

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00027 vom 29. April 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-04-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2004.00027](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00027)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00027 du 29 avril 2004

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00027 del 29 aprile 2004

## Regeste

Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG | Nichtbewilligung einer Mobilfunkanlage im Schutzgebiet der Gemeinde Kappel am Albis: Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1). Die Beschwerdeführerin, deren Bewilligung aufgrund des Rekurses des jetzigen Beschwerdegegners von der Vorinstanz aufgehoben wurde, bestreitet die Legitimation des damaligen Rekurrenten zur Rekurerhebung (E. 2.1). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz war der Beschwerdegegner unter dem Gesichtspunkt des Strahlenschutzes tatsächlich nicht zum Rekurs legitimiert. Eigentum bzw. Besitz von unbewohnten und nicht in anderer Weise dem dauernden Aufenthalt dienenden Grundstücken begründet keine Beschwerde- resp. Rekurslegitimation (E. 2.2). Bisher ergangene Rechtsprechung, in welchen Fällen der Nachbar zum Rekurs legitimiert ist (E. 2.3.1). Der Beschwerdegegner ist Eigentümer der ehemaligen Klosteranlage in Kappel am Albis und vermietet die Anlage der evangelisch-reformierten Kirche, welche darin das "Haus der Stille und Besinnung" betreibt (E. 2.3.2). Die räumliche Nähe der Parzellen des Beschwerdegegners zum Baugrundstück ist vorliegend zwar gegeben, begründet hingegen keine Legitimation, da nicht ersichtlich ist, inwiefern der Beschwerdegegner als Eigentümer dieser Grundstücke in qualifizierten eigenen Interessen verletzt sein sollte (E. 2.3.3). Hinsichtlich Legitimation liegt ein Grenzfall vor: Eine Verletzung qualifizierter eigener, rechtlich geschützter Interessen des Rekurrenten bzw. Beschwerdegegners ist insofern zu bejahen, als die umstrittene Ausnahmebewilligung in der Tat die Missachtung eines Bauverbots gestattet, dass unter anderem spezifisch zum Schutz der ehemaligen Klosteranlage Kappel erlassen wurde. Zudem kann der Antennenbau auch zum Ausbleiben von Gästen im Haus der Stille führen, womit der Beschwerdegegner ein faktisches Interesse dardat. Die Legitimation ist zu bejahen (E. 2.3.4). Die Standortgebundenheit der umstrittenen Antenne im Sinne von Art. 24 lit. a RPG ist zu verneinen (E. 3.1). Dem Antennenbau stehen auch überwiegende Interessen im Sinne von Art. 24 lit. b RPG entgegen (E. 3.2). Abweisung der Beschwerde und Kostenfolge (E. 4).

## Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 29.04.2004 VB.2004.00027 Zurich Verwaltungsgericht 29.04.2004 VB.2004.00027 Zurigo Verwaltungsgericht 29.04.2004 VB.2004.00027

Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG | Nichtbewilligung einer Mobilfunkanlage im Schutzgebiet der Gemeinde Kappel am Albis: Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1). Die Beschwerdeführerin, deren Bewilligung aufgrund des Rekurses des jetzigen Beschwerdegegners von der Vorinstanz aufgehoben wurde, bestreitet die Legitimation des damaligen Rekurrenten zur Rekurerhebung (E. 2.1). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz war der Beschwerdegegner unter dem Gesichtspunkt des Strahlenschutzes

tatsächlich nicht zum Rekurs legitimiert. Eigentum bzw. Besitz von unbewohnten und nicht in anderer Weise dem dauernden Aufenthalt dienenden Grundstücken begründet keine Beschwerde- resp. Rekurslegitimation (E. 2.2). Bisher ergangene Rechtsprechung, in welchen Fällen der Nachbar zum Rekurs legitimiert ist (E. 2.3.1). Der Beschwerdegegner ist Eigentümer der ehemaligen Klosteranlage in Kappel am Albis und vermietet die Anlage der evangelisch-reformierten Kirche, welche darin das "Haus der Stille und Besinnung" betreibt (E. 2.3.2). Die räumliche Nähe der Parzellen des Beschwerdegegners zum Baugrundstück ist vorliegend zwar gegeben, begründet hingegen keine Legitimation, da nicht ersichtlich ist, inwiefern der Beschwerdegegner als Eigentümer dieser Grundstücke in qualifizierten eigenen Interessen verletzt sein sollte (E. 2.3.3). Hinsichtlich Legitimation liegt ein Grenzfall vor: Eine Verletzung qualifizierter eigener, rechtlich geschützter Interessen des Rekurrenten bzw. Beschwerdegegners ist insofern zu bejahen, als die umstrittene Ausnahmegewilligung in der Tat die Missachtung eines Bauverbots gestattet, dass unter anderem spezifisch zum Schutz der ehemaligen Klosteranlage Kappel erlassen wurde. Zudem kann der Antennenbau auch zum Ausbleiben von Gästen im Haus der Stille führen, womit der Beschwerdegegner ein faktisches Interesse dartut. Die Legitimation ist zu bejahen (E. 2.3.4). Die Standortgebundenheit der umstrittenen Antenne im Sinne von Art. 24 lit. a RPG ist zu verneinen (E. 3.1). Dem Antennenbau stehen auch überwiegende Interessen im Sinne von Art. 24 lit. b RPG entgegen (E. 3.2). Abweisung der Beschwerde und Kostenfolge (E. 4).

