

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00201 vom 25. April 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-04-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2006.00201](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2006.00201)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00201 du 25 avril 2007

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2006.00201 del 25 aprile 2007

## Regeste

Baubewilligung | Kontrolle der Sendeleistung und Senderichtung von Mobilfunkanlagen. Einbindung der Mobilfunkanlage in Qualitätssicherungssystem. Einordnung. Berücksichtigung einer nachträglich geänderten Sachlage. Planungsrechtliche Baureife im Sinne von § 234 PBG. Kostenaufgabe. Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann heute davon ausgegangen werden, dass ein Qualitätssicherungssystem gemäss Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 grundsätzlich als geeignetes Mittel zur Kontrolle der variablen Parameter einer Mobilfunkanlage anerkannt wird (E. 5.2). Die Antennendiagramme zeigen, dass sich die Strahlungscharakteristik durch die Absenkung des Neigungswinkels kaum verändert und die Ergebnisse somit nicht anders ausfielen, wenn das für 0° gültige Antennendiagramm rein geometrisch um 6° bzw. 10° abgesenkt würde, wie dies bei Berücksichtigung eines mechanischen Neigungswinkels geschieht (E. 6). Grundsätzlich ist für den Rechtsmittelentscheid die Sachlage massgebend, wie sie zur Zeit des Erlasses der erstinstanzlichen Verfügung bzw. des vorinstanzlichen Entscheids bestanden hat. Eine nachträglich geänderte Sachlage kann jedoch nach der Praxis des Verwaltungsgerichts im Beschwerdeverfahren in der Regel dann berücksichtigt werden, wenn wichtige prozessökonomische Gründe dafür sprechen, der Streitgegenstand nicht verändert wird und keine neuen Ermessensfragen aufgeworfen werden. Zusätzliche Abklärungen im laufenden Beschwerdeverfahren wären allenfalls dann angebracht, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit bestünde, dass bei den neu zu erstellenden Büroräumen auf dem Nachbargrundstück der Anlagegrenzwert überschritten wird und damit eine Anpassung an der Antenne gleich zu Beginn erforderlich ist (E. 7.2 und 7.4). Das Verwaltungsgericht prüft lediglich, ob eine Rekursinstanz die ästhetische Würdigung durch die kommunale Baubehörde zu Recht für vertretbar halten durfte. Dagegen ist es nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, eine eigene umfassende Beurteilung der Gestaltung und der Einordnung des Bauvorhabens vorzunehmen; damit würde es seine Kognition überschreiten (E. 10.1). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts muss eine beantragte Planänderung hinreichend konkretisiert sein und ernsthafte Realisierungschancen haben, um im Sinn von § 234 PBG berücksichtigt zu werden (E. 11.2). Mit dem Verzicht auf einen von drei ursprünglich geplanten Funkdiensten wurde die Sendeleistung um knapp ein Drittel reduziert. Wenn damit auch an der äusseren Erscheinung der Anlage nichts geändert wurde, so entspricht dies dennoch einem teilweisen Unterliegen der Beschwerdegegnerin 1. Aus welchen Motiven sie diesen Verzicht erklärt hat, ist nicht massgeblich. Dieser Tatsache ist bei der Verteilung der Kosten Rechnung zu tragen (E. 12.2). Teilweise Gutheissung der Beschwerde betreffend Kosten- und Entschädigungsregelung. Im Übrigen Abweisung.

## Erwägungen

## **E. 1**

A AG,

## **E. 2**

B,

## **E. 3**

Die Beschwerdeführenden machen geltend, das Projekt sei mit dem Verzicht der Beschwerdegegnerin 1 auf den GSM-1800-Teil der Basisstation so weit abgeändert worden, dass es erneut von der Baubehörde hätte beurteilt werden müssen. Eine solche Änderung sei im Rechtsmittelverfahren nicht zulässig. Die Vorinstanz hat diesen Einwand jedoch bereits mit zutreffender Begründung entkräftet (BRKE, E. 6.2), worauf verwiesen werden kann (§ 28 Abs. 1 in Verbindung mit § 70 VRG).

## **E. 4**

Die Beschwerdeführenden befürchten gesundheitsschädliche Auswirkungen der elektromagnetischen Strahlung, die von der projektierten Mobilfunkanlage ausgeht. Nichtionisierende Strahlung, die durch technische Anlagen erzeugt wird, ist in erster Linie durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG]). Die Begrenzung erfolgt zunächst im Rahmen der Vorsorge – unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung – so weit, als es technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, werden die Emissionsbegrenzungen verschärft (Art. 11 Abs. 3 USG). Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen – das heisst als Massstab für die verschärfte Begrenzung der Emissionen nach Art. 11 Abs. 3 USG – legt der Bundesrat durch Verordnung Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 Abs. 1 USG). In Ausführung dieser Bestimmungen sieht die Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) einerseits Immissionsgrenzwerte vor, die überall eingehalten werden müssen, wo sich Menschen aufhalten können (Art. 13 Abs. 1 NISV). Andererseits legt sie für Mobilfunkstationen Anlagegrenzwerte fest, die im Gegensatz zu den Immissionsgrenzwerten nur an Orten mit empfindlicher Nutzung (Art. 3 Abs. 3 NISV) einzuhalten sind (Anhang 1 Ziff. 65 NISV) und nur für die von einer einzelnen Anlage erzeugte Strahlung gelten (Art. 3 Abs. 6 NISV). Zur Ermittlung der Immissionen einer Mobilfunkanlage reicht deren Inhaber der Bewilligungsbehörde ein Standortdatenblatt ein, das die notwendigen technischen und betrieblichen Daten sowie die Berechnung der an den massgeblichen Immissionsorten erzeugten Strahlung enthält (Art. 11 NISV). Dazu gehören unter anderem Angaben über die Sendeleistung und den Sendewinkel jeder einzelnen Antenne.

## **E. 5**

Die Beschwerdeführenden weisen darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts die im Standortdatenblatt deklarierte Sendeleistung (ERP) der Anlage überprüft werden müsse, wobei grundsätzlich auf die mit der installierten Hardware mögliche Maximalleistung abzustellen sei. Entsprechendes gelte für die Winkeleinstellungen der Antennen. Aus den von der Beschwerdegegnerin 1 eingereichten Unterlagen seien jedoch die dafür notwendigen technischen Angaben nicht ersichtlich.

### **E. 5.1**

Die im Standortdatenblatt einer Mobilfunkanlage enthaltenen Angaben über Sendeleistung und Sendewinkel der Antennen entsprechen in der Regel nicht festen Begrenzungen, die durch die Hardware der Anlage vorgegeben wären. Die technischen Komponenten, welche zum Einsatz gelangen, verfügen zumeist über grössere Leistungsreserven und einstellbare Winkelbereiche, als sie für die betreffende Anlage erforderlich sind. Die im konkreten Fall benötigten Einstellungen werden vom Betreiber des Netzes zum Teil mittels Fernsteuerung vorgenommen (vgl. VGr, 24. August 2000, VB.1999.00395, E. 12, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Bei der Bewilligung einer Mobilfunk-Sendeanlage müssen die im Standortdatenblatt deklarierten Strahlungsleistungen (ERP) und Sendewinkel der Antennen, welche die Grundlage für die Berechnung der Immissionen in der Umgebung der Anlage darstellen, überprüfbar sein. Massgeblich ist daher nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts grundsätzlich die aufgrund der Hardwarekonfiguration mögliche maximale ERP, das heisst die Sendeleistung bei Maximalleistung der vorgesehenen Senderendstufen und nicht ein tieferer, durch Fernsteuerung einstellbarer Wert (BGE 128 II 378 E. 4; BGr, 10. März 2005, 1A.160/2004, E. 3.3 = URP 2005 S. 578). Entsprechendes gilt für die Senderichtung der Antennen (VGr, 8. Februar 2006, VB.2006.00001, E. 3.1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch); VGr LU, 18. August 2005, V 04 374, E. 9). Mit einem Rundschreiben vom 16. Januar 2006 stellte das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ein Qualitätssicherungssystem vor, welches ermöglichen soll, die Einstellung aller Parameter, welche die effektiv eingestellte ERP beeinflussen, zu überprüfen (Bundesamt für Umwelt, Rundschreiben Qualitätssicherung zur Einhaltung der Grenzwerte der NISV bei Basisstationen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse). Kernstück des Systems ist eine Datenbank, in welcher sämtliche Hardware-Komponenten und Geräteeinstellungen, welche die ERP und die Senderichtungen beeinflussen, erfasst und laufend aktualisiert werden. Das System soll über eine automatisierte Überprüfungsroutine verfügen, welche einmal pro Arbeitstag die effektiv eingestellten ERP und Senderichtungen aller Antennen mit den bewilligten Werten vergleicht. Das Funktionieren des Systems muss von einer unabhängigen, externen Prüfstelle periodisch auditiert werden. Netzbetreiber, welche dieses Qualitätssicherungssystem implementieren, sollen weiterhin die Möglichkeit haben, ihre Sendeanlagen entsprechend der bisherigen Praxis mit Sendeleistungen und Sendewinkeln zu betreiben, die auf fernsteuerbaren Einstellungen beruhen. Das Rundschreiben sah für die Realisierung des Systems eine Übergangsphase von einem Jahr vor; Ende 2006 waren der Stand der Implementierung und das ordnungsgemässe Funktionieren erstmals zu kontrollieren.

## **E. 5.2**

Das Bundesgericht hat sich in mehreren Entscheiden zu dem im Aufbau begriffenen Qualitätssicherungssystem geäussert und im Hinblick auf dessen Einführung vorderhand auf weitere Kontrollmassnahmen betreffend Sendeleistung und Senderichtung verzichtet. Es verlangte lediglich, dass Baubewilligungen mit einer Auflage versehen wurden, welche die Einbindung der Anlagen in das Qualitätssicherungssystem sicherstellte (BGr, 10. Oktober 2006, 1A.54/2006, E. 5 mit Hinweisen; 6. September 2006, 1A.57/2006, E. 5.1, 31. Mai 2006, 1A.116/2005, E. 5 und 1A.120/2005, E. 5, [www.bgr.ch](http://www.bgr.ch)). Aufgrund dieser Rechtsprechung kann heute davon ausgegangen werden, dass ein Qualitätssicherungssystem gemäss Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 grundsätzlich als geeignetes Mittel zur Kontrolle der variablen Parameter einer Mobilfunkanlage anerkannt wird. Der Umstand, dass dieses System weitgehend auf einer Selbstkontrolle der Netzbetreiber beruht und die mit der Auditierung beauftragten

Unternehmungen zweifellos keine umfassende Kontrolle aller Vorgänge vornehmen können, spricht nicht von vornherein gegen dessen Tauglichkeit. Allfällige Mängel des Systems können aufgrund der Erfahrungen, die Ende 2007 ausgewertet werden sollen, behoben werden, und für den Fall, dass Stichprobenkontrollen dessen Verlässlichkeit grundsätzlich in Frage stellen, sieht das BAFU in seiner Stellungnahme vom 5. Juli 2006 eine umgehende Information der Vollzugsbehörden und entsprechende Konsequenzen für die Netzbetreiberinnen vor (vgl. VGr, 6. Dezember 2006, VB.2006.00034, E. 4.4, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Die Beschwerdeführerin 1 hat rechtzeitig ein Qualitätssicherungssystem gemäss dem Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 aufgebaut, und dieses wurde von der SGS Société Générale de Surveillance SA am 27. November 2006 zertifiziert (vgl. die Bekanntgabe des BAFU vom 17. Januar 2007, [www.bafu.admin.ch/elektrosmog](http://www.bafu.admin.ch/elektrosmog)).

### **E. 5.3**

Damit sind die Bedenken der Beschwerdeführenden betreffend Einhaltung der deklarierten Sendeleistung und der Sendewinkel entkräftet. Die von ihnen in der Beschwerde erhobenen Einwendungen mit Bezug auf die Übergangsphase bis zur Einführung des Qualitätssicherungs-Systems sind heute nicht mehr aktuell, nachdem das System bereits eingeführt und zertifiziert ist.

### **E. 6**

Gemäss dem revidierten Standortdatenblatt vom 1. Juni 2005 sind für die Sendeanlage elektrische Neigungswinkel von  $-10^{\circ}$  bis  $0^{\circ}$  (GSM-900-Antennen) bzw.  $-6^{\circ}$  bis  $0^{\circ}$  (UMTS-Antennen) vorgesehen. Die Beschwerdeführenden beanstanden, dass die dem Standortdatenblatt beiliegenden Antennendiagramme nur die Strahlungsverteilung beim Neigungswinkel  $0^{\circ}$  darstellten, wogegen die zum ursprünglichen Standortdatenblatt vom 16. Januar 2004 gehörenden Diagramme den gesamten Neigungsbereich berücksichtigt hätten. Aufgrund der neuen Unterlagen sei es nicht möglich, die Strahlenbelastung genügend zu ermitteln. Für die Basisstation sind nach dem neuen Standortdatenblatt genau dieselben Antennentypen vorgesehen wie nach dem ursprünglichen Standortdatenblatt (mit Ausnahme der GSM-1800-Antennen, welche weggefallen sind). Die dem alten Standortdatenblatt beiliegenden Antennendiagramme, welche die Strahlungsverteilung im gesamten Neigungsbereich darstellen, können daher für die Beurteilung weiterhin verwendet werden. Der Einwand der Beschwerdeführenden ist somit unbegründet. Die ursprünglichen Antennendiagramme zeigen im Übrigen auch, dass sich die Strahlungscharakteristik durch die Absenkung des Neigungswinkels kaum verändert und die Ergebnisse somit nicht anders ausfielen, wenn das für  $0^{\circ}$  gültige Antennendiagramm rein geometrisch um  $6^{\circ}$  bzw.  $10^{\circ}$  abgesenkt würde, wie dies bei der Berücksichtigung eines mechanischen Neigungswinkels geschieht. Die Beschwerdeführenden hatten den entsprechenden Einwand bereits mit ihrer Replik zuhanden der Vorinstanz vom 30. September 2005 erhoben. Soweit sie durch den Umstand, dass die Vorinstanz nicht ausdrücklich darauf eingegangen ist, in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör allenfalls verletzt wurden, wird die Verletzung mit der vorliegenden Prüfung durch das Verwaltungsgericht geheilt.

### **E. 7.1**

Mit einer Eingabe vom 17. April 2007 wiesen die Beschwerdeführenden darauf hin, dass auf der an das Baugrundstück angrenzenden Parzelle Kat.-Nr. 02 der Anbau eines Bürotraktes an das dort bereits vorhandene Gebäude projektiert sei (vgl. die Baugesuchsunterlagen). Damit entstehe im Bereich der strittigen Mobilfunkanlage ein

neuer Ort mit empfindlicher Nutzung, bei welchem der Anlagegrenzwert möglicherweise überschritten werde. Die im zweiten Obergeschoss vorgesehenen neuen Büroräume kämen mit dem Fussboden auf eine Höhe von 7,65 m über Boden zu liegen, womit sich die für die Berechnung der elektrischen Feldstärke massgebende Höhe auf 9,15 m über Boden befinde, d.h. rund 2 m höher als beim OMEN Nr. 4 gemäss revidiertem Standortdatenblatt, welcher im bestehenden Gebäude auf demselben Grundstück liegt.

#### **E. 7.2**

Grundsätzlich ist für den Rechtsmittelentscheid die Sachlage massgebend, wie sie zur Zeit des Erlasses der erstinstanzlichen Verfügung bzw. des vorinstanzlichen Entscheids bestanden hat ( Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 20 N. 47, § 52 N. 16 ). Eine nachträglich geänderte Sachlage kann jedoch nach der Praxis des Verwaltungsgerichts im Beschwerdeverfahren in der Regel dann berücksichtigt werden, wenn wichtige prozessökonomische Gründe dafür sprechen, der Streitgegenstand nicht verändert wird und keine neuen Ermessensfragen aufgeworfen werden (RB 1982 Nr. 40; Kölz/Bosshart/Röhl, § 52 N. 17).

#### **E. 7.3**

Zur Ermittlung der Orte mit empfindlicher Nutzung nach Art. 3 Abs. 3 NISV wird bei überbauten Grundstücken grundsätzlich auf die bauliche Nutzung abgestellt, wie sie bei der Erteilung der Baubewilligung für die Mobilfunkanlage vorliegt. Andererseits ist der Inhaber der Anlage auch verpflichtet, bei einem späteren Ausbau von Nachbargrundstücken die Mobilfunkanlage so anzupassen, dass die vorgeschriebenen Grenzwerte bei neu erstellten Orten mit empfindlicher Nutzung eingehalten werden (BGE 128 II 340 E. 4, 4.1.1; BGr, 10. Oktober 2006, 1A.54/2006, E. 4.3.3; VGr, 12. September 2001, VB.2001.000 38 = URP 2002, S. 73 = BEZ 2001 Nr. 54). Ausnahmsweise werden jedoch zusätzliche Nutzungsmöglichkeiten auf einer nur teilweise ausgenützten Nachbarparzelle bereits bei der Bewilligung der Antennenanlage berücksichtigt, so z.B. wenn die Erweiterung eines Gebäudes mit grosser Wahrscheinlichkeit bevorsteht bzw. wenn bereits ein konkretes Baugesuch hängig ist (BGE 128 II 340 E. 4.1; VGr, 12. September 2001, VB.2001.00038, E. 2c).

#### **E. 7.4**

Die von den Beschwerdeführenden beantragten zusätzlichen Abklärungen im laufenden Beschwerdeverfahren wären somit allenfalls dann angebracht, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit bestünde, dass bei den neu zu erstellenden Büroräumen auf dem Nachbargrundstück der Anlagegrenzwert überschritten wird und damit eine Anpassung an der Antennenanlage gleich zu Beginn erforderlich ist. Das ist indessen nicht der Fall. Zwar trifft es zu, wie die Beschwerdeführenden darlegen, dass die neu vorgesehenen Büroräume ca. 2 m höher zu liegen kämen als beim bereits ermittelten OMEN Nr. 4, welcher auf demselben Grundstück liegt. Der Höhenunterschied zwischen Antenne und OMEN würde sich damit im Vergleich zum OMEN Nr. 4 von rund

#### **E. 7.5**

Bei dieser Sachlage rechtfertigt es sich nicht, das Beschwerdeverfahren durch zusätzliche Abklärungen, die dann erneute Schriftenwechsel nach sich ziehen würden, noch weiter zu verlängern. Gründe der Prozessökonomie sprechen vielmehr dafür, das Verfahren möglichst beförderlich zum Entscheid zu bringen. Eine übermässige Strahlenbelastung ist in den

projektierten Büroräumen auf dem Nachbargrundstück dennoch in keinem Fall zu befürchten, denn die Inhaberin der Mobilfunkanlage wird diese Räume nach deren Erstellung als neue Orte mit empfindlicher Nutzung berücksichtigen und ihre Anlage nötigenfalls anpassen müssen, um den Anlagegrenzwert einzuhalten (vgl. vorstehend, E. 7.3, sowie Dispositiv Ziffer 4.34 der strittigen Baubewilligung vom 22. Februar 2005). 8. Die Beschwerdeführenden erheben verschiedene Einwendungen mit Bezug auf den Bedarf an der Errichtung der geplanten Anlage bzw. der vorgesehenen Sendeleistung. Sie sind insbesondere der Meinung, dass die Sendeleistung mit Blick auf die topographischen Verhältnisse und die bereits vorhandenen bzw. bewilligten weiteren Anlagen der Beschwerdegegnerin 1 unverhältnismässig hoch sei. Damit verstosse die Baubewilligung gegen die Pflicht zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 USG. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird die vorsorgliche Begrenzung der elektromagnetischen Emissionen im Sinn von Art. 11 Abs. 2 USG mit der Festlegung der Anlagegrenzwerte in der NISV abschliessend geregelt. Die rechtsanwendenden Behörden haben daher keine Kompetenz, im Einzelfall gestützt auf das Vorsorgeprinzip weitere emissionsmindernde Massnahmen anzuordnen. Auf diese Rechtslage und deren Konsequenzen hat bereits die Vorinstanz zutreffend hingewiesen (BRKE, E. 13 und 18). Auch zur Installation eines Down-Link-Power-Control-Systems kann die Betreiberin nach diesen Grundsätzen nicht verpflichtet werden. Ein solches ist aber, wie die Beschwerdegegnerin 1 zu Recht geltend macht, heute in allen GSM-Sendeanlagen vorhanden. 9. Die Beschwerdeführenden machen sodann geltend, die in der NISV festgelegten Immissions- und Anlagegrenzwerte entsprächen nicht den Anforderungen des USG. Die Vorinstanz hat diese Einwände bereits mit ausführlicher und zutreffender Begründung entkräftet (BRKE, E. 11 und 12). Das Bundesgericht hat entsprechende Vorbringen in zahlreichen Verfahren überprüft und die Grenzwerte der NISV dabei stets als gesetzes- und verfassungskonform beurteilt (vgl. aus jüngster Zeit BGr, 10. Oktober 2006, 1A.54/2006, E. 6.5; 21. September 2006, 1A.60/2006, E. 2.1; 29. November 2005, 1A.218/2004, E. 3; 27. Oktober 2005, 1A.280/2004, E. 2; 3. Juni 2005, 1A.202/2004, E. 2; 15. Februar 2005, 1A.146/2004, E. 3; 19. Januar 2005, 1A.208/2004, E. 2; jeweils mit weiteren Hinweisen, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)). Die von den Beschwerdeführenden angeführten abweichenden Stellungnahmen einzelner Fachleute vermögen diese Rechtsprechung nicht in Frage zu stellen. In der Fachwelt herrschen seit jeher unterschiedliche Auffassungen zu diesem Thema, und es ist, wie das Bundesgericht wiederholt ausgeführt hat, in erster Linie die Aufgabe der Fachinstanzen des Bundes, die wissenschaftliche Entwicklung zu verfolgen und allfällige Konsequenzen für die Rechtsetzung vorzuschlagen. Dass diese Stellen ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen wären, wird durch die von den Beschwerdeführenden zitierten Publikationen nicht dargetan. 10. Die Beschwerdeführenden beanstanden die Einordnung der projektierten Anlage in die bauliche Umgebung als ungenügend. 10.1 Gemäss § 238 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 (Abs. 1). Dabei ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen (Abs. 2). Bei der Anwendung dieser Ästhetikvorschrift kommt den kommunalen Baubehörden praxisgemäss ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu (RB 1979 Nr. 10; BGr, 28. Oktober 2002, 1P.280/2002, E. 2, [www.bger.ch](http://www.bger.ch), mit Hinweisen). Die Baurekurskommissionen haben sich daher bei der Überprüfung des kommunalen Entscheids trotz umfassender Kognition (vgl.

§ 20 VRG) Zurückhaltung aufzuerlegen; lässt sich der Entscheid auf vernünftige Gründe stützen, schreiten die Rekursinstanzen nicht ein, auch wenn andere ebenfalls vertretbare Lösungen denkbar sind (RB 2005 Nr. 68 = BEZ 2005 Nr. 20; RB 1991 Nr. 2; 1981 Nr. 20; Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 19). Die kommunale Behörde kann sich allerdings nur dann auf ihren geschützten Beurteilungsspielraum berufen, wenn sie spätestens in der Rekursvernehmlassung die geforderte nachvollziehbare Begründung vorbringt (RB 1991 Nr. 2; VGr, 1. November 2006, VB.2006.0026, E. 3.1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Dem Verwaltungsgericht kommt im Gegensatz zu den Vorinstanzen nur Rechtskontrolle zu (§ 50 Abs. 1 VRG). Es überprüft deshalb lediglich, ob eine Rekursinstanz die ästhetische Würdigung durch die kommunale Baubehörde zu Recht für vertretbar halten durfte. Dagegen ist es nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, eine eigene umfassende Beurteilung der Gestaltung und der Einordnung des Bauvorhabens vorzunehmen; damit würde es seine eigene Kognition überschreiten (vgl. BGr, 21. Juni 2005, 1P.678/2004, E. 4, ZBl 107/2006, S. 434 ff.).

10.2 Vorliegend machte die Baubehörde im Bewilligungsentscheid nur sehr allgemeine Erwägungen zur Einordnung, und auf eine Vernehmlassung zuhanden der Vorinstanz verzichtete sie. Damit hat sie von dem ihr zustehenden Beurteilungsspielraum nicht erkennbar Gebrauch gemacht, und es oblag daher der Baurekurskommission, die Einordnung des Bauvorhabens ermessensweise zu würdigen. Diese führte in ihrem Entscheid aus, durchschnittlich dimensionierte Mobilfunk-Basisstationen der vorliegenden Art und Grösse würden gemäss zürcherischer Rechtsprechung innerhalb des Siedlungsgebiets, also auch in der vorliegenden Industriezone, unter dem Gesichtspunkt der Einordnung regelmässig zugelassen, sofern nicht individuelle Schutzobjekte oder Kernzonen tangiert seien oder sonstwie spezielle Verhältnisse bezüglich der Einordnung vorlägen, was hier nicht zutrefte. Weder das äusserst funktional gestaltete Standortgebäude noch die architektonisch teilweise ansprechenden Industrie- und Gewerbebauten in der Umgebung würden bei einer Realisierung des Bauvorhabens einordnungsmässig beeinträchtigt. Zudem sei die Gesuchstellerin gemäss der Baubewilligung verpflichtet, die Antennenanlage hinsichtlich Materialien, Oberflächenbeschaffenheit und Farbe unauffällig zu gestalten. Die Beschwerdeführenden wenden ein, dass sich das Standortgebäude zwar in der Industriezone befinde, dessen Grundstück aber gegen Süden an eine Wohnzone angrenze. Gegen Norden folge das moderne, architektonisch sorgfältig gestaltete Industriegebäude der Beschwerdeführerin 1 und dahinter das am Hang gelegene Wohngebiet M-Strasse, welches sogar noch Rebberge aufweise. Hinzu komme, dass sich ca. 80 m östlich des Standortgebäudes, auf dem Dach der Liegenschaft L-Strasse 04, bereits eine Mobilfunkanlage mit zwei hohen, das Gebäude weit überragenden Masten, insgesamt sechs Antennengehäusen und sieben weissen Richtfunkantennen grossen Durchmessers befinde. Wenn nun am vorliegend strittigen Standort eine weitere derartige Anlage mit vier Antennenkörpern und einer Richtfunkantenne erstellt werde, dann werde das Gebiet seines trotz der bestehenden Industriebauten noch intakt und ländlich wirkenden Charakters beraubt. Der entstehende Eindruck eines Mobilfunkantennen-Waldes stehe in einem krassen Widerspruch zur ländlich anmutenden Umgebung und zum nahe gelegenen Naturschutzgebiet "N".

10.3 Wie aus den Baueingabeplänen ohne weiteres ersichtlich ist, fällt die projektierte Antennenanlage im Vergleich zum Standortgebäude relativ wenig ins Gewicht. Eine Anlage dieser Art und Grösse wäre auch in einer Wohnzone durchaus denkbar, sofern keine besonderen Verhältnisse vorliegen, wie dies die Vorinstanz zutreffend ausgeführt hat. Der Umstand, dass das Baugrundstück an eine Wohnzone grenzt und zudem neben einer gut gestalteten Industriebaute gelegen ist, vermag daher keinen

strengeren Massstab zu rechtfertigen. Dass die geplante Antenne zusammen mit einer weiteren, ca. 80 m entfernten Anlage den Eindruck eines Antennen-Waldes hervorrufen und das Gebiet damit seines "ländlichen Charakters" berauben werde, ist schon aufgrund der Grössenverhältnisse und Distanzen nicht ernsthaft zu befürchten. Inwiefern das Projekt geeignet sei, das Naturschutzgebiet "N" zu beeinträchtigen, wird von den Beschwerdeführenden ebenfalls nicht dargetan. 10.4 Die Beschwerdeführenden machen des Weiteren geltend, dass die Antennen für die Funkdienste GSM-900 und UMTS zusammengelegt und in den gleichen Antennenköpern betrieben werden könnten. Damit würde sich die Zahl der sichtbaren Antennengehäuse von vier auf zwei (je eines pro Senderichtung) reduzieren, so dass nicht mehr zwei Antennen-Ebenen übereinander angeordnet werden müssten. Dies sei im Interesse einer besseren Einordnung erstrebenswert und müsse der Beschwerdegegnerin 1 zur Auflage gemacht werden. Die Beschwerdeführenden werfen der Vorinstanz in diesem Zusammenhang zudem eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs vor, da diese nicht auf ihre Argumente eingegangen seien. Die Beschwerdegegnerin 1 anerkennt, dass die Zusammenfassung der Antennen in nur zwei Gehäusen technisch ohne weiteres möglich wäre. Ihren Entscheid, trotzdem vier Antennenmodule auf zwei Ebenen vorzusehen, begründet sie, wie schon in ihrer Duplik zuhanden der Vorinstanz, mit Überlegungen der Versorgungssicherheit. Inwiefern diese durch zusätzliche Antennenmodule erhöht wird – die Beschwerdegegnerin 1 spricht in der Beschwerdeantwort von einem "radioplanerisch und betrieblich" begründeten Entscheid – wird aus ihrer Darstellung jedoch nicht deutlich. Nachdem die strittige Anlage bereits in der mit dem Baugesuch vorgesehenen Bauweise als baurechtskonform zu beurteilen ist, besteht keine Rechtsgrundlage, um die Beschwerdegegnerin 1 zur Zusammenfassung ihrer Antennenkörper zu verpflichten. Die von ihr genannten Gründe der Versorgungssicherheit brauchen daher nicht näher überprüft zu werden. In einer bezüglich der Einordnung heikleren Situation könnte diese Frage indes durchaus von Bedeutung sein. Denn wenn Mobilfunkanlagen innerhalb des Siedlungsgebiets von der Rechtsprechung grundsätzlich sowohl unter dem Gesichtspunkt der Zonenkonformität als auch der Einordnung weitgehend als zulässig betrachtet werden, beruht dies unter anderem auf der Überlegung, dass es sich bei diesen um gesellschaftlich akzeptierte Begleiterscheinungen der heutigen Zivilisation handelt. Diese Überlegung ist jedoch nur so weit tragfähig, als die Anlagen bzw. Anlageteile einem tatsächlichen Bedürfnis zur lokalen Versorgung mit Mobilfunkdiensten entsprechen (vgl. zur analogen Problematik bei der Frage, ob Anlageteile auf dem Dach noch als "kleinere technisch bedingte Aufbauten" zu beurteilen sind, VGr, 28. März 2007, VB.2007.00005, E. 4.3). An einem Standort, der mit Bezug auf die Einordnung der Anlage kritisch ist, könnte daher allenfalls bezüglich der Grösse und technischen Ausgestaltung der Anlage eine Interessenabwägung zwischen den Bedürfnissen des Betreibers und den Interessen der Ästhetik erforderlich werden. 10.5 Die Würdigung der Vorinstanz erscheint damit insgesamt als zutreffend und ist nicht zu beanstanden. Das Bauvorhaben erweist sich demnach auch unter dem Gesichtspunkt der Einordnung gemäss § 238 PBG als gesetzeskonform. 11. 11.1 Mit ihrer nachträglichen Eingabe vom 8. Dezember 2006 machen die Beschwerdeführenden geltend, dass es dem Baugrundstück infolge der vom Gemeinderat zuhanden der Gemeindeversammlung verabschiedeten Initiative an der planungsrechtlichen Baureife im Sinn von § 234 PBG fehle. Nach § 234 PBG ist ein Grundstück baureif, "wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird." Mit der vom Gemeinderat verabschiedeten Initiative wird beantragt, Art. 28 der kommunalen Bauordnung mit einem

neuen Absatz 4 des folgenden Inhalts zu ergänzen: "In den Wohn- und Industriezonen sind Aussenantennen jeglicher Art verboten, sofern sie nicht dem Empfang oder den öffentlichen Diensten wie Sanität, Polizei und Feuerwehr oder dem betriebsnotwendigen Funk der in den betreffenden Zonen domizilierten Betriebe (Betriebsfunk) dienen." Die Beschwerdeführenden gehen davon aus, dass die strittige Antennenanlage bis zum rechtskräftigen Entscheid über die beantragte Änderung der Bauordnung nicht bewilligungsfähig sei, da sie gegen die geplante neue Vorschrift verstosse und diese im Sinn von § 234 PBG präjudiziere. Demgegenüber ist die private Beschwerdegegnerin der Auffassung, dass es den Beschwerdeführenden lediglich darum gehe, ihr Bauvorhaben zu verhindern, was die Anwendung von § 234 PBG nicht rechtfertige. Überdies sei die Initiative ohnehin widerrechtlich, da sie ein praktisch vollumfängliches Verbot von Mobilfunkanlagen im Siedlungsgebiet der Gemeinde impliziere und damit dem Bundesrecht zuwider laufe.

11.2 Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts muss eine beantragte Planänderung hinreichend konkretisiert sein und ernsthafte Realisierungschancen haben, um im Sinn von § 234 PBG berücksichtigt zu werden (RB 1982 Nr. 140 = BEZ 1982 Nr. 19; RB 1993 Nr. 40; VGr, 22. März 2006, VB.2005.00562, E. 2.2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Vorliegend sind die Aussichten auf eine Realisierung der geplanten Rechtsänderung in verschiedener Hinsicht fraglich. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wird der Schutz der Bevölkerung vor Immissionen dieser Art durch das Bundesrecht wahrgenommen; insbesondere wird auch die vorsorgliche Begrenzung der Emissionen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG durch die NISV abschliessend geregelt (BGr, 10. Januar 2007, 1A.129/2006, E. 5.2; BGE 126 II 399 E. 3c S. 403). Den Kantonen und Gemeinden verbleibt damit auf diesem Gebiet keine Gesetzgebungskompetenz. Zulässig sind noch Festlegungen, welche den Bau von Antennen aus raumplanerischen oder ästhetischen Gründen beschränken, doch müssen auch diese verhältnismässig sein und dürfen die bundesrechtlichen Schranken, die sich insbesondere aus dem Fernmelderecht ergeben, nicht missachten (BGr, 10. Januar 2007, 1A.129/2006, E. 5.3; BGr, 27. Oktober 2005, 1A.280/2004, ZBl 107/2006 S. 207; VGr, 15. Juni 2005, VB.2005.00094, E. 3.2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Vorliegend stehen nach den Erläuterungen des Gemeinderates zu seinem Beschluss vom 28. November 2006 nicht planerische Motive, sondern die Verhinderung einer zusätzlichen Strahlenbelastung im Vordergrund, was nach dem Gesagten nicht zulässig ist. Der Gemeinderat weist denn auch selber darauf hin, dass der Regierungsrat ein früher von der Gemeinde erlassenes "Moratorium" für die Bewilligung von Antennenanlagen aufgehoben hat, und er rechnet damit, dass der Kanton der neu vorgeschlagenen Änderung die Zustimmung ebenfalls verweigern werde. Fraglich erscheint ferner auch, ob die Festlegung einer derartigen Beschränkung auf Wohn- und Industriezonen, unter Ausschluss aller übrigen Zonen, einer sachgerechten, unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung haltbaren Abgrenzung entspricht. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern Gewerbe-, Zentrums- und Kernzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten weniger empfindlich sein sollten; insbesondere Kernzonen sind für den Bau von Antennenanlagen aus Gründen des Ortsbildschutzes eher weniger geeignet. Insgesamt erscheint es damit schon wegen der fehlenden Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht als unwahrscheinlich, dass die mit der Initiative beantragte Änderung der Nutzungsplanung je in Kraft treten wird.

11.3 So lange die Bestrebungen zur Revision der Zonenplanung nicht ihren Abschluss in der rechtskräftigen Änderung der Bau- und Zonenordnung gefunden haben, stellen die darauf ausgerichteten Bemühungen – hier insbesondere der Beschluss des Gemeinderates vom 28. November 2006 betreffend die Zustimmung zur Initiative und

deren Weiterleitung an die Gemeindeversammlung – keine Änderung der Rechtslage, sondern lediglich eine Änderung der für die Anwendung von § 234 PBG massgeblichen Sachumstände dar. Die Berücksichtigung einer derart geänderten Sachlage im Beschwerdeverfahren gilt jedoch in der Regel dann als zulässig, wenn wichtige prozessökonomische Gründe dafür sprechen, der Streitgegenstand nicht verändert wird und keine neuen Ermessensfragen aufgeworfen werden (vorn, E. 7.2). Bei der Anwendung von § 234 PBG macht das Gericht die Berücksichtigung der durch laufende Planungsverfahren geänderten Sachlage in ständiger Rechtsprechung von einer Interessenabwägung im Einzelfall abhängig. Es berücksichtigt dabei im Prinzip die geänderte Sachlage, das heisst den Stand der Planung im Zeitpunkt seines Entscheids, prüft jedoch im Rahmen der Interessenabwägung, ob dem Schutz der neuen Planung oder dem Vertrauen des Baugesuchstellers in die Beständigkeit der noch geltenden planungsrechtlichen Grundlagen der Vorzug gebührt (RB 2000 Nr. 97 = BEZ 2000 Nr. 38, RB 1985 Nr. 116; BEZ 1985 Nr. 20; VGr, 22. März 2006, VB.2005.00562, E. 2.2, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Vorliegend sprechen schon die geringen Realisierungschancen der vorgesehenen Planänderung klarerweise gegen deren Berücksichtigung im Beschwerdeverfahren. Zudem ist zu beachten, dass die Bauherrschaft ihr Baugesuch lange vor dem Zeitpunkt eingereicht hat, in welchem mit der vom 21. November 2006 datierten Initiative die heute vorgeschlagenen Änderungen der Bau- und Zonenordnung angestossen wurden. Es macht vielmehr den Anschein, dass der Vorstoss, zu dessen Initianten auch einer der am vorliegenden Verfahren beteiligten Beschwerdeführenden sowie deren Rechtsvertreter gehört, eigens unternommen wurde, um der von der Baubehörde bereits erteilten Baubewilligung nachträglich die Grundlage zu entziehen. Ein solches Vorgehen wird durch § 234 PBG nicht geschützt (RB 1985 Nr. 106 = ZBl 87/1986, S. 140 f. = BEZ 1986 Nr. 1). Auch unter dem Gesichtspunkt der Interessenabwägung lässt sich deshalb die beantragte Bauverweigerung nicht auf § 234 PBG stützen.

## **E. 12**

m (GSM-900-Antennen) bzw. 10 m (UMTS-Antennen) auf rund 10 m bzw. 8 m verringern. Dadurch und wegen der grösseren horizontalen Distanz würde die vertikale Richtungsabschwächung – unter Annahme des maximalen Neigungswinkels von  $-10^\circ$  – weitgehend entfallen. Andererseits wären aber die Entfernung zur Antenne und der Winkel zur kritischen horizontalen Senderichtung (Antennen 1D und 1G) deutlich grösser als bei OMEN Nr. 4, was eine zumindest teilweise Kompensation der fehlenden vertikalen Richtungsabschwächung erwarten lässt. Angesichts dessen, dass bei OMEN Nr. 4 die errechnete Belastung mit 3,48 V/m nur 70% des geltenden Anlagegrenzwerts von 5 V/m erreicht, ist unter diesen Verhältnissen nicht zu erwarten, dass der Anlagegrenzwert in den neuen Büroräumen überschritten wird. Diese Annahme wird auch bestärkt durch den Vergleich mit dem OMEN Nr. 5, der in der gleichen Richtung etwas entfernter, aber viel näher an der kritischen Senderichtung liegt und dessen errechnete Belastung nur 2,33 V/m beträgt.

### **E. 12.1**

Die Beschwerdeführenden beanstanden schliesslich die Kostenregelung der Vorinstanz. Der Verzicht der Beschwerdegegnerin 1 auf den ursprünglich vorgesehenen GSM-1800-Funkdienst der Anlage sei als teilweise Anerkennung der Beschwerde und entsprechendes Unterliegen zu würdigen, das sich auch auf die Kostenfolge auswirke. Die Vorinstanz hat zu ihrem Kostenentscheid erwogen, dass die Rekurrierenden (die heutigen

Beschwerdeführenden) im Ergebnis zwar unterlägen, ein Teil des Verfahrensaufwandes aber wegen der mangelhaften bzw. wenig detaillierten Baugesuchsunterlagen der privaten Rekursgegnerin entstanden sei. Es rechtfertige sich daher, die Verfahrenskosten zu zwei Dritteln den Rekurrierenden und zu einem Drittel der privaten Rekursgegnerin zu auferlegen.

#### **E. 12.2**

Nach § 13 Abs. 2 VRG tragen mehrere am Verfahren Beteiligte die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen. Kosten, die ein Beteiligter durch Verletzung von Verfahrensvorschriften oder durch nachträgliches Vorbringen solcher Tatsachen oder Beweismittel verursacht, die er schon früher hätte geltend machen können, sind ihm jedoch ohne Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens zu überbinden. Mit dem Verzicht auf den GSM-1800-Teil der Anlage hat die Beschwerdegegnerin 1 vor der Vorinstanz auf einen von drei ursprünglich geplanten Funkdiensten verzichtet und damit die insgesamt projektierte Sendeleistung von 3300 W ERP um knapp einen Drittel auf 2300 W ERP reduziert. Wenn damit auch an der äusseren Erscheinung der Anlage nichts geändert wurde, so entspricht dies dennoch einem teilweisen Unterliegen der Beschwerdegegnerin 1. Aus welchen Motiven sie diesen Verzicht erklärt hat, ist entgegen der in ihrer Beschwerdeantwort vertretenen Auffassung nicht massgeblich. Dieser Tatsache ist bei der Verteilung der Kosten Rechnung zu tragen. Zusammen mit dem von der Vorinstanz bereits berücksichtigten Umstand, dass die Beschwerdegegnerin 1 einen Teil des Verfahrensaufwandes unnötigerweise verursacht hat, rechtfertigt es sich, die Kosten des Rekursverfahrens den damaligen Rekurrierenden und der privaten Rekursgegnerin je zur Hälfte aufzuerlegen. Dementsprechend sind die Parteikosten des Rekursverfahrens wettzuschlagen.

#### **E. 13**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden vor dem Verwaltungsgericht weitgehend. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind ihnen daher zu drei Vierteln und der Beschwerdegegnerin 1 zu einem Viertel zu auferlegen. Ferner sind die Beschwerdeführenden zur Zahlung einer angemessenen, entsprechend ihrem teilweisen Obsiegen reduzierten Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin 1 zu verpflichten. Demgemäss entscheidet die Kammer:

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