

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00094 vom 15. Juni 2005

ZH Verwaltungsgericht, 2005-06-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2005.00094

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00094 du 15 juin 2005

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00094 del 15 giugno 2005

Regeste

Baubewilligung | Bauverweigerung für Mobilfunk-Antennenanlage auf einem Gewerbegebäude wegen ungenügender Einordnung; Interessenabwägung bei Standortgebundenheit. Die Vorinstanzen haben der Antennenanlage auf einem Gewerbegebäude, welches sich am Rand des geschützten Ortsbilds "Winterthur-Stadtkern" und in unmittelbarer Nähe dreier weiterer Schutzobjekte befindet, die geforderte gute Einordnung gemäss § 238 Abs. 2 PBG zu Recht abgesprochen (E. 2.1). Da die Anlage zudem die schützenswerte Aussicht von zwei Aussichtspunkten beeinträchtigt, hat die kommunale Baubehörde die Anlage auch aus diesem Grund zu Recht verweigert (E. 2.2). Weil eine Verkleidung der Antenne deren optische Wirkung eher verschlechtert als verbessert, kann der Mangel nicht mit einer Nebenbestimmung im Sinn von § 321 PBG behoben werden (E. 2.3). Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie könne ihren Versorgungsauftrag mit Bezug auf die Winterthurer Altstadt nur vom streitbetroffenen Standort aus erfüllen. Aus dem Bundesrecht ergibt sich die Notwendigkeit einer Interessenabwägung: Die Anliegen des kantonalen Baurechts sind den auf der Informationsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit beruhenden Interessen der Beschwerdeführerin und ihrer Kunden an der Bereitstellung einer ausreichenden Mobilfunkversorgung gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen (E. 3.2). Die Voraussetzungen von § 220 PBG haben bei dieser Interessenabwägung keine selbständige Bedeutung (E. 3.3). Ist die projektierte Anlage tatsächlich die einzige Möglichkeit, um die Versorgungslücke zu schliessen, muss sie trotz der entgegen stehenden Anliegen betreffend Gestaltung und Aussichtsschutz bewilligt werden. Dabei hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch darauf, die gewünschte Abdeckung mit einer einzigen, möglichst günstig gelegenen und einfach zu erstellenden Anlage zu erreichen. Zu prüfen bleibt auch, ob dasselbe Ziel allenfalls mit einer etwas weiter entfernten Anlage oder mit mehreren kleinen, weniger auffälligen Antennen erreicht werden kann (E. 3.4). Die Frage mangelnder Alternativstandorte lässt sich anhand der Akten nicht schlüssig beantworten und ein Gutachten führt bei dieser Sachlage nicht zum Ziel. Rückweisung an die kommunale Baubehörde (E. 3.5). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdeführerin, deren Baugesuch von den Vorinstanzen abgelehnt wurde, ist ohne weiteres zur Beschwerde befugt. Der von der Beschwerdeführerin beantragte Augenschein des Verwaltungsgerichts ist nicht erforderlich, nachdem die über eine weitere Kognition verfügende Vorinstanz einen Augenschein durchgeführt hat. Auf die bei dieser Gelegenheit gewonnenen Erkenntnisse darf auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren abgestellt

werden (RB 1981 Nr. 2). Da sich der massgebliche Sachverhalt aufgrund dieses Augenscheins sowie der bei den Akten liegenden Fotografien und Pläne mit ausreichender Deutlichkeit ergibt, kann auf die Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Augenscheins verzichtet werden (RB 1995 Nr. 12 = BEZ 1995 Nr. 32, mit Hinweisen) Die beantragte Expertise ist aufgrund der materiellen Erwägungen nicht anzuordnen (hinten, E. 3.5.2).

E. 2

Die städtische Baubehörde verweigerte die Baubewilligung im Wesentlichen mit der Begründung, dass die projektierte Anlage sich nicht ausreichend in das städtebauliche Umfeld einordne. Überdies werde die geschützte Aussicht vom Heiligberg in Richtung Altstadt in unzulässiger Weise beeinträchtigt. Andere Gründe, insbesondere betreffend den Schutz vor nichtionisierender Strahlung, waren für die Bauverweigerung nicht massgeblich. Die Baurekurskommission bestätigte den Entscheid aus denselben Gründen.

