



Referenz-Nr.: ARER-9VYCFK / ARE 15-0324

Kontakt: Bernard Capeder, Gebietsbetreuer Richt-/Nutzungsplanung, Stampfenbachstrasse 12, 8090 Zürich
Telefon +41 43 259 30 25, www.are.zh.ch

Teilrevision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung (Phase II); Bestimmungen zu Mobilfunkanlagen – Nichtgenehmigung

Gemeinde **Hinwil**

Massgebende - Ziffern 2.11.1 - 2.11.4 Bau- und Zonenordnung (BZO) vom 23. September 2014
Unterlagen

Sachverhalt

Festsetzung Die Gemeindeversammlung Hinwil setzte am 19. September 2013 die Teilrevision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung fest. Gegen diesen Beschluss wurde gemäss Rechtskraftbescheinigungen des Bezirksrats Hinwil vom 14. Januar 2014 kein Rechtsmittel eingelegt. Hingegen stellt das Baurekursgericht in der Rechtskraftbescheinigung vom 15. Januar 2014 fest, dass gegen den Beschluss zwei Rekurse eingegangen sind.

Mit Verfügung ARE/28/2014 hat die Baudirektion einen ersten, unbestrittenen sowie weder von den Weisungen der Baudirektion in Sachen Kulturlandinitiative noch von den Übergangsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung betroffenen Teil der Gesamtvorlage genehmigt.

Das Baurekursgericht hat am 23. September 2014 einen Entscheid über die in Rekurs gezogenen Bestimmungen zu Mobilfunkanlagen, namentlich Ziffern 2.11.1 - 2.11.4 BZO, getroffen (BRGE III Nr. 0119/2014). Gegen diesen Beschluss wurde am 22. Oktober 2014 seitens eines Mobilfunkanbieters Beschwerde ans Verwaltungsgericht erhoben. Mit Schreiben vom 28. Oktober 2014 ersucht das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Baudirektion den Genehmigungsentscheid hinsichtlich der beschwerdebetroffenen Ziffer 2.11 BZO zu treffen.

Anlass und Zielsetzung der Planung Mit der Teilrevision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung (Phase II) wird unter anderem bezweckt, das sogenannte „Kaskadenmodell“ für Mobilfunkanlagen in der Gemeinde Hinwil einzuführen.

Erwägungen

A. Formelle Prüfung

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.

B. Materielle Prüfung

Zusammenfassung der Vorlage Die Bestrebungen zur Einführung des sogenannten „Kaskadenmodells“ in der Gemeinde Hinwil bestehen seit geraumer Zeit. Die Gemeindeversammlung vom 15. März 2010 hatte bereits eine umfassende Regelung bezüglich der Standortwahl und zonenspezifischen Zulässigkeit von Mobilfunk-Basistationen festgesetzt. Die damaligen Regelungen wurden von den Rechtsmittelinstanzen aufgrund des Rekurses eines Mobilfunkbetreibers in ver-

schiedenen Punkten bis zur aktuell vorliegenden Fassung abgeändert (BRKE Nrn. 0163 und 0164/2010 vom 27. Oktober 2010; VB.2010.00673 und VB.2011.00383 vom 6. Dezember 2011; BGE 1C_51/2012 und 1C_71/2012 vom 21. Mai 2012). An diesem früheren Rechtsverfahren war der heutige Beschwerdeführer nicht beteiligt.

Wesentliche Festlegungen und Vorschriften Der Inhalt der beschwerdebetroffenen Bestimmungen Ziffern 2.11.1 - 2.11.4 BZO ergibt sich folgendermassen:

2.11.1

Mobilfunkanlagen haben der Quartiersversorgung zu dienen. In der Industrie- und Gewerbezone sowie in der Zone für öffentliche Bauten in denen stark und mässig störende Betriebe zulässig sind, können überdies auch Anlagen für die kommunale Versorgung erstellt werden.

2.11.2

Visuell wahrnehmbare Mobilfunkanlagen sind nur in folgenden Zonen und gemäss folgenden Prioritäten zulässig:

1. *Priorität: Industrie- und Gewerbezone*
2. *Priorität Zone für öffentliche Bauten in denen stark und mässig störende Betriebe zulässig sind*
3. *Priorität Zentrumszonen und Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung*
4. *Priorität Kernzonen*

Erbringt der Betreiber den Nachweis, dass aufgrund von funktechnischen Bedingungen ein Standort ausserhalb der zulässigen Zonen erforderlich ist, ist eine Mobilfunkanlage auch in den übrigen Wohnzonen zulässig.

2.11.3

Die Betreiber erbringen für visuell wahrnehmbare Mobilfunkanlagen den Nachweis, dass in den Zonen mit jeweils höherer Priorität keine Standorte zur Verfügung stehen.

2.11.4

Baugesuche für Mobilfunkanlagen im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten sind bezüglich der Einordnung von einer externen Fachperson zu begutachten, sofern die Anlage visuell wahrnehmbar ist.

Gestützt auf die für die Genehmigungspraxis der Baudirektion massgeblichen Bundesgerichtsurteile BGE 138 II 173 vom 19. März 2012; BGE 1C_449/2011 und 1C_451/2011 vom 19. März 2012 sowie BGE 1C_51/2012 und 1C_71/2012 vom 21. Mai 2012 51/2012 sowie auf das noch jüngere Urteil des Baurekursgerichts des Kantons Zürich im Falle der Gemeinde Wila (BRGE III Nr. 0149/2013 vom 6. November 2013) werden die oben stehenden Bestimmungen als nicht rechtmässig und daher als nicht genehmigungsfähig beurteilt.

Das Bundesgericht erwog in seinen praxisbildenden Entscheiden, dass eine Kaskadenregelung für Mobilfunkanlagen – vorbehältlich deren konkreten Ausgestaltung – grundsätzlich gesetzes- und verfassungskonform sei. Dabei wird davon ausgegangen, dass bestimmte Nutzungen und Anlagen in der Bevölkerung (oder Teilen davon) unangenehme psychische Eindrücke erwecken. Allerdings bilden solche subjektiven Ängste und Gefühle

des Unbehagens keine tragfähige Grundlage für weitergehende Einschränkungen oder gar ein Verbot von im allgemeinen Interesse stehenden Infrastrukturanlagen.

Hingegen könne es sich rechtfertigen, in Zonen welche vorab für gesundes und ruhiges Wohnen bestimmt seien, die Realisierung von Betrieben und Anlagen, die ideelle Immissionen verursachen können, von einem funktionalen Zusammenhang zur jeweiligen Zone abhängig zu machen. Die Kaskadenregelung hat sich dabei jedoch ausschliesslich auf sichtbare und als solche erkennbare Mobilfunkanlagen zu beschränken. Denn bei nicht sichtbaren bzw. nicht als solche erkennbaren Mobilfunk-Basisstationen ist das öffentliche Interesse an der Verhinderung ideeller Immissionen derart gering, dass die Beschränkung der Standortwahl mittels einer Kaskadenregelung nicht verhältnismässig wäre.

In den Bestimmungen Ziffern 2.11.2 - 2.11.4 BZO fehlt jeweils der essentielle Zusatz „als solche“ bei der Umschreibung der Wahrnehmbarkeit der Mobilfunkanlagen (visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen). Die vorliegenden Regelungen würden in unzulässiger Weise auch kaschierte Mobilfunksendeanlagen betreffen. Eine Kaskadenregelung ist jedoch nur dann rechtskonform, wenn sie ausschliesslich und unmissverständlich dem Schutz vor ideellen Immissionen dient und in keiner Weise zu einer Verschärfung des Bundesumweltschutzrechts führt.

