Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.16/2005
1P.66/2005 /gij

Urteil vom 12. Mai 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. Ehepaar A._____,
2. B._____,
3. Ehepaar C._____,
4. Ehepaar D._____,
5. Ehepaar E._____,
6. Ehepaar F._____,
7. Ehepaar G._____,
8. Ehepaar H._____,
9. Ehepaar I._____,
10. Ehepaar J._____,
11. Ehepaar K._____,
12. L._____,
13. M._____,
14. N._____,
15. Ehepaar O._____,
16. P._____,
17. Ehepaar Q._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Frau A._____,

gegen

Orange Communications SA,
Alexander-Schöni Strasse 40, 2503 Biel, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Herrn lic. iur. Martin Eggen,
Bauinspektorat des Kantons Basel-Stadt,
Rittergasse 4, Postfach, 4001 Basel,
Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht, Bäumleingasse 1, 4051 Basel.

Gegenstand
Erstellen einer Mobilfunkanlage auf dem Dach der Liegenschaft Engelgasse 81 in Basel,

Parteien
Verwaltungsgerichtsbeschwerde (1A.16/2005) und staatsrechtliche Beschwerde (1P.66/2005) gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht vom 1. September 2004;

Sachverhalt:
A.
Am 23. August 2000 bewilligte das Bauinspektorat des Kantons Basel-Stadt der Orange Communications SA den Bau einer Antennenanlage für Mobilfunkkommunikation auf dem Dach der Liegenschaft Engelgasse 81 in Basel.
B.
Den dagegen gerichteten Rekurs von Frau A._____ und Konsorten hiess die Baurekurskommission am 2. Mai 2001 gut, weil das Standortdatenblatt keine Berechnung der Belastung durch nichtionisierende Strahlung für die Terrassen enthalte. Diesen Entscheid schützte das Basler Verwaltungsgericht am 17. Juni 2002. Dessen Urteil hob das Bundesgericht mit Entscheid

vom 19. Mai 2003 (1A.201/2002) auf Beschwerde der Orange Communications SA hin auf, weil Terrassen keine Orte mit empfindlicher Nutzung seien, an denen die Anlagegrenzwerte der NISV eingehalten werden müssten. Das Appellationsgericht wies daraufhin die Sache an die Baurekurskommission zu neuem Entscheid zurück.

C.

Am 29. Oktober 2003 hiess die Baurekurskommission den Rekurs von Frau A._____ und Konsorten teilweise gut: Gestützt auf die Einschätzung der zum Verfahren beigeladenen Denkmalpflege ging die Baurekurskommission davon aus, dass sich die zur Antennenanlage gehörenden Container ungünstig auf die denkmalgeschützten Häuser in der Angensteinerstrasse auswirkten. Sie verlangte deshalb eine weniger sichtbare Positionierung der Container und verpflichtete die Orange Communications SA, dem Bauinspektorat hierfür neue Pläne einzureichen (Disp.-Ziff. 2). Darüber hinaus ordnete sie die Vornahme einer Kontrollmessung in der Attikawohnung der Liegenschaft Engelgasse 81 an (Disp.-Ziff. 3) und verpflichtete die Orange Communications SA, in Zusammenarbeit mit dem Lufthygieneamt, durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass der bewilligte Strahlungsbereich nicht unter- oder überschritten werde (Disp.-Ziff. 4).

D.

Gegen den Rückweisungsentscheid der Baurekurskommission, insoweit als dieser neue Pläne verlangte, erhob die Orange Communications SA Rekurs an das Appellationsgericht. Dieses hiess den Rekurs am 1. September 2004 gut. Es wies die Sache zur Erteilung der Baubewilligung für die Mobilfunkanlage auf dem Dach der Liegenschaft Engelgasse 81 an die Verwaltung zurück, wobei die Orange Communications SA auf ihrer Bereitschaft zu behaften sei, auf die zwei äussersten, gegen die Liegenschaft Angensteinerstrasse 10 gerichteten Container zu verzichten.

E.

Gegen diesen Entscheid erhebt die "Interessengemeinschaft für den Schutz der Lebensgrundlagen gegenwärtiger und kommender Generationen", bestehend aus Frau A._____ und den im Rubrum genannten Personen (im Folgenden: die Beschwerdeführer) Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht.