E. 2.1

Nach § 238 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) sind Bauten, Anlagen und Umschwung für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben. Nach § 238 Abs. 2 PBG ist sodann auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes ist besondere Rücksicht zu nehmen, was nicht bloss ein Verunstaltungsverbot ist, sondern positiv eine Gestaltung verlangt, die sicherstellt, dass einerseits für die Baute selbst und andererseits für die bauliche und landschaftliche Umgebung eine gute Gesamtwirkung erreicht wird. Die kommunale Baubehörde verfügt bei der Anwendung der Einordnungs- und Gestaltungsvorschriften über einen erheblichen Ermessensspielraum. Der Baurekurskommission steht die Überprüfung dieses Ermessens grundsätzlich ebenfalls zu, wengleich sie sich dabei jedoch Zurückhaltung auferlegen muss, wenn die Beurteilung der Einordnung durch die örtliche Baubehörde auf einer vertretbaren Würdigung der massgeblichen Sachumstände beruht. Demgegenüber prüft das Verwaltungsgericht nur die Rechtmässigkeit des vorinstanzlichen Entscheids; es schreitet nur ein, wo ein Ermessensmissbrauch oder eine Ermessensüberschreitung vorliegt (§ 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]).

E. 2.1.1

Nach den unbestrittenen Feststellungen der Vorinstanz finden sich in unmittelbarer Umgebung des Baugrundstücks drei Gebäude, welche im einstweiligen Inventar der schutzwürdigen Objekte von kommunaler Bedeutung enthalten sind (E. 4.3 des angefochtenen Entscheids). Das Baugrundstück grenzt zudem auf zwei Seiten an den Perimeter des geschützten Ortsbilds "Winterthur-Stadtkern" von kantonaler Bedeutung, und in kurzer Entfernung beginnt nördlich der M-Strasse die Kernzone Altstadt. Bei dieser Sachlage hat die projektierte Anlage die erhöhten Anforderungen an die Einordnung gemäss § 238 Abs. 2 PBG zu erfüllen. Die Vorinstanz hat ausführlich begründet, weshalb die geplante Antennenanlage diesen Anforderungen nicht genügt (E. 4). Auf ihre zutreffenden Erwägungen kann hier verwiesen werden (§ 28 Abs. 1 in Verbindung mit § 70 VRG). Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, das Erscheinungsbild der genannten schützenswerten Gebäude werde bereits durch das moderne Gewerbehäuser an der L-Strasse 01 (das Standortgebäude der projektierten Anlage) stark beeinträchtigt. Eine

weitere Beeinträchtigung durch die Mobilfunkanlage sei daher höchstens von untergeordneter Bedeutung. (Allerdings bringt sie an anderer Stelle vor, dass sich das Bauvorhaben ausserhalb des "Rücksichtnahmebereichs" der Schutzobjekte befinde und daher lediglich den weniger strengen Anforderungen von § 238 Abs. 1 PBG genügen müsse; eine Aussage, die der ersterwähnten widerspricht.) Des Weiteren führt sie aus, dass die geplante Antennenanlage für Betrachter, die sich vor den Schutzobjekten befinden, aufgrund ihrer hohen Lage kaum sichtbar sein werde. Je nach Standort des Betrachters könne sie gar nicht oder nur durch übermässige Drehung des Kopfs nach oben eingesehen werden.

E. 2.1.2

Diese Einwendungen sind nicht neu und wurden bereits von der Vorinstanz in zutreffender Weise berücksichtigt. Der Beschwerdeführerin ist zwar darin beizupflichten, dass die Antennenanlage auf dem gewählten Standortgebäude weniger stört, als wenn sie auf dem Dach einer schützenswerten Baute erstellt würde. Dennoch würde die schon heute unbefriedigende Einordnung des Standortgebäudes durch die geplante Basisstation, deren 5 m hoher Antennenmast knapp unterhalb des Dachfirsts montiert werden soll und drei Doppelantennen sowie vier Richtantennen zu tragen hätte, noch zusätzlich verstärkt, wie die Vorinstanz zutreffend festhielt. Dass die Antenne vom Strassenniveau aus nicht überall sichtbar wäre, ändert nichts an dieser Einschätzung; auch die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass sie an manchen Standorten durchaus sichtbar wäre. Wenn die Vorinstanz bei dieser Sachlage zum Schluss gelangte, dass die Einordnung den Anforderungen von § 238 PBG nicht entspricht, erweist sich diese Beurteilung jedenfalls nicht als rechtsverletzend. Der Auffassung der Beschwerdeführerin, dass bei der Prüfung der Einordnung nach § 238 PBG bereits berücksichtigt werden müsse, dass sie auf den projektierten Antennenstandort dringend angewiesen sei, um ihre Dienstleistungen in der Altstadt von Winterthur zu erbringen, kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Die ungenügende Einordnung der projektierten Anlage wird durch die geltend gemachten Interessen der Beschwerdeführerin, selbst wenn sich diese als berechtigt erweisen, nicht behoben. Zu fragen ist hingegen, ob das Bauvorhaben aufgrund dieser Interessen trotz der bestehenden Mängel zu bewilligen sei (dazu hinten, E. 3).

