Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.78/2003 /sta

Urteil vom 20. Juni 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Aeschlimann, Catenazzi,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1. A.X._____ und B.X._____,
2. Y._____,
3. Z._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Willy Blättler, Guggistrasse 7, 6005 Luzern,

gegen

Orange Communications SA, Hardturmstrasse 161, 8005 Zürich, Beschwerdegegnerin,
Gemeinderat Meggen, Am Dorfplatz 3, 6045 Meggen,
Raumplanungsamt des Kantons Luzern, Murbacherstrasse 21, 6002 Luzern,
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Obergrundstrasse 46, 6002 Luzern.

Gegenstand
Ausnahmebewilligung für eine Antennenanlage,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 6. März 2003.

Sachverhalt:
A.
Die Orange Communications SA beabsichtigt, auf dem Grundstück Nr. 198 in Meggen, ausserhalb der Bauzone, eine GSM-Mobilfunkantennenanlage zu errichten. Am 11. Juli 2001 erteilte der Gemeinderat Meggen die Baubewilligung unter Abweisung der Einsprachen und eröffnete gleichzeitig die Verfügung des Raumplanungsamtes vom 28. Mai 2001 über die Erteilung einer Ausnahmebewilligung.
B.
Gegen diese Verfügungen erhoben u.a. Y._____, Z._____ sowie A.X._____ und B.X._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Luzern. Am 6. März 2003 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein, weil die Beschwerdeführer nicht zur Beschwerde legitimiert seien.
C.
Gegen diesen Nichteintretensentscheid erhoben Y._____, Z._____ sowie A.X._____ und B.X._____ am 11. April 2003 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und es sei ihnen die Beschwerdelegitimation zuzuerkennen. Aufzuheben sei auch der Entscheid des Gemeinderates Meggen vom 11. Juli 2001; die Ausnahmebewilligung nach Art. 24 Raumplanungsgesetz sei zu verweigern und das Baugesuch sei abzuweisen. Zudem ersuchen die Beschwerdeführer um Gewährung der aufschiebenden Wirkung.
D.
Die Orange Communications SA beantragt, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und das Gesuch um aufschiebende Wirkung seien vollumfänglich abzuweisen. Das Verwaltungsgericht und das Raumplanungsamt des Kan-

tons Luzern schliessen auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Gemeinde Meggen hat sich nicht vernehmen lassen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, der die Legitimation der Beschwerdeführer gemäss § 107 Abs. 2 lit. d des Luzerner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG) i.V.m § 207 Abs. 1 lit. a des Luzerner Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG) verneint. Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens war eine Ausnahmebewilligung für die Erstellung einer Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzone, d.h. eine Verfügung, die sich auf Art. 24 RPG und auf die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) stützt. In der Sache stünde somit letztinstanzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 34 Abs. 1 RPG und Art. 97 Abs. 1 OG i.V.m. Art. 5 VwVG). Dann aber kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch geltend gemacht werden, die kantonalen Instanzen hätten die Legitimation entgegen Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG und Art. 98a Abs. 3 OG enger gefasst als im bundesgerichtlichen Verfahren und somit die Anwendung von Bundesrecht vereitelt. Auf die rechtzeitig erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.
1.2 Nicht einzutreten ist dagegen auf die Anträge der Beschwerdeführer auf Aufhebung der Baubewilligung, Verweigerung der Ausnahmebewilligung und Abweisung des Baugesuchs, weil noch kein kantonal letztinstanzlicher Entscheid in der Sache vorliegt: Zwar hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, die Beschwerde "wäre [...]wohl auch in der Sache abzuweisen" (E. 3b S. 7 des angefochtenen Entscheids); es begnügte sich aber mit einer summarischen Prüfung, ohne sich mit allen Rügen der Beschwerdeführer auseinander zu setzen (vgl. z.B. E. 4 S. 8 oben zur Standortgebundenheit).
2.
Zu prüfen ist deshalb nur, ob das Verwaltungsgericht den Beschwerdeführern die Legitimation zu Unrecht aberkannt hat.
2.1 Das Verwaltungsgericht verneinte die Legitimation der Beschwerdeführer, weil aufgrund einer detaillierten Einzelfallberechnung feststehe, dass die zu erwartende Strahlenbelastung auf ihren Liegenschaften weniger als 10% des Anlagegrenzwertes betragen werde.
2.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die in der näheren Umgebung einer projektierten Mobilfunkanlage wohnenden Personen durch die von der Anlage ausgehenden Strahlen in besonderer Weise betroffen und daher legitimiert, Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu führen (Art. 103 lit. a OG) und Rechtsmittel im kantonalen Verfahren zu ergreifen (Art. 98a Abs. 3 OG). Die besondere Betroffenheit wird bejaht, wenn die Beschwerdeführer in einem Umkreis wohnen, in dem die anlagebedingte Strahlung über 10% des Anlagegrenzwertes der NISV betragen kann, wobei für die NIS-Prognose auf den massgebenden Betriebszustand der Anlage und die Verhältnisse in der Hauptstrahlrichtung abzustellen ist (zur Berechnungsformel vgl. BGE128 II 168 E. 2.3 S. 171 und Ziff. 2.4.2 der Vollzugsempfehlung des BUWAL vom 1. Juli 2002). Alle Personen innerhalb des so definierten Perimeters werden zur Beschwerde zugelassen, auch wenn die konkrete Strahlung auf ihrem Grundstück - unter Berücksichtigung der Leistungsabschwächung gegenüber der Hauptstrahlrichtung (in vertikaler und horizontaler Richtung) und der Gebäudedämpfung - weniger als 10% des Anlagegrenzwertes beträgt (Entscheid 1A.196/2001 vom 8. April 2002 E. 2). Diese Praxis hat den Vorzug, dass sich die Legitimation der oft zahlreichen Einsprecher auf einfache Weise ermitteln lässt, ohne detaillierte Berechnungen im Einzelfall. Damit werden langwierige Prozesse über die Legitimation vermieden und die Prüfung auf das materielle Recht konzentriert. Zudem gewährleistet die bundesgerichtliche Formel, dass der Kreis der Beschwerdeberechtigten in einer heiklen Materie nicht zu eng gezogen wird, und damit auch "elektrosensible" Personen Rechtsschutz erlangen können, die sich noch weit unterhalb der Anlagegrenzwerte der NISV bedroht fühlen (Entscheid 1A.220/2002 vom 10. Februar 2003, E. 2.1).
Im vorliegenden Fall beträgt der für die Legitimation massgebliche Radius ca. 311 m. Die Beschwerdeführer 1 sind Eigentümer eines Grundstücks, das sich ca. 170 m von der projektierten Antennenanlage entfernt befindet. Die Beschwerdeführer 2 und 3 sind Mieter eines Hauses, das etwas mehr als 200 m vom Antennenstandort entfernt liegt. Beide befinden sich innerhalb des für die Legitimation massgeblichen Perimeters und sind deshalb nach der bundesgerichtlichen Praxis zur Beschwerde befugt. Dieses Beschwerderecht ist - entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin - nicht auf Grundstückseigentümer beschränkt, sondern steht auch Mietern und Pächtern zu (vgl. BGE 120 Ib 379 E. 3d S. 384; 116 Ia 177 E. 3a S. 179; Entscheid 1A.5/1999 vom 29.

Juni 1999 E. 3a, publ. in URP 1999 800).
2.3 Das Verwaltungsgericht stellt die bundesgerichtliche Berechnungsformel nicht grundsätzlich in Frage, möchte sie aber mit einer Einzelfallberechnung kombinieren, in dem Sinne, dass die Beschwerdebefugnis zu verneinen sei, wenn die Liegenschaften der Beschwerdeführer ausserhalb des nach der zitierten Formel errechneten Kreises liegen oder wenn aufgrund einer detaillierten Einzelfallberechnung feststeht, dass die Belastung weniger als 10% des Anlagegrenzwertes beträgt (angefochtener Entscheid E. 2b S. 5/6), wobei es anscheinend im Ermessen der Behörden steht, ob sie Einzelfallberechnungen durchführen wollen oder nicht. Die Beschwerdegegnerin will auf die Zahl der Beteiligten abstellen: Die Ermittlung des Legitimationskreises mittels der zitierten Formel mache Sinn, wo eine Vielzahl von Einsprachen bei den Vollzugsbehörden eingehe und keinerlei Grenzwert-Berechnungen für diese Einsprecher vorliege; dagegen dürfe diese Formel nicht angewendet werden, wenn aufgrund der liquiden Aktenlage feststehe, dass bei wenigen Beschwerdeführern die Immissionsbelastung weniger als 10% des Anlagegrenzwertes ausmache.

Es wäre jedoch widersprüchlich, Anwohner aufgrund der bundesgerichtlichen Legitimationsformel zunächst zur Einsprache bzw. zur Beschwerde zuzulassen, um ihnen die Legitimation in dem Moment abzuerkennen, in dem die Bauherrschaft oder eine Fachstelle mittels einer detaillierten Berechnung nachweist, dass die zu erwartende Strahlenbelastung auf ihrer Liegenschaft 10% des Anlagegrenzwertes unterschreiten werde. Die Legitimation kann auch nicht von der Zahl der Einsprecher abhängen, sondern muss einheitlich gehandhabt werden, zumal sich die Zahl der Beteiligten im Laufe des Verfahrens verändern kann. Dies beweist gerade der vorliegende Fall, gingen doch gegen das Vorhaben zunächst 85 Einsprachen ein, von denen nur 6 mittels Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen wurden.
2.4 Die Beschwerdegegnerin macht weiter geltend, dass die bundesgerichtliche Berechnungsformel den Fällen nicht gerecht werde, in welchen eine Mobilfunkanlage bloss einen oder zwei Sektoren bediene. Diese Frage braucht im vorliegenden Fall jedoch nicht entschieden zu werden, da die projektierte Anlage gemäss dem Standortdatenblatt drei Sektoren bedienen und damit den gesamten Umkreis abdecken soll.
2.5 Nach dem Gesagten ist die Legitimation der Beschwerdeführer gemäss Art. 103 lit. a OG zu bejahen. Dies hat zur Folge, dass sie auch im kantonalen Verfahren legitimiert sind, Beschwerde zu führen (Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG und Art. 98a Abs. 3 OG).
3.
Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Damit wird der Antrag auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegen die Beschwerdeführer im Wesentlichen (hinsichtlich der Legitimation), unterliegen aber mit ihren materiellen Anträgen. Bei der Kostenfestsetzung ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführer aufgrund der materiellen Hilfserwägung des Verwaltungsgerichts veranlasst wurden, Anträge auch in der Sache zu stellen. Soweit die Beschwerdeführer unterliegen, ist daher auf die Erhebung einer Gerichtsgebühr zu verzichten. Im Übrigen ist die Gerichtsgebühr der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 156 OG). Die Beschwerdeführer haben Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Das Urteil des Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 6. März 2003 wird aufgehoben und die Sache zur neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen.
2.
Der Beschwerdegegnerin wird eine reduzierte Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– auferlegt.
3.
Die Beschwerdegegnerin hat die Beschwerdeführer für die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens mit Fr. 1'500.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeinderat Meggen, dem Raumplanungsamt und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, sowie dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 20. Juni 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Die Gerichtsschreiberin: