

G.-Nr. R2.2015.00156  
BRGE II Nr. 0193/2016

**Entscheid vom 29. November 2016**

Mitwirkende      Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichter Emil Seliner, Baurichter Stefano Terzi, Gerichtsschreiber Roland Blaser

in Sachen      **Rekurrierende**  
R. und A. S., [....]

gegen      **Rekursgegnerschaft**  
1. Gemeinderat X, [....]  
2. Baudirektion Kanton Zürich, Walchetor, Walcheplatz 2, Postfach,  
8090 Zürich  
3. Y AG, [....]

betreffend      Gemeinderatsbeschluss vom 18. August 2015 und Verfügung Baudirektion Kanton Zürich BVV 15-1031 vom 9. Juli 2015; Baubewilligung für eine Mobilfunk-Basisstation

---

**hat sich ergeben:**

**A.**

Mit Beschluss vom 18. August 2015 bewilligte der Gemeinderat X der Y AG die Ersetzung einer Mobilfunk-Basisstation auf dem landwirtschaftlichen Gebäude Assek.-Nr. 379. [...]

Bereits zuvor hatte die Baudirektion Kanton Zürich am 9. Juli 2015 für das in der Landwirtschaftszone geplante Bauvorhaben eine Ausnahmegenehmigung im Sinne von Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) erteilt (BVV 15-1031), welche zusammen mit der kommunalen Baubewilligung eröffnet wurde.

**B.**

Dagegen rekurrierten R. und A. S. mit gemeinsamer fristgerechter Eingabe am 7. September 2015 an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten:

"Das Projekt sei nicht zu genehmigen.

Ev. sei der Zustand gemäss Baubewilligung von 1999 wieder herzustellen."

**C.**

Mit Verfügung vom 9. September 2015 wurde der Eingang des Rekurses vorgemerkt, diesem die aufschiebende Wirkung zuerkannt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

**D.**

In ihren Rekursantworten vom 8. Oktober bzw. 9. November 2015 beantragten die Y AG bzw. die Baudirektion Kanton Zürich die Abweisung des Rekurses. Die Y AG verlangte zudem die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung. Der Gemeinderat X verzichtete explizit auf eine Vernehmlassung. Die rekurrentische Replik datiert vom 1. Dezember 2015; die Duplik der Y AG vom 6. Januar 2015.

**E.**

Am 26. April 2016 führte eine Delegation der 2. Abteilung des Baurekursgerichts im Beisein der Parteien einen Augenschein vor Ort

durch. Dabei wurde eine Nachmessung der Aussteckung des strittigen Bauvorhabens durch den zuständigen Geometer vereinbart.

Die Resultate dieser Nachmessung gingen am 2. Mai 2016 beim Baurekursgericht ein und wurden den Parteien anschliessend zur Kenntnisnahme und allfälligen Stellungnahme zugestellt. Die Parteien liessen sich in der Folge zu dieser Thematik nicht vernehmen.

