



G.-Nr. R2.2021.00138
BRGE II Nr. 0304/2021

Entscheid vom 21. Dezember 2021

Mitwirkende Abteilungspräsident Peter Rütimann, Baurichter Stefano Terzi, Baurichter
Adrian Bergmann, Gerichtsschreiber Paul Wegmann

in Sachen **Rekurrent**
M.M., [...]

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

betreffend [...] Baubewilligung bzw. raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung und
Bewilligung nach Schutzverordnung für Umbau Mobilfunkantenne, [...]

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss vom 25. Mai 2021 erteilte der Gemeinderat X der Y AG die Bewilligung für den Umbau der bestehenden Mobilfunkanlage auf dem Gebäude Vers.-Nr. 1 auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der Adresse B in X. In Dispositiv-Ziffer 2.2 wurde darauf hingewiesen, die Verfügung [...] der Baudirektion Kanton Zürich vom 24. März 2021 (act. 8.11), mit der die raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung und die Bewilligung nach überkommunaler Schutzverordnung erteilt worden waren, bilde integrierenden Bestandteil der Baubewilligung.

B.

Mit Eingabe vom 28. Juni 2021 erhob M.M. fristgerecht Rekurs an das Baukursgericht des Kantons Zürich und beantragte in der Hauptsache, "der Entscheid der Vorinstanz und die Baubewilligung für die Errichtung der Mobilfunkantenne der Rekursgegnerin Y AG seien aufzuheben [und] die Baubewilligung sei zu widerrufen".

C.

Mit Präsidialverfügung vom 1. Juli 2021 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Mit Vernehmlassung vom 16. Juli 2021 beantragte die kommunale Vorinstanz die Abweisung des Rekurses, unter Kostenfolge zulasten des Rekurrenten. Die Bauherrschaft beantragte mit Eingabe vom 6. August 2021 in der Hauptsache ebenfalls die Abweisung des Rekurses, unter Kostenfolge zulasten des Rekurrenten.

E.

Mit Präsidialverfügung vom 26. August 2021 wurde die Baudirektion Kanton Zürich - unter Hinweis darauf, dass materiell auch deren Gesamtverfügung

mitangefochten sei - als Rekursgegnerin in das Verfahren einbezogen. Die Baudirektion beantragte mit Schreiben vom 22. September 2021 - unter Verweis auf den Mitbericht des Amtes für Raumentwicklung (ARE) vom 21. September 2021 - die Abweisung des Rekurses.

F.

Mit Replik vom 18. Oktober 2021 hielt der Rekurrent an seinen Anträgen fest. Ausserdem beantragte er die Sistierung des Rekursverfahrens. Mit Präsidialverfügung vom 21. Oktober 2021 wurde der Sistierungsantrag abgewiesen. Mit Duplik vom 15. November 2021 hielt die Bauherrschaft an ihren Anträgen fest. Die kommunale Vorinstanz und die Baudirektion verzichteten stillschweigend auf die Einreichung von Dupliken. Mit Eingabe vom 29. November 2021 hat der Rekurrent tripliziert, worauf die Bauherrschaft mit Eingabe vom 13. Dezember 2021 die Quadruplik einreichte.

G.

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

Es kommt in Betracht:

1.

Der Rekurrent ist an der R.-Strasse 8 (Kat.-Nr. 2) wohnhaft und verfügt über einen unbefristeten und ungekündigten Mietvertrag (act. 18). Das fragliche Gebäude befindet sich im Einspracheperimeter der streitbetroffenen Mobilfunk-Antennenanlage (act. 8.7.1 S. 5). Der Rekurrent ist daher gemäss § 338a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) zur Rekuserhebung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten. Nachdem aufgrund einer entsprechenden Vollmacht (act. 4.1) ursprünglich auch die weiteren Personen R.I. und R.M.I. als Rekurrierende erfasst worden waren, legte der Rekurrent unmittelbar nach Erlass

der ersten Präsidialverfügung vom 1. Juli 2021 telefonisch dar, die genannten Personen würden nicht selbst als Partei auftreten, weshalb das Rubrum bereits im damaligen Verfahrensstadium entsprechend angepasst wurde (Protokoll S. 2). Dass der Rekurrent in der Folge in seiner Replikeingabe erneut die beiden gleichen Personen als Rekurrierende aufführte, ohne sich aber inhaltlich hierzu zu äussern, vermag an der erfolgten Beschränkung auf ihn persönlich als rekurrierende Partei nichts zu ändern.

2.

Das Baugrundstück liegt in der kantonalen Landwirtschaftszone Lk und überdies gemäss dem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) im Objekt Nr. [...] sowie in der Landschaftsschutzzone IIIB gemäss der Verordnung zum Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten mit überkommunaler Bedeutung in der Gemeinde X vom 12. Februar 2014. Der bestehende Antennenmast der Y befindet sich westlich auf dem Dach eines Ökonomiegebäudes, während auf dem selben Dach östlich ein Antennenmast der Mobilfunkbetreiberin Z angebracht ist, so dass die beiden Masten zusammen eine Antennengruppe bilden. Vorgesehen ist, auf dem Antennen-Mast der Y die Antennen auszutauschen. Die einzelnen Antennenmodule der Y sollen auf den Frequenzbändern 700-900, 1'800-2'600 und 3'600 MHz und unverändert in den Azimuten (Abweichung in Grad von Nord) von 0°, 110° und 220° senden. Im Übrigen soll die bewilligte Sendeleistung für die Mobilfunkanlage erhöht werden; auch wenn letzteres sich auf die Antennen beider Masten bezieht, tritt ausschliesslich die Y als Bauherrschaft auf. Während unmittelbar an das Baugrundstück weitere Parzellen der Landwirtschaftszone anschliessen, liegen im Nahbereich die der Kernzone K2A gemäss BZO der Gemeinde X zugeschiedenen Gebiete A und B (je östlich) und M (westlich) sowie südlich ein kleineres Gebiet, das zur Wohnzone WB, und nördlich ein kleineres Gebiet, das zur Zone für öffentliche Bauten OeBa gehört; etwas weiter südöstlich befinden sich zudem die weiteren Kernzonengebiete O und H.

3.1

Der Rekurrent rügt zunächst in formeller Hinsicht, die Bauherrschaft habe zusammen mit dem Baugesuch ein falsches Zusatzformular "Ausserhalb

Bauzone" (act. 8.9) eingereicht. Auch seien im Baugesuch zu Unrecht "kommunales Schutzobjekt ([...] Landschaftsschutz)", "überkommunaler Landschaftsschutz" und "Landwirtschaftsbetrieb oder produzierender Gartenbau" nicht angekreuzt worden. Schliesslich fehlten sowohl die "Bewilligung des AWEL bezüglich Immissionsprognose" als auch die kantonale - raumplanungsrechtliche - Ausnahmebewilligung.

3.2

Die formellen Rügen sind teilweise unzutreffend und im Übrigen unbehelflich. So liegt mit der bereits erwähnten Gesamtverfügung der Baudirektion die angeblich fehlende raumplanungsrechtliche Ausnahmebewilligung vor (act. 8.11). Gleiches gilt für den Fachbericht des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) betreffend nichtionisierende Strahlung (NIS-Fachbericht; vgl. act. 8.12). Was sodann das beanstandete Formular (act. 8.9) und die teilweise unterlassenen Angaben im Baugesuch (act. 8.1) anbelangt, sind zwar die rekurrentischen Feststellungen zutreffend. Die entsprechenden formellen Fehler haben sich jedoch insofern nicht ausgewirkt, als die Lage des Bauvorhabens sowohl bezüglich der Zonierung als auch hinsichtlich der überkommunalen Schutzanordnung und des überkommunalen Landschaftsschutzinventars erkennbar war. Entsprechend ist das Bauvorhaben in der Gesamtverfügung der Baudirektion unter ebendiesen Aspekten beurteilt worden. Das vom Rekurrenten erwähnte "Nichteintreten" auf das Baugesuch hätte sich demgegenüber als überspitzt formalistisch und unverhältnismässig erwiesen. Die angefochtenen Entscheide sind in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden.

4.1

In materieller Hinsicht moniert der Rekurrent unter anderem, es fehle an der erforderlichen Standortgebundenheit. In den entsprechenden Ausführungen kritisiert er auch die Erscheinung der Mobilfunk-Antennenanlage bzw. deren Verhältnis zur umliegenden Landschaft. Die Argumentation zu den genannten Themenkomplexen erfolgt gesamthaft unter dem Titel "Standortgebundenheit nicht gegeben" (in der Rekursschrift, Rz. 37-43) bzw. "unzulässige Störung der Landschaftsschutzzone" (in der Replik, Rz. 2-25). Da die Zuordnung der Argumente teilweise interpretationsbedürftig ist, wird die rekurrentische Argumentation nachfolgend ebenfalls gesamthaft wiedergegeben.

In der Rekurschrift wird insoweit zusammengefasst geltend gemacht, der Tierstall, auf dem sich die streitbetroffene Anlage befinde, füge sich unauffällig in die Landschaft ein und werde als Teil derselben wahrgenommen. Die Antennen würden das sich dem Betrachter bietende Bild beträchtlich stören und seien ein aufdringlicher Fremdkörper. Die zusätzlichen Bauteile der geplanten Erweiterung würden zusätzlich zu einer Störung des Landschaftsbildes beitragen. Hinsichtlich der Anforderungen an eine standortgebundene Anlage falle auf, dass gemäss der Abdeckungskarte in der Standortbegründung die Abdeckung an vielen Orten "insufficient" sei, die Y auf ihrer Homepage aber eine vollflächige Abdeckung mit dem 4G-Signal ausweise. Weiter solle die Abdeckungskarte gleichzeitig die aktuelle wie die zukünftige Situation aufzeigen, was mehr als fraglich sei. Schliesslich halte die Standortbegründung ohne Belege fest, die Anlage müsse erweitert werden. Das Wachstum der mobilen Daten sei aber seit einiger Zeit - aus im Einzelnen genannten Gründen - rückläufig.

In der Replik führt der Rekurrent zunächst detailliert aus, die Masse der neu bewilligten und der bisherigen Antennenkörper unterschieden sich beträchtlich, so dass neu ein wesentlich grösseres Gesamtvolumen wahrgenommen würde. Es handle sich um eine wesentliche Änderung des Erscheinungsbildes. Damit werde in einem in besonders hohem Mass geschützten Gebiet das Landschaftsbild "verschandelt". Da bereits die heute bestehende Antenne der Y - im Gegensatz zu derjenigen der Z - die Landschaft störe, wäre sie mangels Einpassung ins Orts- und Landschaftsbild schon in ihrer ursprünglichen Form nicht bewilligungsfähig gewesen. Sie "geniesse aktuell lediglich Besitzstandsgarantie". Hinsichtlich der Standortgebundenheit treffe es sodann nicht zu, dass ein Kapazitätsengpass oder ein Funkloch vorhanden seien. Ebenfalls nicht erfüllt sei die Voraussetzung fehlender Alternativstandorte. Da sich die heutige Anlage direkt neben der Bauzone befinde, könnte sie theoretisch direkt in die Bauzone hineingebaut werden. Es gebe am Rand des A mehrere vertiefte Bauwerke, auf denen sich die Y-Antenne theoretisch gut ins Landschaftsbild integrieren würde. Bei einer Verschiebung in die Bauzone würde sich auch an der Funkabdeckung kaum etwas ändern.

4.2

Im Bewilligungsverfahren hatte die Bauherrschaft im Rahmen der Standortbegründung (act. 8.3) - nebst allgemeinen, nicht auf den konkreten Standort

bezogenen Ausführungen - argumentiert, die bestehende Anlage sei aus topographischen und funknetztechnischen Gründen am aktuellen Standort erstellt worden, bilde einen integralen Bestandteil des Y-Mobilfunknetzes und sei auf die Nachbarstandorte abgestimmt. Die Integration sei aus der Netzkarte ersichtlich. Der Standort versorge primär Gebiete ausserhalb der Bauzone und sei im Weiteren auch für die optimale Versorgung von A konfiguriert. Dies sei aufgrund einer simulierten Versorgungskarte ersichtlich. Ein "äquivalenter Ersatz des bestehenden Standortes durch einen oder mehrere Standorte innerhalb der Bauzone - sofern dies im Rahmen des Grundsatzes der Trennung von Bauzonen- und Nichtbauzonengebiet überhaupt zulässig wäre - [sei] vorliegend kaum möglich". Durch den Umbau könne sowohl die bestehende Mobilfunkversorgung als auch die langfristige Netzplanung aufrechterhalten werden; ferner könne den Anforderungen an die Technik sowie dem Bedürfnis der Kunden und der Behörden Rechnung getragen werden. Es sei zwingend, die Mobilfunkstandorte möglichst nahe der zu versorgenden Gebiete zu betreiben. Auch nach dem Umbau werde sich die Anlage gut in die Umgebung einordnen bzw. nicht auffälliger als die bestehende Anlage in Erscheinung treten. Funktechnische wie auch landschaftliche Aspekte würden für den gewählten Standort sprechen.

Die Baudirektion beschränkte sich im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen der Standortgebundenheit darauf, einzelne, vorstehend wiedergegebene Passagen der genannten Standortbegründung wörtlich zu zitieren und hielt abschliessend fest, aus landschaftlicher Sicht trete der Umbau der Anlage nicht wesentlich in Erscheinung.

In ihrer Vernehmlassung weist die Bauherrschaft darauf hin, es treffe zu, dass die Standortbegründungen eine gewisse Standardisierung aufwiesen, da grundsätzlich immer die gleichen Themen abzuhandeln seien. Mit der eingereichten Standortbegründung sei detailliert aufgeführt worden, weshalb die Bauherrschaft auf einen Umbau des bestehenden Standortes ausserhalb der Bauzone angewiesen sei. Zudem habe die Baudirektion dem Vorhaben zugestimmt. Bezüglich Einordnung ins Landschaftsbild sei zu beachten, dass das Erscheinungsbild einer Mobilfunkanlage vorwiegend durch die technischen Gegebenheiten bedingt sei und solche Anlagen aufgrund ihrer Funktion in der Regel gut sichtbar seien, womit ihnen praktisch an jedem Standort etwas Störendes anhafte. Vorliegend werde die Höhe der Mobil-

funkanlage nicht verändert und würden die Antennenkörper in gleichbleibender Anzahl ersetzt. Das Landschaftsbild werde somit nicht zusätzlich beeinträchtigt. Schliesslich sei zu beachten, dass die Z den Standort mitbenütze, weshalb ein Umbau unter dem Gesichtspunkt des Landschaftsschutzes wesentlich vorteilhafter sei als ein zusätzlicher Standort, da der umzubauende Standort so beibehalten würde, wenn der Umbau nicht vorgenommen werden könnte. Hinsichtlich der Standortgebundenheit sei festzuhalten, dass das mobile Wachstum nach wie vor stark ansteigend sei und keine Substituierung der Mobilfunkversorgung durch festnetzbasierende Dienstleistungen vorgenommen werden könne. Mit dem Umbau werde eine langfristige Sicherstellung der Versorgung sichergestellt. In der Standortbegründung sei aufgezeigt worden, dass die geplante Mobilfunkanlage zwingend ausserhalb der Bauzone erstellt werden müsse. Ein Ersatz durch einen oder mehrere Standorte innerhalb der Bauzone sei nicht möglich. Schliesslich stelle die Netzabdeckungskarte gemäss Y-Website lediglich eine Indikation der vorhandenen Abdeckung dar und diene nicht als Basis für die Funknetzplanung; zudem zeige sie insbesondere die Verfügbarkeit für den Aussenbereich, nicht aber jene für das Gebäudeinnere.

