

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00114 vom 14. März 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-03-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00114

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00114 du 14 mars 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00114 del 14 marzo 2007

Regeste

Baubewilligung | Bewilligung für Mobilfunk-Antennenanlage: Legitimation; Strahlenimmissionen, insbesondere aufgrund von Reflexionen, und Lärmimmissionen; Qualitätssicherungssystem und Kontrolle der variablen Parameter. Eine auf dem Dach durch Reflexionen verursachte Überschreitung der Immissionsgrenzwerte könnte durch zusätzliche Abschränkungen, die das Betreten gefährdeter Bereiche verhindern, behoben werden. Eine Aufhebung der Baubewilligung oder einer Verminderung der Sendeleistung hätte dies nicht zur Folge, weshalb die Beschwerdeführenden zur entsprechenden Rüge mangels Rechtsschutzinteresse nicht legitimiert sind (E. 4). Die NISV-Grenzwerte sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung verfassungs- und gesetzeskonform (E. 5). Die Lüftungsgeräusche der technischen Anlagen sind in der Regel gering und werden auf dem Nachbargrundstück kaum hörbar sein. Eine allenfalls unzulässige Lärmbelastung könnte mit geringfügigen Massnahmen beseitigt werden und würde nicht zur Aufhebung der Baubewilligung führen, weshalb die Beschwerdeführenden wiederum zur entsprechenden Rüge nicht legitimiert sind (E. 7). Ein Qualitätssicherungssystem gemäss Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 wird nach der Rechtsprechung als geeignetes Mittel zur Kontrolle der variablen Parameter einer Mobilfunkanlage anerkannt. Die private Beschwerdegegnerin hat ein solches aufgebaut und dieses zertifizieren lassen. Damit sind die Voraussetzungen gemäss Rundschreiben des BAFU erfüllt (E. 8). Aufwendungen der früheren Rekursverfahren konnten bei der vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsregelung nicht berücksichtigt werden. Eine Spruchgebühr von Fr. 6'000.- erscheint zwar hoch, liegt jedoch unter Berücksichtigung des Aufwandes sowie der Tatsache, dass der Entscheid zwei Rekursverfahren betraf, von denen eines zahlreiche Beteiligte aufwies, noch innerhalb des der Vorinstanz zustehenden Ermessens (E. 9).
Abweisung.

Erwägungen

E. 1

A,

E. 2

Die Beschwerdeführenden bewohnen Liegenschaften in der Nachbarschaft des Baugrundstücks. Sie sind damit von der angefochtenen Baubewilligung mehr als irgendwelche Dritte oder die Allgemeinheit in ihren eigenen tatsächlichen oder rechtlichen Interessen betroffen und zur Beschwerde legitimiert (§ 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975). Auf die form- und fristgerechte Beschwerde ist einzutreten.

E. 3

Die Beschwerdeführenden befürchten gesundheitsschädliche Auswirkungen der elektromagnetischen Strahlung, die von der projektierten Mobilfunkanlage ausgeht. Nichtionisierende Strahlung, die durch technische Anlagen erzeugt wird, ist in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [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 – das heisst 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 Mobilfunkanlage reicht deren Inhaber der Bewilligungsbehörde ein Standortdatenblatt ein, das die notwendigen technischen und betrieblichen Daten sowie die Berechnung der an den massgeblichen Immissionsorten erzeugten Strahlung enthält (Art. 11 NISV). Dazu gehören unter anderem Angaben über die Sendeleistung, den Sendewinkel und die Senderichtung jeder einzelnen Antenne.