## **F.**

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

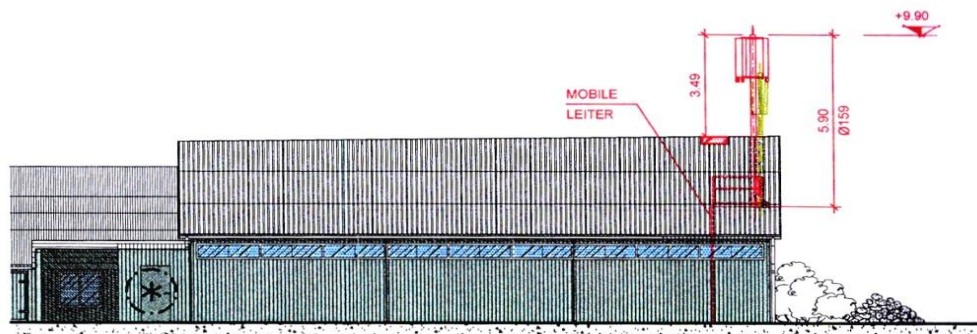
### **Es kommt in Betracht:**

#### **1.**

Die Rekurrierenden sind Bewohner der Liegenschaft [...], welche rund 226 m vom strittigen Bauvorhaben entfernt ist. Sie wohnen damit im gemäss bundesgerichtlicher Definition rechtsmittelberechtigten Umkreis der strittigen Kommunikationsanlage, der hier rund 885,44 m beträgt (act. 9.12, S. 5). Die Rekurrierenden sind damit mehr als irgendwelche Dritte oder die Allgemeinheit in ihren eigenen Interessen betroffen sowie aufgrund der nachstehend unter Ziffer 4.1 zusammengefassten Rügen gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) rechtsmittellegitimiert. Da die weiteren Prozessvoraussetzungen ebenfalls erfüllt sind, ist auf den Rekurs – mit der nachfolgend unter Ziffer 3 erwähnten Einschränkung – einzutreten.

#### **2.**

Die auf dem Dach des bestehenden landwirtschaftlichen Gebäudes Assek.-Nr. 379 projektierte Mobilfunk-Basisstation der Y AG soll mit einer Gesamtleistung von maximal 8'000 W<sub>ERP</sub> betrieben werden. Der nachfolgende Planausschnitt 1:200 zeigt, dass diese Anlage im Wesentlichen aus einem



Stahlmast mit zwei zuoberst daran montierten Antennen besteht. Die Anlage überragt den Dachfirst um 3,5 m. Die Tripleband-Antennen des Typs Kathrein 80010697 weisen folgende Spezifikationen auf:

Ant.-Bez.	1_SCLO	2_SCLO	1_SCHA	1_SCHA
Freq.-Band	800-900 MHz	800-900 MHz	1800-2100 MHz	1800-2100 MHz
Leistung	1800 W <sub>ERP</sub>	1800 W <sub>ERP</sub>	2200 W <sub>ERP</sub>	2200 W <sub>ERP</sub>
Azimut	80°	340°	80°	340°

Mit dieser Anlage soll die seit längerer Zeit bestehende Basisstation, die abgebrochen wird, ersetzt werden

Beim Streitobjekt handelt es sich trotz gleichem Standort somit um eine Neuanlage im Sinne von Art. 3 Abs. 2 lit. c der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV). Das Baugrundstück liegt in der Landwirtschaftszone.

### 3.

Die Rekurrierenden äussern sich wiederholt zur bestehenden Mobilfunk-Basisstation der Y AG, insbesondere auch in technischer Hinsicht. Im vorliegenden Rekursverfahren geht es einzig um die Bewilligungsfähigkeit der streitbetroffenen Neuanlage. Gegenstand des Rekursverfahrens kann nur sein, was auch Inhalt der erstinstanzlichen Verfügung war bzw. nach richtiger Rechtsanwendung hätte sein sollen. Letzteres trifft bezüglich der bestehenden Basisstation nicht zu. Sachverhalte, über welche die Vorinstanz zu Recht nicht entschieden hat, fallen nicht in den Kompetenzbereich der Rekursinstanz, ansonsten in die funktionelle Zuständigkeit der erstinstanzlich verfügenden Behörde eingegriffen würde (Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19 - 28a Rz. 45).

#### 4.1.

Die Rekurrierenden führen zur Begründung zusammengefasst im Wesentlichen an, die Aussteckung des strittigen Bauvorhabens sei mangelhaft. Es würden in rechtswidriger Weise weder die korrekte Höhe noch die tatsächlichen Ausmasse der Antennenanlage wiedergegeben.

Die ausserhalb der Bauzonen im Landwirtschaftsgebiet geplante Basisstation der Y AG sei nicht zonenkonform. Gerade die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung verbiete das Nach- und Umrüsten bestehender Mobilfunkanlagen. Insbesondere seien hier die strengen Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 24 RPG nicht erfüllt. Die Anlage sei nicht standortgebunden, weil sie vor allem aus technischen Gründen keineswegs auf einen Standort in der Landwirtschaftszone angewiesen sei. Die entsprechende Standortbegründung der Y AG sei ungenügend und überzeuge in keiner Weise. Ohnehin sei das Amt für Raumentwicklung mangels entsprechender Fachkenntnisse gar nicht in der Lage gewesen, die Mängel dieser Standortbegründung zu erkennen und zu beurteilen. Es blieben unter dem Strich einzig die für eine Ausnahmegewilligung nicht massgebenden wirtschaftlichen Interessen der Y AG.

