

# LU\_GERICHTE V 05 154\_1 vom 8. Mai 2007

LU Gerichte, 2007-05-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_05\\_154\\_1](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_05_154_1)

FR: LU\_GERICHTE V 05 154\_1 du 8 mai 2007

IT: LU\_GERICHTE V 05 154\_1 del 8 maggio 2007

## Regeste

Grenzen der Gemeindeautonomie mit Bezug auf die Festlegung von Bauverbotsperimetern für Aussenantennen, insbesondere Mobilfunkantennen, aus Gründen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes in der Gemeinde Reiden. Keine Kompetenz des Trägers der Ortsplanung, umweltrechtliche Schutzstrategien mit dem Instrument der Ortsplanung umzusetzen, die über den von Bundesrecht beherrschten Gehalt hinaus reichen. | Raumplanung

## Erwägungen

### E. 1

a) Nach Massgabe von § 107 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) hat die Behörde von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Ein Sachentscheid setzt namentlich die Zuständigkeit der angerufenen Behörde voraus (§ 107 Abs. 2 lit. a VRG). Fehlt eine Voraussetzung für den Sachentscheid, so tritt die Behörde auf die Sache der betreffenden Partei nicht ein (§ 107 Abs. 3 VRG). Der Entscheid des Regierungsrates Nr. 500 vom 10. Mai 2005, mit welchem die Verwaltungsbeschwerden der Orange Communications S.A. sowie der Swisscom Mobile AG betreffend die in Art. 40 BZR verankerten öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen für Antennen und vergleichbare Anlagen teilweise gutgeheissen wurden, sind mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (§ 64 Abs. 3 PBG). b/aa) Ein Sachentscheid setzt die Befugnis zur Rechtsvorkehr ("Legitimation") voraus (§ 107 Abs. 2 lit. d VRG). In diesem Sinne sind gemäss der spezialgesetzlichen Regel in § 207 Abs. 1 lit. a PBG zur Erhebung von Verwaltungsgerichtsbeschwerden in erster Linie Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein schutzwürdiges Interesse haben (vgl. auch: Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22.6.1979 [RPG; SR 700] in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17.6.2006 [BGG; SR 173.110]). Nicht jedermann soll demnach zur Beschwerdeführung legitimiert sein, sondern nur, wer in beachtenswerter, naher Beziehung zur Streitsache steht. Ein schutzwürdiges Interesse hat, wer an der Abweisung einer Rechtsvorkehr mehr als irgendjemand oder die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann, "besonders berührt" wird (dazu: Aemisegger, Der Beschwerdegang in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Ehrenzeller/Schweizer, [Hrsg.], Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006, S. 150 ff.; Karlen, Das neue Bundesgerichtsgesetz, Basel 2006, S. 51; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, N 29a zu Art. 33). Als schutzwürdig gelten nebst den rechtlich geschützten auch die wirtschaftlichen, ideellen und sogar die rein tatsächlichen Interessen. Das schutzwürdige Interesse muss folglich nicht

in einer Rechtsverletzung bestehen und braucht mit dem Interesse, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Das erforderliche Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintragen würde, d.h. in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für ihn zur Folge hätte. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet für sich allein keine Beschwerdebefugnis (statt vieler: BGE 121 II 174, 177 Erw. 2a, 361 Erw. 2b). Ein schutzwürdiges Interesse ist daher zu bejahen, wenn der Einsprecher oder Beschwerdeführer eine tatsächliche Benachteiligung von sich abwenden oder einen praktischen Nutzen und Erfolg erreichen will (vgl. zum Ganzen: LGVE 1991 II Nr. 3 Erw. 1). bb) Im vorliegenden Verfahren führen nicht (private) Grundeigentümer Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern die Gemeinde. Damit stellt sich die Frage, ob diese dazu legitimiert ist. Fraglos können sich Gemeinwesen auf die erwähnte "allgemeine" Legitimationsbestimmung berufen (BGE 131 II 757 ff.). Dies trifft etwa zu, wenn sie von einem Entscheid gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind (BGE 125 II 194), beispielsweise als Eigentümerin von Sachen im Finanzvermögen. Gemeinden sind weiter zur Beschwerde legitimiert, sofern und soweit sie in ihren schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt sind (BGE 124 II 417 ff. Erw. 1e/bb; BGE 118 Ib 616; Waldmann/Hänni, a.a.O., N 46 zu Art. 33). Das Bundesgericht bejaht die Legitimation der Gemeinde ferner etwa dann, wenn sie im Verfahren als Planungsträgerin auftritt (vgl. Seiler, Bundesgerichtsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, N 35 zu Art. 89). Konkret stellt sich in diesem Kontext regelmässig die Frage, inwieweit Gemeinden überhaupt "eigene Interessen" an der Überprüfung ihrer Zonenplanung durch eine unabhängige Rechtsmittelinstanz haben (vgl. LGVE 1999 II Nr. 9 Erw. 1b; Haller/Karlen, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Neubearbeitung des vierten Teils der zweiten Auflage des Raumplanungs- und Baurechts, Separatdruck, Zürich im Dezember 1998, N 990). cc) Für das Verständnis des Folgenden ist an dieser Stelle auf die Gemeindeautonomie einzugehen. Deren Anerkennung als verfassungsmässiges Recht beruht da-rauf, dass die Gemeinden als Grundzellen des demokratischen Staates betrachtet werden und ihnen von alters her ein bestimmter, vor Eingriffen der staatlichen Behörden geschützter Bereich der Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung zugestanden wird. In diesem Sinne gewährleistet Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. So wird explizit auch den Gemeinden im Kanton Luzern das Recht eingeräumt, "ihre Angelegenheiten" innerhalb der von Verfassung und Gesetz gezogenen Schranken zu besorgen (BGE 116 Ia 287 mit Hinweis auf § 87 Abs. 1 Satz 1 der Staatsverfassung des Kantons Luzern [KV]; LGVE 1999 II Nr. 9 Erw. 1b). Ausgangspunkt für die Frage, ob und inwieweit eine Gemeinde Autonomie geniesst, bildet das dem Gemeinderecht übergeordnete kantonale Recht. In dieser Hinsicht gilt die Aufmerksamkeit im vorliegenden Kontext dem kantonalen Planungsrecht. dd) Die luzernischen Gemeinden sind nach den §§ 34 bis 36 PBG befugt bzw. verpflichtet, Zonenpläne und BZR zu erlassen. Sie sind - wie bei analogen Regelungen in anderen Kantonen (vgl. BGE 114 Ia 372 Erw. 2b) - auf dem Gebiet des Planungs- und Baurechts autonom, namentlich hinsichtlich der Unterteilung ihres Gebietes in Bau-, Landwirtschafts- und andere Zonen. Allerdings ist diese Autonomie durch die Genehmigungspflicht nach Bundesrecht (Art. 26 Abs. 1 RPG) und insbesondere durch die Überprüfungspflicht und die Änderungsbefugnis des Regierungsrates nach kantonalem Recht (§ 20 PBG) beschränkt. Je nach der Prüfungsbefugnis der Genehmigungsbehörde ist

