



Mobilfunkanlage. Beschwerdebefugnis einer Gemeinde . Nichteintretensentscheid.

Art. 48 VwVG. Art. 34 RPG. Art. 57 USG.

Eine Gemeinde ist grundsätzlich befugt, gegen die Bewilligung einer Mobilfunkantenne Beschwerde zu führen, wenn sie damit öffentliche Anliegen wie den Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung wahrnimmt. Hat die Bewilligungsbehörde das Baugesuch jedoch abgewiesen, ist den in Frage kommenden öffentlichen Anliegen bereits maximal entsprochen (E. 4.3 f.)

Ficht die betroffene Mobilfunkanbieterin die Verweigerung der Baubewilligung nicht an, kommt dies einem Rückzug des Plangenehmigungsgesuchs gleich (E. 4.6).

Unter diesen Umständen ist der Gemeinde, die ein Rechtsmittel einlegt, das letztlich auf den Bau der Antenne abzielt, die Beschwerdebefugnis abzusprechen (E. 4.7).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Mit Entscheid vom 13. Januar 2006 wies das Eidgenössische Starkstrominspektorat (EStI) ein Gesuch für den Bau einer Mobilfunkanlage auf einem ausserhalb der Bauzone gelegenen Hochspannungsmast wegen fehlender Standortgebundenheit ab. Die betroffene Mobilfunkanbieterin focht diesen Entscheid nicht an; ihr war im Dezember 2005 in der Gewerbezone der gleichen Gemeinde der Bau einer Antenne bewilligt worden.

Beschwerde gegen den abweisenden Entscheid des EStI hat dagegen die Standortgemeinde geführt, nachdem sie zuvor Einsprache gegen das Vorhaben erhoben hatte. Vor der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM) beantragt die Gemeinde (Beschwerdeführerin) die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Rückweisung der Sache an das EStI (Vorinstanz), damit dieses das Gesuch erneut prüfe und gegebenenfalls bewillige.

Der Instruktionsrichter der REKO/INUM hat das Beschwerdeverfahren auf die Frage der Beschwerdelegitimation beschränkt.

Aus den Erwägungen:

(...)

4. Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a VwVG), darüber hinaus jedoch auch jede andere Person, Organisation oder Behörde, die das Bundesrecht zur Beschwerde ermächtigt (Art. 48 Bst. b VwVG).

4.1. In ihrer Beschwerde führt die Beschwerdeführerin aus, da sie Einsprache gegen das Plangenehmigungsgesuch geführt habe, sei sie zur Beschwerde vor der REKO/INUM befugt. In ihrer letzten Eingabe, jener vom 20. Juni 2006, hat sie sich jedoch nicht mehr zur Legitimation geäussert, obwohl der Instruktionsrichter die Frage aufgeworfen und ihr Gelegenheit gegeben hatte, genau dazu Stellung zu nehmen. Derweil halten die Inhaberin des Hochspannungsmasts und die Mobilfunkanbieterin (Beschwerdegegnerinnen 1 und 2) fest, die Beschwerdeführerin möchte, dass die Antenne nicht innerhalb, sondern auf dem fraglichen Mast ausserhalb der Bauzone gebaut werde. Sie könnten nicht beurteilen, ob dieses Anliegen, das von einem Teil der Bevölkerung getragen werde, legitimationsbegründend sei. Die Vorinstanz schliesslich führt aus, die Beschwerdeführerin vertrete, wenn sie die Bevölkerung vor Immissionen schützen wolle, öffentliche Anliegen und sei daher beschwerdebefugt.

4.2. Das Beschwerderecht nach Art. 48 Bst. a VwVG ist auf Private zugeschnitten. Auf die Bestimmung kann sich jedoch auch ein Gemeinwesen stützen, soweit es, etwa wenn seine vermögensrechtlichen Interessen tangiert sind, gleich oder ähnlich berührt ist wie ein Privater. Darüber hinaus ist das Gemeinwesen beschwerdebefugt, wenn es in hoheitlichen Befugnissen betroffen ist und ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat (BGE 127 II 32 E. 2d, mit Hinweisen sowie *Alfred Kölz / Isabelle Häner*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 566 ff.). Das Gemeinwesen wird auch zur Beschwerde zugelassen, wenn es um spezifische öffentliche Anliegen wie den Schutz der Einwohner vor Immissionen geht (vgl. BGE 123 II 371 E. 2c, mit Hinweisen). Dass Beschwerden gegen die Bewilligung von Werken, die Emissionen erzeugen, an sich geeignet sind, die Bevölkerung zu schützen, reicht indes nicht; vielmehr muss im konkreten Fall mit der Beschwerde genau dieser Schutz auch erreicht werden können.

Das Beschwerderecht, das in Art. 48 Bst. b VwVG u.a. zugunsten der Gemeinwesen vorgesehen ist, wirkt dagegen abstrakt (*Ulrich Zimmerli / Walter Kälin / Regina Kiener*, *Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts*, Bern 2004, S. 110 f.). So braucht z.B. eine Gemeinde, die aufgrund einer spezialgesetzlichen Ermächtigung zur Beschwerde befugt ist, kein schutzwürdiges Interesse nachzuweisen. Das gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Da das spezielle Beschwerderecht dem Schutz des öffentlichen Interesses dient, muss dieses, damit Beschwerde geführt werden kann, im konkreten Fall auch tatsächlich gefährdet sein. Mit der Beschwerde dürfen nicht private Interessen durchgesetzt werden (BGE 123 II 16 E. 2c; Kölz/Häner, a.a.O., N. 577).

4.3. Als Grundlagen für eine Beschwerdeführung nach Art. 48 Bst. b VwVG kommen vorliegend Art. 57 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) und – in analoger Anwendung der für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltenden Grundsätze – Art. 34 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979

über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) in Frage. Art. 57 USG räumt den Gemeinden ein Beschwerderecht in Umweltsachen ein, verlangt aber zugleich, dass die Gemeinde durch die betreffende Verfügung berührt ist und ein Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Beim Beschwerderecht der Gemeinden gegen Entscheide über die Zonenkonformität von Anlagen ausserhalb der Bauzone (Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 RPG) greift die Einschränkung dagegen nicht (Art. 34 Abs. 2 i.V.m. Art. 34 Abs. 1 RPG). Aufgrund der oben dargelegten Grundsätze ist aber eine Beschwerde auch hier nur möglich, wenn nicht private Anliegen verwirklicht werden sollen und wenn konkret öffentliche Interessen gefährdet sind.

4.4. Die Beschwerdeführerin will letztlich – ihr Antrag lautet auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz, damit diese das Gesuch neu prüfe und gegebenenfalls bewillige –, dass die Antenne auf dem fraglichen Mast *gebaut* wird. Soweit sie sich damit allenfalls für die Interessen der betroffenen Mobilfunkanbieterin, der Beschwerdegegnerin 2, einsetzt – deren Gesuch wurde ja abgewiesen –, fehlt es ihr an der Legitimation, denn das Beschwerderecht einer Gemeinde dient gerade nicht der Durchsetzung privater Interessen. Private und öffentliche Anliegen können nun aber durchaus gleichlaufend sein. Die Beschwerdelegitimation ist daher, wenn mit einer Beschwerde indirekt auch private Interessen gewahrt werden, nicht a priori zu verneinen, jedenfalls dann, wenn die Gemeinde mit ihrem Vorgehen vorab *eigenständige* öffentliche Anliegen verfolgt (vgl. *Isabelle Häner*, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, N. 910). Beim Bau einer Mobilfunkanlage kommen als solche der Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung sowie allfällige raumplanerische Nachteile in Frage, was denn auch durch die Beschwerderechte reflektiert wird, welche die Art. 57 USG und 34 RPG zugunsten der Gemeinden bereithalten. Mögliche umwelt- und raumplanungsrechtliche Bedenken dürften nun aber gerade *gegen* die hier interessierende Anlage sprechen. Einerseits ist im Auge zu behalten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Mobilfunkantennen nach Möglichkeit innerhalb der Bauzone zu erstellen sind (statt vieler vgl. Urteil vom 18. März 2004, 1A.140/ 2003, E. 3.3 mit Hinweisen). Andererseits und vor allem ist die Bevölkerung am besten vor nichtionisierender Strahlung geschützt und raumplanerische Probleme ergeben sich dann nicht, wenn die Antenne gar nicht gebaut wird. Diesen Bedenken ist mit dem Entscheid der Vorinstanz, die Antenne nicht zu bewilligen, bereits maximal Rechnung getragen. Mehr als die Abweisung des Gesuchs kann zugunsten der genannten Anliegen nicht erreicht werden. Nur für sie ist die Beschwerdeführerin aber überhaupt berechtigt, Beschwerde zu führen – andere derartige Anliegen sind nicht ersichtlich und werden auch nicht geltend gemacht. Somit fehlt es an einem konkret gefährdeten eigenständigen öffentlichen Interesse, das bei der Beschwerdeführerin die Legitimation zu begründen vermöchte. Im geschilderten Zusammenhang kommt

ihr damit keine Beschwerdebefugnis zu, sei es nun gestützt auf Bst. a oder Bst. b von Art. 48 VwVG.

4.5. Wie erwähnt (oben E. 4.4), ist die Beschwerde gar nicht gegen eine Antenne auf dem fraglichen Mast gerichtet; die Beschwerdeführerin will vielmehr, ohne dies ausdrücklich zu sagen, dass die Anlage dort und nicht im Dorf innerhalb der Gewerbezone gebaut wird. Warum sie das will, führt sie nicht aus. Vermutlich beurteilt sie aber eine Mobilfunkanlage in der Gewerbezone als insgesamt nachteiliger, was die raumplanerischen Auswirkungen und die Strahlenbelastung für die Bevölkerung angeht. Damit wahrt sie (mutmasslich) wiederum öffentliche Anliegen.

4.6. Dazu ist allerdings Folgendes zu beachten: Ursprünglich wollte die Beschwerdegegnerin 2 auf dem fraglichen Mast, wo sich bereits eine Antenne (von x) befindet, eine zusätzliche solche bauen. Das Gesuch dazu reichte nicht sie, sondern, wie in solchen Fällen üblich, die Inhaberin der Stromleitung und des Masts, die Beschwerdegegnerin 1, ein. Die Vorinstanz führte ein Plangenehmigungsverfahren durch und wies das Gesuch am Ende ab. Die Beschwerdegegnerin 2 hat diesen Entscheid nicht angefochten, ebenso wenig die formelle Gesuchstellerin, die Beschwerdegegnerin 1. Die Beschwerdegegnerin 2 hat damit implizit ihr Einverständnis mit dem abweisenden Entscheid bekundet; ihre Nicht-Anfechtung kommt einem Rückzug des Gesuchs gleich (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 4. März 1991, VGE 18105, E. 2b, publiziert in BVR 1991 S. 352 ff.). Daran ändert nichts, wenn sie nun (zusammen mit der Beschwerdegegnerin 1) vor der REKO/INUM erklärt, es bestehe nach wie vor ein gewisses Interesse an der Weiterverfolgung des Standorts auf dem Hochspannungsmast; da diese Antenne eine Alternative zu einer solchen in der Gewerbezone sei und gegen deren Bewilligung Beschwerde geführt worden sei, werde am Gesuch für Erstere festgehalten. Diese Erklärung steht offensichtlich im Widerspruch zur Nicht-Anfechtung des Entscheids der Vorinstanz.

4.7. Wenn nun die Beschwerdeführerin, namentlich zum Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung, mit ihrer Beschwerde den Bau der Antenne auf dem Masten erreichen will, setzt sie sich in Widerspruch zum Verhalten der Beschwerdegegnerinnen. Abgesehen davon, dass die Beschwerdegegnerin 2 den abweisenden Entscheid nicht angefochten hat, bietet ihre zwischenzeitliche Relativierung, es bestehe nach wie vor «ein gewisses Interesse» an der Weiterverfolgung des Mastenstandorts, keinen hinreichenden Anlass für die Annahme, sie wolle die Anlage nun doch realisieren; dafür ist ihre Erklärung zu vage. Überdies ist sie bedingt, d.h. der Mastenstandort würde nur ins Auge gefasst, wenn die Anlage am primären Standort in der Gewerbezone aufgrund der dagegen gerichteten Beschwerden nicht gebaut werden könnte. Somit müssten die Anliegen der Beschwerdeführerin vorliegend gegen den Willen der betroffenen Mobilnetzbetreiberin durchgesetzt werden. In der Lehre wird als fraglich angesehen, ob eine Gemeinde gestützt auf Art. 34 RPG zugunsten eines

Bauherren für eine Ausnahmegewilligung – eine solche braucht es dann, wenn es wie vorliegend um Vorhaben ausserhalb der Bauzone geht – eintreten dürfe (Häner, a.a.O., N. 940). Erst recht fraglich und letztlich zu verneinen ist daher die Befugnis einer Gemeinde, eine Ausnahmegewilligung zu erstreiten, obwohl der Bauherr von seinem Projekt Abstand genommen hat. Um jemandem, der ein Baugesuch gestellt hat, die Realisierung dieses Vorhabens aufzunötigen, kann einer Gemeinde, sei es nun gestützt auf Art. 34 RPG, Art. 57 USG oder die allgemeine Legitimationsnorm von Art. 48 VwVG, kein Beschwerderecht zustehen. Im Bereich der Mobilfunkinfrastruktur gilt dies umso mehr, als es den Mobilfunkanbieterinnen überlassen ist zu entscheiden, wo sie ihre Anlagen errichten wollen (BGE 131 II 545 E. 2.2). Den Behörden von Gemeinden, Kantonen und Bund kommt dagegen lediglich eine Koordinationsfunktion zu.

(...)

4.9. Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin zwar zur Wahrung öffentlicher Anliegen Beschwerde führt. Diese durchzusetzen, verträgt sich jedoch nicht mit dem Willen der betroffenen Mobilfunkanbieterin, die von ihrem ursprünglichen Vorhaben Abstand genommen hat, indem sie den Entscheid der Vorinstanz nicht angefochten hat. Die der Beschwerdeführerin an sich zustehenden spezialgesetzlichen Beschwerderechte sind nun aber nicht dazu da, den Bau der Antenne trotzdem zu erzwingen. Eine Beschwerdelegitimation ergibt sich damit weder aus Bst. a noch aus Bst. b von Art. 48 VwVG. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten..

(...)

(Auszug aus einem Entscheid der Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom 13. Juli 2006 [E-2006-15])