

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_167/2018

Urteil vom 8. Januar 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Merkli, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Gelzer.

Verfahrensbeteiligte

1. Sunrise Communications AG,
2. Salt Mobile SA,
3. Swisscom (Schweiz) AG,
Beschwerdeführerinnen, alle drei vertreten durch
Rechtsanwalt Dr. Mischa Morgenbesser,

gegen

Gemeinde Turbenthal,
Tösstalstrasse 56, Postfach 132, 8488 Turbenthal.

Gegenstand
Nutzungsplan,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 15. Februar 2018 (AN.2014.00004).

Sachverhalt:

A.

Die Gemeindeversammlung der politischen Gemeinde Turbenthal setzte am 3. Februar 2014 eine neue Bau- und Zonenordnung (BZO) fest, die unter dem Randtitel "Antennenanlagen" folgende Bestimmung enthält:

"Art. 39

Mobilfunkanlagen haben grundsätzlich der Quartiersversorgung zu dienen. In den Gewerbezonen sind überdies auch Anlagen für die kommunale Versorgung zulässig.

Visuell als solche erkennbare Mobilfunkanlagen sind nur in folgenden Zonen und gemäss folgenden Prioritäten zulässig:

- 1. Priorität: Gewerbezonen
- 2. Priorität: Zentrumszonen und andere Bauzonen, in denen mässig störende Betriebe zulässig sind;
- 3. Priorität: Kernzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind.

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 Zonen zulässig.

Baugesuche für visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen im Bereich von Natur- und Heimatschutzobjekten sind bezüglich der Einordnung von einer externen Fachperson zu begutachten."

In der Folge genehmigte die Baudirektion Art. 39 BZO.

B.

Die Sunrise Communications AG, die Orange Communications SA (nunmehr: Salt Mobile SA) und die Swisscom (Schweiz) AG (nachstehend: Mobilfunkbetreiberinnen) fochten Art. 39 BZO mit einem Rekurs an, den das Baurekursgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 21. August 2014 insoweit guthiess, als es Art. 39 Abs. 1 Satz 2 BZO durch die Formulierung ersetzte: "In den Gewerbezonen sind überdies auch Anlagen für die kommunale und überkommunale Versorgung zulässig." Im Übrigen wies das Baurekursgericht den Rekurs ab.

Eine dagegen von den Mobilfunkbetreiberinnen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 15. Februar 2018 ab.

C.

Die Mobilfunkbetreiberinnen (Beschwerdeführerinnen) erheben Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 15. Februar 2018 bezüglich der Genehmigung von Art. 39 Abs. 1 BZO aufzuheben und diese Bestimmung wie folgt zu ändern:

"Mobilfunkanlagen haben grundsätzlich der kommunalen Versorgung zu dienen. In den Gewerbezon, Zentrumszon und Zonen für öffentliche Bauten sind überdies auch Anlagen für die überkommunale Versorgung zulässig." Eventuell sei Art. 39 Abs. 1 BZO wie folgt zu ändern:

"Mobilfunkanlagen haben grundsätzlich der kommunalen Versorgung zu dienen. In Wohnzon haben sie grundsätzlich der Quartiersversorgung zu dienen. In den Gewerbezon, Zentrumszon und Zonen für öffentliche Bauten sind überdies auch Anlagen für die überkommunale Versorgung zulässig." Subeventuell sei Art. 39 Abs. 1 BZO aufzuheben und zur Neufassung an die Gemeinde Turbenthal zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Gemeinde Turbenthal schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:**1.**

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid betreffend die abstrakte Normenkontrolle bezüglich einer in einem kommunalen Bau- und Zonenreglement vorgesehenen Regelung, die mögliche Standorte für Mobilfunksendeanlagen innerhalb des Gemeindegebiets beschränkt. Gegen kantonale Erlasse unter Einschluss von kommunalen Bestimmungen ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig (vgl. Art. 82 lit. b BGG). Die Beschwerdeführerinnen sind gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG beschwerdelegitimiert, da sie bereits am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt waren und sie als Mobilfunkanbieterinnen von der strittigen Regelung zumindest virtuell betroffen sind, weshalb sie ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Urteils haben. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

2.

2.1. Die Vorinstanz führte aus, gemäss der Rechtsprechung dürfe bezüglich des funktionellen Bezugs zur Wohnzone verlangt werden, dass Mobilfunkanlagen von ihren Dimensionen und ihrer Leistungsfähigkeit her der in reinen Wohnzon üblichen Ausstattung entsprechen. Im diesem Sinn beschränke der in Art. 39 Abs. 1 Satz BZO verwendete Begriff der Quartiersversorgung die Grösse und Reichweite einer Anlage auf ein für die Quartiersversorgung normalerweise ausreichendes Mass. Entgegen dem Einwand der Beschwerdeführerinnen verlange dieser Satz nicht, dass die Mobilfunkanlage *einzig* dem Bauzonenteil diene, in dem sie errichtet werden soll.

2.2. Die Beschwerdeführerinnen wenden ein, die in Art. 39 Abs. 1 BZO vorgesehene grundsätzliche Beschränkung auf Mobilfunkanlagen für die Quartiersversorgung sei höchstens in Wohnzon zulässig, denen die übrigen Bauzon nicht gleichgesetzt werden dürften. Das Bundesgericht begründe die Zulässigkeit des Erfordernisses des funktionalen Bezugs einer Mobilfunkanlage mit Wohnzon damit, dass solche Zonen der Wohnnutzung vorbehalten seien und gewerbliche Nutzungen nur beschränkt zuließen (**BGE 138 II 173 E. 5.3**). Es stütze sich damit nicht primär auf die ideellen Immissionen, sondern darauf, ob der Zonenzweck auch nicht gewerbliche Nutzungen zulasse. In der Gemeinde Turbenthal seien die Kernzon, Zentrumszon, Wohnzon mit Gewerbeerleichterungen und Zonen für öffentliche Bauten nicht der Wohnnutzung vorbehalten, da in diesen Zonen gewerbliche Nutzungen nicht nur unter wohnzonenspezifischen Einschränkungen vorgesehen seien. So würden in der Kernzone mässig störende Betriebe und öffentliche Bauten (Art. 5 Abs. 2 BZO), in der Zentrumszone Dienstleistungsbetriebe, Büros, Praxen, Verwaltungen sowie höchstens mässig störende Betriebe (Art. 13 Abs. 1 BZO), in Wohnzon mit Gewerbeerleichterungen nicht oder mässig störende Betriebe (Art. 18 Abs. 3 BZO) und in der Zone für öffentliche Bauten Nichtwohnnutzungen zugelassen (Art. 22 BZO). Demnach gebe es für die (in Art. 39 Abs. 1 BZO) vorgesehene Einschränkung, wonach in den genannten Zonen keine der kommunalen und überkommunalen Versorgung dienenden Mobilfunkanlagen erstellt werden dürften, kein öffentliches Interesse, weshalb diese Einschränkung unverhältnismässig sei.

2.3. Nach der Rechtsprechung sind die Kantone und Gemeinden grundsätzlich berechtigt, zum Schutz von ideellen Immissionen Vorschriften über Standorte von Mobilfunkanlagen zu erlassen (**BGE 138 II 173 E. 7.4.3 S. 188** mit Hinweisen). Das Bundesgericht führte diesbezüglich im von den Beschwerdeführerinnen angerufenen Entscheid zusammengefasst aus, aufgrund zahlreicher Einsprachen sei gerichtsnotorisch, dass der Anblick von Mobilfunkanlagen bei Anwohnern zum Teil als Bedrohung bzw. als Beeinträchtigung der Wohnqualität empfunden werde, weshalb die Errichtung solcher Anlagen in einer Wohnzone die Attraktivität des Gebiets zum Wohnen beeinträchtigen könne. Die Begrenzung von Mobilfunkantennen in Wohngebieten erscheine daher grundsätzlich als geeignetes Mittel, Charakter und Attraktivität der Wohnzon zu wahren, weshalb es sich rechtfertigen könne, in Zonen, die in erster Linie für das gesunde und ruhige Wohnen bestimmt seien, die Errichtung von Betrieben und Anlagen, die ideelle Immissionen verursachen können, von einem funktionalen Zusammenhang zur jeweiligen Zone abhängig zu machen (**BGE 138 II 173 E. 7.4.3 S. 188**; **133 II 321 E. 4.3.4 S. 328**). Dabei verwies das Bundesgericht auf einen Aufsatz von BERNHARD WALDMANN, der an der angeführten Stelle ausführte, in Wohngebieten, die - wie die meisten Wohnzon und auch viele gemischte Zonen - in erster Linie für das gesunde und ruhige Wohnen bestimmt seien, könne die Zonenkonformität für Anlagen, welche erfahrungsgemäss ideelle Immissionen verursachen, bereits am mangelnden funktionalen Bezug zur Wohnnutzung scheitern (WALDMANN, Der Schutz vor ideellen Immissionen in Wohngebieten - eine kritische Würdigung, Baurecht 1995 S. 162). Demnach sind nicht nur reine Wohnzon, sondern zumindest auch gemischte Zonen, die eine mehrheitliche Wohnnutzung zulassen und einen ins Gewicht fallenden Wohnnutzungsanteil aufweisen, zu den "in erster Linie" für das gesunde und ruhige Wohnen bestimmten Wohngebieten zu zählen, in denen Mobilfunkanlagen zahlreiche Personen in ihrem Wohnbereich betreffen und daher erhebliche ideelle Beeinträchtigungen verursachen können (Urteil 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 E. 4.4.4; vgl. auch **BGE 138 II 173 E. 3.1 S. 176**). Dagegen

sind erfahrungsgemäss Einsprachen und Beschwerden von Personen, deren Arbeitsort in der Nähe projektierter Antennen liegen, deutlich seltener als in Wohngebieten, was darauf schliessen lässt, dass sich in den Arbeitsplatzzonen ideale Immissionen von Mobilfunkanlagen trotz ähnlicher Aufenthaltszeiten der Menschen ungleich weniger stark auswirken als in Wohngebieten (Urteil 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012 E. 5.4). Entsprechend erwähnte das Bundesgericht, gemäss dem von den Bundesämtern für Umwelt (BAFU), für Kommunikation (BAKOM) und für Raumentwicklung (ARE), der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband im Jahr 2010 gemeinsam herausgegebenen "Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte (nachstehend: Leitfaden Mobilfunk, S. 40 Fn. 36) könne das Baureglement generell festlegen, dass Mobilfunkanlagen ausserhalb von Arbeitszonen nur dann zulässig sind, wenn sie in der Arbeitszone nicht möglich oder im Einzelfall nicht zumutbar sind (**BGE 138 II 173** E. 6.4 S. 183).

2.4. Zwar trifft zu, dass in der Gemeinde Turbenthal in der Kernzone, der Zentrumszone und den Wohnzonen mit Gewerbeerleichterungen neben der Wohnnutzung höchstens mässig störende Betriebe zulässig sind (Art. 5 Abs. 2, Art. 13 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 3 BZO). Jedoch machen die Beschwerdeführerinnen nicht geltend, dass deshalb in diesen Zonen keine mehrheitliche Wohnnutzung zugelassen werde oder der Wohnnutzungsanteil allgemein gering sei bzw. er nicht ins Gewicht falle, was auch nicht ersichtlich ist. Demnach durfte die Vorinstanz willkürfrei davon ausgehen, dass in diesen Wohngebieten Mobilfunkanlagen erhebliche ideale Beeinträchtigungen bewirken können und damit an der Beschränkung der Mobilfunkanlagen auf die Quartiersversorgung ein beachtliches öffentliches Interesse besteht. Dies wird dadurch bestätigt, dass die Kaskadenregelung der Gemeinde Hinwil, die auch in gemischten Zonen wie Zentrums- und Kernzonen lediglich Anlagen zur Quartiersversorgung zulässt, von den Mobilfunkbetreiberinnen vor Bundesgericht nicht mehr angefochten wurde (vgl. Urteil 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012 E. 5.4 betreffend Ziff. 2.11.3 BZO der Gemeinde Hinwil).

Sodann ist zu beachten, dass die Vorinstanz im Zusammenhang mit der Prüfung der Prioritätsordnung gemäss Art. 39 Abs. 2 BZO ausführte, in der Zone für öffentliche Bauten, in denen keine störenden Betriebe zugelassen seien, befänden sich im Wesentlichen Schulhäuser, das Alterspflegeheim und eine Kirche. Angesichts des Nutzerkreises könne diese Zone ebenfalls als immissionsempfindliche Zone qualifiziert werden. Das Gleiche gelte, soweit das Grundstück Kat.-Nr. 302 in der Zone für öffentliche Bauten liege, in der auch mässig störende Betriebe zugelassen seien, da sich dort die Gemeinde- und Schulbibliothek befinde. Fraglich erscheine dagegen die gegenüber der Gewerbezone tiefere Priorisierung bezüglich der in der Zone für öffentliche Bauten liegenden Grundstücke Kat.-Nrn. 2484 und 2712, auf denen mässig störende Betriebe ebenfalls zugelassen seien. Da es sich um zwei einzelne Grundstücke handle, das dazwischenliegende Grundstück ebenso wie die Mehrheit der südlich gelegenen Grundstücke einer gemischten Zone zugeordnet seien und sich nördlich der Grundstücke eine Schulanlage (Primarschulhaus Breiti) befinde, sei die Zuordnung zur 2. Priorität indes sachgerecht.

Gegen diese Erwägung erheben die Beschwerdeführerinnen, welche die Kaskadenregelung in Art. 39 Abs. 2 BZO im bundesgerichtlichen Verfahren akzeptieren, keine Einwendungen. Sie bestreiten die vorinstanzliche Feststellung nicht, wonach in der Bevölkerung visuell als solche erkennbare Mobilfunkanlagen nicht nur im Wohnbereich, sondern auch im Bereich von Schulen, Kindergärten und Altersheimen erhöhte Ängste bzw. ideale Immissionen auslösen können, weil sich darin Kinder und ältere Menschen über längere Zeit aufhalten, die als Personen mit erhöhter Empfindlichkeit betrachtet werden (vgl. Urteil 1C_340/2013 vom 4. April 2014 E. 3.2). Die Beschwerdeführerinnen widerlegen auch nicht, dass sich in den Zonen für öffentliche Bauten der Gemeinde Turbenthal - anders als im Urteil 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 - neben Schulanlagen auch Kindergärten sowie ein Altersheim befinden, welche letzteres offensichtlich Wohnzwecken dient. Unter diesen Umständen durfte die Vorinstanz bundesrechtskonform davon ausgehen, bezüglich dieser Zone bestehe ein gegenüber Arbeits- bzw. Gewerbezone erhöhtes öffentliches Interesse an der Verminderung ideeller Immissionen durch Mobilfunkanlagen. Daran vermag nichts zu ändern, dass dem Bundesgericht geboten erschien, in Bezug auf die Einwohnergemeinde Urtenen-Schönbühl alle Zonen ohne (ins Gewicht fallende) Wohnnutzung, wie namentlich die Zone für öffentliche Nutzungen, den überwiegend der Arbeitsnutzung dienenden Zonen gleichzustellen, da es sich in diesem Verfahren nicht zur Frage äusserte, ob Mobilfunkanlagen, die auf oder in unmittelbarer Nähe von Schulen, Kindergärten oder Alterspflegeheimen errichtet werden, erhebliche ideale Immissionen verursachen können (**BGE 138 II 173** E. 8.3 S. 190 i.V.m. E. 3.2).

3.

3.1. Die Beschwerdeführerinnen machen zudem geltend, gemäss der Rechtsprechung knüpfe der Schutz vor ideellen Immissionen nicht an die Strahlungsintensität, sondern in erster Linie an den für die Anwohner wahrnehmbaren Antennenstandort an, der negative Empfindungen und Reaktionen hervorrufen könne. Demnach sei verständlich, die äusseren Dimensionen einer Mobilfunkantenne vom Zonenzweck abhängig zu machen. Dagegen fehle ein Interesse daran, das Versorgungsgebiet bzw. die Leistungsfähigkeit von Mobilfunkanlagen zu beschränken, weil diese Eigenschaften für den aussenstehenden Betrachter nicht erkennbar seien und daher keine unterschiedlichen ideellen Immissionen auslösen könnten. So seien technische Laien nicht in der Lage, Mobilfunkantennen mit quartiermässigen, kommunalen oder überkommunalen Versorgungsgebieten zu unterscheiden. Es widerspreche daher Bundesrecht, die Leistungsfähigkeit von Mobilfunkanlagen über die NISV hinaus dadurch einzuschränken, dass diese Anlagen nur der Quartiersversorgung dienen dürften. Demzufolge müssten auf dem gesamten Gemeindegebiet der kommunalen Versorgung dienende Mobilfunkanlagen zulässig sein.

3.2. Zwar trifft zu, dass die äusseren Dimensionen der Antennen von Mobilfunkanlagen keine zwingenden Rückschlüsse auf die Sendeleistungen zulassen, weil diese Leistungen bei äusserlich gleich grossen Antennen erheblich variieren können. Indes veröffentlicht das Bundesamt für Kommunikation eine über das Internet einsehbare Karte mit allen Sendeanlagen, auf der die maximale Sendeleistung pro Anlage für jede Generation der Mobilfunktechniken (2., 3. und 4. Generation) angegeben und den Kategorien "sehr klein", "klein", "mittel" und "gross" zugeordnet wird, weshalb sich auch Einwohner ohne Fachkenntnisse im Bereich des Mobilfunks ein Bild über die Grössenordnung der abgestrahlten Leistung einer Mobilfunkanlage machen können. Zudem ist davon auszugehen, dass Mobilfunkanlagen mit hoher Sendeleistung grössere Ängste bzw. ideale Beeinträchtigungen auslösen können als Anlagen mit geringer Sendeleistung. Demnach ist die in Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BZO vorgesehene Einschränkung, dass Mobilfunkanlagen grundsätzlich nur der Quartiersversorgung dienen dürfen, entgegen der Meinung der Beschwerdeführerinnen auch aufgrund der damit verbundenen Beschränkung der Stärke der Sendeleistung geeignet,

die durch visuell als solche erkennbaren Mobilfunkanlagen verursachten ideellen Beeinträchtigungen zu verringern, weshalb ein öffentliches Interesse an einer entsprechenden Beschränkung zu bejahen ist. Dabei ist vom Grundsatz auszugehen, dass mit zunehmender Distanz zwischen der Basisstation und den Nutzenden die Leistung der Sendeanlage höher ausgelegt werden muss und daher mit der Grösse des Versorgungsgebiets einer Mobilfunkanlage auch die erforderliche Sendeleistung ansteigt (vgl. Leitfaden Mobilfunk, S. 13). Daran vermag entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen nichts zu ändern, dass die gesamte Sendeleistung einer Anlage nicht einem bestimmten Versorgungsgebiet zugeordnet werden kann, weil dessen Grösse namentlich davon abhängt, ob die Gesamtleistung auf verschiedene Frequenzen und Dienste aufgeteilt wird und sich die Anlage in einem Gebiet mit hohen Versorgungsansprüchen befindet.

3.3. Sodann berufen sich die Beschwerdeführerinnen auf die Rechtsprechung, wonach die Zonenkonformität einer Mobilfunkanlage grundsätzlich bejaht werden kann, wenn sie der Ausstattung der Bauzone als Ganzem und nicht nur speziell dem in Frage stehenden Bauzonenteil dient (**BGE 133 II 321** E. 4.3.2 S. 325; Urteil 1C_329/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 3.1). Diese Rechtsprechung bezieht sich jedoch auf die allgemeine Zonenkonformität von Mobilfunkanlagen in der Bauzone und ist daher für die strittigen Beschränkungen der Standortwahl zur Verhinderung ideeller Beeinträchtigungen nicht entscheidend relevant.

4.

4.1. Das Bundesgericht erwog, zwar könne auch das blosses Wissen um eine kaschierte, d.h. nicht als solche erkennbare Mobilfunkanlage in der unmittelbaren Nachbarschaft Bewohnern Angst machen, die ihren Standort kennen und sich vor ihrer Strahlung fürchten. Dennoch erscheine das öffentliche Interesse an der Verhinderung ideeller Immissionen in solchen Fällen derart gering, dass die Beschränkung der Standortwahl unverhältnismässig werde, da der Schutz vor ideellen Immissionen in erster Linie an den für die Anwohner wahrnehmbaren Antennenstandort anknüpfe, der negative Empfindungen hervorrufen könne. Diesbezüglich mache es psychologisch einen Unterschied, ob die Mobilfunkanlage den Bewohnern unmittelbar vor Augen stehe oder nicht (Urteil 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012 E. 5.5; vgl. auch Urteil 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 E. 4.8.3; **BGE 142 I 26** E. 4.5 S. 41).

4.2. Unter Berufung auf diese Rechtsprechung bringen die Beschwerdeführerinnen vor, nach ihrer Auffassung beziehe sich die in Art. 39 Abs. 1 BZO vorgesehene Einschränkung, wonach Mobilfunkanlagen grundsätzlich nur der Quartiersversorgung und nicht der kommunalen und überkommunalen Versorgung dienen dürfen, auch auf kaschierte Anlagen. Dies sei bundesrechtswidrig, da dafür ein hinreichendes öffentliches Interesse fehle.

4.3. Auf diese bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgebrachte Rüge ging die Vorinstanz im angefochtenen Urteil nicht ausdrücklich ein. Sie führte jedoch aus, das Bundesgericht habe Kaskadenmodelle wie das vorliegende im Grundsatz geschützt, sofern sie sich auf visuell wahrnehmbare Anlagen beschränkten. Damit ging die Vorinstanz implizit davon aus, das vorliegende Kaskadenmodell beziehe sich ebenfalls nur auf visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen.

4.4. Im gleichen Sinne bringt die Gemeinde Turbenthal in ihrer Beschwerdeantwort vor, Art. 39 Abs. 1 BZO formuliere zum Versorgungsgebiet Grundsätze, die jedoch gemäss Art. 39 Abs. 2 BZO klar nur für visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen gelten. Dies sei so auch im Planungsbericht umschrieben worden. Zur Klarstellung könne allenfalls die Reihenfolge von Abs. 1 und Abs. 2 geändert werden.

4.5. Hat das Bundesgericht die Verfassungsmässigkeit einer kantonalen Norm zu prüfen, so hebt es diese nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Dies trifft zu, wenn der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Dabei ist die Wahrscheinlichkeit einer verfassungstreuen Anwendung und die Möglichkeit eines hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutzes im konkreten Anwendungsfall mitzuberücksichtigen. Der blosses Umstand, dass die Anwendung der angefochtenen Norm in besonders gelagerten Einzelfällen zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führen könnte, rechtfertigt für sich alleine im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle noch kein höchstrichterliches Eingreifen (**BGE 143 I 137** E. 2.2 mit Hinweisen). Diese Grundsätze gelten analog, wenn das Bundesgericht abstrakt zu prüfen hat, ob eine kantonale bzw. kommunale Norm mit dem Gesetzesrecht des Bundes vereinbar ist (**BGE 138 II 173** E. 8.1 S. 190; Urteil 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 E. 1.6).

4.6. Art. 39 Abs. 1 BZO spricht allgemein von Mobilfunkanlagen und sieht keine ausdrückliche Einschränkung auf visuell als solche erkennbare Anlagen vor. Aus dem Wortlaut dieses Absatzes könnte daher abgeleitet werden, er erfasse auch kaschierte Mobilfunkanlagen. Dieser Schluss ist jedoch nicht zwingend, da Art. 39 Abs. 1 BZO im Zusammenhang mit Art. 39 Abs. 2 BZO zu verstehen ist und die entsprechende Kaskadenregelung sich ausdrücklich nur auf visuell als solche erkennbare Mobilfunkanlagen bezieht. Demnach kann Art. 39 Abs. 1 BZO in vertretbarer Weise verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass er sich gleich wie der nachfolgende Absatz nur auf visuell als solche erkennbare Mobilfunkanlagen bezieht, wie dies die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt. Von dieser Auslegung geht gemäss ihrer Beschwerdeantwort auch die Gemeinde Turbenthal aus, weshalb eine bundesrechtswidrige Praxis unwahrscheinlich erscheint. Würde die Gemeinde dennoch Art. 39 Abs. 1 BZO im Einzelfall wider Erwarten auch auf kaschierte Mobilfunkanlagen anwenden, wäre daher den betroffenen Mobilfunkbetreiberinnen zuzumuten, die bundesrechtskonforme Auslegung unter Berufung auf den vorliegenden Entscheid und die genannte bundesgerichtliche Rechtsprechung in einem Rechtsmittelverfahren durchzusetzen (vgl. **BGE 138 II 173** E. 8.2 S. 190). Unter diesen Umständen ist im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht zu verlangen, dass Art. 39 Abs. 1 BZO eine ausdrückliche Beschränkung auf visuell als solche erkennbare Mobilfunkanlagen vorsieht. Die Beschwerdeführerinnen stellen denn auch keinen entsprechenden ausformulierten Antrag.

5.

5.1. Die Beschwerdeführerinnen werden durch die angefochtene Regelung bei der Wahl von Standorten für

Mobilfunkantennen eingeschränkt, wodurch in erster Linie ihre Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV berührt wird. Die Einschränkung dieser Freiheit muss durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein (**BGE 138 II 173 E. 7.1 S. 185**). Dies setzt voraus, dass den in der Fernmeldegesetzgebung konkretisierten öffentlichen Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Mobilfunkanbietern Rechnung getragen wird (**BGE 133 II 321 E. 4.3.2 S. 328**).

5.2. Die Vorinstanz führte diesbezüglich aus, die Beschwerdeführerinnen behaupteten, die auf die Gewerbezonon beschränkte Zulässigkeit des Baus von Mobilfunkanlagen für die überkommunale Versorgung führe in naher Zukunft dazu, dass eine vernünftige Mobilfunkabdeckung nicht mehr möglich sei. Diese unsubstanzierte Behauptung sei nicht plausibel, da 10 % des Hauptgemeindegebiets (ohne Weiler) Gewerbezonon seien, die über das gesamte Baugebiet der Gemeinde Turbenthal verteilt seien, weshalb ein Netzausbau für eine qualitativ hochwertige Mobilfunkversorgung möglich sein müsse, zumal sich auch nahe des Gemeindezentrums Gewerbezonon befänden. Für die überkommunale Versorgung dürfte ein Standort in den Gewerbezonon am Rand der Gemeinde sodann eher günstiger sein. Im Gebiet der Hauptgemeinde seien heute zwei Mobilfunkanlagen mit mittlerer Sendeleistung vorhanden, wovon sich die eine in der Gewerbezone Tösswis und die andere mit einem Abstand von weniger als 300 m in der Wohn- und Gewerbezone Weidswil befinde. Demnach könne die Versorgung der Gemeinde Turbenthal mit wenigen, an einem Ort konzentrierten Antennen sichergestellt werden. Im Übrigen dürften die Beschwerdeführerinnen für die kommunale Versorgung nach dem Kaskadenmodell auch auf Standorte in anderen Bauzonon zurückgreifen. Das Interesse an einer qualitativ hinreichenden Mobilfunkversorgung sei damit gewahrt, weshalb kein unzulässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerinnen vorliege.

5.3. Die Beschwerdeführerinnen rügen, die in Art. 39 Abs. 1 BZO vorgesehene Beschränkung, welche der überkommunalen Versorgung dienende Anlagen nur in der Gewerbezone zulasse, stelle einen unverhältnismässigen Eingriff in ihre Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV dar. Für ein Verbot solcher Anlagen auf dem grössten Teil des Gemeindegebietes gebe es kein oder höchstens ein minimales öffentliches Interesse, wogegen die entgegenstehenden privaten Interessen der Beschwerdeführerinnen gewichtig seien. Zwar seien rund 10 % der Bauzonon im Hauptgemeindegebiet Gewerbezonon. Diese befänden sich aber ausschliesslich im Süden und am Westrand des Gemeindegebietes, weshalb auf dem Gemeindegebiet nur wenige und örtlich abgelegene Antennenanlagen für die kommunale Versorgung errichtet werden dürften. Dies könne zur Folge haben, dass der grössere Teil des Gemeindegebietes nur unzureichend mit Mobilfunk versorgt werde oder eine grössere Anzahl von Mobilfunkanlagen für die Quartiersversorgung in Wohnzonon gebaut werden müsse, was gemäss der Kaskadenregelung in Art. 39 Abs. 2 BZO unerwünscht sei. Zudem entstehe im Netz der Anlagen, die der kommunalen und überkommunalen Versorgung dienen, eine erhebliche Lücke.

5.4. Mit diesen Ausführungen vermögen die Beschwerdeführerinnen die vorinstanzliche Feststellung, wonach in der Gemeinde Turbenthal die Gewerbezonon über das gesamte Baugebiet verteilt seien, nicht zu widerlegen, zumal diese Feststellung durch den Zonenplan dieser Gemeinde bestätigt wird. Weshalb die Gewerbezonon als Standorte für die kommunale und überkommunale Versorgung mit Mobilfunkleistungen ungeeignet sein und daher Versorgungslücken entstehen sollen, legen die Beschwerdeführerinnen nicht substantiiert dar und ist auch nicht ersichtlich. Demnach kann gemäss den vorinstanzlichen Feststellungen grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die kommunale und überkommunale Versorgung mit Mobilfunkleistungen durch Antennen in den Gewerbezonon gewährleistet werden kann. Insofern trägt die strittige Regelung dem Bedürfnis der Mobilfunkanbieterinnen nach Anlagen mit grösseren Versorgungsgebieten durchaus Rechnung, zumal ausserhalb der Gewerbezonon Mobilfunkanlagen nur "grundsätzlich" der Quartiersversorgung dienen müssen, was in begründeten Fällen Ausnahmen zulässt. Zudem werden ausserhalb der Gewerbezonon Mobilfunkanlagen zur Quartiersversorgung nicht ausgeschlossen. Demnach schränkt Art. 39 Abs. 1 BZO die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerinnen nur geringfügig ein (vgl. **BGE 138 II 173 E. 7.4.3 S. 189**). Da diese Einschränkung gemäss den vorstehenden Erwägungen im öffentlichen Interesse an der Vermeidung von ideellen Immissionen liegt, ist die Interessenabwägung der Gemeinde und der Vorinstanz nicht zu beanstanden. Damit ist ein unverhältnismässiger Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerinnen zu verneinen. Inwiefern unter diesen Umständen die Informations- und Meinungsfreiheit der Beschwerdeführerinnen verletzt werden soll, legen diese nicht substantiiert dar und ist auch nicht ersichtlich.

6. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

- 1.**
Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.**
Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt.
- 3.**
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, der Gemeinde Turbenthal und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 8. Januar 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidiierende Mitglied: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Gelzer