

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00019 vom 9. April 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-04-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2003.00019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2003.00019)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00019 du 9 avril 2003

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2003.00019 del 9 aprile 2003

## Regeste

Baubewilligung | Mobilfunkantennenanlage Beschwerdelegitimation der Gemeinde (E. 1). Vorliegend ist in materieller Hinsicht streitig, ob mit der Baubewilligung für die fragliche Antennenanlage Vorschriften des Bundesumweltrechts über die Begrenzung nichtionisierender Strahlung verletzt werden. Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass bei der Festlegung der Immissionsgrenzwerte einzig auf die thermische Wirkung der elektromagnetischen Strahlung abgestellt worden sei und beklagt eine ungenügende Forschungstätigkeit auf dem Gebiet der medizinischen Wirkung hochfrequenter elektromagnetischer Strahlung. Schliesslich macht sie geltend, die hohen Sendeleistungen seien nicht erforderlich, um die mit der Konzession auferlegte Versorgungspflicht zu erfüllen (E 4c).

## Erwägungen

### E. 1

Zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat (§ 338a Abs. 1 PBG; vgl. § 21 lit. a in Verbindung mit § 70 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Diese Befugnis steht einer Gemeinde, die in gleicher oder ähnlicher Weise wie eine Privatperson betroffen ist, ebenso zu (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 53; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. A., Zürich 1998, N. 566 ff.). Überdies kann die Gemeinde auch zur Wahrung der von ihr vertretenen schutzwürdigen (öffentlichen) Interessen von der Beschwerde Gebrauch machen (§ 21 lit. b in Verbindung mit § 70 VRG). Dagegen verschafft Art. 57 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG) einer Gemeinde keine zusätzliche Legitimation, über die sie nicht bereits aufgrund der allgemeinen Verfahrensbestimmungen verfügen würde (Kölz/Häner, N. 587; Theo Loretan, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2. A., Zürich 2002, Art. 57 N. 1 und 13). a) Die Beschwerdeführerin weist zur Begründung ihrer Legitimation zunächst darauf hin, dass sie als Eigentümerin mehrerer Liegenschaften in der Umgebung der strittigen Sendeanlage wie ein privater Grundeigentümer von deren elektromagnetischer Strahlung betroffen sei. Wenn sie sich in ihrer Eigenschaft als Besitzerin dieser Liegenschaften gegen das Bauvorhaben hätte wenden wollen, hätte sie indessen ebenso wie ein privater Betroffener die Zustellung des baurechtlichen Entscheids gemäss § 315 PBG verlangen müssen. Diese Vorschrift will nicht nur sicherstellen, dass die interessierten Nachbarn vom Entscheid Kenntnis erhalten, sondern auch frühzeitig Klarheit über den Kreis der zu einem Rechtsmittel befugten

Personen schaffen (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. A., Zürich 1999, N. 773) und ist daher auch von der Gemeinde als Grundeigentümerin zu beachten. Mangels eines rechtzeitigen Begehrens hat die Beschwerdeführerin die aus ihrer Eigentümerstellung abgeleitete Rechtsmittelbefugnis verwirkt (§ 316 Abs. 1 PBG). b) Die Beschwerdeführerin sieht sich sodann als Trägerin hoheitlicher Befugnisse zur Beschwerde berechtigt. Nach der Rechtsprechung ist eine Gemeinde u.a. dann in ihren schutzwürdigen (öffentlichen) Interessen betroffen, wenn sie sich für die richtige Anwendung kommunalen Rechts einsetzt oder bei der Anwendung übergeordneten Rechts eine qualifizierte Entscheidungs- oder Ermessensfreiheit besitzt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 62). Diese Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Die kommunale Baubehörde hat bei der Anwendung der Vorschriften betreffend den Schutz vor nichtionisierender Strahlung nur die Einhaltung der bundesrechtlichen Voraussetzungen zu überprüfen und verfügt über keinerlei Entscheidungsspielraum. Des weitern wird die Legitimation eines Gemeinwesens auch bejaht, wenn dieses in seinen Wirkungskreis fallende, spezifische öffentliche Interessen bzw. öffentliche lokale Anliegen geltend macht (vgl. Kölz/Häner, N. 570 ff.). Unter diesem Gesichtspunkt liess das Bundesgericht u.a. die Beschwerde von Gemeinden zu, die sich für den Schutz ihrer Einwohner vor Fluglärm einsetzten (BGE 124 II 293 E. 3b; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 57). Diese Situation ist mit derjenigen einer Gemeinde, die ihre Bewohner vor den Einwirkungen nichtionisierender Strahlung schützen will, weitgehend vergleichbar. Dass es beim Schutz vor nichtionisierender Strahlung lediglich um die richtige Anwendung von Bundesrecht geht, wie die Beschwerdegegnerin einwendet, vermag keine unterschiedliche Behandlung zu begründen. Ob darüber hinaus vorausgesetzt werden muss, dass der angefochtene Entscheid sich auf einen grossen Teil der Einwohnerschaft auswirkt (in diesem Sinn RB 1998 Nr. 13; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 62), ist nicht eindeutig. Jedenfalls kann nicht verlangt werden, dass sich eine Gemeinde nur zugunsten von Anliegen einsetzt, die eine Mehrheit ihrer Einwohner betreffen. Vorliegend treffen die von der Beschwerdeführerin befürchteten Auswirkungen der strittigen Sendeanlage einen erheblichen Teil der Einwohner im Umkreis des Projekts. Ob es sich dabei um geringfügige Einwirkungen handelt, die wegen ihrer minimalen Stärke vernachlässigt werden können, ist keine Frage der Legitimation, sondern betrifft die materielle Beurteilung. Auch der von der Beschwerdegegnerin angeführte Umstand, dass sich nur ein kleiner Teil der Gemeindebewohner aktiv gegen die strittige Sendeanlage gewandt hat, ist nicht ausschlaggebend. Die Legitimation der Beschwerdeführerin zur vorliegenden Beschwerde ist daher zu bejahen.

## **E. 2**

Die Durchführung des von der Beschwerdeführerin verlangten Augenscheins ist nicht erforderlich. Zur Beurteilung der mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen betreffend Anwendung und Gesetzmässigkeit der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) vermag ein Augenschein nichts beizutragen.

## **E. 3**

Die Beschwerdeführerin beantragt ferner die Durchführung einer öffentlichen mündlichen Verhandlung. Eine solche erscheint jedoch zur Klärung der strittigen Rechts- und Sachfragen ebenfalls nicht als notwendig. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts kann sich die Beschwerdeführerin auch nicht auf die Garantie von Art. 6 Abs. 1 der Konvention

vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten berufen (vgl. Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 2. A., Zürich 1999, N. 101; Jens Meyer-Ladewig, EMRK-Handkommentar, Baden-Baden 2003, Art. 34 N. 7).

#### **E. 4**

In materieller Hinsicht ist streitig, ob mit der Baubewilligung für die fragliche Antennenanlage Vorschriften des Bundesumweltrechts über die Begrenzung nichtionisierender Strahlung verletzt werden. a) 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 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 NISV einerseits Immissionsgrenzwerte vor, die überall, wo sich Menschen aufhalten können, eingehalten werden müssen (Art. 13 Abs. 1). Andererseits legt sie für Mobilfunkstationen Anlagegrenzwerte fest, die nur an Orten mit empfindlicher Nutzung (Art. 3 Abs. 3) einzuhalten sind (Anhang 1 Ziff. 65) und nur für die von einer einzelnen Anlage erzeugte Strahlung gelten (Art. 3 Abs. 6). b) Zur Ermittlung der Immissionen einer Anlage, für welche in Anhang 1 der NISV Emissionsbegrenzungen festgelegt sind, 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 Baubehörde das Standortdatenblatt der Beschwerdegegnerin kontrolliert und die darin enthaltenen Immissionsberechnungen durch das kantonale Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) überprüfen lassen. Auf ihre Veranlassung musste das Standortdatenblatt überarbeitet werden, wobei zur Einhaltung der Grenzwerte u.a. die Sendeleistung einer Antenne reduziert wurde. Aufgrund der definitiven Fassung des Standortdatenblatts vom 9. Oktober 2001 stellte das AWEL in seiner Beurteilung vom 25. Oktober 2001 fest, dass die projektierte Anlage keine Überschreitung des Immissionsgrenzwerts oder des Anlagegrenzwerts an den massgeblichen Punkten verursacht. Auch die Baubehörde beanstandete in ihrem ablehnenden Bescheid keine Überschreitung der Grenzwerte. Sie stützte diesen vielmehr unmittelbar auf das USG und führte aus, der vorgesehene Standort sei ungeeignet, weil sich in dessen unmittelbarer Nähe ein Alters- und Pflegeheim sowie mehrere Wohnliegenschaften befänden, die durch die projektierte Anlage einer erheblichen und damit gesundheitsschädlichen Strahlenbelastung ausgesetzt würden. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Auswirkungen elektromagnetischer Nieder- und Hochfrequenzfelder auf den menschlichen Körper seien bis dahin wenig gefestigt. Die Vorinstanz geht aufgrund ihrer eigenen (beschränkten) Prüfung ebenfalls davon aus, dass die Immissions- und Anlagegrenzwerte an allen massgebenden Orten eingehalten seien. Die Beschwerdeführerin macht denn auch mit ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht in keiner Weise geltend, dass die vorgenommenen Berechnungen unzutreffend seien oder mit einer Überschreitung der Grenzwerte der NISV zu rechnen sei. Sie beschränkt sich

vielmehr auf eine Kritik dieser Grenzwerte und macht geltend, mit deren Einhaltung werde nicht gewährleistet, dass die Anforderungen der vorsorglichen Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 USG erfüllt seien. c) Das Verwaltungsgericht hat sich in einem Entscheid vom 20. August 2002 (VB.2001.00276, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); BEZ 2002 Nr. 49 E. 6) eingehend mit verschiedenen Einwänden gegen die Gesetzmässigkeit der NISV, insbesondere im Hinblick auf die damals wie heute angeführten Erfahrungen im österreichischen Bundesland Salzburg, auseinander gesetzt und keine Gesetzwidrigkeit der beanstandeten Verordnungsbestimmungen erkennen können. Auch das Bundesgericht hatte wiederholt Gelegenheit, zur Gesetzmässigkeit der NISV Stellung zu nehmen, und hat die für Sendeanlagen des Mobilfunks geltenden Grenzwerte stets als zulässig anerkannt (BGE 126 II 399 E. 4; BGr, 8. April 2002, URP 2002, S. 427 E. 2; BGr, 24. Oktober 2001, 1A.62/2001 E. 3, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Was die Beschwerdeführerin heute gegen die Verordnung vorbringt, vermag dieses Ergebnis nicht in Frage zu stellen: aa) Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass bei der Festlegung der Immissionsgrenzwerte einzig auf die thermische Wirkung der elektromagnetischen Strahlung abgestellt worden sei. Sodann seien die als Vorsorgewerte dienenden Anlagegrenzwerte "bei Immissionen mit derart vielen Unbekannten und einem derart hohen Gefährdungspotenzial" unzureichend. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf Ergebnisse einer internationalen Konferenz in Salzburg vom 7./8. Juni 2000, die sie jedoch nicht näher darlegt. Sodann äussert sie sich erneut zu den Erfahrungen, die im österreichischen Bundesland Salzburg gemacht worden seien und die nach ihrer Auffassung belegen, dass es technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar sei, ein Mobilfunknetz mit bedeutend geringeren Strahlenbelastungen als den von der schweizerischen Verordnung zugelassenen zu betreiben. Auf die vorgebrachten Argumente wurde in der erwähnten Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts bereits ausführlich eingegangen; was die Beschwerdeführerin heute ausführt, ist demgegenüber nicht neu. Die von ihr angesprochenen neueren Untersuchungen, die das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 8. April 2002 noch nicht beachten konnte, wurden im Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 20. August 2002 berücksichtigt. Das Verwaltungsgericht wies dabei insbesondere darauf hin, dass die Frage der wirtschaftlichen Tragbarkeit nicht zuletzt auch die öffentlichen Interessen an einer rechtzeitigen und kostengünstigen Versorgung mit Mobilfunkdiensten berührt und deshalb eine Abwägung der sich gegenüber stehenden Interessen unter Beachtung der Verhältnismässigkeit erforderlich ist (BEZ 2002 Nr. 49 E. 6e). Zur Klärung der wirtschaftlichen Tragbarkeit fordert die Beschwerdeführerin den Beizug eines Amtsberichts des Bundesrats, die Edition von Unterlagen der Beschwerdegegnerin (Business-Plan, Bilanzen etc.) sowie die Anordnung von Expertisen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beschwerdegegnerin und über die Mehrkosten, welche bei dieser im Fall einer Reduktion der Anlagegrenzwerte anfallen würden. Diese Abklärungen, die ausschliesslich die Beschwerdegegnerin betreffen, würden indessen nicht ausreichen, um eine Interessenabwägung im erwähnten Sinn vorzunehmen; ob die Beschwerdegegnerin überhaupt zur Herausgabe aller genannten Unterlagen verpflichtet werden könnte, kann offen bleiben. In diesem Zusammenhang ist auch zum wiederholten Mal darauf hinzuweisen, dass es nicht Aufgabe der Gerichte ist, die Festlegung der Grenzwerte umfassend auf ihre Zweckmässigkeit zu überprüfen; die Rechtsprechung hat lediglich offensichtliche Mängel der Verordnungsregelung bzw. einen allfälligen Missbrauch des Ermessens durch den Verordnungsgeber zu korrigieren (BGr, 8. April 2002, URP 2002, S. 427 E. 2.2; VGr, 20. August 2002, BEZ 2002 Nr. 49 E. 6a). bb) Die Beschwerdeführerin

