

GL_GERICHTE VG.2024.00089 vom 24. April 2025

GL Gerichte, 2025-04-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_VG.2024.00089

FR: GL_GERICHTE VG.2024.00089 du 24 avril 2025

IT: GL_GERICHTE VG.2024.00089 del 24 aprile 2025

Regeste

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

Volltext

Glarus Verwaltungsgericht 24.04.2025 VG.2024.00089 (VG.2025.1461) Glaris

Verwaltungsgericht 24.04.2025 VG.2024.00089 (VG.2025.1461) Glarona

Verwaltungsgericht 24.04.2025 VG.2024.00089 (VG.2025.1461)

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GLARUS Urteil vom 24. April 2025 I.
Kammer Besetzung: Gerichtspräsident MLaw Colin Braun, Verwaltungsrichterin Jolanda Hager, Verwaltungsrichter Patrik Noser und Gerichtsschreiberin MLaw Leonora Muji in Sachen VG.2024.00089 1. Sunrise UPC GmbH Beschwerdeführerinnen 2. Salt Mobile SA 3. Swisscom (Schweiz) AG alle vertreten durch Dr. iur. Mischa Morgenbesser und MLaw Andreas Eichenberger, Rechtsanwälte gegen 1. Gemeinde Glarus Nord Beschwerdegegner vertreten durch MLaw Caterina Ventrici, Rechtsanwältin 2. Departement Bau und Umwelt des Kantons Glarus betreffend Gesamtrevision Nutzungsplanung Glarus Nord Die Kammer zieht in Erwägung: I. 1. Nachdem die Gemeindeversammlung Glarus Nord die Gesamtrevision der Nutzungsplanung am 24. April 2021 sowie am 27. April 2021 und am 16. September 2022 sowie am 6. Juni 2023 beschlossen hatte, reichte die Gemeinde Glarus Nord dem Departement Bau und Umwelt des Kantons Glarus (DBU) die Planungsunterlagen am 28. Juli 2023 zur Genehmigung ein. Am 20. August 2024 hiess Letzteres eine von der Sunrise GmbH, der Salt Mobile SA sowie der Swisscom (Schweiz) AG (nachfolgend: Mobilfunkanbieterinnen) dagegen erhobene Beschwerde teilweise gut. Gleichentags genehmigte es die Gesamtrevision der Nutzungsplanung, wobei es diese aufgrund der erledigten Beschwerdeentscheide bereinigte, Ausnahmen gewährte, redaktionelle Änderungen vornahm und der Gemeinde Glarus Nord Aufträge erteilte. Der Genehmigungsentscheid wurde am 28. August 2024 im kantonalen Amtsblatt publiziert. 2. 2.1 Die Mobilfunkanbieterinnen gelangten mit Beschwerde vom 20. September 2024 ans Verwaltungsgericht und beantragten die teilweise Aufhebung des Entscheids des DBU vom 20. August 2024. Art. 39 Ziff. 3 des am 20. August 2024 genehmigten Baureglements der Gemeinde Glarus Nord (BauR) sei dahingehend anzupassen, als dass die dritte Priorität der Kaskadenordnung ausschliesslich Wohnzonen enthalte und die Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig seien, aus der dritten Priorität zu streichen seien. Der Genehmigungsentscheid des DBU vom 20. August 2024 sei ebenfalls teilweise aufzuheben und entsprechend anzupassen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde Glarus Nord sowie des DBU. 2.2 Das DBU schloss am 20. November 2024 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; unter Kostenfolge zu Lasten der Mobilfunkanbieterinnen. Den nämlichen Antrag stellte

die Gemeinde Glarus Nord am 4. Dezember 2024; unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

2.3 Die Mobilfunkanbieterinnen hielten am 6. Januar 2025 an ihren Anträgen ebenso fest, wie die Gemeinde Glarus Nord am 4. Februar 2025 an den ihrigen. Das DBU verzichtete am 24. Januar 2025 auf die Einreichung einer Duplik. II. 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 79 Abs. 1 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes vom 2. Mai 2010 (RBG) i.V.m. Art. 105 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 (VRG) sowie gemäss Art. 28 Abs. 3 RBG zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Gemäss Art. 107 Abs. 1 VRG können mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (lit. a) sowie die unrichtige Rechtsanwendung einschliesslich eines Missbrauchs des Ermessens (lit. b) gerügt werden. Die Unangemessenheit des Entscheids kann gemäss abschliessender Aufzählung in Art. 107 Abs. 2 VRG nur ausnahmsweise geltend gemacht werden, wobei ein solcher Ausnahmefall nicht vorliegt. 1.3 Der kommunalen Autonomie kommt im Bau- und Raumplanungsrecht eine herausragende Bedeutung zu. Die Ortsplanung ist Aufgabe der Gemeinde und umfasst das kommunale Entwicklungskonzept, den kommunalen Richtplan, den Zonenplan und das Baureglement (Art. 15 Abs. 1 RBG). Bei der Anwendung der nutzungsplanerischen Vorschriften kommt der kommunalen Baubehörde ein besonderer Ermessensspielraum zu, der im Rechtsmittelverfahren zu beachten ist (Christian Häuptli, in Andreas Baumann et al. [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 13 N. 23; VGer-Urteil VG.2021.00083 vom 24. Februar 2022 E. II/3). Das Verwaltungsgericht hat zu beachten, dass es Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um lokale Angelegenheiten geht. Es hat sich im Rahmen seiner Kognition Zurückhaltung aufzuerlegen, selbst wenn es zur Prüfung der Angemessenheit berufen ist (BGer-Urteil 1C_278/2018 vom 20. Februar 2019 E. 3.3, mit Hinweisen).

2. 2.1 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung vom 23. Dezember 1999 (NISV) lege die Immissionsbegrenzung sowohl hinsichtlich des Schutzes vor schädlicher und lästiger Strahlung als auch im Bereich der Vorsorge abschliessend fest. Für kommunales und kantonales Recht bleibe deshalb kein Raum. Sodann sei der spezielle Schutz von Schulanlagen und generell von Orten ohne Wohnzweck unzulässig. Darauf ziele die dritte Priorität gemäss Art. 39 Ziff. 3 BauR jedoch ab, indem darin auch Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig seien, genannt würden. Eine Gleichbehandlung dieser Zone mit Wohnzonen sei unzulässig, da nicht auf ideelle Immissionen, sondern primär auf den Zonenzweck abzustellen sei. Damit habe sich der Beschwerdegegner 2 nicht auseinandergesetzt und durch eine falsche Interpretation der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Formulierung von Art. 39 Ziff. 3 BauR zu Unrecht als zulässig erachtet. Ferner treffe es nicht zu, dass sie, die Beschwerdeführerinnen, sich nicht mit den konkreten Verhältnissen auseinandergesetzt hätten. Vielmehr hätten sie explizit darauf hingewiesen, dass die Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig seien, nur mit Wohnzonen gleichzusetzen seien, wenn sich darin tatsächlich Bauten mit einem Wohnzweck befinden würden. Dies treffe vorliegend jedoch einzig auf die Parz.-Nr. 01, Grundbuch [...], zu, auf welcher sich ein Alters- und Pflegeheim befinde. Auf den weiteren Parzellen in der streitbetroffenen Zone finde keine Wohnnutzung statt, weshalb ihr diesbezüglicher Einwand der unzulässigen Gleichsetzung der genannten Zonen berechtigt sei. Die vorliegend interessierende Zone weise darüber

hinaus 19 verschiedene Nutzungen auf, wovon sieben weder dem Schul- oder Kindergartenbetrieb zuzuordnen seien noch als Alters- und Pflegeheim qualifiziert werden könnten. Namentlich handle es sich um Kirchen, Sportanlagen, einen Friedhof und die Gemeindehäuser. Rechtsprechungsgemäss seien jedoch lediglich Schulen, Kindergärten sowie Alters- und Pflegeheime als potentiell vor ideellen Immissionen schützenswert qualifiziert worden, womit der Beschwerdegegner 2 zu Unrecht alle betroffenen Parzellen als immissionsempfindlich qualifiziert habe. Im Übrigen sei eine Gleichsetzung der streitbetroffenen Zone mit einer Wohnzone auch unverhältnismässig, da unstrittig knapp 40 % der betroffenen Parzellen nicht immissionsempfindlich seien und eine Mobilfunkanlage in der Nähe solcher Liegenschaften jedenfalls nicht geeignet sei, den Charakter und die Attraktivität zu beeinträchtigen. Die Beschwerdegegnerin 1 verkenne alsdann, dass nicht das Kaskadenmodell an sich gerügt werde, sondern lediglich Art. 39 Ziff. 3 BauR. Soweit Letztere weiter ausführe, ihr gehe es um die Erhaltung der Wohnqualität, bestätige sie gleich selbst, dass sie gar kein Interesse an einem Schutz der Parzellen habe, auf welchen keine Wohnnutzung stattfinde.

3. 3.1 Die Kantone und Gemeinden sind grundsätzlich berechtigt, zum Schutz von ideellen Immissionen Vorschriften über Standorte von Mobilfunkanlagen zu erlassen (BGE 138 II 173 E. 7.4.3). Bezüglich der Zulässigkeit kantonaler oder kommunaler Regelungen von Standorten für Mobilfunkanlagen ist zu beachten, dass der Schutz vor nichtionisierender Strahlung solcher Anlagen abschliessend bundesrechtlich geregelt ist, weshalb für das kommunale und kantonale Recht insoweit kein Raum bleibt (BGE 138 II 173 E. 5.1; BGer-Urteil 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1, jeweils mit Hinweisen). Die Kantone und Gemeinden sind indessen berechtigt, Regelungen zum Schutz vor ideellen Immissionen, d.h. subjektiven Ängsten und Gefühlen des Unbehagens beim Anblick von visuell erkennbaren Mobilfunkanlagen zu erlassen. Erhebliche ideelle Immissionen wurden dabei nicht nur in reinen Wohnzonen, sondern auch in gemischten Zonen mit einem ins Gewicht fallenden Wohnnutzungsanteil und in einer Zone für öffentliche Bauten, die im Wesentlichen mit Schulen, Kindergärten und einem Altersheim überbaut war, bejaht (vgl. BGE 138 II 173 E. 7.4 und E. 7.4.3; BGer-Urteil 1C_399/2021 vom 30. Juni 2022 E. 5.4, 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1, 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019 E. 2.3 f.). An einem Interesse am Schutz vor ideellen Immissionen mangelt es demgegenüber in Arbeitszonen wie zum Beispiel Gewerbe- oder Industriezonen. Die Gemeinden dürfen die Errichtung von Mobilfunkanlagen daher nach einem Kaskadenmodell primär in solchen und diesen gleichgestellten Zonen vorsehen, wobei im Bedarfsfall sekundär auch Standorte in gemischten Zonen und allenfalls in reinen Wohnzonen beansprucht werden dürfen (vgl. BGE 138 II 173 E. 6.4 ff.; BGer-Urteil 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019 E. 2.3, mit Hinweisen). Die Kantone und Gemeinden dürfen demnach vorschreiben, die Erstellung von Mobiltelefonantennen setze eine Standortevaluation voraus, wobei die Baubewilligungsbehörde den Baustandort im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung festzulegen hat. Denkbar sind auch Regelungen, wonach in einem bestimmten schutzwürdigen Gebiet oder auf gewissen Schutzobjekten keine Mobilfunkantennen erstellt werden können (BGer-Urteil 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1, mit Hinweisen).

3.2 Soweit kommunale Bau- und Zonenvorschriften Mobilfunkanlagen betreffen, müssen sie die sich aus dem Bundesumwelt- und fernmelderecht ergebenden Schranken beachten. In diesem Rahmen sind kommunale ortsplanerische Bestimmungen, die zur Wahrung des Charakters oder der Wohnqualität eines Quartiers die Errichtung von Mobilfunkanlagen einschränken, grundsätzlich möglich.

Es ist auch nicht ausgeschlossen, allgemeine Ästhetikklauseln auf solche Anlagen anzuwenden. Dabei ist auf die Zielsetzungen der Fernmeldegesetzgebung des Bundes angemessen Rücksicht zu nehmen. Die im Interesse des Ortsbildschutzes erlassenen ortsplanerischen Bestimmungen dürfen daher die Wahrnehmung des Versorgungsauftrags der Mobilfunkbetreiber gemäss der Fernmeldegesetzgebung nicht vereiteln oder über Gebühr erschweren. Diese Gesetzgebung soll insbesondere eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen gewährleisten und einen wirksamen Wettbewerb beim Erbringen von Fernmeldediensten ermöglichen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a und c des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 [FMG]; BGE 141 II 245 E. 7.1, mit Hinweisen; Alexander Rey, Mobilfunkanlagen: Verhältnis von Bundesumweltrecht, Raumplanungs- und Baurecht, insbesondere Bauverfahrensrecht, in URP 2021, S. 160 f.).

3.3 Wie viele Stufen eine Kaskadenregelung zweckmässigerweise aufweisen soll, hängt in erster Linie von der Struktur der jeweiligen Zonenordnung und den weiteren örtlichen Verhältnissen ab. Zu berücksichtigen sind deshalb insbesondere die Topografie des zu versorgenden Gebiets, die Grösse der Bauzonen und allfällige ortsspezifische Bedürfnisse der Mobilfunkgesellschaften, wobei den Gemeinden diesbezüglich ein Ermessensspielraum zusteht (vgl. Entscheid des Baurekursgerichts des Kantons Zürich BRGE IV Nr. 0127/2015 vom 10. September 2015 E. 5.3.2). Sodann kann es sich rechtfertigen, in Zonen, die in erster Linie für das gesunde und ruhige Wohnen bestimmt sind, 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, mit Hinweisen). Mit Blick darauf sind nicht nur reine Wohnzonen, 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 (BGer-Urteil 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019 E. 2.3, mit Hinweisen).

3.4 Die Einschränkung der Standortwahl für Mobilfunkantennen berührt insbesondere die Wirtschaftsfreiheit der Mobilfunkanbieter gemäss Art. 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV). Sie muss durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. 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. 4.3.4; BGer-Urteil 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019 E. 5.1).

4. 4.1 Vorliegend anerkennen die Beschwerdeführerinnen, dass das auf der Parz.-Nr. 01, Grundbuch [...], liegende Alters- und Pflegeheim A. _____ Wohnzwecken dient und sich dort dauernd Personen mit erhöhter Empfindlichkeit aufhalten, bei denen visuell wahrnehmbare Mobilfunkanlagen ein grosses Unbehagen auslösen bzw. von ideellen Immissionen tangiert werden können. Gleiches hat für das Alters- und Pflegeheim B. _____ auf der Parz.-Nr. 02, Grundbuch [...], zu gelten. Mit Ausnahme der soeben erwähnten Liegenschaften ist nachfolgend somit zu prüfen, ob durch die Gleichstellung von Wohnzonen und Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, die Standortwahl für Mobilfunkanlagen innerhalb des Gemeindegebiets zu Unrecht eingeschränkt wird.

4.2 Nach Art. 39 Ziff. 3 BauR sind visuell als solche erkennbare Mobilfunkanlagen in erster Priorität in

Arbeitszonen, in zweiter Priorität in Dorfkernzonen und anderen Bauzonen, in denen mässig störende Betriebe zulässig sind, und in dritter Priorität in Wohnzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, gestattet. 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 (vgl. Art. 39 Ziff. 4 BauR). Die von der Beschwerdegegnerin 1 festgelegte Reihenfolge der Prioritäten ist im Wesentlichen auf die lärmrechtlichen Empfindlichkeitsstufen abgestimmt. Dies ergibt sich unter anderem aus Art. 10 f. der kantonalen Bauverordnung vom 23. Februar 2011 (BauV), wonach in Wohnzonen nicht störende Betriebe sowie nicht störende Ladengeschäfte zulässig und in Mischzonen neben Wohnbauten auch mässig störende bzw. mässig verkehrsintensive Betriebe zulässig sind, aus Art. 11 ff. BauR, wonach in den entsprechenden Zonen auf die Empfindlichkeitsstufen Rücksicht zu nehmen ist sowie aus den Festsetzungen der Zonenpläne "Nutzung". Die Zuweisung der kleinflächigen und teilweise an Wohnzonen angrenzenden Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, in die dritte Priorität der Kaskadenregelung ist vor diesem Hintergrund und mit Blick auf das Ermessen, welches der Beschwerdegegnerin 1 diesbezüglich zukommt (vgl. obenstehende E. II/3.3) und in welches das Gericht nicht ohne Not eingreift, grundsätzlich nicht zu beanstanden (vgl. aber nachstehende E. II/5.1).

4.3 In den Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, befinden sich Schulen (mit Wohnbereichen), Kindergärten, Alters- und Pflegeheime, ein Friedhof, Kirchen sowie deren Verwaltung und deren Sekretariat, Gemeindehäuser, Abwasserreinigungs- und Energieversorgungsanlagen, ein Werkhof und Grünanlagen. Das Bundesgericht hat mangels einer entsprechenden Rüge dabei offengelassen, ob gewisse Zonen ohne Wohnnutzung (wie z.B. Sport- und Erholungszonen) ebenfalls der ersten oder zweiten Priorität zugewiesen werden müssten (vgl. BGer-Urteil 1C_449/2011, 1C_451/2011 vom 19. März 2012). Demgegenüber hat es eine Kaskadenordnung als zulässig erachtet, in welcher die Arbeitszonen der ersten Priorität, die Bauzonen (in denen mässig störende Betriebe zulässig sind) der zweiten Priorität und Zonen für öffentliche Bauten (in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind) der dritten Priorität zugerechnet wurden. Alle weiteren Zonen wurden darüber hinaus der vierten Priorität zugewiesen (vgl. BGer-Urteil 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019). Des Weiteren hat es ein Kaskadenmodell mit fünf Prioritätsstufen geschützt (vgl. BGer-Urteil 1C_51/2012, 1C_71/2012 vom 21. Mai 2012). Den vorgenannten höchstrichterlichen Entscheiden ist gemeinsam, dass Wohnzonen in der Kaskadenordnung der tiefsten Priorität zugeordnet wurden, wobei eine Gleichstellung dieser Zonen mit solchen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind – soweit ersichtlich – noch nicht zu beurteilen war.

4.4 In dem von den Beschwerdeführerinnen erwähnten BGer-Urteil 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 wird der Schutz vor ideellen Immissionen zwar rein begrifflich auf Zonen und Anlagen beschränkt, die Wohnzwecken dienen (E. 4.2). Das Bundesgericht hat den Schutz vor ideellen Immissionen jedoch wiederholt auch in gemischten Zonen mit einem ins Gewicht fallenden Wohnnutzungsanteil und in einer Zone für öffentliche Bauten, die im Wesentlichen mit Schulen, Kindergärten und einem Altersheim überbaut war, bejaht (BGE 138 II 173 E. 7.4 und E. 7.4.3; BGer-Urteil 1C_399/2021 vom 30. Juni 2022 E. 5.4, 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1, 1C_167/2018 vom 8. Januar 2019 E. 2.3 f.). Im Lichte dieser Rechtsprechung sind zumindest die Alters- und Pflegeheime (vgl. obenstehende E. II/4.1) sowie das Heilpädagogische Zentrum C._____ auf der Parz.-Nr. 03, Grundbuch [...], welches einen

Wohnbereich für Kinder und Jugendliche führt, als immissionsempfindlich zu qualifizieren. Die Beschwerdeführerinnen bringen diesbezüglich sodann vor, sie hätten im bundesgerichtlichen Verfahren 1C_167/2018 keine Einwände gegen die Auffassung erhoben, 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. ideelle Immissionen auslösen könnten, weil sich darin Kinder und ältere Menschen über längere Zeit aufhielten, die als Personen mit erhöhter Empfindlichkeit betrachtet würden. Vorliegend sei dies jedoch nicht der Fall, da sie eine Gleichsetzung von Wohnzonen mit Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig seien, explizit gerügt hätten. Das im BGer-Urteil 1C_167/2018 Festgehaltene wurde in der Folge vom Bundesgericht bestätigt (vgl. BGer-Urteil 1C_275/2021 vom 29. März 2022 E. 2.3.1, mit Hinweisen). Es ist dabei aber nicht ersichtlich, inwiefern diese Rechtsprechung auf die vorliegende Konstellation nicht anwendbar sein sollte, befinden sich in der umstrittenen Zone sowohl Schulen und Kindergärten als auch Alters- und Pflegeheime, was von den Beschwerdeführerinnen nicht in Abrede gestellt wird. Indessen kann ein nicht zu vernachlässigender Teil der Nutzungen weder einem Schul- und Kindergarten- noch einem Alters- und Pflegeheimbetrieb zugeordnet werden. Es kann an dieser Stelle aber offengelassen werden, ob diese Einrichtungen 40 % der bestehenden Nutzungen ausmachen. Denn selbst wenn mit den Beschwerdeführerinnen von einem Nutzungsverhältnis von 60 % für Schulen, Kindergärten, Alters- und Pflegeheimen sowie 40 % für die übrigen Betriebe auszugehen wäre, würde die überwiegende Nutzung in den Bereich fallen, der mit Blick auf die ideellen Immissionen als schützenswert zu qualifizieren ist.

5. 5.1 Wie bereits dargelegt, ist eine Gleichstellung der Wohnzonen mit Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, nicht per se als unzulässig zu qualifizieren. Abzustellen ist dabei jedoch auf die möglichen Nutzungen, die sich aus der Zonenplanung ergeben, weil sich ideelle Immissionen von Mobilfunkanlagen aufgrund der Aufenthaltszeiten der Personen in Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, ähnlich auswirken können wie für Personen in reinen Wohnzonen. Dies trifft namentlich auf Kinder und ältere Menschen zu, die sich in Schulen (mit Wohnbereichen) oder in Alters- und Pflegeheimen aufhalten. Angesichts des Nutzerkreises kann es sich allenfalls rechtfertigen, die im Gemeindegebiet liegenden Kirchen als immissionsempfindlich zu betrachten und diese einer tieferen Priorität zuzuordnen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich AN.2014.00004 vom 15. Februar 2018 E. 3.3). Diesbezüglich ist sodann das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung eines intakten Orts- und Landschaftsbilds zu berücksichtigen, welches jedoch weniger hoch zu gewichten ist, wenn dieses durch bestehende technischen Anlagen bereits beeinträchtigt ist (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2023/97 vom 17. Januar 2024 E. 2.2.3). Fraglich erscheint des Weiteren die gegenüber den Wohnzonen gleichgestellte Priorisierung der Gemeindehäuser, des Fried- und Werkhofs sowie der Abwasserreinigungs- und Energieversorgungsanlagen. Da vorliegend nicht ersichtlich ist, inwiefern diese eines besonderen immissionsrechtlichen Schutzes bedürfen würden, ist mit den Beschwerdeführerinnen insoweit darin einig zu gehen, als dass eine generelle Gleichsetzung der Wohnzonen sowie der Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, ihre Wirtschaftsfreiheit berühren kann. In der streitbetroffenen Zone kann nämlich ein nicht zu vernachlässigender Teil der Nutzungen weder dem Schul- und Kindergartenbetrieb noch einem Alters- und Pflegeheim zugeordnet

werden, wobei denn erhebliche ideelle Immissionen mangels eines funktionalen Bezugs zur Wohnnutzung nicht unbeschadet bejaht werden können. Hinsichtlich dieser Betriebe vermögen subjektive Ängste und Gefühle des Unbehagens eine weitgehende Einschränkung oder gar ein Verbot von im allgemeinen Interesse liegenden Infrastrukturanlagen nicht zu rechtfertigen (vgl. BGE 138 II 173 E. 7.4.3; BGer-Urteil 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 E. 2.5.2, jeweils mit Hinweisen). Dennoch kann dem Antrag der Beschwerdeführerinnen, die streitbetreffene Gleichstellung für unrechtmässig zu erklären, vorliegend nicht entsprochen werden. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, können Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, nämlich nicht mit den übrigen Zonen in der zweiten Priorität gleichgesetzt werden (vgl. nachfolgende E. II/5.2), womit lediglich noch die Schaffung einer zusätzlichen, tieferen Prioritätsstufe für die Wohnzonen denkbar wäre. Damit würden zwar sowohl die lärmrechtlichen Empfindlichkeitsstufen als auch die ideellen Immissionen angemessen berücksichtigt. Dies würde allerdings die Beschwerdeführerinnen bei der Standortwahl für Mobilfunkanlagen im Gemeindegebiet weiter einschränken und auf eine *reformatio in peius* hinauslaufen, welche gemäss Art. 100 Abs. 3 VRG nur in den dort aufgeführten Ausnahmefällen zulässig ist, worunter Streitigkeiten in Raumplanungs- und Baurechtssachen nicht fallen (VGer-Urteil VG.2021.00074 vom 24. März 2022 E. III/1, VG.2018.00019 vom 31. Mai 2018 E. II/1.2). Da das Verwaltungsgericht bei seiner Entscheidung weder zu Gunsten noch zu Ungunsten einer Partei über die gestellten Parteianträge hinausgehen darf, wäre es mit Blick auf den Kerngehalt des Verbots der *reformatio in peius* für die vorliegend zu beurteilende Frage selbst dann unerheblich, wenn dem Verwaltungsgericht eine Ermessenskontrolle zustehen würde (vgl. zum Ganzen: Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, Diss. Zürich 1997, S. 204 f.), was vorliegend aber nicht der Fall ist (vgl. vorstehende E. II/1.2). Ferner ist die Beschwerdegegnerin 1 als Planungsbehörde berechtigt, zum Schutz vor ideellen Immissionen Vorschriften über Standorte von Mobilfunkanlagen zu erlassen, sodass eine Anpassung des Kaskadenmodells mit fünf Prioritätsstufen in unzulässiger Weise in ihren Ermessensspielraum eingreifen würde. Weiterungen hierzu erübrigen sich damit. 5.2 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen können Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, sodann nicht ersatzlos gestrichen werden. Wie bereits dargelegt (vgl. E. II/4.2), orientierte sich die Beschwerdegegnerin 1 bei der Kaskadenordnung im Wesentlichen an den lärmschutzrechtlichen Empfindlichkeitsstufen, was sachgerecht erscheint. Eine Gleichstellung der Dorfkernzonen und anderen Bauzonen, in denen mässig störende Betriebe zulässig sind (Empfindlichkeitsstufe III), mit Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind (Empfindlichkeitsstufe II), fällt somit bereits aus diesem Grund ausser Betracht. Dies aber insbesondere deshalb, weil sich in den Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, immissionsempfindliche Parzellen befinden und angesichts des Nutzerkreises davon auszugehen ist, dass in diesen Zonen ein höheres Schutzbedürfnis besteht als in den anderen Bauzonen, in denen mässig störende Betriebe zugelassen werden. Der tieferen Prioritätsstufe dieser Zone kommt damit ein erhebliches öffentliches Interesse zu. 6. Schliesslich bleibt zu prüfen, ob die bestehende Regelung verhältnismässig ist. Der Beschwerdegegnerin 1 ist dabei darin zuzustimmen, dass die Ortsplanung auf einen Zeithorizont von etwa 15 Jahren ausgerichtet ist. Vor diesem Hintergrund sind indessen auch die künftigen Bedürfnisse des Mobilfunks zu

berücksichtigen (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG; BGE 138 II 173 E. 6.3). Die bestehende Kaskadenordnung trägt diesem Anliegen Rechnung, zumal im Hinblick auf die Entwicklung der Technik, der Frequenzen und der Nachfrage bei Bedarf sowohl Standorte in Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, als auch in reinen Wohnzonen beansprucht werden können. Überdies fördert Art. 39 Ziff. 3 BauR die Wohnqualität und ist für ein ansprechendes Orts- sowie Dorfbild bedeutsam, indem Mobilfunkanlagen in erster Linie in den Arbeitszonen erstellt werden sollen, in welchen das öffentliche Interesse an einem intakten Orts- und Dorfbild weniger gewichtig ist (vgl. BGE 138 II 173 E. 7.3). Weiter darf die Beschwerdegegnerin 1 keine überhöhten Anforderungen an die Standortwahl stellen. Es genügt, wenn die Beschwerdeführerinnen glaubhaft machen, dass sie einen in Betracht kommenden Standort in einer prioritären Zone nicht zu zumutbaren Bedingungen mieten oder erwerben können. Funktechnische Gründe für einen bestimmten Standort können etwa mittels Abdeckungskarten erbracht werden (vgl. BGer-Urteil 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012 E. 5.2; Entscheid des Baurekursgerichts des Kantons Zürich BRGE IV Nr. 0127/2015 vom 10. September 2015 E. 7.2). Im Ergebnis lässt die bestehende Prioritätenregelung visuell als solche wahrnehmbare Mobilfunkanlagen in sämtlichen Bauzonen zu, sofern ein Standort in der ersten oder zweiten Priorität nachweislich nicht möglich ist. Insofern trägt Art. 39 BauR den Bedürfnissen der Beschwerdeführerinnen, für die kommunale Bevölkerung die Grundversorgung mit Fernmeldediensten sicherzustellen sowie an qualitativ hochstehenden Fernmeldediensten und an einem funktionierenden Wettbewerb zwischen den Fernmeldediensteanbietern teilzunehmen, hinreichend Rechnung (vgl. BGer-Urteil 1C_451/2017 vom 30. Mai 2018 E. 2.4, mit Hinweisen). Da schliesslich kaschierte und als solche optisch nicht erkennbare Mobilfunkanlagen ohne Kaskadenregelung zulässig sind, besteht für die Beschwerdeführerinnen vergleichsweise eine grosse Flexibilität im Rahmen des Netzausbaus, womit im Ergebnis deren Wirtschaftsfreiheit nur geringfügig eingeschränkt wird und gegenüber dem erheblichen öffentlichen Interesse an der Geringhaltung von (ideellen) Immissionen sowie mit Blick auf den Erhalt eines intakten und ansprechenden Orts- und Dorfbilds nicht überwiegt. Die streitbetroffene Regelung erweist sich damit als verhältnismässig. 7. Zusammenfassend besteht für Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, ein höheres Schutzbedürfnis vor ideellen Immissionen als für Zonen, die in der zweiten Priorität zugelassen sind. Da sich die Beschwerdegegnerin 1 bei der Kaskadenordnung überdies an den lärmrechtlichen Empfindlichkeitsstufen orientiert hat, können die Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, nicht ersatzlos gestrichen werden, zumal sich diese nicht unter die Zonen in der zweiten Priorität subsumieren lassen. Eine Gleichstellung dieser Zonen drängt sich daher nicht auf. Zwar erweist sich die Gleichsetzung der Wohnzonen mit den Zonen für öffentliche Bauten, in denen nur nicht störende Betriebe zulässig sind, aufgrund der ortsspezifischen Verhältnisse nicht durchwegs als sinnvoll. Eine Anpassung bzw. Ausdehnung der Kaskadenordnung hätte für die Beschwerdeführerinnen allerdings eine Verschlechterung zur Folge, welche gemäss kantonalem Prozessrecht ausgeschlossen ist. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde. III. Nach Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG hat die Partei, welche im Beschwerde-, Klage- oder Revisionsverfahren unterliegt, die amtlichen Kosten zu tragen. Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten von pauschal Fr. 4'000.- den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen und mit dem von ihnen bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Mangels Obsiegens steht ihnen sodann keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 3 lit. a VRG e contrario). Der

Beschwerdegegnerin 1 als Gemeinwesen steht mangels Vorliegens besonderer Umstände ebenfalls keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 138 Abs. 4 VRG). Demgemäss erkennt die Kammer : 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.- werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt und mit dem von ihnen bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet. 3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen. 4. Schriftliche Eröffnung und Mitteilung an: [...]

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.