



G.-Nrn. R1S.2015.05088, R1S.2015.05094 und R1S.2015.05096
BRGE I Nrn. 0080/2016, 0081/2016 und 0082/16

Entscheid vom 27. Mai 2016

Mitwirkende Abteilungspräsident Bruno Grossmann, Baurichter Walter Baumann, Baurichter Jürg Trachsel, Gerichtsschreiber Roland Blaser

in Sachen **Rekurrierende**
R1S.2015.05088
L. M., [....]
R1S.2015.05094
R. S., [....]
R1S.2015.05096
Rekurrierende Nrn. 1 – 32, [....]

gegen **Rekursgegnerinnen**
1. Bausektion der Stadt Zürich, Amtshaus IV, 8021 Zürich
2. X SA, [....]

betreffend Bausektionsbeschluss Nr. 845/15 vom 17. Juni 2015; Baubewilligung für Mobilfunk-Antennenanlage, Kat.-Nr. RI3754, Südstrasse 85, Zürich 8 - Weinegg

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss BE 845/15 vom 17. Juni 2015 bewilligte die Bausektion der Stadt Zürich der X SA die Erstellung einer Mobilfunk-Basisstation auf dem Gebäude Südstrasse 85 in Zürich 8 (Grundstück Kat.-Nr. R13754).

B.

Dagegen gingen drei fristgerechte Rekurse beim Baurekursgericht des Kantons Zürich ein, nämlich:

- Am 2. Juli 2015 von L. M. (G.-Nr. R1S.2015.05088), welcher sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Baubewilligung beantragte.
- Am 15. Juli 2015 von R. S. (G.-Nr. R1S.2015.05094), welche beantragte:
 - "1. Der Bauentscheid N° 845/15 vom 17. Juni 2015 sei aufzuheben.
 2. Die Baubewilligung für eine Mobilfunk-Antennenanlage 800-900 MHz; 3 x 800 W_{ERP} und 1'800-2'600 MHz; 2 x 2'400 W_{ERP}, 1 x 2'050 W_{ERP} an einem Mast auf dem Dach des Wohnhauses Südstrasse 85, 8008 Zürich, sei zu verweigern.
 3. Dem vorliegenden Rekurs sei die aufschiebende Wirkung zu erteilen.
 4. Unter gesetzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen.
- Am 17. Juli 2015 von [...] 32 weiteren Rekurrierenden (G.-Nr. R1S.2015.05096), welche beantragten:
 - "1. Es sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und die nachgesuchte Baubewilligung zu verweigern.
 2. Eventuell sei die Angelegenheit im Sinne der nachstehenden Begründung zur weiteren Behandlung und zu neuer Entscheidung an die erstinstanzlichen Behörden zurückzuweisen.
 3. Es sei ein Augenschein durchzuführen.
 4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft."

C.

Mit Verfügungen vom 7., 17. und 22. Juli 2015 wurde der Eingang der Rekurse vorgemerkt, diesen die aufschiebende Wirkung zuerkannt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

In ihren Rekursantworten vom 13. August 2015 beantragte die X SA im Wesentlichen die Abweisung der Rekurse sowie die Zusprechung entsprechender Umtriebsentschädigungen.

Die Vorinstanz schloss in ihren Vernehmlassungen vom 18. August und 1. September ebenfalls zur Hauptsache auf Abweisung der Rekurse.

Die rekurrentische Replik im Verfahren G.-Nr. R1S.2015.05096 datiert vom 28. September 2015; die Dupliken der Rekursgegnerschaft vom 13. bzw. 20. Oktober 2015. Repliken bzw. Dupliken in den beiden anderen Rekursverfahren gingen nicht ein.

E.

Am 10. November 2015 führte eine Delegation der 1. Abteilung des Baurekursgerichts einen Augenschein vor Ort durch. Dabei wurde u.a. anderem festgestellt, dass mittlerweile eine in den Baugesuchsplänen nicht eingezeichnete Alarmantenne auf dem Dach des Standortgebäudes Südstrasse 85 montiert worden war. Deshalb wurde einerseits die private Rekursgegnerin aufgefordert dem Baurekursgericht entsprechend angepasste Pläne einzureichen; andererseits hatte die Vorinstanz abzuklären, ob für diese Alarmantenne überhaupt ein Baubewilligungsverfahren durchgeführt worden war (Dossier G.-Nr. R1S.2015.05096; Prot. S. 6). Die Rekursverfahren wurden in der Folge informell sistiert.

F.