Die Beschwerdeführer beantragen in ihrer staatsrechtlichen Beschwerde die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. In ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragen sie weiter, die Sache sei zu neuem Entscheid an das Appellationsgericht zurückzuweisen und stellen folgende Eventualanträge:

a) Das Bauinspektorat Basel sei anzuweisen, vor dem Erteilen der Baubewilligung von der Firma Orange neue Standortdatenblätter nach heute gültiger Massgabe einzufordern und durch das Lufthygieneamt beider Basel prüfen zu lassen. Diese müssten erneut einsprachefähig sein.

b) Das Bauinspektorat Basel sei anzuweisen, die Lärmemissionen der Technikschränke durch die Firma Orange deklarieren und nach Vorschrift der LSV beurteilen zu lassen.

c) Eine allfällige Baubewilligung sei an die Auflage zu knüpfen, dass die Firma Orange in Zusammenarbeit mit dem Lufthygieneamt beider Basel durch geeignete Massnahmen sicherzustellen habe, dass der bewilligte Strahlungsbereich nicht unter- oder überschritten werden könne.

d) Eine allfällige Baubewilligung sei an die Auflage zu knüpfen, dass die Bauherrin nach Inbetriebnahme der Anlage auf eigene Kosten Kontrollmessungen in der Attikawohnung der Liegenschaft Engelgasse 81 durch das Lufthygieneamt vornehmen zu lassen habe.

F.

Die Orange Communications SA beantragt, die Beschwerden seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Appellationsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerden. Das Bauinspektorat hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

G.

Mit Verfügung vom 1. März 2005 wies der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung die Gesuche der Beschwerdeführer um Gewährung der aufschiebenden Wirkung und um Sistierung des Verfahrens ab.

H.

Mit Schreiben vom 9. März 2005 reichten die Beschwerdeführer Unterlagen zum hängigen Verfahren vor der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten zwischen der Orange Communications SA und der Eigentümerin der Liegenschaft Engelgasse 81 zum Bestand des Mietvertrags ein.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Die Beschwerden wurden im Namen der "Interessengemeinschaft für den Schutz der Lebensgrundlagen gegenwärtiger und kommender Generationen" erhoben. Dabei handelt es sich jedoch, wie bereits das Appellationsgericht festgehalten hat, nicht um eine parteifähige juristische Person. Die Beschwerde muss daher als solche der zur Interessengemeinschaft

zusammengeschlossenen natürlichen Personen aufgefasst werden, für die Vollmachten eingereicht worden sind.

Zur Beschwerde berechtigt sind allerdings nur diejenigen Personen, die sich bereits am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt haben und dort mit ihren Anträge unterlegen sind (Erfordernis der formellen Beschwer). Im angefochtenen Entscheid (E. 1d S. 4 f.) wird ausgeführt, dass lediglich Frau A._____, Frau C._____ und B._____, welche die Stellungnahme vom 29. März 2004 unterzeichnet hatten, als Beigeladene legitimiert seien. Die Beschwerdeführer machen dagegen geltend, Frau A._____ habe auch im vorinstanzlichen Verfahren alle zur Interessengemeinschaft zusammengeschlossenen Einsprecher vertreten. In der Tat wird im Rubrum des angefochtenen Entscheids als Beigeladene die "Interessengemeinschaft für den Schutz der Lebensgrundlagen gegenwärtiger und kommender Generationen, p.a. Frau A._____" genannt; auch die Verfügungen des Appellationsgerichts waren an die Interessengemeinschaft gerichtet, und damit an alle schon im Rekursverfahren von Frau A._____ vertretenen Einsprecher. Schliesslich wurde auch die Stellungnahme zur Rekursbegründung vom 29. März 2004 namens der Interessengemeinschaft abgegeben. Dann aber haben sich nicht nur Frau A._____, B._____ und Frau C._____ am gerichtlichen Verfahren beteiligt,
sondern auch die von ihnen vertretenen übrigen Einsprecher. Diese können sich somit auch noch am bundesgerichtlichen Verfahren als Beschwerdeführer beteiligen.
2.
Der Entscheid der Baurekurskommission vom 29. Oktober 2003 wurde nur von der Orange Communications SA und nur insofern angefochten, als er eine weniger sichtbare Platzierung der Container verlangte und die Orange verpflichtete, hierfür neue Pläne einzureichen. Im Verfahren vor Appellationsgericht war somit nicht mehr die Mobilfunkanlage als Ganzes, sondern nur noch die Lage der Container streitig. Das Appellationsgericht prüfte, ob deren Verlegung nach § 19 Abs. 1 des baselstädtischen Gesetzes vom 20. März 1980 über den Denkmalschutz (DSchG) geboten sei und verneinte dies. Der angefochtene, kantonal letztinstanzliche Entscheid stützt sich somit auf selbständiges kantonales Recht. Dagegen steht grundsätzlich nur die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte offen (Art. 84 Abs. 1 lit. a und 86 OG; zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde vgl. unten, E. 3).
2.1 Der angefochtene Entscheid schliesst das Baubewilligungsverfahren nicht ab, sondern weist die Sache an die Verwaltung zurück; es handelt sich somit um einen Zwischenentscheid.

