

G.-Nr. R2.2018.00083
BRGE II Nr. 0106/2018

Entscheid vom 2. Oktober 2018

Mitwirkende Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichter Stefano Terzi, Baurichter
Adrian Bergmann, Gerichtsschreiber Roland Blaser

in Sachen **Rekurrierende**

1. Stockwerkeigentümergeinschaft F. P., [....]
2. L. T., [....]
3. F. H., [....]

gegen **Rekursgegnerinnen**

1. Planungs- und Baukommission X, [....]
2. Y AG, [....]

betreffend Planungs- und Baukommissionsbeschluss vom 17. Mai 2018; Baubewilli-
gung für Mobilfunkanlage

hat sich ergeben:

A.

Mit ihrem Beschluss vom 17. Mai 2018 bewilligte die Planungs- und Baukommission X der Y AG die Erstellung einer Mobilfunk-Basisstation auf dem Gebäude G.-strasse 44 in X.

B.

Dagegen rekurrerten die Stockwerkeigentümergeinschaft F. P., L. T. und F. H. mit gemeinsamer fristgerechter Eingabe vom 27. Juni 2018 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten im Wesentlichen die Aufhebung der angefochtenen Baubewilligung unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerschaft.

C.

Mit Verfügung vom 28. Juni 2018 wurde der Eingang des Rekurses vorgemerkt, diesem die aufschiebende Wirkung zuerkannt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

In ihren Rekursantworten vom 17. bzw. 27. Juli 2018 beantragten sowohl die Vorinstanz als auch die private Rekursgegnerin die Abweisung des Rekurses. Letztere verlangte zudem die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Die Replik der Rekurrierenden datiert vom 23. August 2018; die Dupliken der Vorinstanz und der privaten Rekursgegnerin vom 11. bzw. vom 17. September 2018.

E.

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

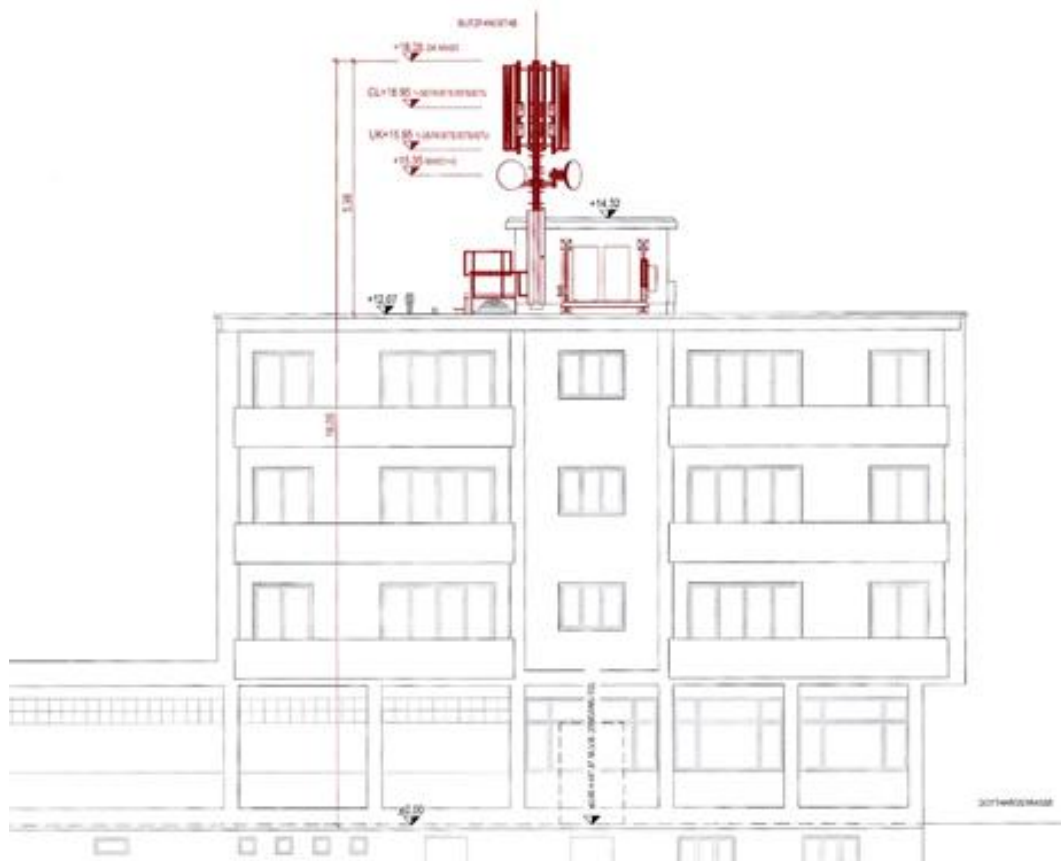
Es kommt in Betracht:

