder zu erwarten ist», dass Einwirkungen schädlich oder lästig werden. Soweit endlich Art. 14 USG auf den Stand von Wissenschaft und Erfahrung verweise, bedeute dies, dass nicht nur naturwissenschaftlich gesicherte Wirkungen in Betracht fielen, sondern auch die Erfahrungen Betroffener. Auch darauf dürfe freilich nur dann abgestellt werden, wenn sie sich mit Hilfe anerkannter, repräsentativer Erhebungsmethoden objektivieren liessen. Wenn die Empfehlungen - und damit auch die geplante Verordnung - Gefahren nicht berücksichtige, die in diesem Sinne nicht genügend konkretisiert seien, lasse sich dies nicht beanstanden (Wolf, a.a.O., S. 113f.; kritisch auch Huber, a.a.O., S. 255 und Schrade/Loretan, a.a.O., N 14 zu Art. 13).

E. 6

a) Im vorliegenden Fall ist ein Standortdatenblatt («Detailliertes Verfahren»), datiert vom 23. Dezember 1998, eingereicht worden, wie es im Sinne einer Übergangslösung im Hinblick auf Art. 15 Abs. 2 eNISV verwendet wird. Darin wird Aufschluss gegeben über die technischen und betrieblichen Daten der Anlage (lit. a), die Ermittlung des Freihaltebereichs (lit. b), die Nutzung des Gebäudes innerhalb des Freihaltebereichs (lit. c), die für Menschen zugänglichen Orte mit den höchsten Immissionen und die Höhe der Immissionen an diesen Orten (lit. d). Im Übrigen ist das Blatt versehen mit einem Situationsplan (lit. e). Laut den technischen Angaben umfasst die streitbetroffene Anlage insgesamt fünf Antennen auf einem Mast, wovon drei im Frequenzband 1800 MHz und 25,23 m über Boden sowie zwei im Frequenzband 900 MHz und 22,05 m über Boden betrieben werden sollen. Die Hauptstrahlrichtung bewegt sich zwischen 40° und 240° Azimut (von Norden [=0°]), dies bei einer Elevation von 0° bis -6° (von der Horizontalen). Näher untersucht wurden sodann nebst einem Ort für den kurzfristigen Aufenthalt von Personen (Punkt 1' [auf dem Dach, direkt beim Mast; Distanz zur Antenne: 7,5 bis 10,68 m]) drei weitere Orte mit empfindlicher Nutzung (Punkt 1 [EG - Gewerbe; Distanz zur Antenne: 20,55-23,73 m]; Punkt 2 [EG - Gewerbe; Distanz zur Antenne: 26,99-29,48 m]; Punkt 3 [3. OG - Büro; Distanz zur Antenne: 28,7 bis 32,08 m]). Dabei ergab sich, dass für sämtliche Messpunkte die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden konnten. Die Orte mit empfindlicher Nutzung (vgl. Art. 3 Abs. 3 eNISV) lagen sodann allesamt ausserhalb des Freihaltebereichs (vgl. Tabelle 3.2). Gestützt auf diese Angaben hat das Amt für Umweltschutz dem Bauvorhaben ohne Bedingungen und Auflagen zugestimmt. b) Wie bereits erwähnt, weist die Liegenschaft der Beschwerdeführer eine Distanz von rund 90 m zur strittigen Anlage auf. Damit liegt sie nach heutigem Erkenntnis- und Erfahrungsstand abseits jeglicher Freihaltebereiche. Auch aus Sicht der an allen Messpunkten eingehaltenen Immissionsgrenzwerte gibt es nichts, was den Schluss auf eine besondere Beziehungsnähe zuliesse (vgl. Wolf, a.a.O., S. 115). Hinzu kommt ein Weiteres: Gemäss den technischen Angaben verläuft die Hauptstrahlrichtung der bewilligten Antennen gerade nicht gegen die nördlich davon gelegene Liegenschaft der Beschwerdeführer, sondern davon weg oder jedenfalls daran vorbei. Richtig ist freilich, dass die Ausdehnung der Freihaltebereiche und Immissionsgrenzwerte anhand objektivierbarer Folgen solcher Anlagen festgelegt wurde, daneben aber auch Auswirkungen vorhanden sind, über die keine gesicherten Erkenntnisse bestehen (Erw. 5c), die aber gemäss Vorsorgeprinzip dennoch vermieden werden sollten (Wolf, a.a.O., S. 114 und 118). Dass eine derart einschränkende Sicht dem Grundsatz nach zulässig ist, wurde bereits gezeigt (Erw. 5e). Trotz fehlender Inkraftsetzung kann es mangels geeigneter Alternative auch nicht zweifelhaft sein, dass in diesem Zusammenhang auf die im Verordnungsentwurf enthaltenen Werte abgestellt werden darf. Den nicht näher ergründeten Wirkungen der NIS ist damit zumindest teilweise insofern Rechnung getragen, als die Freihaltebereiche so gefasst werden, dass die Immissionen ausserhalb höchstens 10% der Immissionsgrenzwerte zum Schutz vor schädlichen Einwirkungen betragen. Auf diese Weise wird eine gewisse Sicherheitsmarge geschaffen (vgl. dazu Wolf, a.a.O., S. 118). Davon abgesehen wird der Rücksichtnahme auf erhöhte Empfindlichkeiten genügt (vgl. Art. 13 Abs. 2 USG), wobei es im Übrigen ebenfalls nicht um individuelle Empfindlichkeiten geht, sondern um ein objektiviertes Mass (Schrade/Loretan, a.a.O., N 16ff. zu Art. 13). Einzuräumen ist, dass sich das Unbehagen gegenüber Anlagen der strittigen Art aufgrund der nicht nachweisbaren, mehrheitlich aber unbestrittenen Auswirkungen leicht nachvollziehen lässt. Solange entsprechende Untersuchungsergebnisse

fehlen, die als Grundlage für einen aus dem Vorsorgeprinzip ableitbaren, neu zu definierenden Schwellenwert verwendet werden könnten (vgl. dazu Wolf, a.a.O., S. 118ff.), vermöchte daran indessen selbst eine grosszügigere Eintretenspraxis nichts zu ändern. Denn mangels anderer objektivierter Vorgaben würde sich die materielle Beurteilung so oder so in der Prüfung erschöpfen, ob den Kriterien des Verordnungsentwurfs genügt worden ist.

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