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2004.00027 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2004.00027 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 29.04.2004 Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Betreff: Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG Nichtbewilligung einer Mobilfunkanlage im Schutzgebiet der Gemeinde Kappel am Albis: Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1). Die Beschwerdeführerin, deren Bewilligung aufgrund des Rekurses des jetzigen Beschwerdegegners von der Vorinstanz aufgehoben wurde, bestreitet die Legitimation des damaligen Rekurrenten zur Rekurerhebung (E. 2.1). Entgegen der Auffassung der Vorinstanz war der Beschwerdegegner unter dem Gesichtspunkt des Strahlenschutzes tatsächlich nicht zum Rekurs legitimiert. Eigentum bzw. Besitz von unbewohnten und nicht in anderer Weise dem dauernden Aufenthalt dienenden Grundstücken begründet keine Beschwerde- resp. Rekurslegitimation (E. 2.2). Bisher ergangene Rechtsprechung, in welchen Fällen der Nachbar zum Rekurs legitimiert ist (E. 2.3.1). Der Beschwerdegegner ist Eigentümer der ehemaligen Klosteranlage in Kappel am Albis und vermietet die Anlage der evangelisch-reformierten Kirche, welche darin das "Haus der Stille und Besinnung" betreibt (E. 2.3.2). Die räumliche Nähe der Parzellen des Beschwerdegegners zum Baugrundstück ist vorliegend zwar gegeben, begründet hingegen keine Legitimation, da nicht ersichtlich ist, inwiefern der Beschwerdegegner als Eigentümer dieser Grundstücke in qualifizierten eigenen Interessen verletzt sein sollte (E. 2.3.3). Hinsichtlich Legitimation liegt ein Grenzfall vor: Eine Verletzung qualifizierter eigener, rechtlich geschützter Interessen des Rekurrenten bzw. Beschwerdegegners ist insofern zu bejahen, als die umstrittene Ausnahmegewilligung in der Tat die Missachtung eines Bauverbots gestattet, dass unter anderem spezifisch zum Schutz der ehemaligen Klosteranlage Kappel erlassen wurde. Zudem kann der Antennenbau auch zum Ausbleiben von Gästen im Haus der Stille führen, womit der Beschwerdegegner ein faktisches Interesse dartut. Die Legitimation ist zu bejahen (E. 2.3.4). Die Standortgebundenheit der umstrittenen Antenne im Sinne von Art.

24 lit. a RPG ist zu verneinen (E. 3.1). Dem Antennenbau stehen auch überwiegende Interessen im Sinne von Art. 24 lit. b RPG entgegen (E. 3.2). Abweisung der Beschwerde und Kostenfolge (E. 4). Stichworte: AUSNAHMEBEWILLIGUNGEN INTERESSENABWÄGUNG LEGITIMATION MOBILFUNKANLAGE MOBILFUNKANTENNE NACHBARLEGITIMATION SCHUTZGEBIET SCHUTZVERORDNUNG STRAHLUNG Rechtsnormen: Art. 24 lit. a RPG Art. 24 lit. b RPG Publikationen: BEZ 2004 Nr. 53 S. 23 RB 2004 Nr. 4 S. 51 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 I. Die Baudirektion des Kantons Zürich erteilte am 29. Mai 2001 der A AG Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) und nach Ziffer 9 der Verordnung zum Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten mit überkommunaler Bedeutung in der Gemeinde Kappel am Albis vom 29. Dezember 1997 (SchutzV) für die Erstellung einer Mobilfunkantenne auf dem in der Landwirtschaftszone und in der Landschaftsschutzzone III A gelegenen Grundstück Kat.-Nr. 01 in Kappel am Albis. Der Gemeinderat Kappel am Albis erteilte am 18. Juni 2001 die erforderliche Baubewilligung unter Auflagen und Bedingungen. II. Gegen die genannten Bewilligungen gelangten einerseits der Verein E und andererseits der Verein C, Kappel am Albis, mit Rekurs an den Regierungsrat. Am 2. September 2003 zog der Verein E seinen Rekurs zurück. Der Regierungsrat hiess den Rekurs des Vereins C am 19. November 2003 gut und hob die angefochtenen Entscheide auf. III. Die A AG hat gegen den Beschluss des Regierungsrates am 14. Januar 2004 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt im Wesentlichen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Bestätigung der von den ersten Instanzen erteilten Bewilligungen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Baudirektion erklärte, sie verzichte auf eine Stellungnahme. Die Staatskanzlei schloss in Namen des Regierungsrates ohne weitere Ausführungen auf Abweisung der Beschwerde. Der Verein C beantragte die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Gemeinde Kappel am Albis liess sich nicht vernehmen. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der Beschwerde gemäss § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids ohne weiteres zur Beschwerdeerhebung legitimiert (§ 338a Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG]; siehe auch den gleich lautenden § 21 VRG sowie Art. 103 lit. a in Verbindung mit Art. 98a Abs. 3 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 [OG]). Auf die rechtzeitig und formrichtig eingereichte Beschwerde ist einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführerin macht in erster Linie geltend, der heutige Beschwerdegegner sei zur Rekuserhebung gar nicht legitimiert gewesen. Wäre diese Rüge berechtigt, so hätte der Regierungsrat auf den Rekurs nicht eintreten dürfen und wäre die Beschwerde schon aus diesem Grund gutzuheissen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19-28 N. 96). Die Rekurslegitimation in Bausachen richtet sich nach § 338a Abs. 1 PBG. Danach ist zum Rekurs (und zur Beschwerde) berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat. Diese Bestimmung ist gleich auszulegen wie die Legitimationsbestimmung gemäss Art. 103 lit. a OG (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 17 f.). Der Regierungsrat hat im angefochtenen Entscheid die allgemeinen bau- und planungsrechtlichen Legitimationsvoraussetzungen sowie die spezifischen Legitimationsvoraussetzungen für die Anfechtung von Mobilfunkantennen (aufgrund der davon ausgehenden

elektromagnetischen Strahlen) dargelegt. Er hat festgestellt, der Rekurrent (und heutige Beschwerdegegner) sei Eigentümer der in der Bauzone gelegenen Grundstücke Kat.-Nrn. 02 und 03 (auf Letzterem befindet sich die ehemalige Klosteranlage) sowie der in der Landschaftsschutzzone III A gemäss SchutzV liegenden Kat.-Nrn. 04, 05 und 06 sowie der in der Waldschutzzone IV A liegenden Kat.-Nrn. 08 und 09. Von diesen Grundstücken seien Kat.-Nrn. 05 und 08 jeweils nur durch wenige Meter breite Flurwege vom Baugrundstück Kat.-Nr. 01 getrennt; sie befänden sich demnach in dessen unmittelbarer Nachbarschaft und innerhalb des berechneten Radius und des Perimeters der SchutzV. Damit sei der Rekurrent zumindest als Eigentümer dieser beiden Grundstücke zum Rekurs legitimiert.

2.2 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die in der näheren Umgebung wohnenden Personen durch die von einer Mobilfunkanlage ausgehenden Strahlen in besonderer Weise betroffen und daher legitimiert, Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu führen und Rechtsmittel im kantonalen Verfahren zu ergreifen. Die besondere Betroffenheit (unter dem Gesichtspunkt der Immissionen durch Strahlen) wird bejaht, wenn die Beschwerdeführer in einem Umkreis wohnen, innerhalb dessen die anlagebedingte Strahlung über 10% des Anlagegrenzwertes gemäss der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nicht ionisierender Strahlung (NISV) betragen kann, wobei für die NIS-Prognose auf den massgebenden Betriebszustand der Anlage und die Verhältnisse in der Hauptstrahlrichtung abzustellen ist (zur Berechnungsformel siehe BGE 128 II 168 E. 2.3, RB 2002 Nr. 89 sowie den angefochtenen Beschluss). In RB 2002 Nr. 89 erklärte es das Verwaltungsgericht für fraglich, ob diese Berechnungsweise auch dann für die Bestimmung der Legitimation ausschlaggebend sein solle, wenn ein Beschwerdeführer in der entgegengesetzten Richtung des Hauptstrahls wohnt oder in vertikaler Richtung durch die Strahlung gar nicht betroffen werden kann und zugleich Strahlenbelastungen geltend macht, die an einem ganz anderen Ort auftreten. Das Bundesgericht hat jedoch inzwischen bekräftigt, dass alle innerhalb des gemäss der erwähnten Formel berechneten Perimeters wohnenden Personen zur Beschwerde zuzulassen sind, auch wenn die konkrete Strahlung auf ihrem Grundstück weniger als 10% des Anlagegrenzwertes beträgt (BGr, 20. Juni 2003, URP 2003, S. 697 ff., E. 2 mit Hinweisen; ebenso Urs Walker, Verordnung über den Schutz vor nicht ionisierender Strahlung – die aktuellen Rechtsfragen, URP 2003, S. 87 ff., 103 f.). Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss den Radius, ausserhalb dessen in jedem Fall eine Belastung von weniger als 10% des Anlagegrenzwertes auftritt, mit etwa 540 m berechnet. Diese Feststellung wird von den Parteien nicht bestritten. Der Beschwerdegegner besitzt innerhalb der Bauzone zwei Parzellen, die mehr als 600 m vom geplanten Anlagestandort entfernt und damit ausserhalb des erwähnten Radius liegen. Hingegen ist er Eigentümer von unbebauten Grundstücken (teils Wald, teils Landwirtschaftsland) innerhalb desselben. So beträgt der kürzeste Abstand von der geplanten Anlage zur Waldparzelle Kat.-Nr. 08 rund 90 m und zur landwirtschaftlich genutzten Parzelle Kat.-Nr. 05 rund 200 m. Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass auch das Eigentum bzw. der Besitz unbewohnter und nicht in anderer Weise dem dauernden Aufenthalt dienender Grundstücke unter dem hier diskutierten Gesichtspunkt legitimationsbegründend sein kann. Dieser Auffassung ist beizupflichten. Das Bundesgericht spricht in seinen Entscheiden regelmässig davon, dass die in der näheren Umgebung einer Mobilfunkanlage wohnenden Personen von der Strahlung besonders betroffen seien. Es versteht sich, dass damit auch Personen gemeint sind, die sich aus anderen Gründen, namentlich der Arbeit, häufig bzw. dauernd im fraglichen Bereich aufhalten (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a NISV). Ferner drängt es sich auf, die Legitimation auch

den Eigentümern von Orten mit empfindlicher Nutzung im Sinne von Art. 3 Abs. 3 lit. b und c NISV zuzuerkennen. In allen diesen Fällen können die Betroffenen mehr oder weniger regelmässig und dauernd der von der Mobilfunkanlage ausgehenden Strahlung ausgesetzt sein, was die besondere, legitimationsbegründende Beziehungsnähe schafft. Hingegen muss eine besondere Betroffenheit bei Personen verneint werden, die sich nur gelegentlich bzw. selten im fraglichen Bereich aufhalten. Hier liegt die möglicherweise zu ertragende Strahlung von vornherein in einem minimalen Bereich und nicht höher als bei gelegentlichen Passanten. Damit entfällt (unter dem Gesichtspunkt des Strahlenschutzes) die Legitimation für Besitzer von Grundstücken, die zwar innerhalb des gemäss der einleitend erwähnten Formel berechneten Kreises liegen, aber nicht dem dauernden Aufenthalt dienen und auch nicht dafür bestimmt sind. Konsequenterweise ist die Legitimation des Besitzers eines in der Landwirtschaftszone gelegenen Wohnhauses oder Gewerbegebäudes gegebenenfalls zu bejahen, nicht hingegen diejenige des Besitzers eines land- oder forstwirtschaftlich genutzten, jedoch unbebauten Grundstückes ausserhalb der Bauzone. Der Einwand des Beschwerdegegners, auch in der Landwirtschaftszone sei es zulässig, unter den Voraussetzungen von Art. 16a RPG ein Wohngebäude zu errichten, kann zu keinem andern Ergebnis führen. Solange keine konkrete Planung vorliegt und die Errichtung einer solchen landwirtschaftlichen Wohnbaute nicht hinreichend wahrscheinlich ist, muss Landwirtschaftsland als Nichtbauland betrachtet werden, welches nicht dem dauernden Aufenthalt dient. Auch sonst ist kein Grund ersichtlich, die "sehr extensive" Legitimationspraxis (vgl. Beatrice Wagner Pfeifer, Neuere verfahrensrechtliche Entwicklungen im Umwelt-, insbesondere Mobilfunkrecht, SJZ 99/2003, S. 465 ff., 468) in der hier interessierenden Frage auf Personen auszudehnen, die der fraglichen Strahlung nur gelegentlich ausgesetzt sind.

2.3 Als zur Anfechtung von Bauvorhaben legitimiert gelten Nachbarn gestützt auf § 338a Abs. 1 PBG dann, wenn sie eine hinreichend enge nachbarliche Raumbeziehung aufweisen und vom Bauvorhaben in qualifizierten eigenen Interessen betroffen werden (vgl. BGE 125 II 10 E. 3a; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 34 ff.; zum inhaltlich übereinstimmenden Art. 103 lit. a OG siehe etwa BGE 120 Ib 379 E. 4).

2.3.1 Das Interesse des Nachbarn daran, dass seine Aussicht nicht durch eine baupolizeiwidrige Baute geschmälert wird, beschränkt sich in der Regel auf die unmittelbare Umgebung, kann sich aber bei grösseren Bauten je nach den örtlichen Verhältnissen auch auf einen weiteren Umkreis ausdehnen. Es kann daher nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass eine Distanz von 1100 m zwischen dem Baugrundstück und jenem des einsprechenden Dritten noch innerhalb des Rahmens der erforderlichen engen nachbarlichen Raumbeziehung liegt (RB 1995 Nr. 9, auch zum Folgenden). Indessen müssten für eine solche Annahme schon ausserordentliche Umstände gegeben sein. Der einsprechende Dritte müsste sich glaubhaft auf Immissionen von ganz besonderer Intensität berufen, die sich auch über weite Distanz auswirken könnten. Soweit es allein um den Entzug bzw. die Beeinträchtigung der Aussicht geht, darf, um der verpönten Popularbeschwerde nicht Tür und Tor zu öffnen, der Kreis der Beschwerdeberechtigten nicht zu weit gezogen werden. Ein Berührtsein in eigenen qualifizierten Interessen ist nach der Rechtsprechung dann gegeben, wenn der Ausgang des Verfahrens, in das sich der Nachbar einschalten will, seine Interessensphäre zu beeinflussen vermag, der Anfechtende also einen praktischen Nutzen hat bzw. einen Nachteil abwenden kann, den der angefochtene Verwaltungsakt für ihn zur Folge hätte. Ein schutzwürdiges Interesse liegt aber nicht schon vor, wenn irgendwelche negativen Folgen des Bauvorhabens möglich und erkennbar sind, sondern nur dann, wenn die Einwirkungen so

beschaffen sind, dass sie auch bei objektiver Betrachtungsweise als Nachteil empfunden werden müssen; eine besondere (subjektive) Empfindlichkeit des Betroffenen verdient keinen Rechtsschutz (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 21; RB 1995 Nr. 9). Wird eine ideelle Beeinträchtigung wie die Veränderung des Landschaftsbildes gerügt, so muss der damit verbundene Eingriff in der Regel ein ungleich stärkeres Ausmass annehmen als so genannte materielle Beeinträchtigungen wie Lärm oder Gerüche, damit die Legitimation bejaht werden kann (BGr, 28. März 1995, ZBl 96/1995, S. 527 ff., E. 2c; BGr, 2. November 1983, ZBl 85/1984, S. 378 ff.).

2.3.2 Der Beschwerdegegner ist Eigentümer der ehemaligen Klosteranlage in Kappel am Albis. Er vermietet die Anlage der evangelisch-reformierten Kirche, welche darin das "Haus der Stille und Besinnung" betreibt. Dieses bietet individuelle Aufenthalte, Kurse und Seminarien sowie andere Veranstaltungen an, wobei Schwerpunkte des Angebots in der Selbstfindung, Krisenbewältigung, der Auseinandersetzung mit Glaubens- und gesellschaftlichen Fragen liegen. In den Unterlagen des Hauses wird ausdrücklich auf die Einbettung der Anlage in eine voralpine Landschaft hingewiesen, die viel von ihrer Ursprünglichkeit bewahrt hat und Nähe zur Natur sowie beschauliche Ruhe bietet (vgl. [www.klosterkappel.ch](http://www.klosterkappel.ch)). Der Beschwerdegegner hat bereits im Rekursverfahren geltend gemacht, dass die geplante Anlage für ihn nicht nur ein ästhetisches Ärgernis bedeute. Ihr Strahlungspotential wirke wenn nicht physisch, so jedenfalls ideell auf die Gäste des Hauses ein, die beim Gehölz (am geplanten Standort) vorbeizuspazieren pflegten. Die Antennenanlage könne Gäste davon abhalten, das Haus der Stille aufzusuchen, und damit die wirtschaftliche Existenz der Klosteranlage beeinträchtigen. Neben diesem faktischen Interesse machte der Beschwerdegegner auch geltend, die Schutzverordnung vom 29. Dezember 1997 regle den für seine Gebäude nötigen Umgebungsschutz; der angefochtene Entscheid verletze ihn daher auch in rechtlich geschützten Interessen.

2.3.3 Die räumliche Nähe der Parzellen Kat.-Nrn. 08 und 05 zum Baugrundstück ist vorliegend zwar gegeben, aber entgegen der Auffassung der Vorinstanz begründet dies keine Legitimation, da nicht ersichtlich ist, inwiefern der Beschwerdegegner als Eigentümer dieser Grundstücke in qualifizierten eigenen Interessen verletzt sein sollte. Die fraglichen Grundstücke werden durch das Antennenprojekt offensichtlich weder in ihrem Wert beeinträchtigt noch wird ihre bestimmungsgemässe Nutzung in irgendwelcher Weise erschwert.

2.3.4 Im Übrigen liegt hinsichtlich der Legitimation ein Grenzfall vor. Eine Verletzung in qualifizierten eigenen Interessen des Rekurrenten und Beschwerdegegners ist insofern zu bejahen, als die umstrittene Ausnahmegewilligung in der Tat die Missachtung eines Bauverbots gestattet, das unter anderem spezifisch zum Schutz der ehemaligen Klosteranlage Kappel – einem im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz erfassten Objekt (vgl. den Anhang der Verordnung vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS]) – erlassen wurde. So ist den Erwägungen zur in der Prozessgeschichte erwähnten Schutzverordnung zu entnehmen, die Landschaft um Kappel sei entsprechend ihrer historischen und naturwissenschaftlichen Bedeutung bereits 1970 unter Schutz gestellt worden. Die vorliegende Verordnung passe diesen Erlass den geltenden rechtlichen Grundlagen an. Zum Schutze des Ortsbildes werde die Landschaftsschutzzone auf das Gebiet östlich der Staatsstrasse Kappel-Hausen ausgedehnt. Das Gebiet westlich der Staatsstrasse solle von neuen Bauten und Anlagen freigehalten werden. Insofern kann sich der Beschwerdegegner auf ein spezifisches, rechtlich geschütztes Interesse berufen. Mit dem Argument, die umstrittene Anlage könne zu einem Ausbleiben von Gästen führen, macht der Beschwerdegegner zudem ein faktisches Interesse geltend, welches eine

spezifische Beziehungsnähe zum Streitgegenstand begründet. Dieses Argument kann angesichts der speziellen Ausrichtung des Hauses der Stille nicht von vornherein als unmassgeblich verworfen werden. Es mag durchaus sein, dass unter durchschnittlichen Umständen angesichts der Distanz zwischen dem Siedlungsgebiet und dem Antennenstandort eine legitimationsbegründende räumliche Nähe und eine hinreichende Betroffenheit zu verneinen wäre; vorliegend ist jedoch der besonderen Interessenlage des Beschwerdegegners, die nicht als rein subjektiver Umstand angesehen werden kann, Rechnung zu tragen. Dabei fällt in Betracht, dass das Gehölz, in welchem die Antenne errichtet werden soll, vom Garten des Hauses der Stille aus gut zu sehen ist und dass das fragliche Gebiet von den Gästen des Hauses unbestrittenermassen als Gebiet für Spaziergänge aufgesucht wird. Der Regierungsrat hat daher die Rekurslegitimation des Beschwerdegegners im Ergebnis zu Recht bejaht. 3. In der Sache selbst hat der Regierungsrat die nachgesuchte Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG verweigert, weil das Vorhaben nicht standortgebunden sei und weil ihm überdies überwiegende Interessen des Landschaftsschutzes entgegenstünden. 3.1 Nach der Rechtsprechung ist die Standortgebundenheit einer Mobilfunkantenne ausserhalb der Bauzone (Art. 24 lit. a RPG) grundsätzlich dann zu bejahen, wenn eine Versorgungslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzone nicht in genügender Weise beseitigt werden kann oder es bei einem Standort innerhalb der Bauzone zu einer nicht vertretbaren Störung der in anderen Funkzellen des Netzes verwendeten Frequenzen kommen würde (BGr, 23. Mai 2003, 1A.186/2002, E. 3, [www.bger.ch](http://www.bger.ch); VGr, 8. Mai 2003, BEZ 2003 Nr. 20, E. 2b; je mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Die Standortgebundenheit ist auch zu bejahen, wenn sich ein Standort ausserhalb der Bauzone deshalb als erheblich günstiger erweist, weil damit der Versorgungszweck erwiesenermassen mit einer einzigen statt mit mehreren Anlagen erreicht werden kann. Nicht ausreichend sind dagegen wirtschaftliche Vorteile des gewählten Standortes, zum Beispiel geringere Landerwerbskosten, oder eine voraussichtlich geringere Anzahl von Einsparungen. Keine Standortgebundenheit begründet auch der Umstand, dass sich in der Bauzone kein Grundeigentümer oder keine Grundeigentümerin finden lässt, der bzw. die bereit ist, die Errichtung der geplanten Baute oder Anlage auf seinem bzw. ihrem Grund und Boden zu dulden. Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie habe den Standort ausserhalb der Bauzone nicht deshalb gewählt, weil ihr bei einem Standort innerhalb der Bauzone erheblicher Widerstand gedroht hätte oder ihr höhere Landerwerbskosten entstanden wären. Vielmehr kämen im kleinräumigen und topografisch schwierigen Baugebiet von Kappel am Albis aus technischen bzw. betrieblichen Gründen nur wenige Standorte überhaupt infrage. Diese seien jedoch aus landschafts- bzw. ortsbildschützerischen Gründen ausgeschlossen. Insofern liege eine negative Standortgebundenheit vor. In der Tat lässt sich fragen, ob dann, wenn die technisch möglichen Standorte für eine Mobilfunkantenne innerhalb des Baugebietes mit Anliegen des Ortsbildschutzes in unlösbarem Konflikt geraten, nicht eine negative Standortgebundenheit zu bejahen wäre. Vorliegend ist indessen nicht ausreichend nachgewiesen bzw. glaubhaft gemacht, dass die Errichtung der umstrittenen Antenne innerhalb des Siedlungsgebiets aus derartigen oder aus funktechnischen Gründen nicht möglich sei. Das Siedlungsgebiet von Kappel am Albis beschränkt sich nicht auf die Kernzone im Umfeld des ehemaligen Klosters, sondern schliesst eine zweigeschossige Wohnzone, teilweise mit Gewerbebeileichterung, ein. Der im Rekursverfahren ins Recht gelegte Bericht zur Versorgungslage Kappel am Albis belegt, dass Standorte innerhalb des

Siedlungsgebietes unter technischen Gesichtspunkten durchaus infrage gekommen wären. Der Gemeinderat hat es allerdings abgelehnt, zwei mögliche, im Eigentum der Gemeinde stehende Grundstücke für die Antenne zur Verfügung zu stellen. Im entsprechenden Schreiben wird ausgeführt, ein Mast im Bereich des alten Sägereiegebäudes an der Baarerstrasse könnte wohl nur in Betracht gezogen werden, wenn dessen Höhe die bestehenden Bäume nicht überragen würde. Damit wird entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin nicht ausreichend dargelegt, dass dieser Ort – oder andere mögliche, im Privateigentum stehende Standorte – aus landschafts- und umgebungsschutzrechtlichen Überlegungen gescheitert sind. Jedenfalls bleibt unklar, weshalb sich der umstrittene Mast in der Nachbarschaft eines Gewerbebaus in unmittelbarer Nähe der Kantonsstrasse schlechter in die Umgebung einordnen sollte als am vorgesehenen Standort in der offenen Landschaft, wo er die umgebenden Bäume und Sträucher ebenfalls um etliche Meter überragen würde. Es verletzt daher das Recht nicht, dass der Regierungsrat die Standortgebundenheit der umstrittenen Antenne verneint hat.

3.2 Selbst wenn die Standortgebundenheit grundsätzlich zu bejahen wäre, so dürften der vorgesehenen Baute gemäss Art. 24 lit. b RPG keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (vgl. zur Schwierigkeit, die Prüfung der Standortgebundenheit und die Interessenabwägung in Fällen wie dem vorliegenden methodisch zu trennen, den zuvor erwähnten Entscheid des Bundesgerichts vom 23. Mai 2003, E. 3).

3.2.1 Wie der Regierungsrat zutreffend erwogen hat, kommt dem Interesse an der Freihaltung des Nichtsiedlungsgebietes um Kappel am Albis ein besonderes Gewicht zu. Das Gebiet ist aus historischen und ökologischen Gründen von überdurchschnittlicher Bedeutung. Dies hat seinen Niederschlag im kantonalen und regionalen Richtplan gefunden. Gemäss dem kantonalen Richtplan 1995/2001 (Siedlung und Landschaft) liegt das Baugrundstück nicht nur im Landwirtschaftsgebiet, sondern auch im Landschafts-Schutzgebiet von kantonaler Bedeutung. Hingegen befindet es sich entgegen der Feststellung des Regierungsrates nicht auch im als Trenn- und Umgebungsschutzgebiet festgesetzten Freihaltegebiet, sondern südlich davon. Dies entbindet allerdings nicht von einer sorgfältigen Gewichtung des vorgesehenen Eingriffs in die Landschaft. Zu den Zielsetzungen der Landschafts-Schutzgebiete von kantonaler Bedeutung hält der Richtplantext (S. 26, Ziff. 3.6.1) fest, Landschaftsschutz umfasse alle Bestrebungen zur Bewahrung von Vielfalt, Schönheit, Naturnähe und Eigenart der verschiedenartigen Landschaften. Mit den Landschafts-Schutzgebieten werde die Erhaltung und nachhaltige Weiterentwicklung besonders wertvoller Landschaften angestrebt. Weiter wird ausgeführt, bei den Landschafts-Schutzgebieten handle es sich um einzelne ausgewählte Flächen, welche in erster Linie aus ästhetischer und kulturgeografischer Sicht sowie auf Grund ihrer geologischen und geomorphologischen Qualitäten erhalten werden sollten. Wie die bei den Akten liegenden Fotos zeigen, ist das Gebiet westlich der Baarerstrasse frei von technischen Anlagen. Es wird geprägt durch die leicht gewellten Wiesen und Äcker, den Wald des Islisbergs im Hintergrund und die Bestockung entlang dem Litibach. Die glazial geformte Landschaft wird ohne weiteres als schön und geruhsam empfunden. Ihrem Schutz dient in Konkretisierung der richtplanerischen Festlegungen die Schutzverordnung vom 29. Dezember 1997, die für den vom Litibach durchquerten Bereich zwischen der Baarerstrasse und dem Wald die Landschaftsschutzzone III A ausscheidet. Diese bezweckt die ungestörte Erhaltung der landschaftlichen Eigenart des Gebietes, welches zum Schutz des Landschaftsbildes von neuen Bauten und Anlagen freigehalten werden soll (vgl. Ziffern 3 und 5 SchutzV). Ausnahmen sind gemäss Ziff. 9 SchutzV möglich, wenn besondere

Verhältnisse, insbesondere ein überwiegendes öffentliches oder ein wissenschaftliches Interesse, es erfordern. Nach dem Dargelegten muss das Interesse an der Erhaltung der betroffenen Landschaft und an der Vermeidung von neuen Bauten und Anlagen als erheblich gewichtet werden. Der Bau der umstrittenen Antennenanlage würde gemäss den im Rekursverfahren erfolgten Präzisierungen und Zugaben der Beschwerdeführerin vollständig innerhalb des Gehölzes in der Südostecke der Parzelle Kat.-Nr. 01 erfolgen. Damit wären das Fundament und der untere Teil des Mastes zumindest während der Zeit, in welcher das Gehölz belaubt ist, so gut wie nicht sichtbar. Im Winterhalbjahr wäre der durch das Gehölz bewirkte Sichtschutz allerdings nur schwach. Der obere Teil des Mastes mit sechs Antennen wäre angesichts seiner Höhe von 25 m jederzeit auch aus grösserer Distanz gut zu erkennen, selbst wenn er in einer Tarnfarbe gestrichen würde. Eingriffsmildernd wirkt sich jedenfalls in einer längerfristigen Perspektive aus, dass die Beschwerdeführerin im parallelen Rekursverfahren dem Verein E zugesagt hat, die Antenne nach spätestens 15 Jahren wieder abzubauen. Dieses Gebilde würde in der geschilderten Umgebung dennoch stören. Dieser Eingriff mag auf das Unerlässliche reduziert sein; er kann jedoch entgegen der Auffassung der Baudirektion und der Beschwerdeführerin nicht als geringfügig qualifiziert werden. Die Störung ergibt sich dabei nicht nur aus rein visuellen bzw. ästhetischen Gründen, sondern auch, weil damit ein nicht in die Umgebung gehörendes Objekt – ein Fremdkörper – vorhanden wäre, der die Wahrnehmung und den Genuss der Landschaft als eines natürlichen oder naturnahen – von der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung geprägten – Raumes negativ beeinflusst. Die umstrittene Baute beeinträchtigt das Gepräge und die Eigenart der betroffenen Landschaft (vgl. Hans Weiss, Die friedliche Zerstörung der Landschaft, Zürich 1981, S. 25 ff.). 3.2.2 Dem steht das Anliegen gegenüber, die Gemeinde Kappel am Albis besser mit den von der Beschwerdeführerin angebotenen Mobilfunkdienstleistungen zu versorgen. Anders als noch in der Rekursantwort, anerkennt die Beschwerdeführerin inzwischen ausdrücklich, dass dieses Angebot nicht zur fernmeldetechnischen Grundversorgung gehört, weil Kappel am Albis eine Grundversorgung über das Festnetz besitzt (vgl. Alain Griffel, Mobilfunkanlagen zwischen Versorgungsauftrag, Raumplanung und Umweltschutz, URP 2003, S. 115 ff., 123 ff.). Der Regierungsrat hat dies zu Recht unterstrichen, weshalb die Bedeutung des fraglichen Angebots als weniger gewichtig gelten muss. Sodann anerkennt auch die Beschwerdeführerin, dass sie zur Erfüllung der ihr durch die GSM-Funkkonzession auferlegten Verpflichtungen auf die Errichtung der umstrittenen Antenne nicht angewiesen ist, da sie die verlangte Abdeckung von 95% der Bevölkerung und 55% der Fläche bereits erreicht hat. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die angestrebte Versorgung entspreche einem echten Bedürfnis der lokalen Bevölkerung, Wirtschaft und Behörden. Belege für diese Behauptung fehlen weitestgehend. Indiz für das behauptete Bedürfnis ist allein ein Schreiben des lokalen Feuerwehrkommandanten. Dieses lässt den Schluss zu, dass die Mobilfunkversorgung durch die Beschwerdeführerin die Alarmierungsorganisation erleichtern würde; es ergibt sich daraus aber keineswegs, dass ein erhebliches Bedürfnis besteht. Im Übrigen geht es entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall nicht um die Frage, ob ausserhalb der Ballungsgebiete die Mobilfunkversorgung vernachlässigt werden darf. Hierüber hat der Konzessionsgeber mit den Vorgaben über den zu erreichenden Versorgungsgrad bereits entschieden. Die Frage ist vielmehr, ob eine über die Mindestvorgaben der Konzession hinausgehende Versorgung auch dort erforderlich ist, wo dies nicht nur eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG verlangt, sondern zusätzlich die Verletzung spezifischer Landschaftsschutzvorschriften mit

sich bringt. Diese Frage ist in Würdigung der sich gegenüberstehenden Interessen zu verneinen. Die vom Regierungsrat vorgenommene Abwägung der Interessen in Anwendung von Art. 24 lit. b RPG erweist sich somit als rechtmässig. Die gegen die Erteilung der Ausnahmegewilligung sprechenden Interessen überwiegen, sodass die Bewilligung auch aus diesem Grund zu verweigern ist. 4. Die Beschwerde ist aus den genannten Gründen abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Diese hat ausserdem den Beschwerdegegner für dessen Umtriebe angemessen zu entschädigen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer : 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 3'000.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 3'060.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt. 4. Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zu bezahlen, zahlbar innert 30 Tagen ab Zustellung dieses Entscheids. 5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erhoben werden. 6. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.