Die gravierenden Folgen der Mobilfunkstrahlung, insbesondere Langzeitschädigungen, seien mittlerweile durch Studien ohne weiteres belegt. In Anwendung des Vorsorgeprinzips seien somit Anlagen der vorliegenden Art gar nicht mehr bewilligungsfähig. In der Umgebung des Baugrundstücks wohnten – ausser dem Rekurrenten – überdies mehrere elektrosensible Menschen. Die Antennendiagramme im Standortdatenblatt seien pauschale Darstellungen von ungenauen Hüllkurven und folglich unbrauchbar.

Die von der Vorinstanz angeordneten Abnahmemessungen taugten aufgrund der längst bekannten Ungenauigkeit des angewendeten Messverfahrens überhaupt nichts. Ebenso untauglich sei das sogenannte Qualitätssicherungssystem für die in Betrieb stehenden Mobilfunk-Basisstationen. Dieses sei zum Vorteil der Mobilfunkgesellschaften weder betrugs- noch überleistungssicher.

Schliesslich verstosse die Anlage der Y AG gegen die Aspekte des Landschaftsschutzes. Es führe ein viel begangener Wanderweg mit prächtiger Aussicht auf das Alpenpanorama am Baugrundstück vorbei. In dieses würde eine um 1,5 m erhöhte Antenne sehr störend hineinragen.

#### **4.2.**

Im Gegensatz dazu hält die Rekursgegnerschaft zur Hauptsache fest, für die strittige Basisstation sei zu Recht eine Ausnahmegewilligung im Sinne von Art. 24 RPG erteilt worden. Die Anlage, welche entgegen rekurrentischer Auffassung X bzw. das ausserhalb der Bauzonen liegende Gemeindegebiet und nicht benachbarte Dörfer versorge, sei standortgebunden und die Interessenabwägung spreche klar für den bereits bisher benutzten Standort, was u.a. aus der detaillierten Standortbegründung ohne weiteres hervorgehe. Im Übrigen sei die Antennenanlage der Y AG ebenfalls ohne weiteres baurechtskonform. Die gesetzlichen Grenzwerte würden problemlos eingehalten.

#### **5.**

Strittig sind die Höhe und auch das sonstige Ausmass der Aussteckung. Die nach dem Augenschein vom 26. April 2016 vom zuständigen Geometer [...] durchgeführte Kontrolle ergab entgegen des rekurrentischen Einwands eine im Wesentlichen korrekt ausgesteckte Mastlänge (act. 22).

Zur Funktion der Aussteckung im Sinne von § 311 PBG ist überdies festzuhalten: Sie soll vor allem Nachbarn auf ein geplantes Bauvorhaben und dessen mögliche Auswirkungen auf deren Grundstücke aufmerksam machen und so auf die öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens (§ 314 Abs. 1 PBG) sowie die öffentliche Auflage der Baugesuchsunterlagen (§ 314 Abs. 4 PBG) hinweisen. Die Aussteckung kann sich auf die wesentlichen Gebäude- und Anlageteile beschränken. Bezüglich der genauen Dimensionierung und Detailgestaltung sind die von der Bauherrschaft einzureichenden Gesuchsunterlagen (§ 310 Abs. 1 PB und §§ 3 ff. BVV alleine massgebend. Bei Mobilfunkantennen genügt es gemäss Rechtsprechung deshalb, wenn – wie im vorliegenden Fall – mit der Aussteckung lediglich die vorgesehene Masthöhe, und nicht auch noch der Durchmesser des Mastes sowie die horizontale Ausdehnung der Antennenelemente visualisiert wird (BRGE II Nr. 0186/2015 vom 1. Dezember 2015, E. 5).