E. 4.1

Die Beschwerdeführenden machen wie schon im Rekursverfahren geltend, die in der Senderichtung Azimut 255° vorgesehene Antenne werde so tief angebracht, dass sie in das die Dachterrasse umgebende metallene Geländer hineinstrahle. Die dabei entstehenden Reflexionen würden die Ausbreitung der Strahlung in nicht vorhersehbarer Weise verändern. Die Vorinstanz führt dazu aus, dass es von den Umständen des Einzelfalles abhängt, ob und in welchem Ausmass reflektierte Wellen bei einem bestimmten Punkt erhöhte elektrische Feldstärken bewirken. Die Praktikabilität schliesse daher eine Berücksichtigung von Reflexionen bei den konkreten Grenzwertberechnungen aus. Die Praxis habe aber gezeigt, dass sich reflexionsbedingte Erhöhungen der Feldstärke in einem eher niedrigen Rahmen hielten. Soweit sie vorkämen, würden sie jedenfalls mit dem sonst konsequent angenommenen Worst-Case-Szenario bei der Immissionsermittlung bei weitem kompensiert. Zudem würden bei knapp eingehaltenen Grenzwerten nach der Inbetriebnahme der Anlage Abnahmemessungen durchgeführt, womit die Einhaltung der Grenzwerte zusätzlich gewährleistet sei (Entscheid der BRK, E. 14.1). Die private Beschwerdegegnerin wies in ihrer Beschwerdeantwort ebenfalls darauf hin, dass die Berechnung im Standortdatenblatt eine "worst-case" Berechnung sei und als solche bereits die Tatsache berücksichtige, dass Reflexionen auftreten können. Hinzu komme, dass sich Reflexionen nur geringfügig auf die elektrische Feldstärke und damit auf die Belastung eines OMEN auswirkten.

E. 4.2

Die Ausführungen der Vorinstanz sind für Reflexionen in grösserer Entfernung von der Sendeanlage grundsätzlich zutreffend. Vorliegend strahlt die fragliche Sendeanenne jedoch aus einer horizontalen Entfernung von nur ca. 1,2 m in die Richtung des Metallgeländers der Dachterrasse, wobei sich das untere Ende des Antennenmoduls knapp über der Oberkante des Geländers befindet. Aufgrund der Charakteristik des vertikalen Strahlungsdiagramms der vorgesehenen Antenne sowie des Umstandes, dass die Antenne für eine vertikale Strahlungsrichtung von 0° bis -8° bewilligt werden soll, ist erkennbar, dass ein Teil des Hauptstrahls in den oberen Bereich des Geländers geleitet werden kann. Für Immissionen im Fernfeld ist dieser Umstand von geringer Bedeutung, da selbst beim niedrigsten Winkel der vertikalen Strahlungsrichtung nur ein kleiner Teil des Hauptstrahls in das Metallgeländer geleitet wird. In der Hauptsenderichtung würde der Strahl dadurch sogar abgeschwächt, da kleine Teile der Strahlung in andere Richtungen gestreut würden. In andern Richtungen vermöchten die geringen Strahlungsteile, die abgelenkt werden, auf Distanz keine grosse Wirkung zu entfalten. Anders verhält es sich aber im Nahbereich, da hier auch geringe Teile des Hauptstrahls zu einer erheblichen Belastung führen können. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass auf der Dachterrasse oder in der Dachwohnung des Standortgebäudes (OMEN Nr. 1) örtlich begrenzt deutlich höhere Strahlung auftritt, als die Berechnungen im Standortdatenblatt erwarten lassen. Dieser Effekt ist, wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat, praktisch nicht vorhersehbar. Eine zuverlässige Ermittlung der Strahlenbelastung ist in einem solchen Fall nur durch nachträgliche Messungen möglich. Für die Dachwohnung sind vorliegend ohnehin Messungen und nötigenfalls eine zusätzliche Isolation vorgesehen; diesbezüglich sind daher keine weiteren Anordnungen erforderlich. Auf der Dachterrasse befinden sich nur Orte für den kurzfristigen Aufenthalt (OKA), weshalb dort lediglich die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden müssen. Das ist nach den Berechnungen des Standortdatenblatts überall der Fall (vgl. die geprüften OKA 01, 02, 03 und 04), doch können diese Werte nach dem Gesagten infolge der möglichen Reflexionen nicht zuverlässig vorausgesagt werden. Zusätzliche Messungen auf dem Dach wären daher ebenfalls angezeigt. Im vorliegenden Verfahren können diese allerdings nicht angeordnet werden, da eine auf dem Dach ermittelte Überschreitung der Immissionsgrenzwerte lediglich zur Folge hätte, dass zusätzliche Abschränkungen angebracht werden müssten, um das Betreten gefährdeter Bereiche zu verhindern. Eine Aufhebung der Baubewilligung oder eine Verminderung der Sendeleistung wäre damit nicht verbunden, und die Massnahme würde den Beschwerdeführenden auch sonst keinen eigenen Nutzen bringen. Zur entsprechenden Rüge sind diese daher nicht legitimiert (vgl. RB 1995 Nr. 8 E. 1). Der Bausektion und der privaten Beschwerdegegnerin ist jedoch zu empfehlen, die Messungen auf dem Dach dennoch durchzuführen und nötigenfalls die erforderlichen Abschränkungen vorzusehen.