der Umfang der Gemeindeautonomie verschieden weit gesteckt. Wann eine Gemeinde durch einen Entscheid einer kantonalen Rechtsmittel- oder Genehmigungsinstanz in ihrer Autonomie verletzt ist, hängt vom Umfang der Prüfungsbefugnis der kantonalen Behörden ab. Dem Regierungsrat steht bei der Genehmigung die Kompetenz zu, die Ortsplanungen auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen. Ob die Gemeinde im Bereich des Bau- und Planungsrechts auch über "Autonomie" verfügt, ist im Übrigen nicht eine Frage des Eintretens, sondern eine solche der materiellen Beurteilung der Streitsache (vgl. BGE 128 I 7 Erw. 1c, 103 Ia 472 Erw. 1 mit Hinweisen; ferner: LGVE 1991 II Nr. 1 Erw. 5a). ee) Angesichts der weit reichenden Prüfungsbefugnis des Regierungsrates kann sich eine Gemeinde nur dann mit Erfolg auf eine Verletzung ihrer Autonomie berufen, sofern sich die Nichtgenehmigung des Zonenplanes oder die Änderung des BZR entweder als rechtswidrig erweist oder wichtige Gründe vorliegen, solches als unzweckmässig hinzustellen (§ 20 Abs. 3 PBG). Immerhin darf nicht verkannt werden, dass der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde das Ermessen der Gemeinde nicht durch sein eigenes ersetzen darf (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 218 mit Hinweisen). Vielmehr hat er es - in Übereinstimmung mit der Regel von Art. 2 Abs. 3 RPG - der kommunalen Planungsträgerin zu überlassen, unter mehreren recht- und zweckmässigen Lösungen zu wählen. Andererseits hat der Regierungsrat bei der Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst einzuschreiten, wenn eine Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde oder unhaltbar ist. Der Regierungsrat hat vielmehr korrigierend einzugreifen, wenn sich der Beschluss der Planungsträgerin auf Grund der überkommunalen Rechtslage als unzweckmässig erweist oder wenn er - mit Blick auf Bundesrecht - den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung weder entspricht noch hinreichend Rechnung trägt (BGE 116 Ia 226 f.). Verlangt mithin die kantonale Genehmigungsbehörde von einer kommunalen Planungsträgerin mit vernünftiger, sachlicher Begründung eine Änderung der Zonenordnung oder - was im vorliegenden Verfahren interessiert - eine Anpassung des BZR, dringt eine Gemeinde mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie nicht durch (BGE 116 Ia 226 Erw. 2c, 113 Ia 194 ff.; Dillier, Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht, Diss. Freiburg 1994, S. 164 f.). Auf diese prozessualen Überlegungen wird bei Bedarf im Rahmen der materiellen Beurteilung der Streitsache zurückzukommen sein. Zunächst hat es mit der Feststellung sein Bewenden, dass die Gemeinde zu ihren Anträgen vor Verwaltungsgericht insoweit legitimiert ist, als sie auf eine Verletzung der Gemeindeautonomie abzielt. Diesbezüglich ist auf ihre - frist- und formgerechte - Beschwerde einzutreten (LGVE 1999 Nr. 9 Erw. 1b/cc, 1995 II Nr. 3 Erw. 2c/bb, 1991 II Nr. 1 Erw. 5a; Urteil V 98 45 vom 17.3.1999 Erw. 1b). Ob der Vorinstanz eine Verletzung der Gemeindeautonomie vorzuwerfen ist, ist im Rahmen der materiellen Prüfung der Beschwerde zu prüfen. c) Das Verfahren vor Verwaltungsgericht ist vom Untersuchungsgrundsatz und der Rechtsanwendung von Amtes wegen beherrscht (§§ 37 und 53 VRG). Diese Grundsätze gelten indes nicht uneingeschränkt. Sie werden ergänzt durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG), namentlich deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 208 ff.; Saladin, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, S. 119 f.). Zu beachten ist insbesondere das hieraus abgeleitete Rügeprinzip. Danach prüft das Verwaltungsgericht grundsätzlich nicht, ob sich der angefochtene Entscheid des Regierungsrates unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist (LGVE 1998 II Nr. 57; LGVE 1990 II Nr. 32 Erw. 2b). Auch unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes

hat demnach die Beschwerdeinstanz den Sachverhalt nur dort (weiter) 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 53 Erw. 4a; LGVE 1992 II Nr. 47 Erw. 3a). d) Bevor die Sache materiell geprüft wird, drängt es sich auf, Überlegungen zum Prüfungsprogramm voranzustellen. Das Bundesrecht verlangt in Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die volle Überprüfung der Verfügungen und Nutzungspläne durch eine Beschwerdeinstanz (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 64 zu Art. 33; Aemisegger/Haag, Kommentar zum RPG, Zürich 1999, N 20 zu Art. 33; ferner statt vieler: BGE 127 II 238 Erw. 3b/aa; LGVE 1991 II Nr. 1 Erw. 3a). Die volle Überprüfung umfasst sowohl die Rechtskontrolle (einschliesslich Missbrauch, Überschreitung oder Unterschreitung des Ermessens) als auch die unrichtige bzw. unvollständige Sachverhaltsermittlung sowie die Prüfung der Unangemessenheit (EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, N 28 ff. zu Art. 33). Diese umfassende Beurteilung hat der Regierungsrat im Rahmen der Behandlung der Verwaltungsbeschwerden vorgenommen. Es kann auf das im Kontext zu § 20 Abs. 2 PBG Gesagte verwiesen werden (vgl. ferner: § 144 Abs. 1 lit. a-c VRG). Hätte die Vorinstanz Art. 40 BZR in der von der Gemeindeversammlung verabschiedeten Fassung bestätigt und die Verwaltungsbeschwerde der Mobilfunkbetreiberinnen abgewiesen, würde das Verwaltungsgericht - im Rahmen einer dagegen geführten Beschwerde - als zweite Rechtsmittelinstanz amten. Als solche würde es nur über eine beschränkte Überprüfungsbefugnis verfügen (§§ 152-155 VRG). Namentlich wäre es ihm bei einer derartigen Rechtsmittelkonstellation verwehrt, die Handhabung des Ermessens zu prüfen, zumal auch das PBG für Fälle der vorliegenden Art keine volle Kognition für die zweite Rechtsmittelinstanz kennt (LGVE 1999 II Nr. 9 Erw. 1c, 1996 II Nr. 2 Erw. 1b). Indes präsentiert sich das Verfahren vor Verwaltungsgericht hier insofern etwas anders, als die Vorinstanz die Verwaltungsbeschwerden der Mobilfunkbetreiberinnen teilweise gutgeheissen und Art. 40 BZR modifiziert hat. Bei dieser Ausgangslage steht die Gemeinde - prozessual betrachtet - vor einer neuen Sachentscheidung, sodass das Verwaltungsgericht mit Bezug auf den modifizierten Art. 40 BZR nicht als zweite Rechtsmittelinstanz amtet (im Ergebnis gleich: Urteil V 98 106 vom 17.12.1998 Erw. 1a mit Hinweis auf LGVE 1991 II Nr. 1 Erw. 1b). Daraus darf indes keineswegs der Schluss gezogen werden, dass das Verwaltungsgericht die Streitsache ohne jegliche Einschränkung der Kognition zu beurteilen hätte. Eine derartige Betrachtungsweise würde die besondere Ausgangslage gemäss § 20 Abs. 2 und 3 PBG und das Wesen der Autonomiebeschwerde verkennen. Hierbei ist der gerichtliche Rechtsschutz zumindest in einer Weise zu gewähren, die vor Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG Bestand hat, weiter reicht er indes nicht. Zu prüfen ist mithin, ob der Regierungsrat die ihm in § 20 Abs. 2 und 3 PBG auferlegten Grenzen in einer Weise überdehnt hat, dass die Gemeindeautonomie verletzt worden ist. - Aber selbst wenn dem Verwaltungsgericht eine umfassendere Prüfungsbefugnis zustände, hätte es sich in jedem Fall als Rechtsmittelinstanz in Planungssachen zurückzuhalten. Denn das Verwaltungsgericht amtet generell nicht als Oberverwaltungsbehörde (BGE 124 II 153 Erw. 3c; LGVE 1998 II Nr. 5 am Ende).

## **E. 2**

Im Streit liegt im vorliegenden Fall Art. 40 Abs. 2 und 3 BZR. Die Beschwerdeführerin stellt sich (u.a.) auf den Standpunkt, die Vorinstanz messe dem Schutz der Umgebung vor

Verunstaltungen durch Aussenantennen und vergleichbare Anlagen keine oder nur eine zu geringe Bedeutung bei. Dies komme dadurch zum Ausdruck, dass der Regierungsrat bestimmte Gebiete aus dem beschlossenen "Antennenverbotsperimeter" gestrichen habe. Dieses Vorgehen führe dazu, dass dort hohe und grosse Antennen unmittelbar an den Dorfkern und den Kommendehügel gestellt werden könnten. Solches sei insbesondere mit den Vorgaben des Inventars der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) nicht vereinbar. Zur Klärung der Sachlage beantrage man die Durchführung eines Augenscheins im Verfahren vor Verwaltungsgericht. a) Das rechtliche Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV; § 46 VRG) verlangt dem Grundsatz nach, dass angebotene Beweise abzunehmen sind. Davon darf abgewichen werden, sofern aufgrund bereits bekannter Feststellungen der rechtlich erhebliche Sachverhalt genügend geklärt ist und ohne Willkür vorweg die Annahme getroffen werden kann, die anhand der Akten gewonnenen Überzeugungen würden durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert (antizipierte Beweiswürdigung; statt vieler: Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, N 622). Weiterer Beweismassnahmen bedarf es insbesondere auch dann nicht, wenn Beweisanträge eine nicht erhebliche Tatsache betreffen oder ein beantragtes Beweismittel - hier der Augenschein - zur Klärung des strittigen Sachverhalts bereits im Ansatz als nicht "tauglich" erscheint (BGE 117 Ia 268; Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 374 mit weiteren Verweisen). Bevor Beweismassnahmen ins Auge gefasst werden, ist nach dem Gesagten zu prüfen, ob der rechtserhebliche Sachverhalt nicht anhand der Akten erhoben werden kann. Dabei gilt es die Schranken des Prüfungsprogramms im Auge zu behalten. b) Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass sich die unterschiedlichen Standpunkte der Verfahrensbeteiligten im Kern um die derzeit bloss in vagen Umrissen erkennbaren Konflikte hinsichtlich der Eingliederung künftiger - nicht ausgesteckter - Antennenprojekte im Bereich diverser Areale in Reiden drehen. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu ersehen, inwiefern ein Augenschein eine tragfähigere Beurteilungsgrundlage für die Eingliederungsfrage liefern könnte, als dies die gut dokumentierte Aktenlage vermag (im gleichen Sinne: BG-Urteil 1A.3/2003 vom 6.8.2003, Erw. 2). Insbesondere liegt auf der Hand, dass bei gegebener Ausgangslage das Beweismittel des Augenscheins keine für den Ausgang des Verfahrens bedeutsamen Beurteilungsgrundlagen zur Klärung der Frage bieten kann, ob - nicht ausgesteckte und damit im Raum nicht wahrnehmbare - Aussenantennen das Ortsbild oder die Landschaft in massgeblicher Weise tangieren könnten, und zwar dergestalt, dass die von der Gemeinde verabschiedeten öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen für Antennenprojekte zum Schutze des Orts- und Landschaftsschutzes als recht- und zweckmässig erscheinen. An dieser Stelle sei da-rauf hingewiesen, dass sich die Ausgangslage im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens für ein konkretes und ausgestecktes Antennenprojekt anders präsentieren kann. Wie erwähnt, ist es in diesem raumordnungsrelevanten Rechtsmittelverfahren gerade nicht möglich, die im Zentrum stehende Eingliederungsproblematik vor Ort sachgerecht zu klären, geschweige denn ein am Augenschein erhobenes "Beweisergebnis" im Hinblick auf den Ausgang des Verfahrens sachgerecht zu bewerten. Unter diesen Umständen muss - ohne Verletzung des rechtlichen Gehörs - auf die Durchführung des beantragten Augenscheines verzichtet werden. Die Streitsache ist mithin auf Grund der Akten zu beurteilen.

### **E. 3**

In materieller Hinsicht stellt sich die Beschwerdeführerin zunächst auf den Standpunkt, entgegen der Ansicht der Vorinstanz seien Antennen nicht generell Teil der Infrastruktur von Bauzonen und nur gerade innerhalb der Bauzonen zonenkonform. Die generelle Vermutung der Zonenkonformität von Antennen in Bauzonen widerspreche der Praxis des Bundesgerichts. Es sei Sache der Baubehörde bzw. - in Rechtsmittelverfahren - der Gerichte zu prüfen, ob eine Antennenanlage in einem konkreten Fall als zonenkonform gelten könne und die Bauvorschriften des Bundesrechts sowie des kantonalen und kommunalen Rechts eingehalten seien. - Unzutreffend sei ferner die Ansicht, raumrelevante Auswirkungen von Mobilfunkanlagen seien nicht als "erheblich" einzustufen. Derlei sei womöglich bei Parabolantennen bis ca. 0.6 m Durchmesser oder für an Fassaden angebrachte kleine Mobilfunkantennen zutreffend. a) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist festzuhalten, dass Mobilfunkantennen technische Infrastrukturanlagen sind. Grundsätzlich wird die Zonenkonformität derartiger Anlagen an sich aber in Bauzonen anerkannt, zumal Mobilfunkanlagen - gleich wie die übrigen Infrastrukturanlagen - der Sicherstellung der Versorgung mit Mobiltelefonie von Siedlungen dienen (statt vieler: BG-Urteile 1A.120/2006 vom 12.2.2007 Erw. 3.1 und 1A.186/2002 vom 23.5.2003 Erw. 3.1; BVR 2001 S. 263 Erw. 5c; Wittwer, Baubewilligung von Mobilfunkantennen, Diss. Zürich 2006, S. 94). Soweit es dabei um die Zonenkonformität in den Wohnzonen geht, beurteilt sich diese Frage ausschliesslich nach kantonalem Recht (BG-Urteil 1A.202/2004 vom 3.6.2005 Erw. 2.4). Das Luzerner Verwaltungsgericht hat sie bislang - wie andere Verwaltungsgerichte auch - stets bejaht (LGVE 2001 II Nr. 7 Erw. 3b und weitere unveröffentlichte Urteile; vgl. ferner URP 2001 S. 161 und 1999 S. 180). Allerdings ist nicht zu übersehen, dass Mobilfunkanlagen in weiten Teilen der Bevölkerung als "störend" wahrgenommen werden. Vor diesem Hintergrund mag sich die Frage stellen, ob Mobilfunkanlagen innerhalb sämtlicher Bauzonenarten geduldet werden müssen, u.a. insbesondere auch in Wohnzonen, wo sich der Widerstand gegen Mobilfunkanlagen regelmässig am stärksten manifestiert. - An dieser Stelle mag denn auch daran erinnert werden, dass beispielsweise "störende Betriebe" nach Massgabe des kantonalen oder kommunalen Rechts nicht in Wohnzonen gehören (Waldmann/Hänni, Raumplanungsrecht, Bern 2006, N 7 zu Art. 18). Der angeschnittene Einwand gegen Mobilfunkanlagen in Wohnzonen geht hier allerdings an der Sache vorbei. So ist zu beachten, dass Mobilfunkanlagen nicht als "Dienstleistungs- oder Gewerbebetriebe" im Sinne von § 45 Abs. 1 lit. b PBG gelten, sondern als technische Infrastrukturanlagen, die von der raumordnungsrelevanten Regelung der "störenden Betriebe" gerade nicht erfasst werden. Deswegen sind solche Infrastrukturanlagen - mangels gesetzlicher Grundlage - unabhängig von der Umschreibung des jeweiligen Zonenzwecks innerhalb des eingezonten Siedlungsgebietes - vorbehaltlich zulässiger raumordnungsrelevanter Einschränkungen - entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin dem Grundsatz nach überall zulässig (so: Wittwer, a.a.O., S. 95 mit Hinweisen). b) Dennoch bleiben planerische Vorkehren bzw. Einschränkungen in Bezug auf Antennen unter Umständen möglich, soweit der Planungsträger im Rahmen der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume hat. Dies bedeutet, dass die Gemeinden - basierend auf einer nachvollziehbaren raumplanerischen oder baupolizeilichen Argumentation - grundsätzlich die Möglichkeit haben, auf die Standorte von Mobilfunkanlagen einen gewissen Einfluss zu nehmen, und zwar nicht zuletzt mit Hilfe sachgerechter und zweckmässiger Bau- und Nutzungsvorschriften. An dieser Stelle ist aber mit aller Deutlichkeit zu betonen, dass die Gemeinden in jedem Fall

gehalten sind, die bundesrechtlichen Schranken, insbesondere solche, die sich aus dem Bundesumwelt- und Fernmelderecht ergeben, zu beachten (BG-Urteil 1A.280/2004 vom 27.10.2005, publiziert in: ZBl 2006 S. 207; zur Publikation vorgesehenes BG-Urteil 1A.129/2006 vom 10.1.2007 Erw. 5.2). Eine Gemeinde, welche diese Einschränkungen übergeht, schießt mit einem zu weitgehenden Versuch, Antennenverbote zu verankern, über das Ziel einer sach- und zweckmässigen Raumplanung hinaus und verletzt zudem Bundesrecht. Wird die Gemeinde in einem solchen Fall von der kantonalen Genehmigungsbehörde in die Schranken verwiesen, liegt hierin evidenterweise keine Verletzung ihrer Autonomie. An dieser Stelle ist zu unterstreichen, dass dem Regierungsrat im Rahmen der Genehmigung von Zonenplänen und Bestimmungen in Bau- und Zonenreglementen eine weit reichende Prüfungsbefugnis zukommt. Daher können die Gemeinden im Kanton Luzern nur dann mit Erfolg eine Verletzung ihrer Autonomie geltend machen, wenn sich die Nichtgenehmigung bzw. Anpassung als rechtswidrig erweist oder wichtige Gründe vorliegen, die den regierungsrätlichen Eingriff in die kommunale Planung als unzweckmässig erscheinen lassen (§ 20 Abs. 3 PBG). c) Soweit die Beschwerdeführerin - über die raumplanungsrechtlichen Belange hinaus - mit dem Hinweis auf die "Störungswirkung" von Mobilfunkanlagen ausdrücklich oder dem Sinne nach die Thematik der "Strahlenbelastung" aufgreift, kann dieser Aspekt in diesem Verfahren nicht beurteilt werden, denn dieser Gesichtspunkt bildet regelmässig Teil der Beurteilung eines konkreten Projektes für eine Antennenanlage. Derlei ist hier nicht Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens. Immerhin ist mit Bezug auf die am Rande angeschnittenen umweltrechtlichen Belange in genereller Hinsicht das Folgende in Erinnerung zu rufen: Der im Kontext von Mobilfunkanlagen wiederholt zur Diskussion Anlass gebende Schutz vor nichtionisierenden Strahlen betrifft eine umweltrechtliche Materie, die - abschliessend - durch das Bundesrecht geregelt ist (BGE 126 II 403 Erw. 3c; Urteil V 05 233 vom 13.2.2006 Erw. 3). In dieser Hinsicht erschöpfen sich die Kompetenzen des Kantons und der Gemeinden im Vollzug von Bundesrecht. Mithin besteht diesbezüglich für kommunale (oder kantonale) Normen, welche den umweltrelevanten Immissionsschutz zum Gegenstand haben, kein Raum (Wittwer, a.a.O., S. 91/92). Das gilt nach der bundesgerichtlichen Praxis selbst im Bereich des vorsorglichen Immissionsschutzes (BGE 126 II 403 Erw. 3c; zur Publikation vorgesehenes BG-Urteil 1A.129/2006 vom 10.1.2007 Erw. 5.2; ferner: Urteil V 02 193 vom 19.3.2003 Erw. 3b; vgl. ferner: Marti, Urteilsanmerkung, in: ZBl 2006 S. 213).

#### **E. 4**

a) Zur Hauptsache macht die Beschwerdeführerin geltend, die Stimmberechtigten hätten mit Art. 40 Abs. 2 und 3 BZR Aussenantennen und vergleichbare Anlagen aus Gründen des Orts- und Landschaftsschutzes innerhalb bestimmter Areale grundsätzlich verbieten dürfen. Selbst die kantonale Genehmigungsbehörde erachte entsprechende "ortsplanerische Massnahmen" für zulässig. Zu Unrecht habe sie die Vorgehensweise der Gemeinde im vorliegenden Fall als unverhältnismässig bezeichnet. Zudem verweigere sie die Genehmigung von Art. 40 Abs. 3 BZR. Ihre Position missachte den "Umgebungsschutz" mit Bezug auf das bedeutende Ortsbild von Reiden und die geschützten Objekte und deren Umgebung. Ferner werde dem Interesse des Landschaftsschutzes nicht hinreichend Rechnung getragen. Sie (die Gemeinde) akzeptiere die von der Vorinstanz vorgenommene Erweiterung des Antennenverbotsperimeters im Bereich der zweigeschossigen Wohnzone A (Parzellen Nrn. 406-418). Gegen die erfolgte räumliche Einengung des Verbots setze man sich aber zur Wehr. Die Gemeinde habe im Rahmen der kommunalen Planung die

Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes umzusetzen. Ortsbildschutz beinhaltet stets auch den Schutz der Umgebung. In diesem Zusammenhang verweist die Beschwerdeführerin auf einzelne Ortsgebietsausschnitte und die in den Erläuterungen zum Ortsbildinventar formulierten Erhaltungsziele. Gestützt auf diese Vorgaben und insbesondere auch unter Berücksichtigung der Erwägung betreffend die Grenzziehung der Planungszone in der Gemeinde Reiden (Urteile V 02 216 und V 02 217 vom 25.11. 2003 [auszugsweise publiziert in: URP 2004 S. 144 ff.]) habe die Gemeinde eine ausgewogene Lösung für Aussenantennen und vergleichbare Anlagen getroffen. Art. 40 BZR sei dementsprechend differenziert ausgestaltet, berücksichtige die Interessen der Mobilfunkanbieterinnen angemessen und sei praktikabel. Indem der Regierungsrat der von der Gemeinde gewählten raumplanerischen Schutzstrategie die Genehmigung versage, habe er die Gemeindeautonomie verletzt. Art. 40 Abs. 1-4 BZR bedeuteten kein "faktisches Antennenverbot". Die Vorinstanz erkenne, dass der Umgebungsschutz weiterreichend sei. Deshalb sei auch ein Antennenverbot ausserhalb des Dorfes geboten. Zudem lasse sich ein Antennenverbot in Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts abstützen. Auch bei den weiter entfernten Gebieten, wie "Hölzli, Reidermoos oder Lusberg" sei ein Bezug zum Dorf gegeben. Hier seien ferner die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes zu beachten. Die Vorinstanz lege die Wirkung des Ortsbildschutzes falsch aus. Zu Unrecht würden lediglich die Gebiete gemäss ISOS und die Umgebung von Denkmälern als schützenswert betrachtet. Vorinstanz und Beschwerdegegnerinnen opponieren in ihren Stellungnahmen dem Standpunkt der Gemeinde und stützen sich bei ihrer Argumentation im Wesentlichen auf den angefochtenen Entscheid. b) Nach Massgabe der Verfassung dient die Raumplanung der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Siedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV). Dem Bund kommt auf dem Gebiet der Raumplanung lediglich eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zu. In diesem Sinne hat er nur jene Bereiche zu regeln, die im gesamtschweizerischen Interesse einer einheitlichen Lösung bedürfen (statt vieler: Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Band I, Zürich 1999, N 75 ff.). Den Kantonen bleibt ein relativ grosser Ermessensspielraum für die eigene Gesetzgebung. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass vorab Kantone und Gemeinden für das öffentliche Raumplanungs- und Baurecht zuständig sind. Über das ursprüngliche Ziel der Gefahrenvermeidung und -abwehr hinaus umfasst das Baurecht neben dem Baupolizeirecht Einordnungs- und Gestaltungsvorschriften. Die kantonale Rechtsordnung kennt in diesem Kontext ein vielgestaltiges Regelwerk. c) Hier gilt das Hauptaugenmerk bestimmter Normen, die unter dem Begriff der "Gestaltungsvorschriften" erfasst werden können. Dazu gehören besondere Ästhetikvorschriften. Ihre Zielsetzung kann unterschiedlich sein: "Negative" Ästhetikvorschriften beinhalten Verbote der Verunstaltung oder der Beeinträchtigung bestehender Bauten und Ortsbilder (vgl. §§ 142 und 143 PBG). "Positive" Ästhetikklauseln zielen auf das Gebot der Einordnung oder Einpassung (§ 140 Abs. 1 PBG). Die Ästhetikklauseln erfassen sowohl das Bauprojekt als auch die Umgebung (vgl. Ruch, Kommentar zum RPG, Zürich 1999, N 108 ff. zu Art. 22). Im Übrigen finden kantonale planungs- und baurechtliche Ästhetikvorschriften ihre Schranken in den Grundrechten. An dieser Stelle ist in Erinnerung zu rufen, dass ein baurechtlich motiviertes Antennenverbot nicht nur die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), sondern die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sowie die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 3 BV) tangiert. Geschützt sind Empfang und Verbreitung öffentlicher Informationen und die private Kommunikation (BGE 127 I 151 Erw. 4b).