#### **6.1.**

Gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG muss eine Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entsprechen, was für die in der Landwirtschaftszone projektierte Mobilfunk-Basisstation der Y AG nicht zutrifft.

Nach Art. 24 RPG können abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a des Gesetzes Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu realisieren oder ihren Zweck zu ändern, wenn:

- a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert; und
- b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

## **6.2.**

Eine Baute oder Anlage ist im Sinne des Gesetzes dann standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betrieblichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist. Die Standortgebundenheit kann eine positive oder eine negative sein.

Positiv standortgebunden ist eine Baute oder Anlage dann, wenn sie aus technischen oder betrieblichen Gründen oder aber aus Gründen der Bodenbeschaffenheit auf einen bestimmten Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist. Dies trifft z.B. auf Energie- oder Rohstoffgewinnungsanlagen, auf Bergrestaurants oder auch auf bestimmte Kommunikationsanlagen zu (BRKE III Nrn. 0148 und 149/2008 vom 12. November 2008, E. 6.4 und 6.5).

Negative Standortgebundenheit liegt vor, wenn eine Baute oder Anlage auf Grund der von ihr ausgehenden Auswirkungen oder Gefahren nicht in einer Bauzone realisiert werden kann. Das trifft z. B. für eine Schiessanlage, eine Abfalldeponie oder ein Tierheim zu. Können die Auswirkungen gestützt auf das Umweltschutzrecht in einem Masse begrenzt werden, dass das Vorhaben in einer Bauzone realisiert werden kann, fällt die Annahme einer negativen Standortgebundenheit ausser Betracht (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 709 ff. und dortige Hinweise auf die Rechtsprechung).

Dabei genügt eine relative Standortgebundenheit. Es ist also nicht – im Sinne einer absoluten Standortgebundenheit – erforderlich, dass überhaupt kein anderer Standort in Betracht fällt. Es müssen allerdings besonders wichtige und objektive Gründe vorliegen, welche den vorgesehenen Standort im Vergleich zu anderen Standorten innerhalb einer Bauzone als wesentlich vorteilhafter erscheinen lassen (BGr 1C\_36/2009 vom 14. Juli 2009, E, 3.1).

### **6.3.**

Kommunikationsanlagen wie Mobilfunk-Basisstationen können auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sein, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden kann oder es bei einem Standort innerhalb der Bauzonen zu einer nicht vertretbaren Störung der in anderen Funkzellen des Netzes verwendeten Frequenzen kommen würde. Ferner kann sich eine Standortgebundenheit dann ergeben, wenn mit einer Basisstation auch oder vor allem Gebiete ausserhalb der Bauzonen mobilfunkmässig abgedeckt werden müssen (BGr 1C\_405/2011 vom 24. April 2012, E. 3.1). Zu denken ist etwa an Verkehrsträger im privaten oder öffentlichen Verkehr (Strassen, Eisenbahnlinien), nicht eingezonte Weiler oder touristische Anlagen (wie etwa Skigebiete), welche Orte grundsätzlich ebenfalls einen Anspruch auf eine einwandfreie Mobilfunkversorgung haben (BRGE IV Nr. 0090/2015 vom 18. Juni 2015, E. 5.2.2).

Nicht ausreichend sind dagegen ausschliesslich wirtschaftliche Vorteile des gewählten Standorts (geringere Landerwerbskosten, voraussichtlich geringere Zahl von Einsprachen) oder zivilrechtliche Gründe, wie z. B. die Weigerung von Eigentümern, einer Antenne auf ihren Grundstücken innerhalb der Bauzonen zuzustimmen (BGr 1C\_14/2008 vom 25. Februar 2009, 4.1, mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung; BRGE III Nrn. 0085 und 0086/2011 vom 1. Juni 2011, E. 16.2.).

### **6.4.**

Unter bestimmten Umständen kann sich allerdings ein Standort ausserhalb der Bauzonen im Vergleich zu einem Standort innerhalb der Bauzonen aufgrund einer Gesamtsicht unter Beachtung aller massgebenden Interessen als derart vorteilhaft erweisen, dass er ausnahmsweise in weiteren als den vorne genannten Fällen als standortgebunden im Sinne von Art. 24 lit. a RPG anerkannt werden kann.