Die revidierten bzw. aktualisierten Baugesuchspläne gingen am 14. Januar 2016 beim Baurekursgericht ein (Dossier G.-Nr. R1S.2015.05096; act. 24 und 25.1 – 25.3) und wurden den Rekurrierenden in der Folge vom Gericht zugestellt. Am 29. März 2016 liess die Vorinstanz das Baurekursgericht wissen, für die neue Alarmantenne des Typs Delta-8 (sichtbare Länge 3 m) sei bis dato keine Baubewilligung erteilt worden. In der Zwischenzeit sei allerdings ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren eingeleitet worden (Dossier G.-Nr. R1S.2015.05096; act. 33).

G.

Die rekurrentische Stellungnahme zu den aktualisierten Plänen datiert vom 7. April 2016 (Dossier G.-Nr. R1S.2015.05096; act. 31).

H.

Auf die Vorbringen der Parteien und die Ergebnisse des Augenscheins wird, soweit entscheidrelevant, in den nachstehenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Die das gleiche Bauvorhaben betreffenden Rekursverfahren G.-Nrn. R1S.2015.05088, R1S.2015.05094 und R1S.2015.05096 sind zu vereinigen.

2.

Alle Rekurrierenden bewohnen und/oder besitzen Wohnliegenschaften, welche sich im gemäss bundesgerichtlicher Definition rechtsmittelberechtigten Umkreis der strittigen Kommunikationsanlage (Einsprecherradius) – der hier rund 1'120 m beträgt (Dossier G.-Nr. R1S.2015.05088; act. 9.8, S. 5) – befinden. Sie sind damit mehr als irgendwelche Dritte oder die Allgemeinheit in ihren eigenen Interessen betroffen sowie aufgrund der nachstehend unter Ziffer 5.1 zusammengefassten Rügen gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) rechtsmittellegitimiert. Da die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf die Rekurse einzutreten.

3.

Die strittige Basisstation der X SA soll mit einer Gesamtleistung von maximal 9250 W_{ERP} betrieben werden. Die Anlage besteht im Wesentlichen aus einem 4,5 m hohen Mast, an welchen 3 Doppelantennen des Typs Kathrein 80010665-V01 mit folgenden Spezifikationen angebracht werden sollen:

Ant.-Nr.	1	2	3	4	5	6
Frequenzen	800-900	800-900	800-900	1800-2600	1800-2600	1800-2600
W_{ERP}	800	800	800	2400	2050	2400
Azimut	20°	150°	290°	20°	150°	290°

Zudem sollen zwei Richtstrahl-Rundantennen für die Signalübertragung montiert werden. Die Technikboxen mit der Anlagesteuerung sind im Hausinnern geplant. Das Standortgebäude liegt in der Wohnzone W2.

4.

Die neue Alarmantenne des Typs Delta-8, welche letztes Jahr ohne Baubewilligung auf dem Standortgebäude errichtet wurde und für welche die Vorinstanz in der Zwischenzeit ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren eingeleitet hat, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens.

5.1.

Nach Auffassung des Rekurrenten im Verfahren G.-Nr. R1S.2015.05088 ist die Mobilfunk-Basisstation aus gesundheitlichen Gründen nicht bewilligungsfähig und in unmittelbarer Nähe seines Hauses deshalb nicht zu tolerieren. Er verweist diesbezüglich auf eine neue wissenschaftliche Studie aus Brasilien, welche einen Zusammenhang zwischen Krebserregung und Mobilfunkdichte belege.

Die Rekurrentin im Verfahren G.-Nr. R1S.2015.05094 führt zur Begründung hauptsächlich an, das Baugesuch sei insoweit unvollständig, als die Einhaltung der Strahlengrenzwerte nicht an allen massgebenden Orten überprüft worden sei. Im Weiteren wiesen die Grenzwertberechnungen substantielle Fehler auf, so auch im Bereich ihrer Eigentumswohnung [...]. Dort werde der Anlagegrenzwert von 5 V/m mit 6,06 V/m deutlich überschritten. Schliesslich habe die kommunale Baubehörde absurde Einordnungskriterien angewendet.