E. 5

Die Beschwerdeführenden machen geltend, die in der NISV festgelegten Immissions- und Anlagegrenzwerte entsprächen nicht den Anforderungen des USG. Sie erwähnen u.a. Studien, welche messbare biologische und gesundheitliche Auswirkungen hochfrequenter Strahlung belegt hätten. Die Vorinstanz ist bereits mit ausführlicher und zutreffender Begründung auf diese Einwände eingegangen (Entscheid der BRK, E. 12 und 13), worauf verwiesen werden kann (§ 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 70 VRG). Das Bundesgericht hat entsprechende Vorbringen ebenfalls in zahlreichen Verfahren überprüft und die Grenzwerte der NISV dabei stets als gesetzes- und verfassungskonform beurteilt (vgl. aus jüngster Zeit BGr, 10. Oktober 2006, 1A.54/2006, E. 6.5; 21. September 2006, 1A.60/2006,

E. 2; 29. November 2005, 1A.218/2004, E. 3; 27. Oktober 2005, 1A.280/2004, E. 2; 3. Juni 2005, 1A.202/2004, E. 2; 15. Februar 2005, 1A.146/2004, E. 3; 19. Januar 2005, 1A.208/2004, E. 2; jeweils unter www.bger.ch und mit weiteren Hinweisen). Die von den Beschwerdeführenden angeführten abweichenden Stellungnahmen einzelner Fachleute vermögen diese Rechtsprechung nicht in Frage zu stellen. In der Fachwelt herrschen seit jeher unterschiedliche Auffassungen zu diesem Thema und es ist, wie das Bundesgericht wiederholt ausgeführt hat, in erster Linie die Aufgabe der Fachinstanzen des Bundes, die wissenschaftliche Entwicklung zu verfolgen und allfällige Konsequenzen für die Rechtsetzung vorzuschlagen. Dass diese Amtsstellen ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen wären, wird durch die von den Beschwerdeführenden zitierten Publikationen nicht dargetan.

E. 6

Des Weiteren erheben die Beschwerdeführenden zahlreiche Einwendungen, die sie bereits im Rekursverfahren vor der Vorinstanz vorgebracht hatten und zu welchen die Vorinstanz eingehend und zutreffend Stellung genommen hat. Darauf kann ebenfalls verwiesen werden. Dies gilt insbesondere für den Einwand, dass die projektierte Anlage "technisch unglaublich" sei, weil sie zum Teil mit hoher Leistung in den Boden strahle (Entscheid der BRK, E. 13), für die Bedenken betreffend die vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung der Gebäudedämmung im Dachgeschoss des Standortgebäudes (Entscheid der BRK, E. 15.2), für den Einwand des fehlenden Bedarfs für eine neue Antennenanlage (Entscheid der BRK, E. 13), für die Frage der Haftpflicht (Entscheid der BRK, E. 18) und für die fehlende Zustimmung der Miteigentümerin des Standortgrundstücks (Entscheid der BRK, E. 7). Zum letzten Punkt weisen die Beschwerdeführenden in der Beschwerdeschrift ergänzend darauf hin, dass die Einwilligung der Miteigentümerin auch bei allfälligen Schadenersatzforderungen gegenüber Eigentümern oder Bauherrschaft von Bedeutung sei. Dazu ist jedoch zu bemerken, dass es nicht die Aufgabe des Baubewilligungsverfahrens ist, die Geltendmachung allfälliger Schadenersatzforderungen vorzubereiten, und überdies auch nicht ersichtlich ist, worauf eine solche Forderung sich stützen könnte.