Aus dem fundamentalen raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ergibt sich, dass Anlagen zur Erschliessung oder Versorgung des Siedlungsgebiets grundsätzlich innerhalb der Bauzonen errichtet werden müssen. Daraus hat das Bundesgericht abgeleitet, dass innerhalb der Bauzone die zur Versorgung einer bestimmten Zone notwendigen Infrastrukturanlagen zonenkonform sind, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, und sie im Wesentlichen [nur] Bauzonenland abdecken. Die Zonenkonformität einer Infrastrukturbauwerke könne aber auch bejaht werden, wenn sie der Ausstattung der Bauzone insgesamt und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil diene. Da Ziffer 2.11.1 BZO beinhaltet, dass Mobilfunkanlagen (ausschliesslich) der Quartiersversorgung zu dienen haben, wodurch faktisch die Abdeckung weiterer Gebiete untersagt wird, steht diese Bestimmung im Widerspruch zur vorgehend zitierten, höchstrichterlichen Rechtsprechung. Planungsrechtliche Voraussetzung für die Bewilligung ist einzig ein funktionaler Bezug zur Zone, in welcher die Antenne errichtet werden soll. Darüber hinaus ist es grundsätzlich möglich, dass eine Antenne der kommunalen und sogar überkommunalen Abdeckung diene. Entsprechend ist Ziffer 2.11.1 BZO in der abschliessend auf die Quartiersversorgung beschränkten Fassung nicht rechtmässig. Gestützt auf die ergangene und vorgängig zitierte Rechtsprechung ist eine Ergänzung der betroffenen Bestimmung dahingehend erforderlich, dass Mobilfunkanlagen (lediglich) grundsätzlich der Quartiersversorgung zu dienen haben und sinngemäss dass in den Zonen, welche vorab der Ansiedelung von stark und mässig störenden Betrieben dienen, auch Mobilfunkanlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig sind.

Das Baurekursgericht kommt im Urteil zum vorliegenden Fall (BRGE III Nr. 0119/2014 vom 23. September 2014) zu einem analogen Ergebnis und knüpft damit an für die Baudirektion bisher begleitenden Urteil im Falle der Gemeinde Wila an (BRGE III Nr. 0149/2013 vom 6. November 2013).



Anträgen und Empfehlungen, welche den damaligen Praxisstand abbildeten, wurde entsprochen.

Anhörung Im Rahmen der Anhörung nimmt der Gemeinderat Hinwil mit Beschluss vom 21. Januar 2015 den Entwurf des Antrags zur Nichtgenehmigung im zustimmenden Sinn zur Kenntnis. Zudem sei in Aussicht zu stellen, dass die Formulierung von Ziffern 2.11.1 - 2.11.4 BZO gemäss dem Entscheid des Baurekursgerichts BRGE III Nr. 0119/2014 vom 23. September 2014 genehmigungsfähig ist.

C. Ergebnis

Einzelne Bestandteile der Bestimmungen zu Mobilfunkanlagen (Ziffern 2.11.1 - 2.11.4 BZO) erweisen sich im Ergebnis für sich als nicht rechtmässig. Da jene Bestandteile, welche gewährleistet werden können, ohne die nichtgenehmigungsfähigen Teile keinen Sinn ergeben, können die Bestimmungen Ziffern 2.11.1 - 2.11.4 BZO gesamthaft nicht genehmigt werden.

Die Baudirektion verfügt:

- I. Die Bestimmungen zu Mobilfunkanlagen (Ziffern 2.11.1 - 2.11.4 BZO) der Teilrevision der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung (Phase II), welche die Gemeindeversammlung Hinwil mit Beschluss vom 19. September 2013 festgesetzt hat, werden nicht genehmigt.
- II. Mitteilung an
 - Gemeinde Hinwil
 - Verwaltungsgericht (AN.2014.00005)
 - Baurekursgericht
 - Amt für Raumentwicklung

Baudirektion