

1. Verwaltungsgericht

2222

Verfahren. Einsicht in die Akten eines abgeschlossenen Baubewilligungsverfahrens (betreffend eine Mobilfunkantenne).

Zwei in Flawil/SG wohnhafte Gesuchsteller ersuchten bei der Baudirektion um Einsicht in sämtliche Baubewilligungsakten der Mobilfunkantenne Fuchsacker in Schwellbrunn. Die Gesuchsteller waren am rechtskräftig abgeschlossenen Baubewilligungsverfahren nicht beteiligt. Das Gesuch wurde mit einer gegen die Betreiberin einer Sendeanlage in Herisau erhobenen Strafklage, einer gutachterlichen Stellungnahme, welche die Gefährlichkeit der Strahlung von Mobilfunkantennen belegen sollte, sowie der Rüge begründet, die Bewilligung sei unter Verletzung der Publikationspflicht erteilt worden. Die Baudirektion und auf Rekurs hin auch der Regierungsrat wiesen das Begehren ab, im Wesentlichen mit der Begründung, zum Strafverfahren betreffend der anderen Sendeanlage bestehe kein Zusammenhang. Auch sei hinsichtlich der Anlage in Schwellbrunn die Einsprachefrist verpasst worden; diesbezüglich hätte es den vier Kilometer von der Sendeanlage entfernt wohnhaften Gesuchstellern ohnehin an der Einsprachelegitimation gefehlt. Daher fehle es ihnen nun auch an einem schutzwürdigen Interesse an der Akteneinsicht. Die dagegen erhobene Beschwerde hat das Verwaltungsgericht teilweise - hinsichtlich der Einsicht in das Standortdatenblatt der Sendeanlage - gutgeheissen.

Aus den Erwägungen:

2. Umstritten und im Folgenden zu prüfen ist einzig noch, ob und inwiefern dem Beschwerdeführer A. das Akteneinsichtsrecht nach dem rechtskräftigen Abschluss des Baubewilligungsverfahrens noch zusteht. Nach der Rechtsprechung zu Art. 4 der alten und unverändert auch zu Art. 29 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung (BV) kann der

Anspruch auf Akteneinsicht auch ausserhalb eines hängigen Verfahrens geltend gemacht werden. Eine umfassende Wahrung der Rechte kann es gebieten, dass der Betroffene oder ein Dritter auch Akten eines abgeschlossenen Verfahrens einsehen kann. Dieser Anspruch wird jedoch davon abhängig gemacht, dass der Rechtsuchende ein besonders schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen kann. Das Akteneinsichtsrecht findet seine Grenzen auch an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates oder an berechtigten Interessen Dritter. Gegebenenfalls sind die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits gegeneinander abzuwägen (Bger in: 1P.240/2002 vom 18.10.2002, publiziert in EuGRZ 2003, 45, E. 3.1, auch zum Folgenden). Daran hält das Bundesgericht auch in Anbetracht der in Art. 16 Abs. 3 BV neu verankerten Informationsfreiheit fest. Diese Norm beschränkt den grundrechtlich gewährleisteten freien Zugang auf Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen. Soweit die Verwaltung nicht dem so genannten Öffentlichkeitsprinzip unterstellt ist, bedarf es daher im oben umschriebenen Sinne eines persönlichen schutzwürdigen Interesses, um ausserhalb eines förmlichen Verfahrens in Akten Einsicht nehmen zu können. Nach dieser Rechtsprechung besteht kein Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten wie Auskünfte, Notizen, Mitberichte und verwaltungsinterne Gutachten, welche die verwaltungsinterne Meinungsbildung dokumentieren. Das Bundesgericht hat indessen ein schutzwürdiges Interesse an der Kenntnisnahme beispielsweise einer Dienstanweisung dann bejaht, wenn ein Beschwerdeführer dadurch in besonderem Mass in seiner praktischen Tätigkeit und damit zugleich in verfassungsmässigen Rechten betroffen ist, und er die Dienstanweisung als verfassungs- oder rechtswidrig anfechten will. Diesfalls hat das Bundesgericht die Kenntnisgabe der Dienstanweisung als unerlässlich bejaht, weil der Beschwerdeführer ohne Kenntnis weder deren materieller Gehalt abschätzen noch die prozessualen Voraussetzungen - wie etwa das Vorliegen von so genannten Auswirkungen im Hinblick auf die Legitimationsfrage - beurteilen könne. Einer Offenlegung dürfen allerdings auch diesfalls weder besondere öffentliche oder private Geheimhaltungsgründe überwiegend entgegenstehen und es darf sich dabei auch nicht um rein verwaltungsinterne Akten handeln (vgl. Bger, a.a.O., E.3.2). Nichts anderes ergibt sich aus Art. 12 Abs. 3 der kantonalen Verfassung (KV, bGS 111.1), aus Art. 9-14 des kantonalen Gesetzes über Information

und Akteneinsicht (IG, bGS 133.1) sowie aus Art. 12 des am 1.1.2003 in Kraft getretenen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1). Auch demnach besteht ein Anspruch auf Akteneinsicht nur soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Auch nach diesen Bestimmungen ist die Akteneinsicht entweder an eine Parteistellung in einem hängigen Verfahren gebunden (Art. 12 VRPG) oder es wird vom Gesuchsteller sonst der Nachweis eines berechtigten Interesses verlangt (Art. 9 IG und Art. 12 Abs. 3 KV).

a) Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer die Akteneinsicht zunächst zu Recht mit der Begründung verweigert, Normadressat des allgemeinen Informationsauftrages in Art. 6 USG (SR 814.01) seien die Umweltschutzfachstellen, weshalb daraus kein individueller Anspruch auf Akteneinsicht abgeleitet werden könne. Desgleichen wurde auch zu Recht festgestellt, dass das Strafverfahren betreffend der Sendeanlage in Herisau kein Akteneinsichtsinteresse für das abgeschlossene Bewilligungsverfahren betreffend der Anlage in Schwellbrunn zu begründen vermag.

Fraglich ist hingegen, ob und inwiefern die Vorinstanz die Einsicht in die Baubewilligungsakten mit der Begründung verweigern durfte, dabei handle es sich um ein ordentlich durchgeführtes und rechtskräftig abgeschlossenes Bewilligungsverfahren. Zwar ist richtig, dass der Beschwerdeführer A. das Verpassen der Einsprachefrist gegebenenfalls selber zu verantworten hat, und er allein daraus nachträglich kein Akteneinsichtsrecht ableiten kann. Soweit er allerdings geltend macht, das Bewilligungsverfahren sei unter Verletzung der Publikationspflicht ergangen, stellt sich die Frage, ob die Vorinstanz ohne Gewährung der Akteneinsicht einfach feststellen durfte, dies treffe nicht zu, weshalb die Akteneinsicht zu verweigern sei. Die Vorinstanz hat die Einsicht in das Baugesuchsdossier allerdings ohnehin vorab gestützt auf die einlässlich dargelegte Alternativbegründung abgewiesen, wonach die Rekurrenten im betreffenden Baubewilligungsverfahren nicht zur Einsprache legitimiert gewesen wären, weshalb ihnen keine Parteirechte und deshalb auch jetzt kein Akteneinsichtsrecht zustehe. Auch für diese Alternativbegründung stellt sich die Frage, inwiefern die Vorinstanz darauf, ohne Akteneinsicht zu gewähren, abstellen durfte. Im folgenden ist vorab diese Frage näher zu prüfen.

b) Die Vorinstanz hat die für die Einsprachelegitimation einschlägigen Gesetzesbestimmungen und Rechtsprechung zutreffend zitiert;

darauf kann verwiesen werden. Demnach und nach einem am 10. Februar 2003 ergangenen Entscheid des Bundesgerichtes (i.S. Bachtel/Hinwil, 1A.220/2002, Erw. 2.1) steht die Berechtigung zur Anfechtung von Baugesuchen für Mobilfunkantennen nur Personen zu, deren Grundstück oder Wohnung sich innerhalb desjenigen Perimeters befindet, in dem die anlagebedingte Strahlung über 10% des Anlagegrenzwertes gemäss Anhang der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung betragen kann (NISV, SR 814.710). In Bezug auf eine bewilligte Sendeanlage kann die konkrete Strahlung jeweils dem sog. Standortdatenblatt entnommen werden. Die Beschwerdeführer machen unter Hinweis auf die Vollzugsempfehlung des BUWAL zu den Mobilfunk- und WLL-Basisstationen geltend, nach Abschluss eines Bewilligungsverfahrens müsse den betroffenen Anwohnern zumindest Einsicht in dieses Standortdatenblatt gewährt werden. Diesem auf das Standortdatenblatt begrenzten Begehren um Akteneinsicht kann die Berechtigung nicht abgesprochen werden. Die Beschwerdeführer haben bei der Vorinstanz und auch beschwerdeweise hinreichend zu erkennen gegeben, dass sie Akteneinsicht namentlich im Hinblick auf ein Wiederaufnahmebegehren im Sinn von Art. 26 VRPG verlangen. Art. 26 VRPG ermöglicht ausdrücklich die Wiederaufnahme eines rechtskräftig erledigten Verfahrens. Nach der eingangs erwähnten Rechtsprechung ist den Beschwerdeführern daher zumindest in denjenigen Teil der Baubewilligungsakten Einsicht zu gewähren, der es ihnen erlaubt, die prozessualen Voraussetzungen einer Wiederaufnahme namentlich in Bezug auf ihre Legitimation zu beurteilen. Für die Beurteilung der Legitimation eines Anwohners einer Mobilfunkantenne ist die Einsichtnahme in das Standortdatenblatt nach dem oben Gesagten unabdingbar, weshalb die Beschwerde insoweit gutzuheissen ist.

Der Beschwerdeführer A. beantragt Akteneinsicht, soweit dies für eine Bewertung der Störeinwirkung notwendig sei, jedoch zumindest im Rahmen der (erwähnten) BUWAL-Empfehlung. Weil die Legitimation nach der Rechtsprechung von der im Standortdatenblatt ausgewiesenen Strahlenbelastung abhängt, ist die Einsichtgabe in das Standortdatenblatt zugleich aber auch ausreichend, um dem Beschwerdeführer A. ein Wiederaufnahmebegehren zu ermöglichen. Für die von der Vorinstanz verweigerte Einsichtgabe in die übrigen Teile des Baubewilligungsdossier ist dagegen zurzeit weder ein berechtigtes Interesse dargetan noch ersichtlich. Daran ändert nichts, dass das

Baubewilligungsdossier zuvor ganz oder in Teilen öffentlich aufgelegt wurde und dass insofern das Geschäftsgeheimnis der Betreiberin nicht mehr tangiert sein kann. Dies allein vermag beim Beschwerdeführer nach dem rechtskräftigen Abschluss des Bewilligungsverfahrens kein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme in das gesamte Dossier zu begründen. Dass es sich bei den Beschwerdeführern um besonders elektrosensible Personen handeln soll, vermag kein über das Standortdatenblatt hinausgehendes Akteinsichtsinteresse zu begründen, zumal die bewilligte bzw. zu erwartende Strahlenbelastung diesem Aktenstück entnommen werden kann. Dass die Beschwerdeführerin B. (und weitere Dritte) nicht als legitimierte Person(en), sondern als Zeuge(n) für die geltend gemachte Verletzung der Visierpflicht genannt werden, vermag die Einsichtgabe in das übrige Dossier offensichtlich nicht zu begründen. Die übrigen Vorbringen in der Beschwerde und in der Replik beziehen sich nicht auf die Akteneinsicht, sondern haben die Rechtsgrundlagen, das behauptete besondere Schutzbedürfnis der Personen mit erhöhter Empfindlichkeit, das öffentliche Interesse an der Sendeanlage, die Schädlichkeit der Strahlung unterhalb der Immissionsgrenzwerte und weitere materielle Anliegen der Beschwerdeführer zum Gegenstand. Darauf kann im vorliegend einzig die Akteneinsicht betreffenden Verfahren nicht eingetreten werden.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde einzig in Bezug auf den Beschwerdeführer A. und die beantragte Einsicht in das Standortdatenblatt gutgeheissen werden kann. Die Vorinstanz wird angewiesen, A. Einsicht in das Standortdatenblatt zu gewähren. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

VGer 25.06.2003