

# LU\_GERICHTE V 02 124 vom 25. November 2003

LU Gerichte, 2003-11-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_02\\_124](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_02_124)

FR: LU\_GERICHTE V 02 124 du 25 novembre 2003

IT: LU\_GERICHTE V 02 124 del 25 novembre 2003

## Regeste

Gerichtliche Beurteilung einer Planungszone, mit welcher aus Gründen des Ortsbildschutzes das Aufstellen von Aussenantennen, insbesondere von Mobilfunkantennen auf weiten Teilen des Gemeindegebietes, als unzulässig erklärt wird. | Planungs- und Baurecht

## Erwägungen

### E. 1

a) Die beiden angefochtenen Entscheide stützen sich im Wesentlichen auf das Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG [SRL Nr. 735]). Gemäss § 148 lit. d des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG [SRL Nr. 40]) in Verbindung mit § 206 Abs. 1 PBG unterliegen sie daher unmittelbar der Anfechtbarkeit durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde (LGVE 1997 II Nr. 13 Erw. 2). b) Die Beschwerdeführerin beantragte die Vereinigung der beiden Beschwerdeverfahren. Im Interesse zweckmässiger Verfahrenserledigung lässt § 42 VRG dies zu, wenn die Rechtsmittel den gleichen Gegenstand betreffen. Obschon sich die eine Beschwerde gegen die Verweigerung der Baubewilligung richtet und die zweite gegen den Erlass der Planungszone, lässt sich diese Identität des Verfahrensgegenstandes hier zumindest mittelbar noch bejahen. Dies gilt umso mehr, als in der Beschwerde gegen den Bauabschlag - in wohl zulässiger Weise (vgl. BGE 119 Ib 486) - akzessorisch auch die Rechtmässigkeit der Planungszone in Frage gestellt wird. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Vereinigung der Verfahren durchaus als zweckmässig. c) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein schutzwürdiges Interesse haben (§ 207 Abs. 1 lit. a PBG). Ein schutzwürdiges Interesse hat, wer an der Abweisung eines Gesuchs mehr als die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann, besonders und unmittelbar berührt wird. Als schutzwürdig gelten nebst den rechtlich geschützten auch die wirtschaftlichen, ideellen und sogar die rein tatsächlichen Interessen (zum Ganzen: LGVE 2000 II Nr. 19 Erw. 4a). Die Beschwerdeführerin war in den Verfahren vor dem Gemeinderat einerseits Baugesuchstellerin und anderseits Opponentin gegen die Planungszone. Aufgrund ihrer manifesten Bauabsicht im Gebiet der strittigen Planungszone gilt sie darum in beiden Verfahren als zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (statt vieler: Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 31 zu § 21; Urteil B. vom 16.5.2002 Erw. 1b). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Verwaltungsgerichtsbeschwerden ist grundsätzlich einzutreten. d) Da das Verwaltungsgericht einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist, verfügt es grundsätzlich über uneingeschränkte Überprüfungsbefugnis (§ 161a VRG). Es gelten daher die §§ 144 - 147 VRG (§ 156 Abs. 2 VRG). aa) Trotz dieser umfassenden Kognition, die insbesondere selbst

die Ermessenskontrolle einschliesst (§ 156 Abs. 2 in Verbindung mit § 144 Abs. 1 VRG), auferlegt sich das Gericht in dieser Hinsicht in Bausachen eine gewisse Zurückhaltung. Dies gilt zunächst insoweit, als die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kommunalen Behörden besser kennen und überblicken (vgl. BGE 126 I 222). Gleich verhält es sich auch in Bezug auf ausgesprochene Ermessensfragen, deren Beantwortung den vorrangig für den Vollzug des Baurechts verantwortlichen Behörden überlassen sein muss; insbesondere darf das Verwaltungsgericht sein Ermessen nicht an Stelle desjenigen der Vorinstanz setzen (vgl. dazu: BGE 120 Ia 275 Erw. 3b, 119 Ia 96 mit Hinweisen; vgl. ferner: BGE 126 I 222 Erw. 2c, 126 II 47, 125 II 39 Erw. 3d/bb; ferner auch: LGVE 2000 II Nr. 18 Erw. 3a und 1997 II Nr. 25 Erw. 3). Im Wesentlichen dieselben Grundsätze gelangen zur Anwendung, wenn es um die Auslegung und Anwendung kommunalen Rechts geht, wo den anzuwendenden Gemeindebehörden ein beträchtlicher Beurteilungsspielraum zuzugestehen ist (vgl. LGVE 2000 II Nr. 18 mit Hinweisen). bb) Näher zu beleuchten ist sodann die Frage des gerichtlichen Beurteilungsspielraums mit Blick auf die Planungszone. Obwohl nur sichernde Massnahme im Planungsprozess (vgl. Ruch, in: Kommentar RPG, Zürich 1999, N 2 und 3 zu Art. 27 RPG; ferner: Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 330), deckt sie sich in ihren noch zu erläuternden Wirkungen - wenn auch zeitlich begrenzt - mit den eigentlichen Nutzungsplänen. Aufgrund des damit tangierten Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (statt vieler: Dillier, Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht, Diss. Freiburg 1994, Sarnen 1994, S. 192) hat daher eine volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu erfolgen (Ruch, a.a.O., N 43 zu Art. 27 RPG). Freilich hat das hier als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz waltende Verwaltungsgericht sein Prüfungsprogramm an der besonderen Zielsetzung des Instituts der Planungszone auszurichten: Sichernde Massnahmen dieser Art sind zulässig, wenn sie erforderlich sind, um einen bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen sicherzustellen. Dagegen dürfen sie einem Entscheid, der eine Streitsache definitiv abschliesst, nicht vorgreifen oder gar ein Hauptverfahren illusorisch werden lassen (dazu: LGVE 2002 II Nr. 40 Erw. 4b; vgl. ferner etwa auch: LGVE 1994 II Nr. 8). Dies hat zur Folge, dass die von Gesetzes wegen vorgezeichnete (umfassende) Kognition (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG; § 161a VRG) der Sache nach soweit auszuschöpfen ist, wie es die besonderen verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen bei Planungszone überhaupt erlauben. Daher steht es der beschwerdebefugten Partei offen, die Rechts- und Verfassungsmässigkeit einer konkreten Planungszone zu bestreiten. Insbesondere darf sie beispielsweise in Frage stellen, ob die im Streit liegende Planungszone von einem überwiegenden öffentlichen Interesse getragen ist. Ferner kann die Verhältnismässigkeit strittig sein, ebenso der Nutzungscharakter des zu sichernden Aktes (Ruch, a.a.O., N 44 zu Art. 27 RPG) oder überhaupt die Ernsthaftigkeit einer Planungsabsicht (vgl. EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, N 14 zu Art. 27 RPG). Hingegen dürfte die Frage der Zweckmässigkeit einer angestrebten Planungsmassnahme den Rahmen eines Beschwerdeverfahrens gegen eine Planungszone in aller Regel sprengen (vgl. Dillier, a.a.O., S. 193). Ganz allgemein ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass sich das Gericht bei der Überprüfung von Planungsfragen - nicht anders oder gar mehr noch als in Bausachen - aus den bereits dargelegten Gründen generell eine gewisse Zurückhaltung auferlegt. e) Das Verfahren ist vom Untersuchungsgrundsatz und der Rechtsanwendung von Amtes wegen beherrscht (§§ 37 und 53 VRG). Diese Grundsätze gelten allerdings nicht uneingeschränkt, sondern werden ergänzt durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG; vgl.

LGVE 1982 II Nr. 36 Erw. 3), namentlich deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG). Zu beachten ist ferner das Rügeprinzip. Danach prüft das Verwaltungsgericht nicht, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist. Untersucht werden dem Grundsatz nach nur die vorgebrachten Beanstandungen (vgl. LGVE 1998 II Nr. 57 mit Hinweisen; ferner: LGVE 1994 II Nr. 10 Erw. 1c, 1992 II Nr. 47 Erw. 3a). Auch unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes hat demnach die Beschwerdeinstanz den Sachverhalt nur dort (besser) abzuklären, wo noch Unklarheiten und Unsicherheiten bestehen, sei es, dass sie von einer Partei auf solche - wirkliche oder vermeintliche - Fehler hingewiesen wird, sei es, dass sie diese selber feststellt (so bereits: LGVE 1975 II Nr. 75). Das Verwaltungsgericht nimmt zusätzliche Abklärungen also nur vor, wenn aufgrund der Parteivorbringen oder anderen sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkten hierzu hinreichend Anlass besteht (im gleichen Sinne: BGE 110 V 52 f. Erw. 4a).

## E. 2

a) Zunächst ist die Planungszone zu beurteilen, wobei es vorweg einiger grundsätzlicher Erwägungen bedarf. Dazu gehört erstens die Klärung des Streitgegenstandes. Bei diesem handelt es sich im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege um das Rechtsverhältnis, das - im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes - den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet (grundlegend: BGE 110 V 51 Erw. 3c; ferner: LGVE 2002 II Nr. 41). Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht befunden hat, fallen nicht in die Zuständigkeit der Rechtsmittelbehörde. Andernfalls würde diese in den Kompetenzbereich der erstinstanzlich verfügenden Behörde eingreifen (Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 86 zu den Vorbem. zu §§ 19-28 VRG). Mit andern Worten ist festzuhalten, dass der Streitgegenstand grundsätzlich nicht über das hinausgeht, was die Vorinstanz geregelt hat (vgl. BGE 125 V 414 Erw. 1a mit Hinweisen, 121 V 219 ff.; LGVE 2000 II Nr. 50 Erw. 2a; ferner: Rhinow/Koller/Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, N 901; Zimmerlin/Kälin/Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 1997, S. 58 ff.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum VRG des Kantons Bern, Bern 1997, N 6 zu Art. 72). Das Anfechtungsobjekt besteht hier in einem Entscheid des Gemeinderates über eine Planungszone, mitsamt besonderem Nutzungsverbot. Daher ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, planungsrechtlich bedeutsame definitive Feststellungen zu treffen, die den erst ins Auge gefassten Planungsprozess in Bezug auf die im Streit liegende Absicht, freistehende Antennen in einem bestimmten Gebiet in der Gemeinde Reiden zu verbieten, präjudizieren würden. Denn die Beurteilung, ob derlei mit dem Instrumentarium der Nutzungsplanung auch verfolgt werden soll, liegt im Ermessen des kommunalen Planungsträgers, d.h. der Stimmberechtigten der Gemeinde Reiden und nicht in demjenigen des ausführenden Gemeinderates, geschweige denn demjenigen der Judikative. Im gleichen Zuge ist klarzustellen, dass die Planungszone insgesamt als angefochten gilt und auch nur so überprüft werden kann. Wollte man demgegenüber das Gericht zur sektoriellen Prüfung und daran anknüpfend allenfalls zur Reduktion des Planungszonengebietes auf ein angemessenes Mass verhalten, würde dies nicht nur den Rahmen des vorliegenden Verfahrens sprengen, sondern auch die Funktion der verwaltungsunabhängigen Justiz verkennen. b) Wie bereits angetönt, dient die Planungszone in Übereinstimmung mit Art. 27 RPG der Sicherstellung der Nutzungsplanung. Mit ihrer Bestimmung werden zugleich die provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften festgelegt, die innerhalb des von der

Planungszone erfassten Gebietes gelten sollen (§ 81 Abs. 2 PBG). Innerhalb der Planungszone darf alsdann nichts mehr unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren bzw. eine planerische Festlegung negativ beeinflussen könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG; BGE 120 Ia 211 Erw. 3a mit weiteren Hinweisen; Urteil F. vom 4.1.1996 Erw. 4a [V 95 31/76]; zutreffend ferner: LGVE 1993 III Nr. 19). Künftigen Planfestsetzungen wird auf diese Weise eine negative Vorwirkung zuerkannt, indem Bauten oder Anlagen nur noch bewilligt werden, wenn entsprechende bauliche Massnahmen die ins Auge gefasste Neuordnung bzw. Einschränkung der Nutzung nicht beeinträchtigen. In diesem Sinne dient die auf Art. 27 RPG bzw. § 81 PBG gestützte Planungszone der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Auftrags der Raumplanung (Art. 75 BV). c) Die Unterstellung unter eine Planungszone bewirkt in der Regel eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung (BGE 120 Ia 214 f.; Ruch, a.a.O., N 49 zu Art. 27 RPG). Eine solche ist mit der Eigentumsgarantie nur unter den verfassungsrechtlich umschriebenen Voraussetzungen vereinbar. Sie muss mithin auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein; sie darf die Institutsgarantie nicht verletzen und muss voll entschädigt werden, wenn sie einer Enteignung gleichkommt (Art. 26 BV in Verbindung mit Art. 36 BV; vgl. dazu auch: BGE 105 Ia 223 ff.; LGVE 1993 II Nr. 10; EJPD/BRP, a.a.O., Rz. 12 zu Art. 27 RPG; Ruch, a.a.O., N 24 ff. zu Art. 27 RPG). Eine Planungszone ist weder von einem öffentlichen Interesse getragen, noch erweist sie sich als verhältnismässig, wenn ihr keine Planungsabsicht zugrunde liegt. Dabei genügt eine einigermaßen konkretisierte Absicht, denn die Planung soll nicht bereits im Verfahren der Planungszone in abschliessender Weise verwirklicht werden. Mit der Planungszone soll also vorderhand lediglich die Entscheidungsfreiheit der Planungsorgane gesichert werden, nicht mehr und nicht weniger. Dementsprechend dürfen die Anforderungen an den Erlass einer Planungszone nicht zu hoch angesetzt werden, wenn diese von der kommunalen Exekutive erlassen wird, während das Planungsorgan, dessen Handlungsmöglichkeiten gewahrt werden sollen, die Stimmberechtigten der Gemeinde sind. Da es gilt, die bundesrechtlich gebotene demokratische Mitwirkung (Art. 4 Abs. 2 RPG) zu erhalten, soll gegen eine Planungszone nur eingeschritten werden, wenn sich diese Massnahme als rechtswidrig oder sinnlos erweist. Schliesslich sei erwähnt, dass die Planungsabsicht auch tatsächlich in einem Planungsbedürfnis begründet sein muss.

### **E. 3**

a) Was diese Planungsabsicht angeht, schlägt sich darin das öffentliche Interesse an der vorsorglichen Planungsmassnahme nieder (BGE 113 Ia 365). Ob von einem Planungsbedürfnis ausgegangen werden kann, ist im Lichte von Art. 21 Abs. 2 RPG bzw. § 22 Abs. 1 und 2 PBG zu würdigen (LGVE 1993 III Nr. 19). Nach Massgabe der zitierten Normen müssen Nutzungspläne und zugehörige Bau- und Zonenreglemente angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Haller/Karlen, a.a.O., Rz. 333, S. 98 mit weiteren Hinweisen). Inwieweit diese Änderungen eine Anpassung der Nutzungsordnung bedingen, steht bei Erlass der Planungszone in der Regel noch nicht fest. Diese Frage ist erst Gegenstand des eigentlichen Nutzungsplanungsverfahrens (Ruch, a.a.O., N 36 zu Art. 27). Insofern kann dem Gebot der Rechtssicherheit beim Erlass einer Planungszone von vornherein nur beschränkte Bedeutung zukommen (ZBl 1996 S. 232; ferner: Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 221). Zu den Verhältnissen, die nach einer Änderung der bestehenden Grundnutzungsmodalitäten rufen, gehören nicht nur tatsächliche Umstände, sondern auch Änderungen in Bezug auf die Rechtslage (LGVE 2000 II Nr. 7 Erw. 3; EJPD/BRP, a.a.O.,

N 7 zu Art. 21 RPG; Kuttler, Festsetzung und Änderung von Nutzungsplänen, in: Festschrift für Ulrich Häfelin, Zürich 1989, S. 485 ff.). Eine erhebliche Veränderung der massgeblichen Verhältnisse mag beispielsweise vorliegen, wenn anzunehmen ist, das Gemeinwesen hätte nach allgemeiner Erfahrung bereits anlässlich der letzten Nutzungsplanung hinsichtlich eines besonderen raumordnungsrelevanten Aspektes Modalitäten getroffen, sofern ihm solche schon aufgrund der damaligen Rechtslage als massgeblich erschienen wären (im Ergebnis gleich: LGVE 1998 II Nr. 5 Erw. 5c). Im vorliegenden Verfahren stellt sich die Frage, ob hier mit Blick auf die dargestellte Lehre und Praxis die Voraussetzungen für die Planungszone gegeben sind. b/aa) Die Vorinstanz weist im angefochtenen Entscheid zunächst auf den Willen des kommunalen Planungsträgers nach einer Revision der Ortsplanung von Reiden hin. Die Stimmberechtigten der Gemeinde verabschiedeten das geltende Bau- und Zonenreglement (BZR) an der Gemeindeversammlung vom 15. Januar 1990. Die Genehmigung durch den Regierungsrat erfolgte mit Entscheid vom 10. April 1992 (RRE Nr. 947). Die Grundlagen der Ortsplanung stammen aus der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre. Der Bedarf an Bauzonen ist laut Gesetz auf einen Planungshorizont von 15 Jahren ausgerichtet (Art. 15 lit. b RPG; Hänni, a.a.O., S. 157 mit weiteren Hinweisen; ferner: Jost, Grösse und Lage der Bauzonen, Diss. Zürich 2000, S. 111). Bereits diese wenigen Hinweise auf die aktuellere Planungsgeschichte von Reiden erhellen, dass eine Ortsplanungsrevision in zeitlicher Hinsicht absehbar sein dürfte. Der Gemeinderat hat - vorab wegen fehlender Baulandreserven - denn auch bereits vor über zwei Jahren den konkreten Entschluss gefasst, die Ortsplanung revidieren zu lassen. Im Frühjahr 2001 hat er beschlossen, den finanziellen Aufwand für die Ortsplanung in die Investitionsrechnung für die Jahre 2002 und 2003 aufzunehmen. Anlässlich der Gemeindeversammlung vom Dezember 2001 stimmten die Stimmberechtigten der Revisionsabsicht zu. Nach der nicht bestrittenen Darstellung der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung hat der Gemeinderat im Frühjahr 2002 bereits den Ortsplaner bestimmt. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Ortsplanungskommission ihre Arbeit aufgenommen hat. Alle diese Hinweise belegen, dass in der Gemeinde Reiden derzeit in der Tat Vorbereitungen für eine Revision der Ortsplanung im Gange sind. bb) Sodann weist die Vorinstanz darauf hin, dass der neue kantonale Richtplan im Jahre 1998 in Kraft gesetzt wurde. Auch die Richtplanung bildet eine wesentliche Grundlage für die Nutzungsplanung, denn eine Überarbeitung der Ortsplanung hat sich an den darin enthaltenen Vorgaben zu orientieren (LGVE 2000 II Nr. 5 Erw. 6b). Im Richtplan 1998 wird dem Ortsbild von Reiden regionale Bedeutung bescheinigt. Es kann dazu auf die entsprechende Bezeichnung in der Karte zum Richtplan verwiesen werden. Solche Ortsbilder gilt es mit geeigneten raumplanerischen Massnahmen sicherzustellen (Richtplan 1998, Erläuterungsbericht, S. 48). Es lässt sich daher nicht von der Hand weisen, dass im Rahmen der in Gang gekommenen Vorbereitungsarbeiten zur Ortsplanungsrevision insbesondere das schützenswerte Ortsbild von Reiden hinsichtlich denkbarer zusätzlicher Schutzmassnahmen vertieft diskutiert werden könnte. Die Vorinstanz erinnert in diesem Zusammenhang mit zutreffender Argumentation in erster Linie an einen angemessenen, d.h. hinreichend dimensionierten Umgebungsschutz - im Kern um die Kommende und die Kirche. Angesichts der erwähnten Sach- und Rechtslage kann diesbezüglich eine - durchaus aktuelle - Planungsabsicht hinsichtlich der Belange des Ortsbildschutzes nicht von vornherein in Abrede gestellt werden. Ob die in Frage stehende Planungszone mit der verfolgten Schutzstrategie und ihrer Dimensionierung allerdings rechtmässig ist, wird nachstehend zu prüfen sein. Gegebenenfalls wird sich alsdann die Frage stellen, ob die

Planungszone von einem hinreichenden öffentlichen Interesse getragen ist und zudem - vorab mit Blick auf ihre Dimensionierung - im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit steht.

#### **E. 4**

a) Vorab stellt sich die Frage der Rechtmässigkeit der Planungszone. Es ist an sich Sache der Gemeinden, die (zulässige) Nutzung mit den entsprechenden Vorschriften im Bau- und Zonenreglement (BZR), ergänzt durch den Zonenplan, festzulegen (§ 34 PBG ff.; vgl. ferner: Gilgen, Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, Zürich 2001, S. 76 f.; Hänni, a.a.O., S. 215). Dabei haben sich die kommunalen Planungsträger an den Rahmen des Bundes- und des kantonalen Rechts zu halten. Soweit das übergeordnete Recht eine bestimmte Nutzung ausdrücklich als zulässig erachtet, schränkt dies die Regelungskompetenz der Gemeinde zumindest ein. Dies trifft auf den Fall der Aussenantennen und vergleichbaren Anlagen zu, die der kantonale Gesetzgeber ausdrücklich zulässt, ausser wenn das Interesse am Schutz bedeutender Orts- und Landschaftsbilder, geschichtlicher Stätten oder Natur- und Kunstdenkmäler das Informationsinteresse überwiegt (§ 143 Abs. 2 PBG). Damit wird zugleich die im Bundesrecht verankerte Informationsfreiheit (Art. 16 BV) konkretisiert. Das Bundesgericht hat diese Sichtweise im Zusammenhang mit der Radio- und Fernsehempfangsfreiheit ausdrücklich bestätigt und festgehalten, dass Antennenverbote gemäss Art. 53 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 (RTVG [SR 784.40]) nur zum Schutz "bedeutender" Ortsbilder zulässig sind (vgl. dazu: § 143 Abs. 1 PBG). Aus den Gesetzesmaterialien geht ferner hervor, dass der Gesetzgeber damit ausdrücklich an die Formulierung von Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG (Schutz zonen für bedeutende Ortsbilder) anknüpfen wollte (BGE 120 Ib 67 Erw. 5a mit Hinweis auf Amtl. Bull. NR 1991, S. 344 und die erfolglosen Bemühungen des Ständerates, das Wort "bedeutend" zu streichen). Diese Hinweise belegen, dass der Absicht, allzu weitreichende Antennenverbote erlassen zu können, von Bundesrechts wegen bewusst entgegen gesteuert worden ist (so: Urteil M. vom 6.12.1993 Erw. 2c/aa [V 92 95]). Dabei gilt es namentlich den grundrechtlichen Kontext im Auge zu behalten, der im vorliegenden Fall zwar etwas anders gelagert und allenfalls weniger intensiv sein mag als bei der Radio- und Fernsehempfangsfreiheit. Mit Blick auf die neben der Informationsfreiheit der Konsumenten ebenfalls tangierte Wirtschaftsfreiheit der Mobilfunkanbieter präsentiert er sich dafür vielschichtiger und ruft entsprechend nach gebührender Beachtung. Der Bundesgesetzgeber hat im Rahmen von Art. 53 RTVG den grundrechtlichen Aspekten hohe Priorität eingeräumt und für die Interessenabwägung im Einzelfall bereits eine Wertung vorgenommen. Die entsprechenden Überlegungen erweisen sich auch für die Auslegung von § 143 Abs. 2 PBG als tragfähig und sachgerecht. Wenn dort als Schutzobjekt ebenfalls "ein bedeutendes Orts- oder Landschaftsbild" genannt wird, muss ihm zumindest regionale Bedeutung zukommen. Darunter besteht mithin keine kommunale Regelungs- bzw. Planungskompetenz hinsichtlich allfälliger Antennenverbote.

b) In der Verfassung werden nur gerade die Ortsbilder von gesamtschweizerischer Bedeutung explizit als Schutzobjekte erwähnt (vgl. Art. 78 Abs. 3 BV; vgl. Rohrer, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997, N 32 zu I. Kap., S. 21). Weitere bedeutende Ortsbilder lassen sich gegebenenfalls mit Hilfe von Schutz zonen sichern, die auf der gesetzlichen Grundlage gemäss Art. 17 RPG erlassen wurden (vgl. § 60 PBG). Unter solchen "Ortsbildern" sind generell Baugruppen zu verstehen, "deren Einzelbauten sich einerseits zu einem Bild augenfälliger Geschlossenheit vereinen und andererseits in die Umgebung einordnen" (vgl. BGE 111 Ib 260 mit weiteren

Hinweisen; ferner: Rohrer, a.a.O., N 33 zu I. Kap.). Im durch den Bund erstellten "Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)" kommt dem Ortsbild von Reiden Dorf regionale und dem Weiler Reidermoos lokale Bedeutung zu. Das ISOS ist behörden- nicht jedoch eigentümerverbindlich. Weiter ist in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden im Kanton Luzern nach dem Planungs- und Baugesetz verpflichtet sind, ihre kommunalen Kulturobjekte festzustellen. Dies geschieht in der Regel im Rahmen einer Revision der Ortsplanung, so auch in Reiden. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass der Entwurf des BZR einen Anhang aufweisen wird, in dem die kommunalen Kulturobjekte aufgelistet sind (vgl. § 36 Abs. 2 Ziff. 16 PBG). Im Rahmen der Vorprüfung werden die mit der Denkmalpflege betrauten kantonalen Behörden überdies Gelegenheit erhalten, Vorschläge zur Sache einzubringen. Insofern ist mithin das kantonale Denkmalverzeichnis zu nennen, das in der Gemeinde folgende Objekte erfasst: Pfarrkirche St. Bartholomäus und St. Johann Baptist, die ehemalige Johanniterkommende (heute Pfarrhof) sowie den Getreidespeicher Schafmatt. Damit steht vorab fest, dass den Belangen des Ortsbildschutzes zumindest in Bezug auf die erwähnten Objekte in geeigneter Weise Rechnung zu tragen ist. Andererseits ist einschränkend festzuhalten, dass es in der Gemeinde schwergewichtig um den Schutz der genannten historischen Bauten sowie ihrer unmittelbaren Umgebung gehen kann und nicht um das erheblich weiter gefasste aktuelle Dorfbild insgesamt. Insofern besteht ein schützenswertes Erhaltungsinteresse, und allein in diesem Zusammenhang können - im Einklang mit § 143 PBG - Schutzmassnahmen getroffen werden. c) Breits die heutige Nutzungsordnung von Reiden kennt gewisse Massnahmen zum Schutz des Ortsbildes. Zu nennen sind insbesondere die zweigeschossige Wohnzone in empfindlicher Lage (W2 B) und die eigentliche Schutzzone um die Kommende selbst. Daneben finden sich Schutzzonen aus Gründen des Landschaftsschutzes. Hierbei kann auf den Plan "Kulturgebiet" verwiesen werden. Beim Erlass der gültigen Ortsplanung wurden mangels Anlass noch keine besonderen Vorgaben für freistehende Mobilfunkantennen gemacht. Zwar fragt sich, ob angesichts des im konkreten Anwendungsfall verfügbaren baupolizeilichen Instrumentariums, insbesondere des allgemeinen Eingliederungsgebotes gemäss § 140 PBG und der hievor erörterten Spezialbestimmung in § 143 Abs. 2 PBG überhaupt noch Bedarf an besonderen raumplanerische Vorkehrungen besteht. Dies gilt umso mehr, als es bei der Errichtung von Mobilfunkantennen im Gegensatz zur gewöhnlichen Bautätigkeit um ver-einzelte, punktuelle Vorhaben geht, denen mittels einzelfallweiser Beurteilung Rechnung getragen werden könnte. Trotz dieser Bedenken lässt sich heute nicht verkennen, dass solche Antennen ab einer gewissen Dimension und einer bestimmten räumlichen Nähe die genannten Schutzobjekte empfindlich tangieren könnten. Weiter ist festzuhalten, dass die gängigen - vorab auf Gebäude hin ausgerichteten - baurechtlichen Regelungen, wie sie etwa in Bezug auf Gebäudehöhe, Geschossigkeit etc. bestehen, den allenfalls mit Blick auf den Schutz des Ortsbildes problematisch erscheinenden Antennen nicht oder jedenfalls nicht vollauf gerecht zu werden vermögen. Gerade weil markante Antennenmasten nun aber wesentlich höher sein können als etwa zweigeschossige Wohngebäude, mag es gerechtfertigt sein, im Rahmen der kommunalen Ortsplanung über geeignete Schutzvorkehrungen zu sinnieren und den räumlichen Schutzbereich hinsichtlich solcher Anlagen über die bereits bestehenden Zonen mit Schutzfunktion hinaus auszudehnen. Wo dabei die Grenze zu ziehen ist, liegt grundsätzlich im Ermessen der Planungsbehörde. Im Folgenden gilt es - unter angemessener Berücksichtigung der vorsorglichen und einstweiligen Natur der her strittigen Planungszone - zu prüfen, ob die Vorinstanz die

Grenzen dieses Planungsermessens gewahrt hat und ob ihre Anordnung insbesondere im Lichte des Verhältnismässigkeitsgebotes noch stand zu halten vermag. d) Die angefochtene Planungszone erfasst nahezu das gesamte Gemeindegebiet von Reiden, u.a. insbesondere alle Wohnzonen mit der Folge, dass innerhalb derselben vorläufig überhaupt keine Mobilfunkantennen mehr aufgestellt werden könnten. Hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass diese Eigentumsbeschränkung in genügender Weise im Einklang mit § 143 Abs. 2 PBG stehen könnte und die Planungszone deshalb integral begründbar wäre, lassen sich nach Lage der Akten nicht erheben. Wohl trifft nach all dem Gesagten zu, dass es in der Gemeinde Ortsteile gibt, die mit Blick auf den Ortsbildschutz als "bedeutend" und "empfindlich" gelten können. Erwähnt sei vorab nochmals der knapp 40 Meter hohe Hügel im Siedlungsgebiet von Reiden, auf dem das prägende Wahrzeichen der Gemeinde thront, nämlich die als Denkmal unter Schutz stehende Kommende des Johanniter-Ordens aus dem 13. Jahrhundert. Bereits der geltende Zonenplan weist dieses Gebiet einer Schutzzone zu. Zu denken ist ferner an die im geltenden Zonenplan ebenfalls mit Rücksicht hierauf ausgeschiedene Wohnzone W2B ("zweigeschossige Wohnzone in empfindlicher Lage"), dies jedenfalls im Bereich unmittelbar südlich des Kommendenhügels. Dieser Wohnzonenbereich grenzt nicht nur unmittelbar an den Fuss des Hügels, sondern er befindet sich zudem am Rand der Bauzone. Direkt westlich davon schliesst die Landwirtschaftszone an, was den unverbauten Blick ab der Durchgangsstrasse zulässt. Angesichts dieser Verhältnisse vermag einzuleuchten, dass derartige exponierte Gebiete in Bezug auf das erhaltenwürdige Ortsbild gegebenenfalls nach geeigneten Schutzmassnahmen rufen. Demgegenüber lassen sich analoge Zusammenhänge in weiterer Entfernung vom Gebiet um den Kommendenhügel nicht mehr mit einer für das Verwaltungsgericht nachvollziehbaren Begründung ausmachen. Derlei ist nach Lage der Akten auch in Bezug auf den hier primär interessierenden Standort im Gebiet des Bahnhofs nicht ersichtbar. Insbesondere gelingt es der Vorinstanz weder im angefochtenen Entscheid noch in ihrer Vernehmlassung, mit sachlichen Argumenten darzustellen, dass ein Bedarf nach einem Antennenverbot einige hundert Meter vom Kommendenhügel entfernt mit Blick auf den Ortsbildschutz noch begründbar wäre, geschweige denn über dem gesamten Gebiet, welches von der umstrittenen Planungszone erfasst wird. Diesbezüglich lässt sich auch nicht ansatzweise ein sachlicher Grund für eine rechtmässige, im öffentlichen Interesse liegende und zudem verhältnismässige Schutzstrategie ausmachen. Insofern kann nicht mehr von einer Planungszone gesprochen werden, die - integral - im Einklang mit der wiedergegebenen Rechtslage steht. Hinzu kommt, dass auch die beanstandete Formulierung des Antennenverbotes im Zusatz zu Abs. 3 von Art. 18 BZR als unzulässig erscheint. Ein generelles Verbot freistehender Aussenantennen schießt selbst in sensiblen Bereichen über das Ziel hinaus. Derart weitgehende Beschränkungen sind auch im Rahmen des grossen Ermessens beim Erlass einer Planungszone kaum mehr vertretbar. Abgesehen davon belässt - entgegen der Ansicht des Rechtsvertreters der Gemeinde - auch die gewählte Formulierung "freistehend" erhebliche Unklarheiten, etwa in Bezug auf ihre Geltung für Antennen auf Gebäudedächern. e) Nach dem Gesagten steht fest, dass die angefochtene Planungszone sowohl gegen kantonales als auch gegen Bundesrecht verstösst und die der Gemeinde zustehende Regelungskompetenz verletzt. Immerhin darf, wie angetönt, nicht übergangen werden, dass ein massvoller, auf die nähere Umgebung des Kommendenhügels beschränkter Schutzgürtel als rechtmässig erachtet werden könnte. Um Wiederholungen zu vermeiden, kann hierbei auf bereits Gesagtes hingewiesen werden. Sachliche Argumente dafür, wo nun allerdings die Grenze für eine sachgerechte Planungszone mit analoger

Zielsetzung gezogen werden müsste, vermag die Vorinstanz bis jetzt nicht darzutun. Anhaltspunkte dafür lassen sich ebenso wenig den Akten entnehmen. Es kann nicht Sache des Verwaltungsgerichts sein, den rechtserheblichen Sachverhalt diesbezüglich überhaupt erst abzuklären, kommt doch dem Gericht nicht die Funktion einer Planungs- oder Oberplanungsbehörde zu (vgl. Erw. 1 und 2). Damit muss es in diesem Gerichtsverfahren sein Bewenden haben. Die angefochtene Planungszone ist - weil in ihrer Ausdehnung nicht mehr von einem öffentlichen Interesse getragen und daher unverhältnismässig - in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben.

## **E. 5**

Zu prüfen bleibt die vorinstanzliche Beurteilung des Baugesuchs. Ausschlaggebend für dessen Abweisung war zur Hauptsache die dem Vorhaben offenkundig entgegen stehende Planungszone, die sich - wie gezeigt - indes nicht halten lässt. Daneben hat die Vorinstanz weitere Ausführungen angestellt, die ihres Erachtens ebenfalls gegen eine Erteilung der Baubewilligung sprechen. Soweit dabei auf die im Zonenplan weiss gelassene Fläche des Bahnareals verwiesen und eine förmliche Planänderung als unerlässlich erachtet wird, steht diese Sicht in Widerspruch zur gängigen Praxis (Urteil S. vom 21.5.2003 [V 02 31], abrufbar über [www.lu.ch/index/gerichte/gerichtsentscheide.htm](http://www.lu.ch/index/gerichte/gerichtsentscheide.htm); vgl. ferner: BG-Urteil 1A.31/2003 vom 18.8.2003). Weiter beziehen sich die vorinstanzlichen Erwägungen vor allem auf die Frage der Eingliederung, indes nicht in Gestalt von § 143 Abs. 2 PBG, welche Bestimmung unerwähnt geblieben ist, sondern in derjenigen des gewöhnlichen Eingliederungsgebotes nach § 140 PBG, das wegen der Dimensionierung der Anlage (35 m Masthöhe mit 12 Antennen) als verletzt erachtet wird. Dass der strittige Bauabschlag mit dieser Ersatzbegründung geschützt werden könnte, geht freilich nicht an. So hält der angefochtene Entscheid ausdrücklich selber fest, dass diese Gründe nicht umfassend geklärt worden sind (vgl. Erwägung 4.2 des angefochtenen Entscheides: "im Detail"). Es fehlt folglich die vollständige und abschliessende Begründung in diesem Punkt. Davon abgesehen hat eine Auseinandersetzung mit den Argumenten der Einsprecher nicht stattgefunden, weshalb das Verwaltungsgericht auf deren förmliche Beiladung verzichtet hat und eine umfassende Beurteilung im vorliegenden Verfahren ausscheidet. Erscheint daher der rechtserhebliche Sachverhalt als nicht hinreichend geklärt, ist die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie die Frage der Eingliederung vertieft prüfe und umfassend darüber befinde.

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