Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.6/2007 /daa

Urteil vom 6. September 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

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

Parteien
- X._____,
- Y._____,
Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt Urs Hofstetter-Arnet,

gegen

TDC Switzerland AG (sunrise), Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwältin Claudia Steiger,
Bauinspektorat Basel-Stadt, Rittergasse 4, Postfach, 4001 Basel,
Baurekurskommission des Kantons Basel-Stadt, Münsterplatz 11, Postfach, 4001 Basel,
Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht, Bäumleingasse 1, 4051 Basel.

Gegenstand
Antennenanlage für Mobilkommunikation auf dem Dach der Liegenschaft Rebgasse 20, Basel,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht vom 20. September 2006.

Sachverhalt:
A.
Die TDC Switzerland AG beabsichtigt, auf dem Dach der Liegenschaft Rebgasse 20 in Basel eine Antennenanlage für GSM/UMTS-Mobilfunk zu errichten. Nachdem ein erstes Baubegehren wegen Nichteinhaltung der Grenzwerte abgelehnt worden war, stellte die TDC am 14. November 2003 ein neues Baubegehren. Dagegen gingen zahlreiche Einsprachen ein, darunter diejenigen von X._____ und Y._____. Am 26. März 2004 bewilligte das Bauinspektorat das Baubegehren unter Auflagen und wies die Einsprachen ab.
B.
Gegen den Einspracheentscheid rekurrierten X._____ und Y._____ an die Baurekurskommission. Diese wies die Rekurse ab, verpflichtete aber die TDC, in Zusammenarbeit mit dem Lufthygieneamt, durch eine mechanische und elektronische Fixierung sicherzustellen, dass der bewilligte Strahlungswinkel nicht unter- oder überschritten werde.
C.
Gegen diesen Entscheid erhoben sowohl X._____ und Y._____ einerseits als auch die TDC andererseits Rekurs an das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht. Am 20. September 2006 wies das Appellationsgericht den Rekurs von X._____ und Y._____ ab. In Gutheissung des Rekurses der TDC hob es den Entscheid der Baurekurskommission auf und wies die Sache zur Erteilung einer Baubewilligung im Sinne der Erwägungen an die Baurekurskommission zurück.
D.
Dagegen haben X._____ (Beschwerdeführerin 1) und Y._____ (Beschwerdeführer 2) am 8. Januar 2007 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben. Sie beantragen, der angefochtene Entscheid sei

aufzuheben und die Sache sei zur Neubeurteilung an das Appellationsgericht zurückzuweisen. Die Entscheide der Baurekurskommission und des Bauinspektorats seien aufzuheben und das Baubegehren sei abzuweisen. Eventualiter sei die Kostenverlegung zu ändern. In verfahrensmässiger Hinsicht beantragen sie die Begutachtung des Baubegehrens durch die Eidgenössische Kommission für Denkmalschutz (EKD) bzw. die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) und die Erteilung der aufschiebenden Wirkung.
E.
Die TDC beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Das Appellationsgericht schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Baurekurskommission hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das Bauinspektorat hat eine Stellungnahme des Lufthygieneamts beider Basel zu den in der Beschwerde angesprochenen Fragen des Schutzes vor nichtionisierender Strahlung eingereicht.

Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) äusserte sich in seiner Vernehmlassung zu den Fragen des Umweltschutzes und des Ortsbildschutzes, und legte hierzu eine Stellungnahme des Bundesamts für Kultur bei. Den Beteiligten wurde Gelegenheit gegeben, sich hierzu zu äussern.
F.
Mit Verfügung vom 8. Februar 2007 wurde das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen, da für die streitige Mobilfunkanlage zurzeit noch keine Baubewilligung vorliegt, deren Vollstreckung gehemmt werden könnte.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das angefochtene Urteil ist vor dem Datum des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110), dem 1. Januar 2007, ergangen. Auf das bundesgerichtliche Beschwerdeverfahren bleiben daher die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG) weiterhin anwendbar (Art. 132 Abs. 1 BGG)
2.
Der angefochtene, kantonal letztinstanzliche Entscheid stützt sich auf die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710), d.h. auf Bundesverwaltungsrecht, und unterliegt insofern der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Art. 97 Abs. 1 OG i.S.m. Art. 5 VwVG). In diesem Verfahren können auch die weiteren Rügen der Beschwerdeführer betreffend Art. 6 und 7 NHG und die Verletzung von Verfahrensgarantien geprüft werden.

Zwar handelt es sich formell um einen Zwischenentscheid, weil das Appellationsgericht die Sache zur Erteilung der Baubewilligung im Sinne der Erwägungen an das Bauinspektorat zurückgewiesen hat. Das Appellationsgericht hat jedoch bereits über alle Fragen des Immissions- und Ortsbildschutzes in grundsätzlicher Weise entschieden. Der angefochtene Entscheid enthält somit einen Teilentscheid in der Hauptsache, der wie ein Endentscheid mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann.

Die Beschwerdeführerin 1 ist Eigentümerin von Grundstücken in der Nähe der geplanten Mobilfunkanlage und ist als solche zur Beschwerde befugt (Art. 103 lit. a OG). Insofern kann offenbleiben, ob der Beschwerdeführer 2, der inzwischen nach Dornach umgezogen ist, noch ein aktuelles Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids hat.

Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher einzutreten.
3.
Die Beschwerdeführer machen geltend, die Antennen beeinträchtigten das Stadtbild von nationaler Bedeutung und verletzten deshalb Art. 6 NHG. In diesem Zusammenhang rügen sie, dass kein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) eingeholt worden sei.
3.1 Das Appellationsgericht hatte die Einholung eines Gutachtens der ENHK für unnötig gehalten; überdies sei der dahingehende Antrag der Beschwerdeführer verspätet gewesen und damit unzulässig i.S.v. § 113 Abs. 4 des Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 17. November 1999 (BPG).

Im bundesgerichtlichen Verfahren wurden hierzu verschiedene Auffassungen vertreten:

