

REGIERUNGSRAT

REGIERUNGSRATSBESCHLUSS NR. 2025-000034

A._____ SA, Q._____; Beschwerde vom 20. März 2023 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Gemeinderats R._____ vom 7. Oktober 2019/27. Februar 2023 betreffend neue Mobilfunkanlage mit entsprechender technischer Einrichtung auf Parzelle aaa, innerhalb der Bauzone; teilweise Gutheissung/Rückweisung (Aufhebung des kommunalen Entscheids)

Sitzung vom 22. Januar 2025

Versand: 28. Januar 2025

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1. Institutioneller Ausstand

Wird der Entscheid eines Departements beim Regierungsrat angefochten, hat das dem Departement vorstehende Regierungsratsmitglied beratende Stimme (sogenannter institutioneller Ausstand; § 16 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Demzufolge hat der Vorsteher des Departements BVU vorliegend lediglich beratende Stimme beziehungsweise befindet sich im institutionellen Ausstand.

2. Ausgangslage

In der Arbeitszone I auf Parzelle aaa, angrenzend an die Wohnzone 2, die Wohn- und Arbeitszone 3 und die Landwirtschaftszone (vgl. Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde R._____ vom [...], genehmigt vom Regierungsrat am [...], [BNO] sowie dazugehörigem Bauzonen- und Kulturlandplan) ist der Neubau einer Mobilfunkanlage mit einer Antenne auf dem Flachdach des Gebäudes Nr. fff vorgesehen. Geplant ist eine 7 m hohe Antenne sowie technische Einrichtungen und eine Zugangsleiter an der Südwestfassade. Diese erreichen zusammen mit der Baute (das heisst gemessen ab dem massgebenden Terrain) eine Gesamthöhe von 16,84 m (vgl. Plan "Ansicht A" vom 20. August 2019, kommunale Vorakten, Beilage 9).

Die Gemeinde R._____ verfügt in ihrer BNO über besondere Planungsmassnahmen im Zusammenhang mit Mobilfunkstandorten. Gemäss § 79 Abs. 2 BNO sind optisch wahrnehmbare Antennenstandorte der verschiedenen Mobilfunkbetreiber zu koordinieren. In erster Linie sind Standorte in Arbeitszonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, die für technische Zwecke reserviert sind, zu wählen.

Die Bauparzelle wird im Übrigen vom Erschliessungsplan "Kommunaler Überbauungsplan S._____" (beschlossen von der Einwohnergemeindeversammlung am [...], genehmigt durch den Grossen Rat am [...]) überlagert.

3. Standortevaluation

3.1

Der Gemeinderat führt im angefochtenen Entscheid zur Standortevaluation Folgendes aus: *"Gemäss § 26 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern sind die am besten geeigneten Standorte, gestützt auf eine Abwägung der Interessen der Betreiber und der Standortgemeinde sowie gegebenenfalls betroffener Nachbargemeinden, zu wählen. Die Bauherrschaft hat lediglich Standorte in unmittelbarer Nähe der geplanten Anlage geprüft. Die Standortwahl beruht auf der Zustimmung der Grundeigentümer sowie der Begründung, dass auf den Nachbargrundstücken bereits andere Mobilfunkbetreiber ihre Anlagen montiert haben. Eine umfassende Interessenabwägung ist aus der eingereichten Standortevaluation nicht ersichtlich, da keine weiteren Standorte in R._____ geprüft wurden, sondern lediglich angemerkt wurde, dass die Gemeinde keine Alternativstandorte vorgeschlagen hat. Die Bauherrschaft hat der Gemeinde im Vorfeld keine Standortevaluation angezeigt, weshalb auch nicht zum geplanten Standort Stellung genommen wurde. Die Vorgaben gemäss § 26 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern werden nicht eingehalten."* (angefochtener Entscheid, S. 5, act. 88). Während der Dauer des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens hielt der Gemeinderat jedoch sinngemäss fest, durch die Abklärungen der Abteilung für Umwelt habe sich die technische Situation geklärt, weshalb er nun die Anerkennung der Beschwerde beantrage (Duplik des Gemeinderats, S. 1, act. 148). Dies gilt nicht für die Beschwerdegegnerschaft, die im Wesentlichen geltend macht, dass die Beschwerdeführerin den Anforderungen von § 26 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Schutz von Umwelt und Gewässern (EG Umweltrecht, EG UWR) vom 4. September 2007 nicht nachgekommen sei und es sich beim gewählten Standort nicht um den am besten geeigneten Standort handle (Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerschaft, S. 1 ff., act. 116 ff.; Duplik der Beschwerdegegnerschaft, S. 3, act. 150). Diese Frage gilt es hiernach zu klären.

3.2

§ 26 EG UWR 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 Standortgemeinden 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.

Der Gemeinderat ist von Gesetzes wegen dazu verpflichtet, vor der Entscheidung den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig abzuklären (§ 17 Abs. 1 VRPG; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2002 S. 399). In Bezug auf die Standortevaluation muss er nebst dem Vorhandensein von Standortalternativen und den Interessen der Betreiberinnen auch die öffentlichen Interessen betreffend den Orts- und Landschaftsschutz sowie die geplante Siedlungsentwicklung, das heisst die Vor- und Nachteile der Standortvarianten, ermitteln. Er würdigt das Ergebnis seiner Untersuchung frei (§ 17 Abs. 2 VRPG). Er trägt damit die Verantwortung, die Standortevaluation zusammen mit der Gesuchstellerin durchzuführen (vgl. zum Ganzen: AGVE 2012 S. 113 ff.; Regierungsratsbeschluss [RRB] Nr. 2022-001679 vom 21. Dezember 2022 E. 2.). Die Bauherrin trifft bezüglich Offenlegung ihrer zu überprüfenden privaten Interessen eine Mitwirkungspflicht (§ 23 Abs. 1 VRPG). Seit dem Inkrafttreten von § 26 EG UWR darf die Baubewilligungsbehörde eine Anlage nicht ohne Weiteres an dem vom Betreiber gewählten Standort bewilligen, auch wenn die Anlage zonenkonform ist und alle sonst anwendbaren Bauvorschriften und Grenzwerte einhält. Bei der Standortevaluation geht es im Kern darum, durch ein Ausschlussverfahren aus mehreren potenziell möglichen Antennenstandorten denjenigen auszuwählen, der unter Berücksichtigung aller Interessen am besten geeignet ist, die gewünschte Versorgungssituation zu erreichen. Die vorläufig festgelegten Standorte werden sodann hinsichtlich ihrer relevanten Vor- und Nachteile verglichen beziehungsweise einer umfassenden Interessenabwägung unterzogen. Damit dies geschehen kann, haben

vorab die Betreiberinnen ihre Bedürfnisse nach einer guten Versorgungssituation offenzulegen. Es geht dabei nicht um den Nachweis eines strikten Bedürfnisses. Das Bundesrecht verlangt für den Bau einer Mobilfunkantenne im Baugebiet keinen Bedürfnisnachweis (vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_616/2023 vom 8. November 2024 E. 4.4 mit weiteren Hinweisen). Die zuständige Baubehörde soll mit Blick auf die planerischen öffentlichen Interessen einzelne und aus ihrer Sicht besser geeignete Alternativstandorte innert nützlicher Frist einbringen und der Betreiberin in geeigneter Form zur Stellungnahme vorlegen. Stehen gleichermassen geeignete Standorte zur Verfügung, ist es grundsätzlich aus Gründen der Verhältnismässigkeit an den Betreiberinnen, die definitive Standortwahl zu treffen (zum Ganzen: AGVE 2012 S. 116 ff.; RRB Nr. 2022-001188 vom 21. September 2022 E. 1.2).

Die Baubewilligungsbehörde hat das Baugesuch unter Vornahme der Interessenabwägung zu prüfen und über die Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens zu entscheiden. Voraussetzung der Prüfung ist jedoch 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 Umfang 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 Sinne ist auch ausreichend detailliertes Kartenmaterial notwendig. Ist der Gemeinderat der Ansicht, dass die Standortevaluation ungenügend ist, ist er nach dem Grundsatz der Untersuchung von Amtes wegen (§ 17 VRPG) verpflichtet, die Betreiberin zur Mitwirkung respektive Ergänzung des Evaluationsberichts und gegebenenfalls zur Prüfung von weiteren Alternativstandorten aufzufordern. Weist der Gemeinderat ein Baugesuch für eine Mobilfunkantenne aufgrund unzureichender Standortevaluation ohne vorgängige Aufforderung der Betreiberin zur Ergänzung des Evaluationsberichts und zur Prüfung von weiteren Alternativstandorten ab, verletzt er seine Untersuchungspflicht. Der Grund liegt darin, dass der Gemeinderat ohne hinreichende Standortevaluation gar nicht zuverlässig beurteilen kann, ob der von der Betreiberin angebehrte Standort unter Beachtung aller massgebenden Interessen tatsächlich nicht der bestgeeignete ist. Weigert sich die Mobilfunkbetreiberin, der Aufforderung zur Ergänzung des Evaluationsberichts und zur Prüfung von weiteren Alternativstandorten nachzukommen, steht es dem Gemeinderat nach vorgehender Androhung der Rechtsfolge frei, auf das Baugesuch gestützt auf § 23 Abs. 2 VRPG nicht einzutreten (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau [VGE] WBE.2019.324 vom 12. März 2020 E. II./6. ff.).

3.3

3.3.1

Die Beschwerdeführerin begründet ihre Standortwahl im Evaluationsbericht vom 28. August 2019 (vgl. Vorakten, act. 36–43; fortan: Evaluationsbericht) vorab mit dem Umstand, dass die aktuelle funktechnische Abdeckung in Teilen des Siedlungs- und Industriegebiets sowie entlang der Verbindungsachsen sowohl hinsichtlich Versorgung als auch hinsichtlich Kapazität ungenügend sei (Evaluationsbericht, S. 6 f., act. 41 f.).

Der Gemeinderat bringt in diesem Zusammenhang vor, dass der von der Konzession verlangte Abdeckungsgrad erreicht sei. Daraus ergebe sich, dass keine Notwendigkeit einer Mobilfunk-Antennenanlage vorliege. Das Interesse der Bevölkerung an dieser Anlage sei nicht belegt (Beschwerdeantwort des Gemeinderats, S. 3 f., act. 122).

Dabei übersieht der Gemeinderat, dass – wie hiavor bereits ausgeführt – das Bundesrecht für den Bau einer Mobilfunkantenne im Baugebiet keinen Bedürfnisnachweis verlangt (vgl. Urteil des BGer 1C_616/2023 vom 8. November 2024 E. 4.4 mit weiteren Hinweisen). Gemäss Leitfaden Mobilfunk für Gemeinden und Städte (herausgegeben von nachstehenden Institutionen: Bundesamt für Um-

welt, Bundesamt für Kommunikation, Bundesamt für Raumentwicklung, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, Schweizerischer Städteverband sowie Schweizerischer Gemeindeverband Bern, 2010; fortan: Leitfaden) liegt der Ausbau der Mobilfunknetze im öffentlichen Interesse, da neue und erweiterte Anwendungen, welche der Technologiewandel immer wieder ermöglicht, einem Bedürfnis entsprechen und regelmässig genutzt werden. Der Leitfaden (S. 5) hält ausdrücklich fest: Um diesen Bedürfnissen und Wünschen nachkommen zu können, braucht es einen laufenden Ausbau der Infrastruktur (vgl. hierzu auch Leitfaden, S. 19, wonach der Ausbau der Mobilfunknetze im öffentlichen Interesse liegt). Gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin ist die aktuelle funktechnische Abdeckung in Teilen des Siedlungs- und Industriegebiets sowie entlang der Verbindungsachsen sowohl hinsichtlich Versorgung als auch hinsichtlich Kapazität ungenügend (Evaluationsbericht, S. 6 f., act. 41 f.). Die geplante Mobilfunkanlage liegt somit im öffentlichen Interesse.

Daran ändert auch die pauschale Kritik der Beschwerdegegnerschaft, wonach es keinen sachlichen Grund gebe, warum ein drittes Mobilfunkunternehmen eine weitere Antenne in der Gemeinde R._____ aufstellen soll, nichts (Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerschaft, S. 1 ff., act. 116 ff.). Eine Begründung, inwiefern die Ausführungen zur Netzabdeckung im Evaluationsbericht unzutreffend wären, bringt die Beschwerdegegnerschaft nicht vor.

Demzufolge ist angesichts der unzureichenden Mobilfunkversorgung von einer Versorgungslücke für das nahe gelegene Siedlungsgebiet und die Verbindungsachsen auszugehen.

3.3.2

Hinsichtlich der Lage des Suchperimeters führt die Beschwerdeführerin aus, dass eine neue Mobilfunkanlage möglichst zentral im "Problemgebiet" erstellt werden solle. Bereits eine Verschiebung des Standorts um wenige hundert Meter in eine beliebige Richtung verursache durch die beschränkte Reichweite der Anlage eine zumindest mittelfristig unbefriedigende Versorgungslösung. Als Suchperimeter grafisch ausgewiesen wird im Evaluationsbericht sodann ein rechteckiger Perimeter, der einen Grossteil des Siedlungsgebiets von R._____ umfasst und damit zentral im zuvor ausgewiesenen Bereich der ungenügenden Mobilfunkversorgung liegt (Evaluationsbericht, S. 8, act. 40). Innerhalb dieses Suchperimeters befinden sich sowohl Arbeitszonen als auch Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen. Weshalb die nördlich und südlich über den rechteckigen Perimeter hinausragenden Bereiche des Siedlungsgebiets von R._____, die sich distanzmässig näher am Zentrum des zuvor ausgewiesenen Bereichs der ungenügenden Mobilfunkversorgung befinden, nicht ebenfalls miteinbezogen wurden, geht aus dem Evaluationsbericht nicht hervor.

Die in der Folge von der Beschwerdeführerin aufgeführten infrage kommenden Standorte befinden sich allesamt in der Arbeitszone I am östlichen Siedlungsrand. Die Beschwerdeführerin begründet dies mit § 79 Abs. 2 BNO, wonach optisch wahrnehmbare Antennenstandorte zu koordinieren und in erster Linie in Arbeitszonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, die für technische Zwecke reserviert sind, erstellt werden sollen (Evaluationsbericht, S. 9, act. 39). Weshalb nicht auch die in § 79 Abs. 2 BNO ebenfalls erwähnten und im Suchperimeter deutlich zentraler gelegenen Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in Betracht gezogen wurden, geht aus dem Evaluationsbericht nicht hervor. Insbesondere vor dem Hintergrund der funktechnischen Ausgangslage (vgl. Erw. 2.3.1 hiervor), ist dies nicht nachvollziehbar.

Hinsichtlich Alternativstandorte beschränkt sich der Evaluationsbericht auf die grafische Darstellung der zwei bereits bestehenden Anlagen anderer Mobilfunkbetreiberinnen auf den Parzellen bbb und ccc, welche aufgrund der Grenzwerte gemäss der Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) vom 23. Dezember 1999 nicht zur Verfügung stünden (Evaluationsbericht, S. 9, act. 39; vgl. auch Stellungnahme der Abteilung für Umwelt BVU, S. 4, act. 126 zur Anlage auf Parzelle ccc). Des Weiteren enthält der Kartenausschnitt einen gelb gefärbten Punkt im Bereich der Parzelle ddd, wobei der Evaluationsbericht Informationen dazu gänzlich vermissen lässt. Eine tatsächliche Auseinandersetzung mit mehreren realistischen Alternativstandorten, die durch die

Beschwerdeführerin hinsichtlich ihrer Eignung auf ihre Vor- und Nachteile untersucht worden wären, geht aus dem Evaluationsbericht nicht hervor.

Daran ändert auch nichts, dass die Beschwerdeführerin geltend macht, sie habe sehr eingehend Alternativstandorte geprüft, insbesondere auch in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Replik, S. 3, act. 143 mit Verweis auf die Beschwerde, S. 6 f., act. 100). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts müssen sich solche Erwägungen aus dem Evaluationsbericht selbst ergeben und nicht erst durch die Parteien interpretiert werden (VGE vom 7. Dezember 2022 [WBE.2022.170] E. II./2.3.2). Die von der Beschwerdeführerin behaupteten Abklärungen sind dem Evaluationsbericht nicht zu entnehmen. Damit ist der Evaluationsbericht der Beschwerdeführerin ungenügend. Der Gemeinderat hatte demnach keine ausreichende Grundlage, um zu prüfen, ob es sich beim beantragten Standort um den bestgeeigneten im Sinne von § 26 EG UWR handelt.

Auch die Erläuterung der Beschwerdeführerin in ihrer Replik, wonach die Zone für öffentliche Bauten an die Dorfkernzone (Dorfzone und Oberdorfzone R._____) grenze, weshalb ein Standort in diesem Bereich aus Sicht des Ortsbildschutzes wesentlich weniger geeignet wäre als der im Streit liegende Standort (Replik, S. 3, act. 143), vermag die fehlende Auseinandersetzung mit mehreren realistischen Alternativstandorten im Evaluationsbericht nicht zu ersetzen. Nicht zuletzt hat der kommunale Gesetzgeber mit § 79 Abs. 2 BNO seinen Willen zum Ausdruck gebracht, dass optisch wahrnehmbare Antennenstandorte in erster Linie auch in Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, die für technische Zwecke reserviert sind, anzuordnen sind. Er schuf diese Regelung im Wissen um die Nähe zur Dorfzone und Oberdorfzone R._____. Damit bringt der kommunale Gesetzgeber zum Ausdruck, dass Standorte in den Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, aus ortsbildtechnischer Sicht nicht ausgeschlossen sind beziehungsweise sich diese Zone nicht weniger als Standort eignet. Zudem stellt die Frage des Ortsbildschutzes nur eines von verschiedenen Kriterien zur Eruierung des bestgeeigneten Standorts dar. Dagegen aufzuwägen wäre beispielsweise die funktechnische Ausgangslage, die gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin für einen Standort im Zentrum des Siedlungsgebiets sprechen würde.

Soweit die Beschwerdeführerin im Übrigen vorbringt, der Gemeinderat habe sich für das vorliegende Projekt ausgesprochen, indem sie keine Alternativstandorte vorgeschlagen habe (Evaluationsbericht, S. 15, act. 36), kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden. Mit dieser Argumentation übersieht die Beschwerdeführerin, dass ein Verzicht auf die Nennung eines Alternativstandorts durch den Gemeinderat sie nicht von ihrer Pflicht entbindet, die Standortwahl – unter Einbezug verschiedener Alternativstandorte – im Evaluationsbericht zu dokumentieren; ebenso wird die Baubewilligungsbehörde nicht davon befreit, das Baugesuch insbesondere hinsichtlich der Standortevaluation der Beschwerdeführerin sorgfältig zu prüfen und zu entscheiden, ob der ausgewählte Standort den bestgeeigneten darstellt (vgl. VGE vom 24. März 2014 [WBE.2013.24/WBE.2013.36] E. II./3.5.; RRB Nr. 2022-001188 vom 21. September 2022 E. 1.3).

3.3.3

Wie hiervor bereits ausgeführt (vgl. Erw. 2.2), liegt die Verantwortung, gemeinsam mit den Gesuchstellerinnen die Standortevaluation durchzuführen, jedoch beim Gemeinderat. Demgemäss hätte der Gemeinderat vorliegend auch im Zeitpunkt, als er festgestellt hat, dass er über keine ausreichende Grundlage für eine Beurteilung des Baugesuchs nach § 26 EG UWR verfügt, die fehlenden Unterlagen von der Bauherrschaft einfordern müssen. Den Akten ist jedoch keine entsprechende Aufforderung zu entnehmen. Stattdessen verzichtete der Gemeinderat auf weitere Abklärungen und entschied in der Folge über das Baugesuch, obwohl der Sachverhalt noch in wesentlichen Punkten offen war. Damit hat er seine Untersuchungspflicht verletzt. Eine unvollständige oder gar unterlassene Standortevaluation stellt nach der Praxis von Regierungsrat und Verwaltungsgericht dabei in jedem Fall eine Verletzung der Untersuchungspflicht und damit einen schwerwiegenden Verfahrensfehler dar (VGE vom 24. März 2014 [WBE.2013.24/WBE.2013.36] E. III./1.2.)).

Nach der Rechtsprechung kann trotz des formellen Charakters der begangenen Verfahrensfehler – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung – von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung (im Sinne einer "Heilung" des Mangels) abgesehen werden, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (dem rechtlichen Gehör gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären. Voraussetzung ist, dass der Mangel im Rechtsmittelverfahren behoben wird und dass die obere Instanz die vom Verfahrensfehler betroffenen Aspekte mit derselben Kognition überprüfen konnte wie die Vorinstanz (zum rechtlichen Gehör statt vieler: Urteil des BGer 1C_349/2018 vom 8. Februar 2019 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen).

Angesichts der unvollständigen Angaben im Evaluationsbericht kann auch der Regierungsrat vorliegend nicht beurteilen, ob es sich beim geplanten Standort um den bestgeeigneten Standort im Sinne von § 26 EG UWR handelt. Der Regierungsrat könnte in der vorliegenden Situation grundsätzlich selbst das ganze Evaluationsverfahren (inklusive Einholung eines Evaluationsberichts der Beschwerdeführerin) durchführen. Er verfügt grundsätzlich über die gleiche Kognition wie der Gemeinderat. Allerdings kann es nicht Aufgabe des Regierungsrats als Rechtsmittelinstanz sein, sich quasi als erste Instanz umfassende Kenntnis der lokalen Verhältnisse und der kommunalen öffentlichen Interessen zu verschaffen und das ganze Evaluationsverfahren durchzuführen. Eine zeitliche Verzögerung lässt sich vorliegend nicht vermeiden. Auch zur Wahrung der Gemeindeautonomie ist die Angelegenheit grundsätzlich an den Gemeinderat zur erstinstanzlichen Vornahme der Standortbeurteilung unter Berücksichtigung der in § 26 EG UWR genannten Interessen zurückzuweisen. Diese Rückweisung an die erste Instanz entspricht der konstanten Praxis des Regierungsrats und des Verwaltungsgerichts (vgl. VGE vom 1. März 2018 [WBE.2017.352/353] E. II./4.2.4 f.; VGE vom 31. Oktober 2014 [WBE.2011.324] E. II./5.4.; VGE vom 24. März 2014 [WBE.2013.130] E. II./5.3.; VGE vom 24. März 2014 [WBE.2013.24/WBE.2013.36], E. III./5.; VGE vom 16. September 2013 [WBE.2012.190] E. II./8.).

Selbst wenn der Gemeinderat die Beschwerdeführerin im Übrigen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens unter Androhung des Nichteintretens dazu aufgefordert hätte, ihre Standortevaluation zu ergänzen und die Beschwerdeführerin dieser Aufforderung nicht nachgekommen wäre (vgl. Duplik des Gemeinderats, S. 1, act. 148), so wäre der angefochtene Entscheid trotzdem aufzuheben, da der Gemeinderat diesfalls mangels Mitwirkung der Beschwerdeführerin einen Nichteintretensentscheid hätte fällen müssen.

3.4

Da das Baugesuch an den Gemeinderat zur weiteren Abklärung zurückgewiesen wird, erübrigt sich die Prüfung der weiteren von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen.

Die Beschwerdegegnerschaft beantragt im Zusammenhang mit der ortsbildschützerischen Beurteilung der Antennenanlage die Durchführung eines Augenscheins (Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerschaft, S. 4, act. 115; Duplik S. 1 f., act. 152 f.). Nachdem die Frage der Einordnung des Bauvorhabens vorliegend nicht beurteilt werden muss, ist auf die Durchführung eines Augenscheins in antizipierter Beweiswürdigung (vgl. Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts [BGE] 144 V 361 E. 6.5 S. 368 mit weiteren Hinweisen oder BGE 141 I 60 E. 3.3 S. 64; BGE 136 I 229 E. 5.3 S. 236) zu verzichten.

4. Zusammenfassung und Kosten

4.1

Nach dem Gesagten ist der angefochtene Entscheid in teilweiser Gutheissung der Beschwerde aufgrund der unzureichenden Standortevaluation aufzuheben und an den Gemeinderat zur weiteren Abklärung zurückzuweisen. Nicht entsprochen werden kann dem zweiten Antrag der Beschwerdeführerin, der Gemeinderat sei anzuweisen, die Baubewilligung zu erteilen.

Gemäss § 31 Abs. 2 VRPG werden im Beschwerdeverfahren die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. 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 (VGE vom 22. Februar 2019 [WBE.2018.147] E. III./1. mit Hinweisen auch auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung) ist bei einer Rückweisung mit offenem Verfahrensausgang von einem vollständigen Obsiegen der Beschwerdeführerin auszugehen, auch wenn diese keinen Antrag auf Rückweisung gestellt hat.

Dementsprechend gelten sowohl die Beschwerdegegnerschaft als auch der Gemeinderat, dessen Entscheid aufgehoben wird, als unterliegend. 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 vorliegend einen schwerwiegenden Verfahrensfehler begangen. Es ist daher gerechtfertigt, die Verfahrenskosten je hälftig den Beschwerdegegnern, die für ihren Kostenanteil solidarisch haften, und dem unterliegenden Gemeinderat aufzuerlegen.

4.2

Wie die Verfahrenskosten sind im Beschwerdeverfahren in der Regel auch die Parteikosten nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien zu verlegen (§ 32 Abs. 2 VRPG). Im Unterschied zu den Verfahrenskosten hat die unterliegende Behörde die Parteikosten der Gegenpartei jedoch auch dann zu tragen, wenn sie keine schwerwiegenden Verfahrensmängel begangen und auch nicht willkürlich entschieden hat.

Der Gemeinderat und die Beschwerdegegnerschaft gelten im vorliegenden Verfahren hinsichtlich der Kosten als vollständig unterliegend, weshalb sie die Parteikosten der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin vollständig zu tragen haben. Aufgrund des mit $\frac{1}{2}$ zu gewichtenden Verfahrensmangels hat der Gemeinderat der Beschwerdeführerin vorab die Hälfte ihrer im Beschwerdeverfahren entstandenen Parteikosten zu ersetzen. Die andere Hälfte haben der Gemeinderat und die Beschwerdegegnerschaft dem Ausgang des Verfahrens entsprechend je hälftig zu ersetzen. Dementsprechend hat der Gemeinderat der Beschwerdeführerin $\frac{3}{4}$ der Parteikosten zu ersetzen. Die Beschwerdegegner haben der Beschwerdeführerin in solidarischer Haftung $\frac{1}{4}$ der Parteikosten zu ersetzen.

Nach § 8a Abs. 1 des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte (Anwaltstarif, AnwT) vom 10. November 1987 bemisst sich die Entschädigung der Parteikosten in vermögensrechtlichen Streitsachen nach dem gemäss § 4 AnwT berechneten Streitwert. Innerhalb der in § 8a Abs. 1 lit. a AnwT vorgesehenen Rahmenbeträge richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts sowie nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falls (§ 8a Abs. 2 AnwT). Vorliegend ist der Streitwert auf Fr. 8'000.– zu beziffern (10 % der Baukosten von rund Fr. 80'000.–, vgl. Baugesuchsumschlag, act. 52). Bei diesem Streitwert beträgt der Rahmen für die Parteientschädigung zwischen Fr. 600.– und Fr. 4'000.– (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziff. 1 AnwT). Im vorliegenden Fall erscheint eine Entschädigung im Betrag von Fr. 1'500.– angebracht. Gemessen am Aktenumfang sowie an der durchschnittlichen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeit des Falls erscheint das Honorar mit Blick auf den dafür entschädigten Aufwand sachgerecht. Unberücksichtigt geblieben ist dabei, dass keine Augenscheinsverhandlung durchgeführt wurde. Der dadurch entstandene Minderaufwand wurde durch den Mehraufwand der zweiten replizierenden Rechtsschrift der Beschwerdeführerin kompensiert (§ 6 Abs. 1–3 AnwT). Die Entschädigung wird als Gesamtbetrag festgesetzt. Auslagen und Mehrwertsteuer sind darin enthalten (§ 8c AnwT). Davon muss die Mehrwertsteuer von 8,1 % in Abzug gebracht werden, weil die Beschwerdeführerin mehrwertsteuerpflichtig ist (vgl. AGVE 2011 S. 465 ff.). Die Parteientschädigung beträgt somit Fr. 1'388.–.

Beschluss

1.

a)

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Gemeinderats R._____ vom 27. Februar 2023 aufgehoben. Die Sache wird zur weiteren Abklärung im Sinne der Erwägungen und zu einem neuen Entscheid an den Gemeinderat R._____ zurückgewiesen.

b)

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.– sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 465.60, insgesamt Fr. 2'465.60, sind je zur Hälfte, das heisst mit je Fr. 1'232.80, von der Einwohnergemeinde R._____ und den Beschwerdegegnern G._____ und C._____ zu bezahlen, wobei letztere für ihren Anteil solidarisch haften.

3.

a)

Die Einwohnergemeinde R._____ hat der Beschwerdeführerin A._____ SA ihre auf Fr. 1'388.– (ohne MwSt.) festgesetzten Parteikosten zu $\frac{3}{4}$, das heisst mit Fr. 1'041.–, zu ersetzen.

b)

Die Beschwerdegegner G._____ und C._____ werden unter solidarischer Haftbarkeit verpflichtet, der Beschwerdeführerin A._____ SA die vor dem Regierungsrat entstandenen Parteikosten in der Höhe von Fr. 1'388.– (ohne MwSt.) zu $\frac{1}{4}$, das heisst mit Fr. 347.–, zu ersetzen.

c)

Weitere Parteientschädigungen werden nicht entrichtet.