beantragt, es seien die Vernehmlassungen der Mobilfunkbetreiber beizuziehen, die seinerzeit zum Entwurf der NISV abgegeben wurden, und der Bundesrat sei aufzufordern, in einem Amtsbericht darzulegen, gestützt auf welche Erkenntnisse er die Angaben der Mobilfunkbetreiber bei der Festsetzung der Anlagegrenzwerte berücksichtigt habe. Für die Frage der Gesetzmässigkeit der in der Verordnung enthaltenen Grenzwerte sind indessen die Stellungnahmen der Mobilfunkbetreiber nicht von Bedeutung. Ob der Bundesrat überhaupt gehalten wäre, im Rahmen des vorliegenden Verfahrens einen entsprechenden Bericht zu erstatten, kann dahingestellt bleiben. cc) Die Beschwerdeführerin beklagt eine ungenügende Forschungstätigkeit auf dem Gebiet der medizinischen Wirkung hochfrequenter elektromagnetischer Strahlung. Dass die zuständigen Verwaltungsbehörden keine entsprechenden Forschungen in Gang gesetzt hätten, betrachtet sie als Pflichtversäumnis. Welche Schlüsse sie daraus für die von ihr angestrebte akzessorische Überprüfung der Verordnung ziehen will, ist indessen nicht deutlich. Im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens können jedenfalls keine Forschungsaufträge erteilt werden. dd) Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, die von den Betreibern der Mobilfunkanlagen verwendeten Sendeleistungen seien nicht erforderlich, um die ihnen mit der Konzession auferlegte Versorgungspflicht zu erfüllen. Das Verwaltungsgericht führte zu dieser Frage in seiner Entscheid vom 20. August 2002 aus, dass die vorsorgliche Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 USG grundsätzlich keine Handhabe für die gerichtliche Überprüfung der Notwendigkeit oder Wünschbarkeit einer projektierten Anlage biete. Im Bereich des Mobilfunks könne 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 müsse, um die angestrebte Abdeckung zu erreichen, sei der gerichtlichen Prüfung dagegen im Prinzip zugänglich (BEZ 2002 Nr. 49 E. 7). Diesem Gesichtspunkt ist bei der Überprüfung der Grenzwerte Rechnung zu tragen. Ein einfacher Zusammenhang zwischen der konzessionsrechtlich geforderten Nutzfeldstärke und den Grenzwerten der NISV besteht jedoch nicht, denn bei der 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. Eine Überprüfung des Zusammenhangs ist daher im Rahmen eines einzelnen Beschwerdeverfahrens kaum möglich; die von der Beschwerdeführerin beantragte Einholung eines Amtsberichts des Bundesamts für Kommunikation sowie einer Expertise wären dafür zweifellos nicht ausreichend. Überdies gelten auch hier die erwähnten Randbedingungen mit Bezug auf die Berücksichtigung öffentlicher Interessen und die Überprüfungsmöglichkeiten der Gerichte.

## **E. 5**

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Die Hochbaukommission X wird entsprechend den Erwägungen der Vorinstanz eine abschliessende Prüfung des Baugesuchs vorzunehmen haben. ... Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. ...