1.

Die Rekurrierenden sind Eigentümer von Grundstücken im gemäss bundesgerichtlicher Definition rechtsmittelberechtigten Umkreis der strittigen Kommunikationsanlage (Einsprecherradius), der hier 370 m beträgt (act. 16, S. 5). Sie sind damit mehr als irgendwelche Dritte oder die Allgemeinheit in ihren eigenen Interessen betroffen sowie aufgrund ihrer Rügen im Sinne von § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) rechtsmittellegitimiert. Weil die übrigen Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Die auf dem Flachdach der Wohn- und Geschäftsgebäudes G.-Strasse 44 geplante Mobilfunk-Basisstation soll mit einer Gesamtleistung von 1'690 W_{ERP} auf vier verschiedenen Frequenzbändern und den Azimuten 0°, 120° sowie 240° betrieben werden. Beim genannten Output handelt es sich leis-



Frequenzungsmässig um eine vergleichsweise im unteren Durchschnitt liegende Anlage. Der voranstehende Planausschnitt (Nord-Ostansicht 1:100; act. 9.6) zeigt, dass die drei benötigten Multi-Band Antennen des Typs Huawei ATR4518R25v06 zuoberst an einen rund 6 m hohen Stahlmast montiert werden sollen. Dieser steht etwa dachmittig neben der bestehenden 2,30 m hohen Dachaufbaute. Die einzelnen Antennenmodule weisen folgende Hauptparameter auf:

Name	1STK	2STK	3STK	1STE
Frequenz	800 MHz	800 MHz	800 MHz	900 MHz
Leistung	250 W _{ERP}	190 W _{ERP}	150 W _{ERP}	400 W _{ERP}
Azimut	0°	120°	240°	0°

Name	2STE	3STE	1STS	2STS
Frequenz	900 MHz	900 MHz	1800 MHz	1800 MHz
Leistung	300 W _{ERP}	250 W _{ERP}	25 W _{ERP}	25 W _{ERP}
Azimut	120°	240°	0°	120°

Name	3STS	1STU	2STU	3STU
Frequenz	1800 MHz	2100 MHz	2100 MHz	2100 MHz
Leistung	25 W _{ERP}	25 W _{ERP}	25 W _{ERP}	25 W _{ERP}
Azimut	240°	0°	120°	240°

Etwa auf halber Masthöhe sollen zwei Richtfunk-Rundantennen (MWD1 und MWD2) die Datenübertragung ins Mobilfunknetz der Y AG gewährleisten. Die Anlagesteuerung soll in einen neben der Dachaufbaute vorgesehenen Technischrank (auf den Baugesuchsplänen zumeist als BTS bezeichnet) integriert werden. Das Baugrundstück befindet sich in der Zentrumszone.

3.1.

Die Rekurrierenden beanstanden neben zahlreichen immissionsrechtlichen Einwänden vor allem die mangelhafte Einordnung der Basisstation ins Standortgebäude sowie in die umliegende ortsbauliche Umgebung. Sie bezeichnen das strittige Bauvorhaben als "wüsten überdimensionierten Fremdkörper", der im Rahmen der Einordnungsbestimmung von § 238 Abs. 1 und 2 PBG nicht bewilligungsfähig sei.

3.2.

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, welche Anforderung auch für Materialien und Farben gilt. 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 den baulichen und landschaftlichen Kontext.

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 Zusammenhang mit Antennen, die als standardisierte technische Anlagen im konkreten Einzelfall (mit Ausnahme der Farbgebung oder allenfalls möglicher Kaschierung) kaum individuell gestaltet werden können, stellt sich vor allem die Frage, ob eine genügende Einordnung in die relevante bauliche und landschaftliche Umgebung bejaht werden kann.

Gestützt auf § 238 Abs. 2 PBG ist auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes besondere Rücksicht zu nehmen. In der Rechtspraxis wird dabei nicht nur eine befriedigende, sondern eine gute Einordnung verlangt.

3.3.

Obwohl die Vorinstanz das strittige Baugesuch bewilligt hat, hält sie die strittige Basisstation in der jetzigen Form für nicht mit § 238 Abs. 1 PBG vereinbar und verlangt eine unaufdringlichere Gestaltung. Dazu wird in den Erwägungen der angefochtenen Baubewilligung u.a. Folgendes festgehalten:

"Die vorliegend zu beurteilende Mobilfunkantennenanlage wirkt mächtig bzw. dominant. Die Anlage muss deshalb anders gestaltet werden (schlanker, kaschiert...), soweit nicht der Nachweis erbracht wird, dass dies technisch nicht möglich ist. Vor Baubeginn sind entsprechende abgeänderte Pläne einzureichen" (act. 3, S. 3).

Dispositiv-Ziffer 4.1. der angefochtenen Baubewilligung beinhaltet dementsprechend folgende Nebenbestimmung:

"Die Antennenanlage ist so zu gestalten, dass sie weniger dominant in Erscheinung tritt. Vor Baubeginn sind entsprechende Revisionspläne zur Ge-

nehmung einzureichen. Gegebenenfalls muss der Nachweis erbracht werden, dass eine Anpassung technisch nicht möglich ist" (act. 3, S. 6).

Die Y AG hat diese Nebenbestimmung nicht angefochten bzw. sogar explizit akzeptiert (act. 11, S. 8, Ziff. 19). Die Rekurrierenden halten hingegen eine solche nebenbestimmungsweise Heilung des Einordnungsmangels für rechtswidrig. Es sei unzulässig, die Frage der rechtsgenügenden Gestaltung in ein späteres Zweitverfahren ohne rekurrentische Anfechtungsmöglichkeit zu verschieben. Für die Rekursgegnerschaft ist diese auflagenweise Bewilligungserteilung ohne weiteres zulässig.

4.1.

Können inhaltliche oder formale Mängel des Bauvorhabens ohne besondere Schwierigkeiten behoben werden oder sind zur Schaffung oder Erhaltung des rechtmässigen Zustands Anordnungen nötig, so sind mit der Bewilligung die gebotenen Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen) zu verknüpfen (§ 321 Abs. 1 PBG).

Dieses Vorgehen kommt nach gefestigter Rechtsprechung allerdings nur infrage, wenn die Mängel des Bauvorhabens untergeordneter Natur sind. Führen diese zu einer wesentlichen Projektänderung oder ist ohne grösseren planerischen Aufwand nicht beurteilbar, wie sie zu beheben sind und welche baurechtlichen, konzeptionellen, gestalterischen und allenfalls immissionsrechtlichen Auswirkungen die Behebung der Mängel nach sich zieht, können sie nicht mittels einer Nebenbestimmung behoben werden. Es ist in solchen Fällen nicht ohne besondere Schwierigkeiten möglich, konkrete Vorgaben zur Mängelbehebung zu statuieren. Bei dieser Konstellation ist vielmehr eine Bauverweigerung auszusprechen und die Bauherrschaft hat ein entsprechend überarbeitetes Baugesuch einzureichen. Nur auf diesem Wege ist die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Baubewilligung bzw. die notwendige Transparenz im baurechtlichen Verfahren gewährleistet, was nicht zuletzt auch im nachbarlichen Interesse zu verlangen ist. In diesem Zusammenhang spielt es keine Rolle, ob der zur Diskussion stehende Mangel grundsätzlich behoben werden kann. Es ist nicht Sache der Rechtsmittelinstanzen, planerische Überlegungen anzustellen, um beurteilen zu können, auf welche Weise die Mängelbehebung zu erfolgen hat, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen (VB.2015.00120,

E. 3.2. ff., in BEZ 2015 Nr. 46; in Bestätigung von BRGE IV 0010/2015 vom 22. Januar 2015).

4.2.

Die strittige Nebenbestimmung, welche zu einer gesetzeskonformen Einordnung der Basisstation im Sinne von § 238 PBG führen soll (wobei auch noch offen ist, ob Abs. 2 der Bestimmung zur Anwendung kommt), ist völlig unverbindlich und undifferenziert formuliert. Das definitive Erscheinungsbild der strittigen Anlage ist im jetzigen Zeitpunkt gar nicht abschätzbar. Entgegen der Auffassung der Bauherrschaft wurde in der Nebenbestimmung nicht einmal der grundsätzliche Weg zur Mängelbehebung definiert. Diesbezüglich hat die Vorinstanz in ihrer Rekursvernehmlassung unmissverständlich Folgendes ausgeführt: "Es bleibt auch festzuhalten, dass die Planungs- und Baukommission nicht eine schlankere und kaschierte Form verlangt, wie dies die Rekurrierenden nun schreiben, sondern diese Begriffe nur exemplarisch aufgeführt hat. [...] Wie die bessere Gestaltung erreicht werden kann, muss die Bauherrschaft aufzeigen" (act. 8, S. 3, E. B). Dieser unbestimmte "Planungsauftrag" an die Bauherrschaft genügt dem notwendigen Konkretisierungsgehalt einer Nebenbestimmung bei weitem nicht (vgl. auch BRGE III Nr. 0117/2018 vom 19. September 2018, E. 5.2; www.baurekursgericht-zh.ch).

Unzulässig ist zudem, die Frage der Einordnung mit der Frage der technischen Machbarkeit einer rechtsgenügenden Gestaltung der Basisstation zu verknüpfen. Die Einordnungsbestimmung von § 238 PBG ist eine Grundanforderung an Bauten und Anlagen (vgl. den Titel vor § 233 PBG). Deren Einhaltung darf somit nicht von projektbedingten Eigenheiten eines Bauvorhabens, vorliegend von der Optimierung eines Mobilfunknetzes, abhängig gemacht werden.

Schliesslich kann die von der Vorinstanz geforderte Umgestaltung der streitbetroffenen Basisstation, beispielsweise durch eine Verschiebung von Anlageteilen sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Richtung, durch die Verwendung anderer (redimensionierter) Antennenelemente oder durch eine auch nur geringe Verkürzung des Antennenmastes neue Abstrahlungswinkel der einzelnen Antennenhauptstrahlen zur Folge haben. Träfe dies zu, würden sich die elektromagnetischen Auswirkungen auf die Umgebung der Basisstation mehr oder weniger stark verändern. Dies würde

zwingend entsprechend angepasste Berechnungen der Immissions- und Anlagegrenzwerte im Rahmen eines revidierten Baugesuchs bedingen.

Folglich kann hier die mangelhafte Einordnung des Streitobjekts nicht mittels einer Nebenbestimmung im Sinne von § 321 PBG geheilt werden. Daran ändert nichts, dass die Y AG kürzlich überarbeitete Baugesuchspläne bei der Vorinstanz eingereicht hat (act. 21 und 22). Ein überarbeitetes Projekt ist vielmehr gesamthaft neu zu beurteilen. Damit ist der Rekurs gutzuheissen und die angefochtene Baubewilligung ist als rechtswidrig aufzuheben.

5.

Bei diesem Verfahrensausgang erübrigt sich die Prüfung der weiteren rekurrentischen Rügen.

6.

Der Rekurs ist gutzuheissen und der angefochtene Beschluss der Planungs- und Baukommission X ist aufzuheben.

[....]