Grundrechtseinschränkungen sind nur zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht, und wenn die Beschränkung durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig ist; zudem darf der Kerngehalt der Grundrechte nicht angetastet werden (Art. 36 BV; dazu statt vieler: Kiener/Kälin, Grundrechte, Bern 2007, S. 76 ff.). d) Für Fernsehaussenantennen gibt es eine ausdrückliche Regelung in Art. 67 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 (RTVG; SR 784.40). Abs. 1 dieser Bestimmung hat folgenden Wortlaut: "Die Kantone können in bestimmten Gebieten das Errichten von Aussenantennen verbieten, wenn dies für den Schutz bedeutender Orts- und Landschaftsbilder, von geschichtlichen Stätten oder von Natur- und Kunstdenkmälern notwendig ist (lit. a.) und der Empfang der in der Region üblichen Programme unter zumutbaren Bedingungen gewährleistet bleibt (lit. b)." Sodann wird in Abs. 2 der zitierten bundesrechtlichen Bestimmung etwa festgehalten, dass das Errichten einer Aussenantenne, mit der weitere Programme empfangen werden können, ausnahmsweise bewilligt werden kann, wenn das Interesse am Empfang der Programme das Interesse am Orts- und Landschaftsschutz überwiegt. Demzufolge erlaubt Art. 67 RTVG ein Antennenverbot - für den Fernsehempfang - also nur gerade mit Blick auf den Schutz bedeutender Orts- und Landschaftsbilder, von geschichtlichen Stätten und Natur- und Kunstdenkmälern und zudem auch nur unter der Voraussetzung, dass der Empfang von Programmen, wie er mit durchschnittlichem Antennenaufwand möglich wäre, unter zumutbaren Bedingungen auch gewährleistet bleibt (Ruch, a.a.O., N 110 zu Art. 22). Nichts Abweichendes lässt sich § 143 Abs. 2 und 3 PBG entnehmen (dazu: LGVE 2005 II Nr. 7 Erw. 6c). Auch wenn der grundrechtliche Kontext beim Mobilfunk im Kern anderer Art ist, darf die Errichtung von Mobilfunkanlagen mithin ebenso wenig beliebig eingeschränkt werden (so: Urteil V 02 124 und V 02 217 vom 25.11.2003 Erw. 4a/b, in: URP 2004 S. 146 ff.). Die wiedergegebene Verfassungs- und Rechtslage zeigt deutlich die Notwendigkeit einer Interessenabwägung bei Antennenverboten. Konkret geht es darum, die Anliegen des kommunalen und kantonalen Planungs- und Baurechts den auf der Informations- und der Wirtschaftsfreiheit sowie der Fernmeldegesetzgebung beruhenden Interessen an einer ausreichenden Mobilfunkversorgung gegenüberzustellen. Ein Verbot von Aussenantennen und vergleichbaren Anlagen aus ästhetischen Gründen ist nach dem Gesagten im Prinzip nur in schutzwürdigen Ortsteilen verhältnismässig - analog der Rechtslage in Bezug auf Fernsehantennen (Wittwer, a.a.O., S. 92 mit Verweis auf ZBl 2006 S. 212). Präzisierend bleibt anzumerken, dass ein Antennenverbot gegebenenfalls auch ausserhalb eines historischen Ortsbildschutzgebietes zulässig sein mag, sofern mit der Einschränkung die wirtschaftliche Tätigkeit von Mobilfunkanbieterinnen und der entsprechende Versorgungsauftrag nicht unterlaufen, sondern ein - mit Blick auf die wiedergegebene Rechtslage - örtlich eng begrenztes Antennenverbot ausgesprochen wird (BG-Urteil 1A.190/ 2005 vom 23.5.2006). Diese Überlegungen erhellen, dass generelle Antennenverbote dem Sinn und Zweck des Fernmeldegesetzes und dem in den Konzessionen definierten Versorgungsauftrag von Mobilfunkbetreibern zuwiderlaufen und somit - gleich wie "Mobilfunkmoratorien" - rechtswidrig sind. Es fragt sich, ob sich die Vorinstanz im Rahmen der Genehmigung der umstrittenen raumplanerischen Massnahmen von diesen Überlegungen leiten liess. Falls die Frage zu bejahen ist, kann der Vorinstanz keine Verletzung der Gemeindeautonomie vorgeworfen werden.

## **E. 5**

a) Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid in Bezug auf die in Frage stehenden Gebiete mit Antennenverboten unter Erw. 8.2 festgehalten, dass dem Ortsbild des Dorfes

Reiden regionale Bedeutung, dem Weiler Reidermoos lediglich lokale Bedeutung zukomme. Ein Antennenverbot ausserhalb des Dorfbereiches - also etwa auch in der Weilerzone Reidermoos, ferner in der dortigen Grünzone und der Zone für öffentliche Zwecke sowie in der zweigeschossigen Wohnzone B im Gebiet Hölzli und in der Zone für Schrebergärten widerspreche dem übergeordneten kantonalen Recht. Zudem sei nicht einzusehen, warum in der Naturschutz- und in der Freihalte- und Landschaftsschutzzone generelle Antennenverbote verankert werden müssten. Einerseits handle es sich um Nichtbaugebiete, weshalb Antennen und vergleichbare Anlagen dort nicht zonenkonform wären, und andererseits seien Antennen zufolge der Schutzzonen in diesen Gebieten ohnehin kaum realisierbar. Unter diesen Umständen erschienen entsprechende planerische Vorkehren zum Schutze des Ortsbildes nur gerade im Dorfbereich vertretbar. Weiter stellte die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid differenzierte Überlegungen zur Gliederung des ISOS-Inventars an, komme doch diesem Inventar nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Gewicht zu. Die Vorinstanz fährt in diesem Kontext fort, das schützenswerte Ortsbild umfasse nach dem Inventar alle eingegrenzten und bezeichneten Ortsbildteile. Das Inventar gliedere die schützenswerte Bebauung in Gebiete (G), Baugruppen (B) und schützenswerte Einzelelemente sowie die Umgebung in Umgebungszonen (U-Zo) und Umgebungs-Richtungen (U-Ri). Ausgehend von solchen Eintragungen seien die einzelnen Teilbereiche, die anhand ihrer räumlichen und historischen Bedeutung kategorisiert seien, einer Gesamtwürdigung zu unterziehen. b) Die Vorinstanz listete im angefochtenen Entscheid für Reiden zunächst folgende Eintragungen auf: - G 1: Strassendorf. - G 2: Unter-/Oberdorf mit verschiedenen Baugruppen, namentlich Bauernhofgruppen und einer Wohnhausreihe aus dem 19. Jahrhundert. - U-Zo I: Umgebungszone im Bereich des östlichen Neubaugebietes. - U-Zo III: Umgebungszone im Bereich des Gebietes Sonnhalden. - U-Zo IV: Umgebungszone im Bereich des Kommendehügels. - U-Zo V: Umgebungszone im Bereich des Friedhofes. - U-Zo VI: Umgebungszone im Bereich Walki und Industrie. - U-Ri II: Östliche Umgebung. - U-Ri VII: Talebene. - Ferner finden sich in den Eintragungen zahlreiche Einzelobjekte. Die Vorinstanz führte aus, der in Art. 40 Abs. 2 BZR verankerte "Antennenverbotsperimeter" umfasse zunächst einen Grossteil der zitierten Eintragungen, gehe indes sogar darüber hinaus. Für den Ortsbild- und Landschaftsschutz seien jedoch nicht alle Eintragungen gleichermassen bedeutsam. Vielmehr werde im Hinblick auf die differenzierte Bewertung im Ortsblatt festgehalten, dass speziell entlang der Durchgangsstrasse im Ortskern (G 1) und in der bäuerlichen Überbauung (G 2), samt den dortigen Wohnhäusern mit Läden im südlichen und Bauernhöfen im nördlichen Teil, besondere ortsbildrelevante Qualitäten festzustellen seien. Die Vorinstanz spricht vorab das Dorfzentrum entlang der Durchgangsstrasse an, welches im 19. Jahrhundert neu errichtet worden sei, ferner die bäuerlichen Bauten aus dem 17. und den beiden folgenden Jahrhunderten und die aus dem Ende des 19. Jahrhunderts im Dorf verstreuten, aber auch in Reihung vorhandenen Wohnhausbauten. Der in Art. 40 Abs. 2 BZR gewählte Antennenverbotsbereich erscheine im Hinblick auf den Ortsbildschutz in unverhältnismässiger Weise als zu weit gezogen. Der regional bedeutende Teil des Ortsbildes sei nur gerade in den Gebieten G 1 und G 2 sowie der Umgebungs-Zone U-Zo IV zu erblicken. Auch die im kantonalen Denkmalverzeichnis eingetragenen historischen Bauten im Dorf Reiden, namentlich die Pfarrkirche St. Bartholomäus und St. Johann-Baptist sowie die ehemalige Johanniterkommende (heute Pfarrhof) lägen in diesem Bereich. Der Perimeter für ein generelles Antennenverbot habe sich folglich daran zu orientieren. Zwar komme auch den Umgebungs-Richtungen U-R II