3.1.1 Das Bundesamt für Kultur führt in seiner Vernehmlassung aus, das Bundesinventar über Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) befinde sich für die Stadt Basel noch im Vernehmlassungsverfahren und sei noch nicht in Kraft getreten. Immerhin stehe aber schon heute fest, dass die Stadt Basel als Ortsbild von nationaler Bedeutung ins Inventar aufgenommen werde. Zwar sei der Standort der Antenne aus Sicht des Ortsbildschutzes nicht besonders sensibel; er grenze aber unmittelbar an mehrere besonders schutzwürdige Perimeter. Insofern müsse vor allem die Fernwirkung der Antennen geprüft werden. Aus dieser Sicht wäre eine Begutachtung durch die ENHK zweckmässig (”opportune”) gewesen.
3.1.2 Das BAFU macht geltend, die fragliche Mobilfunkantenne komme in den Perimeter des ISOS-Objekts ”Basel als Stadt” gemäss Anhang zu Art. 1 der Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS) zu liegen; dieses Objekt sei vom Bundesrat am 2. November 2005 in den Anhang eingefügt und am 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt worden (AS 2005 5023). Auf Grund des Untersuchungsprinzips seien die Verwaltungs- und Justizbehörden von Amtes wegen verpflichtet, den Sachverhalt abzuklären, die notwendigen Entscheidgrundlagen zu beschaffen und die richtigen Rechtsnormen anzuwenden. Die Erteilung einer Baubewilligung für Mobilfunkanlagen stelle nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG dar. Da der Kanton für die Erfüllung dieser Bundesaufgabe zuständig sei, müsse die kantonale Fachstelle beurteilen, ob ein Gutachten durch die ENHK erforderlich sei (Art. 7 i.V.m. Art. 25 Abs. 2 NHG). Die Stadtbildkommission habe das Projekt bei ihrer Stellungnahme aus dem Jahre 2004 nicht im Hinblick auf die kommende Aufnahme in den Anhang zu Art. 1 VISOS beurteilt. Auch wenn die Aufstellung der zu schützenden Gebäude im vorliegenden ISOS-Objekt nicht abgeschlossen
sei, hätte die Vorinstanz dennoch veranlassen müssen, dass sich die zuständige kantonale Fachstelle zur Frage der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung des ISOS-Objekts durch die strittige Mobilfunkanlage äussere.
3.1.3 Das Appellationsgericht ist dagegen der Auffassung, aus der Stellungnahme der Stadtbildkommission vom 14. Juni 2004 ergebe sich klar, dass die geplante Mobilfunkanlage weder das Stadtbild erheblich beeinträchtige noch grundsätzliche Fragen aufwerfe. Sollte das Bundesgericht der Auffassung sein, die kantonale Fachstelle müsse sich noch einmal äussern, dann sei diese Stellungnahme direkt im bundesgerichtlichen Verfahren einzuholen.
3.1.4 Das Bauinspektorat und die Baurekurskommission weisen darauf hin, dass es noch keine konkreten Ausführungen zum VISOS-Eintrag gebe. Bisher liege nur ein erster Entwurf für eine genauere Beschreibung der Schutzobjekte und Pläne vor, der noch von den kantonalen Behörden geprüft werden müsse und noch in keiner Weise fertig oder verbindlich sei. Damit könne die Aufnahme von ”Basel als Stadt” im Anhang zum VISOS noch keine konkreten Rechtswirkungen entfalten, insbesondere könne noch keine Prüfung vorgenommen und kein Gutachten i.S.v. Art. 7 NHG erstellt werden. Es könne nicht sein, dass für jedes Objekt in der ganzen Stadt vorerst eine erhöhte Schutzwürdigkeit gelte, nur weil eine konkrete Ausführung noch fehle. Im Übrigen habe die Stadtbildkommission das Vorhaben im Wissen um dessen Lage in der Ortsbild-Schonzone und damit in Kenntnis der erhöhten Anforderungen hinsichtlich der Gestaltung beurteilt; es sei nicht zu erwarten, dass das ISOS für die im vorliegenden Fall zu beurteilende Liegenschaft eine höhere Schutzwürdigkeit vorsehen werde.
3.1.5 Die Beschwerdegegnerin ist der Ansicht, die Berücksichtigung des VISOS-Eintrags würde dem Vertrauensgrundsatz, dem Legalitäts- und dem Verhältnismässigkeitsprinzip widersprechen. Ohne Kenntnis der Schutzobjekte und -ziele sei es ihr unmöglich, die Rechtskonformität ihrer Projekte zu überprüfen. Dies widerspreche rechtsstaatlichen Grundprinzipien. Auch intertemporalrechtlich müsse berücksichtigt werden, dass ”Basel als Stadt” bei Einreichung des Baugesuchs noch nicht als schutzwürdiges Ortsbild im ISOS aufgenommen gewesen sei. Wer ein Mobilfunknetz aufbauen wolle, müsse darauf vertrauen können, dass er mit Abschluss des Bewilligungsverfahrens Sicherheit darüber erlange, welchen Anforderungen sein Vorhaben genügen und über welche Fragen in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren diskutiert werden müsse.
3.1.6 Die Beschwerdeführer wenden dagegen ein, der Aufnahme von Basel-Stadt in den Anhang der VISOS sei ein langer Planungsprozess vorausgegangen, an dem der Kanton Basel-Stadt beteiligt gewesen sei. Der Internetseite ”ISOS-Aktuelles” vom Juli-Dezember 2004 könne entnommen werden, dass an einer Sitzung mit kantonalen Fachleuten im August 2004 die frappante Übereinstimmung der ISOS-Beurteilung mit den Schutz- und Schonzonen des Kantons festgestellt worden sei; es sei beschlossen worden, im ISOS kein Quartier weniger hoch zu bewerten als im kantonalen Inventar. Insofern sei sehr wohl klar, was geschützt bzw. vorgekehrt werden müsse. Bei dieser Sachlage könne auch nicht von einer ungerechtfertigten positiven Vorwirkung des ISOS gesprochen werden.

3.2 Gemäss Art. 7 NHG obliegt die Beurteilung, ob ein Gutachten einer eidgenössischen Kommission i.S.v. Art. 25 Abs. 1 NHG einzuholen ist, der kantonalen Fachstelle, wenn für die Erfüllung einer Bundesaufgabe der Kanton zuständig ist (Abs. 1). Die Begutachtung ist nach Art. 7 Abs. 2 NHG obligatorisch, wenn bei der Erfüllung der Bundesaufgabe ein Objekt, das in einem Inventar des Bundes nach Artikel 5 aufgeführt ist, erheblich beeinträchtigt werden kann oder sich in diesem Zusammenhang grundsätzliche Fragen stellen. In diesem Fall verfasst die Kommission zuhanden der Entscheidbehörde ein Gutachten, in dem sie angibt ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es zu schonen ist.
Voraussetzung für den verstärkten Schutz nach Art. 6 NHG wie auch für die Begutachtungspflicht gemäss Art. 7 NHG ist die Aufnahme des Objekts in ein Inventar nach Art. 5 NHG (Leimbacher, NHG-Kommentar, N1 und N4 zu Art. 6). Diese Inventare müssen mindestens die genaue Umschreibung der Objekte, die Gründe für ihre nationale Bedeutung, die möglichen Gefahren, die bestehenden Schutzmassnahmen, den anzustrebenden Schutz und die Verbesserungsvorschläge enthalten (Art. 5 Abs. 1 Satz 3 NHG).

Das ISOS ist ein Inventar i.S.v. Art. 5 NHG. Dessen Objekte sind im Anhang zur VISOS aufgezählt; alle anderen nach Art. 5 Abs. 1 NHG geforderten Angaben werden in gesonderten Veröffentlichungen festgehalten (Art. 1 und 2 VISOS). Die gesondert veröffentlichten Inventarblätter enthalten insbesondere die Umschreibung der Objekte und ihre Darstellung auf Plänen, Fotos und in Texten, mit Angaben zur Siedlungsentwicklung, der Bewertung des Ortsbilds, die schützenswerten Bebauungen, Umgebungen und Einzelelemente sowie Hinweise zu Aufnahmekategorie und Erhaltungsziel (vgl. Eidgenössisches Departement des Innern, Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz, Teil 1, S. 52 ff.). Anhand dieser Umschreibung des Schutzgehaltes und der Schutzziele sind die möglichen Beeinträchtigungen des Inventarobjekts zu messen (BGE 127 II 273 E. 4c S. 282, mit Hinweisen; Urteil 1A.122/2004 vom 30. Mai 2005, E. 2.4-2.6, publ. in URP 2005 S. 529 und ZBl 107/2006 S. 452).

Im vorliegenden Fall hat der Bundesrat zwar beschlossen, Basel als Stadt in das ISOS aufzunehmen; die dazugehörigen Inventarblätter befinden sich aber noch im Vernehmlassungsverfahren und stehen daher noch nicht definitiv fest; sie sind auch noch nicht veröffentlicht worden. Die Bezeichnung des Schutzobjekts "Basel als Stadt" ist viel zu weit und unspezifisch, um für sich allein, ohne die dazugehörigen Inventarblätter, als Grundlage für eine Beurteilung nach Art. 6 und 7 NHG zu dienen. Damit liegt bisher noch kein verbindliches Inventar i.S.v. Art. 5 NHG vor, wie auch das Bundesamt für Kultur in seiner Stellungnahme bestätigt. Art. 7 NHG findet somit keine Anwendung.
3.3 Unter diesen Umständen stand es im Ermessen des Appellationsgerichts, ein Gutachten der EKD oder der ENHK zum Ortsbildschutz einzuholen oder eine erneute Stellungnahme der Stadtbildkommission anzufordern. Nachdem sich die Stadtbildkommission bereits im Baubewilligungsverfahren geäussert hatte und die Baurekurskommission einen Augenschein in Anwesenheit eines Heimatschutzexperten und eines Vertreters der Stadtbildkommission durchgeführt hatte, ist es jedoch aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, wenn das Appellationsgericht weitere Gutachten nicht für erforderlich erachtete. Es kann daher offenbleiben, ob der Antrag der Beschwerdeführer auch aus prozessualen Gründen abgewiesen werden musste.
3.4 Die Beschwerdeführer rügen in formeller Hinsicht weiter, es hätte sich nur ein Mitglied der Stadtbildkommission zum Baugesuch geäussert; gemäss § 12 Abs. 1 lit. a der Basler Bau- und Planungsverordnung vom 19. Dezember 2000 (BPV) wäre die Stadtbildkommission als ganze zuständig gewesen.

§ 12 Abs. 1 BPV unterscheidet drei Fälle: In Fällen von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur wird die Gestaltung von Bauten und Anlagen von der Stadtbildkommission beurteilt (lit. a); in schwierigen Fällen obliegt die Beurteilung dem Ausschuss (lit. b) und in einfachen Fällen dem Begutachter der Stadtbildkommission (lit. c).

Im vorliegenden Fall wurde die Stellungnahme der Stadtbildkommission vom 14. Juni 2004 von H.P. Müller "für den Arbeitsausschuss" der Stadtbildkommission unterschrieben, was für eine Beurteilung durch den Ausschuss spricht. Die Frage kann jedoch offenbleiben: Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird gestützt auf den auch für Private geltenden Grundsatz von Treu und Glauben und das Verbot des Rechtsmissbrauchs (Art. 5 Abs. 3 BV) verlangt, dass ein echter oder vermeintlicher Organmangel so früh wie möglich, d.h. nach dessen Kenntnis bei erster Gelegenheit, geltend gemacht wird. Es verstösst gegen Treu und Glauben,

Einwände dieser Art erst im Rechtsmittelverfahren vorzubringen, wenn der Mangel schon vorher hätte festgestellt und gerügt werden können (BGE 132 II 485 E. 4.3 S. 496 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall haben die Beschwerdeführer, die zumindest im Verfahren vor der Baurekurskommission anwaltlich vertreten waren, die Verletzung von § 12 Abs. 1 BPV im kantonalen Verfahren nie gerügt. Sie können diese Rüge daher im bundesgerichtlichen Verfahren - in dem die Anwendung kantonalen Rechts ohnehin nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots geprüft werden kann - nicht mehr vorbringen.
4.
Zu prüfen ist noch, ob der angefochtene Entscheid in materieller Hinsicht dem NHG widerspricht. Die Beschwerdeführer haben zu dieser Frage in ihrer Eingabe vom 13. Juli 2007 Stellung genommen, weshalb sich die Einräumung eines weiteren Replikrechts (wie mit Eingabe vom 14. Mai 2007 beantragt wurde) erübrigt.
4.1 Aufgrund der noch fehlenden Inventarisierung im ISOS kommt nur Art. 3 NHG als Beurteilungsmassstab in Betracht (so auch Entscheid 1C 38/2007 vom 27. August 2007 E. 2.2 betr. Kleiner und Grosser Hahnenberg, deren Aufnahme im ISOS beabsichtigt ist). Nach dieser Bestimmung sorgen die Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben - wozu auch die Bewilligung von Mobilfunkanlagen gehört (BGE 131 II 545 E. 2.2 S. 547 f.) - dafür, dass u.a. das heimatliche Ortsbild geschont wird und, wo das allgemeine Interesse an ihm überwiegt, ungeschmälert erhalten wird. Diese Pflicht gilt unabhängig von der Bedeutung des Objekts i.S.v. Art. 4 NHG; eine Massnahme darf jedoch nicht weitergehen, als es der Schutz des Objekts und seiner Umgebung erfordert.
4.2 Die streitige Mobilfunkanlage umfasst drei je 3.25 m hohe Masten, die auf dem Dach eines 23,5 m hohen Parkhauses angebracht werden sollen. Das Parkhaus selbst befindet sich gemäss Zonenplan in der Stadtbild-Schonzone, in welcher der nach aussen sichtbare historische oder künstlerische Charakter der bestehenden Bebauung nicht beeinträchtigt werden darf, und insbesondere Baukubus und Massstäblichkeit bewahrt bleiben müssen (§ 38 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 17. November 1999 [BPG/BS]). Nördlich und südöstlich der Standortliegenschaft grenzt die Schonzone an die Stadtbild-Schutzzone i.S.v. § 37 BPG/BS, in welcher die nach aussen sichtbare historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz und der entsprechende Charakter der bestehenden Bebauung zu erhalten ist.

Es ist unstreitig, dass das Standortgebäude keinen besonderen historischen oder künstlerischen Charakter aufweist, der durch die Antennen beeinträchtigt werden könnte. Die Antennenmasten sind auch von der Strassenfront aus nicht zu sehen. Streitig ist jedoch, ob die Antennen durch ihre Fernwirkung die Stadt-Silhouette beeinträchtigen könnten, insbesondere den Blick auf Kleinbasel von der gegenüberliegenden Rheinseite aus.
4.2.1 Die Baurekurskommission führte dazu in ihrem Entscheid aus, die betroffene Liegenschaft liege inmitten der Stadt, wo Antennen zum Bild gehörten. Gerade in solchen dicht besiedelten Gebieten bestehe ein erhöhtes Bedürfnis nach Infrastruktur, inkl. mobilfunktechnischer Erschliessung. Diese Entwicklung müsse man akzeptieren und mit den visuellen Nebenerscheinungen leben. Auch das Appellationsgericht ging davon aus, dass Antennen (leider) zum Stadtbild gehörten; die Zunahme der Mobilfunkkommunikation, die nicht mehr wegzudenken sei, mache diese Antennen auch notwendig.
4.2.2 Dagegen machen die Beschwerdeführer geltend, beim Blick von der Pfalz auf Kleinbasel bilde die Dachfläche des umstrittenen Parkhauses einen ruhigen Abschluss hinter der historischen Häuserzeile am Oberen Rheinweg gegen den am Horizont sichtbaren Schwarzwald. Die bestehende Richtfunkantenne der Orange sei die einzige gut sichtbare Antenne, die störend in Erscheinung trete. Die geplanten drei weiteren Antennen würden die Sicht von der Pfalz und vom Münster aus offensichtlich beeinträchtigen und zu einer massiven Störung des Stadtbilds führen. Sie belegen dies mit Fotos vom bestehenden Ausblick und einer Fotomontage mit den geplanten Antennen.
4.3 Das Bundesgericht prüft die Anwendung von Art. 3 NHG grundsätzlich frei, legt sich allerdings Zurückhaltung auf, soweit örtliche Verhältnisse zu beurteilen sind, welche die kantonalen Behörden besser kennen als das Bundesgericht (in BGE 131 II 545 nicht veröffentlichte E. 2.3 mit Hinweisen).

Betrachtet man die eingereichte Fotomontage, so wirken die Antennen tatsächlich als störende Elemente hinter der historischen Häuserfront am Oberen Rheinweg, die den Blick auf die am Horizont sichtbaren Ausläufer des Schwarzwalds teilweise versperren. Allerdings vermittelt das Bild keinen realistischen Eindruck vom Blick auf Kleinbasel vom anderen Rheinufer aus: Zum einen handelt es sich um eine Vergrösserung; für das Auge des Betrachters würden die Häuser und damit auch die Antennen kleiner erscheinen. Zudem zeigt die Fotomontage nur einen schmalen Ausschnitt des Ausblicks auf Kleinbasel. Dieser blendet die Hochhäuser und Kamine aus,

die von Pfalz und Münster aus ebenfalls zu sehen sind, und dem Betrachter signalisieren, dass sich hinter dem historischen Stadtkern eine moderne Wohn- und Industriestadt befindet.

Insofern liegt, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer, keine massive Störung des Stadtbilds vor, sondern allenfalls eine leichte Beeinträchtigung der bestehenden Sicht auf die Ausläufer des Schwarzwalds. Dem haben die Basler Behörden das Interesse an einer leistungsfähigen Mobilfunkversorgung gegenübergestellt, das Antennen notwendig mache. Tatsächlich besteht in dicht besiedelten städtischen Zentren eine grosse Nachfrage für Mobilfunkdienste, welche die Errichtung von Mobilfunkantennen erforderlich macht. Diese müssen grundsätzlich die Dächer überragen, um ihre Funktion zu erfüllen, und sind daher zwangsläufig aus der Ferne sichtbar. Solche Antennen gehören daher grundsätzlich zum Stadtbild. Im vorliegenden Fall ist zu berücksichtigen, dass die Antennen nicht auf oder in unmittelbarer Umgebung von historischen Bauten stehen und massvoll dimensioniert sind. Insofern ist die von den kantonalen Behörden vorgenommene Interessenabwägung nicht zu beanstanden.

5.

Die Beschwerdeführer rügen überdies eine Überschreitung des Anlagegrenzwerts gemäss NISV, weil der im Standortdatenblatt aufgeführte Antennentyp theoretisch weit mehr leisten könne als die deklarierten 2150 W ERP pro Sektor. Bei maximaler Sendeleistung werde der Anlagegrenzwert an den höchstbelasteten OMEN um ein Vielfaches überschritten.

Eine wirksame Kontrolle durch das Qualitätssicherungssystem (QS-System) der Beschwerdegegnerin sei nicht möglich, weil die hierfür erforderlichen technischen Informationen (Typ der Senderendstufen der Basisstation, Leistung am Senderausgang, Kabeldämpfung, Antennengewinn, etc.) im Standortdatenblatt nicht deklariert worden seien. Bei fehlenden Angaben müsse von einer weit höheren maximalen Sendeleistung ausgegangen werden, mit der Folge, dass der Anlagegrenzwert überschritten werde. Zudem müsse der Anlageperimeter erweitert werden, weshalb weitere Antennen am Claragraben und an der Rebgasse in die NIS-Berechnung einzubeziehen seien.

5.1 Seit Anfang 2007 ist ein QS-System der Beschwerdegegnerin in Betrieb, das die Einhaltung der bewilligten Sendeleistung und der bewilligten Strahlungswinkel kontrolliert. Dieses System wurde von einer akkreditierten Prüfstelle auditiert; das Lufthygieneamt beider Basel hat in seiner Vernehmlassung mitgeteilt, dass es demnächst Stichprobenkontrollen in der Betriebszentrale der Beschwerdegegnerin vornehmen werde, um sich davon zu überzeugen, dass das System seine Kontrollfunktion in der Praxis effektiv erfüllt.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt dieses QS-System grundsätzlich eine zulässige Alternative zur Kontrolle durch bauliche Vorkehrungen dar (Entscheid 1A.57/2006 vom 6. September 2006 E. 5.1 und 5.2, publ. in URP 2006 S. 821). Dies hat zur Folge, dass auf die im Standortdatenblatt deklarierte, d.h. bewilligte Strahlungsleistung der Antennen abgestellt werden darf, auch wenn diese nicht der maximal möglichen Leistung entspricht (Entscheid 1A.140/2006 vom 1. Februar 2007 E. 2.4).

5.2 Im QS-System sind alle Geräteeinstellungen und Hardwarespezifikationen enthalten, welche den Wert der ERP beeinflussen. Dagegen sind diese Angaben in dem vom BAFU entworfenen Standortdatenblatt nicht enthalten und werden auch gemäss Vollzugsempfehlung des BAFU nicht verlangt. In seiner Vernehmlassung legt das BAFU dar, dass dies nicht nötig sei und keinen Zusatznutzen bringen würde; dagegen würde sich der Dokumentationsaufwand für den Netzbetreiber und der Verwaltungsaufwand für die Bewilligungsbehörde unverhältnismässig erhöhen, weil das Standortdatenblatt bei jeder Hardwareanpassung nachgeführt werden müsste, selbst wenn dadurch die NIS-Emissionen und Immissionen nicht verändert würden.

5.3 Das QS-System soll sicherstellen, dass die für die NIS-Belastung wesentlichen Parameter, insbesondere die Sendeleistung der Antennen, die bewilligten Werte nicht übersteigen, und somit die Anlagegrenzwerte eingehalten werden. Dagegen ist es grundsätzlich Sache des Betreibers, welche technischen Mittel er einsetzt, z.B. welchen Verstärkertyp und welche Kabel er verwendet. Das QS-System wurde entwickelt, um das als zu starr empfundene System der baulichen Begrenzungen zu überwinden und eine grössere Flexibilität zu erreichen. Dieser Spielraum würde eingeschränkt, wenn jede Hardwarekomponente im Standortdatenblatt aufgeführt werden müsste, mit der Folge, dass jede noch so geringfügige technische Änderung der Anlage eine Abänderung des Standortdatenblattes und damit auch der Baubewilligung erforderlich machen würde.

Zwar hat das Bundesgericht jüngst entschieden, dass zumindest der konkrete Antennentyp im Standortdatenblatt aufgeführt werden müsse, und es nicht genüge, lediglich eine Antennenklasse anzugeben (Entscheid 1A.4/2007 vom 25. Juni 2007 E. 2.2). Im Unterschied zu den übrigen Hardwarekomponenten sind jedoch der Antennentyp und seine Abstrahlcharakteristik (Antennendiagramm) schon für die NIS-Prognose im Baubewilligungsverfahren erforderlich, um berechnen zu können, ob der Anlagegrenzwert an allen Orten mit empfindlicher Nutzung eingehalten wird. Dagegen haben die übrigen Hardwarekomponenten bzw. ihre Dämpfungs- oder Verstärkungsfaktoren (z.B. Kabeldämpfung, Combinerdämpfung, Antennengewinn) keinen Einfluss auf diese Berechnung, weshalb es grundsätzlich genügt, diese in der Datenbank des QS-Systems zu speichern.

Es ist Aufgabe der Vollzugsbehörde, auch die Richtigkeit dieser Einträge durch Stichproben zu überprüfen. Sollten sich Divergenzen zwischen der Datenbank und den tatsächlich installierten Hardwarekomponenten ergeben, welche die Berechnung der effektiven ERP der Sendeantennen verfälschen, müssten u.U. zusätzliche Angaben im Standortdatenblatt verlangt werden. Im jetzigen Zeitpunkt besteht hierfür aber keine Veranlassung.
5.4 Darf nach dem Gesagten auf die im Standortdatenblatt deklarierte maximale Sendeleistung abgestellt werden, so wird der Anlagegrenzwert an allen Orten mit empfindlicher Nutzung eingehalten, und es besteht kein Anlass, den Anlageperimeter weiter zu fassen.
6.
Die Beschwerdeführer rügen auch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch das Appellationsgericht, weil dieses die Eingabe der Beschwerdegegnerin 1 vom 19. Juli 2006 aus dem Recht gewiesen habe.

Das Appellationsgericht führte hierzu aus, in der Rekursbegründung sei der Beschwerdeführer 2 als Vertreter der Beschwerdeführerin 1 genannt worden; diese habe mit Eingabe vom 11. August 2006 bestätigt, dass der Beschwerdeführer 2 sie "wie bis anhin" in dieser Angelegenheit vertrete. Im Hinblick darauf sei die am 19. Juli 2006 von der Beschwerdeführerin 1 stammende und zusätzlich zur Eingabe des Beschwerdeführers 2 eingereichte Vernehmlassung aus dem Recht zu weisen. Nach Eingang einer Rechtsschrift könnten nicht noch beliebig weitere Begründungen nachgeschoben werden; eine Ergänzung sei nur bei Vorliegen triftiger Gründe zulässig.

Aus den Akten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer 2 am 31. März 2006 eine Replik beim Appellationsgericht eingereicht hatte mit "Bemerkungen zur Vernehmlassung der Rekursgegnerin" und "weiteren Bemerkungen". Anschliessend wurde der Schriftenwechsel geschlossen. Die Beschwerdeführer haben sich somit vor Erlass des appellationsgerichtlichen Urteils zu sämtlichen Eingaben und Beweismitteln der übrigen Beteiligten äussern können. Weder Art. 29 BV noch Art. 6 Ziff. 1 EMRK räumen den Beschwerdeführern das Recht ein, jederzeit weitere Stellungnahmen bei Gericht einzureichen. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ist deshalb zu verneinen.
7.
Schliesslich verlangen die Beschwerdeführer eine Abänderung des kantonalen Kostenentscheids, weil sich die Rechtslage erst im Lauf des Rekursverfahrens zu ihren Ungunsten geändert habe und sie deshalb Anlass zur Rekurserhebung gehabt hätten.

Während der Dauer des appellationsgerichtlichen Verfahrens wurden die NISV und ihre Anlagen nicht geändert. Allerdings ergab sich durch das Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 insofern eine Änderung, als damit ein System zur Kontrolle der bewilligten Sendeleistung und der bewilligten Sendewinkel empfohlen wurde, das einen Verzicht auf die vom Bundesgericht bisher verlangte Beschränkung der Sendeleistung durch bauliche Vorkehrungen (Entscheid 1A.160/2004 vom 10. März 2005, publ. in URP 2005 S. 576; vgl. zuvor schon BGE 128 II 378 E. 4 S. 379 ff.) ermöglichte, auf die sich die Rekursbegründung der Beschwerdeführer vom 20. Dezember 2005 gestützt hatte.

Fraglich ist allerdings, ob eine solche Änderung der Vollzugspraxis zur NISV bei der Kostenverteilung berücksichtigt werden muss und geeignet ist, den Kostenentscheid des Appellationsgerichts als willkürlich erscheinen zu lassen. Die Frage kann jedoch offenbleiben. Die Beschwerdeführer haben nämlich auch nach dem Rundschreiben des BAFU an ihrem Rekurs festgehalten (vgl. Stellungnahmen vom 30. und vom 31. März 2006) und

sind auch heute noch der Auffassung, das Bauprojekt sei rechtswidrig. Insofern kann nicht gesagt werden, dass ihr Rekurs ausschliesslich aufgrund der Praxisänderung zur NISV abgewiesen worden sei.
8.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kosten- und entschädigungspflichtig (Art. 156 und 158 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben die TDC Switzerland AG für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bauinspektorat, der Baurekurskommission und dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. September 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: