Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 148/2007

Urteil vom 15. Januar 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
1. X._____ AG,
2. Y._____,
3. Z._____,
Beschwerdeführer, alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Christof Wyss,

gegen

Swisscom Mobile AG, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Wipf,
Gemeinderat Stäfa, Goethestrasse 16, Postfach 535, 8712 Stäfa,
Regierungsrat des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Baubewilligung,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 25. April 2007 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
1. Abteilung, 1. Kammer.

Sachverhalt:
A.
Der Gemeinderat Stäfa bewilligte der Swisscom Mobile AG am 22. Februar 2005 eine Mobilfunk-Antennenanlage auf dem Gebäude Industriestrasse 13 in Stäfa (Grundstück Kat.-Nr. 9899). Dagegen rekurrierten die X._____ AG, Y._____ und Z._____ an die Baurekurskommission II des Kantons Zürich. Im Laufe des Rekursverfahrens reichte die Swisscom Mobile AG ein neues Standortdatenblatt ein, gemäss welchem sie auf den ursprünglich vorgesehenen Funkdienst GSM-1800 verzichtet und lediglich an den Funkdiensten GSM-900 und UMTS festhält. Mit Entscheid vom 28. März 2006 nahm die Baurekurskommission vom Verzicht auf den GSM-1800-Teil der geplanten Basisstation Vormerk und wies den Rekurs im Übrigen ab.

Gegen diesen Entscheid erhoben die X._____ AG, Y._____ und Z._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses hiess das Rechtsmittel mit Entscheid vom 25. April 2007 in Bezug auf die Kostenfolgen teilweise gut und wies die Beschwerde im Übrigen ab.
B.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 7. Juni 2007 beantragen die X._____ AG, Y._____ und Z._____, der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 25. April 2007 sei aufzuheben und die Angelegenheit sei zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie rügen die Verletzung von Bundesrecht (insbesondere Vorschriften der Verordnung vom 23. Dezember 1999 über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung [NISV; SR 814.710]). Weiter beanstanden sie teilweise die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie eine Missachtung der Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV).
C.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Swisscom Mobile AG stellt ebenfalls den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne; die vorinstanzlichen Entscheide seien vollumfänglich zu bestätigen. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) kommt in seiner Vernehmlassung zum Schluss, dass die umstrittene Mobilfunkanlage die Anforderungen der NISV erfülle. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden den Verfahrensbeteiligten zur Kenntnisnahme zugestellt.
D.
Mit Verfügung vom 12. Juli 2007 erteilte der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung der Beschwerde im Sinne der Erwägungen aufschiebende Wirkung.

Erwägungen:
1.
Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Entscheid über eine Mobilfunkanlage, welcher der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unterliegt (Art. 82 ff. BGG; zur Publikation bestimmtes Urteil des Bundesgerichts 1C 86/2007 vom 31. Oktober 2007 E. 1.1). Die Beschwerdeführer sind Eigentümer bzw. Mieter von Liegenschaften, welche sich innerhalb des praxisgemäss (BGE 128 II 168) berechneten Einspracheradius von rund 485 m befinden. Die Distanz ihrer Liegenschaften zum Baugrundstück beträgt zwischen 35 m und 80 m. Sie sind als Adressaten des angefochtenen Entscheids vom umstrittenen Vorhaben besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Urteils des Verwaltungsgerichts (Art. 89 Abs. 1 BGG, BGE 133 II 249 E. 1.3 S. 252 f.). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt und geben zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführer machen geltend, das Verwaltungsgericht habe Art. 11 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 NISV verletzt, indem es den rechtserheblichen Sachverhalt betreffend die nichtionisierende Strahlung bei einem auf Grundstück Kat.-Nr. 9900 geplanten Anbau nur unvollständig festgestellt habe. Es sei zu Unrecht davon ausgegangen, zusätzliche Abklärungen wären nur erforderlich, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit bestehe, dass bei den vorgesehenen Büroräumen der Anlagegrenzwert überschritten werde und eine Anpassung gleich zu Beginn erforderlich sei.
2.1 Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat; es kann die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz jedoch von Amtes wegen berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG). Die Feststellung des Sachverhalts kann nach Art. 97 Abs. 1 BGG nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann.
2.2 Die Bewilligung einer Mobilfunkanlage darf nicht dazu führen, dass zonenkonforme Nutzungsmöglichkeiten auf den Nachbargrundstücken nicht mehr benutzt werden können. Weder das USG noch die NISV sehen Baubeschränkungen wegen Überschreitung des Anlage- oder des Immissionsgrenzwertes vor, wie sie z.B. Art. 22 USG und Art. 31 LSV im Bereich des Lärmschutzes kennen. Mobilfunkanlagen müssen sodann an Orten mit empfindlicher Nutzung jederzeit im massgebenden Betriebszustand die Anlagegrenzwerte einhalten (Art. 4 NISV i.V.m. Ziff. 65 Anhang 1 NISV).
2.2.1 Nach Art. 11 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 NISV muss das Standortdatenblatt Angaben über die von der Anlage erzeugte Strahlung an den drei Orten mit empfindlicher Nutzung (OMEN) enthalten, an denen diese Strahlung am stärksten ist.

Art. 3 Abs. 3 lit. a-c NISV definiert den Begriff der "Orte mit empfindlicher Nutzung". Während lit. a und b auf den bestehenden baulichen Zustand und die aktuelle Nutzung abstellen ("Räume in Gebäuden, in denen sich Menschen regelmässig während längerer Zeit aufhalten" bzw. "öffentliche oder private, raumplanungsrechtlich festgesetzte Kinderspielplätze"), zählen gemäss lit. c auch "diejenigen Flächen von unüberbauten Grundstücken, auf denen Nutzungen nach den Buchstaben a und b zugelassen sind" zu den Orten mit empfindlicher Nutzung, an denen die Anlagegrenzwerte eingehalten werden müssen. Nicht ausgenützte Nutzungsreserven auf überbauten Nachbargrundstücken, auf denen empfindliche Nutzungen zulässig sind, werden nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Zeitpunkt ihrer Realisierung als Orte mit empfindlicher Nutzung

betrachtet (vgl. BGE 128 II 340 E. 3 und 4 S. 345 ff.; Urteil 1A.194/2001 vom 10. September 2002, in: URP 2002 780 E. 2.1; BGE 133 II 64, nicht publ. E. 2.5; s. auch Urteil des Bundesgerichts 1A.278/2006 vom 21. Juni 2007 E. 3).
2.2.2 Die Beschwerdeführer berufen sich auf einen auf Grundstück Kat.-Nr. 9900 geplanten Anbau, für den bereits ein öffentlich ausgeschriebenes Baugesuch vorliege und der im Standortdatenblatt für die umstrittene Anlage nicht berücksichtigt sei.

Bei den in diesem Anbau vorgesehenen Arbeitsplätzen handelt es sich um neue OMEN, die bei der Bewilligung der umstrittenen Anlage nach der bundesgerichtlichen Praxis zu berücksichtigen sind. Das BAFU hat für diesen Anbau die NIS-Belastung durch die umstrittene Anlage berechnet. Nach dieser Berechnung beträgt die Belastung weniger als 1.8 V/m. Der Anlagegrenzwert sei somit eingehalten und der Anbau zähle nicht zu den drei am stärksten belasteten OMEN. Das Standortdatenblatt entspreche den Anforderungen der NISV. Der für die umstrittene Anlage nach Anhang 1 Ziff. 64 lit. c NISV massgebende Anlagegrenzwert von 5 V/m sei an allen OMEN eingehalten.

Diese Äusserungen des BAFU werden von den Beschwerdeführern nicht beanstandet. Das Bundesgericht hat keinen Anlass, von der Beurteilung durch die Fachbehörde des Bundes abzuweichen. Die Kritik der Beschwerdeführer an der Nichtberücksichtigung des geplanten Anbaus als neue OMEN ändert somit an der Beurteilung der umstrittenen Anlage durch die Vorinstanzen nichts.
3.
Nach Ansicht der Beschwerdeführer fehlt dem vom Verwaltungsgericht akzeptierten Qualitätssicherungssystem (QSS), das die Einhaltung der deklarierten Sendeleistung und Sendewinkel garantieren soll, die gesetzliche Grundlage und die rechtliche Verbindlichkeit. Das Rundschreiben des BAFU "Qualitätssicherung zur Einhaltung der Grenzwerte der NISV bei Basisstationen für Mobilfunk und drahtlose Teilnehmeranschlüsse" vom 16. Januar 2006, mit welchem das BAFU die Einführung des QSS empfohlen habe, stelle lediglich eine unverbindliche Meinungsäusserung dar. Was geschehen solle, wenn das System die ihm zugedachte Kontrollfunktion nicht erfülle, sei nicht geregelt. Das Bundesgericht habe sich in seinen Entscheiden zum QSS nur zur technischen Lösung, nicht aber zu den rechtlichen Grundlagen geäussert.
3.1 Das Bundesgericht hat sich in mehreren Urteilen zu dem von den Beschwerdeführern kritisierten Qualitätssicherungssystem geäussert und verlangt, dass Baubewilligungen mit einer Auflage versehen werden, welche die Einbindung der Anlagen in das Qualitätssicherungssystem sicherstellt (Urteile des Bundesgerichts 1A.57/2006 vom 6. September 2006 E. 5.1 und 5.2, publ. in URP 2006 S. 821; 1A.6/2007 vom 6. September 2007 E. 5; 1A.54/2006 vom 10. Oktober 2006 E. 5; 1A.116/2005 vom 31. Mai 2006 E. 5, je mit Hinweisen). Ein Qualitätssicherungssystem gemäss dem Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 erscheint nach der Rechtsprechung grundsätzlich als geeignetes Mittel zur Kontrolle der variablen Parameter einer Mobilfunkanlage. Das Verwaltungsgericht weist zu Recht darauf hin, dass allfällige Mängel des Qualitätssicherungssystems, die Ende 2007 ausgewertet werden sollen, noch behoben werden können. Sollten Stichprobenkontrollen die Verlässlichkeit des Systems grundsätzlich in Frage stellen, sehe das BAFU eine umgehende Information der Vollzugsbehörden und entsprechende Konsequenzen für die Netzbetreiberinnen vor (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.57/2006 vom 6. September 2006, in: URP 2006 S. 821 E. 5.2).
3.2 Die Beschwerdeführer gehen zu Unrecht davon aus, das Qualitätssicherungssystem im Sinne des Rundschreibens des BAFU vom 16. Januar 2006 beruhe auf Rechtsvorschriften, die vom Bundesrat erlassen werden müssten. Vielmehr enthält das genannte Rundschreiben Empfehlungen zum Vollzug der NISV, welche das BAFU im Rahmen seiner Aufsichts- und Koordinationspflicht betreffend die den Kantonen im Umweltrecht obliegenden Vollzugsaufgaben abgibt (Art. 36 und 38 in Verbindung mit Art. 41 Abs. 1 USG). Solche Vollzugsempfehlungen sollen das Verständnis umweltrechtlicher Bestimmungen erleichtern und eine einheitliche Rechtsanwendung durch die Vollzugsbehörden fördern. Damit können Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit erhöht werden. Andere bundesrechtskonforme Lösungen für den kantonalen Vollzug werden dadurch nicht ausgeschlossen. Indessen ergibt sich aus der Stellungnahme des BAFU, dass der Vollzug der NISV und die Kontrolle der Mobilfunkanlagen mit der Erfassung der für die NIS relevanten Bauteile und Einstellungen im Qualitätssicherungssystem verbessert werden können. Aus diesem Grund unterstützt das BAFU als Bundesaufsichtsbehörde im Bereich des Schutzes vor NIS die schweizweite Einführung eines Qualitätssicherungssystems bei jedem

Netzbetreiber.

Es ist auch unter Berücksichtigung der Ausführungen der Beschwerdeführer nicht ersichtlich, dass ein Qualitätssicherungssystem gemäss Rundschreiben des BAFU vom 16. Januar 2006 grundsätzliche Mängel aufweist, welche die geeignete Kontrolle der variablen Parameter einer Mobilfunkanlage nicht erlauben würden. Der Umstand, dass dieses System weitgehend auf einer Selbstkontrolle der Netzbetreiber beruht und die mit der Auditierung beauftragten Unternehmungen zweifellos keine umfassende Kontrolle aller Vorgänge vornehmen können, spricht nicht von vornherein gegen dessen Tauglichkeit. Allfällige Mängel des Systems können aufgrund der Erfahrungen, die Ende 2007 ausgewertet werden sollen, behoben werden. Sollte sich das Kontrollsystem, auch nach allfälligen Verbesserungen und Ergänzungen, als ungenügend erweisen, müsste wieder auf die Kontrolle durch bauliche Massnahmen zurückgekommen werden. Vor dem Vorliegen der Auswertung des Qualitätssicherungssystems erscheinen weitere Abklärungen über dessen Tauglichkeit als unzweckmässig (Urteil 1A.57/2006 vom 6. September 2006, in: URP 2006 S. 821 E. 5.2).
3.3 Weiter kritisieren die Beschwerdeführer, dass die Behebungsfrist bei durch das Qualitätssicherungssystem festgestellten Mängeln über 24 Stunden betragen kann und während dieser Zeit der Anlagegrenzwert überschritten werden könnte.

Das Bundesgericht hat bereits im Urteil 1A.57/2006 vom 6. September 2006 (URP 2006 S. 821 E. 5.2) festgehalten, dass mit dem Qualitätssicherungssystem Überschreitungen der bewilligten Sendeleistung nicht gänzlich verhindert werden könnten. Das Kontrollsystem sorge jedoch dafür, dass diese sofort erkannt und regelmässig schon am folgenden Tag behoben werden könnten. Nicht jede Überschreitung der Sendeleistung führe im Übrigen zu einer Überschreitung des Anlagegrenzwerts. Unter Beachtung der Vorteile des Kontrollsystems sei die Möglichkeit kurzfristiger Überschreitungen jedenfalls bis zu dessen Auswertung per Ende 2007 nicht zu beanstanden. Gleich verhält es sich in der vorliegenden Angelegenheit. Die Vollzugsbehörden werden im Rahmen der Auswertung des Kontrollsystems prüfen müssen, ob die bewilligte Sendeleistung bei einzelnen Anlagen tatsächlich überschritten wird und ob allfällige Mängel mit Verbesserungen und Ergänzungen des Kontrollsystems beseitigt werden können. Nur wenn sich das Kontrollsystem, auch nach allfälligen Verbesserungen und Ergänzungen, als ungenügend erweisen sollte, wofür zurzeit keine Anhaltspunkte bestehen, müsste nach der Rechtsprechung, wie in E. 3.2 hiervor erwähnt, wieder auf die Kontrolle durch bauliche
Massnahmen zurückgekommen werden. Im Übrigen muss das Qualitätssicherungssystem gewährleisten, dass die für eine Anlage bewilligte Sendeleistung im konkreten Einzelfall grundsätzlich nicht überschritten wird.
3.4 Im Hinblick auf die Anwendung der NISV ergibt sich, dass der angefochtene Entscheid nicht zu beanstanden ist.
4.
Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, das umstrittene Antennenprojekt dürfe wegen mangelnder planungsrechtlicher Baureife im Sinne von § 234 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG) nicht bewilligt werden.
4.1 Nach § 234 PBG ist ein Grundstück baureif, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Mit Beschluss vom 28. November 2006 unterbreitete der Gemeinderat Stäfa der Gemeindeversammlung vom 4. Juni 2007 die von sechs in Stäfa Stimmberechtigten eingereichte "Initiative für antennenfreie Wohn- und Industriezonen" mit dem Antrag auf Zustimmung. Dieser Antrag war im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids (25. April 2007) noch vor der Gemeindeversammlung hängig und hatte eine Ergänzung von Art. 28 der kommunalen Bauordnung durch einen Abs. 4 mit folgendem Wortlaut zum Gegenstand:
- -:-
- In den Wohn- und Industriezonen sind Aussenantennen jeglicher Art verboten, sofern sie nicht dem Empfang oder den öffentlichen Diensten wie Sanität, Polizei und Feuerwehr oder dem betriebsnotwendigen Funk der in den betreffenden Zonen domizilierten Betriebe (Betriebsfunk) dienen."
-:-
Diese Ergänzung der Bauordnung wurde von der Gemeindeversammlung Stäfa am 4. Juni 2007 unter Einfügung einer weiteren Ausnahme zu Gunsten des Amateurfunks angenommen.

Das Verwaltungsgericht hat die Berücksichtigung der Initiative als "beantragte planerische Festlegung" im

Sinne von § 234 PBG, welche durch das umstrittene Vorhaben "nachteilig beeinflusst werde", abgelehnt. Nach seiner Praxis, welche von den Beschwerdeführern nicht bestritten wird, müsse eine beantragte Planänderung hinreichend konkretisiert sein und ernsthafte Realisierungschancen haben, um im Sinne von § 234 PBG berücksichtigt zu werden. Die Aussichten auf eine Realisierung der geplanten Rechtsänderung seien in verschiedener Hinsicht fraglich. So sei der Schutz der Bevölkerung vor Immissionen, die von Mobilfunkantennen stammen, abschliessend im Bundesrecht geregelt, so dass den Kantonen und Gemeinden keine Regelungskompetenz mehr verbliebe. Zulässig seien noch Festlegungen, die den Bau von Antennen aus raumplanerischen oder ästhetischen Gründen beschränkten, doch müssten auch diese verhältnismässig sein und dürften die bundesrechtlichen Schranken insbesondere des Fernmelderechts nicht missachten. Zudem sei fraglich, ob die Beschränkung der kommunalen Bestimmung auf Wohn- und Industriezonen unter Ausschluss aller übrigen Zonen einer sachgerechten, unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung haltbaren Abgrenzung entspreche.
Insbesondere Kernzonen erschienen aus Gründen des Ortsbildschutzes für den Bau von Aussenantennen eher weniger geeignet.
4.2 Die Beschwerdeführer berufen sich auf § 78 PBG, wonach die Bau- und Zonenordnung für ganze Zonen oder gebietsweise Aussenantennen verbieten kann, sofern durch andere technische Einrichtungen gleichwertige Empfangsmöglichkeiten gewährleistet sind. Sie machen geltend, das Verwaltungsgericht habe mit seiner negativen Beurteilung der Realisierungschancen der Ergänzung von Art. 28 der kommunalen Bauordnung und der Bejahung der planungsrechtlichen Baureife im Sinne von § 234 PBG das Willkürverbot (Art. 9 BV) und die Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV) missachtet.
4.2.1 Die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie hat im vorliegenden Zusammenhang keine selbständige Bedeutung, da das Bundesgericht bei Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie die Auslegung und Anwendung von kantonalem und kommunalem Gesetzes- und Verordnungsrecht auf Willkür hin prüft (vgl. BGE 131 I 91 E. 1 S. 93; 128 I 3 E. 2b S. 9, je mit Hinweisen).
4.2.2 Die negative Beurteilung der Realisierungschancen der Ergänzung von Art. 28 der kommunalen Bauordnung und der Bejahung der planungsrechtlichen Baureife im Sinne von § 234 PBG durch das Verwaltungsgericht kann vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Regelung des Fernmeldewesens und des Immissionsschutzes (vgl. hierzu BGE 133 II 64 E. 5.3 S. 67, 321 E. 4.3.4 S. 327, 353 E. 4.2 S. 359) nicht als willkürlich bezeichnet werden. Willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt sodann nur vor, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheids, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 132 I 13 E. 5.1 S. 17 f.; 131 I 467 E. 3.1 S. 473 f., je mit Hinweisen).

Das Verwaltungsgericht hat die Realisierungswahrscheinlichkeit von Art. 28 Abs. 4 der kommunalen Bauordnung, der noch der Genehmigung durch eine kantonale Behörde bedarf (Art. 26 RPG), mit sachlich haltbarer Argumentation verneint und somit die planungsrechtliche Baureife im Sinne von § 234 PBG bejaht, ohne das Willkürverbot zu verletzen. Die Gegenargumente der Beschwerdeführer vermögen daran nichts zu ändern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der angefochtene Entscheid sich nicht abschliessend über die rechtliche Zulässigkeit der neuen kommunalen Bestimmung ausspricht, sondern es lediglich als unwahrscheinlich bezeichnet, dass die Änderung der Nutzungsplanung je in Kraft treten wird. Die Gemeinden sind im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten grundsätzlich befugt, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen zu erlassen, sofern sie die bundesrechtlichen Schranken, die sich insbesondere aus dem Bundesumwelt- und -fernmelderecht ergeben, beachten. Die Planungsvorschriften dürfen nicht die in der Fernmeldegesetzgebung konkretisierten öffentlichen Interessen verletzen, d.h. sie müssen den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen
den Mobilfunkanbietern Rechnung tragen (vgl. Art. 1 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 [FMG; SR 784.10]). Werden die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung eingehalten, so sind namentlich ortsplanerische Bestimmungen, die anderen als umweltschutzrechtlichen Interessen dienen, wie z.B. der Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers, grundsätzlich möglich. Solche planerische Vorschriften müssen aufgrund einer gesamthaften Würdigung aller erheblichen Gesichtspunkte, wozu auch die zahlreichen technischen Aspekte der Planung, Errichtung und Ausgestaltung von Mobilfunkanlagen gehören, erlassen werden (BGE 133 II 321 E. 4.3.4 S. 327 ff., 353 E. 4.2 S. 360, je mit Hinweisen). Dass eine solche gesamthafte

Beurteilung im Hinblick auf den Erlass von Art. 28 Abs. 4 der kommunalen Bauordnung erfolgte, ist nicht ersichtlich. Die Verneinung der Realisierungschancen der von der Gemeinde Stäfa erlassenen neuen Bestimmung ist unter Beachtung der Anforderungen an die planungsrechtliche Regelung von Mobilfunkanlagen nicht zu beanstanden. Mit dieser Beurteilung äussert sich das Bundesgericht nicht zur rechtlichen Zulässigkeit des neuen Art. 28 Abs. 4 der kommunalen Bauordnung, sondern - unter dem Blickwinkel der Willkür -
lediglich zur Einschätzung der Realisierungschance durch das Verwaltungsgericht. Die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der neuen Vorschrift ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Es obliegt zunächst den zuständigen kantonalen Instanzen, deren Vereinbarkeit mit dem kantonalen und eidgenössischen Recht abschliessend zu prüfen.

5.

Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführer, dass weder die Baurekurskommission noch das Verwaltungsgericht zur thematisierten Einordnungsfrage trotz entsprechendem Antrag einen Augenschein durchführten. Die Vorinstanz habe ihren Verzicht auf den Augenschein nicht einmal begründet, obwohl die Frage der genügenden Einordnung ohne Augenschein nicht beurteilt werden könne. Der angefochtene Entscheid beruhe auf einer Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und sei willkürlich.

5.1 Das Verwaltungsgericht hält zu dieser Rüge fest, die lokalen Begebenheiten seien aus den eingereichten Verfahrensakten genügend ersichtlich gewesen. Die Vertretbarkeit der ästhetischen Würdigung durch die Baurekurskommission sei angesichts der auf Rechtsfragen beschränkten Kognition des Verwaltungsgerichts ohne weiteres aufgrund der Akten überprüfbar gewesen.

5.2 Der in Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt (BGE 124 I 49 E. 3a S. 51 und 241 E. 2 S. 242, je mit Hinweisen). Die Begründungspflicht und der Anspruch auf Begründung sind nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 126 I 97 E. 2b S. 102; 124 II 146 E. 2a S. 149; 124 V 180 E. 1a S. 181; 123 I 31 E. 2c S. 34; 121 I 54 E. 2c S. 57, je mit Hinweisen). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn ein Gericht auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es aufgrund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 131 I 153 E. 3 S. 157; 130 II 425 E. 2.1 S. 428; 124 I 208 E. 4a S. 211, je mit Hinweisen).

5.3 Die Vorinstanz beruft sich im angefochtenen Entscheid auf die Baugesuchsunterlagen und die Ausführungen der Baurekurskommission zur Einordnung der umstrittenen Anlagen. Daraus ergibt sich, dass es sich hier um eine durchschnittlich dimensionierte Mobilfunk-Basisstation handelt, welche nach zürcherischer Rechtsprechung innerhalb des Siedlungsgebiets unter dem Gesichtspunkt der Einordnung regelmässig zugelassen werde, sofern nicht individuelle Schutzobjekte oder Kernzonen tangiert seien oder sonstwie spezielle Verhältnisse bezüglich der Einordnung vorlägen, was hier nicht zutreffe. Weder das funktional gestaltete Standortgebäude noch die architektonisch teilweise ansprechenden Industrie- und Gewerbebauten in der Umgebung würden einordnungsmässig beeinträchtigt, zumal die Anlage hinsichtlich Materialien, Oberflächenbeschaffenheit und Farbe unauffällig zu gestalten sei. Aus dem Umstand, dass die Anlage von ihrer Art und Grösse her auch in einer Wohnzone durchaus denkbar sei, schliesst die Vorinstanz, dass in der vorliegenden Industriezone kein strengerer Massstab angewendet werden kann, auch wenn die benachbarte Industriebaute eines der Beschwerdeführer besonders gut gestaltet ist. Auch zu den weiteren Einwänden der
Beschwerdeführer hat das Verwaltungsgericht Stellung genommen, ohne dass hier weiter darauf einzugehen wäre.

5.4 Die wiedergegebenen Erwägungen zeigen, dass sich die Vorinstanzen mit der von den Beschwerdeführern erhobenen Kritik an der Einordnung der umstrittenen Anlage hinreichend auseinandergesetzt haben. Sie durften angesichts der dargelegten Umstände auch davon ausgehen, dass ein Augenschein zu keiner anderen Beurteilung führen würde. Jedenfalls ist das Vorgehen der Vorinstanz verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

6.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist. Die Gerichtskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Diese haben die anwaltlich vertretene Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 und 4 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführer haben der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– unter solidarischer Haftbarkeit zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Gemeinde Stäfa, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 15. Januar 2008
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Haag