(östliche Umgebung) und U-Ri VII (Tal-ebene) besondere Bedeutung für das Ortsbild zu, aber im Gegensatz zu den vorgenannten Gebieten und Zonen erscheine der Einbezug der östlichen Umgebung und der Talebene in eine generell-abstrakte Regelung weder zweck- noch verhältnismässig. Diese Gebiete lägen grossteils in der Landwirtschaftszone und kämen somit für den Bau von Antennenanlagen grundsätzlich ohnehin nicht in Frage. Zudem lägen die Zone für öffentliche Zwecke Nr. 1 (Chlifeld) und weite Teile der Arbeitszone IV, wo auch die Gemeinde keine Einschränkungen für Antennenanlagen vorgesehen habe, innerhalb der Umgebungs-Richtungen U-Ri II bzw. U-Ri VII. Allen übrigen flächenbezogenen Eintragungen des Inventars komme sodann keine besondere Bedeutung zu. Einem allfälligen Schutzgedanken könne dort mit der Beurteilung des Einzelfalles anhand des baupolizeilichen Instrumentariums direkt gestützt auf das Eingliederungsgebot (vgl. §§ 140, 143 Abs. 2 PBG; § 48 PBV und Art. 40 Abs. 1 und 4 BZR) angemessen Rechnung getragen werden. Im Interesse der Klarheit und Rechtssicherheit seien die erwähnten Feststellungen auf den Zonenplan von Reiden umzulegen. Hierbei erscheine ein allzu schematisches Abstellen auf die Abgrenzung des Inventars nicht angezeigt, stammten doch die Eintragungen aus den Jahren 1975 und 1980. Die formulierten Schutzziele der weit über 20 Jahre alten Feststellungen seien durch die in der Zwischenzeit erfolgte Bautätigkeit zum Teil relativiert worden. Nicht zuletzt sei in der bisher in Kraft gestandenen Nutzungsordnung der Gemeinde aus den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts im Dorfbereich lediglich für den Kommendehügel und das Gebiet Hubel südlich des Kommendehügels eine Schutzzone festgelegt worden. Aufgrund dieser Aspekte dränge sich für die Festsetzung der interessierenden Schutzbereiche eine "pragmatische" Grenzziehung auf. Dabei sei der eingeschlagene Weg mit der Nennung einzelner Zonen weiter zu verfolgen. Im Zonenplan vom 6. September 2004 korrespondierten vor allem die Dorfzone, die Zone für öffentliche Zwecke (Nr. 6 Kirche) und die Grundstücke Nrn. 406 bis 418 in der Zweigeschossigen Wohnzone A mit den Gebieten G 1 und G 2 gemäss Inventar. Die Bedeutung der nördlich der Dorfzone entlang der Hauptstrasse gelegenen Teile des Gebietes G 2 für das Ortsbild sei demgegenüber mit der nord-westlich gelegenen, grossflächigen Arbeitszone IV relativiert worden. Mit Blick auf die Umgebungszone U-Zo IV und das Denkmalverzeichnis seien die Grünzone Nr. 1 (Kommendehügel) und wegen der Topographie die Grünzone Nr. 2 (Hubel) und die zweigeschossige Wohnzone B an empfindlicher Lage südlich des Kommendehügels einzubeziehen. In Bezug auf die weniger exponierte zweigeschossige Wohnzone A südlich des Kommendehügels genüge - wie schon in Bezug auf die Umgebungsrichtungen II und VII ausgeführt - die Beurteilung des Einzelfalles für den Schutz des Ortsbildes. Zusammenfassend lasse sich der zu modifizierende Antennenverbotsperimeter wie folgt auflisten: - Dorfzone. - Zone für öffentliche Zwecke Nr. 6 (Kirche). - Grünzone Nr. 1 (Kommendehügel). - Grünzone Nr. 2 (Hubel). - Zweigeschossige Wohnzone B (südlich des Kommendehügels). - Zweigeschossige Wohnzone A (Parzellen 406 bis 418). c) Die wiedergegebenen Überlegungen der Vorinstanz machen deutlich, dass hier dem Aspekt des Ortsbildschutzes zentrale Aufmerksamkeit beizumessen ist. Das "Ortsbild" wird als Schutzgegenstand in der Verfassung explizit genannt (Art. 78 Abs. 2 BV), und zwar in Abgrenzung zum Landschaftsbild. Art. 17 RPG verzichtet auf eine Legaldefinition für den Begriff des "Ortsbildes". Immerhin ist festzuhalten, dass sich nach Massgabe von Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG Schutzzonen oder Schutzzonenüberlagerungen auf "bedeutende Ortsbilder" zu beschränken haben. Angesprochen sind Baugruppen, deren Einzelbauten sich einerseits zu einem Bild augenfälliger Geschlossenheit vereinen und andererseits in die

Umgebung einordnen (BGE 111 Ib 260). Die Praxis fasst das Ortsbild weiter als Erscheinungsbild einer Siedlung oder eines Siedlungsteils, namentlich eines Weilers, Dorfes, einer Altstadt oder eines Quartiers, als Ausdruck eines gewachsenen Lebensbereiches, dessen Erhaltung aus siedlungspolitischen oder wissenschaftlichen Gründen im Interesse der Öffentlichkeit liegt. Zu unterscheiden ist zwischen dem inneren Ortsbild (z.B. Gassen- und Platzbild, Siedlungsstruktur) und dem äusseren im Kontext der Lage und der Stellung der in Frage stehenden Siedlung in der Landschaft. Als Hilfsmittel zur Erfassung schützenswerter Siedlungen oder Teile davon dient die Inventarisierung. Durch die Aufnahme eines Objektes von regionaler Bedeutung in ein entsprechendes Inventar soll zum Ausdruck gebracht werden, dass dieses in besonderem Masse Erhaltung oder zumindest grösstmögliche Schonung verdient. Ansonsten wird der Schutz des Ortsbilds durch kommunales oder kantonales Recht gewährleistet (vgl. Roher, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar zum NHG, Zürich 1997, 1. Kap., N 34, S. 24; vgl. ferner: BG-Urteil 1A.142/ 2004 vom 10.12.2004 Erw. 4.2). Auf diese Überlegungen wird zurückzukommen sein. d) Mit Blick auf Mobilfunkanlagen ist festzuhalten, dass solche Infrastrukturanlagen zur Erbringung einer vom Bund konzessionierten Dienstleistung errichtet werden. Die Mobilfunkkonzessionen, die gestützt auf Bundes-Fernmelderecht erteilt werden, verpflichten die Konzessionärinnen insbesondere zum Aufbau eines je eigenen Mobilfunknetzes, das einen bestimmten Prozentsatz der Bevölkerung und der Fläche abdecken muss. Solche Überlegungen haben die Vorinstanz angehalten, das Gewicht der Schutzwürdigkeit einzelner im Inventar angesprochene Siedlungs- und Landschaftsteile am Konzessionsauftrag zu messen. Soweit die Vorinstanz die Schutzwürdigkeit der oben erwähnten Bereiche im Ergebnis bestätigen konnte, braucht in diesem Rechtsmittelverfahren darauf nicht eingetreten zu werden, zumal die Gemeinde den vorinstanzlichen Entscheid diesbezüglich nicht angefochten hat und die Beschwerdegegnerinnen ihrerseits in dieser Hinsicht keine eigene Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben haben. Dies gilt insbesondere auch mit Bezug auf den ausgeweiteten Schutzbereich nordöstlich des Kommendehügels in der zweigeschossigen Wohnzone A (Parzellen Nrn. 406 bis 418), der von der Beschwerdeführerin nicht bestritten wird. Bei dieser Ausgangslage erübrigen sich mithin vorab Überlegungen zu den unbestrittenen Bauverbotsbereichen, namentlich in Bezug auf die Dorfzone, den Kommendehügel, die unmittelbar westlich des Kommendehügels gelegene öffentliche Zone Kirche, die Grünzone Hubel sowie die in einer landschaftlich empfindlichen Lage sich befindende zweigeschossige Wohnzone unmittelbar südlich des Kommendehügels. Am Rande sei immerhin erwähnt, dass die Vorinstanz mit der von ihr angeordneten Ausdehnung des Schutzbereichs den Eindruck hinterlässt, dass sie ihrer Aufgabe in differenzierter Weise nachgekommen ist.

## **E. 6**

a) Zur Diskussion Anlass geben allein die von der Vorinstanz ausgeklammerten übrigen Siedlungs- und Landschaftsteile. Je weiter strittige Siedlungs- und Landschaftsareale von den als schutzwürdig zu erachtenden Ortsteilen - namentlich vom schutzwürdigen Kommendehügel, der Kirche und der Dorfzone - entfernt liegen, umso geringer wiegt der Bedarf nach einem Antennenverbot, denn es liegt auf der Hand, dass der Umgebungsschutz dort von objektiver Warte aus zusehends deutlicher in den Hintergrund tritt. Diesem wegleitenden Gedanken liegt der vorinstanzliche Beschluss zugrunde, was mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit evidenterweise sachgerechter Optik entspricht. Im Erfordernis der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) findet der Gedanke Ausdruck, dass

die Verfolgung öffentlicher Interessen, wie das Interesse am Natur- und Heimatschutz, nicht jedes Mittel rechtfertigt (Art. 36 Abs. 3 BV). Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob über die strittigen Areale zwingend ein (grundsätzlicher) Antennenverbotsperimeter gelegt werden muss, um ein später zur Diskussion stehendes Antennenprojekt in sach- und zweckmässiger Weise unter dem Aspekt des Ortsbild- und Landschaftsschutzes würdigen zu können. Derlei wäre zu bejahen, falls die im öffentlichen Interesse angepeilte Zielsetzung des Natur- und Landschaftsschutzes mit andern Mitteln nicht erreicht werden könnte. b) An dieser Stelle ist zu unterstreichen, dass jedes einzelne Antennenprojekt der Baubewilligungspflicht unterliegt. Art. 22 Abs. 1 RPG enthält eine Vorschrift über die Baubewilligungspflicht, die unmittelbar anwendbar ist und wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechts allfälliges entgegenstehendes kantonales Recht aufhebt (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., N 6 ff. zu Art. 22). Damit sind für die Frage der Baubewilligungspflicht die Bestimmung von Art. 22 Abs. 1 RPG und dessen Auslegung unmittelbar verbindlich. Als Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 RPG werden in der Literatur und Rechtsprechung übereinstimmend jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen bezeichnet, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen (BGE 120 Ib 383 f). Massgebend ist nach der Praxis des Bundesgerichts, ob mit der baulichen Massnahme nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 119 Ib 226 Erw. 3a, 114 Ib 314 Erw. 2a). In diesem Sinne fallen neben Gebäuden oder gebäudeähnlichen Objekten u.a. insbesondere auch Antennenanlagen unter die Bewilligungspflicht (Wittwer, a.a.O., S. 131/132; ferner: Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1985, N 3 zu § 10). Im Rahmen der Beurteilung eines konkreten Antennenprojektes stellen sich u.a. regelmässig Fragen der Eingliederung (vgl. § 140 PBG) und gegebenenfalls des Orts- und Landschaftsschutzes (§§ 142 und 143 PBG). Gliedert sich ein Antennenprojekt nicht in die Landschaft ein oder stellt sich heraus, dass im konkreten Fall das Interesse am uneingeschränkten Schutz des Orts- und Landschaftsbildes überwiegt, darf die Baubewilligung verweigert werden. Diese Rechtslage zeigt bereits im Ansatz, dass ein allzu weiträumig ausgreifender Antennenverbotsperimeter mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Schranken (Erw. 4d) bundesrechtswidrig und unverhältnismässig ist. Im Lichte der vorstehenden Überlegungen ist festzuhalten, dass die Vorinstanz hinsichtlich der Reduktion des Antennenverbotsperimeters im erweiterten Umgebungsbereich der schutzwürdigen Orts- und Landschaftsteile von Reiden ihrer Aufgabe als Genehmigungsinstanz (Art. 26 RPG) in sachgerechter und rechtmässiger Weise nachgekommen ist. Demnach kann ihr diesbezüglich keine Verletzung der Gemeindeautonomie vorgeworfen werden, dies umso weniger, als den Behörden im Rahmen von Baubewilligungsverfahren weiterhin die Kompetenz gewahrt bleibt, drohenden Beeinträchtigungen des Orts- und Landschaftsbildes in sachgerechter Weise entgegenzuwirken und - wie die Praxis zeigt - ein Gesuch für den Bau einer "störenden" Antennenanlage zu verweigern (vgl. Urteil V 06 116 vom 30.10.2006). Demzufolge verfängt der Vorwurf der Beschwerdeführerin nicht, die Vorinstanz habe mit Bezug auf die Modifikation des Antennenverbotsperimeters die Gemeindeautonomie verletzt. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich demnach im Hauptpunkt als unbegründet. c) Was die Beschwerdeführerin im Einzelnen gegen die beanstandete Reduktion des Antennenverbotsbereichs vor Verwaltungsgericht vortragen

lässt, ändert an diesem Ergebnis nichts. Ihr ist zunächst entgegenzuhalten, dass ein abstrakt formuliertes generelles Antennenverbot ausserhalb der Bauzonen mit Blick auf gravierende raumplanerische Schwierigkeiten, denen Antennenprojekte dort regelmässig ausgesetzt sind, entbehrlich erscheint. Antennenanlagen ausserhalb der Bauzonen haben zum vorneherein bloss dann Aussicht bewilligt zu werden, wenn sie aus funktechnischen Gründen ausserhalb der Bauzonen als "standortgebunden" gelten. Dabei ist zu beachten, dass an die Standortgebundenheit strenge Anforderungen gestellt werden (statt vieler: BG-Urteil 1A.120/2006 vom 12.2.2007 insbes. Erw. 3.1 und 3.5 mit Hinweisen). Hinzu kommt, dass selbst ein "standortgebundenes" Antennenprojekt ausserhalb der Bauzone nicht gegen die Interessen des Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutzes verstossen und nur nach umfassender Interessenabwägung zugelassen werden darf (BG-Urteil 1A.120/2006 vom 12.2.2007 Erw. 3.4.1 mit Hinweisen). Das erweist sich im vorliegenden Fall als umso bedeutsamer, als sich das strittige Antennenverbot auf Bereiche erstreckt, die bereits in der Naturschutzzone sowie in der Freihalte- und der Landschaftsschutzzone liegen. Diese Überlegungen zeigen, dass die mit dem Instrumentarium von Raumplanungsmassnahmen abstrakt formulierten Antennenverbotsbereiche mit Bezug auf Gebiete ausserhalb der Bauzonen im weiteren Umfeld der als geschützt anerkannten Gebietsteile gerade nicht erforderlich sind. - Die Beschwerdeführerin vermag ihre abweichende Position in diesem Punkt nicht in einer für das Verwaltungsgericht nachvollziehbaren Weise darzutun. Die Gemeinde wäre gehalten gewesen, die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung diesbezüglich differenziert zu begründen (vgl. Urteil V 06 31 vom 9.2.2007 Erw. 6b). Fehlt es indes, wie hier, an der hinreichenden sachlichen Begründung für ein abstraktes Antennenverbot im strittigen Gelände ausserhalb der Bauzonen, muss gefolgert werden, dass die Gemeinde den Schutzbereich räumlich zu weit gezogen hat und dies nicht mehr sachgerecht und nachvollziehbar mit dem Argument von Orts- und Landschaftsschutz begründen kann. Indem die Vorinstanz die Strategie der Gemeinde diesbezüglich korrigiert hat, hat sie rechtmässig gehandelt. Hätte sie anders entschieden, wäre der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt worden (vgl. Kiener/Kälin, a.a.O., S. 106). Aber auch die von der Vorinstanz nicht genehmigten Bereiche des Antennenverbots in den Bauzonen sind vor dem Hintergrund des hier zu beachtenden Ortsbild- und Landschaftsschutzes zu Recht davon ausgenommen worden. Dies gilt insbesondere selbst bei Baugebieten, die zugestandenermassen nicht weit von den als zweckmässig erachteten Antennenverbotsbereichen entfernt liegen, zumal ein Projekt für eine Aussenantenne oder eine vergleichbare Anlage nicht zuletzt auch im Bereich solcher eher konflikträchtigeren Lagen - wie dargelegt - zwingend ein Baubewilligungsverfahren zu durchlaufen hat, in welchem u.a. die Interessen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes gewürdigt werden müssen. Es kann, um Wiederholungen zu vermeiden, auf Gesagtes verwiesen werden. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit genügt nun aber die Beurteilung der konkreten Sachlage, damit den erwähnten raumplanerischen Interessen, wie sie in den Kantonalen Richtplan (KRP/1998) Eingang gefunden haben, in zweckmässiger Weise, stufengerecht Rechnung getragen werden kann. Dabei kann auch dem Umgebungsschutz der nötige Stellenwert eingeräumt werden. Unter Umständen muss dort ein Gesuch für eine Antenne oder eine vergleichbare Anlage gestützt auf eine Interessenabwägung mit entsprechender Begründung verweigert werden. Zusätzliche Antennenverbotsbereiche, welche die Würdigung des rechtserheblichen Sachverhaltes an solchen Lagen mit Hilfe einer raumplanerischen Schutzstrategie in abstrakter Weise vorwegnehmen, bedarf es dort folglich ebenso wenig.

Schliesslich vermag die Beschwerdeführerin auch mit dem in Art. 40 Abs. 2 BZR verankerten Vorbehalt von "Ausnahmen" für Antennen innerhalb der Antennenverbotsgebiete nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Nach Massgabe dieser Bestimmung soll eine Ausnahme nämlich nur bewilligt werden können, falls "keine Alternativen" zumutbar sind. Das Institut der Ausnahmewilligung bezweckt, im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten, d.h. offensichtlich ungewollte Wirkungen zu beseitigen, die mit dem Erlass einer Regel nicht beabsichtigt waren (so: § 37 Abs. 1 lit. a PBG und Art. 5 Abs. 1 BZR). Das kantonale Recht räumt dem kommunalen Gesetzgeber sodann die Kompetenz ein, bei einzelnen Bestimmungen "weitere Ausnahmemöglichkeiten" im BZR zu verankern (§ 37 Abs. 3 PBG). Aus dieser Norm darf mithin nicht geschlossen werden, gestützt auf § 37 PBG liessen sich Ausnahmen "einengen". Sofern der Gehalt von Art. 40 Abs. 2 BZR indes nicht über jenen von § 37 PBG hinaus greift, bedarf es dieser kommunalen Ausnahmeregelung von vornherein nicht. Deswegen vermag der Vorbehalt von Ausnahmen bei "Alternativlosigkeit" die allzu rigide Antennenverbotsstrategie nicht aufzufangen, dies umso weniger, als der Gehalt des Vorbehalts - bei Lichte betrachtet - den Spielraum für Antennenprojekte innerhalb der Bauverbotsbereiche nicht in massgeblicher und verhältnismässiger Weise erweitert.

#### **E. 7**

a) Die Beschwerdeführerin wehrt sich ferner gegen die Nicht-Genehmigung von Art. 40 Abs. 3 BZR. Ihres Erachtens sei auch diese Bestimmung recht- und zweckmässig. Höhenbeschränkungen zum Schutz von Einzelobjekten und zum Schutz des Orts- oder Landschaftsbildes seien eine in der Raumplanung seit langem bekannte Form. Die Gemeinden seien befugt und in gewissen Fällen sogar verpflichtet, gegebenenfalls solche Höhenbeschränkungen zu erlassen. Die Bestimmung führe nicht zu einem Antennenverbot. Die Versorgung des Gemeindegebietes mit Mobilfunk bleibe auch unter Berücksichtigung der Höhenbeschränkungen gewährleistet, und Antennen seien in Reiden weiterhin realisierbar. Die vom Regierungsrat in Erwägung 9.2 vorgenommene Anrechnung von 2.00 m wegen eines möglichen Untergeschosses sei nicht relevant. Bekanntlich werde in den wenigsten Fällen die maximale Höhe (3 m pro Geschoss und Dachfirst von 5 m) ausgeschöpft. Antennen könnten zudem überall angebracht werden, auch an Fassaden oder in Dächern. Unzutreffend sei die Behauptung, wonach Mobilfunkantennen unter Berücksichtigung der beanstandeten Höhenbeschränkungen nicht mehr realisiert werden könnten. Auch die Praxis kenne Antennen mit einer Höhe von 2 m, wie sich etwa aus Entscheiden des Bundesgerichts herleiten lasse. Unzutreffend sei auch die Überlegung, wonach eine Höhenbeschränkung in der Arbeitszone III unzulässig sei. Hier sei eine Höhenbeschränkung aufgrund der Lage erforderlich. Die Arbeitszone III befinde sich gemäss Ortsbildschutzinventar in der Umgebungszone VI und grenze zudem an die Dorfzone. Aufgrund dieser Lage seien Bauhöhen in der Arbeitszone III eingeschränkter gefasst als in der Arbeitszone IV. Mit der Nichtgenehmigung von Art. 40 Abs. 3 BZR habe die Vorinstanz in das Planungsermessen der Gemeinde eingegriffen und so die Gemeindeautonomie verletzt. Die Beschwerdegegnerinnen und die Vorinstanz wenden zur Hauptsache ein, die Praxis zeige, dass aus technischen Gründen für Mobilfunkanlagen gewisse Mindesthöhen unabdingbar seien. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass bestimmte Gebiete nicht mit Mobilfunk versorgt werden könnten. Mit restriktiven Höhenbeschränkungen dürfe kein faktisches Antennenverbot erlassen werden. b) Was in genereller Hinsicht im Zusammenhang mit der Beurteilung der Antennenverbotsbereiche zu beachten war, ist auch im Kontext der in Frage stehenden Höhenbeschränkung gemäss Art.

40 Abs. 3 BZR wegleitend. Falls damit indirekt der Schutz vor Strahlenbelastung angegangen werden sollte, widerspräche diese Stossrichtung Bundesrecht. Es kann hierbei auf Gesagtes verwiesen werden. Werden die Höhenbeschränkungen indes gleich wie bei den Antennenverbotsbereichen mit raumordnungsrelevanten Überlegungen, namentlich mit dem Argument des "Orts- und Landschaftsschutzes begründet, vermag das Verwaltungsgericht auch dieser Argumentation nicht zu folgen. An dieser Stelle ist einmal mehr zu unterstreichen, dass konkrete Projekte für Antennenanlagen im Rahmen von projektbezogenen Baubewilligungsverfahren geprüft werden müssen, in welchen sich u.a. regelmässig auch Fragen der Eingliederung (§ 140 PBG) und des Orts- und Landschaftsschutzes (§§ 142 und 143 PBG) stellen. Gliedert sich ein Antennenprojekt nicht in die Landschaft ein oder stellt sich heraus, dass im konkreten Fall das Interesse am uneingeschränkten Schutz des Orts- und Landschaftsbildes überwiegt, darf die Baubewilligung verweigert werden. Angesichts dieser Rechtslage erweisen sich die strittigen Masse für die Beschränkung der Höhen für die Aussenantennen und die vergleichbaren Anlagen aber bereits im Ansatz als zu schematisch; abgesehen davon dürften sie überdies nicht ohne weiteres mit den verfassungsrechtlichen Schranken in Einklang zu bringen sein. Es kann auch in diesem Punkt auf Gesagtes verwiesen werden. Weiterer Überlegungen dazu bedarf es nicht. Indem die Vorinstanz Art. 40 Abs. 3 BZR nicht genehmigt hat, kann ihr mithin keine Rechtsverletzung vorgeworfen werden. Vielmehr erweist sich der angefochtene Entscheid auch in diesem Punkt als recht-, sach- und zweckmässig, weshalb der Beschwerde auch in dieser Hinsicht kein Erfolg beschieden ist.

## **E. 8**

(Kostenfolgen)

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