E. 2.2

Die kommunale Baubehörde hat die Baubewilligung auch deshalb verweigert, weil die projektierte Antennenanlage die Aussicht vom Heiligberg in Richtung Stadtzentrum beeinträchtigen würde. Diese Aussicht wird in der Bau- und Zonenordnung der Stadt Winterthur vom 3. Oktober 2000 (BZO) mit Bezug auf zwei Aussichtspunkte (Rosengarten und Hochwacht) als schützenswert bezeichnet, und es ist auf sie gemäss Art. 65 BZO bei der Überbauung und Bepflanzung besondere Rücksicht zu nehmen. Die Vorinstanz stellte anlässlich ihres Augenscheins fest, dass die projektierte Anlage die Aussicht vom Aussichtspunkt Hochwacht auf den historischen Stadtkern in nicht unerheblichem Mass tangiere. Der exponiert platzierte Antennenmast mit seinen Sende- und Empfangsmodulen stehe störend vor der Silhouette der Altstadt. Die gemäss Art. 65 BZO gebotene Rücksichtnahme sei unter diesen Umständen nicht erfüllt (Rekursentscheid, E. 5). Die Beschwerdeführerin wendet dagegen im Wesentlichen ein, dass das Ortsbild der Altstadt für den Betrachter nicht als homogener Hintergrund erscheine; es werde daher auch durch die Antenne weniger beeinträchtigt, als dies nach der Auffassung der Vorinstanz der Fall sei. Ohnehin würden dem Betrachter vor allem andere markante Bauten auffallen, wie die

beiden Türme der Altstadtkirche, ein grosses Hochhaus und der gross dimensionierte Kamin eines Riegelhauses. Im Vergleich dazu nehme die Mobilfunkantenne keine markante Stellung ein und könne nicht als Blickfang bezeichnet werden. – Diese Einwendungen sind unbehelflich. Die gebotene Rücksichtnahme auf die Aussicht ist nicht erst dann missachtet, wenn ein neues Bauvorhaben ähnlich markant in Erscheinung tritt wie die Türme der Stadtkirche oder das C AG-Hochhaus. Die bei den Akten liegenden und der Beschwerdeführerin bekannten Aufnahmen des Baugespanns vor dem Hintergrund der Altstadt zeigen deutlich, dass die projektierte Anlage eine erhebliche Beeinträchtigung zur Folge hätte, zumal beim durch das Baugespann angedeuteten Antennenmast noch die Sendeeinrichtungen hinzuzudenken sind. Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, dass technische Infrastrukturbauten zur Versorgung mit Wasser und Energie, zur Beleuchtung des Strassenraums, zur Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs und zur Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen als zivilisatorisch notwendiger Bestandteil des Siedlungsgebiets gälten. Bei der Anwendung von Gestaltungsvorschriften auf diese Anlagen könne daher nicht derselbe strenge Massstab angelegt werden wie bei gewöhnlichen, nicht der Versorgung dienenden Bauten. Sie verweist diesbezüglich auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 21. Oktober 1998 (VB.1998.00153, E. 5 a.E., [unpubliziert]). – Wie es sich damit in grundsätzlicher Hinsicht verhält, kann dahingestellt bleiben. Mit Bezug auf den Aussichtsschutz erscheint jedenfalls eine von vornherein privilegierte Behandlung technischer Infrastrukturbauten nicht am Platz (zur allfälligen Privilegierung aufgrund übergeordneter Interessen vgl. hinten, E. 3.4). Im Übrigen machte das Gericht im erwähnten Entscheid ausdrücklich den Vorbehalt, dass bei einem schutzwürdigen Ortsbild, wo die strengeren Anforderungen von § 238 Abs. 2 PBG gelten, eine andere Betrachtungsweise gerechtfertigt sein könne (VB.1998.00153, E. 5 a.E.).

E. 2.3

Die ungenügende Einordnung sowie die Beeinträchtigung der Aussicht könnten auch nicht dadurch behoben werden, dass die Anlage mit einer farblich angepassten Verkleidung kaschiert wird, wie die Beschwerdeführerin in ihrem Eventualantrag vorschlägt (Beschwerdeantrag 2 sowie Ziff. 25 f. der Beschwerdeschrift). Angesichts der erforderlichen Ausmasse der Verkleidung würde diese Massnahme die optische Wirkung auf die hier betroffene Umgebung eher verschlechtern als verbessern. Andere Auflagen zur Beseitigung der festgestellten Mängel sind nicht ersichtlich und werden auch von der Beschwerdeführerin nicht genannt. Die Mängel können daher auch mit einer Nebenbestimmung im Sinn von § 321 PBG nicht behoben werden.

E. 3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie auf die projektierte Anlage an diesem Standort zwingend angewiesen sei, um die Stadt Winterthur ausreichend mit ihren Dienstleistungen zu versorgen. Zum einen sei in ihrem GSM-Netz ein Rufaufbau in der Winterthurer Altstadt in grossen Bereichen kaum möglich. Andererseits werde die Versorgung mit der neuen UMTS-Technik in einem weiten Gebiet praktisch verunmöglicht und damit die Erfüllung der Verpflichtungen aus ihrer UMTS-Konzession in Frage gestellt. Einen anderen Standort, welcher dieselbe Funktion erfüllen könnte, gebe es nicht.

E. 3.1

Nach § 52 Abs. 2 VRG können vor Verwaltungsgericht, wenn es wie hier als zweite gerichtliche Instanz urteilt, neue Tatsachen nur soweit geltend gemacht werden, als es durch die angefochtene Anordnung notwendig geworden ist. Die Beschwerdeführerin hat den hier erhobenen Einwand vor der Vorinstanz nicht mit derselben Deutlichkeit vorgebracht, aber immerhin bereits dort auf die Problematik hingewiesen (Ziff. 10 und 27 der Rekurschrift), was als genügend gelten muss. Dass sie im Beschwerdeverfahren neue Belege eingereicht hat, war ohne weiteres zulässig (§ 52 Abs. 1 VRG).

E. 3.2

Die Meinungs- und Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 1 und 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) garantiert das Recht, Nachrichten und Meinungen ohne Eingriffe der Behörden zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen aktiv zu beschaffen und sie wieder zu verbreiten (Andreas Kley/Esther Topfink in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich etc. 2002, Art. 16 N. 29 ff.; Denis Barrelet, *Les libertés de la communication*, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, § 45 Rz. 11 ff.). Geschützt sind nicht nur der Empfang und die Verbreitung öffentlicher Informationen, sondern auch die private Kommunikation (BGE 127 I 145 E. 4b; Barrelet, § 45 N. 12, 18; Pascal Mahon in: Jean-François Aubert/Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Zürich etc. 2003, Art. 16 N. 8; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. II, Bern 2000, N. 513. Anders bei der Medienfreiheit gemäss Art. 17 BV, die nur öffentliche Informationen betrifft; vgl. Herbert Burkert, St. Galler Kommentar, Art. 17 N. 25; Barrelet, § 45 Rz. 41 a.E., Rz. 42; a.M. evtl. Mahon, Art. 17 N. 11). Das gilt ebenso im Bereich von Art. 16 Abs. 3 BV, wo nur der Schutz der aktiven Beschaffung auf allgemein zugängliche Quellen beschränkt ist. Die private Kommunikation steht ferner unter dem Schutz der Privatsphäre gemäss Art. 13 Abs. 1 BV (vgl. Barrelet, § 45 Rz. 42), und der Betrieb eines Fernmeldenetzes geniesst zudem den Schutz der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV. Einschränkungen dieser Grundrechte sind zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, wenn die Beschränkung durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig ist und wenn sie überdies den Kerngehalt der Grundrechte nicht antastet (Art. 36 BV). Die vorliegend in Frage stehenden baulichen Beschränkungen besitzen zweifellos eine ausreichende gesetzliche Grundlage und dienen einem öffentlichen Interesse. Die genannten Grundrechte werden ferner dadurch, dass die Benutzung von Mobilfunkgeräten nicht in jedem Teil des Siedlungsgebiets möglich ist, nicht in ihrem Kerngehalt betroffen. Dementsprechend hat die Konzessionsbehörde die Netzbetreiber denn auch nur zur Versorgung eines bestimmten Mindestanteils dieses Gebiets verpflichtet. Zu prüfen ist indessen die Verhältnismässigkeit der baulichen Einschränkungen: Zwischen den öffentlichen Interessen an einer guten Gestaltung der Bauten und am Schutz der Aussicht und den entgegenstehenden Interessen von Betreiberin und Benützern des Mobilfunknetzes ist eine Abwägung vorzunehmen.

E. 3.2.1

Im Bereich des Radio- und Fernsehempfangs hat der Bundesgesetzgeber selber eine entsprechende Interessenabwägung zum Schutz der Informationsfreiheit vorgenommen. Nach Art. 53 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG) darf das kantonale Recht die Errichtung von Aussenantennen nur unter engen Voraussetzungen, unter anderem zum Schutz bedeutender Ortsbilder und unter dem

Vorbehalt einer Interessenabwägung im Einzelfall, verbieten (vgl. BGE 120 Ib 64 E. 5a; Kley/Tophinke, Art. 16 N. 30). Auf die Errichtung von Mobilfunk-Antennen ist diese Regelung allerdings nicht anwendbar, und in der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Informationsfreiheit steht der Empfang von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen klar im Vordergrund (vgl. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. A., Bern 1999, S. 292). Da jedoch auch die individuelle Kommunikation unter dem Schutz der Informationsfreiheit steht, erscheint es als nahe liegend, dass die Errichtung von Mobilfunkantennen ebenfalls nicht beliebig beschränkt werden darf (VGr BE, BVR 2002, S. 1, E. 2d/bb), wenngleich dabei nicht unmittelbar auf die vom Bundesgesetzgeber in Art. 53 RTVG vorgenommene Wertung abgestellt werden kann, da der grundrechtliche Kontext beim Mobilfunk von wesentlich anderer Art ist (vgl. VGr LU, URP 2004, S. 144, E. 4a; VGr AG, AGVE 2002, S. 260, E. II/3c).

E. 3.2.2

Mit den technischen Mitteln der privaten Kommunikation befasst sich Art. 92 Abs. 2 BV. Nach dieser Bestimmung sorgt der Bund für eine ausreichende Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Der Umfang der Grundversorgung mit Fernmeldediensten wird in Art. 16 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG) und den darauf gestützten Verordnungen umschrieben (Burkert, Art. 92 N. 8). Danach gehört die Versorgung mit Mobilfunkdiensten nur ausnahmsweise zur Grundversorgung, wenn ein Anschluss ans Festnetz nicht oder nur mit grossem Aufwand möglich wäre (BGr, 23. September 2003, ZBl 106/2005, S. 167, E. 3.3). Im Stadtzentrum von Winterthur ist dies zweifellos nicht der Fall. Aus Art. 92 BV kann die Beschwerdeführerin somit nichts für sich ableiten. Zu beachten ist hingegen, dass das Bundesrecht auf der Gesetzes- und Verordnungsstufe die Errichtung von Mobilfunknetzen mit einer weit gehenden Abdeckung der Bevölkerungszentren vorsieht und dass die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 22 FMG eine entsprechende Konzession erhalten hat. Die Konzession befreit sie zwar nicht von der Beachtung des kantonalen Baurechts, doch darf dieses nicht so weit gehen, dass es die Bestrebungen des Bundesrechts geradezu vereitelt (vgl. VGr BE, BVR 2002, S. 1, E. 2d/aa; Frage offen gelassen).

E. 3.2.3

Aus dem Bundesrecht ergibt sich somit die Notwendigkeit einer Interessenabwägung: Die Anliegen des kantonalen Baurechts (hier die gestalterische Rücksichtnahme auf das schützenswerte Ortsbild der Altstadt und der Schutz der Aussicht auf dieselbe) sind den auf der Informationsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit beruhenden Interessen der Beschwerdeführerin und ihrer Kunden an der Bereitstellung einer ausreichenden Mobilfunkversorgung in der Winterthurer Altstadt gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen.

E. 3.3

Nach kantonalem Recht kann von Bauvorschriften im Einzelfall befreit werden, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint (§ 220 Abs. 1 PBG). Diese Ausnahmegewilligung darf nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstossen, von der sie befreit, und auch sonst keine öffentlichen Interessen verletzen, es sei denn, dass die Erfüllung einer dem Gemeinwesen gesetzlich obliegenden Aufgabe verunmöglicht oder übermässig erschwert würde (§ 220 Abs. 2 PBG). Ausnahmegewilligungen bezwecken, im Einzelfall Härten und

Unbilligkeiten zu beseitigen, die mit dem Erlass der Regel nicht beabsichtigt waren; die Ausnahmegewilligung darf nicht dazu eingesetzt werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen, da auf diesem Weg das Gesetz abgeändert würde (BGE 117 Ib 125 E. 6d). Sie darf daher nur unter der Voraussetzung "besonderer Verhältnisse" erteilt werden (RB 1981 Nr. 125 = BEZ 1981 Nr. 34; 1981 Nr. 126; 1985 Nr. 103 = BEZ 1986 Nr. 4). Weil es um die Befreiung von einer baurechtlichen Norm geht, müssen die besonderen Verhältnisse zudem baurechtlicher Natur sein, was zur Hauptsache im Fall einer ungünstigen Form oder Beschaffenheit des Baugrundstücks oder aufgrund von Eigenheiten des Projekts zutrifft. Ob eine Ausnahmesituation im erwähnten Sinn vorliegt, ist eine Rechtsfrage, die das Verwaltungsgericht frei überprüft. Mit der von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Begründung, dass der strittige Standort unabdingbar sei, um eine ausreichende Versorgung der Winterthurer Altstadt erreichen zu können, macht sie besondere Verhältnisse geltend, die nicht auf eine generelle Änderung der Allgemeinordnung hinauslaufen. Hingegen stellt sich die Frage, ob es sich dabei um besondere Verhältnisse baurechtlicher Natur handelt, wie sie nach der Rechtsprechung zu § 220 PBG erforderlich sind, denn mit der Form oder Beschaffenheit des Baugrundstücks bzw. Projekts lässt sich die Situation nicht begründen. Ferner würde das strittige Projekt möglicherweise gegen den Sinn und Zweck der Vorschriften über den Aussichtsschutz verstossen, was nach § 220 Abs. 2 PBG ebenfalls unzulässig wäre. Diese Fragen brauchen hier indessen nicht weiter geklärt zu werden. Die Beschwerdeführerin besitzt, wie gezeigt, aufgrund des Bundesrechts einen Anspruch, dass ihre aus der Informationsfreiheit und der Wirtschaftsfreiheit abgeleiteten Interessen gegenüber den Anliegen des kantonalen Baurechts abgewogen werden (vorn, E. 3.2.3). Da die geltend gemachten Ausnahmegründe auf Bundesrecht beruhen, entscheidet dieses auch darüber, wie weit sie gegenüber dem kantonalen Recht den Vorrang beanspruchen. Weiter gehende Erleichterungen, als sie der Beschwerdeführerin allenfalls nach Bundesrecht zustehen, können ihr auch nach der kantonalen Ausnahmeregel nicht gewährt werden. Die Voraussetzungen von § 220 PBG haben daher in diesem Zusammenhang keine selbständige Bedeutung.

E. 3.4

Die Beschwerdeführerin legt glaubhaft dar, dass die Versorgung der Winterthurer Altstadt mit ihrem GSM-Mobilfunknetz in hohem Mass ungenügend ist. Nach den von ihr eingereichten Unterlagen, die vom Beschwerdegegner nicht bestritten werden, ist ein Rufaufbau im GSM-Netz in grossen Bereichen der Altstadt kaum möglich (vgl. den Plan der aktuellen GSM-Versorgung). Diese Lücke betrifft nicht nur einzelne Gebäude oder Gebäudegruppen, sondern ein grösseres Gebiet mit mehreren Strassenzügen, die einen Teil des Geschäftszentrums von Winterthur und zahlreiche Wohnungen umfassen. Des Weiteren macht die Beschwerdeführerin geltend, dass auch der Aufbau des neuen UMTS-Mobilfunknetzes in Frage gestellt sei, wenn sich der hier strittige Standort nicht realisieren lasse. Da UMTS-Antennen ähnliche Abstrahlungscharakteristiken aufweisen wie jene des GSM-Netzes, erscheint es als wahrscheinlich, dass mit Bezug auf die Erreichbarkeit in der Altstadt ähnliche Probleme auftreten werden. Auf der andern Seite besitzt die Stadt Winterthur für die von ihr vertretenen Anliegen beachtliche Gründe. Wie die Vorinstanz dargelegt hat, ist die Umgebung des Standortgebäudes von historischen vorstädtischen Wohn- und Gewerbegebäuden geprägt, deren hergebrachte Bausubstanz in grossen Teilen recht gut erhalten ist. Beim Standortgebäude selber handelt es sich zwar um eine modernere Gewerbebaute, die im Kontrast zur historischen Überbauungsstruktur steht

und den Gestaltungsvorschriften nach Meinung der Baubehörde und der Vorinstanz schon heute nicht entspricht. Durch die projektierte Antennenanlage auf dem Dach des Gebäudes würde diese unbefriedigende Situation aber noch weiter verschärft. Ferner würde die Aussicht vom Heiligberg in Richtung Stadtzentrum beeinträchtigt, indem die projektierte Antenne störend vor der Silhouette der Altstadt stünde. Diese Beeinträchtigungen sind nach Möglichkeit zu vermeiden. Bei der Abwägung der sich gegenüber stehenden Interessen ist zunächst festzuhalten, dass der Beschwerdeführerin eine Versorgungslücke von dem Ausmass, wie sie ihr Netz in der Winterthurer Altstadt aufweist, nicht leichthin zugemutet werden kann. Wenn sie durch bauliche Vorschriften daran gehindert wird, ein Gebiet von dieser Bedeutung ausreichend zu versorgen, müssen für diese Beschränkung schwer wiegende Gründe vorliegen. Falls die projektierte Anlage tatsächlich die einzige Möglichkeit darstellt, diese Lücke zu schliessen, ist sie daher trotz der entgegen stehenden Anliegen betreffend Gestaltung und Aussichtsschutz zu bewilligen. Angesichts der berechtigten Anliegen der Stadt dürfen andererseits aber auch von der Beschwerdeführerin besondere Anstrengungen zur Lösung des Problems erwartet werden. Insbesondere hat sie keinen Anspruch darauf, die gewünschte Abdeckung mit einer einzigen, möglichst günstig gelegenen und einfach zu erstellenden Anlage zu erreichen. Zu prüfen ist auch, ob dasselbe Ziel allenfalls mit einer etwas weiter entfernten Anlage oder mit mehreren kleinen, weniger auffälligen Antennen erreicht werden kann, selbst wenn dies für die Beschwerdeführerin mit einem grösseren Aufwand verbunden ist.

E. 3.5.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es bestünden keine reellen und bewilligungsfähigen Alternativen zum beantragten Standort. Die Lage der Mobilfunkstationen könne innerhalb des Netzes nicht frei gewählt werden. Innerhalb der Altstadt seien GSM-Stationen praktisch nicht realisierbar, da die Bauten häufig statisch ungenügend seien, aus Gründen des Ortsbildschutzes nicht beansprucht werden dürften oder aufgrund der Grenzwerte für die zulässige Strahlenbelastung nicht als Standorte in Frage kämen. Südlich der Altstadt böte die Zürcher Hochschule Winterthur (ZHAW/Technikum) zwar einen geeigneten Standort, doch sei dieser durch eine Mobilfunkanlage der C AG bereits so stark genutzt, dass eine zusätzliche Anlage mit Blick auf die Grenzwerte für nichtionisierende Strahlung nicht mehr zulässig sei. In ihrem Technischen Bericht weist die Beschwerdeführerin sodann noch auf einen möglichen Standort beim Bahnhof hin, welcher jedoch nur einen Teil des unterversorgten Gebiets abzudecken vermöchte und zudem aus einer ungünstigen Richtung (keine zusätzliche Einfallsachse) einstrahlen würde. Demgegenüber geht die Vorinstanz in ihrem Entscheid davon aus, dass im betroffenen Stadtteil im Bereich der Zentrumszone durchaus Antennenstandorte realisierbar seien, welche den Kriterien des Ortsbild- und Aussichtsschutzes genügen. Der Umstand allein, dass sich die Standortsuche aufgrund der weit verbreiteten Opposition gegen Mobilfunkstationen nicht immer einfach gestalten dürfe, dürfe nicht dazu führen, dass auf die Anwendung der Einordnungsvorschriften verzichtet werde (Rekursentscheids, E. 6). Der Bauausschuss der Stadt Winterthur führt in seiner Beschwerdeantwort aus, dass bei der Wahl eines Mobilfunkstandorts nie nur ein einziger Ort in Frage komme, und erwähnt als Beispiel einen etwas weiter entfernten, nach seiner Auffassung möglichen Standort nordwestlich der L-Strasse sowie eine andere Antennenanlage, die der Beschwerdeführerin demnächst bewilligt werde.

E. 3.5.2

Der von der Beschwerdeführerin vertretene Standpunkt, dass die einzige Möglichkeit zur Versorgung der Winterthurer Altstadt in der Errichtung der vorliegend projektierten Anlage bestehe, lässt sich aufgrund ihrer eigenen Sachdarstellung und aufgrund der vorhandenen Unterlagen nicht bestätigen. Die Beschwerdeführerin legt zwar dar, weshalb ein von ihr genannter Alternativstandort (ZHW/Technikum) nicht in Frage komme (wobei sie im Technischen Bericht für diesen Verzicht andere Gründe nennt), und für einen weiteren Standort beim Bahnhof zeigt sie auf, dass dieser nur von teilweisem Nutzen wäre. Mit diesen Angaben wird jedoch, selbst wenn sie sich als zutreffend erweisen, das Fehlen von Alternativstandorten nicht schlüssig begründet. Dabei ist zwar zu anerkennen, dass der strikte Beweis für eine derartige "negative Tatsache" kaum erbracht werden kann. Erforderlich wäre aber eine vertiefte Auseinandersetzung mit möglichen Alternativen, wobei nach dem Gesagten auch die Frage der Versorgung von einem entfernten Standort aus oder durch mehrere kleinere Anlagen zu prüfen wäre. Falls es z.B. gelänge, Antennen so zu platzieren, dass sie nicht oder nur wenig über den First des Standortgebäudes hinausragen, wäre damit zumindest die Frage des Aussichtsschutzes weit gehend entschärft. Aus den blossen Hinweisen, dass ein einzelner Standort nicht realisierbar sei und dass ein weiterer nicht die ganze Versorgungslücke zu beseitigen vermöge, lässt sich in dieser Hinsicht nichts Schlüssiges ableiten. Bei dieser Ausgangslage würde auch die Anordnung des von der Beschwerdeführerin beantragten Gutachtens nicht zum Ziel führen. Aufgabe eines Gutachters kann es nicht sein, generell die Frage nach möglichen Alternativstandorten oder nach dem Fehlen solcher Alternativen zu beantworten. Es ist vielmehr Sache der Beschwerdeführerin, die in Frage kommenden Möglichkeiten zunächst anhand der dargestellten Grundsätze zu prüfen und zu erläutern. Erst wenn von ihrer Seite konkrete Aussagen zu diesen Punkten vorliegen, können diese – soweit notwendig – zum Gegenstand einer Expertise gemacht werden. In Anwendung des Untersuchungsgrundsatzes (§ 7 VRG) wäre es zwar nicht ausgeschlossen, der Beschwerdeführerin im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht zu ermöglichen, ihre Sachdarstellung nochmals zu ergänzen und zu substantizieren (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 7 N. 59 ff., Vorbem. zu §§ 19–28 N. 69, § 60 N. 1 ff., § 70 N. 5). Dieses Vorgehen erscheint jedoch nicht als zweckmässig, denn das vorliegende Verfahren betrifft einzig die strittige Anlage am heutigen Standort und in der heute vorgesehenen Ausführung, wogegen eine grundsätzliche Überprüfung nach dem Gesagten auch weitere Möglichkeiten in Betracht ziehen muss. Die Sache ist daher an die kommunale Baubehörde zurückzuweisen (§ 64 VRG), welche die notwendigen Abklärungen im Sinn der vorstehenden Erwägungen vorzunehmen und gestützt darauf einen neuen Entscheid zu treffen hat. Die Beschwerdeführerin erhält damit die Gelegenheit, die Notwendigkeit der vorgesehenen Anlage in ihrer heutigen Form eingehender zu begründen oder aber das Baugesuch aufgrund einer erneuten Prüfung zurückzuziehen und durch ein neues (bzw. mehrere neue) zu ersetzen.

E. 4

Dies führt zu einer teilweisen Gutheissung der Beschwerde. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens haben die Parteien die Kosten sowohl des Beschwerdeverfahrens als auch des Verfahrens vor der Vorinstanz je zur Hälfte zu tragen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VRG), und es sind keine Parteientschädigungen geschuldet (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer:

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