Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 38/2007 /fun

Urteil vom 27. August 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Thönen.

Parteien
TDC Switzerland AG (sunrise), Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Bettina Deillon-Schegg,

gegen

- Ehepaar X._____,
- Y._____,
Beschwerdegegner, beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Möhr,
Politische Gemeinde Berg SG, handelnd durch den Gemeinderat, Dorfstrasse 17, 9305 Berg SG, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Möhr,
Politische Gemeinde Roggwil, vertreten durch den Gemeinderat, St. Gallerstrasse 64, Postfach 53, 9325 Roggwil,
Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau, Promenade, Postfach, 8510 Frauenfeld,
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, Frauenfelderstrasse 16, 8570 Weinfelden.

Gegenstand
Baubewilligung für Mobilfunkanlage,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 10. Januar 2007.

Sachverhalt:
A.
Die TDC Switzerland AG (kurz: TDC) plant zur Vervollständigung ihres Mobilfunknetzes, auf der Parzelle Nr. 692 der politischen Gemeinde Roggwil TG eine Mobilfunkbasisstation für den Betrieb von GSM 900 und UMTS zu errichten. Vorgesehen ist ein 25 m hoher Antennenmast. Grundeigentümerin der Parzelle ist die Gemeinde.

Das Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau (kurz: Departement) erteilte am 8. Juni 2006 die Baubewilligung und wies sämtliche Einsprachen ab, nachdem es einen Augenschein durchgeführt hatte. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die beabsichtigte Antennenanlage bzw. deren Betrieb würden die umweltschutzrechtlichen Strahlenschutzbestimmungen nicht überschreiten. Soweit es um privatrechtlichen Immissionsschutz gehe, könne diesem keine selbständige Bedeutung zukommen. Das Projekt beeinträchtige auch nicht die Schlossliegenschaften Kleiner und Grosser Hahnberg (Kanton St. Gallen), deren Schutzwürdigkeit grundsätzlich nicht in Zweifel zu ziehen sei. Das von der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) erstellte Gutachten vom 5. September 2005 übersehe jedoch, dass der geplante Antennenstandort ausserhalb des Bereiches liege, der für den weiträumigen Bezug zwischen der schützenswerten Bebauung und der Landschaft von Bedeutung sei. Die seinerzeit festgelegte Umgebungsrichtung II ende definitiv bei der Schnellstrasse, womit die Bauparzelle nicht erfasst sei.

B.
Dagegen wurden zwei Beschwerden eingereicht, die eine von der politischen Gemeinde Berg SG, die andere von den Eheleuten X._____ und von Y._____ (Beschwerdegegner). Das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau behandelte die Beschwerden in vereinigtem Verfahren und hiess sie mit Urteil vom 10. Januar 2007 gut, soweit es darauf eintrat. Zuvor hatte es am 8. und 24. August 2006 je einen Augenschein durchgeführt. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht aus, die beiden Schlösser würden in absehbarer Zeit in das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgenommen. Gemäss dem Fachgutachten ENHK sei die Schlosslandschaft und die nördlich der Schlösser in den Gemeinden Roggwil TG und Arbon TG gelegene Ebene schutzbedürftig. Der Antennenmast würde die Ebene zusätzlich belasten. Die ENHK empfehle sogar, dass die in der Ebene befindliche Starkstromleitung verkabelt und die Siloanlagen zurückgebaut werden sollten. Auch der Kanton Thurgau sei bis vor kurzem davon ausgegangen, der beabsichtigte Antennenstandort liege im Schutzbereich für den Grossen und Kleinen Hahnberg. Daher sei die Baubewilligung für die Antenne nicht haltbar.
C.
Mit Beschwerde an das Bundesgericht vom 15. März 2007 beantragt die TDC im Wesentlichen, der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 10. Januar 2007 sei aufzuheben und der erstinstanzliche Entscheid des Departements sei zu bestätigen. Eventualiter sei die Streitsache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die TDC rügt im Wesentlichen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, des Willkürverbots und des Legalitätsprinzips, ferner eine unzulässige Vorwirkung, eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips sowie Ermessensfehler.

Mit Schreiben vom 27. März 2007 reichte die TDC eine Compact Disc ein.
D.
Die Eheleute X._____, Y._____ und die politische Gemeinde Berg SG beantragen in gemeinsamer Vernehmlassung, die Beschwerde sei abzuweisen. Das Verwaltungsgericht schliesst ebenfalls auf Abweisung.

Das Departement beantragt die Gutheissung der Beschwerde, da der Standort in der Gewerbezone ideal sei, das Wohngebiet vor Strahlung bewahrt würde und die Antenne nicht zusätzlich in Erscheinung trete. Überdies hätte das Verwaltungsgericht eine Interessenabwägung vornehmen müssen.

Das Bundesamt für Umwelt BAFU und das Bundesamt für Kultur BAK haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die Gemeinde Roggwil TG hat sich nicht vernehmen lassen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das angefochtene Urteil vom 10. Januar 2007 ist nach dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) am 1. Januar 2007 ergangen. Auf das vorliegende Verfahren ist das BGG anwendbar (Art. 132 Abs. 1 BGG).
1.2 Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts, einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), betrifft ein Baugesuch, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Das Bundesgerichtsgesetz enthält dazu keinen Ausschlussgrund (Art. 83 BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Baugesuchstellerin, die am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, zur Beschwerde berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG).
1.3 Die Beschwerdefrist gegen das am 16. Februar 2007 empfangene Urteil lief am 19. März 2007 ab (Art. 100 Abs. 1 BGG). Die Beschwerde wurde rechtzeitig erhoben. Nicht zu beachten ist hingegen die mit Schreiben vom 27. März 2007 verspätet eingereichte Compact Disc.
2.
Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips sowie Ermessensfehler. Der geplante Antennenstandort sei mehr als 400 m von den beiden Schlossliegenschaften entfernt. Richtig sei die Ansicht des Departements, wonach das geschützte Gebiet bei der Schnellstrasse ende. Die Antenne liege ausserhalb des Schutzbereichs. Die abweichende Ansicht des Verwaltungsgerichts sei unverhältnismässig und willkürlich.
2.1 Das Verwaltungsgericht weist darauf hin, dass Art. 6 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur-

und Heimatschutz (NHG, SR 451) formalrechtlich nicht anwendbar ist und dass keine obligatorische Begutachtung nach Art. 7 NHG stattgefunden hat.
2.2 Die Erteilung einer Baubewilligung für eine Mobilfunkanlage ist eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG, weshalb die zuständigen Behörden zur Schonung der in Art. 3 Abs. 1 NHG genannten Schutzobjekte verpflichtet sind (BGE 131 II 545 E. 2).

Art. 3 NHG bestimmt, dass der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Abs. 1). Sie erfüllen diese Pflicht u.a., indem sie Konzessionen und Bewilligungen nur unter Bedingungen oder Auflagen erteilen oder aber verweigern (Abs. 2 lit. b). Diese Pflicht gilt unabhängig von der Bedeutung des Objektes im Sinne von Artikel 4 NHG; eine Massnahme darf jedoch nicht weitergehen, als es der Schutz des Objektes und seiner Umgebung erfordert (Abs. 3).
2.3 Der Grosse und der Kleine Hahnberg liegen im Kanton St. Gallen. Der Antennenstandort liegt nördlich davon im Kanton Thurgau.

Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) hat im vorliegenden Verfahren, und daher mit konkretem Bezug auf die geplante Mobilfunkanlage, am 5. September 2005 zuhanden des Departements ein Gutachten erstattet. Nach Ansicht der Kommission ist die Ebene nördlich der Schlossliegenschaften einschliesslich des Antennenstandorts schutzwürdig. Gemäss dem Gutachten ENHK hat das Ortsbild der Schlösser ausserordentlich hohe architekturhistorische und räumliche Qualitäten. Die Fernwirkung der Schlösser stehe und falle mit der weiteren Entwicklung der Ebene nördlich der Schlösser im Bereich der Roggwilerwiesen und der Bauzonen auf dem Gemeindegebiet von Arbon. Diese Ebene sei für die Fernwirkung der Schutzobjekte wichtig. Ein Augenschein habe ergeben, dass die Umgebung bereits durch bauliche Eingriffe bedrängt werde (Starkstromleitungen, Silos, in vermindertem Masse der abgesenkte Autobahnzubringer). Der geplante Antennenmast würde die bereits beeinträchtigte Ebene zusätzlich belasten. Dem bestehenden Kulturraum dürfe dies nicht zugemutet werden. Im Gegenteil: Als Schutzziel bzw. Entwicklungsempfehlung seien - immer gemäss Ansicht der Kommission - die Starkstromleitung zu verkabeln, die Siloanlage zurückzubauen und die Deponieplätze aufzuheben. Die geltende Maximalhöhe für Bauten am geplanten Antennenstandort betrage 12 m, eine 25 m hohe Antenne würde dort einen zusätzlichen, unerwünschten Akzent setzen.
2.4 Das Verwaltungsgericht hat zweimal vor Ort einen Augenschein durchgeführt. Auch es ist der Ansicht, dass der geplante Antennenmast gegen den Ortsbild- und Landschaftsschutz verstosse. Zudem sei der Kanton Thurgau einst selber davon ausgegangen, der beabsichtigte Antennenstandort liege im Schutzbereich für den Grossen und Kleinen Hahnberg: Man habe das Strassentrassee des Autobahnzubringers abgesenkt, einen Gestaltungsplan mit Schutzvorschriften erlassen und einen 28 m hohen Mast für ein McDonald's-Zeichen verhindert. Wegen dieses früheren Verhaltens und des Gutachtens ENHK sei die Baubewilligung für die Mobilfunkanlage nicht haltbar.
2.5 Die Schutzwürdigkeit der Schlosslandschaft wird nicht bestritten und es werden keine Interessen genannt, die dem Schutz des Landschafts- und Ortsbild entgegenstünden. In materieller Hinsicht ist nicht zweifelhaft, dass das angefochtene Urteil auf einer hinreichenden Interessenabwägung beruht. Es ist - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - nicht notwendig, in allgemeiner Weise ein Schutzgebiet abzugrenzen, da vorliegend gerade der konkrete Einzelfall geprüft wurde. Die Begutachtung durch die Fachkommission auf dem Gebiet des Landschafts- und Heimatschutzes hat ein bestimmtes Gewicht. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie ihre Ansicht nicht allgemein zum geschützten Objekt, sondern mit Bezug auf das konkrete Bauprojekt äussert. Aus dem angefochtenen Urteil lässt sich erkennen, welche Umstände für das Verwaltungsgericht ausschlaggebend waren. Es hat sich anlässlich der beiden Augenscheine davon überzeugen können, dass die Meinung der Fachkommission zutrifft und dass das Antennenprojekt mit dem Ortsbildschutz unvereinbar ist. Überdies nannte das Gericht Hinweise, dass auch früher ein vergleichbarer Schutzmassstab angelegt wurde.

Daher verletzt das angefochtene Urteil - beurteilt mit der gebotenen Zurückhaltung in örtlichen und fachlichen Fragen (BGE 129 I 337 E. 4.1 S. 344; 120 Ia 270 E. 3b S. 275; 117 Ib 285 E. 4 S. 293; 112 Ib 280 E. 8b S. 295) - kein Bundesrecht.
3.

Zu den übrigen Vorbringen in der Beschwerde ist auszuführen, was folgt:
3.1 Die Beschwerdeführerin rügt, das Gutachten ENHK gehe von falschen tatsächlichen Gegebenheiten aus.

Im Gutachten ENHK vom 5. September 2005 (S. 3-5) wird erwähnt, dass die Ebene nördlich der Schlösser vorbelastet ist (Starkstromleitung, Siloanlage, Gewerbezone, Deponieplätze, Autobahnzubringer). Nach Ansicht der Kommission erträgt die bereits beeinträchtigte Ebene keine zusätzliche Belastung, vielmehr sei ein Abbau der Belastungen angezeigt. Der Vorwurf, die Kommission sei von einer unverbauten Ebene ausgegangen, geht fehl.
3.2 Die Beschwerdeführerin rügt, das Verwaltungsgericht sei dem Gutachten ENHK ohne eigene kritische Würdigung gefolgt und habe die Begründungspflicht verletzt. Sie stört sich an der Bemerkung im angefochtenen Urteil, es sei nicht anzunehmen, dass das Bundesgericht bei einer Beurteilung von der Meinung der ENHK abweichen würde.

Die Bemerkung über die Bedeutung des Gutachtens ist eines von mehreren Begründungselementen im angefochtenen Urteil. Es ist unzulässig, diese Einzelheit aus der Gesamtbegründung herauszulösen, um daraus Mängel in der Würdigung des Gutachtens und in der Urteilsbegründung zu konstruieren. Das angefochtene Urteil hält unabhängig von dieser Bemerkung vor der Verfassung stand: Es nimmt zur Sache Stellung und führt aus, dass der geplante Antennenmast gegen den Ortsbild- und Landschaftsschutz verstosse und dass das Departement früher selber von einem Schutzbereich ausgegangen sei. Das Verwaltungsgericht hat vor Ort zweimal einen Augenschein durchgeführt. Damit steht fest, dass es die Sache eigenständig beurteilt und begründet hat.
3.3 Die Beschwerdeführerin rügt, der Verweis im angefochtenen Urteil auf das verhinderte McDonald's-Zeichen sei "verfahrensfremd".

Der Vorwurf ist akten- und treuwidrig. Das verhinderte Projekt wird im Gutachten ENHK (S. 5) erwähnt und kam anlässlich beider Augenscheine zur Sprache (Protokolle vom 27. September 2006, S. 4/5, und vom 25. Oktober 2006, S. 4). Die Beschwerdeführerin war an beiden Augenscheinen vertreten und erhielt anlässlich der Augenscheine und später mit der Zustellung der beiden Protokolle Gelegenheit zur Stellungnahme.
3.4 Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung ebenfalls unhaltbar ist die Rüge der unzulässigen Vorwirkung, indem das Gutachten ENHK an einer Stelle auf Art. 6 NHG Bezug nehme. Die Beschwerdeführerin macht geltend, Art. 6 NHG sei im vorliegenden Fall gar nicht anwendbar, weil die Schlossliegenschaften noch nicht im Bundesinventar aufgenommen seien.

Aus dem Gutachten ENHK (S. 1, 5) selber geht hervor, dass es sich um ein Ortsbild von "voraussichtlich" nationaler Bedeutung handelt und dass das Bundesinventar für den Kanton St. Gallen noch nicht in Kraft steht. Bezüglich des im Gutachten enthaltenen Verweises auf Art. 6 NHG hat das Verwaltungsgericht klargestellt, dass die Bestimmung derzeit formell nicht anwendbar ist. Der Umstand aber, dass eine Aufnahme in das Bundesinventar bevorsteht, darf als Indiz für die Schutzwürdigkeit der Landschaft gewertet werden. Das Vorbringen ist unbegründet.
4.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde unbegründet und daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG). Überdies hat sie beiden anwaltlich vertretenen privaten Beschwerdegegnern eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens von Fr. 3'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die beiden privaten Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit je Fr. 1'000.– zu entschädigen.
4.

Dieses Urteil wird den Parteien, der politischen Gemeinde Berg SG, der politischen Gemeinde Roggwil, dem Departement für Bau und Umwelt und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau sowie dem Bundesamt für Umwelt und dem Bundesamt für Kultur schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 27. August 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: