

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00109 vom 29. September 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-09-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2004.00109

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00109 du 29 septembre 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2004.00109 del 29 settembre 2004

Regeste

Baubewilligung | Mobilfunk-Basisstation GSM/UMTS auf einem Bahnhofareal: Ausnahmebewilligung für Überstellung der Baulinie; Orte mit empfindlicher Nutzung. Die streitbetroffene Antennenanlage kommt in einen Baulinienbereich zu liegen, weshalb die kommunale Baubehörde gestützt auf § 100 Abs. 3 PBG eine Ausnahmebewilligung erteilt und diese von einem Beseitigungs- bzw. Anpassungsrevers abhängig machte. In der Situation des konkreten baulichen Umfelds der Antennenanlage liegen besondere Umstände vor, weshalb weder der kommunalen Bewilligungsbehörde noch der Baurekurskommission der Vorwurf gemacht werden kann, sie hätten das ihnen bei der Anwendung von § 100 Abs. 3 PBG zustehende Ermessen rechtsverletzend gehandhabt (E. 2). Auf dem Baugrundstück steht zum einen ein Bahnhofsgebäude, zum andern wird der nördliche Teil des Grundstücks von einer Parkierungsanlage (P+R) belegt. Diese nicht mit Hochbauten überstellte Teilfläche ist nicht wie ein separates unüberbautes Grundstück und damit im Sinn der Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 3 lit. c NISV als Ausnahmefall zu behandeln. Parkplätze sind zwar keine Gebäude; es handelt sich jedoch bei dem mit einem festen Belag und allen für den Betrieb einer P+R-Anlage erforderlichen Einrichtungen versehenen Platz um eine Anlage und somit um eine planungs- und baurechtlich relevante Nutzung des Grundstücks. Dieser Teil der Parzelle ist in baurechtlichem Sinn ebenfalls als überbaut zu betrachten (E. 3). Abweisung.

Erwägungen

E. 1

Vor Verwaltungsgericht ist streitig, ob mit der Baubewilligung für die fragliche Antennenanlage einerseits zu Unrecht die Überstellung einer Baulinie gestattet wird und andererseits Vorschriften des Bundesumweltrechts über die Begrenzung nichtionisierender Strahlung verletzt werden.

E. 2

Überstellung der Baulinie Die geplante Antennenanlage kommt auf dem Grundstück Kat.-Nr. 4173 in den Baulinienbereich der Drusbergstrasse zu liegen, weshalb die kommunale Baubehörde gestützt auf § 100 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) eine Ausnahmebewilligung erteilt und diese von einem Beseitigungs- bzw. Anpassungsrevers abhängig machte.

E. 2.1

Die Vorinstanz hat dazu ausgeführt (E. 7 des angefochtenen Entscheids), der gewählte Standort sei sendetechnisch ideal und tangiere die bestehende P+R-Anlage in keiner Weise. Bei einer Verschiebung der Anlage müssten dagegen mehrere Parkplätze aufgehoben

werden. Öffentliche Interessen würden nicht verletzt: Die Verkehrssicherheit werde durch die Anlage nicht eingeschränkt, und dank des Beseitigungsrevers stehe sie auch einem künftigen, jedoch wenig wahrscheinlichen Ausbau der Drusbergstrasse nicht entgegen. Zudem werde keine Grünfläche zerstört. Die Bewilligungsbehörde habe mit der Erteilung der Ausnahmegewilligung im Rahmen ihres Ermessensspielraums gehandelt. Die Beschwerdeführenden wenden dagegen ein, die von der Vorinstanz erwogenen Gründe genügen nicht, um die nach § 100 Abs. 3 PBG geforderte Ausnahmesituation zu begründen. Durch eine Verschiebung der Anlage in das Gebiet ausserhalb des Baulinienbereichs werde der Standort sendetechnisch nicht weniger ideal. Dass in diesem Fall Parkplätze aufgehoben werden müssten, genüge als Argument nicht. Rein wirtschaftliche Gründe könnten nicht als besonderer Umstand gewürdigt werden. Da mit den Baulinien wichtige öffentliche Interessen verfolgt würden, dürfe nicht leichthin festgestellt werden, dass deren Überstellung keine öffentlichen Interessen verletze. Zudem würden in der Interessenabwägung die Interessen Dritter überhaupt nicht berücksichtigt. So profitierten die nördlich der Antennenanlage wohnhaften Beschwerdeführenden bei einer Verschiebung des Standorts von einer Reduktion der Strahlenbelastung. Dass die Antenne nötigenfalls wieder entfernt werden könne, stelle keinen Ausnahmegrund dar. Zwar sei dies für eine Ausnahmegewilligung gemäss § 100 Abs. 3 PBG vorausgesetzt, genüge für sich alleine aber nicht. So sei auch zu berücksichtigen, dass die Beseitigung der Anlage angesichts einer Antennenhöhe von 12 m und eines Fundaments für den dazugehörigen Container, das etwa 1 m in die Tiefe reiche, nicht ganz unproblematisch, sondern mit einem gewissen Aufwand verbunden sei. Insgesamt lägen keine erheblichen Abweichungen von durchschnittlichen Gegebenheiten vor, die eine Überstellung der Baulinie zu rechtfertigen vermöchten. Die private Beschwerdegegnerin macht ihrerseits insbesondere geltend, dass trotz des generellen Bauverbots von § 99 PBG innerhalb der Baulinie Bauten gestattet seien, die dem Zweck der Baulinie nicht widersprechen würden. So habe die Rechtsprechung Wartekabinen für den öffentlichen Verkehr als baulinienkonform betrachtet. Es sei nicht ersichtlich, weshalb eine im Vergleich zu Wartekabinen baulich mindestens ebenso geringfügig und gleich oder sogar weniger störende Mobilfunkantennenanlage nicht auch darunter fallen sollte. Diese würde den Zweck der Verkehrsbaulinie nicht tangieren. Es handle sich um eine sehr mobile Baute, die zukünftigen Verkehrsplänen problemlos angepasst werden könne. Ein generelles Verbot wäre unverhältnismässig, insbesondere auch deshalb, weil es sich um eine Infrastrukturbaute handle. Die Mobilfunkantennenanlage widerspreche dem Zweck der Baulinie nicht, weshalb sie bereits in Anwendung von § 99 Abs. 1 PBG in deren Bereich liegen dürfe. Das Bauvorhaben erfülle aber auch alle Anforderungen von § 100 Abs. 3 PBG. Diesbezüglich sei ebenfalls auf Sinn und Zweck der Verkehrsbaulinie und des grundsätzlichen Bauverbots innerhalb der Baulinien abzustellen. Der Zweck der Verkehrsbaulinie (Sicherung der benötigten Flächen für bestehende und geplante Verkehrsanlagen, Gewährleistung von ausreichend Belichtung und Besonnung der anliegenden Bauten, Beschränkung der Immissionen etc.) werde durch die Mobilfunkantenne nicht beeinträchtigt. Die von den Beschwerdeführenden vorgebrachten Einwände würden keine Beeinträchtigung dieser Zwecke darlegen. Die Verkehrsbaulinien dienen nicht der Wahrung rein nachbarrechtlicher Interessen, und eine Strahlenschutzfunktion komme ihnen nicht zu. Welche öffentlichen Interessen durch den Bau der Anlage verletzt würden, legten die Beschwerdeführenden nicht dar. Die kommunale Baubehörde habe somit die Bewilligung zur Überstellung der Baulinie im

Rahmen ihres Ermessensspielraums zu Recht erteilt.

E. 2.2.1

Für die streitbetroffene Antennenanlage hat die örtliche Baubehörde eine Ausnahmegewilligung unter sichernden Nebenbestimmungen nach § 100 Abs. 3 PBG erteilt. Ob das Bauvorhaben auch gestützt auf § 99 PBG hätte bewilligt werden könnte, wie dies die private Beschwerdegegnerin geltend macht, kann deshalb vorliegend offen bleiben. Es bleibt lediglich anzumerken, dass es für eine reverslose Zulassung der Anlage an der klaren Feststellung der Baubehörde fehlt, dass ein weiterer Ausbau der R-strasse weder erforderlich noch vorgesehen ist und auch keine anderen Werkanlagen mehr zu erstellen sind (Christoph Fritzsche/Peter Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. A., Zürich 2003, S. 12-22, unter Hinweis auf BEZ 1981 Nr. 43). Nach § 100 Abs. 3 PBG können "weitergehende und andersartige Beanspruchungen des Baulinienbereichs" (als die gemäss Abs. 1 erlaubten) mit der baurechtlichen Bewilligung, nötigenfalls unter sichernden Nebenbestimmungen, gestattet werden. Wann und unter welchen Gesichtspunkten solche "weitergehenden und andersartigen Beanspruchungen" bewilligt werden könnten, wird in § 100 Abs. 3 PBG nicht ausgeführt. Zur Auslegung dieser Bestimmung hat das Verwaltungsgericht daher auf § 220 PBG betreffend die Ausnahmegewilligung zurückgegriffen und erwogen, dass eine Beanspruchung des Baulinienbereichs gemäss § 100 Abs. 3 PBG nur im Sinn einer Ausnahme bewilligt werden könne, nämlich dann, wenn besondere Verhältnisse vorlägen (RB 1981 Nr. 107; vgl. auch RB 1983 Nr. 85 = BEZ 1983 Nr. 36). Das Gericht hat diese Auffassung in seinen Urteilen vom 8. November 1982 (VB 75/1982) und vom 26. Mai 1987 (VB 28/1987) insofern präzisiert, als nicht verkannt werden dürfe, dass Ausnahmeklauseln wie § 220 PBG auf Ausnahmen von generell-abstrakten Normen zugeschnitten seien. Bei Baulinien, denen die den Rechtssatz kennzeichnende Abstraktheit fehle und die deshalb in der praktischen Anwendung in mehrfacher Hinsicht Verfügungen gleichgestellt würden, müsse der weiter gehenden Konkretisierung bei der Beurteilung der Ausnahmeveraussetzungen Rechnung getragen werden. Insofern sei es nicht rechtsverletzend, wenn (von den Baurekurskommissionen) an die Voraussetzungen der besonderen Umstände nach § 100 Abs. 3 PBG weniger strenge Anforderungen gestellt würden als an die "besonderen Verhältnisse" im Sinn von § 220 PBG. Dementsprechend könnten "besondere Umstände" schon bei "erheblichen Abweichungen von durchschnittlichen Gegebenheiten" angenommen werden. Gleich hat das Gericht in den Urteilen vom 28. August 1989 (VB 89/0072), vom 25. Januar 1990 (VB 89/0198) und vom 18. September 1991 (RB 1991 Nr. 52) entschieden; zuletzt wurde diese Rechtsprechung im Entscheid vom 29. Januar 1999 bestätigt (VB.98.00359, unpubliziert).

E. 2.2.2

Gemäss Plan kommt die streitbetroffene Antennenanlage am unteren Ende der Drusbergstrasse, nahe bei deren Einmündung in die Bahnhofstrasse, zu stehen. An dieser Stelle führt die Drusbergstrasse auf der Höhe des nördlichen Perronkopfs des Bahnhofs Erlenbach unter den Gleisen der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) hindurch. Der Strassenraum wird in diesem Abschnitt der Drusbergstrasse durch die baulichen Elemente der Unterführung beherrscht. Die Strasse weist auf beiden Seiten bereits Trottoirs auf. Ein freizuhaltender Vorgartenbereich oder eine einheitliche Häuserflucht, welche durch die geplante Anlage unterbrochen würden, existieren in diesem Bereich nicht. Vielmehr wird die Strasse von Stützmauern gesäumt. Aufgrund des Niveauunterschieds zwischen der unter den Gleisen hindurchführenden Drusbergstrasse und dem auf Gleisniveau liegenden

Grundstück Kat.-Nr. 4173 ist eine Inanspruchnahme des an die Strasse grenzenden Teils des Baugrundstücks für Werkleitungen auszuschliessen. Eine Inanspruchnahme ist höchstens bei einem weiteren Ausbau der Drusbergstrasse denkbar. In diesem Fall müsste die bestehende, zur Unterführung gehörende Stützmauer jedoch ohnehin entfernt werden. Im Zug dieser aufwändigen Abbrucharbeiten könnte auch das Fundament des zur Antennenanlage gehörenden Containers ohne besondere Schwierigkeit beseitigt werden. Der diesbezügliche Einwand der Beschwerdeführenden erweist sich als unbegründet. Insoweit liegen in der Situation des konkreten baulichen Umfelds der Antennenanlage besondere Umstände im Sinn der vorstehenden Erwägung (vgl. vorn, E. 2.2.1) vor, weshalb weder der kommunalen Bewilligungsbehörde noch der Baurekurskommission der Vorwurf gemacht werden kann, sie hätten das ihnen bei der Anwendung von § 100 Abs. 3 PBG zustehende Ermessen rechtsverletzend gehandhabt. Zur Berücksichtigung von Interessen Dritter an einer Strahlenreduktion, wie sie die Beschwerdeführenden für den Fall einer Verschiebung der Antenne in den Bereich ausserhalb der Baulinie behaupten, waren die beiden Vorinstanzen bei der Prüfung dieser Frage nicht verpflichtet, da der Schutz vor nichtionisierender Strahlung nicht Gegenstand der kantonalrechtlichen Bestimmungen über die Baulinien ist. Es lag im pflichtgemässen Ermessen der Planungs- und Baukommission, die hier streitige Überstellung zu bewilligen. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

E. 3

Berücksichtigung weiterer Orte mit empfindlicher Nutzung Im Weiteren ist umstritten, ob der nördliche, von Hochbauten freie Teil des Baugrundstücks als zukünftiger Ort empfindlicher Nutzung bei der Anlagegrenzwertberechnung hätte berücksichtigt werden müssen.

E. 3.1

Nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) gelten als Orte mit empfindlicher Nutzung "Räume in Gebäuden, in denen sich Personen regelmässig während längerer Zeit aufhalten" (lit. a), "öffentliche oder private, raumplanungsrechtlich festgesetzte Kinderspielplätze" (lit. b) sowie "diejenigen Flächen von unüberbauten Grundstücken, auf denen Nutzungen nach den Buchstaben a und b zugelassen sind" (lit. c).

E. 3.2

Die Vorinstanz kam zum Ergebnis (E. 13.5 des angefochtenen Entscheids), dass im Sinn der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGr, 10. September 2002, 1A.194/2002, www.bger.ch) kein Ausnahmefall vorliege, der einen Einbezug der Teilfläche als möglichen künftigen Ort mit empfindlicher Nutzung rechtfertigen würde. Die Bauparzelle sei mit dem Bahnhofsgebäude sowie einer grösseren Parkierungsanlage (P+R) überbaut, weshalb von einer krassen Unternutzung oder einer nur marginal überbauten Fläche nicht die Rede sein könne. Ein konkretes Überbauungsprojekt bestehe für das Bahnhofsareal auch nicht. Für die Grenzwertberechnungen sei zu Recht nur von der aktuellen Überbauungssituation ausgegangen worden. Die Beschwerdeführenden machen diesbezüglich geltend, auf dem Grundstück Kat.-Nr. 4173 stehe einzig das Bahnhofsgebäude (Assek.-Nr. 376). Bei der Parkierungsanlage handle es sich um einfache offene Parkplätze, welche keine Gebäude mit einer an die Ausnützung anrechenbaren Nutzung darstellen würden. Somit weise das Grundstück grosse Nutzungsreserven aus. Es

handle sich demnach um einen Fall von krasser Unternutzung einer nur teilweise überbauten Parzelle, der im Sinn der bundesgerichtlichen Praxis als künftiger Ort mit empfindlicher Nutzung bei der Anlagegrenzwertberechnung hätte berücksichtigt werden müssen. Die private Beschwerdegegnerin weist darauf hin, dass das Bundesgericht bereits mehrere Male über den Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 3 lit. c NISV entschieden und dabei stets festgehalten habe, dass Baureserven im Unterschied zu leeren Bauparzellen nicht zu berücksichtigen seien. Es genüge nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts vielmehr, wenn die Anlagegrenzwerte an aktuell bestehenden Orten mit empfindlicher Nutzung auf überbauten Grundstücken eingehalten werden. Einen Grund, von den bundesgerichtlichen Kriterien abzuweichen, bestehe im vorliegenden Fall nicht, und ein Ausnahmefall im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei nicht gegeben.

E. 3.3.1

Das Verwaltungsgericht hielt in zwei Entscheiden vom 12. September 2001 (BEZ 2001 Nrn. 53 und 54) zu dieser Frage unter anderem fest, entsprechend dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 lit. c NISV seien bei ganz oder teilweise überbauten Grundstücken künftig zulässige Nutzungen für die Ermittlung der Orte mit empfindlicher Nutzung grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Ob in Sonderfällen solche Grundstücke dennoch im Sinn von Art. 3 Abs. 3 lit. c NISV behandelt werden müssten, wurde in diesen Entscheiden offen gelassen. Als Beispiel für einen solchen Sonderfall wurde unter anderem in Betracht gezogen, dass bei einer teilweise überbauten Parzelle, die ohne Beseitigung bestehender Bauwerke Raum für zusätzliche Bauten bietet, die verbleibende Fläche wie ein separates, unüberbautes Grundstück zu behandeln wäre. Das Bundesgericht hat sich mit dieser Fragestellung erstmals in BGE 128 II 340 befasst ; es teilte darin die Auffassung des Zürcher Verwaltungsgerichts. In einem weiteren Entscheid (BGr, 10. September 2002, 1A.194/2001, www.bger.ch), in welchem einer der beiden Zürcher Entscheide vom 12. September 2001 zur Beurteilung stand, hat das Bundesgericht seine Haltung bestätigt: Bei ganz oder teilweise überbauten Grundstücken seien für die Ermittlung der Orte mit empfindlicher Nutzung künftig zulässige Nutzungen grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Wenn solche Nutzungsreserven aber realisiert würden, so müssten die Antennenanlagen die Anlagegrenzwerte von Bundesrechts wegen auch an den neu entstandenen Orten mit empfindlichen Nutzungen einhalten. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfehle es sich, einen entsprechenden Vorbehalt in die Baubewilligung aufzunehmen. In gewissen Ausnahmefällen könnten Nutzungsreserven entgegen der erwähnten Regel in analoger Anwendung von Art. 3 Abs. 3 lit. c NISV dennoch berücksichtigt werden. Diese Ausnahmen stimmten weit gehend mit den vom Zürcher Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid erwogenen Sonderfällen überein (mit grosser Wahrscheinlichkeit bevorstehende Erweiterung eines Gebäudes; unüberbaute Fläche einer nur teilweise überbauten Parzelle, die wie ein separates unüberbautes Grundstück behandelt werden könnte). Schliesslich sei es denkbar, Art. 3 Abs. 3 lit. c NISV analog auf Ruinengrundstücke oder auf ausserordentlich unternutzte Parzellen anzuwenden.

E. 3.3.2

Auf dem streitbetroffenen Grundstück Kat.-Nr. 4173 steht zum einen das Bahnhofsgebäude von Erlenbach. Zum anderen wird der nördliche, hier interessierende Teil des Grundstücks von einer Parkierungsanlage (P+R) belegt. Es stellt sich somit die Frage, ob diese nicht mit Hochbauten überstellte Teilfläche der Parzelle Kat.-Nr. 4173 im Sinn der dargestellten Rechtsprechung wie ein separates unüberbautes Grundstück zu behandeln ist. Die

Beschwerdeführenden sind der Ansicht, dass diese offenen Parkplätze nicht als Überbauung im Sinn einer baulichen Ausnutzung betrachtet werden könnten. Parkplätze sind zwar keine Gebäude. Nach § 1 lit. b der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977 handelt es sich jedoch bei dem mit einem festen Belag und allen für den Betrieb einer P+R-Anlage erforderlichen Einrichtungen versehenen Platz um eine Anlage und somit um eine planungs- und baurechtlich relevante Nutzung des Grundstücks. Dieser Teil der Parzelle ist in baurechtlichem Sinn ebenfalls als überbaut zu betrachten. Dass auf diesem Teil des Grundstücks in der Zone WG 4/70 % eine weitergehende bauliche Nutzung möglich ist, spielt angesichts der in den nächsten fünf bis zehn Jahren fehlenden Bauabsicht der SBB als Grundeigentümerin keine Rolle. Die Auflage in der Baubewilligung (Dispositivziffer 1.4), wonach die Mobilfunkantennenanlage auch hinsichtlich künftiger Bauprojekte oder Bauänderungen, die bis zu einem Abstand von rund 100 m ausgeführt werden könnten, den Vorschriften der NISV wird genügen müssen, gewährleistet die Einhaltung des Anlagegrenzwerts an zukünftigen Orten mit empfindlicher Nutzung und trägt damit dem vorsorglichen Schutz vor Strahlung in verhältnismässiger Weise Rechnung. Die Beschwerde erweist sich somit auch in diesem Punkt als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 4

Bei diesem Ausgang sind die Verfahrenskosten den Beschwerdeführenden 2.1 und 2.2 zu je 1/14 (insgesamt 1/7) sowie den übrigen Beschwerdeführenden zu je 1/7 aufzuerlegen, unter solidarischer Haftung aller für den ganzen Betrag (§ 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 in Verbindung mit § 70 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Sie sind überdies unter solidarischer Haftung zu einer Parteientschädigung von insgesamt Fr. 1'400.- (Mehrwertsteuer inbegriffen) an die private Beschwerdegegnerin zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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