E. 7

Wie schon vor der Vorinstanz machen die Beschwerdeführenden erneut geltend, dass die Lüftung der zugehörigen technischen Anlagen Lärmimmissionen verursachen werde, welche für die benachbarte Arzt- und Zahnarztpraxis an der L-Strasse 02 störend seien. Die Vorinstanz ging in ihren Erwägungen davon aus, dass diese Anlagen im Dachgeschoss unterhalb des Antennenmastes eingerichtet würden (Entscheid der BRK, E. 20). Tatsächlich sind sie aber in einem neu zu erstellenden unterirdischen Raum vorgesehen, was auch die Bausektion in ihrer Beschwerdeantwort bestätigt. Das ändert indes nichts daran, dass die Lüftungsgeräusche, wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat, in der Regel gering sind und auf dem Nachbargrundstück kaum hörbar sein werden. Im Übrigen sind die Beschwerdeführenden von diesen Geräuschen nicht selber betroffen und daher gar nicht zur entsprechenden Rüge legitimiert. Denn eine allenfalls unzulässige Lärmbelastung könnte hier zweifellos mit geringfügigen Massnahmen beseitigt werden und würde nicht zur Aufhebung der Baubewilligung führen.

E. 8.1

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) stellte mit einem Rundschreiben vom 16. Januar 2006 ein Qualitätssicherungssystem vor, welches ermöglichen soll, die Einstellung aller

Parameter, welche die Einhaltung der Grenzwerte der NISV beeinflussen, zu überprüfen (BAFU, Rundschreiben Qualitätssicherung zur Einhaltung der Grenzwerte der NISV bei Basisstationen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse, 16. Januar 2006). Dabei geht es im Wesentlichen um die im Standortdatenblatt deklarierten Strahlungsleistungen (ERP) und Sendewinkel der Antennen, die als Grundlage für die Berechnung der Immissionen in der Umgebung der Anlage dienen. Bei diesen Berechnungen ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts grundsätzlich auf die mit der installierten Hardware möglichen maximalen Sendeleistungen und maximal einstellbaren Sendewinkel der Antennen abzustellen. In Wirklichkeit verfügen jedoch die technischen Komponenten, welche zum Einsatz gelangen, meist über grössere Leistungsreserven und einstellbare Winkelbereiche, als sie für die betreffende Anlage erforderlich sind, und die im konkreten Fall benötigten Einstellungen werden vom Betreiber des Netzes teilweise mittels Fernsteuerung vorgenommen. Kernstück des vom BAFU vorgeschlagenen Qualitätssicherungs-Systems ist eine Datenbank, in welcher sämtliche Hardware-Komponenten und Geräteeinstellungen, welche die ERP und die Senderichtungen beeinflussen, erfasst und laufend aktualisiert werden. Das System soll über eine automatisierte Überprüfungsroutine verfügen, welche einmal pro Arbeitstag die effektiv eingestellten ERP und Senderichtungen aller Antennen mit den bewilligten Werten vergleicht. Das Funktionieren des Systems muss von einer unabhängigen externen Prüfstelle periodisch auditiert werden. Netzbetreiber, welche dieses Qualitätssicherungssystem implementieren, sollen weiterhin die Möglichkeit haben, ihre Sendeanlagen entsprechend der bisherigen Praxis mit Sendeleistungen und Sendewinkeln zu betreiben, die auf fernsteuerbaren Einstellungen beruhen. Das Rundschreiben sah für die Realisierung des Systems eine Übergangsphase von einem Jahr vor; Ende 2006 waren der Stand der Implementierung und das ordnungsgemässe Funktionieren erstmals zu kontrollieren. Die Parteien des vorliegenden Verfahrens erhielten Gelegenheit, sich zum vorgesehenen Qualitätssicherungs-System und dessen Einhaltung durch die private Beschwerdegegnerin zu äussern. Die Beschwerdeführenden nahmen dazu keine Stellung.

E. 8.2

Das Bundesgericht hat sich in mehreren Entscheiden zu dem im Aufbau begriffenen Qualitätssicherungssystem geäussert und im Hinblick auf dessen Einführung auf weitere Kontrollmassnahmen betreffend Sendeleistung und Senderichtung vorderhand verzichtet. Es verlangte lediglich, dass Baubewilligungen mit einer Auflage versehen wurden, welche die Einbindung der Anlagen in das Qualitätssicherungssystem sicherstellte (BGr, 10. Oktober 2006, 1A.54/2006, E. 5, mit Hinweisen; 6. September 2006, 1A.57/2006, E. 5.1 f. [als Leitsatz publiziert in URP 2006, S. 821]; 31. Mai 2006, 1A.116/2005, E. 5 und 1A.120/2005, E. 5, jeweils unter www.bger.ch). Aufgrund dieser Rechtsprechung kann heute davon ausgegangen werden, dass ein Qualitätssicherungssystem gemäss Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 als geeignetes Mittel zur Kontrolle der variablen Parameter einer Mobilfunkanlage anerkannt wird (VGr, 6. Dezember 2006, VB.2006.00034, E. 4.4, www.vgrzh.ch, auch zum Folgenden). Der Umstand, dass dieses System weitgehend auf einer Selbstkontrolle der Netzbetreiber beruht und die mit der Auditierung beauftragten Unternehmungen zweifellos keine umfassende Kontrolle aller Vorgänge vornehmen können, spricht nicht von vornherein gegen dessen Tauglichkeit. Allfällige Mängel des Systems können aufgrund der Erfahrungen, die Ende 2007 ausgewertet werden sollen, behoben werden, und für den Fall, dass Stichprobenkontrollen dessen Verlässlichkeit grundsätzlich in Frage stellen, sieht das BAFU in seiner

Stellungnahme vom 5. Juli 2006 eine umgehende Information der Vollzugsbehörden und entsprechende Konsequenzen für die Netzbetreiber vor. Die private Beschwerdegegnerin hat rechtzeitig ein Qualitätssicherungs-System gemäss dem Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 aufgebaut, welches von der SGS Société Générale de Surveillance SA am 21. Dezember 2006 zertifiziert wurde (vgl. die Bekanntgabe des BAFU vom 17. Januar 2007, www.bafu.admin.ch/elektrosmog). Damit hat sie die Voraussetzungen gemäss dem Rundschreiben des BAFU erfüllt. Auch die Ergänzung der Baubewilligung mit einer Auflage, wonach die private Beschwerdegegnerin zur Einbindung der Mobilfunkanlage in ihr Qualitätssicherungssystem verpflichtet wird, ist heute nicht mehr erforderlich, nachdem das System bereits im Betrieb steht und definitionsgemäss sämtliche Sendeanlagen des Netzbetreibers umfassen muss (Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006, Ziff. 3).

E. 9

Der vorliegend strittige Beschluss der Bausektion ist bereits die dritte Baubewilligung für dieselbe Sendeanlage, nachdem zwei frühere Baugesuche auf Intervention der Beschwerdeführenden hin zurückgezogen werden mussten, um Fehler in den Standortdatenblättern zu korrigieren. Die Beschwerdeführenden haben daher vor der Vorinstanz verlangt, dass die Aufwendungen, welche sie für die nutzlosen Rekurse gegen die zwei ersten Baubewilligungen getätigt hatten, bei der Kostenregelung zu berücksichtigen seien. Die Vorinstanz wies jedoch darauf hin, dass der Aufwand für frühere Rechtsmittelverfahren, die bereits abgeschlossen seien, nicht mehr geltend gemacht werden könne (Entscheid der BRK, E. 6). Vor dem Verwaltungsgericht verlangen die Beschwerdeführenden nur noch, dass die Verfahrenskosten der Vorinstanz angemessen reduziert bzw. ganz oder teilweise der privaten Beschwerdegegnerin auferlegt und die dieser zugesprochenen Parteientschädigungen aufgehoben werden. Die Aufwendungen der früheren Rekursverfahren konnten bei der Kosten- und Entschädigungsregelung der Vorinstanz tatsächlich nicht mehr berücksichtigt werden, wie diese zu Recht erkannt hat. Der von den Beschwerdeführenden beantragte Beizug der Akten früherer Rekursverfahren ist daher nicht erforderlich. Andere Gründe für ein Abweichen von der Regel, wonach die Kosten durch die im Verfahren unterliegenden Parteien zu tragen sind (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VRG), sind nicht ersichtlich. Was schliesslich den Betrag der vorinstanzlichen Spruchgebühr anbelangt, so erscheint dieser mit Fr. 6'000.- zwar hoch, liegt jedoch in Anbetracht des Aufwandes sowie der Tatsache, dass der Entscheid zwei Rekursverfahren betraf, von denen eines zahlreiche Beteiligte aufwies, noch innerhalb des der Vorinstanz zustehenden Ermessens.

E. 10

Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Entsprechend diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführenden zu auferlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 70 VRG), und diese sind überdies zu verpflichten, der privaten Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Als angemessen erweist sich eine solche in der Höhe von Fr. 1'000.-. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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