

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2008/156 vom 22. September 2009

Sg Verwaltungsgericht, 2009-09-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2008_156

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2008/156 du 22 septembre 2009

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2008/156 del 22 settembre 2009

Regeste

Planungs- und Baurecht, Art. 24 RPG (SR 700). Soll eine Mobilfunkantenne auf einem Bahngrundstück im Siedlungsbereich gebaut werden, gehört der Standort zum Baugebiet, und es ist keine Standortgebundenheit wegen Lage ausserhalb der Bauzone erforderlich. Eine übermässige Beeinträchtigung des geschützten Ortsbildes (Altstadt Rapperswil) wurde, u.a. aufgrund eines Gutachtens der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission, zu Recht verneint (Verwaltungsgericht, B 2008/156).

Erwägungen

E. 1

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 1. September und 8. Oktober 2008 wurden rechtzeitig eingereicht und enthalten einen Antrag, eine Sachdarstellung und eine Begründung (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Insoweit sind die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt, und es ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

E. 1.1

Den Beschwerdeführern wurde nach Einreichen der Beschwerdeerklärung auf Begehren hin Gelegenheit gegeben, ihr Rechtsmittel auch hinsichtlich des Antrags zu ergänzen. Die Erweiterung der Rechtsbegehren in der Eingabe vom 8. Oktober 2008 ist daher zulässig.

E. 1.2

Soweit es sich bei den im Beschwerdeantrag gestellten Rechtsbegehren um Beweisanträge handelt, ist im Rahmen der entsprechenden Sachverhaltsfeststellungen näher darauf einzutreten.

E. 1.3

Die Beschwerdeführer beantragen die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Nach Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, abgekürzt EMRK) hat jede Person Anspruch darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht verhandelt wird. Der Grundsatz der Öffentlichkeit umfasst unter anderem den Anspruch des Einzelnen, seine Argumente dem Gericht mündlich in einer öffentlichen Sitzung vortragen zu können (vgl. Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl/Strassburg/Arlington 1996, Rz. 117 zu Art. 6 EMRK; Haefliger/Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. Aufl., Bern 1999, S. 190 ff.;

M.E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 443 ff.). Dagegen gilt das Öffentlichkeitsprinzip nicht für die Beratung des Gerichts; diese kann unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt werden (Haefliger, a.a.O., S. 153). Ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK liegt unter anderem dann vor, wenn eine bau- oder planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer hat (BGE 127 I 44 ff. E. 2a). Nach der Strassburger Rechtsprechung ist Art. 6 EMRK bei Drittinterventionen gegen die Erteilung einer Bau- oder sonstigen behördlichen Genehmigung anwendbar, soweit auf das Eigentum gründende Abwehrrechte geltend gemacht werden (BGE 127 I 44 ff. E. 2c mit Hinweis auf Frowein/Peukert, a.a.O., S. 187). Die bei der Erstellung von Mobilfunkanlagen anwendbaren Rechtsnormen bezwecken unter anderem auch den Schutz der Nachbarn. Damit liegt eine Streitigkeit über zivilrechtliche Ansprüche im Sinn der Strassburger Rechtsprechung zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK vor (vgl. BGE 127 I 44 E. 2d). Die Beschwerdeführer haben daher grundsätzlich einen Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung (vgl. GVP 2003 Nr. 95). Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts wird bei Streitigkeiten in Bausachen der Anspruch auf Durchführung einer öffentlichen Verhandlung gewahrt, wenn eine Augenscheinsverhandlung durchgeführt wird, die für die Öffentlichkeit zugänglich ist und an der sich die Beteiligten zum Sachverhalt und zu den rechtlichen Aspekten äussern können (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 1006 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall wurde ein Augenschein durchgeführt und die Beteiligten darauf hingewiesen, dass sie sich zu tatsächlichen und rechtlichen Belangen der Streitsache äussern können. Die Verhandlung war öffentlich, und es wurde darauf in der Internet-Website des Verwaltungsgerichts (www.gerichte.sg.ch) hingewiesen.

E. 2

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen (Art. 46 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 24 VRP) und damit zusammenhängend eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP, Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101, abgekürzt BV] und Art. 6 Ziff. 1 EMRK), indem sich das Baudepartement mit dem gestellten Sistierungsantrag des Stadtrats Rapperswil-Jona als Folge des Erlasses einer Planungszone praktisch nicht auseinandergesetzt und darüber im Dispositiv nicht entschieden habe. Im weiteren rügen die Beschwerdeführer das Fehlen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700, abgekürzt RPG) sowie im Eventualstandpunkt eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, namentlich bei der Ermittlung der Zonenordnung im Umfeld des Grundstücks Nr. 711, sowie eine Überschreitung des Ermessens bei der Beurteilung der Frage der Eingliederung des Bauvorhabens in das Orts- und Landschaftsbild bzw. bei der Beurteilung der Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbilds.

E. 2.1

Die Sistierung als vorübergehende Einstellung eines Verfahrens bedeutet eine Abweichung vom Grundsatz einer beförderlichen Fortführung und Erledigung des Verfahrens (Beschleunigungsgebot nach Art. 29 Abs. 1 BV). Eine solche Abweichung ist dann gerechtfertigt, wenn die Sistierung gesetzlich vorgeschrieben ist oder ein anderes Verfahren anhängig ist, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist (BGE 123 II 3). Sodann fällt eine Sistierung in Betracht, wenn sie aus wichtigen öffentlichen Gründen geboten erscheint

und ihr keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1093). Es fragt sich, ob die Beschwerdeführer überhaupt legitimiert sind, die ungenügende Begründung eines Entscheids der Vorinstanz zu einem von der Stadt Rapperswil-Jona gestellten Begehren zu rügen. Zur Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie sind sie jedenfalls nicht befugt, zumal vorliegend die Stadt Rapperswil-Jona nicht Beschwerde erhoben hat. Da die Beschwerdeführer auch im Beschwerdeverfahren ein Sistierungsbegehren gestellt haben und dieses nach denselben Kriterien zu beurteilen ist wie jenes, das von der Stadt Rapperswil-Jona im Rekursverfahren gestellt wurde, kann die Frage der Legitimation aber offen bleiben.

E. 2.1.1

Die Vorinstanz erwog, nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts stehe fest, dass für kantonales oder kommunales Recht im umweltschutzrechtlichen Bereich kein Raum bleibe (BGE 133 II 320). Die Gemeinden könnten auch die Zonenarten nicht definieren, da das Baugesetz diese abschliessend aufzähle (B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 123). Vor diesem Hintergrund könne die von der Vorinstanz erlassene Planungszone keine Wirkung entfalten und lasse sich eine Sistierung des Verfahrens nicht rechtfertigen. Das Begehren um Sistierung des Verfahrens sei abzuweisen (E. 3.2).

E. 2.1.2

Die Beschwerdeführer rügen, die Vorinstanz habe den Sistierungsantrag in fünf Sätzen behandelt. Der Grundsatz, wonach die Gemeinden des Kantons St. Gallen die Zonenarten nicht definieren könnten, da diese im Baugesetz abschliessend aufgezählt seien, hindere sie nicht daran, gestützt auf eine Gesamtschau der ganzen Problematik Bau- und Zonenvorschriften in bezug auf Mobilfunksendeanlagen zu erlassen. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, vor diesem Hintergrund könne die erlassene Planungszone deshalb keine Wirkung entfalten, sei falsch; sie habe Bundesrecht und die Autonomie der Stadt Rapperswil-Jona verletzt. Wie in fast allen Kantonen liege die Zuständigkeit der Nutzungsplanung auch im Kanton St. Gallen bei den Gemeinden. Indem sich die Vorinstanz mit der Begründung des Stadtrates Rapperswil-Jona im Entscheid vom 3. September 2006 (recte 2007) überhaupt nicht auseinandergesetzt und für die Ablehnung im konkreten Fall unrichtige Rechtssätze herangezogen habe, habe sie klares Recht verletzt. Die Vorinstanz wendet in ihrer Vernehmlassung ein, der angefochtene Entscheid genüge bezüglich der Abweisung des Sistierungsbegehrens den rechtlichen Anforderungen. Der, wenn auch kurz gehaltenen, Begründung in den Erwägungen 3.1 und 3.2 könne mit hinreichender Klarheit entnommen werden, dass dem Erlass einer Planungszone eine die Sistierung rechtfertigende präjudizierende Wirkung für das Rekursverfahren abgesprochen worden sei. Dies aufgrund der fehlenden Zuständigkeit der Gemeinden zum Erlass umweltschutzrechtlicher Bestimmungen einerseits und der fehlenden planerischen Zuständigkeit für im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren dem Eisenbahnverkehr gewidmeter Grundstücke andererseits. Die leitenden Überlegungen seien damit rechtsgenügend genannt worden. Den Erwägungen könne entnommen werden, weshalb den Sistierungsanträgen nicht stattgegeben worden sei. Das Dispositiv enthalte ebenso deutliche Aussagen, wie das Verfahren entschieden worden sei, was zwingend dessen Abschluss voraussetze. Der Entscheid, dass dem Sistierungsantrag nicht stattgegeben worden sei, ergebe sich zwingend bereits aus der Tatsache, dass das Verfahren materiell entschieden worden sei. Deshalb sei es nicht erforderlich gewesen, diese Ablehnung in einer eigenen Ziffer des Dispositivs abzuhandeln. Der zusammen mit dem

Entscheid in der Sache getroffene Entscheid über die Ablehnung der beantragten Sistierung könne mit dem gegen den Endentscheid zur Verfügung stehenden ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden.

E. 2.1.3

Dem Standpunkt der Vorinstanz ist beizupflichten. Entgegen den Ausführungen in der Beschwerde sind die Erwägungen, die zur Abweisung des Sistierungsantrags geführt haben, durchaus nachvollziehbar. Explizite Rechtsnormen, welche die Sistierung regeln, bestehen im VRP nicht. Die Sistierung eines Verfahrens wird nach Massgabe der dargelegten Rechtsgrundsätze beurteilt, welche nicht im VRP festgehalten sind. Die massgebenden Tatsachen wurden im angefochtenen Entscheid aufgeführt. Auch enthalten die Erwägungen eine Begründung, weshalb dem Sistierungsgesuch nicht entsprochen wurde, nämlich die Wirkungslosigkeit der Planungszone in bezug auf das vorliegende Bewilligungsverfahren. Der Umstand, dass die Ablehnung des Sistierungsantrags im Dispositiv nicht aufgeführt ist, lässt den Entscheid nicht als rechtswidrig erscheinen. Beim Entscheid über eine Sistierung handelt es sich um eine verfahrensleitende Verfügung bzw. eine Zwischenverfügung. Mit dem Entscheid in der Sache bzw. dem Endentscheid werden Anträge auf Erlass verfahrensleitender Verfügungen in der Regel gegenstandslos. Die Entscheidung bzw. Abweisung des Rekurses in der Hauptsache umfasste auch die Ablehnung des Sistierungsbegehrens. Gegen den Endentscheid stand zudem ein ordentliches Rechtsmittel offen. Nach dem Gesagten ist die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs unbegründet, ebenso die Rüge der Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften. Ob die Begründung sachlich richtig und zutreffend war, ist im Hinblick auf den Anspruch auf rechtliches Gehör nicht ausschlaggebend. Es genügt, dass aus den Erwägungen die Gründe ersichtlich sind, welche für die Vorinstanz massgebend waren. In diesem Punkt erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

E. 2.2

Wie erwähnt, erliess der Stadtrat Rapperswil-Jona am 3. September 2007 einen Beschluss über eine Planungszone. Danach wird für das gesamte Bauzonengebiet Rapperswil-Jona eine Planungszone erlassen, welche die Erstellung von Mobilfunkantennen bis zum Abschluss der laufenden Richt- und Zonenplanrevision untersagt. Der Stadtrat erwog, der Erlass einer Planungszone sei ein guter Weg, die zahlreichen offenen Fragen noch zu klären, ohne dass Mobilfunkantennenbetreiber im Hinblick auf mögliche restriktivere Regelungen noch rasch weitere Bewilligungsgesuche einreichen könnten, die nach heutigem Recht zu behandeln seien. Die Rechtmässigkeit einer Planungszone ist im hierfür vorgesehenen Rechtsmittelverfahren zu überprüfen (Art. 108 BauG). Das Baudepartement hat den Rekurs der Swisscom (Schweiz) AG und zweier weiterer Mobilfunkbetreiber gegen die Planungszone mit Entscheid vom 25. Mai 2009 abgewiesen. Dagegen erhob die Swisscom (Schweiz) AG mit Eingaben ihres Rechtsvertreters vom 9. und 25. Juni 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht entscheidet gleichzeitig über die Beschwerde gegen die Planungszone und über die vorliegende Streitsache betr. Baubewilligung. Damit wird dem im Beschwerdeverfahren als Eventualantrag gestellten Sistierungsbegehren stattgegeben. Auf die Frage der Rechtmässigkeit der Planungszone ist in diesem Verfahren nicht näher einzugehen. Das Verwaltungsgericht hat die Rechtmässigkeit der Planungszone verneint und die Entscheide des Stadtrates Rapperswil-Jona und des Baudepartements aufgehoben (VerwGE B 2009/94 vom 22. September 2009 i.S. Swisscom (Schweiz) AG, in: www.gerichte.sg.ch). Damit steht

diesbezüglich der Erteilung der Bewilligung kein Hindernis entgegen.

E. 3

Die Vorinstanz hat ausführlich die tatsächlichen und rechtlichen Eigenschaften des Grundstücks Nr. 711 erörtert (E. 5.1 und 5.2). Sie hat eingehend auf die besonderen Merkmale von Eisenbahngrundstücken hingewiesen, welche in kommunalen Zonenplänen weiss dargestellt sind. Zutreffend gelangte sie unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts zum Schluss, dass das Grundstück weitgehend zu Zwecken des Bahnbetriebs überbaut ist und inmitten des Siedlungsgebietes liegt, weshalb das Baugesuch analog einem Bauvorhaben innerhalb der Bauzone zu betrachten ist, das keiner Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG bedarf (E. 5.2).

E. 3.1

Das Bundesgericht hielt im Urteil 1A.140/2003 vom 18. März 2004 fest, dass die Nutzung eines dem Bahnareal zugehörigen Grundstücks nicht unbestimmt sei, sondern dass es vielmehr bereits durch eisenbahnrechtliche Plangenehmigung dem Eisenbahnverkehr gewidmet sei. Es rechtfertige sich deshalb, die Bestimmungen hinsichtlich des übrigen Gemeindegebietes nicht anzuwenden. Die unterbliebene Zuordnung zu einer bestimmten Nutzung und die weisse Darstellung im Zonenplan ergäben sich aus der Zuständigkeitsordnung des Eisenbahngesetzes und seien nicht als bewusster Ausschluss des Bahnhofareals aus der umgebenden Bauzone zu verstehen. Zu Recht sei daher nicht allein auf die Darstellung im Zonenplan, sondern auf weitere Kriterien wie bereits erfolgte Überbauung und Lage inmitten von Bauzonen abgestellt worden. Es liege deshalb auch keine Missachtung der im RPG vorgeschriebenen Entscheidungsfolge vor: Während bei einer Lücke im Nutzungsplan im allgemeinen ein Handlungsbedarf für die Nutzungsplanung bestehe, sei eine kommunale Planung des fraglichen Gebietes erst möglich, wenn der dortige Bahnbetrieb einmal aufgegeben werden sollte. Bis dahin erscheine es aber sinnvoll, Bahnareale, die im Siedlungsgebiet liegen, baulich zu nutzen; ein Interesse an der Freihaltung solcher Areale bestehe nicht (BGE 1A.140/2003 vom 18. März 2004, E. 2.4; vgl. auch VerwGE B 2008/46 vom 9. September 2008 i.S. Pol. Gemeinde Rorschach, in: www.gerichte.sg.ch).

E. 3.2

Die Beschwerdeführer wenden dagegen ein, das Grundstück Nr. 711 befinde sich im übrigen Gemeindegebiet. Daher sei von einem Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen auszugehen. Sie gehen nicht auf die besondere eisenbahnrechtliche Qualifikation des Grundstücks ein und setzen sich mit den Erwägungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht auseinander. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer ist beim Grundstück Nr. 711 davon auszugehen, dass es im hier massgebenden Sinn Bestandteil des Baugebiets ist. Daher stellt es keinen Mangel des Bewilligungsverfahrens dar, dass das für die Bewilligung von Bauten ausserhalb der Bauzone zuständige Amt für Raumentwicklung und Geoinformation nicht beteiligt war. Von einer Verletzung von Bundesrecht wegen Missachtung der gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeitsvorschriften und einer Missachtung des Gesetzes über die Verfahrenskoordination in Bausachen und der entsprechenden Verordnung (sGS 731.2 und 731.21) kann daher nicht gesprochen werden. Nicht massgebend ist im übrigen die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Erstellung von Mobilfunkantennen auf Masten von elektrischen Leitungen oder Starkstromanlagen. Da die streitige Antenne zudem nicht ausschliesslich dem Bahnfunk dient, wurde das

ordentliche Baubewilligungsverfahren nach den Vorschriften des Kantons und des Bundes durchgeführt.

E. 3.3

Die Argumentation der Beschwerdeführer beruht darauf, dass der Antennenstandort ausserhalb der Bauzone liegt. Dies ist nach dem Gesagten insoweit nicht ausschlaggebend, als nicht die Zonenzuordnung massgebend ist, sondern die Lage im überbauten Gebiet. Daher ist auch kein Nachweis einer positiven Standortgebundenheit erforderlich.

E. 3.4

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, selbst wenn die Argumentation der Vorinstanz zutreffend wäre, wonach es sich um ein Bauvorhaben innerhalb einer Bauzone handle, so könne nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die umstrittene Antennenanlage ebenfalls zonenkonform sei, wenn dies auch für Mobilfunkanlagen in sämtlichen Bauzonen in der unmittelbaren Nähe des geplanten Standortes gelten würde. Auch in dieser Hinsicht seien dem umstrittenen Baugesuch keine ausreichenden Abklärungen betreffend die Zonenkonformität zu entnehmen. Wie erwähnt, ist im vorliegenden Fall von einem Vorhaben in einem Bahnareal auszugehen, welches dem Baugebiet angehört. Damit ist die Zonenkonformität grundsätzlich zu bejahen. Welche weiteren Abklärungen hinsichtlich der Zonenkonformität notwendig wären, wird in der Beschwerde nicht näher dargelegt.

E. 3.5

Im weiteren rügen die Beschwerdeführer eine Beeinträchtigung des Ortsbildes. Die Vorinstanz holte ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission ein. Diese hielt in ihrer ausführlichen Beurteilung fest, dass sowohl das Ortsbild von voraussichtlich nationaler Bedeutung der Stadt Rapperswil wie auch die Schutzgebiete und Objekte gemäss dem kommunalen Zonenplan durch die geplante Antennenanlage geringfügig beeinträchtigt werden. Im Sinne der grösstmöglichen Schonung von Ortsbild und Schutzobjekten empfahl die Kommission, die Farbgebung der Anlage der Umgebung entsprechend einzutönen bzw. anzupassen. Ausschliesslich von der Zürcherstrasse her qualifiziert die Kommission die Anlage als störend für einen Raum mit einem Schutzobjekt. Gleichzeitig relativiert die Kommission ihre Feststellung mit der Begründung, dass aufgrund der Bauvorschriften diese Störung künftig kaum mehr in Erscheinung treten wird. Wie sich anlässlich des Augenscheins ergab, tritt die Antenne aufgrund ihres Standortes im Einschnitt des Bahntrassees nur verhältnismässig niedrig in Erscheinung. Aus gewissen Blickwinkeln überragt sie zudem den Horizont, und eine gewisse Beeinträchtigung ist von einzelnen Standorten beim Blick auf das Schloss Rapperswil gegeben. Dies konnte auch anlässlich des Augenscheins des Verwaltungsgerichts festgestellt werden. Diese Beeinträchtigungen fallen aber nicht als erhebliche Störungen des Schutzobjekts ins Gewicht. Von erheblichen Beeinträchtigungen des Landschafts- und Ortsbildes oder gar von Verunstaltungen kann daher nicht gesprochen werden, weshalb eine Verletzung von Bestimmungen des Baureglements, der Natur- und Heimatschutzbestimmungen oder des Verunstaltungsverbots von Art. 93 BauG nicht dargetan ist.

E. 3.6

Die Beschwerdeführer bringen mit Ausnahme der Einwendungen zum OMEN 10 keine substantiierten Rügen vor, wonach das Bauvorhaben die Bestimmungen der NISV verletzt. Den Begehren um Erstellung einer Expertise über die Einhaltung der Anlagengrenzwerte,

um Durchführung eines Augenscheins beim Amt für Umweltschutz anlässlich einer Kontrolle und einer Expertise über technische Einzelheiten bei der Veränderung von Werkeinstellungen ist daher nicht stattzugeben. Es besteht kein Grund zur Annahme, die Einhaltung der Grenzwerte werde mangelhaft kontrolliert oder die Strahlenbelastung sei fehlerhaft festgestellt worden. Die Beschwerdegegnerin hat sich – zusammen mit den anderen zwei schweizerischen Netzbetreibern – verpflichtet, ein von kantonalen und kommunalen NIS-Fachstellen erarbeitetes Qualitätssicherungssystem einzuführen. Sämtliche Betreiber haben ein Qualitätssicherungssystem implementiert, das durch die hierfür akkreditierte Gesellschaft nach ISO-Normen zertifiziert worden ist; die Betreiber vergleichen dabei täglich von den Steuerzentralen aus die tatsächlichen Sendeleistungen und -richtungen mit den bewilligten (vgl. B. Wittwer, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, 2. Aufl., Zürich 2008, S. 71). Das Qualitätssicherungssystem kann zwar nicht gänzlich verhindern, dass es zu Überschreitungen der bewilligten Sendeleistungen kommt, doch sorgt es dafür, dass diese erkannt und sofort behoben werden können (BGE 1C_148/2007 vom 15. Januar 2008 E. 3.2; BGE 1A.57/2006 vom 6. September 2006 E. 5). Das Bundesgericht hat in verschiedenen Urteilen festgehalten, dass das Qualitätssicherungssystem eine zulässige Alternative zur Kontrolle durch bauliche Vorkehren darstellt (vgl. etwa BGE 1C.316/2007 vom 30. April 2008 E. 7.2; BGE 1C_462/2007 vom 29. April 2008 E. 5.1; BGE 1C_172/2007 vom 17. März 2008 E. 2.2; BGE 1C.148/2007 vom 15. Januar 2008 E. 3). Die geplante Anlage wird somit in ein Qualitätssicherungssystem eingebunden, welches hinreichend Gewähr bietet, dass die festgelegten Grenzwerte nicht überschritten werden. Weitere Abklärungen sind daher nicht erforderlich, weshalb keine Begutachtung und Kontrolle des zuständigen Amtes im Rahmen dieses Verfahrens angebracht ist.

E. 3.7

Das Verwaltungsgericht hat Abklärungen zur Strahlenbelastung am OMEN 10 veranlasst. Nach der Stellungnahme des Amtes für Umwelt und Energie würde eine genaue Ermittlung der Strahlenbelastungen aufgrund der besonderen Topografie des Grundstücks voraussetzen, dass zumindest konkrete Pläne eines Bauvorhabens oder ein Überbauungsplan vorliegen. Je nach Gebäudegrundriss verändert sich die Gebäudehöhe und damit die Höhe des OMEN. Das Amt für Umwelt und Energie erachtet eine Auflage in der Baubewilligung als zweckmässig, gemäss welcher nach Erstellung einer Baute Messungen durchzuführen sind, welche nach Art. 4 NISV bei einer Überschreitung des Anlagegrenzwertes eine Anpassung der Mobilfunkanlage erfordern. Die Beschwerdegegnerin schloss sich diesem Antrag an. Die Beschwerdebeteiligte macht geltend, Grundeigentümer sei der Kanton St. Gallen. Dieser habe das Grundstück zur Landsicherung für die spätere Zufahrt zum Tunnel Verkehrsentlastung Rapperswil-Jona, 2. Etappe, erworben. Eine Bebauung sei daher ausgeschlossen und die OMEN-Berechnung irrelevant. Die Beschwerdeführer halten in ihren Stellungnahmen vom 3. Juli und 17. September 2009 fest, die Messungen hätten eine massive Überschreitung der Anlagegrenzwerte ergeben. Diese stellten keinen untergeordneten Mangel dar. Im übrigen sei von der geltenden Zonenordnung auszugehen und nicht von möglichen Projekten in der Zukunft, deren Realisierung noch völlig ungewiss sei. Das Bundesgericht erwog, nach Art. 4 NISV in Verbindung mit Art. 65 Anhang 1 NISV müssten Mobilfunkanlagen im massgebenden Betriebszustand an Orten mit empfindlicher Nutzung den Anlagegrenzwert einhalten. Als Orte mit empfindlicher Nutzung gelten gemäss Art. 3 Abs. 3 NISV Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten (lit. a),

öffentliche oder private, raumplanungsrechtlich festgesetzte Kinderspielplätze (lit. b) und diejenigen Flächen von unüberbauten Grundstücken, auf denen Nutzungen nach den Buchstaben a und b zugelassen sind (lit. c). Nach der Konzeption der Verordnung genüge es daher bei unüberbauten Grundstücken nicht, die vorsorgliche Begrenzung der Mobilfunkstrahlung auf den Zeitpunkt der Überbauung der Parzellen zu verschieben; vielmehr müssten schon im Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Mobilfunkanlage diejenigen Grenzwerte eingehalten werden, die im Falle einer zonen- und baurechtskonformen Überbauung der Parzellen gelten würden. Damit solle sichergestellt werden, dass die bewilligte Mobilfunkanlage auch nach der in absehbarer Zeit zu erwartenden Überbauung der benachbarten Parzellen noch den gesetzlichen Anforderungen entspreche. Dies diene einerseits dem Schutz der Mobilfunkbetreiberin, die mit dem längerfristigen Bestand einer einmal bewilligten Anlage rechnen könne. Es liege aber auch im Interesse der Prozessökonomie zu verhindern, dass kurz nach Abschluss eines - möglicherweise langwierigen - Bewilligungsverfahrens gleich wieder ein Sanierungsverfahren eingeleitet werden müsse, sobald eine der benachbarten Parzellen überbaut werde. Schliesslich entspreche es auch dem Interesse der Eigentümer der unüberbauten Parzellen, auf die Einhaltung der Anlagegrenzwerte der NISV bei zonen- und baurechtskonformer Nutzung ihrer Grundstücke vertrauen zu können, ohne hierfür Berechnungen oder Messungen durchführen und gegebenenfalls die Einleitung von Sanierungsverfahren beantragen zu müssen. Nicht überbaute Bauzonen seien damit grundsätzlich gleich zu behandeln, wie wenn die nach der geltenden Planung dort möglichen Bauten bereits existieren würden. Bestehe noch keine konkrete Planung, so gelte das gesamte baurechtlich zulässige Volumen als OMEN. Massgebend seien alle Bauten, die innerhalb der baurechtlichen Grundordnung (Grenzabstände, Gebäudehöhe, Geschosszahl) oder einer Sondernutzungsplanung erstellt werden könnten. Für die NIS-Berechnung sei auf die Höhe abzustellen, bei der die höchste NIS-Belastung zu erwarten sei, maximal jedoch die Höhe des Fussbodens des obersten möglichen Stockwerks plus 1,50 m (Vollzugsempfehlung des BAFU Ziff. 2.1.3). Weiter hielt das Bundesgericht fest, der Ordnungsgeber sei allerdings von der Erwartung ausgegangen, dass die planungsrechtlich mögliche Nutzung in aller Regel auch realisiert werde (vgl. Erläuternder Bericht zur NISV vom 23. Dezember 1999 S. 10). Ist diese Erwartung aufgrund der konkreten Verhältnisse offensichtlich unbegründet, kann ein abweichendes Vorgehen ausnahmsweise zulässig sein. Ein vollständiger Verzicht auf NIS-Berechnungen für unüberbaute Grundstücke in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen kann sich beispielsweise rechtfertigen, wenn aufgrund der Lage des Grundstücks oder der Planungsintentionen der Gemeinde feststeht, dass das Areal für ein Vorhaben ohne Orte mit empfindlicher Nutzung bestimmt ist (Beispiel: Kläranlage, sofern sich dort keine ständigen Arbeitsräume befinden). Kein Verzicht, wohl aber eine Reduktion der vorsorglichen Emissionsbegrenzung kann sich rechtfertigen, wenn das zulässige bauliche Volumen mit Sicherheit nicht ausgeschöpft werden wird. In diesen Fällen erschiene es unverhältnismässig und vom Schutzzweck von Art. 3 Abs. 3 lit. c NISV her nicht geboten, eine einschneidende vorsorgliche Emissionsbegrenzung für ein unüberbautes Grundstück zu verlangen, die weit über das hinausgeht, was zum Schutz der an dieser Stelle zu erwartenden Baute oder Anlage erforderlich wäre. In derartigen Fällen entspricht es Sinn und Zweck der NISV, auf die Ausmasse abzustellen, die eine Baute oder Anlage für öffentliche Zwecke an dieser Stelle vernünftigerweise haben könnte (vgl. BGE 1A.278/2006 vom 21. Juni 2007 i.S. Stadt Wil, E. 3). Im vorliegenden Fall ist eine Überbauung aufgrund des Zwecks des Grundstückserwerbs durch den Kanton St. Gallen

unwahrscheinlich. Der Kanton St. Gallen erwarb das Grundstück zur Sicherung des Landes für die Umfahrung Rapperswil-Jona. Auch aufgrund der Lage im Bereich des Bahnareals ist eine Überbauung zur Wohnnutzung als unwahrscheinlich einzustufen. Ungeachtet der gegenwärtig noch bestehenden Zuordnung zu einer Nutzungszone für eine Wohnnutzung kann daher eine Bebauung nachgerade ausgeschlossen, zumindest jedenfalls als sehr unwahrscheinlich qualifiziert werden. Daher ist die vom Amt für Umwelt und Energie vorgeschlagene Auflage in der Streitsache sachgerecht und zweckmässig und steht nicht im Widerspruch zu Art. 4 NISV.

E. 3.8

Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen, dass die Beschwerde abzuweisen und im Sinne von E. 3.7. die Baubewilligung mit einer Auflage zu versehen ist.

E. 4

Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdeführer (Art. 95 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 6'000.-- ist angemessen (Art. 13, Ziff. 622 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Die Beschwerdegegnerin hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung zulasten der Beschwerdeführer (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP). Im vorliegenden Fall ist eine Entschädigung von Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Die Beschwerdeführer haften solidarisch für den gesamten Betrag. Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen. 2./ Die Baubewilligung vom 4. September 2006 wird im Sinne der Erwägungen mit der Auflage versehen, dass die Beschwerdebeteiligte bei einer Überbauung des Grundstücks Nr. 4572 (OMEN 10) eine Überprüfung der Strahlenbelastung zu veranlassen hat. 3./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 6'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter Verrechnung mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe. 4./ Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegnerin für das Verfahren vor Verwaltungsgericht mit Fr. 4'000.-- zuzügl. MWSt unter solidarischer Haftbarkeit für den gesamten Betrag ausseramtlich zu entschädigen. V. R. W. Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: Versand dieses Entscheides an: - die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Hofstetter, 6000 Luzern 5) - die Vorinstanz - die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt Dr. Hubert Bühlmann, 9000 St. Gallen) - die Beschwerdebeteiligte am: Rechtsmittelbelehrung: Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.

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