

REGIERUNGSRAT

REGIERUNGSRATSBESCHLUSS NR. 2024-001372

A._____ und B._____, Q._____; Beschwerde vom 24. Mai 2020 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats Q._____ vom 12. Februar 2019/7. April 2020 betreffend Baugesuch der C._____ SA, R._____, für den Neubau einer Mobilfunkanlage auf der gemeindeeigenen Parzelle aaa; Gutheissung/Rückweisung (Aufhebung des kommunalen Entscheids)

Sitzung vom 13. November 2024

Versand: 21. November 2024

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1.

Im RRB Nr. 2020-001260 vom 21. Oktober 2020 hob der Regierungsrat die angefochtene Baubewilligung aus formellen Gründen (Nichtigkeit der erteilten Bewilligung) auf: Die Stimmberechtigten der Gemeinde Q._____ hatten sich grossmehrheitlich gegen einen Baurechtsvertrag ausgesprochen, der die Errichtung der vorliegenden Antennenanlage zum Gegenstand hatte. Das Verwaltungsgericht hob den regierungsrätlichen Entscheid mit Urteil vom 3. Mai 2021 auf und wies die Sache zur Neuurteilung im Sinn der Erwägungen an den Regierungsrat zurück. Streitgegenstand bildet daher die Beurteilung der erteilten Baubewilligung in materieller Hinsicht.

Die Beschwerdegegnerin will auf Parzelle aaa (nach der Gemeindefusion: Parzelle bbb) im Ortsteil Q._____ der Gemeinde I._____ einen freistehenden rund 25 m hohen Mast mit sechs Antennen errichten. Die Bauparzelle befindet sich innerhalb des Baugebiets an der Grenze zwischen der Dorfzone und der Wohnzone W2, unmittelbar neben der Eisenbahnlinie. Südlich der Eisenbahnlinie beginnt die Landwirtschaftszone (vgl. Geoportal, Bauzonenplan Q._____).

Die Beschwerdeführenden bemängeln mit ihrer Beschwerde eine Verletzung des Ortsbildschutzes und die unbegründet gebliebene Standortwahl. Unbestritten ist die Einhaltung der umweltschutzrechtlichen Vorschriften (vgl. Beschwerde vom 24. Mai 2020, act. 112–115; Stellungnahme vom 27. März 2024, act. 245).

2.

2.1

§ 26 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern (EG Umweltrecht, EG UWR) vom 4. September 2007 legt fest, dass die Errichtung jeder Mobilfunkanlage ungeachtet der Situierung innerhalb oder ausserhalb des Baugebiets am bestgeeigneten Standort zu erfolgen hat, wobei sich dieser aus einer Abwägung sowohl der Interessen der Betreiberinnen als auch jener der Standortgemeinde sowie allenfalls betroffener Nachbargemeinden ergibt.

Die Bestimmung ordnet als Voraussetzung der Bewilligung an, dass kein die relevanten Interessen insgesamt besser wahrer Standort für eine Anlage vorhanden sein darf.

Die Baubewilligungsbehörde hat das Baugesuch unter Vornahme der Interessenabwägung zu prüfen und über die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens zu entscheiden. Voraussetzung der Prüfung ist die Vollständigkeit des Baugesuchs. Um die privaten Interessen der Betreiberinnen beziehungsweise jenes an einer guten Versorgung berücksichtigen zu können, müssen diese nachweis- und ermittelbar sein. Der Bauherrin obliegt es, in einem begründeten Standortevaluationsbericht überprüfbare Grundlagen dazu beizubringen, in angemessenem Umkreis den aus ihrer Sicht bestgeeigneten von mehreren realistischen Standorten gewählt zu haben. Dabei ist die Versorgungssituation und der funktechnische Nutzen im entsprechenden Gebiet mit Hilfe von Simulationsmodellen zu veranschaulichen. In diesem Sinn ist auch ausreichend detailliertes Kartenmaterial notwendig (vgl. zum Ganzen: Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2012, S. 113 ff. Erw. 4.2.2).

2.2

2.2.1

Im angefochtenen Entscheid führte der Gemeinderat zur Standortthematik Folgendes aus (vgl. Baubewilligung vom 7. April 2020, S. 8, Ziffer 1, und S. 10, Ziffer 11, act. 105 f.):

"1. Standort

Die Antenne wird an der Bauzonengrenze in der Wohnzone 2 geplant. Auf der Parzelle ist heute eine Entsorgungsstelle für Glas, PET usw. angeordnet. Südlich der Parzelle befindet sich zudem die SBB-Bahnlinie. Mobilfunkantennen sind Infrastrukturanlagen, welche primär innerhalb der Bauzonen erstellt werden müssen. Ausserhalb der Bauzonen sind sie nicht zonenkonform und standortgebunden, so dass sie eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG benötigen würde. In der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Q._____ sind keine Vorschriften zu den erlaubten Standorten (z.B. in Gewerbezone, Wohn-, Gewerbezone) von Antennen vorgeschrieben.

Eine Mobilfunkanlage, die das Siedlungsgebiet versorgt, soll innerhalb der Bauzone errichtet werden. Daher ist sie auch in dieser Zone (W2 und nicht D) zonenkonform.

Der Standort der Anlage am Rande der Bauzone ist aus Sicht Gemeinderat geeignet."

"11. Standortevaluation/Versorgung im Dorf

Die von der Gemeinde Q._____ mitunterzeichnete „Vereinbarung über Standortevaluation und -koordination" zwischen dem Departement BVU des Kantons Aargau und den Mobilfunkbetreibern wird bei der Standortsuche angewendet. Bei diesem Verfahren ist für neue Mobilfunkanlagen der geeignetste und optimalste Standort zu ermitteln. Mobilfunkbetreiber müssen eine Standortevaluation durchführen. Das Gewerbegebiet beim alten Bahnhof ist bereits gut versorgt (vgl. Evaluationsbericht).

Gemäss Evaluationsbericht ist die Versorgung im Dorf Q._____ ungenügend. Der Bericht Standortevaluation wird durch die kant. Behörden geprüft (vgl. Stellungnahme D._____ vom 4.06.2019 und Stellungnahme AfU.18.1420)."

Angeichts dieser Ausführungen muss geschlossen werden, dass der Gemeinderat selbst keine eigene Beurteilung der Standortevaluation vorgenommen und den vorliegenden Standort auch nicht als den Bestgeeigneten bezeichnet hat. Er benennt ihn lediglich als "geeignet" und verweist auf eine Prüfung des Evaluationsberichts durch die kantonalen Behörden. Diese sind aber für Standorte innerhalb des Baugebiets nicht zuständig. Folgerichtig hat die Abteilung für Umwelt BVU in ihrer Stellungnahme vom 23. Januar 2020 (S. 2, act. 96) lediglich festgestellt, dass eine Standortevaluation durchgeführt wurde. Eine inhaltliche Beurteilung des nachträglich eingereichten Evaluationsberichts haben weder sie noch die Abteilung für Baubewilligungen BVU vorgenommen (vgl. Stellungnahme

der Abteilung für Baubewilligung vom 30. Januar 2020, S. 2, act. 98). In der gemeinderätlichen Begründung fehlen auch jegliche Vergleiche mit möglichen Alternativstandorten, die es ihm erlaubt hätten, den beantragten Standort als den bestgeeigneten Standort auszuweisen. Die inhaltliche Beurteilung des Evaluationsberichts ist somit durch den Regierungsrat nachzuholen.

2.2.2

Die Beschwerdegegnerin begründete ihre Standortwahl im Evaluationsbericht vom 22. Oktober 2018 (vgl. act. 29–36; fortan: Evaluationsbericht) mit der Argumentation, dass die aktuelle funktechnische Abdeckung in Teilen des östlich gelegenen Siedlungs- und im westlich gelegenen Industriegebiet sowie entlang der Verbindungsachsen parallel zum Rhein sowohl hinsichtlich Versorgung als auch hinsichtlich Kapazität ungenügend sei. Daran vermag auch die parallel erfolgende Erweiterung der Mobilfunkanlage in V._____ nichts zu ändern. Gemäss dem zu dieser Thematik eingeholten Amtsbericht der Abteilung für Umwelt BVU vom 20. März 2024 hat diese Anlage nur geringe Auswirkungen auf die Versorgungssituation für das Siedlungsgebiet Q._____ (vgl. act. 241). Die im Plan mit einer Ellipse dargestellte Abdeckungslücke betrifft somit Gebiete innerhalb und ausserhalb des Baugebiets (Evaluationsbericht, Kapitel 7 und 8, act. 33 und 34).

Die Grösse des Suchperimeters hat die Beschwerdegegnerin auf einen rund 100 m breiten Streifen im östlichen Siedlungsgebiet beschränkt (Evaluationsbericht, Kapitel 9, act. 33). Nach der aargauischen Praxis sollte der Suchperimeter aber mindestens einen Durchmesser von 200 m aufweisen. Das Bundesgericht hat selbst diesen Durchmesser als eher klein bezeichnet (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_45/2023 vom 16. Januar 2024 E. 4.5.2). Nicht zu überzeugen vermag in diesem Kontext das Argument, dass wenn der Suchperimeter grösser angelegt worden wäre, auch Gebiete ausserhalb des Baugebiets umfasst würden. Gebiete ausserhalb des Baugebiets sind grundsätzlich für die Errichtung von Mobilfunkantennenanlagen nicht ausgeschlossen, besonders wenn sie auch solche Gebiete versorgen sollen. Mobilfunkantennenanlagen können sich auch ausserhalb des Baugebiets als relativ standortgebunden und damit gestützt auf Art. 24 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 als bewilligungsfähig erweisen, wenn gewichtige Gründe einen Standort in der Nichtbauzone als erheblich vorteilhafter erscheinen lassen (vgl. BGE 141 II 245). Durch die Beschränkung des Suchperimeters auf das Baugebiet ist vorliegend ein realistischer Standort zum Beispiel bei der grossvolumigen Scheune des landwirtschaftlichen Betriebs auf Parzelle ccc (Gebiet "H._____"; vgl. Geoportal Aargau, Amtliche Vermessung) gar nicht erst in Betracht gezogen worden. Ausserdem hat die Beschwerdegegnerin in ihrem Evaluationsbericht noch einen weiteren Standort mit Zusage beziehungsweise mit einem grünen Punkt ausgewiesen (Evaluationsbericht, Kapitel 10.1, act. 32), diesen Alternativstandort aber nicht mit dem gewählten Standort verglichen. Schliesslich blieb auch die Variante, das Siedlungsgebiet von Q._____ von der Industriezone aus zu versorgen, nicht angemessen beurteilt.

2.3

Nach dem vorstehend Ausgeführten erweist sich die vorgenommene Standortevaluation als ungenügend. Zum einen ist der gewählte Suchperimeter zu klein gewählt und zum anderen sind nicht alle realistischen Standortalternativen einbezogen worden.

Eine ungenügende Standortevaluation stellt eine Verletzung der Untersuchungspflicht und damit einen schwerwiegenden Verfahrensfehler dar, der nach der konstanten Praxis des Verwaltungsgerichts und des Regierungsrats grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids und zur Rückweisung an die Vorinstanzen führt (vgl. RRB Nr. 2022-001188 vom 21. September 2022, Erw. 2 mit Hinweisen). Ebenfalls ist dieser begangene schwere Verfahrensfehler bei der Kostenfolge zu berücksichtigen.

3.

Da der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Angelegenheit zurückgewiesen wird, kann vorliegend offenbleiben, inwieweit die von den Beschwerdeführenden geltend gemachte Verletzung des

Ortsbildschutzes im Sinn von § 42 Abs. 2 des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 der Erteilung der Baubewilligung gänzlich entgegensteht. Der Gemeinderat vermochte durch die Erstellung der 25 m hohen Antennenanlage am Rand der Bauzone keine schwere Beeinträchtigung im Sinn einer erheblichen Störung des Ortsbilds zu erkennen, welche die Verweigerung der Baubewilligung rechtfertigen könnte. Er erwog dabei im Wesentlichen aus einer Innenperspektive, dass das Baugrundstück ausserhalb des Perimeters des regionalen Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) und ausserhalb der Dorfzone liege, so dass die Einpassung ins Ortsbild bei dieser Infrastrukturanlage eine untergeordnete Rolle spiele (vgl. angefochtenen Entscheid, Erw. 4, S. 8 f., act. 105 f.). Die zwei wesentlichen Sichtachsen von der X-Strasse ("H.____") und der J.____ mit der im Vordergrund erkennbaren Antennenanlage (vgl. Google Streetview) scheint er allerdings aus einer Aussenperspektive nicht bei seiner Beurteilung berücksichtigt zu haben. Die hierbei erkennbare optische Veränderung am bestehenden Ortsbild wird der Gemeinderat bei der nachzubessernden Standortevaluation ebenfalls berücksichtigen und anhand des bestehenden öffentlichen Interesses beurteilen können.

4.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (§ 31 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Da mit dem formellen Rückweisungsentscheid noch kein definitiver Entscheid über das Baugesuch vorliegt, ist der Ausgang dieses Verfahrens noch offen. Gemäss der Praxis des Verwaltungsgerichts (Urteil WBE.2018.147 vom 22. Februar 2019 E. III. 1 mit Hinweisen auch auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung) ist bei einer Rückweisung mit offenem Verfahrensausgang von einem vollständigen Obsiegen der Beschwerdeführenden auszugehen. Dementsprechend unterliegt die Beschwerdegegnerin. Den unterliegenden Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen haben oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG). Mit der ungenügenden Standortevaluation hat der Gemeinderat Q.____ vorliegend einen schwerwiegenden Verfahrensfehler begangen. Es ist daher gerechtfertigt, die Verfahrenskosten dem unterliegenden Gemeinderat Q.____ beziehungsweise seinem Rechtsnachfolger, dem Gemeinderat I.____, und der Beschwerdegegnerin je zur Hälfte aufzuerlegen. Als unterliegende Parteien haben sie keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (§ 32 Abs. 2 VRPG).

An die durch den Gemeinderat I.____ zu bezahlenden Verfahrenskosten wird angerechnet, dass der Gemeinderat Q.____ gestützt auf den durch das Verwaltungsgericht aufgehobenen RRB Nr. 2020-001260 vom 21. Oktober 2020 bereits Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 1'733.35 bezahlt hat.

Die obsiegenden Beschwerdeführenden waren nicht anwaltlich vertreten. Es sind ihnen keine entschädigungsfähigen Parteikosten entstanden (§ 29 VRPG) und sie haben damit ebenfalls keinen Anspruch auf Parteikostenersatz.

Beschluss

1.

In Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Gemeinderats Q.____ vom 7. April 2020 aufgehoben. Die Sache wird zur weiteren Abklärung und zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat I.____ zurückgewiesen.

2.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'500.– sowie der Kanzleigebür und den Auslagen von Fr. 396.30, total Fr. 2'896.30, werden der Einwohnergemeinde I._____ und der C._____ SA je zur Hälfte, das heisst mit je Fr. 1'448.15, auferlegt.

Angesichts der vom Gemeinderat Q._____ bereits geleisteten Zahlung von Fr. 1'733.45 ist der Einwohnergemeinde I._____ Fr. 285.30 aus der Staatskasse zurückzuerstatten.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.