In der Duplik hält die Bauherrschaft fest, sie werde die Berechnungen des Rekurrenten nicht überprüfen. Die Masse der Antennenkörper seien aus den Baugesuchsunterlagen ersichtlich. Wenn das ARE gesagt habe, dass der Umbau aus landschaftlicher Sicht nicht wesentlich in Erscheinung trete, so ergebe sich aus dieser Formulierung, dass es sich des Umstands, dass das Volumen der neuen Körper etwas grösser ausfalle, durchaus bewusst gewesen sei. Was sodann die ursprünglich bewilligte Anlage betreffe, sei diese zum einen nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens; zum andern sei sie bescheiden dimensioniert und ordne sich sehr gut ins Landschaftsbild ein. Bezüglich des vom Rekurrenten behaupteten Fehlens eines Funklochs und eines Kapazitätsengpasses bestünden berechtigte Zweifel daran, dass der Rekurrent in der Lage sei, diese Frage zu beurteilen. Zudem sei die Netzplanung nicht erst dann anzupassen, wenn die Kapazitäten bereits vollumfänglich ausgeschöpft worden seien. Auch das ARE habe das Vorliegen der Voraussetzungen der Standortgebundenheit bejaht.

Die Baudirektion erklärt in ihrer Vernehmlassung, das Erscheinungsbild der Mobilfunkanlage werde nur unwesentlich verändert und habe weder eine

Schmälerung der Einpassung in die Landschaft noch eine zusätzliche Störung des Landschaftsbildes zur Folge. Im Übrigen äussert sie sich nicht zu den vom Rekurrenten unter dem Titel der Standortgebundenheit vorgebrachten Aspekten.

4.3

Gemäss Art. 22 des Raumplanungsgesetzes (RPG) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Voraussetzung einer Bewilligung ist unter anderem, dass eine Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone entspricht (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG). Mobilfunkanlagen sind als Infrastrukturbauten gemäss dem Prinzip der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ausserhalb der Bauzone grundsätzlich nicht zonenkonform, weshalb sie auf eine raumplanungsrechtliche Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG angewiesen sind (BGE 141 II 245, E. 7.6). Nach dieser Bestimmung 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.

Eine Anlage ist im Sinne von Art. 24 lit. a RPG standortgebunden, wenn sie aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen auf einen Standort ausserhalb der Bauzone angewiesen ist oder wenn die Anlage aus bestimmten Gründen in einer Bauzone ausgeschlossen ist. Nach bundesgerichtlicher Praxis muss jedoch ein Standort in der Bauzone nicht absolut ausgeschlossen sein. Es genügt die relative Standortgebundenheit, wenn gewichtige Gründe einen Standort in der Nichtbauzone gegenüber anderen Standorten innerhalb der Bauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen. Die Bejahung der relativen Standortgebundenheit setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, die sich mit derjenigen nach Art. 24 lit. b RPG überschneidet (BGE 141 II 245, E. 7.6.1, mit weiteren Hinweisen).

Nach der Rechtsprechung sind Mobilfunkanlagen absolut standortgebunden, wenn eine Deckungs- oder Kapazitätslücke aus funktechnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden kann bzw. es bei einem Standort innerhalb der Bauzonen zu einer nicht vertretbaren Störung der in anderen Funk-

zellen des Netzes verwendeten Frequenzen kommen würde. Nicht ausreichend sind dagegen wirtschaftliche Vorteile des gewählten Standorts (z.B. geringere Landerwerbskosten; voraussichtlich geringere Zahl von Einsprachen) oder zivilrechtliche Gründe für die Standortwahl, wie z.B. die Weigerung von Eigentümern, einer Mobilfunkantenne auf ihren Grundstücken innerhalb der Bauzonen zuzustimmen (BGE 141 II 245, E. 7.6.2; BGE 133 II 321, E. 4.3.3; BGE 133 II 409, E. 4.2).

Unter besonderen im nachstehenden Sinne qualifizierten 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 Strassen, Parkplätzen, Depots, Materialgewinnungsanlagen, Sportanlagen usw.) können Mobilfunkantennen ausserhalb der Bauzonen angebracht werden, ohne dafür zwingend neues unüberbautes Nichtbauzonenland in Anspruch zu nehmen. Dies ist der Fall, soweit sie auf bestehende Bauten und Anlagen montiert werden. Diesem Umstand ist bei der im Rahmen der Standortevaluation vorzunehmenden Interessenabwägung, in welche namentlich Standorte innerhalb aber auch solche ausserhalb der Bauzonen einzubeziehen sind, Rechnung zu tragen. Bei den Standorten ausserhalb der Bauzonen können somit nicht mehr nur solche ausgewählt werden, die für eine angemessene Abdeckung für die Mobiltelefonie aus technischen Gründen unentbehrlich sind. Vielmehr können sich bei der genannten Abwägung auch Standorte ausserhalb der Bauzonen gegenüber solchen innerhalb der Bauzonen als wesentlich geeigneter erweisen, soweit sie auf bestehenden Bauten und Anlagen angebracht werden können. Eine entsprechende auf die speziellen Verhältnisse der Mobilfunktechnik zugeschnittene Bejahung der Standortgebundenheit ist jedoch an die folgenden, streng zu beachtenden Bedingungen zu knüpfen: Grundvoraussetzung einer solchen erweiterten ausnahmsweisen Bejahung der Standortgebundenheit ist, dass die Mobilfunkanlage ausserhalb der Bauzonen keine erhebliche Zweckentfremdung von Nichtbauzonenland bewirkt und nicht störend in Erscheinung tritt. Ein positiver Ausgang der genannten Interessenabwägung reduziert sich somit wie erwähnt grundsätzlich auf Örtlichkeiten, an welchen sich bereits zonenkonforme oder zonenwidrige Bauten und Anlagen befinden. Zu denken ist etwa an Hochspannungsmasten,

Beleuchtungskandelaber und weitere vergleichbare Infrastrukturanlagen sowie an landwirtschaftliche Gebäude und Anlagen. Auch wenn sich ein bereits baulich genutzter Standort im Rahmen der Standortabklärung als klarerweise besser geeignet erweist als ein Standort innerhalb der Bauzonen, so darf eine Ausnahmegewilligung für eine Mobilfunkantenne nur erteilt werden, wenn als zusätzliche Voraussetzung gewährleistet ist, dass dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (zum Ganzen BGE 133 II 321, E. 4.3.3; BGE 133 II 409, E. 4.2; vgl. auch BGE 141 II 245, E. 7.6.2, wonach insoweit die relative Standortgebundenheit in Frage steht).

4.4

Die Prüfung der Standortgebundenheit nach Massgabe der dargelegten Grundsätze erfolgt nicht lediglich bei erstmaliger Bewilligung einer Baute oder Anlage ausserhalb der Bauzonen, sondern grundsätzlich auch für jede Änderung oder Erweiterung einer bestehenden, zonenfremden Anlage (BGE 133 II 409, E. 4.1; vgl. zu entsprechenden Anwendungsfällen auch BGr 1C_200/2012 vom 17. Dezember 2012, insb. E. 4; BGr 1C_14/2008 vom 25. Februar 2009, insb. E. 4). Selbst wenn dabei vorausgesetzt würde, dass eine *wesentliche* Änderung in Frage stehen muss (in diesem Sinn BGE 133 II 409, E. 4.1), wäre eine solche vorliegend zu bejahen. Denn hinsichtlich des Ausmasses der Änderung ist nicht lediglich die Auswirkung auf die äussere Erscheinung relevant (vgl. zu diesem Aspekt nachstehend E. 4.5). Vielmehr fällt insoweit auch eine veränderte funktechnische Charakteristik der Antennenkörper - namentlich bezüglich Frequenzband und Sendeleistung - in Betracht, wie das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Begriff der massvollen Erweiterung in Art. 24c RPG (betreffend Besitzstandsgarantie für zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen) festgehalten hat (BGE 133 II 409, E. 3; BGr 1C_200/2012 vom 17. Dezember 2012, E. 5.2). Nachdem vorliegend eine Veränderung solcher Parameter in Frage steht, setzt der geplante Umbau eine Prüfung der Voraussetzungen von Art. 24 RPG und damit insbesondere der Standortgebundenheit voraus, wovon die Parteien denn auch übereinstimmend ausgehen.

Klar ist zunächst, dass es sich nicht um einen Fall absoluter Standortgebundenheit im Sinne der referierten Rechtsprechung handelt. Weder der Standortbegründung noch den Vorbringen der Rekursgegnerschaft im Rekursverfahren lässt sich entnehmen, dass der vorgesehene Standort ausserhalb der

Bauzonen erforderlich ist, weil eine Deckungs- oder Funklücke aus funktchnischen Gründen mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzonen nicht in genügender Weise beseitigt werden könnte. Dabei ist zunächst bereits fraglich, ob eine entsprechende Lücke überhaupt rechtsgenügend dargetan ist. Zwar trifft es zu, dass die seitens des Rekurrenten als Gegenargument angeführte Netzabdeckungs-Karte gemäss Y-Website in dieser Hinsicht wenig aussagekräftig ist, da die Bauherrschaft in plausibler Weise dargelegt hat, dass diese anderen Zwecken dient. Der demgegenüber als massgeblich erachteten, in der Standortbegründung wiedergegebenen simulierten Versorgungskarte lassen sich umgekehrt jedoch ebenfalls keine klaren Hinweise auf die Beseitigung einer bestehenden Deckungs- oder Funklücke entnehmen. Dies deshalb, weil die kartografische Darstellung, die lediglich zwischen Gebieten mit den Prädikaten "insufficient", "critical" und "good" unterscheidet, gemäss Standortbegründung "die aktuelle und geplante Versorgung mit LTE 800 MHz" ausweisen soll (act. 8.3 S. 5 f.). Damit bleibt - ganz abgesehen von der nicht nachvollziehbaren Wahl eines ganz bestimmten Frequenzbands - jedenfalls die Unterscheidung zwischen gegenwärtigem und angestrebtem zukünftigem Zustand unklar, so dass eine bestehende Lücke und deren Behebung durch die vorgesehene Änderung gerade nicht nachvollziehbar dargelegt sind. Entscheidend aber ist ein weiterer Aspekt: Zur Begründung einer absoluten Standortgebundenheit wäre wie erwähnt erforderlich, dass sich eine allfällige Deckungs- oder Funklücke nicht mit einem oder mehreren Standorten innerhalb der Bauzone beseitigen liesse. Hierzu lässt sich der fraglichen Karte jedoch von vornherein nichts entnehmen. Dass der gewählte Standort in funktchnischer Hinsicht zwingend wäre, lässt sich somit weder der Standortbegründung noch den Ausführungen in Vernehmlassung und Duplik entnehmen.

Damit ist grundsätzlich zu prüfen, ob die Voraussetzungen einer relativen Standortgebundenheit erfüllt sind. Zwar weist die Rekursgegnerschaft wie aufgezeigt darauf hin, der vorgesehene Standort versorge primär Gebiete ausserhalb der Bauzone. Sie lässt es jedoch bei dieser pauschalen Aussage bewenden, die sie überdies selbst mit der Angabe ergänzt, der Standort sei zudem für die optimale Versorgung von A konfiguriert. Es handelt sich daher gerade nicht um eine Konstellation, wie sie das Bundesgericht in BGE 138 II 570 zu beurteilen hatte: Bezüglich der dort strittigen, in der Landwirtschaftszone positionierten Mobilfunkantenne war konkret bekannt, dass sie hauptsächlich der Abdeckung einer bestimmten Eisenbahnlinie dienen sollte

und lediglich nebenbei auch eine Verbesserung in bestimmten bewohnten Gebieten mit sich brachte. Unter diesen Umständen ging das Bundesgericht von der Standortgebundenheit aus und erachtete es als zulässig, wenn die kantonalen Behörden nicht weiter untersucht hatten, ob ein anderer Standort innerhalb der Bauzone wesentlich vorteilhafter gewesen wäre (während im Übrigen die Prüfung der weiteren Voraussetzungen einer relativen Standortgebundenheit - und dabei auch eine Evaluation gewisser weiterer Standorte - im Rahmen der Interessenabwägung vorgenommen wurde; vgl. zum Ganzen a.a.O., E. 4). Demgegenüber wird vorliegend seitens der Rekursgegenschaft nicht näher spezifiziert, in welchem Sinn der streitbetroffenen Mobilfunk-Antennenanlage eine hauptsächliche Bedeutung für die Nichtbauzone zukommen soll. Der blosser Umstand, dass im ländlichen Bereich das Versorgungsgebiet einer Antennenanlage neben Baugebieten oft auch flächenmässig erheblich mehr Land in Nichtbaugebieten erfasst, hat jedenfalls - entgegen dem sinngemässen Hinweis der Bauherrschaft - nicht zur Folge, dass die Erstellung einer entsprechenden Anlage im Baugebiet nicht zulässig wäre (BGE 141 II 245 E. 2.4). In gleicher Weise würde sich daher auch eine Abweichung von den allgemeinen Voraussetzungen der relativen Standortgebundenheit nur rechtfertigen, wenn (wie im erwähnten Beispiel einer Eisenbahnlinie) ein vorrangiger Versorgungszweck für bestimmte Nutzungen im Nichtbaugebiet ersichtlich wäre. Dies ist vorliegend nicht der Fall. In Betracht fielen einzig der Verlauf der Kantonsstrasse nördlich und östlich der streitbetroffenen Antenne sowie einzelne ausserhalb der Bauzone liegende Gebäude. Im Vergleich mit der - teilweise konzidierten - Bedeutung für die Versorgung mehrerer kleinerer zur Bauzone gehörender Gebiete (vgl. E. 2) kommt der Abdeckung der fraglichen Strasse und einzelner Höfe aber keine überwiegende Bedeutung zu. Damit ist letztlich von einer Konstellation auszugehen, in der sich lediglich konstatieren lässt, dass die Mobilfunk-Antennenanlage der Versorgung von Bau- und Nichtbaugebiet dient (vgl. zu einer solchen Konstellation beispielsweise VB.2015.00507 vom 9. Juni 2016, E. 3 und 4.2). Es besteht daher keine Veranlassung, von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen der relativen Standortgebundenheit abzusehen.

Zu diesen Voraussetzungen gehört, wie in E. 4.3 dargelegt, unter anderem eine Standortevaluation, in welche namentlich auch Standorte innerhalb der Bauzone einzubeziehen sind (vgl. zu dieser Vorgabe und ihrer konkreten Umsetzung beispielsweise BGr 1C_405/2011 vom 24. April 2011, E. 3, insb.

E. 3.2; VB.2015.00507 vom 9. Juni 2016, E. 5.2 und 5.3). Eine solche Standortevaluation ist jedoch vorliegend unterblieben. Die Aussage der Bauherrschafft, wonach ein Ersatz des bestehenden Standorts durch einen oder mehrere Standorte innerhalb der Bauzone "kaum" möglich sei, wird in keiner Weise substantiiert, wobei die gewählte Formulierung im Übrigen die fehlende Abklärung von Alternativstandorten gerade bestätigt. Die in der Vernehmlassung erfolgte Behauptung, wonach aufgezeigt worden sei, dass ein Ersatz nicht möglich sei, stimmt mit der Standortbegründung insofern gerade nicht überein und ist daher unzutreffend. Entsprechend dem vom Bundesgericht in BGr 1C_200/2012 vom 17. Dezember 2012 zu entscheidenden Fall ist sodann nicht ersichtlich, ob vor der Zustimmung zum seinerzeitigen Neubau der Antennenanlage eine Standortevaluation durchgeführt wurde und ob sich gegebenenfalls die Verhältnisse nicht zwischenzeitlich geändert haben (vgl. dazu und zum Folgenden a.a.O., E. 4.3). Auch vorliegend kann daher nicht zuverlässig beurteilt werden, ob der für den streitbetroffenen Umbau vorgesehene Standort ausserhalb der Bauzone unter Beachtung aller massgebenden Interessen wesentlich vorteilhafter wäre, als ein allenfalls neuer Standort innerhalb der bestehenden Bauzonen. Insbesondere fehlt es nicht nur an einer - an sich erforderlichen - Evaluation konkreter Alternativstandorte, sondern sogar an Darlegungen abstrakter Art, weshalb ein Standort innerhalb der fraglichen Bauzonen insgesamt ausser Betracht fallen solle. Klar ist damit letztlich einzig, dass für den bestehenden Standort der Umstand spricht, dass es dort bereits eine Mobilfunk-Antennenanlage gibt, so dass bei deren Nutzung lediglich ein Umbau und kein Neubau erforderlich ist (wobei das Argument der Abstimmung des Antennenstandorts auf Nachbarstandorte letztlich nichts anderes besagt, da hiervon für jede bestehende Mobilfunk-Antennenanlage ausgegangen werden muss). Gerade dies kann aber die fehlende Standortevaluation nicht ersetzen. So weist das Bundesgericht zu Recht ausdrücklich darauf hin, allein aus dem Umstand, dass am vorgesehenen Standort bereits eine Antennenanlage bestehe, könne nicht geschlossen werden, dass der bestehende Standort unter Beachtung aller massgebenden Interessen viel geeigneter wäre (a.a.O., E. 4.3). Eine andere Betrachtungsweise würde letztlich das Erfordernis, die Voraussetzungen von Art. 24 RPG - und insbesondere die Standortgebundenheit - auch im Falle einer blossen Änderung zu überprüfen, unterlaufen. Nichts anderes ergibt sich schliesslich mit Blick auf den Grundsatz, wonach unter bestimmten Umständen eine Konzentration von Antennenanlagen sinnvoller sein kann als der Bau neuer Basisstationen (vgl. auch dazu a.a.O., E. 4.3 a.E.). Zum einen

kommt diesem Aspekt vor allem im Rahmen des konkreten Standortvergleichs sowie hinsichtlich der Interessenabwägung Bedeutung zu; um ein Ausschlusskriterium, das von der Evaluation von Alternativstandorten zu dispensieren vermöchte, handelt es sich aber gerade nicht. Zum andern erscheint es vorliegend aufgrund des Umstands, dass die Bauherrschaft einen Ersatz sämtlicher Antennenkörper am von ihr genutzten Antennenmast anstrebt, relativ wahrscheinlich, dass sie im Falle einer Realisierung eines Alternativstandorts den bestehenden Standort aufgeben würde. Damit verbliebe zwar auf dem fraglichen Ökonomiegebäude weiterhin der Antennenmast der Z. Diese Konstellation lässt sich aber nicht mit derjenigen eines von mehreren Betreiberinnen gemeinsam genutzten Antennenmasts vergleichen, da bereits die Reduktion von zwei auf einen Antennenmast auf dem Ökonomiegebäude zu einer geringeren Beanspruchung der Landwirtschaftszone und auch zu einer deutlich wahrnehmbaren Veränderung des Erscheinungsbilds führen würde.

Zusammenfassend ergibt sich, dass vorliegend keine - und damit erst recht keine den Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügende - Standortevaluation vorgenommen wurde, so dass nicht beurteilt werden kann, ob die Voraussetzungen der Erteilung einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung gemäss Art. 24 RPG erfüllt sind. Dies führt zur Gutheissung des Rekurses.

4.5

Aufgrund der gegebenenfalls erforderlich werdenden Umprojektierung erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen einzugehen. Hingewiesen sei jedoch auf folgenden, auch im Rahmen der Prüfung der Standortgebundenheit relevanten Aspekt: Entgegen der rekurrentischen Argumentation ist nicht ersichtlich, dass mit dem geplanten Ersatz der bestehenden Antennenkörper eine massgebliche Veränderung des Erscheinungsbilds der gesamten Antennenanlage einhergehen würde. Auch wenn es zutrifft, dass die Dimensionen der neuen Antennenkörper etwas grösser sind, ist dies für die Wahrnehmung der Anlage als solcher nicht entscheidend. Damit läuft die rekurrentische Argumentation ins Leere, soweit sie ein störendes Erscheinungsbild (als Aspekt der Prüfung der relativen Standortgebundenheit), eine Nichteinhaltung der Vorgaben betreffend Einordnung oder eine Verletzung der Vorschriften im Zusammenhang mit dem Landschaftsschutz spezifisch aufgrund der geplanten Änderung behauptet. Differenziert zu betrachten ist demgegenüber die

weitere vom Rekurrenten aufgeworfene Frage, ob bereits die bestehende Anlage den genannten Anforderungen nicht genüge. Hinsichtlich der Einordnungs- sowie der Landschaftsschutzbestimmungen gilt insoweit was folgt: Hält die bestehende Anlage diese Vorgaben ein, so erweist sich im Lichte des soeben Ausgeführten auch die Änderung insoweit als unproblematisch. Verstösst demgegenüber bereits die bestehende Anlage gegen die fraglichen Bestimmungen, so stellt sich die Frage der Besitzstandsgarantie (wobei von vornherein kein Anwendungsfall von Art. 24c RPG vorliegt, da es sich nicht um eine ursprünglich zonenkonforme Anlage handelt). Auch wenn sich nun die Anlage ausserhalb der Bauzonen befindet, kommt für die genannten nicht die Zonenkonformität beschlagenden Fragen bezüglich der Besitzstandsgarantie Art. 357 PBG zur Anwendung (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, Bd. 2, S. 1497). Zudem fällt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Änderung einer Mobilfunkanlage nicht unter die neubauähnlichen Umgestaltungen (BGr 1C_550/2017 vom 6. Februar 2018, insb. E. 3.4). Die bestehende Anlage kann daher die erweiterte Besitzstandsgarantie für sich in Anspruch nehmen und insbesondere im Sinne von § 357 Abs. 1 Satz 1 PBG erweitert werden. Ein Fall von § 357 Abs. 1 Satz 2 PBG liegt nicht vor, da mit der geplanten Änderung - erneut mit Blick auf das vorstehend zur Erscheinungsweise ausgeführte - keine neuen oder weiter gehenden Abweichungen von den Einordnungs- bzw. den Landschaftsschutzvorschriften verbunden sind. Anders vorzunehmen ist demgegenüber die Beurteilung des bei der relativen Standortgebundenheit zu prüfenden Aspekts, wonach die Anlage nicht störend in Erscheinung treten darf. Da es sich hierbei um eine Frage im Zusammenhang mit der raumplanungsrechtlichen Ausnahmebewilligungsfähigkeit handelt, gelangt § 357 PBG nicht zur Anwendung. Da auch kein Anwendungsfall von Art. 24c RPG vorliegt, genießt die bestehende Anlage zwar - als Ausfluss eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes - Bestandesschutz, kann aber keine erweiterte Besitzstandsgarantie in Anspruch nehmen. Daher wird bei der Beurteilung der relativen Standortgebundenheit letztlich auch zu entscheiden sein, ob die bestehende und damit auch die umgebaute Anlage störend in Erscheinung treten, da dies der Erteilung einer Ausnahmebewilligung für die Änderung entgegenstehen könnte. Die Frage ist aber im jetzigen Zeitpunkt noch nicht zu entscheiden, da sie erst relevant werden wird, wenn die noch ausstehende Standortevaluation zum Ergebnis führen sollte, dass am vorgesehen Umbau der bestehenden Antennenanlage festzuhalten ist.

5.

Zusammengefasst ist der Rekurs gutzuheissen, da aufgrund der eingereichten Standortbegründung sowie der weiteren Angaben der Rekursgegnerschaft nicht beurteilt werden kann, ob die Voraussetzungen der Erteilung einer raumplanungsrechtlichen Ausnahmegewilligung erfüllt sind. Damit ist die Verfügung [...] der Baudirektion Kanton Zürich vom 24. März 2021 aufzuheben. Zwar betrifft der festgestellte Mangel unmittelbar nur die kantonale Gesamtverfügung. Da diese aber Voraussetzung der kommunalen Baubewilligung bildet und letztere die kantonale Gesamtverfügung ausdrücklich zum integrierenden Bestandteil erklärt, ist auch der Beschluss des Gemeinderats X vom 25. Mai 2021 aufzuheben. Eine Rückweisung ist nicht vorzunehmen, da nicht lediglich eine Neuurteilung durch die Vorinstanzen, sondern vielmehr eine veränderte Baueingabe der privaten Rekursgegnerin (im Sinne einer den Anforderungen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügenden Standortbegründung) erforderlich ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens erübrigt es sich zudem, über den erstmals in der Tripplik gestellten Antrag, wonach durch die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) ein Augenschein durchzuführen sei, zu entscheiden.

6.

Gemäss § 13 Abs. 2 Satz 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) tragen mehrere am Verfahren Beteiligte die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen. Bei (teilweiser) Gutheissung eines Nachbarrekurses ist auch die Baubehörde bzw. die betreffende kantonale Amtsstelle als (teilweise) unterliegende Verfahrenspartei zu betrachten. Sie wird damit im Rechtsmittelverfahren neben der Bauherrschaft kostenpflichtig (VB.2004.00481 in RB 2005 Nr. 12). In der Regel sind die Kosten zur einen Hälfte der Bauherrschaft und zur andern Hälfte der Vorinstanz (bzw. den Vorinstanzen) aufzuerlegen. Da vorliegend die Gutheissung des Rekurses aufgrund einer Rüge erfolgt, die materiell ausschliesslich die Gesamtverfügung der Baudirektion beschlägt, rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten je hälftig der Baudirektion Kanton Zürich und der Bauherrschaft aufzuerlegen.

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimm- baren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier

ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 5'500.-- festzusetzen.