Im Unterschied zu anderen Bauten und Anlagen wie u.a. Strassen, Parkplätzen, Deponien, Materialgewinnungsanlagen oder Sportanlagen können Mobilfunk-Basisstationen aufgrund ihrer Eigenschaft als in der Regel eher klein dimensionierte technische Infrastruktureinrichtungen realisiert werden, ohne dafür zwingend neues, unüberbautes Nichtbauzonenland in Anspruch

nehmen zu müssen. Dies ist im Wesentlichen dann der Fall, wenn sie auf früher erstellten Gebäuden oder Infrastruktureinrichtungen (vor allem Hochspannungs- und Antennenmasten) realisiert werden können. Hier kann die Standortgebundenheit auch dann bejaht werden, wenn diese zwar nicht aus funktechnischen Gründen unentbehrlich, sich aber im konkreten Fall als wesentlich geeigneter erweisen als mögliche Standorte innerhalb der Bauzone. Voraussetzung ist, dass die Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzonen keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirkt und nicht störend in Erscheinung tritt. Dies ist grundsätzlich nur an Örtlichkeiten möglich, an denen sich bereits zonenkonforme oder zonenwidrige Bauten und Anlagen befinden (BGr 1C\_405/2011 vom 24. April 2012, E. 3.1).

All diesen Umständen ist bei der im Rahmen der Standortevaluation vorzunehmenden konkreten Interessenabwägung Rechnung zu tragen. (BGr 1C\_345/2008 vom 29. Januar 2009, E. 2.3). Die Standortgebundenheit darf nicht einfach unter dem Hinweis auf die bestehende Nutzung eines Standorts (vorliegend ist das die bereits genannte Basisstation der Y AG am vorgesehenen Ort der Neuanlage, welche abgebrochen werden soll) bejaht werden. Vielmehr ist zu prüfen, ob sich der vorgesehene Standort als klarerweise besser geeignet erweist als mögliche Standorte innerhalb und allenfalls auch ausserhalb der Bauzonen (BGE 133 II 321 S. 326; BGr 1C\_405/2011 vom 24. April 2012, E. 3.1). Beim Standortvergleich sind nicht nur funktechnische Aspekte, sondern auch solche wie etwa des Landschaftsschutzes zu gewichten (BGr 1C\_200/2012 vom 17. Dezember 2012, E. 4.2.). 0086/2011 vom 1. Juni 2011, E. 16.2.). Fehlt ein solcher Standortvergleich, liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Verletzung von Art. 24 RPG vor (BGr 1C\_478/2008 vom 28. August 2009, E. 5).

Der von der Y AG in ihrer Rekursantwort vom 8. Oktober 2015 (act. 11) erwähnte und teilweise zitierte Entscheid BGr 1C\_200/2012 vom 17. Dezember 2012 (dort ging es um einen Umbau [technische Umrüstung auf UMTS] einer bestehen Basisstation einer Mobilfunk-Basisstation auf einem Sesselbahnmast mit visuell wenig erkennbaren Änderungen) ändert überhaupt nichts an dieser klaren und unmissverständlichen höchstrichterlichen Rechtsprechung. Bei der in jenem Fall strittigen Anlage, welche von allen Vorinstanzen und letztlich auch vom Bundesgericht verweigert wurde, war die Evaluation von Alternativstandorten nicht urteilsrelevant und die

generellen Ausführungen des Bundesgerichts zu diesem Thema stützt die Auffassung der Y AG im vorliegenden Fall gerade nicht.

Schliesslich erachtete das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich In seinem Urteil vom 9. Juni 2016 selbst die Evaluation nur eines einzigen Alternativstandortes in den Bauzonen als höchstens in Ausnahmefällen genügend bzw. zulässig (VB. 2015.00507, E. 5.3.3, S. 11).

#### **6.5.1.**

Unentbehrlicher wesentlicher Bestandteil der genannten Interessenabwägung ist jeweils die schriftliche Standortbegründung der Bauherrschaft. Diese Begründung hat substantiiert und widerspruchlos zu sein (VB.2015.00507, a.a.O.) Sie bildet die Basis für die raumplanungsrechtliche Beurteilung durch die zuständige Behörde, hier also der Baudirektion Kanton Zürich.

#### **6.5.2.**

Gemäss Standortbegründung der Y AG vom 10. April 2015 (act. 9.11) wurden im vorliegenden Fall keine möglichen Alternativstandorte innerhalb und ausserhalb der Bauzonen evaluiert, was seitens der Y AG nicht bestritten wird. Auch im Übrigen ist die Standortbegründung inhaltlich unsubstantiiert und nimmt auf die konkreten Verhältnisse wenig Bezug. Sie scheint in weiten Teilen im "Copy-Paste-Verfahren" erstellt worden zu sein und erschöpft sich deshalb grossmehrheitlich in zwar durchaus zutreffenden, jedoch nur allgemeingültigen Formulierungen. Die fallbezogenen Ausführungen sind hingegen sowohl quantitativ als auch qualitativ sehr bescheiden. Sogar unzutreffend ist u.a. die Feststellung, mit dem Streitobjekt werde das Erscheinungsbild im Vergleich zur aktuellen Situation nur minimal verändert. Angesichts einer markanten Mastverlängerung um 1,5 m und grösser dimensionierten Antennenelementen ist hier nicht von einer völlig untergeordneten Veränderung des Erscheinungsbildes auszugehen. Entsprechend ungenügend ist denn auch die Begründung in der angefochtenen Ausnahmegewilligung der Baudirektion sowie in ihrer Rekursantwort vom 4. November 2015 (act. 13).

#### **6.5.3.**

Die Y AG kann sich unter diesen Voraussetzungen nicht darauf berufen, dass hier ein bestehender Antennenstandort in gleichem Masse weiter be-

nützt wird. Wie bereits im Detail ausgeführt, handelt es sich im vorliegenden Fall um eine komplette Neuanlage. Zumindest die von Aussen sichtbaren Teile der bisherigen Anlage sollen vollständig demontiert werden. Damit ist das Streitobjekt, wie der Augenschein des Baurekursgerichts vom 26. April 2016 ebenfalls gezeigt hat, vorab im Lichte des Landschaftsschutzes relevant, weshalb sich ein diesbezüglicher Vergleich mit anderen möglichen Standorten innerhalb und ausserhalb der Bauzonen im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung aufdrängt.

#### **6.6.**

Insgesamt basiert die von der Baudirektion Kanton Zürich mit Datum vom 9. Juli 2015 gestützt auf Art 24 RPG erteilte Ausnahmegewilligung auf einer mangelhaften Sachverhaltsabklärung bzw. auf einer rechtswidrig unvollständigen Interessenabwägung, weshalb die genannte Ausnahmegewilligung und konsequenterweise auch die Baubewilligung des Gemeinderates X antragsgemäss aufzuheben ist. Damit ist jedoch über das definitive raumplanungsrechtliche Schicksal der streitbetroffenen Anlage noch nichts entschieden. Entscheidend wird in dieser Sache die ergänzte Standortbegründung der Y AG und die darauf basierende Neuurteilung der Baudirektion Kanton Zürich sein.

#### **7.**

Bei diesem Verfahrensausgang erübrigt sich die Prüfung der weiteren rekurrentischen Rügen, zumal ohnehin ungewiss ist, ob die Y AG an der strittigen Masthöhe festhält oder diese allenfalls noch reduzieren will. Letzteres würde allerdings ein neues Baugesuch mit entsprechend angepassten Grenzwertberechnungen im Standortdatenblatt bedingen.

#### **8.**

Insgesamt ist der Rekurs gutzuheissen und die angefochtenen Beschlüsse sind aufzuheben. Die Streitsache ist im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanzen zurückzuweisen. Nach Eingang der ergänzten Standortbegründung werden die Baudirektion Kanton Zürich und der Gemeinderat X erneut über das strittige Baugesuch der Y AG zu entscheiden haben.

[...]