

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00276 vom 24. August 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-08-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2001.00276

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00276 du 24 août 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00276 del 24 agosto 2000

Regeste

Baubewilligung | Mobilfunkantennen: Im neuen Standortdatenblatt des BUWAL ergeben sich lediglich bei der Ermittlung des Anlageperimeters, der für die gemeinsame Beurteilung von Auswirkungen benachbarter Sendeanlagen zu beachten ist, wesentliche Neuerungen. Bei bereits hängigen Baubewilligungsverfahren ist kein neues Datenblatt auszufüllen (E.4b). Wo Anlagegrenzwerte bestehen, sind keine zusätzlichen Vorsorgemassnahmen gestützt auf Art. 11 Abs. 2 USG zu treffen. Demgemäss können die rechtsanwendenden Behörden im Einzelfall nicht gestützt auf Art. 12 Abs. 2 USG eine noch weiter gehende Begrenzung verlangen (E.5a). Die Festlegung von Emissionsbegrenzungen in der NISVerordnung dienen der Rechtssicherheit und der einheitlichen Rechtsanwendung und widersprechen dem USG nicht (E.5b). Die akzessorische Überprüfung der NISV, auch unter Beachtung der neusten Untersuchungsergebnisse des BAKOM in Salzburg, lassen keine offensichtlichen Mängel der Ordnungsregelung bzw. einen Ermessensmissbrauch erkennen (E.6). Die Vorschrift von Art. 11 Abs. 2 USG über die vorsorgliche Emissionsbegrenzung bietet grundsätzlich keine Handhabe für die gerichtliche Überprüfung von Notwendigkeit oder Wünschbarkeit einer projektierten Anlage. Mit welchen Sendestärken und allfälligen weiteren Randbedingungen das Netz betrieben werden muss, um die angestrebte Abdeckung zu erreichen, ist dagegen der gerichtlichen Überprüfung zugänglich. Wobei die Beurteilung der Notwendigkeit einzelner Antennenstandorte als fraglich erscheint (E.7;Präzisierung der Rechtsprechung). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdeführenden sind Eigentümer mehrerer Liegenschaften in unmittelbarer Nachbarschaft zur projektierten Anlage. Sie sind daher ohne weiteres zur Beschwerde berechtigt.

E. 2

Die Beschwerdeführenden stellten mehrere Anträge betreffend ergänzende Abklärungen bzw. Stellungnahmen: Sie verlangen einen Nachweis, dass der Anlagegrenzwert auch aufgrund der neuen vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) empfohlenen Berechnungsmethoden eingehalten sei. Einen solchen hat die private Beschwerdegegnerin jedoch nach dem anwendbaren Recht nicht zu erbringen (hinten, E. 4). Der von den Beschwerdeführenden verlangte Amtsbericht des Gemeinderats X über die Art und Weise, wie er die von den Mobilfunkbetreibern gelieferten Angaben überprüft, ist nicht notwendig. Die private Beschwerdegegnerin hat die technischen Angaben und Berechnungen gemäss dem heute gültigen Standortdatenblatt eingereicht, und diese wurden

von der Vorinstanz anhand eigener Berechnungen überprüft. Die Beschwerdeführenden haben weder die Angaben der Bauherrschaft noch die Berechnungen der Vorinstanz in massgeblichen Punkten beanstandet (hinten, E. 3). Ein Augenschein ist nicht erforderlich, da nicht ersichtlich ist, inwiefern dieser zur Klärung der strittigen Rechtsfragen beitragen könnte. Mit der nachträglichen Eingabe vom 14. Mai 2002 beantragten die Beschwerdeführenden, das BUWAL sei einzuladen, zum Bericht des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) vom Februar 2002 und zur Analyse dieses Berichts durch D Stellung zu nehmen. Ferner sei ein unabhängiges Gutachten zur Interpretation und Auswertung des Arbeitsberichts der Firma Seibersdorf Research GmbH vom 15. Februar 2002 anzuordnen. Erfahrungsgemäss lehnt es das BUWAL jedoch ab, im Rahmen eines kantonalen Verfahrens eine Stellungnahme abzugeben, weil es eine Präjudizierung seiner allfälligen späteren Vernehmlassung zuhanden des Bundesgericht vermeiden will. Das beantragte Gutachten zur Interpretation und Auswertung des sehr umfangreichen Arbeitsberichts der Firma Seibersdorf Research GmbH würde faktisch auf eine Weiterführung der Forschungsarbeiten zu den Immissionen im österreichischen Bundesland Salzburg hinauslaufen, was nicht Aufgabe eines Rechtsmittelverfahrens sein kann. Die Untersuchung wäre im Übrigen auch nicht geeignet, die fehlenden Angaben zur wirtschaftlichen Tragbarkeit einer zusätzlichen Emissionsbegrenzung zu beschaffen (vgl. hinten, E. 6e). Ob die nachträglichen Beweisanträge vom 14. Mai 2002 überhaupt zulässig waren, kann dabei offen bleiben. Entsprechendes gilt für die bereits mit der Beschwerdebeurteilung beantragte Einholung eines Amtsberichts des BAKOM sowie die Befragung verschiedener Zeugen und Experten zu den Immissionsverhältnissen in Salzburg.

E. 3

In materieller Hinsicht ist strittig, ob mit der Baubewilligung für die fragliche Antennenanlage Vorschriften des Bundesumweltschutzgesetzes über die Begrenzung nichtionisierender Strahlung verletzt werden. Elektrische und magnetische Felder, die durch technische Anlagen erzeugt werden, sind ebenso wie andere Einwirkungen in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz; USG). Die Begrenzung erfolgt zunächst im Rahmen der Vorsorge – unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung – so weit, als es technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, werden die Emissionsbegrenzungen verschärft (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen – d.h. als Massstab für die verschärfte Begrenzung der Emissionen nach Art. 11 Abs. 3 USG – legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). In Ausführung dieser Bestimmungen sieht die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) einerseits Immissionsgrenzwerte vor, die überall eingehalten werden müssen, wo sich Menschen aufhalten können (Art. 13 Abs. 1 NISV). Andererseits legt sie für Mobilfunkstationen Anlagegrenzwerte fest, die im Gegensatz zu den Immissionsgrenzwerten nur an Orten mit empfindlicher Nutzung (Art. 3 Abs. 3 NISV) einzuhalten sind (Anhang 1 Ziff. 65 NISV) und nur für die von einer einzelnen Anlage erzeugte Strahlung gelten (Art. 3 Abs. 6 NISV). Zur Ermittlung der Immissionen einer Anlage, für welche in Anhang 1 der NISV Emissionsbegrenzungen festgelegt werden, reicht deren Inhaber der Bewilligungsbehörde ein Standortdatenblatt ein, das die notwendigen technischen und betrieblichen Daten sowie Angaben über die an den massgeblichen Immissionsorten erzeugte Strahlung enthält (Art. 11 NISV). Vorliegend hat

die Beschwerdegegnerin Nr. 1 der Baubehörde ein vom 7. Februar 2000 datiertes Standortdatenblatt eingereicht, das auf dem Entwurf des BUWAL vom 20. Oktober 1998 für das Standortdatenblatt zum sog. detaillierten Verfahren beruht. Dieses Vorgehen entsprach der damals geübten Praxis, da noch kein definitives Standortdatenblatt verabschiedet war (vgl. VGr, URP 2001 S. 161 E. 10b = BEZ 2000 Nr. 52). Nach den Angaben des Standortdatenblatts führt die von der strittigen Anlage ausgehende elektromagnetische Strahlung an keinem Ort, wo sich normalerweise Menschen aufhalten, zu einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte, und auch der Anlagegrenzwert ist an den in Frage kommenden Orten mit empfindlicher Nutzung deutlich eingehalten. Die Vorinstanz hat diese Angaben aufgrund eigener Berechnungen überprüft und ist zu teilweise etwas abweichenden Ergebnissen gelangt. Die Immissionsgrenzwerte und der Anlagegrenzwert sind jedoch auch nach ihren Berechnungen an allen massgeblichen Orten klarerweise eingehalten. Die Beschwerdeführenden beanstanden die Berechnungen der Vorinstanz in einzelnen Details, machen jedoch nicht geltend, dass die strittige Anlage zu einer Überschreitung der massgeblichen Immissionsgrenzwerte oder des Anlagegrenzwerts führe. Sie bringen vielmehr vor, die voraussichtlichen Immissionen müssten aufgrund einer neuen, vom BUWAL am 20. März 2001 vorgestellten Methode ermittelt werden, die zu deutlich höheren Ergebnissen führe. Ferner sei mit der blossen Einhaltung der in der NISV festgelegten Anlagegrenzwerte nicht gewährleistet, dass die Anforderungen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 USG erfüllt würden.

E. 4

a) Am 20. März 2001 legte das BUWAL einen Entwurf für neue technische Empfehlungen und ein neues Standortdatenblatt vor, welche gegenüber den bisherigen Methoden zur Berechnung der erwarteten Strahlenbelastung in verschiedener Hinsicht strengere Regeln vorsahen. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass diese neuen Berechnungsmethoden von der Baubehörde und den Rechtsmittelinstanzen unmittelbar hätten zur Anwendung gebracht werden müssen. Diese entsprächen neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen, deren Berücksichtigung keiner formellen Inkraftsetzung bedürfe. Die am 20. März 2001 vorgelegten Empfehlungen und die damalige Fassung eines neuen Standortdatenblatts waren vom BUWAL ausdrücklich nur als Entwürfe bezeichnet und den interessierten Amtsstellen und Organisationen zur Stellungnahme unterbreitet worden. Wie die Beschwerdeführenden selber feststellen, waren die Entwürfe umstritten. Entgegen ihrer Auffassung war es daher aus Gründen der Rechtssicherheit und der einheitlichen Rechtsanwendung nicht gerechtfertigt, die neuen Grundsätze anzuwenden, bevor sie von der zuständigen Stelle als definitiv erklärt wurden (BGr, 21. September 2001, 1A.316/ 2000, E. 4b/aa). Ein Abweichen von den bisherigen Messmethoden wäre allenfalls am Platz gewesen, wenn diese sich aufgrund neuer Erkenntnisse als klar unzulänglich erwiesen hätten. Dass dies der Fall sei, wird aber von den Beschwerdeführenden nicht dargetan. Auch das von ihnen erwähnte Ziel, die Einhaltung der geltenden Grenzwerte bei Berechnungs- oder Messunsicherheiten zu gewährleisten, führt nicht zwingend dazu, dass die Unsicherheiten einseitig zu Lasten der einen Seite zu berücksichtigen sind (vgl. zur entsprechenden Fragestellung im Lärmschutzrecht BGE 126 II 480 E. 6 = URP 2001 S. 299). Diese Frage ist – ebenso wie die Festlegung der Grenzwerte selbst (dazu hinten, E. 6) – mit Wertungen verbunden und in diesem Zusammenhang zu lösen. Im Übrigen nennen die Beschwerdeführenden keine Anhaltspunkte dafür, dass Werte, die unter Berücksichtigung des genannten Entwurfs berechnet würden, zu einer Überschreitung der geltenden Immissionsgrenzwerte bzw. des Anlagegrenzwerts geführt hätten. Sie sehen dies

zwar als "durchaus naheliegende Gefahr", doch hätte nach ihrer eigenen Berechnung die elektrische Feldstärke am Ort mit empfindlicher Nutzung Nr. 9, ihrer am nächsten zur Sendeanlage gelegenen Liegenschaft, aufgrund des neuen Berechnungsmodells nur 1.76 V/m betragen, was weit unter dem anwendbaren Anlagegrenzwert von 5 V/m (Ziff. 64 lit. c Anh. 1 NISV) läge. b) Am 28. Juni 2002 hat das BUWAL die definitive Fassung der neuen Vollzugsempfehlung zur NISV "Mobilfunk- und WLL-Basisstationen" bekannt gemacht und gleichzeitig ein neues Standortdatenblatt (Art. 11 NISV) für Mobilfunk- und WLL-Basisstationen vorgestellt, welches das provisorische Standortdatenblatt vom 20. Oktober 1998 ablöst. Die im neuen Standortdatenblatt verlangten Angaben sowie die empfohlenen Berechnungsmethoden weichen in den meisten Punkten nicht von der bisher befolgten Praxis ab; eine wesentliche Neuerung ergibt sich einzig bei der Empfehlung zur Ermittlung des Anlageperimeters, der für die gemeinsame Beurteilung von Auswirkungen benachbarter Sendeanlagen zu beachten ist (Vollzugsempfehlung, Ziff. 2.1.2 und 3.3 sowie Zusatzblatt 1 zum Standortdatenblatt). Mit Begleitbrief vom 27. Juni 2002 empfiehlt das BUWAL daher unter Hinweis auf eine Stellungnahme der Schweizerischen Gesellschaft der Lufthygiene-Fachleute, bei der Beurteilung von Baugesuchen für Mobilfunkanlagen nur die materiellen Grundsätze der Vollzugsempfehlung, insbesondere deren Anlagedefinition, sofort anzuwenden. Ein neues Standortdatenblatt sei dagegen für bereits hängige Baubewilligungsverfahren nicht auszufüllen. Aufgrund dieser Vollzugsempfehlung besteht im vorliegenden Verfahren kein Anlass, zusätzliche Abklärungen anzuordnen oder eine neue Beurteilung vorzunehmen. Die Frage der Zusammenrechnung benachbarter Sendeanlagen, für welche vom BUWAL eine neue Methode vorgeschlagen wird, ist hier nicht von Bedeutung, und andere Auswirkungen auf die berechneten Immissionswerte sind nicht ersichtlich.

E. 5

Die Beschwerdeführenden machen des weitern geltend, die Anforderungen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 USG seien nicht erfüllt, wenn die mit der Rechtsanwendung betrauten Instanzen sich damit begnügen, die in der NISV festgelegten Anlagegrenzwerte anzuwenden und im Einzelfall keine selbstständige Prüfung der technischen und betrieblichen Möglichkeit sowie der wirtschaftlichen Tragbarkeit weiter gehender vorsorglicher Massnahmen vorzunehmen. a) Elektromagnetische Strahlungen sind, wie bereits ausgeführt, unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung hat die Funktion, auch unüberschaubare Risiken zu vermeiden; sie schafft eine Sicherheitsmarge, welche die Unsicherheit über die längerfristigen Wirkungen von Umweltbelastungen berücksichtigt (BGE 124 II 219 E. 8a; 117 Ib 28 E. 6a). Nach Art. 4 Abs. 1 NISV wird die vorsorgliche Emissionsbegrenzung bei elektromagnetischer Strahlung durch die in Anhang 1 zur NISV festgelegten Massnahmen gewährleistet. Anhang 1 sieht für die meisten erfassten Anlagen – und so auch für Sendeanlagen des Mobilfunks (Anhang 1 Ziff. 64 NISV) – Anlagegrenzwerte vor, die für den jeweiligen Anlagentyp definiert werden. Im Gegensatz zu den Immissionsgrenzwerten gelten diese nur für die von einer einzelnen Anlage erzeugte Strahlung (Art. 3 Abs. 6 NISV) und müssen nur an Orten mit empfindlicher Nutzung (Art. 3 Abs. 3 NISV) eingehalten werden (Anhang 1 Ziff. 65 NISV; vgl. Urs Walker, Baubewilligung für Mobilfunkantennen, bundesrechtliche Grundlagen und ausgewählte Fragen, Baurecht 2000, S. 3 ff., 5). Aufgrund von Art. 4 NISV ist davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber damit eine abschliessende Regelung

beabsichtigt hat; die Verordnung sieht lediglich für Anlagen, für welche Anhang 1 keine Vorschriften enthält, andere Emissionsbegrenzungen im Rahmen des technisch und betrieblich Möglichen sowie wirtschaftlich Tragbaren vor (Art. 4 Abs. 2 im Gegensatz zu Abs. 1 NISV; vgl. den Erläuternden Bericht des BUWAL vom 23. Dezember 1999 zur NISV, S. 6, 7 und 10). Wo Anlagegrenzwerte bestehen, sind somit nach dieser Ordnung keine zusätzlichen Vorsorgemassnahmen, die sich unmittelbar auf Art. 11 Abs. 2 USG stützen, zu treffen. Demgemäss können die rechtsanwendenden Behörden im Einzelfall nicht gestützt auf Art. 12 Abs. 2 USG eine noch weiter gehende Begrenzung verlangen (BGE 126 II 399 E. 3c; BGr, 8. April 2002, 1A.10/2001, E. 2.2; VGr, URP 2001 S. 161 E. 9b = BEZ 2000 Nr. 52). Ob dies auch gälte, wenn ein Betreiber auf elementare Massnahmen zur Vermeidung unnötiger Emissionen wie z.B. den Einbau einer automatischen Leistungsbegrenzung (sog. Downlink Powercontrol System) verzichten wollte, braucht hier nicht entschieden zu werden. b) Die Beschwerdeführenden sind der Auffassung, der Erlass derart starrer Emissionsbegrenzungen, die keine zusätzlichen Massnahmen im Einzelfall zulassen, sei von vornherein unzulässig, weil damit die vom Gesetz angestrebte Dynamisierung des Immissionsschutzes im Sinn einer fortlaufenden Anpassung an technische Fortschritte und Erkenntnisse vereitelt werde. Der Einwand ist unbegründet. Das Vorgehen des Ordnungsgebers dient der Rechtssicherheit und einheitlichen Rechtsanwendung und wird von Rechtsprechung und Lehre als zulässig anerkannt (vgl. neben den angeführten Entscheiden zur NISV die Rechtsprechung zu Art. 3 und 4 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 [LRV] in BGE 124 II 517 E. 4b sowie BGr, URP 1997 S. 35 E. 3b; André Schrade/Theo Loretan, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Art. 11 N. 25). Der Hinweis der Beschwerdeführenden auf die kumulative Anwendung von Planungswerten und vorsorglicher Emissionsbegrenzung im Bereich des Lärmschutzrechts geht an der Sache vorbei, denn die Planungswerte des Lärmschutzrechts beruhen auf einer speziellen gesetzlichen Grundlage (Art. 23 und Art. 25 Abs. 1 USG), die in anderen Bereichen des Immissionsschutzes keine Entsprechung findet. Der Ordnungsgeber hat zwar auch in den andern Bereichen die Möglichkeit, neben einheitlichen Mindestanforderungen zusätzlich eine (dynamische) Technik-Klausel vorzusehen (vgl. z.B. Ziff. 112 und 133 von Anh. 2 LRV; Schrade/Loretan, Art. 11 N. 25); für die elektromagnetische Strahlung von Mobilfunkanlagen hat er darauf jedoch verzichtet.

E. 6

Die Beschwerdeführenden machen des Weiteren geltend, die in der NISV festgelegten Anlagegrenzwerte für Sendeanlagen des Mobilfunks seien zu hoch angesetzt und vermöchten den Anforderungen von Art. 11 Abs. 2 USG auch insofern nicht zu genügen. Es sei technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar, Mobilfunknetze unter Einhaltung wesentlich niedrigerer Anlagegrenzwerte zu betreiben. Sie berufen sich dabei auf Ergebnisse von Untersuchungen im österreichischen Bundesland Salzburg, die ergeben hätten, dass es ohne weiteres möglich sei, die zulässige Strahlenbelastung auf weniger als 0,6 V/m zu reduzieren. a) Die NISV kann anlässlich ihrer Anwendung akzessorisch auf die Übereinstimmung mit dem Gesetz überprüft werden. Da sie die einzelfallweise Berücksichtigung des technischen Fortschritts ausschliesst, ist insbesondere auch zu prüfen, ob sie noch dem von Art. 11 Abs. 2 USG geforderten Standard entspricht oder angepasst werden muss. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass dem Bundesrat bei der Festlegung der zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung erforderlichen Massnahmen ein erheblicher Beurteilungsspielraum zusteht. "Es ist in erster Linie Aufgabe der Fachbehörden, namentlich des BUWAL und des BAKOM, die technische Entwicklung und die

ausländischen Erfahrungen im Bereich des Mobilfunks zu verfolgen und die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, wenn sich ergeben sollte, dass es technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist, Mobilfunknetze unter Einhaltung von wesentlich tieferen Grenzwerten zu betreiben. Das Bundesgericht kann erst einschreiten, wenn die zuständigen Behörden dieser Verpflichtung offensichtlich nicht nachkommen bzw. ihren Ermessensspielraum missbrauchen" (BGr, 8. April 2002, 1A.10/2001, E. 2.2). Entsprechendes gilt für die akzessorische Prüfung der NISV durch kantonale Gerichte. b) Die mit der Beschwerdebeurteilung eingereichten Unterlagen zur Situation im Bundesland Salzburg hatten dem Bundesgericht im erwähnten Verfahren (1A.10/2001) ebenfalls vorgelegen. Das Bundesgericht gelangte zum Schluss, dass es sich beim "Salzburger Modell" nach übereinstimmender Einschätzung des BUWAL und des BAKOM bisher nur um eine Absichtserklärung zweier Mobilfunkbetreiber handle. Die Einhaltung dieser Vorgaben sei noch nicht kontrolliert worden und es lägen insbesondere keine verwertbaren Abnahmemessungen vor. Auch die in den Jahren 1997 bis 2000 durchgeführten Messungen, die in einem von den Beschwerdeführenden eingereichten Referat von E dargestellt waren, belegten nicht, dass es technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich zumutbar sei, eine flächendeckende Mobilfunkversorgung unter Einhaltung der tiefen Salzburger Beurteilungswerte zu realisieren (BGr, 8. April 2002, 1A.10/2001, E. 2.2.2 und 2.2.3). Im vorliegenden Verfahren besteht kein Anlass, mit bezug auf dieselben Unterlagen zu andern Schlüssen zu gelangen. c) Mit ihrer Eingabe vom 14. Mai 2002 reichten die Beschwerdeführenden weitere Unterlagen zur Situation im Bundesland Salzburg ein, insbesondere einen Bericht "NIS Immissionen in Salzburg" des BAKOM vom Februar 2002, welchen dieses in Zusammenarbeit mit der österreichischen Seibersdorf Research GmbH und der zuständigen Amtsstelle in Salzburg erarbeitet hat. Sie begründen die nachträgliche Vorlage von Beweismitteln sinngemäss damit, dass die neuen Unterlagen nunmehr die Messungen enthielten, die das Bundesgericht in seiner jüngsten Rechtsprechung vermisst habe. Die nach § 52 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zulässige Nennung neuer Beweismittel muss grundsätzlich mit der Beschwerdeschrift erfolgen (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 52 N. 1, § 53 N. 15, § 54 N. 8). Würden entsprechende Vorbringen auch nach der Beschwerdeerhebung ohne weiteres zugelassen, wäre ein geordneter Ablauf des Rechtsmittelverfahrens nicht zu gewährleisten (vgl. die Praxis des Bundesgerichts im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde: Alfred Kölz/ Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. A., Zürich 1998, Rz. 944). Nachträgliche Vorbringen sind jedoch zu beachten, wenn sie sich auf erhebliche Tatsachen oder Beweismittel beziehen, welche die Parteien nicht früher beibringen konnten und die daher als Revisionsgründe im Sinn von § 86a lit. b VRG zu berücksichtigen wären; ferner kann es die Untersuchungspflicht des Gerichts rechtfertigen, auch verspätete Parteivorbringen zu beachten (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 53 N. 15, § 54 N. 8; Kölz/Häner, Rz. 944). Ob die von den Beschwerdeführenden nachträglich eingereichten Unterlagen unter diesen Gesichtspunkten noch berücksichtigt werden dürfen, kann indessen offen bleiben, da sie, wie aus den nachfolgenden Erwägungen hervorgeht, zu keiner anderen Beurteilung Anlass geben. Aus diesem Grund kann auch darauf verzichtet werden, Stellungnahmen der Beschwerdegegnerschaft zur Eingabe der Beschwerdeführenden vom 14. Mai 2002 einzuholen. d) Als Grundlage des BAKOM-Berichts vom Februar 2002 wurden im Lauf des Jahres 2001 Immissionen in der Umgebung von 13 durch das Los ausgewählten

Mobilfunkanlagen in Salzburg ermittelt. Die Untersuchung wurde nach Massgabe der (schweizerischen) NISV durchgeführt: Als Messpunkte wurden Orte mit empfindlicher Nutzung im Sinn von Art. 3 Abs. 3 NISV ausgewählt, bei welchen aufgrund einer vorgängigen Computersimulation die höchsten Belastungen in der Nachbarschaft der betreffenden Sendeanlage zu erwarten waren. Die Messungen wurden im Wesentlichen anhand der Messempfehlung des BUWAL vom 20. März 2001 (Entwurf) vorgenommen (vgl. die Stellungnahme des Bundesamtes für Metrologie und Akkreditierung vom 14. Februar 2002). Das BAKOM interpretiert die Ergebnisse der Untersuchung zusammenfassend wie folgt (Bericht "NIS Immissionen in Salzburg" vom Februar 2002): § "An 8 der insgesamt 13 mittels Los ausgewählten Sendestandorte wird der Salzburger Beurteilungswert von 1 mW/m^2 um bis zu einem Faktor 40 überschritten. § Die Analysen der Immissionslagen zeigen im Weiteren, dass bei modernen GSM-Netzen auf städtischem Gebiet die bei den Anwohnern von Sendeanlagen auftretenden Immissionen im Mittel zwischen 10 und 200 mW/m^2 liegen. § Die Messungen sowie die mittels Computer simulierte Immissionslagen zeigen somit klar, dass ein Immissionswert von 1 mW/m^2 aus technischen und betrieblichen Gründen auf städtischem Gebiet bei Anwohnern von Antennenanlagen nicht eingehalten werden kann. § Ein Unterschreiten von Immissionswerten im Bereich von 100 mW/m^2 dürfte ohne erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen kaum möglich sein." Demgegenüber ziehen die Beschwerdeführenden gestützt auf eine Zusammenstellung von D vom 2. März 2002 aus der Untersuchung den Schluss, dass bei der Messung der kumulierten, durch vier Betreiber auf z.T. denselben Masten verursachten Strahlung in deren Nahbereich bei $56,7 \%$ der Messpunkte Werte von unter $0,6 \text{ V/m}$ bzw. 1 mW/m^2 und bei $81,1 \%$ immer noch Werte von unter 1 V/m erreicht worden seien. Dabei sei zu berücksichtigen, dass sich nicht alle Betreiber zur Einhaltung von Werten unter 1 mW/m^2 verpflichtet hätten und dementsprechend mit weitaus höherer HF-Strahlung operierten, als für die erforderliche Abdeckung und den funktionierenden Betrieb eines Mobilfunknetzes erforderlich wäre. Bei etwas gutem Willen dieser Betreiber wäre es ohne weiteres möglich, die Gesamtbelastung in Salzburg auf unter $0,6 \text{ V/m}$, mindestens aber auf unter 1 V/m zu reduzieren. e) Die vom BAKOM ermittelten Daten beziehen sich unmittelbar nur auf die Höhe der durch die Mobilfunkanlagen verursachten Immissionen. Da von keiner Seite geltend gemacht wird, dass die Versorgung mit Mobilfunkdiensten im Gebiet Salzburg ungenügend sei, ergeben sich aus ihnen ferner Anhaltspunkte für die technische und betriebliche Möglichkeit, eine Mobilfunkversorgung mit entsprechend niedrigen Immissionen zu gewährleisten. Dagegen finden sich in den Unterlagen keine Hinweise auf die wirtschaftlichen Konsequenzen einer durchgehenden Reduktion der Strahlenbelastung. Die vom BAKOM in der Zusammenfassung seiner Studie gezogene Schlussfolgerung, dass ein Unterschreiten von Immissionswerten im Bereich von 100 mW/m^2 ohne erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen kaum möglich sein dürfte, findet in der Untersuchung keine Stütze. Ebenso wenig vermögen die Beschwerdeführenden ihre Annahme, dass eine weitere Begrenzung der Strahlenbelastung wirtschaftlich tragbar wäre, zu belegen. Dass die Einhaltung tieferer Grenzwerte, als sie in der NISV festgelegt wurden, unter technischen und betrieblichen Aspekten grundsätzlich möglich wäre, steht wohl ausser Frage. So liesse sich z.B. durch die Erstellung eines engmaschigeren Netzes von Mobilfunkstationen die Strahlenbelastung in der Umgebung der einzelnen Anlagen zweifellos verringern. Auch das BAKOM stellt dies nicht ernsthaft in Frage, sondern verweist lediglich auf die seines Erachtens damit verbundenen wirtschaftlichen Nachteile. Die nach Art. 11 Abs. 2 USG zu treffenden vorsorglichen

Emissionsbegrenzungen hängen indessen ebenso sehr von der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Massnahmen ab wie von deren technischer und betrieblicher Machbarkeit. Eine Verschärfung von Grenzwerten für die Strahlenbelastung würde zwar alle in der Schweiz operierenden Anbieter von Mobilfunkdiensten gleichermaßen treffen, so dass daraus für die Anbieter möglicherweise kein Wettbewerbsnachteil entstünde. Indessen sind in einer derartigen Situation auch die öffentlichen Interessen an einer rechtzeitigen und kostengünstigen Versorgung mit Mobilfunkdiensten mit zu berücksichtigen. Ähnlich wie bei öffentlichen Anlagen ist daher eine Abwägung der sich gegenüber stehenden Interessen unter Beachtung der Verhältnismässigkeit vorzunehmen (vgl. Schrade/Loretan, Art. 11 USG N. 31 und 35a). Die damit zusammenhängenden Fragen lassen sich aufgrund der von den Beschwerdeführenden eingereichten Unterlagen nicht beantworten und können auch nicht im Rahmen dieses Beschwerdeverfahrens ausreichend geklärt werden. Dazu besteht auch keine Notwendigkeit, da die Aufgabe der Rechtsprechung nach dem Gesagten darauf beschränkt ist, offensichtliche Mängel der Verordnungsregelung bzw. einen allfälligen Missbrauch des Ermessens durch den Verordnungsgeber zu korrigieren (vorn, E. 6a). Derartige Mängel haben die Beschwerdeführenden nicht dargetan.

E. 7

Die weiteren Einwendungen, welche die Beschwerdeführenden gegen die festgelegten Anlagegrenzwerte der NISV erheben, führen zu keinem andern Ergebnis. So ist der von ihnen angestellte Vergleich von Grenzwerten der NISV mit der Nutzfeldstärke, die in den Konzessionen der Mobilfunknetze als Voraussetzung für eine ausreichende Versorgung des Konzessionsgebiets verlangt wird, unbehelflich. Bei der geforderten Nutzfeldstärke handelt es sich um einen Minimalwert, der an der Grenze des Empfangsbereichs gewährleistet werden muss, während die Grenzwerte der NISV Maximalwerte sind, die auch in unmittelbarer Nähe der Sendeanlagen nicht überschritten werden dürfen. Die Kritik der Beschwerdeführenden an der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zur Überprüfung des angestrebten Versorgungsgrades eines Mobilfunknetzes (VGr, 2. November 2000, VB.2000.00139, E. 10) gibt Anlass zu einer Präzisierung: Die Vorschrift von Art. 11 Abs. 2 USG über die vorsorgliche Emissionsbegrenzung bietet grundsätzlich keine Handhabe für die gerichtliche Überprüfung von Notwendigkeit oder Wünschbarkeit einer projektierten Anlage (vgl. Schrade/Loretan, Art. 11 N. 17a). Im Bereich des Mobilfunks kann daher der Entscheid über die Versorgung eines bestimmten Gebiets mit Mobilfunkdiensten nicht Gegenstand der umweltrechtlichen Beurteilung sein. Mit welchen Sendestärken und allfälligen weiteren Randbedingungen das Netz betrieben werden muss, um die angestrebte Abdeckung zu erreichen, ist dagegen der gerichtlichen Prüfung im Prinzip zugänglich. Ob dabei auch die Notwendigkeit einzelner Antennenstandorte zu beurteilen ist, erscheint allerdings als fraglich (vgl. VGr, 24. August 2000, URP 2001 S. 161 E. 9c/bb = BEZ 2000 Nr. 52). Denkbar ist jedoch, dass unterschiedliche Möglichkeiten zur Ausgestaltung eines Mobilfunknetzes in Betracht gezogen werden, wenn es darum geht, die in der Verordnung festgelegten Grenzwerte der Strahlenbelastung zu überprüfen (vgl. vorn, E. 6e). Vorliegend können die Beschwerdeführenden daraus jedoch, wie gezeigt, nichts für sich ableiten.

E. 8

... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. ...

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