Die Rekurrierenden im Verfahren G.-Nr. R1S.2015096 rügen neben Fehlern in den Grenzwertberechnungen im Wesentlichen die mangelnde Einordnung des Streitobjekts in die ortsbaulich besonders empfindliche Umgebung. Das zonenwidrig um 2 m zu hohe Standortgebäude liege äusserst exponiert an einer Strassenkreuzung. Die auf dem Dach geplante massive 4,5 m lange Antennenanlage sei von weit her als störender Blickfang sichtbar, verunstalte das Landschaftsbild des Burghölzli-Hügels und beeinträchtige die benachbarte inventarisierte Wohnsiedlung Wonneberg. Andere Schutzobjekte in der Umgebung würden ebenfalls erheblich tan-

giert. Ins gut gestaltete Standortgebäude selbst ordne sich das Streitobjekt in keiner Weise rechtsgenügend ein. Schon aus diesem Blickwinkel sei die Bewilligungserteilung völlig unbegreiflich. Ferner sei das aufgrund der Höhenüberschreitung zonenwidrige Standortgebäude im Lichte von § 357 PBG nicht bewilligungsfähig. Wegen der hohen Gesamtleistung des Streitobjektes diene es vorab der quartierexternen Mobilfunkerschliessung und sei somit eine nicht mehr zonenkonforme technische Einrichtung, die für die Nachbarschaft überdies unzumutbare ideelle Immissionen verursache.

5.2.

Im Gegensatz dazu hält die Rekursgegnerschaft zusammengefasst fest, die geplante zonenkonforme Basisstation stehe im Einklang mit sämtlichen massgebenden planungs-, bau- und umweltschutzrechtlichen Bestimmungen. Das Vorhaben der X SA halte die gesetzlichen Immissions- und Anlagengrenzwerte an allen relevanten Orten ein. Die schweizerischen Grenzwerte würden die Bevölkerung ausreichend vor übermässiger elektromagnetischer Strahlung schützen, was wissenschaftlich längst erhärtet sei.

Das Streitobjekt ordne sich rechtsgenügend in die landschaftliche und städtebauliche Umgebung ein. Es würden weder das Landschaftsschutzobjekt "Glaziallandschaft Burghölzli und Bachtobel Burgwies" tangiert noch würden die umliegenden inventarisierten Gebäude in ihrem Erscheinungsbild beeinträchtigt. Ohnehin gebe es in der Nähe des Standortgebäudes keine formell geschützten Liegenschaften. Basisstationen müssten aus technischen Gründen oft an relativ exponierten Orten realisiert werden. Die Basisstation sei im Lichte von § 357 Abs. 1 PBG ohne weiteres bewilligungsfähig.

6.1.

Gemäss § 238 Abs. 1 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. Die genannte Bestimmung enthält eine Grundanforderung an Bauten, Anlagen und Umschwung. Verlangt wird sowohl eine gewisse Qualität der Gestaltung in sich als auch der Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung.

Die Frage, ob eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird, ist gestützt auf objektive, nachvollziehbare Kriterien zu beantworten. Subjektives Empfinden rechtfertigt keinen Eingriff in das Eigentum. Im Kontext mit Mobilfunk-Basisstationen, welche als standardisierte technische Anlagen im konkreten Einzelfall (mit Ausnahme der Farbgebung oder möglichen Kaschierung) kaum individuell gestaltet werden können, stellt sich vor allem die Frage, ob eine genügende Einordnung in die bauliche und landschaftliche Umgebung zu bejahen ist.

6.2.

Gestützt auf § 238 Abs. 2 PBG ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. Im beurteilungsrelevanten Umkreis der geplanten Kommunikationsanlage finden sich, wie nachstehend im Detail erläutert wird, mehrere Schutzobjekte. Insoweit ist hier Abs. 2 massgebend.

6.3.

Das Baurekursgericht ist bei der Anwendung von Bestimmungen des kantonalen Rechts grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, seine gesetzliche Überprüfungsbefugnis (§ 20 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]) auszuschöpfen. Soweit solche Bestimmungen den Gemeinden als Konsequenz der Gemeindeautonomie einen gewissen Beurteilungsspielraum belassen, ist indes zwischen der Gemeindeautonomie und dem verfassungsmässigen Anspruch auf Ausschöpfung der Überprüfungsbefugnis im Sinne eines Ausgleichs praktische Konkordanz herzustellen.