Zwischenentscheide sind lediglich im Rahmen von Art. 87 OG mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechtbar: Abs. 1 sieht vor, dass selbständig eröffnete Zwischenentscheide über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren selbständig angefochten werden können und müssen; gegen andere selbständig eröffnete Zwischenentscheide ist die staatsrechtliche Beschwerde zulässig, wenn sie einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken können (Abs. 2). Dabei muss es sich um einen Nachteil rechtlicher Natur handeln, der auch mit einem späteren günstigen Entscheid nicht gänzlich behoben werden kann (BGE 126 I 207 E. 2 S. 210 mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall können die Beschwerdeführer alle Rügen, die sie gegen den Rückweisungsentscheid des Appellationsgerichts vorbringen, noch mit staatsrechtlicher Beschwerde gegen den Endentscheid geltend machen, weshalb ihnen kein nicht wiedergutzumachender Nachteil rechtlicher Natur droht. Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, sie würden während der Dauer des weiteren Verfahrens der Strahlung der Mobilfunkanlage ausgesetzt, verkennen sie den beschränkten Streitgegenstand des appellationsgerichtlichen Verfahrens: Streitig war nur noch die Platzierung der Container und nicht mehr die Mobilfunkanlage selbst. Von den Containern geht jedoch keine Strahlung aus (zum Lärm vgl. unten, E. 5); diese können, im Falle eines für die Beschwerdeführer günstigen Entscheids, wieder abgebrochen werden.
2.2 Nach dem Gesagten ist auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten.
3.
Die Beschwerdeführer haben auch Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Deren Zulässigkeit ist im Folgenden zu prüfen.
3.1 Die Beschwerdeführer werfen dem Appellationsgericht vor, es habe nicht geprüft, ob die Lärmimmissionen der Container bzw. der darin enthaltenen Technikschränke die Belastungsgrenzwerte der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) einhalten. Damit machen sie geltend, Bundesverwaltungsrecht sei zu Unrecht nicht angewandt worden; diese Rüge kann grundsätzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend gemacht werden.

Fraglich ist jedoch, ob sie sich im Rahmen des Streitgegenstandes hält: Das Verwaltungsgericht musste aufgrund der prozessualen Ausgangslage nur die Anordnung der Baurekurskommission

prüfen, die Container an einer optisch besseren, d.h. die denkmalgeschützte Umgebung weniger beeinträchtigenden, Stelle zu platzieren. Dies hat an sich mit der von den Containern ausgehenden Lärmbelastung nichts zu tun. Allerdings hätte die Auflage der Baurekurskommission zur Folge gehabt, dass das Baubewilligungsverfahren hinsichtlich der Platzierung der Container neu durchgeführt worden wäre und in diesem Zusammenhang auch die Einhaltung der Lärmbelastungswerte am neuen Standort hätte abgeklärt werden können. Zudem hat der Standort der Container - je nach seiner Entfernung von lärmempfindlichen Orten - auch einen Einfluss auf die Lärmbeurteilung. Insofern erweist sich die Rüge grundsätzlich als zulässig.
3.2 Die Beschwerdeführer rügen weiter, das Appellationsgericht habe § 19 des Basler Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 14. Juni 1928 (VRPG) willkürlich angewendet und ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem es den Entscheid der Baurekurskommission vollständig aufgehoben habe. Damit seien auch die immissionsschutzrechtlichen Auflagen in Disp.-Ziff. 3 und 4 des Entscheids der Baurekurskommission aufgehoben worden, die von der Orange Communications SA nicht angefochten worden waren. Diese Rüge betrifft zwar das kantonale Verfahrensrecht, weist aber einen engen Zusammenhang mit Bundesumweltrecht auf und ist daher im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig.
3.3 Nicht einzutreten ist dagegen auf die Rüge der Beschwerdeführer, die Beschwerdegegnerin beabsichtige, entgegen den Baugesuchsunterlagen, auch UMTS-Antennen zu installieren. Diese Frage betrifft die Zulässigkeit der Antennen und geht damit über den Streitgegenstand des appellationsgerichtlichen Verfahrens hinaus; im Übrigen ist es Sache der Vollzugsbehörde, bei der Bauabnahme zu prüfen, ob die installierten Antennen dem bewilligten Antennentyp entsprechen.
3.4 Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird ein Rückweisungsentscheid prozessual einem Endentscheid gleichgestellt, wenn er bereits einen Grundsatzentscheid in der Hauptsache enthält (BGE 129 II 286 E. 4.2 S. 291 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall ist dies zu bejahen, soweit das Appellationsgericht gewisse immissionsschutzrechtliche Auflagen der Baurekurskommission aufgehoben und die Verwaltung unter Missachtung von Bundeslärmschutzrecht zur Bewilligung der streitigen Container verpflichtet haben sollte.
3.5 Nach Art. 103 lit. a OG ist zur Beschwerdeführung berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

