

WBE.2023.181 / ME / wm
(2023-000384/2023-000385)
Art. 117

Urteil vom 5. Dezember 2023

Besetzung Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichterin Dambeck
Verwaltungsrichter Leibundgut
Gerichtsschreiber Meier

Beschwerde-
führerin 1 **A._____ AG,**

Beschwerde-
führerin 2 **B._____ GmbH,**

Beschwerde-
führerin 3 **C._____ SA,**

alle vertreten durch Dr. iur. Stefan Eichenberger, Rechtsanwalt,
Puls 5, Hardturmstrasse 11, 8005 Zürich

gegen

Einwohnergemeinde Q._____,
handelnd durch den Gemeinderat

Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau
handelnd durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt,
Rechtsabteilung, Entfelderstrasse 22, Buchenhof, 5001 Aarau

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Gesamtrevision Nutzungsplanung

Entscheid des Regierungsrats vom 29. März 2023

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland der Gemeinde Q._____ lag vom 21. Juni bis zum 20. Juli 2021 öffentlich auf. Während der öffentlichen Auflage erhoben die A._____ AG, V._____, die B._____ GmbH, W._____, und die C._____ SA, X._____, eine Einwendung. Dabei verlangten sie Änderungen von § 63 der Bau- und Nutzungsordnung (BNO) betreffend Einpassung und Standorte von Antennenanlagen.

2.

Der Gemeinderat entsprach der Einwendung im Beschluss vom 6. September 2021 nur teilweise und nahm eine Anpassung von § 63 Abs. 2 BNO vor. Die Einwohnergemeindeversammlung beschloss die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland mit dieser Änderung am 19. November 2021.

B.

1.

Gegen den Planbeschluss erhoben die A._____ AG, die B._____ GmbH und die C._____ SA mit Eingabe vom 4. Februar 2022 Verwaltungsbeschwerde. Dabei beantragten sie die Aufhebung sowie die Nichtgenehmigung von § 63 BNO, eventuell die Abänderung dieser Bestimmung.

2.

Der Regierungsrat beschloss am 29. März 2023 (Beschwerdeentscheid, RRB Nr. 2023-000384):

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.- sowie der Kanzleigebühr und Auslagen von Fr. 196.-, insgesamt Fr. 2'196.-, werden den Beschwerdeführenden A._____ AG, B._____ GmbH und C._____ SA zu je 1/3 (Fr. 732.-) auferlegt. Sie haften für den gesamten Betrag solidarisch.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. (...)

Gleichentags genehmigte der Regierungsrat die Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland, Gesamtrevision Bauzonen- und Kulturlandplan (Genehmigungsentscheid, RRB Nr. 2023-000385) mit Änderungen, welche keinen Bezug zu Antennenanlagen hatten.

C.

1.

Gegen die Regierungsratsbeschlüsse erhoben die A._____ AG, die B._____ GmbH und die C._____ SA mit Eingabe vom 15. Mai 2023 Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:

1. Der Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-000384 vom 29. März 2023 zum Entscheid der Gemeindeversammlung Q._____ vom 19. November 2021 bezüglich Gesamtrevision Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland, d.h. bezüglich der Vorschrift von § 63 der revidierten Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Q._____ sei ersatzlos aufzuheben.
2. Der Regierungsratsbeschluss Nr. 2023-000385 vom 29. März 2023 zum Entscheid der Gemeindeversammlung Q._____ vom 19. November 2021 bezüglich Genehmigung der Gesamtrevision Bauzonen- und Kulturlandplan, Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland sei aufzuheben, soweit damit implizit § 63 der revidierten Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Q._____ genehmigt worden ist.
3. Der Entscheid der Gemeindeversammlung Q._____ vom 19. November 2021 über die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Siedlung und Kulturland sei bezüglich § 63 der revidierten Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Q._____ ersatzlos aufzuheben.
4. Eventualiter sei § 63 der revidierten Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Q._____ wie folgt anzupassen (Änderungen hervorgehoben bzw. durchgestrichen):

¹Antennenanlagen und zugehörige Einrichtungen sind in Bezug auf die Anordnung und Farbgebung, **sofern sinnvoll und technisch möglich, möglichst** unauffällig in das Fassaden- und Dachbild zu integrieren.

²~~Die Bei optisch wahrnehmbaren Antennenstandorten der verschiedenen Mobilfunkanbieter sind zu koordinieren ist eine Koordination mit bestehenden Antennenanlagen zu prüfen und neuen Standorten vorzuziehen.~~

5. Subeventualiter sei § 63 der revidierten Bau- und Nutzungsordnung Q._____ im Sinne der nachfolgenden Begründung mittels verwaltungsgerichtlicher Anordnung anzupassen.
6. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

2.

Der Gemeinderat Q._____ beantragte in der Beschwerdeantwort vom 5. Juni 2023:

1. Die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführenden.

3.

Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Rechtsabteilung, ersuchte in der Beschwerdeantwort vom 21. Juni 2023 namens des Regierungsrats um Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

4.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall auf den Zirkularweg entschieden (§ 7 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 6. Dezember 2011 [GOG; SAR 155.200]).

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

Kantonale Genehmigungsentscheide über kommunale Nutzungsplanungen können innert 30 Tagen seit der amtlichen Publikation mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden, das sie auf ihre Rechtmässigkeit prüft (§ 28 Satz 1 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 [Baugesetz, BauG; SAR 713.100]). Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann zugleich der Beschwerdeentscheid der Verwaltung gemäss § 26 BauG angefochten werden, soweit er nicht durch den Genehmigungsentscheid abgelöst worden ist (§ 14 Abs. 1 der Bauverordnung vom 25. Mai 2011 [BauV; SAR 713.121]).

Das Verwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

2.1.

Angefochten ist zunächst der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats vom 29. März 2023. Die kantonale Genehmigung gemäss Art. 26 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) muss von Amtes wegen eingeholt werden und ist eine gesamtheitliche Beurteilung der Nutzungsplanung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sowie der Richtplanung (ALEXANDER RUCH, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf

2016, Art. 26 N 19). Gegen den Genehmigungsentscheid richten sich sämtliche Rügen der Beschwerdeführerinnen, die sich auf die materiell-rechtliche Beurteilung der Nutzungsplanungsrevision beziehen. Diesbezüglich ist der Beschwerdeentscheid vom 29. März 2023 Bestandteil des Genehmigungsentscheids und durch diesen abgelöst worden (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.163 vom 18. August 2022, S. 7; WBE.2020.411 vom 25. November 2021, S. 6; WBE.2020.164 vom 21. April 2021, S. 8).

2.2.

Der Beschwerdeentscheid vom 29. März 2023 bildet nur insoweit ein taugliches Anfechtungsobjekt, als sein Inhalt nicht durch den Genehmigungsentscheid bestätigt wird (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2002, S. 278 ff.; 2001, S. 365; CHRISTIAN HÄUPTLI, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 26 N 41). Dies trifft in erster Linie auf formell-rechtliche Fragestellungen oder die separate Anfechtung der Kostenregelung im Beschwerdeentscheid zu (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.26 vom 5. November 2020, S. 5; WBE.2018.346 vom 13. März 2019, S. 5; WBE.2016.426 vom 19. Mai 2017, S. 6).

Die Beschwerdeführerinnen machen lediglich materiell-rechtliche Einwände geltend, weshalb sich ihre Beschwerde ausschliesslich auf den regierungsrätlichen Genehmigungsentscheid bezieht. Soweit sie den Beschwerdeentscheid mitanfechten, ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten.

3.

Der regierungsrätliche Genehmigungsentscheid wurde am 6. April 2023 im kantonalen Amtsblatt publiziert. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde mit Postaufgabe vom 15. Mai 2023 eingereicht und erfolgte daher unter Berücksichtigung des Rechtsstillstands um Ostern rechtzeitig (vgl. § 28 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200] i.V.m. Art. 145 Abs. 1 lit. a der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]).

4.

Die Beschwerdeführerinnen sind Mobilfunkbetreiberinnen und errichten zu diesem Zweck Antennenanlagen. Die genehmigte Nutzungsvorschrift von § 63 BNO stellt Anforderungen an die Einpassung und den Standort von Mobilfunkantennen auf. Dadurch sind die Beschwerdeführerinnen in schutzwürdigen eigenen Interessen betroffen und somit materiell beschwert (vgl. § 4 Abs. 1 BauG i.V.m. § 42 lit. a VRPG).

Nachdem sich die Beschwerdeführerinnen am Einwendungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren mit eigenen Anträgen beteiligt haben und damit nicht durchgedrungen sind, sind sie auch formell beschwert (vgl. § 4 Abs. 2 BauG; MARTIN GOSSWEILER, in: Kommentar zu Baugesetz des Kantons Aargau, a.a.O., § 4 N 27).

Somit sind die Beschwerdeführerinnen zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt.

5.

5.1.

Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf seine Rechtmässigkeit (§ 28 BauG). Somit können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 4 Abs. 1 BauG i.V.m. § 55 Abs. 1 VRPG). Als solche gelten Ermessensmissbrauch sowie Ermessensunter- und -überschreitungen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 442; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Bern 2022, § 26 Rz. 598 ff.). In die rechtsfehlerfrei ausgeübte Handhabung des Ermessens darf das Verwaltungsgericht nicht eingreifen. Dies bedeutet, dass in erster Linie zu prüfen ist, ob die planende Behörde ihrer Abwägungspflicht nachgekommen ist, d.h. ob sie die berührten Interessen ermittelt und beurteilt hat und dabei insbesondere ihre Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen – möglichst umfassend – berücksichtigt hat (Art. 3 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]). Hält das zu überprüfende Planwerk diesen Anforderungen stand, entfällt im Grundsatz die Prüfung weiterer Planungsoptionen (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.163 vom 18. August 2022, S. 10; WBE.2020.26 vom 5. November 2020, S. 6; WBE.2018.346 vom 13. März 2019, S. 6; WBE.2016.426 vom 19. Mai 2017, S. 7 f.).

5.2.

Handelt es sich wie vorliegend um einen kommunalen Nutzungsplan, ist zudem unter Berücksichtigung der relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit der Gemeinden zu entscheiden. Mitunter darf das Verwaltungsgericht einen kommunalen Rechtsetzungs- oder Rechtsanwendungsakt nicht aufheben, soweit er im Bereich kommunaler Entscheidungsfreiheit ergangen ist. Der Umfang der Gemeindeautonomie bestimmt sich im Grundsatz nach kantonalem Recht, im Raumplanungsrecht zudem nach Bundesrecht (Art. 2 Abs. 3 RPG; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38-72 [a]VRPG, Zürich 1998, § 49

N 40 f.). Stehen für eine raumplanungskonforme Lösung mehrere Varianten zur Verfügung, ist der Gemeinde das Letztentscheidungsrecht zuzubilligen, wenn sie ihren Entscheid auf sachliche Argumente stützt (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.163 vom 18. August 2022, S. 10 f.; WBE.2020.26 vom 5. November 2020, S. 7; WBE.2018.346 vom 13. März 2019, S. 6 f.; WBE.2016.426 vom 19. Mai 2017, S. 8).

II.

1.

Die genehmigte Fassung von § 63 BNO lautet wie folgt:

§ 63 Mobilfunkantennen

¹Antennenanlagen und zugehörige Einrichtungen sind in Bezug auf die Anordnung und Farbgebung möglichst unauffällig in das Fassaden- und Dachbild zu integrieren.

²Die optisch wahrnehmbaren Antennenstandorte der verschiedenen Mobilfunkbetreiber sind zu koordinieren.

2.

2.1.

Das Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG; SR 784.10) bezweckt, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte, qualitativ hochstehende sowie national und international konkurrenzfähige Fernmeldedienste angeboten werden. Es soll unter anderem insbesondere eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewähren und einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten ermöglichen (Art. 1 FMG).

2.2.

Im Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) obliegt den Kantonen unter Vorbehalt von Art. 41 USG der Gesetzesvollzug (Art. 36 USG). Die Kompetenz der Kantone zum Erlass von materiellem Umweltschutzrecht ergibt sich aus Art. 65 USG ("Umweltrecht der Kantone") und besteht im Rahmen dieser Bestimmung, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz, die sich aus Art. 41 Abs. 1 i.V.m. Art. 39 Abs. 1 USG ergibt, nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat (Urteil des Bundesgerichts 6B_87/2008 vom 31. Juli 2008, Erw. 3.4.1).

§ 26 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern vom 4. September 2007 (EG Umweltrecht, EG UWR; SAR 781.200) sieht für die Wahl des bestgeeigneten Standorts von Antennen, die den bundesrechtlichen Vorschriften über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung unterstehen, eine Abwägung der Interessen

der Betreiberinnen beziehungsweise der Betreiber und der Standortgemeinde sowie gegebenenfalls betroffener Nachbargemeinden vor. Diese Interessenabwägung berücksichtigt insbesondere Aspekte des Landschafts- und des Ortsbildschutzes sowie der Siedlungsentwicklung. Der Gesetzgeber bezweckte mit dieser Bestimmung, die Standorte insbesondere von Antennenanlagen, die der Mobiltelefonie dienen, aus raumplanerischer Sicht optimieren zu können (vgl. hinten Erw. 2.3; Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 17. Januar 2007, EG UWR, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, 07.17, S. 29).

2.3.

Aus dem raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugelände folgt, dass die zur Versorgung einer bestimmten Zone notwendigen Infrastrukturanlagen innerhalb der Bauzonen zonenkonform sind, soweit sie hinsichtlich Standort und Ausgestaltung in einer unmittelbaren funktionellen Beziehung zum Ort stehen, an dem sie errichtet werden sollen, um im Wesentlichen Bauzonenland abzudecken (vgl. BEATRICE WAGNER PFEIFER, Umweltrecht, Allgemeine Grundlagen, Zürich/St. Gallen 2017, Rz. 618; CHRISTOPH FRITZSCHE/PETER BÖSCH/THOMAS WIPF/DANIEL KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2, Bau- und Umweltrecht, 6. Auflage 2019, S. 1425). Mobilfunkanlagen sind in der Bauzone somit grundsätzlich zonenkonform, soweit sie der Abdeckung derselben dienen (BGE 141 II 245, Erw. 2.1; 133 II 353, Erw. 4.2).

Im Rahmen ihrer bau- und planungsrechtlichen Zuständigkeiten sind die Kantone und Gemeinden grundsätzlich befugt, Bau- und Zonenvorschriften in Bezug auf Mobilfunksendeanlagen zu erlassen, sofern sie die bundesrechtlichen Schranken beachten, die sich insbesondere aus dem Bundesumwelt- und Fernmelderecht ergeben (Urteil des Bundesgerichts 1C_472/2009 bzw. 1C_486/2009 vom 21. Mai 2010, Erw. 3.3). Ausgeschlossen sind bau- oder planungsrechtliche Vorschriften zum Schutz der Bevölkerung vor nichtionisierender Strahlung, da der Immissionsschutz durch das USG und die darauf gestützten Verordnungen, insbesondere die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV; SR 814.710), abschliessend geregelt wird (vgl. BGE 138 II 173, Erw. 5.1; 133 II 64, Erw. 5.2; BENJAMIN WITTEWERT, Bewilligung von Mobilfunkanlagen, Basel/Zürich/Genf 2006, S. 10 und 91 f.). Überdies dürfen die Planungsvorschriften 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 (Art. 1 FMG; Urteil des Bundesgerichts 1C_472/2009 bzw. 1C_486/2009 vom 21. Mai 2010, Erw. 3.3). In diesem Rahmen sind kommunale ortsplannerische Bestimmungen, die zur Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers die Errichtung von Mobilfunkantennen einschränken, grundsätzlich möglich (BGE 141 II 245, Erw. 7.1; 133 II 64, Erw. 5.3).

In Bezug auf Einpassungsvorschriften erachtet die Rechtsprechung etwa die Anwendung einer allgemeinen Ästhetikklausel als nicht ausgeschlossen, wenn die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung angemessen berücksichtigt werden (Urteil des Bundesgerichts 1C_275/2021 vom 29. März 2022, Erw. 2.3.1; 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010, Erw. 2.2). Als unzulässig gelten Bauvorschriften, die im überbauten Gebiet einem weitgehenden Verbot von Mobilfunkantennen gleichkommen (vgl. BGE 133 II 353, Erw. 4.2 betreffend eine Bestimmung im Baureglement, wonach Dachaufbauten wie Mobilfunkantennen die zulässige Firsthöhe nicht überschreiten dürfen; Urteil des Bundesgerichts 1C_275/2021 vom 29. März 2022, Erw. 2.3.1).

2.4.

§ 42 Abs. 2 BauG ("Einordnung von Bauten und Anlagen") schreibt vor, dass (unter anderem) Antennen insbesondere Landschaften sowie Orts-, Quartier- und Strassenbilder nicht beeinträchtigen dürfen. Es besteht mithin für Antennen auf kantonaler Ebene eine Ästhetikvorschrift bzw. ein Beeinträchtigungsverbot.

3.

3.1.

Die Beschwerdeführerinnen argumentieren, die Einpassungsvorgaben von § 63 Abs. 1 BNO würden ihre Wirtschafts- und Informationsfreiheit verletzen. Es bestehe nicht überall ein öffentliches Interesse an der Kaschierung von Mobilfunkantennen. Eine Pflicht zur Integration in das Fassaden- und Dachbild könne nur dort greifen, wo sinnvollerweise von einem berechtigten Interesse ausgegangen werden könne. Wenn überhaupt erforderlich, wäre die Bestimmung auf Wohnzonen und vergleichbare Bauzonen zu beschränken. Mobilfunkantennen stünden als rein technische Anlagen meist in einem Kontrast zum baulichen Umfeld, der allenfalls als störend empfunden werden könne. Die Integration von Mobilfunkanlagen in das Dach- und Fassadenbild dürfe nicht dazu führen, dass daraus ein vollständiges Verbot von visuell wahrnehmbaren Mobilfunkantennen resultiere; dies wäre unverhältnismässig. Eine harmonische Einordnung von Mobilfunkantennen in das Dach- und Fassadenbild sei bereits aufgrund der technischen Gegebenheiten nur sehr beschränkt möglich. Die architektonische Eingliederung von Anlagen hänge von deren Dimensionierung (bzw. deren Anforderungen) ab. Auf Fassaden und Dächer hätten die Beschwerdeführerinnen praktisch keinen Einfluss, weshalb es unrealistisch erscheine, dass sich stets einwandfreie architektonische bzw. ästhetische Lösungen finden liessen. Die Verpflichtungen aus dem FMG dürften nicht durch einen zu strengen Massstab zur Einordnung einer Antennenlage ins Orts- und Landschaftsbild unterlaufen werden. In der Gemeinde Q._____ mit 500 Einwohnern gebe es weder hohe Bauten noch voluminöse Gebäude (im Kirchturm der Kapelle liessen sich Mobilfunkantennen kaum integrieren); die meisten Gebäude wiesen Satteldächer und ausgebaute Dachstöcke auf. Gebäude

mit Flachdächern gebe es kaum. Fassadenlösungen seien in der Bauzone selten (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Rz. 20 ff., 34 f.).

3.2.

Die Vorinstanz erwog, mit § 42 Abs. 2 BauG bestehe auf kantonaler Ebene ein Eingliederungsgebot für Antennen. Dieses stehe kommunalen Ästhetikvorschriften aber grundsätzlich nicht entgegen, die auch strenger als das kantonale Recht sein dürften. Zwar wäre es unzulässig, Mobilfunkanlagen generell in bestimmten Bereichen des Gemeindegebiets zu verbieten. § 63 Abs. 1 BNO enthalte aber kein solches Verbot. Die Bestimmung könne nur als kommunale Ästhetikbestimmung verstanden werden. Es gäbe diverse Möglichkeiten, der streitigen Bestimmung Folge zu leisten, insbesondere durch Kaschierungen oder anhand runder und rechteckiger Ausführungen. Elegante und schlanke Lösungen liessen sich etwa auf Liftaufbauten, auf Flachdächern oder an Fassaden realisieren. Es sei mit zumutbarem bzw. verhältnismässigem Aufwand möglich, Mobilfunkantennenanlagen mit den zugehörigen Einrichtungen möglichst unauffällig in das Fassaden- und Dachbild zu integrieren. Bereits heute würden mehr als die Hälfte der in der Schweiz geplanten und realisierten Mobilfunk-Basisstationen im Gebäudeinnern oder als kaschierte Anlagen erstellt (angefochtener Entscheid, Erw. 2.3.3, 2.4.3).

3.3.

Der Gemeinderat weist darauf hin, dass Q._____ über keine reinen Arbeitszonen verfüge. Mit dieser Begründung sei auf ein Kaskadenmodell verzichtet worden (gemäss dem sogenannten Kaskadenmodell sind Mobilfunksendeanlagen beispielsweise in erster Linie in den Arbeitszonen und diesen gleichgestellten Zonen, in zweiter Linie in den übrigen [gemischten] Bauzonen, in dritter Priorität in den Wohnzonen und nur ganz ausnahmsweise in Schutzgebieten zulässig). Mobilfunkantennen seien besonders geeignet, das Ortsbild zu beeinträchtigen. § 63 Abs. 1 BNO konkretisiere das Eingliederungsgebot von § 42 Abs. 2 BauG. In Q._____ gebe es zwei Einfamilienhäuser mit Flachdächern. Die Vorschrift von § 63 Abs. 1 BNO überlasse es den Mobilfunkbetreiberinnen, ob sie Kaschierungen vornähmen, Outdoorschränke errichteten oder andere geeignete Massnahmen umsetzten (Beschwerdeantwort, S. 2 f.).

3.4.

3.4.1.

§ 63 Abs. 1 BNO statuiert, dass sich Antennenanlagen und zugehörige Einrichtungen in Bezug auf die Anordnung und Farbgebung möglichst unauffällig in das Fassaden- und Dachbild zu integrieren haben. Dabei handelt es sich um eine kommunale Ästhetikvorschrift. Die Bestimmung bezieht sich demgegenüber nicht auf sog. ideelle Immissionen, d.h. subjektive Ängste und Gefühle des Unbehagens im Umfeld von Mobilfunkanlagen.

Entsprechende Gründe wurden ausweislich der Akten weder im Nutzungsplanungs- noch im Rechtsmittelverfahren je aufgeführt.

3.4.2.

Mit § 63 Abs. 1 BNO werden – im Vergleich mit der ästhetischen Generalklausel von § 42 Abs. 2 BauG – weitergehende Einpassungsvorgaben aufgestellt. Nach Massgabe des kantonalen Beeinträchtigungsverbots rechtfertigt sich die Verweigerung einer Baubewilligung aus ästhetischen Gründen grundsätzlich erst, wenn eine Baute oder Anlage so erheblich stört, dass sich ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit rechtfertigt (vgl. AGVE 2010, S. 442 f.; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2016.440 vom 30. Juni 2017, S. 8). Die Anforderungen von Einpassungsgeboten gehen in der Regel weiter, indem im Grundsatz eine Gestaltung verlangt wird, die sicherstellt, dass sowohl für die Baute oder Anlage selbst als auch für die bauliche Umgebung eine gute oder befriedigende Gesamtwirkung entsteht (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2017.46 vom 12. Juni 2018, S. 7). Die vorliegende spezifische Einpassungsvorschrift bezieht sich auf Mobilfunkantennen und setzt eine in Bezug auf die Anordnung und Farbgebung möglichst unauffällige Integration ins Fassaden- und Dachbild voraus.

3.4.3.

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren, das auf die Prüfung der Rechtmässigkeit beschränkt ist (vgl. vorne Erw. I/5), rechtfertigt sich die Aufhebung einer Nutzungsbestimmung nur unter der Voraussetzung, dass diese keiner rechtskonformen Auslegung zugänglich ist bzw. nicht ohne Verletzung übergeordneten Rechts angewendet werden kann.

In diesem Zusammenhang ist von zentraler Bedeutung, dass § 63 Abs. 1 BNO eine "möglichst" unauffällige Integration von Antennenanlagen und zugehörigen Einrichtungen in das Fassaden- und Dachbild voraussetzt (und zwar bezüglich Anordnung und Farbgebung). Damit werden keine absoluten Einpassungsvorgaben aufgestellt und die ästhetischen Anforderungen insofern relativiert, als Anlagen lediglich "möglichst" (d.h. nach Möglichkeit bzw. so weit als möglich) unauffällig ins Fassaden- und Dachbild zu integrieren sind. Bei der Auslegung des Begriffs "möglichst" sind insbesondere die technische Machbarkeit und die wirtschaftliche Tragbarkeit einzubeziehen. Insgesamt belässt die Formulierung von § 63 Abs. 1 BNO den Baubewilligungsbehörden einen genügenden Spielraum, um dem übergeordneten Recht (insbesondere dem Umwelt- und Fernmelderecht des Bundes [vgl. vorne Erw. 2.1 und 2.2]) gebührend Nachachtung zu verschaffen. Zudem lässt sich die umstrittene Bestimmung so auslegen, dass die in § 26 EG UWR vorgeschriebene umfassende Interessenabwägung gewährleistet bleibt. Im Übrigen steht es den Gemeinden im Rahmen ihrer Planungsautonomie ohne Weiteres zu, gegenüber § 42 Abs. 2 BauG strengere Ästhetikvorschriften aufzustellen.

Mit einer entsprechenden Handhabung von § 63 Abs. 1 BNO werden Antennenprojekte in der Bauzone nicht übermässig erschwert. Demzufolge erübrigt es sich, auf die Argumentation der Beschwerdeführerinnen einzugehen, wonach Einpassungen von Antennenanlagen in das Dachbild Uezwils überaus anspruchsvoll sei. Dies gilt umso mehr, als sich die umstrittene Bestimmung einzig auf die Kriterien Anordnung und Farbgebung bezieht. Es wird im Rahmen konkreter Projekte und insbesondere nach dem dannzumaligen Stand der Technik zu beurteilen sein, welche Lösung nach Massgabe der notwendigen Interessenabwägung angebracht ist.

Schliesslich lässt sich – namentlich auch in Anbetracht der geringen Grösse des Baugebiets von Q._____ – nicht beanstanden, dass § 63 Abs. 1 BNO für das gesamte Siedlungsgebiet eine einheitliche ästhetische Vorgabe vorsieht. Diese schliesst nicht aus, dass im Rahmen der konkreten Anwendung je nach dem betroffenen Teil des Baugebiets dem Interesse an einer möglichst guten Einpassung ein unterschiedliches Gewicht eingeräumt wird.

3.5.

Zusammenfassend ergibt sich, dass jedenfalls im Rahmen der vorliegenden Rechtskontrolle § 63 Abs. 1 BNO nicht zu beanstanden ist. Der Gemeinderat als Baubewilligungsbehörde ist indessen gehalten, im Rahmen der Interessenabwägung gemäss § 26 EG UWR namentlich den Interessen an einer qualitativ guten Mobilfunkversorgung und an einem funktionierenden Wettbewerb gebührend Rechnung zu tragen und ästhetischen Gesichtspunkten, wie sie in § 63 Abs. 1 BNO zum Ausdruck gebracht werden, kein übermässiges Gewicht einzuräumen. Die Vorschrift darf nicht dazu führen, dass der Bau von Antennen zu Unrecht verhindert oder verzögert wird.

4.

4.1.

In Bezug auf § 63 Abs. 2 BNO beanstanden die Beschwerdeführerinnen, mit der vorgesehenen Koordinationspflicht würden sie bei der Wahl von Mobilfunkantennen-Standorten erheblich eingeschränkt, was der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) widerspreche. Eine möglicherweise daraus folgende fehlende oder schlechtere Abdeckung verletze die Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV). Es sei unverhältnismässig, wenn die Beschwerdeführerinnen generell verpflichtet würden, die visuell wahrnehmbaren Antennenstandorte miteinander zu koordinieren. Eine mildere Vorschrift wäre etwa die Vorgabe, bei der Planung einer neuen Anlage eine Mitbenützung bestehender Anlagen zu prüfen. Die Mobilfunkanbieter seien verpflichtet, voneinander unabhängige Netze zu betreiben. Die vorgesehene Koordinationspflicht laufe dem wirtschaftlichen Wettbewerb zwi-

schen den Betreiberinnen zuwider. Würde in Q._____ eine koordinierte Anlage mit drei Antennenebenen errichtet, müsste ein entsprechender Mast mindestens 25 m hoch sein, was von der Bevölkerung nicht akzeptiert würde. Die vom Regierungsrat angeführte Rechtsprechung spreche gegen die Zulässigkeit einer generellen Koordinationspflicht. Diese stehe im Widerspruch zu § 26 EG UWR. In der Vereinbarung zwischen dem Kanton und den Beschwerdeführerinnen vom 20. Mai 2009 sei das sog. "Dialogmodell" festgelegt worden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Rz. 27 ff.).

4.2.

Der Regierungsrat erwog, nach der Rechtsprechung sei es zulässig, eine Prüfung und Koordination gemeinsamer Antennenstandorte innerhalb der Bauzone zu verlangen. Eine entsprechende Koordinationspflicht bestehe im Kanton Aargau bereits gestützt auf § 26 EG UWR. Damit werde auch innerhalb der Bauzone eine umfassende Standortevaluation und Standortkoordination verlangt. Danach seien die Mobilfunkbetreiberinnen für die Evaluation und Koordination selbst zuständig und verpflichtet, den besten Standort zu wählen; sie seien gehalten, vor der Stellung eines konkreten Baugesuchs mit den betroffenen Gemeinden in Kontakt zu treten. Dass bereits eine kantonale Koordinations-/Evaluationsvorschrift bestehe und eine entsprechende Vereinbarung zwischen dem Kanton und den Beschwerdeführerinnen existiere, stehe einer kommunalen Normierung nicht entgegen. Die Gemeinden seien berechtigt, sich eine weitergehende Regelung zu geben. § 63 Abs. 2 BNO verlange nichts, was im Widerspruch zur kantonalen Koordinationspflicht stehe (angefochtener Entscheid, Erw. 2.4.2, 2.4.4).

4.3.

Der Gemeinderat verweist darauf, dass in Art. 35 Abs. 3 FMG bzw. Art. 75 der Verordnung über die Fernmeldedienste vom 9. März 2007 (FDV; SR 784.101.1) ebenfalls eine Koordinationspflicht der Anbieterinnen vorgesehen sei. § 26 EG UWR schliesse eine kommunale Regelung nicht aus. Die Beschwerdeführerinnen würden mit § 63 Abs. 2 BNO bei der Standortwahl nicht zusätzlich und auch nicht in unzulässiger Art und Weise eingeschränkt. Ein Widerspruch zur kantonalen Regelung bestehe nicht (Beschwerdeantwort, S. 3 f.).

4.4.

4.4.1.

§ 63 Abs. 2 BNO verlangt eine Koordination der optisch wahrnehmbaren Antennenstandorte der verschiedenen Mobilfunkbetreiberinnen. Über den Inhalt der Koordinationspflicht lässt sich der Bestimmung nichts entnehmen; sie bedarf diesbezüglich der Auslegung.

4.4.2.

Die Netzplanung ist grundsätzlich Aufgabe der privaten Mobilfunkbetreiber und nicht des Gemeinwesens (WAGNER PFEIFER, a.a.O., Rz. 618; vgl.

FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, a.a.O., S. 1426). Zulässig sind nach der Rechtsprechung Regelungen, die vorschreiben, dass die Erstellung von Mobilfunkantennen eine Standortevaluation voraussetzt, wobei die Baubewilligungsbehörde den Baustandort im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung festzulegen hat (Urteil des Bundesgerichts 1C_275/2021 vom 29. März 2022, Erw. 2.3.1; 1C_472/2009 bzw. 1C_486/2009 vom 21. Mai 2010, Erw. 3.3; 1C_298/2010 vom 19. Oktober 2010, Erw. 2.2). Das kantonale und kommunale Recht kann auch eine Koordinationspflicht vorschreiben (Urteil des Bundesgerichts 1C_685/2013 vom 6. März 2015, Erw. 2.1; WAGNER PFEIFER, a.a.O., Rz. 618).

4.4.3.

§ 26 EG UWR statuiert zwar nicht explizit eine Koordinationspflicht, die darin vorgeschriebene Interessenabwägung setzt aber eine vorgängige Standortkoordination voraus. Der Gesetzgeber bezweckte, ein möglichst frühzeitiges Zusammenwirken zwischen Mobilfunkbetreiberinnen und Behörden zu fördern (vgl. AGVE 2012, S. 117, 119). Die Betreiberinnen sollten vor einem Bewilligungsverfahren mit der Standortgemeinde in Kontakt treten, um planerisch unerwünschte negative Auswirkungen (Verminderung der Verkaufschancen von Liegenschaften und Attraktivitätsverlust für Wohnquartiere) optimieren zu können (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 17. Januar 2007, EG UWR, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, 07.17, S. 29).

Der Kanton Aargau hat in diesem Zusammenhang mit den Mobilfunkbetreiberinnen am 20. Mai 2009 eine Vereinbarung über die Standortevaluation und -koordination geschlossen, womit die Koordinationsvorgaben von § 26 EG UWR umgesetzt werden (vgl. Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte, Bern 2010, S. 35 ff., 41). Mit der Vereinbarung sollen die gegenseitige und frühzeitige Information zwischen Mobilfunkbetreibern und Gemeinden verbessert, das Verfahren bei der Evaluation von geeigneten Antennenstandorten geregelt und ein Mitwirkungsrecht der Gemeinden bei der Standortevaluation festgelegt werden. Die Vereinbarung regelt das gesamte Planungs- und Evaluationsverfahren vor der Einreichung eines konkreten Baugesuchs durch die Mobilfunkbetreiber. Sie schafft mehr Transparenz und Planungssicherheit bei den lang- und mittelfristigen Netzwerkplanungen der Mobilfunkbetreiber und eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, sich frühzeitig mit den Auswirkungen der Netzwerkplanungen auf ihrem Gemeindegebiet zu befassen. Dadurch wird die Standortoptimierung von Antennenanlagen in einem frühen Verfahrenszeitpunkt ermöglicht (vgl. Beschwerdebeilage 15, S. 2). Q._____ gehört indessen nicht zu den Gemeinden, welche die Vereinbarung vom 20. Mai 2009 anwenden (Beschwerdebeilage 15, S. 7). Daher erübrigt sich eine Überprüfung, ob § 63 Abs. 2 BNO allenfalls den vereinbarten Abläufen zur Standortevaluation und -koordination widerspricht.

4.4.4.

Da § 63 Abs. 2 BNO keinerlei Vorgaben in Bezug auf die inhaltliche Ausgestaltung der Koordinationspflicht macht, lässt sich die Bestimmung ohne Weiteres in Einklang mit dem übergeordneten Recht auslegen. Eine Koordinationspflicht, die namentlich über die entsprechende Vorgabe von § 26 EG UWR hinausgehen würde, lässt sich § 63 BNO nicht entnehmen und wäre mit dieser kantonalen Vorgabe auch kaum vereinbar. Entsprechend ist die umstrittene Bestimmung auch mit den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) konform (vgl. AGVE 2012, S. 118).

5.

Zusammenfassend sind § 63 Abs. 1 und 2 BNO einer rechtskonformen Anwendung zugänglich. Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht liegt nicht vor. Somit besteht keine Grundlage, um die strittigen Bestimmungen aufzuheben oder inhaltlich abzuändern.

Damit erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Dabei kann offenbleiben, ob die Bestimmungen bloss deklaratorische Bedeutung haben, indem sie übergeordnetes Recht wiedergeben, oder ob und gegebenenfalls inwiefern ihnen allenfalls eine gewisse eigenständige Bedeutung zukommt.

Auf die Erhebung von weiteren Beweisen ist in antizipierter Beweiswürdigung zu verzichten (vgl. BGE 141 I 60, Erw. 3.3; 136 I 229, Erw. 5.3). Sie vermöchten am Ergebnis ohnehin nichts mehr zu ändern. Somit ist insbesondere kein Augenschein durchzuführen und kein Sachverständigengutachten zum prozentualen Anteil an kaschierten Mobilfunkanlagen einzuholen. Die entsprechenden Beweisanträge werden abgewiesen.

Nicht einzugehen ist schliesslich auf Art. 75 FDV, der in Ausführung von Art. 35 Abs. 3 FMG die Koordination von Bauvorhaben der Anbieter von Fernmeldediensten mit anderen Bauvorhaben regelt (vgl. Beschwerdeantwort des Gemeinderats, S. 3). Die Bestimmung bezieht sich ausschliesslich auf die Koordination im Zusammenhang mit der Bewilligung zur Benützung von Boden im Gemeingebrauch und hat mit der Nutzungsplanung a priori nichts zu tun.

III.

1.

Entsprechend dem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführerinnen die verwaltungsgerichtlichen Kosten zu tragen (§ 31 Abs. 2 VRPG).

Die Staatsgebühr wird unter Berücksichtigung des Zeitaufwands und der Bedeutung der Sache auf Fr. 3'500.00 festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 22 Abs. 1 lit. c des Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November

1987 [Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150]). Für die Kanzleigebühren und die Auslagen wird auf §§ 25 ff. VKD verwiesen.

2.

Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (§ 29 i.V.m. § 32 Abs. 2 VRPG).

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden darf.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 3'500.00 sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 336.00, gesamthaft Fr. 3'836.00, sind von den Beschwerdeführerinnen zu bezahlen, unter solidarischer Haftbarkeit.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:

die Beschwerdeführerinnen (Vertreter)
die Einwohnergemeinde Q. _____ (Gemeinderat)
den Regierungsrat
das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
das Bundesamt für Umwelt (BAFU)

Mitteilung an:

das BVU, Rechtsabteilung

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit

Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17. Juni 2005).

Aarau, 5. Dezember 2023

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiber:

Michel

Meier