In erster Linie ist die örtliche Baubewilligungsbehörde verpflichtet, die in der Norm verwendeten offenen Formulierungen ortsbezogen zu konkretisieren. Die Rekursinstanz hat die im konkreten Fall angeführten Entscheidungsgründe gebührend zu berücksichtigen und sich mit den Kriterien auseinanderzusetzen, welche von der Baubehörde im Rahmen der ortsbezogenen Konkretisierung der Vorschrift entwickelt worden sind. Es steht dem Baurekursgericht nicht zu, die sich stellenden Fragen so zu beurteilen, wie dies eine rechtsanwendende erstinstanzliche Behörde tun würde. Abgesehen von der insoweit gebotenen Rücksichtnahme auf die Gemeindeautonomie rechtfertigt sich jedoch keine weitergehende Einschränkung der grundsätzlich vollen Kognition des Baurekursgerichts (VB.2013.00468 in BEZ 2014

Nr. 3; VB.2014.00232 und VB.2014.00248 vom 27. März 2015, E. 4.3.1 und dort zitierte Entscheide).

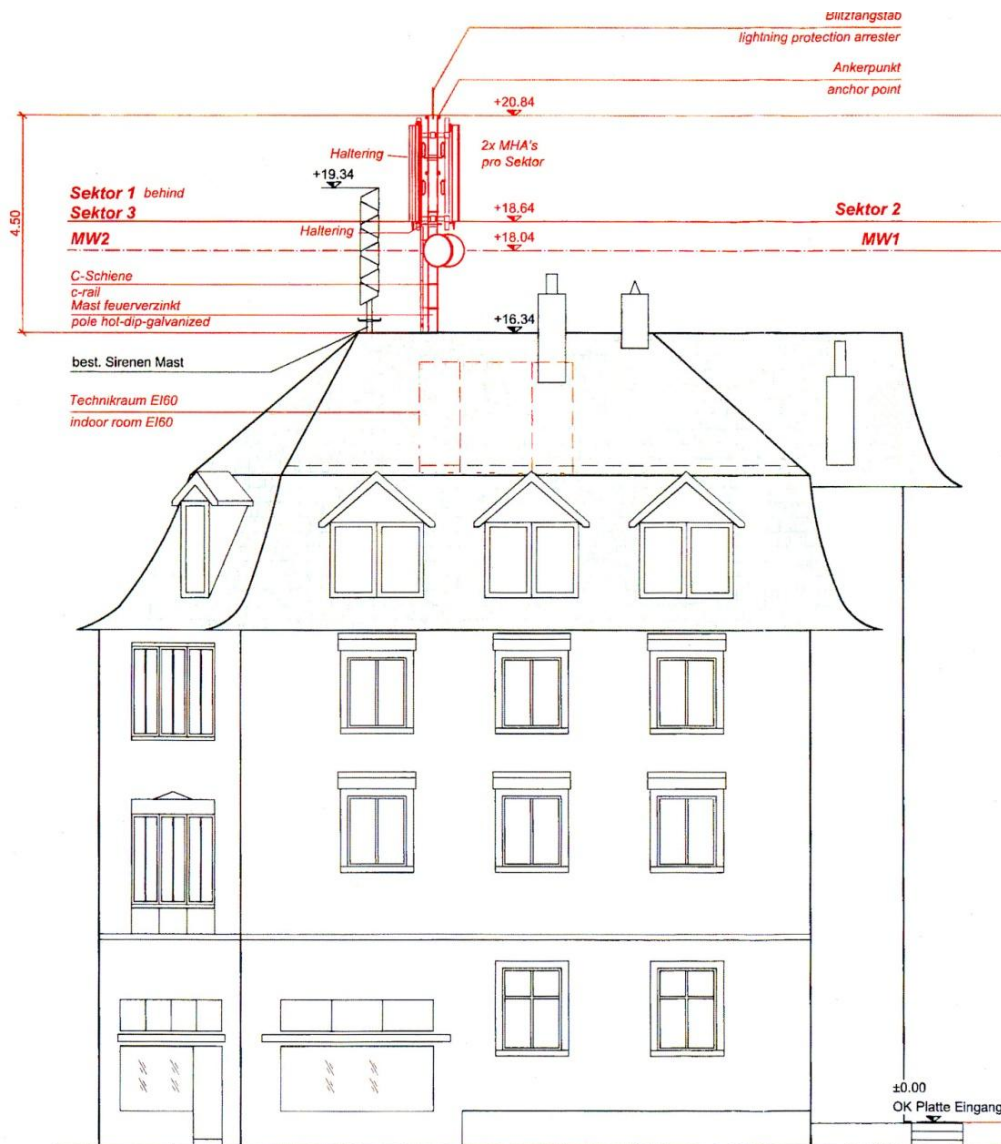
Stets vorauszusetzen ist, dass die Baubewilligungsbehörde die genannte Konkretisierung rechtzeitig, d.h. spätestens mit der Rekursantwort, vorgenommen hat (VB.2012.00365 vom 21. November 2012). Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz die Aspekte der Einordnung rechtsgenügend konkretisiert.

Ob eine Bestimmung des kantonalen Rechts den Gemeinden einen autonomen Entscheidungsspielraum einräumt, ist durch Auslegung zu ermitteln (Marco Donatsch, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 20 Rz. 62). Nach ständiger Praxis der kantonalen Instanzen gilt solches u.a. für die Einordnungsbestimmung von § 238 PBG.

6.4.1.

Das eine Firsthöhe von 16,3 m aufweisende Standortgebäude mit Walmdach (das auch Mansardendachelemente hat; siehe den nachfolgenden Planausschnitt 1:100) steht als Eckbau dominant an der Abzweigung Südstrasse/Lenggstrasse. Einige Meter westwärts mündet die Wonnenbergstrasse (Stichstrasse) in die Südstrasse ein. Dadurch ergibt sich vor dem Standortgebäude, das im Jahre 1878 erstellt wurde und einen polygonalen Grundriss aufweist, eine Art Platzsituation.

Die Eckfassade weist im 1. Obergeschoss eine übergiebelte Fensterfront auf (INSA, Inventar der neueren Schweizer Architektur, 1850-1920, Zürich, Bern 1992, S. 417). Das Walmdach ist mit je drei auf die Lengg- und Südstrasse ausgerichteten Lukarnen sowie einer stirnseitigen Lukarne harmonisch gegliedert. Als etwas störender, jedoch nicht von allen Seiten wahrnehmbarer Fremdkörper wirkt einer der beiden neuzeitlichen Kamine. Überaus markant prägt hingegen die kürzlich ohne Bewilligung und nahe der Stirnseite des Gebäudes platzierte aluminiumfarbige Alarmanne nicht nur das Dach, sondern das ganze Standortgebäude (Dossier G.-Nr. R1S.2015096; Fotos Prot. S. 8 - 12 und 15; vgl. auch die nachfolgende Planwiedergabe).



Im Erdgeschoss der gut erhaltenen (jedoch denkmalschützerisch nicht inventarisierten) Liegenschaft wird eine PR-Agentur betrieben. Im Übrigen dient das Standortgebäude Wohnzwecken (<http://www.search.ch/?q=S%C3%BCdstrasse+85+Z%C3%BCrich>).

6.4.2.

Die streitbetroffene Basisstation besteht aus einem 4,5 m hohen Mast (mit zusätzlich aufgesetztem Blitzableiter von 1 m Länge), welcher in unmittelbarer Firstnähe platziert werden soll. Zuerst sollen die bereits erwähnten drei Doppelantennen (je 1,99 m x 0,30 m x 0,15 m) montiert werden. Darunter, immer noch 1,3 m oberhalb des Dachfirsts, sind zwei Richtfunk-Rundantennen (MW1 und MW2) mit einem Durchmesser von je 0,7 m geplant. Dadurch weist das Streitobjekt eine horizontale Ausladung von ma-

ximal 2 m auf (Dossier G.-Nr. R1S.2015.05088; act. 9.3 - 9.5.). Von Aussen nicht sichtbar ist hingegen die Anlagesteuerung, für welche im Estrich ein Technikraum vorgesehen ist (Dossier G.-Nr. R1S.2015.05088; act. 9.6).

Im Vergleich zu dieser Basisstation, welche als massive technische Einrichtung an einem äusserst exponierten Standort in Erscheinung träte, ist die erwähnte neue Alarmantenne (Höhe 3 m; Durchmesser von maximal rund 0,45 m), die auf dem Dach des Standortgebäudes anlässlich des Augenscheins vom 10. November 2015 bereits als sehr dominantes technisches Element aufgefallen ist, geradezu schlank dimensioniert (Dossier G.-Nr. R1S.2015096; u.a. Foto Prot. S. 9 und act. 24.2).

Insgesamt erreicht die streitbetroffene Basisstation im Zusammenhang mit dem Standortgebäude in keiner Weise die von § 238 Abs. 1 PBG geforderte befriedigende Gesamtwirkung. Die Anlage wirkt, wie rekurrentischerseits zutreffend pointiert festgehalten wird, vielmehr wie die sprichwörtliche "Faust aufs Auge". Ihre Grösse und Positionierung mag zwar sendetechnisch ideal sein, kann im Lichte der Einordnung jedoch überhaupt nicht genügen.

6.4.3.

Das Standortgebäude liegt zudem in einem Ortsbaulich empfindlichen Gebiet in unmittelbarer Nachbarschaft von mehreren kommunal inventarisierten Gebäuden, nämlich: Südstrasse 80, 86 und 88 sowie Wonnebergstrasse 71 (Dossier G.-Nr. R1S.2015096; act. 14 sowie Fotos Prot. S. 8, 9, 13 und 14). Diese Liegenschaften befinden sich lediglich 20 - 60 m von der streitbetroffenen Basisstation entfernt und sind – wie der Augenschein gezeigt hat – aus vielen Blickwinkeln zusammen visuell störend wahrnehmbar.

Mit den ebenfalls in der Nähe liegenden Inventarobjekten Südstrasse 76 und 78 sowie Wonnebergstrasse 67, 69 und 70 bilden diese Gebäude die 1914 erstellte "Wohnkolonie Wonneberg", welche wie folgt charakterisiert wird:

"Frühes Zürcher Beispiel einer in einheitlicher Planung entstandenen Gartenstadtsiedlung: Drei frei stehende Einzelhäuser und sechs Doppelhäuser gruppieren sich in malerischer, lockerer Art und Weise um eine das Areal erschliessende Sackgasse. Die Siedlung zeigt eine Durchmischung von traditionellem Zürichseehaus-Typus, mit hohem, geschweiftem Satteldach und schlichter Fassadengestaltung einerseits und dem eher barocken Typus mit

Walmdach bzw. Mansardengiebeldach andererseits. Unterschiedliche Haus- und Dachformen suggerieren ein sich über längere Zeit hinziehendes Wachstum der Siedlung im Sinne eines historisch entstandenen Weilers. Beispielhaft für die städtebauliche Auffassung des Heimatstiles ist die Bildung einer Art Dorfplatz" (Baukultur in Zürich, Hirslanden und Riesbach, Hochbaudepartement der Stadt Zürich, Verlag NZZ, Zürich 2009, S. 153).

Die streitbetroffene Kommunikationsanlage würde das Erscheinungsbild dieser Gartenstadtsiedlung im bereits genannten Kreuzungsbereich Südstrasse/Lenggstrasse erheblich beeinträchtigen. Von einer guten Einordnung bzw. besonderen Rücksichtnahme im Sinne von § 238 Abs. 2 PBG kann folglich keine Rede sein. An dieser einordnungsmässigen Beurteilung ändert nichts, dass in der Nähe auch moderne neuzeitliche Architektur – etwa die Wohnüberbauung Lenggstrasse 1 bis 5 – zu finden ist. Somit ist die Basisstation der X SA auch im Zusammenhang mit der ortsbaulichen Umgebung entgegen der unzutreffenden Auffassung der Vorinstanz sowie der privaten Rekursgegnerin nicht bewilligungsfähig.

Hingegen würde eine Realisation des Streitobjekt aufgrund der doch relativen grossen Distanz von über 100 m wohl kaum zu einer rechtsrelevanten Beeinträchtigung des dortigen Landschaftsschutzobjektes führen (Dossier G.-Nr. R1S.2015096; Foto Prot. S. 15).

6.4.4.

Verfehlt ist in diesem Zusammenhang der Schluss der Rekursgegnerschaft, Anlagen der vorliegenden Grösse würden an vielen Orten – so auch in der Stadt Zürich – im Lichte einer genügenden Einordnung regelmässig bewilligt, weshalb diese hier konsequenterweise ebenfalls rechtskonform sei. Die Vorinstanz verweist diesbezüglich auf ein "Vergleichsbeispiel" an der Kreuzstrasse 19 in Zürich. Bei dieser Argumentation wird übersehen, dass es dort um einen völlig anderen baulichen bzw. ortsbaulichen Kontext ging. Auch eine mehr oder weniger standardisierte technische Anlage wie eine Mobilfunk-Basisstation kann nicht per se als im Lichte von § 238 PBG zulässig erklärt werden, sondern stets nur im Rahmen einer Einzelfallbeurteilung im Zusammenhang mit der jeweiligen baulichen und landschaftlichen Umgebung.

7.

Ist die Mobilfunk-Basisstation bereits aufgrund ihrer mangelnden Einordnung nicht bewilligungsfähig, erübrigt sich die Prüfung der übrigen rekurrentischen Rügen.

8.

Zusammenfassend sind die Rekurse gutzuheissen und der angefochtene Beschluss der Bausektion der Stadt Zürich ist aufzuheben.

[....]