Hinsichtlich der angeblich vom Appellationsgericht aufgehobenen Auflagen, die der Kontrolle der nichtionisierenden Strahlungen dienten, sind alle Beschwerdeführer als Anwohner der Mobilfunkanlage beschwerdebefugt.

Bei Verwaltungsgerichtsbeschwerden wegen Lärmbelastung sind all jene beschwerdeberechtigt, die in der Nähe der lärmigen Anlage wohnen und den Lärm deutlich sowie von den übrigen Immissionen abhebbar wahrnehmen (BGE 120 Ib 379 E. 4c S. 387 f. mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall können vermutlich die Mieter der Attikawohnungen im Standortgebäude die Lüftungsgeräte der Technikschränke hören, weshalb zumindest deren Legitimation zu bejahen ist.
3.6 Nach dem Gesagten ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im beschriebenen Umfang einzutreten.

4.
Zunächst ist zu prüfen, ob das Appellationsgericht über die Anträge der Orange Communications SA hinausging, indem es auch die in Disp.-Ziff. 3 und 4 des Entscheids der Baurekurskommission enthaltenen, von der Rekurrentin nicht angefochtenen, Auflagen aufhob.
Vom Wortlaut des Dispositivs her umfasst die Aufhebung den gesamten Entscheid der Baurekurskommission. Allerdings sind Gerichtsentscheide nicht nur nach ihrem Wortlaut, sondern nach ihrem tatsächlichen rechtlichen Bedeutungsgehalt zu verstehen (BGE 123 V 106 nicht veröffentlichte E. 1c). Das Dispositiv eines Urteils muss so ausgelegt werden, wie es die Parteien nach den gesamten Umständen in guten Treuen verstehen durften und verstehen mussten. Über diesen allgemeinen Auslegungsgrundsatz hinaus sind zum Verständnis des Dispositivs immer auch die Erwägungen des Urteils heranzuziehen (BGE 116 II 614 E. 5a S. 615 mit Hinweisen).

Im vorliegenden Fall geht aus den Erwägungen des angefochtenen Entscheids klar hervor, dass sich der Rekurs nur gegen die Verpflichtung richtete, neue Pläne für eine optisch bessere Positionierung der Container einzureichen; nur diese Frage wurde auch vom Appellationsgericht geprüft. Die immissionsschutzrechtlichen Auflagen der Baurekurskommission (Disp.-Ziff. 3 und 4) wurden vom Verwaltungsgericht mit keiner Silbe erwähnt. Deshalb muss das Dispositiv so verstanden werden, dass nur der angefochtene Teil des Entscheids der Baurekurskommmission, d.h. Disp.-Ziff. 2, aufgehoben wird. Wie die Vernehmlassung der Orange Communications SA zeigt, wurde der Entscheid des Appellationsgerichts auch von der damaligen Rekurrentin in diesem Sinne verstanden.

Bei diesem Verständnis verletzt der angefochtene Entscheid weder Art. 9 BV noch den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör.

Damit erweisen sich die Eventualanträge der Beschwerdeführer, die darauf abzielen, die aufgehobenen Auflagen wieder in die Baubewilligung aufzunehmen, als gegenstandslos.
5.
Zu prüfen ist weiter, ob das Appellationsgericht zu Unrecht Bundeslärmschutzrecht nicht angewendet hat.
5.1 Grundsätzlich ist das Bundesrecht vom Bundesgericht und von seinen Vorinstanzen von Amtes wegen anzuwenden (Art. 114 Abs. 1 OG; BGE 117 Ib 114 E. 4a S. 117 mit Hinweis), weshalb neue rechtliche Vorbringen grundsätzlich noch bis vor Bundesgericht zulässig sind (BGE 126 II 26 E. 2b S. 29 mit Hinweisen). Allerdings bedeutet dies nicht, dass das Gericht die angefochtene Verfügung anhand aller erdenklichen bundesrechtlichen Normen prüfen muss, deren Einhaltung von niemandem bezweifelt wird. Vielmehr darf es sich in der Regel auf die in der Beschwerde- bzw. Rekursbegründung gerügten Rechtsverletzungen beschränken und muss die Einhaltung weiterer bundesrechtlicher Normen nur prüfen, wenn hierfür aufgrund der Vorbringen der Beteiligten oder anderer sich aus den Akten ergebender Anhaltspunkte hinreichender Anlass besteht (BGE 125 V 413 E. 2c S. 417).
Im vorliegenden Fall wird seit fünf Jahren über die Zulässigkeit des Baugesuchs für die Mobilfunkanlage gestritten. Dabei wehrten sich die Beschwerdeführer immer gegen die nichtionisierende Strahlung der Antenne; der Lärm der Technikschränke war in den vorangegangenen Rechtsmittelverfahren nie ein Thema. Auch in der Vernehmlassung der Beigeladenen vom 29. März 2004 vor Appellationsgericht wurde diese Frage nicht angesprochen.

Erst bei der Parteiverhandlung im Anschluss an den Augenschein vom 1. September 2004 stellten die Beschwerdeführer den Eventualantrag, es seien bei einer neuen Planauflage die von der Gesamtinstallation ausgehenden Lärmimmissionen zu deklarieren. Dieser Antrag wurde jedoch - zusammen mit dem Hauptantrag der Beschwerdeführer, wonach die Baubewilligung zu versagen sei, und anderen, über den Streitgegenstand hinausgehenden Eventualanträgen - vom Verwaltungsgericht zu Recht als unzulässig erachtet (vgl. E. 4 S. 9 des angefochtenen Entscheids). Weitere Ausführungen zum Lärm der Container wurden laut Protokoll der Gerichtsschreiberin nicht gemacht, insbesondere wurde nicht dargelegt, dass die von der Baurekurskommission verlangte Verlegung der Container auch aus Gründen des Lärmschutzes geboten sei und der Rekurs mit dieser substituierten Begründung abgewiesen werden müsse.

Unter diesen Umständen hatte das Appellationsgericht keinen Anlass, von sich aus zu prüfen, ob die Lärmimmissionen der Technikschränke den bundesrechtlichen Vorgaben genügen.
5.2 Fraglich ist, ob das Bundesgericht diese Prüfung nachholen und entsprechende Auflagen anordnen muss.
Es ist unstreitig, dass die geplante Anlage die Belastungsgrenzwerte der LSV einhalten muss; insbesondere dürfen die Immissionen der in den Technikschränken enthaltenen Lüftungsanlagen die Planungswerte gemäss Anh. 6 LSV nicht überschreiten (Ziff. 1 Abs. 1 lit. e Anh. 6 LSV).
In ihrer Vernehmlassung hat die Beschwerdegegnerin zugesichert, nur Lüftungsgeräte zu verwenden, welche die in der jeweiligen Empfindlichkeitsstufe geltenden Grenzwerte einhalten; dies könne bei der Bauabnahme überprüft werden. Auf diese Zusage ist die Beschwerdegegnerin zu behaften.

Somit erübrigt es sich, die Sache zur Prüfung der Einhaltung der Lärmbelastungsgrenzwerte an die Vorinstanz zurückzuweisen oder, im Sinne des Eventualantrags der Beschwerdeführer, eine ausdrückliche dahingehende Auflage in die Baubewilligung aufzunehmen.
6.
Nach dem Gesagten erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist nicht einzutreten. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten. Da die Beschwerdegegnerin durch ihren Rechtsdienst vertreten ist, ist praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-- wird den Beschwerdeführern auferlegt.

4.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
5.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bauinspektorat und dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Mai 2005
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: