Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.142/2004 /sza

Urteil vom 10. Dezember 2004
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

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

Parteien
1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,
8. H._____,
9. I._____,
10. J._____,
11. Erbengemeinschaft K._____,
12. L._____,
13. M._____,
14. N._____,
15. O._____,
16. P._____,
17. Q._____,
18. R._____,
19. S._____,
20. T._____,
21. U._____,
22. V._____,
23. W._____,
24. X._____,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch A._____,

gegen

Orange Communications SA,
Beschwerdegegnerin,
Baukommission der Einwohnergemeinde Neuendorf, 4623 Neuendorf,
Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn, Rötihof, Werkhofstrasse 65, 4509 Solothurn,
Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Amthaus 1, Postfach 157, 4502 Solothurn.

Gegenstand
Baubewilligung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 26. Februar und vom 4. Mai 2004.

Sachverhalt:
A.
Die Orange Communications SA reichte bei der Baukommission Neuendorf ein Baugesuch für die Errichtung einer Mobilfunkantennenanlage auf der Parzelle Grundbuch Neuendorf Nr. 460, in der Gewerbezone Neuendorfs, ein. Gegen das Baugesuch gingen 374 Einsprachen ein. Am 24. Juni 2003 hiess die Kommission Bau und Liegenschaften der Gemeinde Neuendorf die Einsprachen gut und wies das Baugesuch aus Gründen des Gesundheitsschutzes ab.
B.
Gegen diese Verfügung erhob die Orange Communications SA Beschwerde an das Bau- und Justizdepartement des Kantons Solothurn. Dieses lud die Einsprecher auf dem Weg der Publikation im Amtsanzeiger Gäu und Thal zur Vernehmlassung ein. Die Beschwerdeschrift wurde zur Einsichtnahme bei der Gemeindeverwaltung aufgelegt. Am 22. September 2004 reichte die Ïnteressengemeinschaft gesundes Neuendorf ohne Mobilfunkantennen(̈IG GNOM) die gesammelten Vernehmlassungen (insgesamt 122 Stück) beim Departement ein.

Das Departement hiess die Beschwerde am 22. Dezember 2003 gut und erteilte für die Mobilfunkanlage die Bewilligung, u.a. unter der Auflage, dass nach Inbetriebnahme der Anlage eine Abnahmemessung durchgeführt werde.
C.
Gegen den Entscheid des Departements erhob A._____ am 21. Januar 2004 im Namen von insgesamt 105 Einsprechern Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn.

Mit Verfügung vom 28. Januar 2004 forderte das Verwaltungsgericht alle Beschwerdeführer auf, bis 18. Februar einen Kostenvorschuss von je Fr. 200.– einzuzahlen.
D.
Mit Urteil vom 26. Februar 2004 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde von z._____, y._____, x._____, w._____, v._____, u._____, t._____, s._____ und r._____ nicht ein, weil ihnen die Beschwerdelegitimation fehle.
E.
Am 28. April 2004 führte das Verwaltungsgericht einen Augenschein mit anschliessender Parteiverhandlung durch und befragte einen Experten des kantonalen Amts für Umwelt. Am 4. Mai 2004 wies es die Beschwerde ab und auferlegte den Beschwerdeführern Gerichtskosten in Höhe von insgesamt Fr. 4'800.–.
F.
Gegen die verwaltungsgerichtlichen Urteile vom 27. Februar und vom 4. Mai 2004 erhebt A._____ - im eigenen Namen und namens 23 weiterer Personen - Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Er beantragt im Wesentlichen, die angefochtenen Entscheide seien aufzuheben und das Gesuch zum Bau der Mobilfunkantenne sei abzulehnen.
G.
Die Orange Communications SA und das Baudepartement des Kantons Solothurn schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht beantragt, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 26. Februar 2004 sei nicht einzutreten; die Beschwerde gegen den Entscheid vom 4. Mai 2004 sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Kommission Bau und Liegenschaften der Gemeinde Neuendorf hält an ihrer Begründung für die Baugesuchsablehnung fest. Das BUWAL hat sich am 21. Oktober 2004 zu den das Umweltschutzrecht und die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung betreffenden Rügen der Beschwerdeführer geäussert.
H.
Mit unaufgeforderten Eingaben vom 20. August und vom 11. November 2004 nahm A._____ zu den Vernehmlassungen Stellung und reichte weitere Unterlagen ein.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.

Angefochten sind zwei Entscheide des Solothurner Verwaltungsgerichts. Im Folgenden ist für jeden Entscheid getrennt zu prüfen, ob auf die Beschwerde eingetreten werden kann.
1.1 Mit Entscheid vom 27. Februar 2004 ist das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde von 9 Beschwerdeführern mangels Legitimation nicht eingetreten. Zur Anfechtung dieses Entscheids sind nur die Personen berechtigt, denen die Legitimation aberkannt worden ist. Dazu gehören weder A._____ noch die anderen Personen, für die er vor Bundesgericht Vollmachten eingereicht hat. Insofern kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden, soweit sie sich gegen den Entscheid vom 27. Februar 2004 richtet.
1.2 Mit Entscheid vom 4. Mai 2004 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde von A._____ und Mitbeteiligten gegen die Baubewilligung ab. Dieser - kantonal letztinstanzliche - Entscheid stützt sich im Wesentlichen auf die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710), d.h. auf Bundesverwaltungsrecht. Hiergegen steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht grundsätzlich offen (Art. 97 und 98 lit. g OG). Die Beschwerdeführer sind als Anwohner der geplanten Mobilfunkanlage zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG).
1.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht können die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat allerdings - wie im vorliegenden Fall - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an den festgestellten Sachverhalt gebunden, es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt worden (Art. 105 Abs. 2 OG).
Zum Bundesrecht nach Art. 104 lit. a OG zählt auch das Bundesverfassungsrecht. Insofern kann im vorliegenden Verfahren auch geprüft werden, ob das Bau- und Justizdepartement bzw. das Verwaltungsgericht Verfahrensgarantien der Bundesverfassung verletzt oder kantonales Verfahrensrecht willkürlich angewandt haben.
1.4 Nach dem Gesagten ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich einzutreten, soweit sie sich gegen den Entscheid vom 4. Mai 2004 richtet (vgl. allerdings unten E. 2.2 zum fehlenden aktuellen Interesse hinsichtlich gewisser Verfahrensrügen).
2.
Die Beschwerdeführer rügen verschiedene Verfahrensverletzungen.
2.1 Sie machen zunächst geltend, allen Einsprechern hätte die Beschwerde der Orange Communications SA gemäss § 34 des Solothurner Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 15. November 1970 (VRPG) persönlich zugestellt werden müssen. Deren Veröffentlichung im Amtsanzeiger - noch dazu im allgemeinen und nicht im amtlichen Teil - sei unzulässig gewesen und habe das rechtliche Gehör der Einsprecher verletzt. Eine Umfrage bei den der IG GNOM bekannten Einsprechern habe gezeigt, dass gewisse Einsprecher nicht über das Vernehmlassungsverfahren informiert gewesen seien und sich am Beschwerdeverfahren nicht hätten beteiligen können.

Die Beschwerdeführer machen allerdings selbst nicht geltend, dass sie zu dieser Personengruppe zählen, d.h. dass einzelne von ihnen sich im Beschwerdeverfahren nicht hätten äussern können. Dann aber ist eine Verletzung des Anspruchs der Beschwerdeführer auf Gewährung des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsbeschwerdeverfahren nicht dargetan. Es kann daher offen bleiben, ob es zulässig war, die Einladung zur Vernehmlassung im Amtsblatt zu publizieren oder ob alle Einsprecher individuell hätten angeschrieben werden müssen.
2.2 Die Beschwerdeführer rügen zudem verschiedene Verfahrensverletzungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren:

Das Verwaltungsgericht habe mit Verfügung vom 28. Januar 2004 die Beschwerdeführer aufgefordert, je Fr. 200.–, d.h. einen Gesamtbetrag von Fr. 21'000.–, als Kostenvorschuss einzuzahlen. Aufgrund der Formulierung der Verfügung hätten die Beschwerdeführer annehmen müssen, dass der Gesamtbetrag einzuzahlen sei, ansonsten auf die Beschwerde insgesamt nicht eingetreten würde. Dieser Betrag sei offensichtlich zu hoch gewesen: In der gesamten Schweiz sei kein Fall bekannt, der solch hohe Gerichtskosten verursacht hätte.

Das Verwaltungsgericht habe sodann, entgegen § 13 VRPG, die Vertretung der Beschwerdeführer durch A._____ nicht anerkannt. Das Verwaltungsgericht habe dies telefonisch unter Hinweis auf das kantonale Anwaltsgesetz begründet. Dieses Gesetz schliesse jedoch die gelegentliche Bevollmächtigung eines Nicht-Anwalts nicht aus, weshalb die Vorgehensweise des Verwaltungsgerichts willkürlich gewesen sei.

Schliesslich seien den Beschwerdeführern gewisse wichtige Änderungen nicht mitgeteilt worden: Das Verwaltungsgericht habe eigenmächtig und ohne vorherige Information der Beschwerdeführer den für die Legitimation geltenden Perimeter von 767 m auf 740 m reduziert. Auch die vom Amt für Umwelt vorgenommenen Änderungen in den Berechnungen seien den Einsprechern nie kommuniziert worden.
2.2.1 Soweit die Beschwerdeführer die Höhe des Kostenvorschusses beanstanden, ist nicht ersichtlich, inwiefern diesbezüglich noch ein aktuelles Rechtsschutzbedürfnis besteht: Das Verwaltungsgericht hat in der Sache über die Beschwerde entschieden; der - nach Auffassung der Beschwerdeführer prohibitive - Kostenvorschuss wurde von den Beschwerdeführern bezahlt, führte also nicht zu einem Verlust des Beschwerderechts. Inzwischen wurde er den Beschwerdeführern zurückerstattet, soweit er die Gerichtsgebühr von Fr. 4'800.– übersteigt. Die Höhe der Gerichtsgebühr wird von den Beschwerdeführern nicht beanstandet.
2.2.2 Auch die Nichtanerkennung der Vertretung durch A._____ hat sich, soweit ersichtlich, im angefochtenen Entscheid nicht ausgewirkt: Zwar wurden die Verfügungen und Entscheide des Verwaltungsgericht den Beschwerdeführern persönlich und nicht ihrem Vertreter A._____ zugestellt. Da dieser jedoch ebenfalls Partei war, erhielt auch er jeweils ein Exemplar. Nicht zugestellt wurde ihm nur der Nichteintretensentscheid vom 27. Februar 2004. Dieser Entscheid ist jedoch nach dem oben (E. 1.1) Gesagten nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.
2.3 Zu prüfen bleibt, ob das Verwaltungsgericht das rechtliche Gehör der Beschwerdeführer verletzte, weil es ihnen bestimmte Änderungen der Berechnungen nicht mitteilte.
2.3.1 Die Änderung des für die Legitimation massgeblichen Perimeters war für das vorliegende Verfahren - in dem das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde eingetreten ist - ohne Bedeutung. Massgeblich war sie nur für den Entscheid vom 27. Februar 2004, der jedoch von den Beschwerdeführern des vorliegenden Verfahrens nicht angefochten werden kann (vgl. oben, E. 1.1). Insofern kann offen bleiben, ob das Verwaltungsgericht verpflichtet gewesen wäre, die Beschwerdeführer, denen es die Legitimation absprechen wollte, auf seine vom Standortdatenblatt abweichende Berechnung des Perimeters hinzuweisen.
2.3.2 Die von der kantonalen Fachstelle für Elektrosmog (Amt für Umwelt) vorgenommene Beurteilung der nichtionisierenden Strahlung vom 25. Februar 2003 enthält Korrekturen der NIS-Berechnung an verschiedenen OMEN. Im Ergebnis bestätigte die Fachstelle jedoch die NIS-Prognose des Standortdatenblatts, wonach die projektierte Anlage den Anlagegrenzwert einhalten werde.

Die Beurteilung der Fachstelle lag in den Baugesuchsakten und hätte dort von den Beschwerdeführern jederzeit eingesehen werden können. Nachdem die NIS-Berechnungen des Standortdatenblatts bzw. die Einhaltung der Grenzwerte der NISV in den Einsprachen nicht bestritten worden waren (vgl. Verfügung des Departements vom 22. Dezember 2003, Ziff. 3 S. 5 unten), bestand keine Veranlassung, die Beurteilung der Fachstelle sämtlichen Beteiligten von Amtes wegen zuzustellen. Im Übrigen wies der Experte der kantonalen Fachstelle bei seiner Befragung am Augenschein vom 28. April 2004 darauf hin, dass er die Berechnung im Standortdatenblatt für alle OMEN überprüft und ëin paar Korrekturen angebrachthabe; die Grenzwerte seien aber überall eingehalten (Protokoll S. 3 oben). Insofern wurden die Beschwerdeführer spätestens am Augenschein über die Vornahme von Korrekturen informiert und hätten Gelegenheit gehabt, dem Experten hierzu weitere Fragen zu stellen.
2.4 Nach dem Gesagten liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.
3.
Gegenstand der Baubewilligung ist eine neu zu errichtende Mobilfunkanlage mit drei GSM Antennen im Frequenzband 1800 MHz und drei UMTS-Antennen im Frequenzband 2100 MHz. Es handelt sich um eine neue ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 3 Abs. 2 lit. a NISV. Die von dieser Anlage allein erzeugte Strahlung darf an Orten mit empfindlicher Nutzung den Anlagegrenzwert von 6 V/m nicht übersteigen (Art. 4 NISV i.V.m. Anh. 1 Ziff. 64 lit. b NISV). Zudem muss an allen Orten, an denen sich Menschen aufhalten können, der Immissionsgrenzwert eingehalten werden (Art. 5 und 13 i.V.m. Anh. 2 Ziff. 11 NISV).
3.1 Im Standortdatenblatt vom 14. Januar 2003 hat die Beschwerdegegnerin die zu erwartende Strahlung der Anlage am höchstbelasteten Ort für den kurzfristigen Aufenthalt berechnet; dieser schöpft den Immissionsgrenzwert nur zu 7 % aus. Gemäss Standortdatenblatt beträgt die Strahlung am höchstbelasteten Ort mit empfindlicher Nutzung (OMEN Nr. 8, unüberbaute Parzelle 286) 4.26 V/m; damit wird auch der Anlagegrenzwert von 6 V/m eingehalten.
Das kantonale Amt für Umwelt (Fachstelle betriebliche Luftreinhaltung, Lärm, Elektrosmog) hat die Berech-

nungen des Standortdatenblatts für vier OMEN (Nrn. 3, 6, 8 und 12) korrigiert, weil die Höhe über Boden der möglichen OMEN zu niedrig angenommen worden sei. Es gelangte jedoch ebenfalls zum Ergebnis, dass der Anlagegrenzwert überall eingehalten werde; die höchste Belastung betrage 4,99 V/m.

Das BUWAL bestätigt in seiner Vernehmlassung, dass die Berechnungen des Amts für Umweltschutzes korrekt vorgenommen worden seien; insbesondere sei auch der am stärksten belastete Punkt der Parzelle 286 berücksichtigt worden.

Nach dem Gesagten hält die geplante Anlage bei rechnerischer Prognose den Immissions- und den Anlagegrenzwert der NISV ein.
3.2 Soweit die Beschwerdeführer die Rechtmässigkeit der NISV bestreiten, kann auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verwiesen werden, wonach die Verordnung mit dem USG und der Bundesverfassung vereinbar ist (BGE 126 II 399 E. 4 S. 404 ff.; Entscheid 1A.251/2002 vom 24. Oktober 2003 E. 4, publ. in URP 2003 S. 823; Entscheid 1A.10/2001 vom 8. April 2002 E. 2, publ. in URP 2002 S. 427; in BGE 128 I 59 nicht veröffentlichte E. 3, zusammengefasst in URP 2002 S. 62; unveröffentlichte Entscheide 1A.92/2003 vom 15. Dezember 2003 E. 4; 1A.140/2003 vom 18. März 2004 E. 5; 1A.72/2004 vom 1. September 2004 E. 4).
3.3 Auch die übrigen Erwägungen des Verwaltungsgerichts zum Bundesumweltrecht lassen keinen Rechtsfehler erkennen.
4.
Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, Neuendorf sei äls Dorfïm Anhang zur Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) aufgeführt. Im Bereich schützenswerter Objekte seien freistehende Mobilfunkantennen laut Merkblatt des BUWAL vom 30. Oktober 1998 unzulässig; Ausnahmen seien nur möglich, wenn ein gleich- oder höherwertiges nationales Interesse in einer Interessenabwägung anerkannt werde. Im vorliegenden Fall diene die Antennenanlage jedoch nur der Mobilfunkversorgung Neuendorfs und damit kommunalen Interessen. Ein 30 m hoher Antennenmast mit Antennen werde die übrigen Gebäude überragen und einen markanten Fremdkörper im Ortsbild darstellen, der sowohl die Ansicht aus Richtung Autobahn als auch aus südlicher Richtung massiv schädigen werde.
4.1 Das Verwaltungsgericht hielt in seinem Entscheid fest, dass die Bauparzelle neben einer Autogarage am Rand des Baugebiets inmitten der Gewerbezone liege. Das Gewerbegebiet weise keinen eigentlichen ästhetischen Wert auf. Vorliegend habe die Mobilfunkantenne ohne Zweifel einen gewissen Störeffekt. Dieser ergebe sich jedoch aus der Art der Anlage. Diese Störung sei am vorgesehenen Ort zu dulden. Das ISOS sei nicht direkt anwendbar, sondern sei in der Ortsplanung umzusetzen. Der Zonenplan der Gemeinde sei im Jahre 2000 überarbeitet worden. Er schütze die Kernzone und die Kernrandzone; für die Gewerbezone seien dagegen keine Schutzvorschriften erlassen worden.
4.2 Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).

Diese Bestimmung ist jedoch - wie der Zusatz in Abs. 2 klarstellt - nur bei Erfüllung einer Bundesaufgabe anwendbar. Ansonsten, bei kantonalen oder kommunalen Aufgaben, wird der Schutz des Ortsbilds durch kommunales oder kantonales Recht - insbesondere in der kantonalen Richtplanung und der kommunalen Nutzungsplanung - gewährleistet.

Dies folgt aus der in Art. 78 Abs. 1 BV vorgesehenen Gesetzgebungszuständigkeit der Kantone für den Heimatschutz: Der Bund kann Bestrebungen des Heimatschutzes unterstützen (Art. 78 Abs. 3 BV), nicht aber allgemeine Vorschriften zum Schutz von Ortsbildern und Denkmälern von gesamtschweizerischer Bedeutung erlassen (Art. 78 Abs. 4 BV e contrario). Dagegen ist der Bund bei Erfüllung seiner Aufgaben gehalten, Rücksicht auf die Anliegen des Heimatschutzes zu nehmen und u.a. Ortsbilder zu schonen und sie ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet (Art. 78 Abs. 2 BV). In diesem Zusammenhang - d.h.

in Bereichen, in dem ihm die Gesetzgebungszuständigkeit zusteht - kann und muss er auch Vorschriften zum Schutz von Landschaften und Ortsbildern erlassen. Zu diesen Bestimmungen zählt Art. 6 NHG.
4.3 Im vorliegenden Fall geht es um eine Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage innerhalb der Bauzone. Zuständig für die Erteilung der Baubewilligung ist die Gemeinde bzw., im Rechtsmittelverfahren, das kantonale Baudepartement. Die Bewilligung wird zwar gestützt auf die NISV und damit auf Bundesrecht erteilt; die NISV regelt jedoch nur die immissionsrechtliche Seite der Baubewilligung. Die planungs- und baurechtliche Zulässigkeit der Anlage und ihre Vereinbarkeit mit Anliegen des Ortsbildschutzes richten sich dagegen nach kantonalem und kommunalem Recht.

Allerdings besteht bei Mobilfunkanlagen die Besonderheit, dass sie zur Erbringung einer vom Bund konzessionierten Dienstleistung errichtet werden. Die Mobilfunkkonzessionen, die von der Eidgenössischen Kommunikationskommission gestützt auf Bundes-Fernmelderecht erteilt werden, verpflichten die Konzessionärinnen zum Aufbau eines je eigenen Mobilfunknetzes, das einen bestimmten Prozentsatz der Bevölkerung und der Fläche abdecken muss. Im Anhang zu den Konzessionen werden die Konzessionärinnen verpflichtet, insbesondere den Schutz von Objekten des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) und des Inventars schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS) zu beachten; hierfür wird auf das Merkblatt des BUWAL vom 30. Oktober 1998 (Mobilfunkantennen: Berücksichtigung der Erfordernisse des Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Walderhaltung) verwiesen. In diesem Merkblatt wird ausgeführt, dass in BLN- und ISOS-Objekten keine Antennen erstellt werden dürfen, wenn damit die Schutzziele verletzt würden. Ausnahmen seien gemäss Art. 6 NHG dann mögliche, wenn der Kanton in seiner Interessenabwägung ein gleich- oder höherwertiges nationales Interesse anerkenne, der Standort die grösstmögliche Schonung der Inventarobjekte gewährleiste und Ausgleich geleistet werden könne. Diese Ausführungen lassen darauf schliessen, dass das BUWAL und die Eidgenössische Kommunikationskommission vom Vorliegen einer Bundesaufgabe ausgehen.

Dagegen lässt sich einwenden, dass Gegenstand der Konzession lediglich die Erbringung bestimmter Fernmeldedienste und die Nutzung bestimmter Frequenzen sei, nicht aber die Errichtung einer bestimmten Anlage. Die Konzessionen schreiben zwar einen minimalen Versorgungsgrad vor, überlassen es aber den Mobilfunkbetreibern, an welchen Standorten sie ihre Anlagen errichten wollen. Die Bewilligung dieser Standorte bleibt - innerhalb der Bauzone - Aufgabe der Kantone und der Gemeinden, in deren Zuständigkeit insbesondere auch der Ortsbildsschutz fällt.
Allerdings trifft dieser Einwand auch auf andere Anlagen zu, deren Errichtung als Bundesaufgabe anerkannt wurde, wie z.B. Zivilschutzbauten (vgl. Entscheid 1A.231/1998 vom 12. Juli 1999 E. 1b/bb, publ. in RDAF 2000 I S. 141 und URP 2000 S. 659): Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1) verpflichtet die Kantone, ein ausgewogenes Schutzplatzangebot zu gewährleisten (Art. 47 BZG); hierzu müssen die Gemeinden notfalls öffentliche Schutzräume errichten (Art. 46 Abs. 2 BZG); es ist jedoch Sache der Kantone bzw. der Gemeinden, den Standort und die bauliche Gestaltung dieser Anlagen zu bestimmen; die Bewilligung erfolgt (innerhalb der Bauzone) im ordentlichen Bewilligungsverfahren. Dennoch handelt es sich um eine Bundesaufgabe, mit der Folge, dass die zuständigen kantonalen Behörden grundsätzlich zur ungeschmälerten Erhaltung und grösstmöglichen Schonung von ISOS-Objekten verpflichtet sind (Entscheid 1A.231/1998, a.a.O., E. 2a).

Im vorliegenden Fall enthält das Bundesfernmelderecht zwar keine Verpflichtung der Kantone und Gemeinden, Mobilfunkanlagen zu erstellen. Die Konzessionärinnen sind jedoch verpflichtet, je ein eigenes Mobilfunknetz aufzubauen, was sie de facto zum landesweiten Bau eigener Mobilfunkanlagen verpflichtet. Die mit diesem System - der Koexistenz mehrerer unabhängiger, landesweiter Mobilfunknetze - verbundene Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Landschaften und Ortsbilder macht eine Regelung, namentlich zum Schutz von Inventarobjekten, erforderlich. Diese Regelung enthält Art. 6 NHG, auf welche die Mobilfunkkonzessionen verweisen.
4.4 Letztlich kann die Frage jedoch dahingestellt bleiben, wenn die geplante Antenne die Schutzziele des Inventars nicht beeinträchtigt. Diese Auffassung vertritt das BUWAL - nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Kultur - in seiner Vernehmlassung.
Die kantonalen Behörden gingen davon aus, die geplante Mobilfunkanlage liege ausserhalb der im Inventar be-

zeichneten Gebiete. Dagegen machen die Beschwerdeführer geltend, die Antenne werde aufgrund ihrer Höhe sowohl das Ortsbild aus der Umgebungsrichtung I als auch aus der Umgebungsrichtung III her beeinträchtigen; die im Inventar festgelegten Umgebungsrichtungen seien - im Gegensatz zu den Umgebungszonen - vom Gebiet her nicht klar begrenzt, sondern beschrieben lediglich eine Richtung vom Ortsbild weg oder auf das Ortsbild zu.

Gemäss Inventar gehört das ganze alte Dorf zum geschützten Gebiet (G); der unverbaute östliche Randbereich ist als Umgebungszone (U Zo II) ausgeschieden. Die südliche und westliche flache Umgebung zählt zur Umgebungsrichtung I (U-Ri I); sie wird als unerlässlicher Teil des Ortsbilds qualifiziert und soll in ihrer Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche erhalten werden. Das östlich an die Umgebungszone II angrenzende Gebiet (U-Ri III) wird als N̈eubaugebiet, z.T. Kulturland, Höfeb̈eschrieben und als ëmpfindlicher Teil des Ortsbildeseingestuft; zu erhalten sind die Eigenschaften, die für die angrenzenden Ortsbildteile wesentlich sind.

Es ist unstreitig, dass der Antennenstandort ausserhalb des geschützten Gebiets und der Umgebungszone liegt. Fraglich ist, ob es von den Umgebungsrichtungen erfasst wird.

Nach den Erläuterungen zum ISOS ist die Umgebungsrichtung ein Bereich von ein- oder mehrseitig unbegrenzbarer Ausdehnung, der meist für den weiträumigen Bezug zwischen Bebauung und Landschaft von Bedeutung ist. Er wird daher auf der Karte durch eine gestrichelte Linie bzw. einen Pfeil angegeben, wobei die Ausdehnung in Pfeilrichtung nicht begrenzt ist.

Die Umgebungsrichtung I erstreckt sich nordwestlich und südwestlich des Dorfkerns und umfasst zusätzlich die Bauten nördlich der Dorfstrasse. Die Pfeile in östlicher und nördlicher Richtung zeigen die in diese Richtung unbegrenzte Ausdehnung der Umgebungsrichtung an. Das Gebiet südlich der Dorfstrasse, wo die Antenne errichtet werden soll, befindet sich jedoch ausserhalb dieser Richtung.

Die Umgebungsrichtung III umfasst das Gebiet südlich des Dorfkerns, im Anschluss an die Umgebungszone II; miterfasst ist ein Streifen entlang der Fulenbacherstrasse, der jedoch eine Bautiefe östlich der Strasse endet. Die unbegrenzte Ausdehnung dieser Umgebungsrichtung (III) erfolgt in südlicher und nicht in östlicher Richtung.

Damit liegt die Bauparzelle in der Tat weder in der Umgebungsrichtung I noch III. Der Bau der Antenne gefährdet daher nicht die im Inventar für diese Umgebungsrichtungen enthaltenen Schutzziele: Weder wird die Freihaltung der südlichen und westlichen flachen Umgebung Neuendorfs gefährdet, noch werden die für das Ortsbild wesentlichen Eigenschaften des südlichen Neubaugebiets verändert. Zwar mag der Blick aus gewissen Teilen der Umgebungsrichtung I auf den alten Dorfkern durch die dahinterliegende, über die Dächer herausragende Antenne beeinträchtigt werden; vor dieser Beeinträchtigung schützt das Inventar jedoch nicht.
4.5 Die Beschwerdeführer machen geltend, das Neuendorfer Zonenreglement enthalte Vorschriften zum Schutz des Ortsbilds, welche die Errichtung der Antenne am vorgesehenen Standort verbieten würden. Diese Bestimmungen sind jedoch selbständiges kantonales bzw. kommunales Recht, das vom Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüft werden kann.

Die von den Beschwerdeführern zitierten Bestimmungen betreffen die Kernzone sowie bestimmte kommunale Schutzzonen, nicht aber die Gewerbezone. Insofern erscheint die Feststellung des Verwaltungsgerichts, für die Gewerbezone seien keine Schutzvorschriften erlassen worden, nicht willkürlich.
5.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 156 OG). Da die private Beschwerdegegnerin durch ihren Rechtsdienst vertreten wurde, hat sie keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Baukommission der Einwohnergemeinde Neuendorf, dem Bau- und Justizdepartement sowie dem Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn und dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. Dezember 2004
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: